

Työryhmämuistio MMM 2004:8

**Tukitehtävälain
uudistamistyöryhmän muistio**
Helsinki 2004

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	1
2 PERUSTUSLAIN SEKÄ ERÄIDEN YLEISSÄÄDÖSTEN AIHEUTTAMAT MUUTOSTARPEET	1
2.1 Perustuslaki	2
2.2 Valtionavustuslaki.....	6
2.3 Hallintolaki.....	7
2.4 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	10
2.5 Laki velan vanhentumisesta ja ulosottolaki	11
2.6 Valtion maksuperustelaki	12
3 EHDOTUKSET MAASEUTUELINKEINOJEN TUKITEHTÄVIÄ HOIDETTAESSA NOUDATETTAVASTA MENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI.....	13
3.1. Lain luonne	13
3.2 Lain soveltamisala.....	14
3.3 Lain rakenne	16
3.4 Viranomaiset.....	17
3.5 Viranomaisten ja tuen hakijoiden ohjeistus	17
3.6 Hakemus, päätös, päätöksen tiedoksianto ja päätöksen maksullisuus	18
3.7 Päätöksen oikaisu ja korko	19
3.8 Valvonta	20
3.9 Takaisinperintäsaatavien perintä, korko, vanhentuminen ja sovellettava ulosottomenettely	20
3.10 Säädstason valinta ja valtuussäännökset.....	21
YHTEENVETO	23
SAMMANDRAG	25

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 11.2.2003 työryhmän selvittämään maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain uudistamistarpeita. Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin hallitusneuvos Timo Tolvi (MMM) ja jäseniksi ylitarkastaja Juha Vanhatalo (MMM), budjettineuvos Kati Suihkonen (VM), ylitarkastaja Eila Metsäpelto (Hämeen työvoima- ja elinkeinokeskus), maaseutuasiamies Martti Kivivuori (Maaseudun kehittäjä ry), tutkija Juha Lappalainen (MTK), varatuomari Helena Ålgars (SLC) ja pienkunta-asiain päällikkö Markku Fagerlund (Suomen Kuntaliitto). Työryhmän sihteeriksi nimettiin ylitarkastaja Anne Juutilainen (MMM) ja hallitussihteeriksi Susanna Paakkola (MMM). Työryhmä otti nimekseen Tukitehtävälain uudistamistyöryhmä.

Työnsä alkuvaiheessa työryhmä selvitti toimeksiantonsa mukaisesti komission asetuksen (EY) N:o 2419/2001 voimaantulosta johtuvat muutostarpeet liittyen takaisinperittävän tuen määrälle suoritettavan koron laskemistapaan ja mahdollisuudet sähköisen allekirjoituksen käyttöönottoon maataloushallinnossa. Lisäksi työryhmä tarkasteli mahdollisuutta maksaa tuelle korkoa, jos maksu viivästyy viljelijästä riippumattomasta syystä maataloushallinnon asettamasta tavoitepäivämäärästä. Työryhmä jätti näitä koskevat ehdotuksensa maa- ja metsätalousministeriölle 6.6.2003 (Työryhmämuistio MMM 2003). Ehdotuksiin sisältyi luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamisesta. Ehdotuksiin perustuva laki tuli voimaan 1.1.2004.

Työryhmän työlle asetettua määräaikaa jatkettiin 30.12.2003 tehdyllä päätöksellä 31.3.2004 saakka. Työryhmä on työnsä toisessa vaiheessa toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt muita tukitehtävälain uudistamistarpeita. Erityisesti työryhmä on kiinnittänyt huomiota uuden perustuslain aiheuttamiin muutostarpeisiin sekä hallintomenettelyä, saatavien vanhentumista ja perintää koskevien yleislakien muutoksiin. Samalla on tarkasteltu tukitehtävälain yhteyksiä eräisiin muihin yleissäädöksiin. Näitä koskevat selvitykset on laadittu toimeksiannon mukaan muistion muotoon. Ne sisältävät myös eräitä lain rakennetta, soveltamisalaa, viranomaisia ja hallinnollista menettelyä koskevia alustavia ehdotuksia tukitehtävälain jatkovalmistelun pohjaksi. Maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston täytäntöönpanolinjalta ja eri yksiköiltä on pyydetty kommentteja työryhmän ehdotuksista ennen muistion valmistumista. Lisäksi kala- ja riistaosastolta on pyydetty selvitystä tukitehtävälain soveltamisalaan liittyvistä kysymyksistä.

Saatuana työnsä päätökseen tukitehtävälain uudistamistyöryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 7 päivänä huhtikuuta 2004

Timo Tolvi

Juha Vanhatalo

Kati Suihkonen

Eila Metsäpelto

Martti Kivivuori

Juha Lappalainen

Helena Ålgars

Markku Fagerlund

Susanna Paakkola

Anne Juutilainen

1 JOHDANTO

Maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki (1336/1992), jäljempänä tukitehtävälaki, on maataloushallintoa koskeva yleislaki, jota sovelletaan sekä kansallisista että Euroopan yhteisön varoista maksettavien maataloustukien hallinnoinnissa. Lakia on muutettu sen voimassaolon aikana viisi kertaa. Viimeksi lakia muutettiin tukitehtävälain uudistamistyöryhmän ehdotukseen perustuen 1.1.2004 voimaantulleella lailla (1345/2003), johon sisältyi 7 §:n muuttaminen takaisinperittävälle tuelle maksettavan koron ja alimman takaisinperittävän määrän osalta sekä uusi tukihakemuksen allekirjoittamista koskeva säännös.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt tukitehtävälain uudistamistarpeita. Erityisesti työryhmä on kiinnittänyt huomiota uuden perustuslain aiheuttamiin muutostarpeisiin sekä hallintomenettelyä, saatavien vanhentumista ja perintää koskevien yleislakien muutoksiin. Samalla on tarkasteltu tukitehtävälain yhteyksiä eräisiin muihin yleissäädöksiin. Muistion toinen luku käsittelee nykytilaa sekä muutostarpeita, joita työryhmä on pohtinut. Kolmannessa luvussa tehdään ehdotukset tukitehtävälain uudistamisesta.

2 PERUSTUSLAIN SEKÄ ERÄIDEN YLEISSÄÄDÖSTEN AIHEUTTAMAT MUUTOSTARPEET

Maaliskuun 2000 alussa voimaan tullut perustuslaki asettaa laatuvaatimuksia lainsäädännölle. Uuden perustuslain kannalta keskeisiä seikkoja ovat perusoikeuksien suoja, asianmukainen säädöstaso sekä valtuussäännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Lisäksi perustuslaki toi mukanaan eräitä säädösteknisiä muutoksia. Näihin seikkoihin on erityisesti kiinnitettävä huomiota tukitehtävälakia uudistettaessa. Tukien hallinnointiin liittyviä yleissäännöksiä ovat 1.9.2001 voimaantullut valtionavustuslaki (688/2001) sekä vuoden 2004 alussa voimaantulleet hallintolaki (434/2003) ja velan vanhentumisesta annettu laki (728/2003). Lisäksi tukitehtävälain säännöksiä

voidaan tarkastella viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) kannalta.

2.1 Perustuslaki

Tukitehtävälain uudistamisen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat erityisesti 10 § (*yksityiselämän suoja*), 21§ (*oikeusturva*), 80 § (*asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen*) sekä 81 §:n (*valtion verot ja maksut*) 2 momentti. Perustuslain 10 §:n nojalla turvataan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Säännöksen tulkinta selviää tarkemmin perustuslakivaliokunnan lukuisista lausunnoista. Tukitehtävälain kannalta olennaista ovat tarkastusoikeutta koskevat rajoitukset. Euroopan yhteisön kokonaan tai osaksi rahoittamien tukien tarkastuksista säädetään Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetussa laissa (1100/1994), jäljempänä täytäntöönpanolaki. Täytäntöönpanolaki erityissäädöksenä syrjäyttää tukitehtävälain siltä osin kuin siinä säädetään jostakin seikasta tukitehtäväläistä poikkeavasti. Kansallisten tukien osalta maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetussa laissa (1559/2001), jäljempänä kansallisten tukien laki, säädetään eri tukimuotojen osalta valvontaseuraamuksista. Tarkastusoikeutta koskeva säännös sisältyy sen sijaan kansallisten tukien osalta tukitehtävälakiin.

Tukitehtävälain 8 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksella, työvoima- ja elinkeinokeskuksilla sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisilla on oikeus tarkastaa hakijan kirjanpito, tuotantolaitokset, kotieläinrakennukset, jalostuslaitokset, varastot, viljelmät sekä muut tuen myöntämisen ja maksamisen edellytyksenä olevat olosuhteet. Kasvintuotannon tarkastuskeskusta, eläinlääkintä- ja elintarvikelaitosta ja muita maa- ja metsätalousministeriön alaisia laitoksia voidaan käyttää apuna valvonnassa siten kuin asetuksella tarvittaessa tarkemmin säädetään. Tukitehtävälain 8 §:n mukaan tarkastusoikeus ei näyttäisi ulottuvan tiloihin, jotka

kuuluvat perustuslain mukaisen kotirauhan suojan piiriin. Koska pykälässä ei säädetä muun kuin viranomaisen käyttämisestä apuna tarkastustehtävän suorittamiseen, säännös ei myöskään tältä osin aiheuta ongelmia perustuslain kannalta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tukitehtävälaki ei sisällä valituskieltoja. Muutoksenhakusäännöksen osalta esityksensä tukitehtävälain muuttamiseksi on laatinut maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakutyöryhmä (työryhmämuistio MMM 2004:1). Asianmukaisen ja ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvan käsittelyn vaatimus koskee kuitenkin myös muita hallintoviranomaisia. Näin ollen tukitehtävälain uudistuksen yhtenä tavoitteena tulee olla maataloustukien hallinnointimenettelyn parantaminen mahdollisuuksien mukaan.

Tukitehtävälain 13 §:ssä säädetään valtioneuvostolle valtuus antaa tarkempia määräyksiä valtion tuen jakoperusteista, myöntämisestä ja menettelytavoista, jollei muualla laissa tai sen nojalla asetuksella erikseen toisin säädetä. Yksityiskohtaisista valtion tuen jakoperusteista voi antaa määräyksiä myös maa- ja metsätalousministeriö. Maksatusten osalta määräyksiä voi antaa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. Käytännössä tällaisia määräyksiä ei ole annettu. Tukitehtävälain 13 §:ään liittyy useita paitsi säädösteknisiä myös sisällöllisiä ongelmia.

Lainsäädäntövallan delegoimisesta säädetään perustuslain 80 §:ssä. Asetuksen antovalta voi perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuuden nojalla kuulua tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle. *Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.* Tämä on tukitehtävälain uudistamisen kannalta hyvin olennainen vaatimus. Tukitehtävälakia ja sen nojalla annettuja alemmanasteisia säädöksiä tuleekin tarkastella kokonaisuutena asianmukaisen säädöstason selvittämiseksi. *Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää*

laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä sellaisista asioista, joiden merkitys edellyttää valtioneuvoston asetuksella säätämistä. Ministeriön asetuksella voidaan säätää teknisluonteisista tai muuten asialliselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Tukitehtävälain 13 §:ää olisi tarkasteltava säädöstason kannalta.

Valtuussäännöstä tulisi tarkastella myös sen sisällön kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2001 vp.) kiinnittänyt huomiota siihen, että valtuuttavat säännökset on syytä keskittää kyseistä asiaa säätelevään lakiin. Tukitehtävälaisissa ei säädetä tuen myöntämisen aineellisista edellytyksistä, tuen jakoperusteista eikä tuen määrän määräytymisestä. Näin ollen tukitehtävälaki ei ole oikea sijoituspaikka valtuudelle antaa tarkempia säännöksiä tuen jakoperusteista tai muista tuen määrään ja sisältöön liittyvistä seikoista. Sen sijaan tukitehtävälakiin voitaisiin ottaa valtuus antaa tarkempia menettelysäännöksiä valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella.

Tukitehtävälain 13 §:n nojalla myös maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus voi antaa määräyksiä. Muiden viranomaisten kuin presidentin, valtioneuvoston tai ministeriön antamat oikeussäännöt ovat poikkeuksellisia, ja niiden antamista on perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisesti rajoitettu. Sanotun säännöksen mukaan muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä *erityisiä syitä* eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Pykälän 2 momenttia on tulkittu siten, että muu viranomainen ei voisi edelleenkään antaa viranomaisia ja yksityisiä velvoittavia oikeussääntöjä, vaan niistä olisi säädettävä vähintään ministeriön asetuksella. Sen sijaan muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan teknisiä, vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä.

Perustuslain 80 §:n on tulkittu asettavan valtuussäännökselle täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen. Sanottu säännös myös rajaa valtuussäännöksen käyttöä: yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä laissa. Valtuussäännöksessä on yksilöitävä mahdollisimman tarkkaan, mistä seikoista

voidaan säätää ja millä tasolla. Kuten edellä on esitetty muun viranomaisen valtuuttaminen antamaan oikeussääntöjä edellyttää erityisiä syitä ja tarkkarajaista valtuutusta. Ensin olisikin tarkistettava, tarvitaanko valtuutta enää, ja löytyykö sen lakiin ottamiselle edellä mainittuja erityisiä syitä. Jos valtuussäännös on tarpeellinen, olisi selvitettävä, minkä tyyppisiä määräyksiä tietopalvelukeskuksen olisi tarkoitus antaa, ja kenelle ne kohdistettaisiin. Jos kysymys on yksityisiä tahoja ja muita viranomaisia sitovista oikeusohjeista, on valtuutta tarkasteltava perustuslain 80 §:n 2 momentin valossa. Jos taas kyse on viranomaisille suunnatuista hallinnollisista ohjeista, tulisi tästä ottaa erillinen säännös tukitehtävälakiin toimivallan säilyttämiseksi.

Perustuslain 80 §:n tulkintaan liittyvät tukitehtävälakia koskevat ongelmat:

- 1) asianmukainen säädöstaso,
- 2) valtuussäännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus,
- 3) lainsäädäntövallan delegoiminen muulle kuin 80 §:n 1 momentissa luetelluille viranomaisille, ja
- 4) lain sisällön ja valtuussäännöksen välinen suhde.

Tukitehtävälakiin tulisi asianmukaisen toimivallan perustamiseksi ottaa säännös maa- ja metsätalousministeriön oikeudesta antaa hakemusten käsittelyn sekä tukien myöntämisen, maksamisen, valvonnan ja takaisinperinnän osalta tarpeellisia ohjeita työvoima- ja elinkeinokeskuksille sekä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisille. Näitä tehtäviä hoidettaessa sovellettavaa lainsäädäntöä, käytäntöjä ja menettelyjä koskevien ohjeiden tarkoituksena olisi yhdenmukaistaa, kehittää ja helpottaa menettelyjä edellä mainituissa viranomaisissa. Ohjeilla ei voitaisi edelleenkään antaa sitovia oikeussääntöjä tai antaa viranomaisille uusia tehtäviä.

Tukitehtävälain 3 §:ssä tarkoitettujen päätösten maksullisuutta käsitellään myöhemmin valtion maksuperustelakia (150/1992), jäljempänä maksuperustelaki, koskevassa osiossa.

2.2 Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Valtionavustus on lain tarkoittamassa merkityksessä "tuenluontoista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi". Jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan. Jos kuitenkin jossakin laissa on tarkoitettu kattavasti säättää tietyistä valtionavustuksesta, valtionavustuslaki syrjäytyy kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp.) mukaan tällainen kattavaksi tarkoitettu järjestelmä muodostuu maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetusta laista ja Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetusta laista sekä tukitehtävälain. Valtionavustuslakia ei siten sovelleta edellä mainittujen lakien mukaisiin maataloustukiin.

Valtionavustuslaki on kuitenkin moderni yksityisille tahoille maksettavia avustuksia koskeva säädös ja sellaisenaan hyvä malli, jota vasten myös tukitehtävälain uudistamistarpeita voidaan kartoittaa. Voitaisiin tarpeen mukaan esimerkiksi ottaa mallia valtionavustuslain 31 §:stä, jossa säädetään valtionapuviranomaisen oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Nykyisin tukitehtävälain 4 §:ssä säädetään tukitehtävälain tarkoitetun viranomaisen oikeudesta saada tarpeellisia tietoja verotusasiakirjoista. Kyseenalaista on kuitenkin, kattaako nykysäännös viranomaisten tiedonsaantitarpeet. Muita tukitehtävälain kannalta hyödyllisiä vertailukohtia ovat valtionavustuslain 30 § (kuittaus) sekä 37 § (tarkemmat ohjeet), jonka mukaan valtionapuviranomainen voi antaa tarkempia ohjeita teknisluonteisista yksityiskohdista, jotka koskevat mm. valtionavustuksen hakemista, maksamista, käyttöä, valvonnan toteuttamista sekä valtionavustuksen saajan kirjanpitovelvollisuutta. Kuittausta koskeva säännös sisältyy nykyisin tukitehtävälain 7 §:n 2 momenttiin.

Valtionavustuslain 37 §:n mallin mukaisesti myös tukitehtävälakiin voitaisiin tarvittaessa ottaa nimenomainen säännös viranomaisen ohjeistuksesta. Ohjeistuksella ei edelleenkään voitaisi antaa sitovia oikeussääntöjä, vaan ainoastaan ohjeistaa hakijoita teknisluonteisissa menettelyä koskevissa

yksityiskohdissa, kuten nykyään käytännössä jo menetellään tukihakuoppaiden ja lomakkeiden täyttöohjeiden avulla. Näin toimivalta antaa ohjeistusta tulisi laista.

2.3 Hallintolaki

Hallintolaki on tukitehtävälain kannalta erityisen merkityksellinen säädös, sillä sitä vasten maataloustukien hallinnoinnissa noudatettavaa menettelyä on peilattava. Yleisenä periaatteena on kielto ottaa erityislakiin yleislain säännösten kanssa *samansisältöisiä* säännöksiä. Edes viittausta hallintolakiin ei tarvita, vaan hallintolakia sovelletaan lähtökohtaisesti myös maataloushallinnossa. Jos soveltamisesta on epäselvyyttä, tällöin voidaan erityislakiin kuitenkin ottaa viittaus hallintolakiin. Hallintolaki ei sellaisenaan tee tarpeettomaksi maataloushallinnon erityislainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä, vaikka jostakin toimenpiteestä myös hallintolaissa säädetään. Esimerkiksi hallintolain 39 §:ssä säädetään tarkastuksen toimittamisesta. Säännös koskee tarkastuksessa noudatettavaa menettelyä, eikä sillä luoda viranomaiselle toimivaltaa tarkastuksen suorittamiseen. Toimivallan tulee edelleen perustua erityislainsäädäntöön.

Hallintolain 5 §:n 1 momentissa todetaan, että muussa laissa olevat hallintolaista poikkeavat säännökset syrjäyttävät hallintolain. Koska hallintolakiin ei sisälly valtuutta säätää asetuksella poikkeuksia sen säännöistä, on katsottu, että hallintolaista poikkeavia säännöksiä voidaan antaa ainoastaan lain tasolla. Tästä johtuen tukitehtävälakia olisi verrattava hallintolakiin ja tarkistettava, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan omat menettelysäännökset, siltä osin kuin ne sisältävät *poikkeuksia* hallintolakiin, ovat lain tasolla. Tässäkin yhteydessä tukitehtävälain nojalla annettua alemman asteista lainsäädäntöä on syytä tarkastella asianmukaista säädöstasoa silmällä pitäen.

Maataloustukihallinnon omista tarpeista johtuen saatetaan joutua tukitehtävälain kokonaisuudistuksessa säätämään hallintolaista poiketen. Tulisi myös selvittää, mitä käytännön muutostarpeita on ilmennyt voimassa olevan tukitehtävälain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten soveltamisessa.

Poikkeuksien säätämistarvetta selvittäessä keskeisiä hallintolain säännöksiä ovat esimerkiksi 8 § (*neuvonta*), 22 § (*asiakirjan täydentäminen*), 25 § (*asioiden käsitteleminen yhdessä*) sekä 54–63§ (*tiedoksianto koskevat säännökset*). Neuvonnan osalta työryhmä on selvittänyt, tulisiko maataloustukihallinnon osalta säätää tarkentavasti ns. strategisen neuvonnan kielto. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Hallintolain perustelujen mukaan neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamista ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä.

Neuvonnan osalta on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota neuvonnan laajuuteen. Tältä osin työryhmä viittaa hyvää hallintotapaa maataloushallinnossa käsittelevään muistioon (Työryhmämuistio MMM 2002:11), jossa muun muassa todetaan, että hyvän hallinnon ja hallinnon palveluperiaatteen mukaista on, että viranomaisen neuvoo asiakkaita heidän tiedon tarpeensa huomioon ottaen tasapuolisesti, mutta ei ryhdy asiakkaan avustajaksi esimerkiksi tekemällä tukia koskevia valintoja tämän puolesta. Muistiossa painotetaan myös sitä, että ohjeistuksessa tulee kiinnittää esimerkein huomiota neuvonnan ja avustamisen väliseen rajanvetoon.

Työryhmä pitää neuvonnan osalta hallintolain 8 §:n perussäännöstä riittävänä ja korostaa sitä, että sellaisten tilanteiden välttäminen, joissa virkamies tulee esteelliseksi avustettuaan hakemuksen laatimisessa, tulee työryhmän käsityksen mukaan tapahtua virkamiesten koulutuksen ja hallinnollisen oheistuksen avulla. Tukitehtävälakiin ei ole tarpeen tältä osin ottaa erillistä asiaa koskevaa säännöstä.

Hallintolain 22 §:n 3 momentissa säädetään asianosaisen oikeudesta omasta aloitteestaan täydentää asian käsittelyn aikana hakemustaan. Lisäksi sanotun säännöksen mukaan asianosaisella on oikeus toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja. Säännöksen merkitystä voidaan pohtia erityisesti suhteessa määräaikoihin ja niiden sitovuuteen sekä tukihakemuksen käsittelyn käytännön tarpeisiin. Erityisesti yhteisön

lainsäädäntö asettaa tosiasiallisia rajoituksia asianosaisen oikeuteen täydentää hakemustaan määräajan päätyttyä.

Tukitehtävälain 3 §:ssä säädetään päätöksestä ja sen tiedoksiannosta tietyissä tilanteissa. Sanotun säännöksen mukaan hakijalle annetaan päätökseksi ote pöytäkirjasta tai erillinen päätös ja päätös saadaan toimittaa hakijalle tiedoksi kirjatussa kirjeessä, jos kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen tai TE- keskus on myöntänyt tukea hakemuksesta poiketen tai jos se on hylännyt hakemuksen. Tukitehtävälain 5 §:n mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksen tiedoksi saamisesta on voimassa, mitä asiakirjain lähettamisestä annetun lain (74/1954) 4 §:ssä säädetään.

Hallintolaki korvaa asiakirjain lähettämistä koskevan lain ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966). Hallintolain 71 §:n siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan laissa tai asetuksessa olevalla yleisviittauksessa hallintolailla kumottuihin säädöksiin tarkoitetaan hallintolain voimaantulon jälkeen viittausta hallintolakiin. Jos sen sijaan on kyse viittauksesta hallintolain kumoaman säädöksen osaan tai sen pykälään, viittausta ei pidetä viittauksena hallintolain vastaavaan pykälään, vaan viittaus on korjattava.

Hallintolain 10 luku sisältää säännökset tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Tukitehtävälain kannalta erityisen merkityksellisiä ovat säännökset tavallisesta tiedoksiannosta ja todisteellisesta tiedoksiannosta. Pääsääntönä on tavallinen tiedoksianto, joka toimitetaan lähettämällä asiakirja postitse kirjeellä vastaanottajalle. Todisteellista eli saantitodistuksin tapahtuvaa tiedoksiantoa käytetään ainoastaan silloin, kun tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Hallituksen esityksen mukaan tällaisia velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joissa asetetaan jokin toiminnallinen velvoite, esimerkiksi maksuvelvoite tai velvoite poistaa jokin rakennus. Velvoittavana päätöksenä ei sen sijaan pidettäisi esimerkiksi jonkin tuen tai avustuksen myöntävää päätöstä, joka sisältää merkittäviä omaisuuden käyttämistä koskevia ehtoja tai rajoituksia.

Hallintolain mukaan saantitodistusta voitaisiin kuitenkin viranomaisen harkinnan mukaan käyttää myös silloin, jos todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan pitää muusta syystä tarpeellisena asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Tukitehtävälain uudistamisen yhteydessä tulisi selvittää tukitehtävälain mukaisten päätösten tiedoksiantoa koskevien säännösten muutostarve ja se, onko tiedoksiantomenettelyn osalta tarpeen antaa hallintolaista poikkeavia säännöksiä. Koska saantitodistusmenettely on maataloushallinnossa, kuten hallinnossa yleensäkin, osoittautunut sekä tiedoksiannon toimittajan että vastaanottajan kannalta hitaaksi sekä kustannuksiltaan kalliiksi menettelyksi, pääsääntönä tulisi kuitenkin olla hallintolain mukainen tiedoksianto tavallisena kirjeenä.

2.4 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Viranomaiselle toimitettujen ja viranomaisen laatimien asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, jäljempänä julkisuuslaki. Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Asiakirjan julkisuus merkitsee sitä, että jokaisella on oikeus saada tietoja asiakirjasta. Asianosaisella on tietyin rajoituksin oikeus saada tietoja myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettu asiakirja tulee julkisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan julkiseksi, kun viranomaisen on sen saanut, ellei asiakirjan julkisuudesta, salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta muuta johdu. Lain 6 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan viranomaisen päätös tulee julkiseksi, kun päätös on allekirjoitettu. Salassa pidettäviä asiakirjoja ovat julkisuuslain 24 §:n mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta, jos luovuttaminen olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asianosaiselle. Samoin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja ammatti- tai liikesalaisuudesta.

Tukitehtävälaisissa ei ole erikseen säädetty tuen myöntämistä koskevien hakemusten ja päätösten julkisuudesta. Tältä osin on noudatettu yleislakina julkisuuslakia. Siltä osin kuin hakemusten ja päätösten sisältämät tiedot on koottu

maaseutuelinkeinorekisteriin ja kysymys on näiden rekisteritietojen luovuttamisesta, noudatetaan maaseutuelinkeinorekisteristä (1515/1994) annettua lakia. Tukitehtävälakiin sisältyy kuitenkin erityissäännös koskien tukitehtävälaiassa tarkoitettua viranomaistehtävää hoidettaessa saatujen salassa pidettävien tietojen luovuttamista syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle. Tukitehtävälain 9 §:n mukaan näille viranomaisille saa julkisuuslain säännösten estämättä luovuttaa tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta rikoksen selvittämistä varten. Säännös on edelleen tarpeellinen.

2.5 Laki velan vanhentumisesta ja ulosottolaki

Takaisinperintää koskevat säännökset sisältyvät tukitehtävälain 7 §:ään. Takaisinperintäsaatavan vanhentumisesta koskevaa erillistä säännöstä ei ole ollut, vaan yleissäädöksenä on aikaisemmin sovellettu lain tasoista määräajasta velkomisasiissa sekä julkisesta haasteesta velkojille annettua asetusta (32/1868) eli ns. vanhentumisasetusta. Kyseisen asetuksen mukainen vanhentumisaika oli 10 vuotta saatavan syntyperusteesta lukien. Saatavan vanhentumisen saattoi katkaista muun muassa muistuttamalla velallista saatavasta. Laki velan vanhentumisesta on kumonnut vanhentumisasetuksen. Sen mukaan yleinen vanhentumisaika on ensisijaisesti kolme vuotta ja eräiden saatavien osalta kymmenen vuotta. Velan vanhentumisesta annettu laki koskee yleissäädöksenä myös tukitehtävälain mukaisia takaisinperintäsaatavia. Sovellettava säännös on velan vanhentumisesta annetun lain 8 §, jonka mukaan saatava vanhentuu kymmenen vuoden kuluttua velvoitteen oikeusperusteen syntymisestä, jos vanhentumisaikaa ei ole sitä ennen katkaistu. Sen jälkeen kun saatava on eräännytynyt maksettavaksi, noudatetaan kuitenkin eräännyttämisestä laskettavaa kolmen vuoden vanhentumisaikaa.

Tukitehtävälain 7 §:n 2 momentin mukaan tukitehtävälain mukainen takaisinperintä saadaan toimittaa siinä järjestyksessä kuin verojen ulosotosta säädetään. Tämä viittaus lakiin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (367/1961) on osoittautunut ongelmalliseksi, koska se ei ole yleisesti käytössä, kun on kyse valtion myöntämien etuuksien takaisinperinnästä. Pelkkä

takaisinperintäpäätös on riittävä ulosottooperuste. Viittaus verojen ulosotossa noudatettavaan menettelyyn ei ole tarpeellinen, vaan tulee harkita voitaisiinko jatkossa viitata suoraan ulosottolakiin.

Ulosottolain valinta täytäntöönpanossa sovellettavaksi säädökseksi merkitsisi tukitehtävälain 7 §:n 2 momentin muuttamista siten, että siinä säädettäisiin lainvoimaisen takaisinperintäpäätöksen olevan suoraan ulosottolain mukaisesti täytäntöön pantavissa oleva päätös (ulosottolain 1.3.2004 voimaantulleen uuden 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu päätös).

Tukitehtävälain kokonaisuudistamisen yhteydessä on edellä mainittuihin kysymyksiin kiinnitettävä huomiota. Takaisinperintämenettelyjen ja takaisinperintäsaatavien vanhentumisen yhdenmukaistamisen tarve on selvitettävä ottaen huomioon maataloushallinnon erityisluonne suhteessa muihin hallinnonaloihin.

2.6 Valtion maksuperustelaki

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta säädetään maksuperustelaissa. Maksuperustelain 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomaisen päätös, joka on tehty hakemuksesta, on maksullinen suorite, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä.

Tukitehtävälain 12 §:ssä säädetään päätöksen maksullisuudesta. Sen mukaan kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätös on maksuton. Jos kysymyksessä on työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätös valitusta koskevassa asiassa, päätös on tukitehtävälain mukaan maksullinen.

Hakija saa vuosittain useita tukea koskevia päätöksiä. Maksun periminen jokaisesta tukipäätöksestä voisi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen hakijan kannalta. Maksun perimisestä ja siihen mahdollisesti liittyvästä

oikaisuvaatimuksesta johtuvat hallinnolliset kustannukset nousisivat korkeammiksi kuin kohtuullinen maksu. Työryhmä ei näe tarvetta muuttaa päätöksen maksullisuutta koskevaa säännöstä.

3 EHDOTUKSET MAASEUTUELINKEINOJEN TUKITEHTÄVIÄ HOIDETTAESSA NOUDATETTAVASTA MENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

3.1. Lain luonne

Työryhmä esittää, että laki säilytettäisiin edelleen yleislakina eli nykyisen kaltaisena muuta maataloushallinnon lainsäädäntöä täydentävänä menettelysäädöksenä, jossa säädetään tukien hallinnoimisessa noudatettavien menettelyjen lisäksi eräistä tuen saajan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä viranomaisten toimivallasta. Työryhmä perustelee kantaansa seuraavalla tavalla: Vuoden 1993 alusta voimaantullut tukitehtävälaki on käytännössä osoittautunut joustavaksi työvälineeksi tukien hallinnoimisessa niin Euroopan yhteisön jäsenyyttä edeltävänä kuin jäsenyydenkin aikana. Pienillä lakiin tehdyillä muutoksilla on kyetty sopeutumaan Euroopan yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jonka myötä kansallisten ja yhteisön varoista osittain tai kokonaan rahoitettujen tukien hallinnoimisessa noudatettavat menettelyt jossain määrin poikkeavat toisistaan. Joustavuudella on merkittävä painoarvo myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi työryhmä katsoo, että lain on jatkossakin oltava kyllin joustava soveltumaan erilaisten tukien hallinnoimisessa noudatettavaksi menettelysäännökseksi.

Tukitehtävälaki säilytetään toissijaisena, muuta maataloushallinnon lainsäädäntöä täydentävänä menettelysäädöksenä.

3.2 Lain soveltamisala

Tukitehtävälain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Lakia sovelletaan 2 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten kansallisista tai Euroopan unionin varoista myöntämiin ja maksamiin avustuksiin, korvauksiin, palkkioihin ja muihin tukiin, jollei muualla toisin säädetä. Tukitehtävälakia sovelletaan kuitenkin rakentamiseen ja muuhun investointiin myönnettävään tukeen vain, jos muualla laissa tai sen nojalla niin säädetään tai määrätään. Tukitehtävälain 2 §:ssä lueteltuja viranomaisia ovat maa- ja metsätalousministeriö, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus, maaseutuelinkeinopiirit eli nykyiset työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastot sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisella tarkoitetaan maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa annetun lain (1558/91) 3 §:ssä tarkoitettua toimielintä tai viranhaltijaa. Lisäksi tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 27 §:n 15 kohdan mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan, hoitavat Ahvenanmaalla lääninhallitus ja kunnanhallitukset tai kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset tukitehtävälaisissa säädetyllä tavalla.

Soveltamisalan tärkein ja selkein alue on kansallisten tukien lain nojalla maksetut tulotuet. Toinen selkeä kohde ovat Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamat tulotuet siltä osin kuin täytäntöönpanolaissa tai yhteisön lainsäädännössä ei ole jostakin seikasta säädetty. Sen sijaan kansallisista ja Euroopan yhteisön varoista rahoitettujen rakenne- ja hanketukien osalta tukitehtävälain soveltaminen on varsin rajattua. Muita mahdollisia soveltamisalueita ovat poro-, kala- ja riistatalouden tai kasvinterveyden alalla taikka koltille myönnetty tuki siltä osin kuin ei asiasta muualla ole säädetty sekä maataloustuotteiden interventio toiminta.

Tukitehtävälain nojalla annettuja säädöksiä löytyy varsinkin suorina tulotukia koskevasta lainsäädännöstä. Valtioneuvoston asetuksia, joissa tukitehtävälaki toimii valtuuttavana säädöksenä, on annettu erityisesti kansallisista varoista sekä Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamista tuista. Merkittävin suorien tukien osa-alue, jolla tukitehtävälaki ei ole toistaiseksi ollut norminantopohjana, ovat maitokiintiöjärjestelmät. Sen sijaan annettaessa tarkempia säädöksiä muista kiintiöistä säädettäessä, tukitehtävälakia on käytetty norminantopohjana.

Maitokiintiöihin liittyen olisi selvitettävä, onko niitä koskevilla lainsäädännön muutoksilla vaikutuksia tukitehtävälain soveltamisalaan.

Monissa laeissa viitataan tukitehtävälain säännöksiin. Kansallisten tukien laissa on viittaus tukitehtävälain tukien myöntämisestä, maksamisesta, takaisinperinnästä, valvonnasta ja muutoksenhausta annettuihin säännöksiin. Riistan aiheuttamien vahinkojen korvaamisen osalta tukitehtävälakiin viitataan valtioneuvoston asetuksessa hirvieläinvahinkojen korvaamisesta (1162/2000) ja valtioneuvoston asetuksessa petoeläinvahinkojen korvaamisesta (277/2000). Tukitehtävälakia sovelletaan myös maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/94) 40 §:n mukaan luopumistuen valvontaan.

Euroopan yhteisön osittain rahoittamista luonnonhaittakorvauksista sekä maatalouden ympäristötuista säädetään maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa (329/1999), jäljempänä rahoituslaki. Esimerkiksi takaisinperintöjen osalta niihinkin sovelletaan kuitenkin tukitehtävälain 7 §:ää ja myös 6 §:llä on merkitystä. Rahoituslain 57 §:n mukaan tukitehtävälain 2 §:n 3 momenttia, 4 §:ää ja 6 §:n 1 momenttia sovelletaan soveltuvin osin maaseutuelinkeinojen rahoituslaissa tarkoitettujen tukien täytäntöönpanossa. Sanotun säännöksen mukaan luonnonhaittakorvaukseen, ympäristötukiin ja pellonmetsitystukeen sovelletaan lisäksi tukitehtävälain 3 §:ää ja 6 §:n 2 ja 3 momenttia. Tietojen luovuttamiseen ja salassapitoon sovelletaan rahoituslain 45 §:n mukaan tukitehtävälain 9 §:ää.

Rahoituslain ja tukitehtävälain välinen suhde ei ole ongelmaton. Kun otetaan huomioon tukitehtävälain soveltamisalassa oleva rajoitus investointitukien osalta, on selvää, että rahoituslaissa tarkoitettujen investointitukien osalta tukitehtävälakia sovelletaan vain rahoituslain 45 ja 57 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Sen sijaan niin sanottujen hanke- ja muiden yritystukien kuin investointitukien osalta soveltamistilanne on epäselvä. Tukitehtävälain soveltamisala sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa mahdollistaa edellä mainittujen tukien osalta tukitehtävälain soveltamisen myös muilta osin sikäli kuin rahoituslaissa tai sen nojalla ei ole asiasta säädetty. Työryhmä katsoo, että tukitehtävälain soveltamisalaa tulisi täsmentää tältä osin.

Maa- ja metsätalousministeriön interventioyksikön hallinnoimiin vienti-, varastointi- ja tuotannontukiin on sovellettu myös tukitehtävälakia, vaikka interventio toiminnan sääntely sinänsä pääosin tulee suoraan yhteisön lainsäädännöstä. Interventio toiminnan osalta on erityisesti vakuuden asettajien oikeusturvan ja vakuuksien suuren kokonaismäärän sekä perustuslain lainsäädännölle asettamien vaatimusten vuoksi olisi perusteltua, että vakuuksista säädettäisiin kansallisesti lain tasolla. Työryhmä katsoo, ettei tukitehtävälaki ole sovelias paikka edellä mainituista seikoista säätämiseen. Interventio toiminnan perusteista siltä osin kuin siitä ei ole yhteisön lainsäädännössä säädetty tai asia on jätetty kansallisesti päätettäväksi tulisi säätää muussa yhteydessä, esimerkiksi erillisessä laissa, joka korvaisi muun muassa vientituki- ja -vakuus sekä tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusjärjestelmän täytäntöönpanosta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (1363/2002).

Tukitehtävälain ja rahoituslain välistä suhdetta tulee selkiyttää tukitehtävälain soveltamisalasta säädettäessä. Lakiin ei tule ottaa interventio toiminnassa käytettäviä vakuuksia ja interventio toiminnan tukia koskevia erityissäännöksiä. Niiden paikka on erityislainsäädännössä.

3.3 Lain rakenne

Työryhmä ehdottaa, että lain säännökset jaoteltaisiin lukuihin. Kukin luku koskisi prosessin eri vaihetta. Lakiin tulisi siten erilliset luvut tuen hakemisessa, myöntämisessä, valvonnassa, maksamisessa ja takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä. Lukuihin sisältyisi myös kunkin asiakokonaisuuden osalta tarpeellisia aineellisia säännöksiä esim. viranomaisen oikeudesta suorittaa tarkastuksia, takaisinperintäsaatavan vanhentumisesta sekä viranomaisen antamasta ohjeistuksesta.

Tukitehtävälain säännökset jaoteltaisiin lukuihin.

3.4 Viranomaiset

Tukitehtävälaisissa ehdotetaan edelleen säädettäväksi lain soveltamisalaan kuuluvia tukia hallinnoivista viranomaisista. Maaseutuelinkeinopiirien sijaan laissa mainittaisiin työvoima- ja elinkeinokeskukset. Jos säännökseen otetaan myös muita kuin tuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä toimenpiteitä hoitavat tahot, tulisi säännöksessä maa- ja metsätalousministeriön, maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen, TE-keskusten ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten lisäksi mainita viranomaisena kasvintuotannon tarkastuskeskus KTTK ja elintarvikevirasto.

Työryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin, onko tukitehtävälain 4 §:n säännös viranomaisen oikeudesta saada tarpeellisia tietoja verotusasiakirjoista riittävä, ja pitäisikö tiedonsaantioikeutta laajentaa tuen myöntämisen edellytysten ja tuen ehtojen riittävän valvonnan turvaamiseksi.

Tukitehtävälain säännös viranomaisista säilytettäisiin pääosin ennallaan. Työryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin, onko tukitehtävälain 4 §:n säännös viranomaisen oikeudesta saada tarpeellisia tietoja verotusasiakirjoista riittävä, vai pitäisikö tiedonsaantioikeutta laajentaa tuen myöntämisen edellytysten ja tuen ehtojen riittävän valvonnan turvaamiseksi.

3.5 Viranomaisten ja tuen hakijoiden ohjeistus

Työryhmä esittää, että lakiin otettaisiin säännös maa- ja metsätalousministeriön oikeudesta antaa tukia koskevan lainsäädännön soveltamista, menettelyjä ja käytäntöjä koskevia teknisluonteisia ohjeita työvoima- ja elinkeinokeskuksille sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille. Maksatusten teknisestä suorittamisesta ohjeita edellä mainituille viranomaisille voisi antaa myös maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus.

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että lakiin otettaisiin valtionavustuslain 37 §:n mallin mukaisesti nimenomainen säännös tuen hakijoille suunnatusta teknisluontoisesta ohjeistuksesta. Tarkoituksena on ottaa lain tasolle säännös ohjeistuksesta, jota

tukien hallinnoiminen mainituissa viranomaisissa edellyttää. Tuen hakijoiden osalta säännös sisältäisi nykyisten tukihakuoppaiden ja täyttöohjeiden sekä muiden vastaavien ohjeiden antamisen. Laissa tulisi myös olla maininta vahvistettavista hakemusten ja lomakkeiden kaavoista.

Tukitehtävälaiassa tulisi säätää maa- ja metsätalousministeriön oikeudesta antaa työvoima- ja elinkeinokeskuksille sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille tukien hallinnoimisen kannalta tarpeellisia ohjeita. Lisäksi lakiin tulisi ottaa säännös oikeudesta antaa tuen hakijoille teknisluonteisia ohjeita tuen hakemisesta ja viranomaisessa sovellettavasta menettelystä.

3.6 Hakemus, päätös, päätöksen tiedoksianto ja päätöksen maksullisuus

Työryhmä ehdottaa, että tukitehtävälakia tarkistettaisiin ottaen huomioon uuden hallintolain voimaantulo. Lakiin tulisi ottaa erilliset luvut, joissa säädettäisiin tuen hakemisessa ja myöntämisessä noudatettavasta menettelystä.

Työryhmän käsityksen mukaan jatkovalmistelussa tulee tarkemmin selvittää tarve säätää maataloustuen hakemisessa noudatettavasta menettelystä hallintolaista poiketen. Lakiin on jo otettu uusi 2 a §, joka koskee hakemusten muotoa. Hakumenettelyä koskevat säännökset tulisi keskittää tukitehtävälakiin siltä osin kuin menettely soveltuu kansallisten tukien lain ja täytäntöönpanolain mukaisten tukien hakemiseen.

Tukitehtävälaiassa voitaisiin tarvittaessa säätää tukipäätösten tekemisestä e-kirjeenä, johon allekirjoitus voidaan lisätä koneellisesti. Siltä osin kuin tämä menettely voisi koskea ainoastaan kansallisten ja Euroopan yhteisön varoista maksettavien tulotukien myöntämistä, siitä tulisi säätää edellä mainittuja tukia koskevassa erityislainsäädännössä.

Tiedoksiantomenettelyä koskevista hallintolain säännöksistä poikkeamisen tulee tapahtua ottamalla tukitehtävälakiin säännös maataloushallinnon alalla

noudatettavasta menettelystä. Jos esimerkiksi maksuvelvollisuuden määrittämistä koskevan takaisinperintäpäätöksen tiedoksianto on tarkoitus tapahtua tavallisena tiedoksiantona, tulisi tukitehtävälakiin ottaa säännös tiedoksiannon suorittamisesta tavallisena tiedoksiantona sekä ajankohdasta, jona tuen saajan katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi. Siltä osin kuin tuen myöntämistä koskevien päätösten osalta olisi poikkeuksellisesti, esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan pitkänaikavälin uudistuksen johdosta, tarpeen käyttää todisteellista tiedoksiantoa, tulisi tästäkin säätää laissa. Työryhmä katsoo, että tiedoksiantomenettelyn valintaa on näin ollen tarpeen selvittää edelleen. Erityisesti tulisi tarkistaa viittaukset asiakirjain lähettämisestä annettuun lakiin, joka on kumottu uudella hallintolailla.

Päätöksen maksullisuutta koskeva säännös ehdotetaan otettavaksi erinäisiä säännöksiä-lukuun. Toimituskirjan sijaan käytettäisiin sanaa päätös. Säännös säilyisi muutoin entisellään.

Siltä osin kuin hallintolain menettelysäännöksistä ei ole tarpeen poiketa, ei laissa sinänsä tarvita viittausta hallintolakiin, vaan siltä osin kuin tukitehtävälaisissa ei ole erityissäännöstä, sovellettaisiin suoraan hallintolakia.

Tukitehtävälain tulisi sisältää maataloustukia koskevaa hakemusta, päätöstä ja päätöksen tiedoksiantoa koskevat yhteiset, hallintolaista poikkeavat, säännökset. Työryhmä ei näe tarvetta muuttaa päätöksen maksullisuutta.

3.7 Päätöksen oikaisu ja korko

Päätöksen oikaisua ja oikaisun johdosta maksettavaa korkoa koskevaa säännöstä tulisi kuitenkin tarkastella suhteessa hallintolain 8. luvun säännöksiin. Jos oikaisuun voidaan soveltaa hallintolain asiavirheen korjaamista koskevaa säännöstä, tarvittaisiin ainoastaan säännös oikaisun kohteena olevalle määrälle maksettavasta korosta.

Tukitehtävälain mukaisen päätöksen oikaisun ja hallintolain asiavirheen korjaamisen välinen suhde tulisi selvittää.

3.8 Valvonta

Työryhmä ehdottaa, että tukitehtävälaisissa edelleen säädettäisiin viranomaisten oikeudesta suorittaa valvontoja. Tukitehtävälain uudistamisen jatkotyössä tulisi selvittää tarve säätää oikeudesta käyttää apuna ulkopuolisia tilintarkastajia täytäntöönpanolain mallin mukaisesti. Samoin tulee selvittää yhteisön lainsäädännön puitteissa tarkastuksessa tapahtuneen virheen oikaisemisessa noudatettava menettely. On myös kiinnitettävä huomiota tarpeeseen säätää hallintolain 39 §:ssä säädetystä tarkastusmenettelystä poiketen tai sitä täydentäen. Perustuslain 80 §:n mukaisen laissa säätämisen vaatimuksen kannalta saattaisi työryhmän käsityksen mukaan olla perusteltua ottaa lakiin säännös hallinnollisesta valvonnasta sekä tarkastuskohteiden valinnan perusteista. Tarkastuskohteiden valintaa koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi siltä osin kuin muualla laissa ei asiasta ole säädetty eli lähinnä kansallisista varoista maksettujen tukien tarkastuskohteiden valinnassa.

Tulisi selvittää, onko valvonnasta säädetty riittävästi lain tasolla ja miltä osin säännökset voitaisiin ottaa tukitehtävälakiin.

3.9 Takaisinperintäsaatavien perintä, korko, vanhentuminen ja sovellettava ulosottomenettely

Työryhmä esittää, että lakiin otettaisiin luku, jossa säädettäisiin takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä, takaisinperintäsaatavalle laskettavasta korosta, takaisinperintäsaatavien vanhentumisesta sekä sovellettavasta ulosottomenettelystä.

Koska kysymyksessä on yleislaki, työryhmä katsoo, että lakiin olisi perusteltua ottaa myös säännös, jonka mukaan viranomaisella on aina oikeus tuen takaisinperintään silloin kuin Euroopan yhteisöjen lainsäädäntö sitä edellyttää.

Jäsenvaltion velvollisuus ns. laittoman valtion tuen takaisinperintään seuraa komission asetuksen (EY) N:o 659/1999 14 artiklan perusteella.

Työryhmä esittää valtionavustuslain mallin mukaisesti, että tukitehtävälakiin otettaisiin erillinen säännös takaisinperintäsaatavien kuittauksesta. Voimassa olevassa laissa kuittauksesta säädetään 7 §:n 2 momentissa.

Työryhmä ehdottaa, että takaisinperintäsaatavien vanhentumista selvitettäisiin suhteessa muilla hallinnonaloilla myönnettävien tukien vanhentumista koskeviin säännöksiin. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi, voiko tukitehtävälaisissa tarkoitettu takaisinperintäpäätös olla ulosottolain 1.3.2004 voimaantulleen uuden 2 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu päätös, ja voidaanko se panna täytäntöön ulosottolain mukaisessa järjestyksessä. Samassa yhteydessä voidaan selvittää, tulisiko takaisinperintää koskevat säännökset joiltain osin yhdenmukaistaa Euroopan yhteisöjen varoista maksettavia tukia koskevan yhteisön lainsäädännön kanssa.

Tukitehtävälaisissa säädettäisiin takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä, takaisinperintäsaatavalle laskettavasta korosta, takaisinperintäsaatavien vanhentumisesta sekä sovellettavasta ulosottomenettelystä. Säännösten sisältö jäisi tarkemmin jatkovalmistelussa selvitettäväksi.

3.10 Säädöstason valinta ja valtuussäännökset

Vuosittain annettavien maatalouden kansallisia tukia koskevien valtioneuvoston asetusten osalta tukitehtävälaki on toiminut valtuuttavana säädöksenä alle kymmenelle asetukselle. Lisäksi valtuus kansallisten tukien yleisten hallintoa ja valvontaa koskevien maa- ja metsätalousministeriön asetusten antamiseen on tullut tukitehtävälaiasta. Vuosittain maa- ja metsätalousministeriön asetuksia kansallisten ja yhteisön kokonaan rahoittamien tukien hallinnosta ja maksatuksesta annetaan tukitehtävälain nojalla noin 40 kappaletta. Näistä säädöksistä noin 10 on

säädöskokoelmassa julkaistavia ja loput ministeriön määräyskokoelmassa julkaistavia.

Työryhmä katsoo, että tukitehtävälakiin on edelleen tarpeen ottaa valtuussäännökset tuen hakemisessa, myöntämisessä ja maksamisessa noudatettavaa menettelyä koskevien tarkempien säännösten antamista varten. Valtuussäännökset sijoitettaisiin kutakin menettelyä koskevaan säännökseen. Näin täytettäisiin valtuuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Tukitehtävälakiin ei sen sijaan enää otettaisi valtuutusta säätää tuen jakoperusteista tai muista tuen myöntämisen aineellisista edellytyksistä. Tarve säätää maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä tai ohjeita maksatusten osalta tulee selvittää erikseen.

Tukitehtävälakiin ehdotetaan otettavaksi valtuudet antaa tarkempia säännöksiä menettelyä koskevista seikoista. Laissa ei enää säädettäisi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä tuen jakoperusteista eikä muista tuen muotoon, määrään tai edellytyksiin liittyvistä seikoista. Valtuussäännös sijoitettaisiin kutakin menettelyä koskevan säännöksen yhteyteen. Tarve säätää maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä tai ohjeita maksatusten osalta tulee selvittää erikseen. Tarve säätää maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä tai ohjeita maksatusten osalta tulee selvittää erikseen.

YHTEENVETO

Tukitehtävälain uudistamistyöryhmä ehdottaa, että tukitehtävälaki säilytetään toissijaisena, muuta maataloushallinnon lainsäädäntöä täydentävänä menettelysäädoksenä. Tukitehtävälain säännökset jaoteltaisiin lukuihin.

Tukitehtävälain ja maaseutuelinkeinojen rahoituslain välistä suhdetta tulee selkiyttää tukitehtävälain soveltamisalasta säädettäessä. Työryhmä katsoo, että tukitehtävälakiin ei tule ottaa interventio toiminnassa käytettäviä vakuuksia ja tukia koskevia erityissäännöksiä. Niistä on syytä säätää erityislainsäädännössä.

Tukitehtävälain säännös viranomaisista säilytettäisiin pääosin ennallaan. Työryhmä ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin, onko tukitehtävälain 4 §:n säännös viranomaisen oikeudesta saada tarpeellisia tietoja verotusasiakirjoista riittävä, ja pitäisikö tiedonsaantioikeutta laajentaa tuen myöntämisen edellytysten ja tuen ehtojen riittävän valvonnan turvaamiseksi.

Tukitehtävälaiissa tulisi säätää maa- ja metsätalousministeriön oikeudesta antaa työvoima- ja elinkeinokeskuksille sekä kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille tukien hallinnoimisen kannalta tarpeellisia ohjeita. Lisäksi lakiin tulisi ottaa säännös oikeudesta antaa tuen hakijoille teknisluonteisia ohjeita tuen hakemisesta ja viranomaisessa sovellettavasta menettelystä.

Tukitehtävälain tulisi sisältää maataloustukia koskevaa hakemusta, päätöstä ja päätöksen tiedoksiantoa koskevat yhteiset, hallintolaista poikkeavat, säännökset.

Tukitehtävälain mukaisen päätöksen oikaisun ja hallintolain asiavirheen korjaamisen välinen suhde tulisi selvittää. Lisäksi tulisi selvittää, onko valvonnasta säädetty riittävästi lain tasolla ja miltä osin säännökset voitaisiin ottaa tukitehtävälakiin. Tukitehtävälaiissa säädettäisiin takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä, takaisinperintäsaatavalle laskettavasta korosta, takaisinperintäsaatavien vanhentumisesta sekä sovellettavasta ulosottomenettelystä. Säännösten sisältö jäisi tarkemmin jatkovalmistelussa selvitettäväksi.

Tukitehtävälakiin ehdotetaan otettavaksi valtuudet antaa tarkempia säännöksiä menettelyä koskevista seikoista. Laissa ei enää säädettäisi valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä tuen jakoperusteista eikä muista tuen muotoon, määrään tai edellytyksiin liittyvistä seikoista. Valtuussäännös sijoitettaisiin kutakin menettelyä koskevan säännöksen yhteyteen.

SAMMANDRAG

Stöduppgiftslagens revisionsarbetsgrupp föreslår att lagen om förfarandet vid skötseln av stöduppgifter i fråga om landsbygdsnäringsar skall bibehållas som subsidiär, som en kompletterande författning om förfarande till lagstiftningen om lantbrukshushållning. Bestämmelserna i stöduppgiftslagen skulle indelas i kapitel.

Förhållandet mellan stöduppgiftslagen och lagen om finansiering av landsbygdsnäringsar bör klargöras vid stiftande av stöduppgiftslagens tillämpningsområde. Arbetsgruppen anser att de specialbestämmelser om säkerheter och stöd som används i interventionsverksamhet inte bör upptas i stöduppgiftslagen. Det är skäl att föreskriva om dessa i speciallagstiftningen.

Bestämmelsen om myndigheterna i stöduppgiftslagen skulle i huvudsak bibehållas i sin nuvarande form. Arbetsgruppen föreslår att det i den fortsatta beredningen utreds huruvida bestämmelsen i 4 § i stöduppgiftslagen om myndigheternas rätt att få nödvändig information ur beskattningshandlingarna är tillräcklig och huruvida rätten till delfående borde utvidgas för att trygga en tillräcklig övervakning av förutsättningarna för beviljande av stöd och villkoren för stödet.

I stöduppgiftslagen bör föreskrivas om jord- och skogsbruksministeriets rätt att ge nödvändiga instruktioner till arbetskraft- och näringscentralerna samt till kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter för administrering av stöden. Därtill bör i lagen upptas en bestämmelse om rätten att ge dem som ansöker om stöd instruktioner av teknisk karaktär för sökande av stöd och det förfarande som myndigheterna tillämpar.

Stöduppgiftslagen bör innehålla enhetliga, från förvaltningslagen

avvikande bestämmelser om ansökan, beslut och delgivande av beslut om lantbruksstöd.

Förhållandet mellan rättelse av ett beslut enligt stöduppgiftslagen och rättelse av ett sakfel i förvaltningslagen bör klargöras. Därtill bör man utreda, huruvida det finns tillräckliga bestämmelser på lagnivå om övervakning och på vilket sätt bestämmelserna kan upptas i stöduppgiftslagen. I stöduppgiftslagen skulle föreskrivas om förfarandet vid återkrav, om ränta på den fordran som återkrävs, preskription av återkrävd fordran samt om det utsökningsförfarande som skall tillämpas. Bestämmelsernas innehåll skulle närmare utredas i den fortsatta beredningen.

Arbetsgruppen föreslår att i stöduppgiftslagen införs befogenheter att utfärda noggrannare bestämmelser om faktorer som berör förfarandet. I lagen skulle inte längre föreskrivas om befogenheter att utfärda noggrannare bestämmelser om villkoren för beviljande av stöd eller andra faktorer i anslutning till stödets form, belopp eller förutsättningar. Bestämmelsen om befogenheterna skulle fogas till den bestämmelse som gäller respektive förfarande.

MMM:n vuonna 2004 julkaisemat työryhmämuistiot
(ISSN: 0781-6723)

- 2004:1 Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän muistio
ISBN 952-453-154-2
- 2004:2 Ehdotus lantaisten eläinten käsittelyn suositussopimukseksi, Helsinki 2003
ISBN 952-453-158-5
- 2004:3 Maa- ja metsätalousministeriön aluekehitysstrategia 2005-2008 ja siihen liittyvä taustamuistio
- 2004:4 MMM:n ja Tiken verkkopalvelustrategia 2004-2008
ISBN 952-453-166-6
- 2004:5 Suomen zoonosisstrategia 2004-2008, Helsinki 2004
ISBN 952-453-167-4
- 2004:6 Kalastutusten kehittämistyöryhmä
ISBN 952-453-173-9
- 2004:7 Metsätalouden rahoituslakityöryhmän muistio
ISBN 952-453-177-1

ISBN 952-453-182-8
ISSN 0781-6723