

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
30 päivänä syyskuuta 1994
Lausunto n:o 13

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 22 päivältä syyskuuta 1994 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 148 laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista. Lausuntoa pyydettiin lakiehdotuksen 4 §:n vaikutuksista ehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina maatalousneuvos Esko Juvonen ja nuorempi hallitussihteeri Tanja Viljanen maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista. Tukien myöntäminen perustuu Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen. Tukien käyttöön ottamisen edellytyksenä olisi EY:n komission lupa. Tukimuodoista päättäisi valtioneuvosto. Lakiehdotukseen sisältyvät menettelysäännökset tukien hakemisesta, maksamisesta ja tukiperusteiden tarkistamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Lain voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Esityksen sääätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukseen sisältyy EY:n komission toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, koska Suomen liittymistä EU:hun koskevassa voimaansaattamislaissa (HE 135) toimivallan siirrot EY:n toimielimille tehdään mahdollisiksi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotuksen 3 §

Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan asiakirjan 138—144 artiklassa ovat määräykset maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista. Lakiehdotus sisältää tällaisiin tukiin ja niiden täytäntöönpanoon liittyvät kansalliset säännökset.

Tukien käyttöön ottamisen edellytyksenä on komissiolta saatu lupa. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvosto päättää muun muassa tukimuodoista, tukien määristä ja jakoperusteista sekä tukien maksamisen edellytyksistä. Komission lupa muodostaisi yleisluonteisen, jäsenyydestä johtuvan rajoituksen valtioneuvoston toimintavapaudelle sen päättäessä tällaisista seikoista.

Lakiehdotuksen 3 § sisältää laaja-alaisen normantovallan delegoinnin valtioneuvostolle. Delegoinnin avoimuuden valtiosääntöistä merkitystä kuitenkin vähentää, että se sittenkin selvästi rajautuu jäsenyysopimuksessa mainittuihin kansallisiin tukimuotoihin ja että vastaavallaisia tukisääntelyjä on käytännössä verraten yleisesti siirretty lakia alemmalle tasolle. Tässä tapauksessa voidaan lisäksi mainita, että komission päätettyä luvasta tukijärjestelmän kansalliseen luonteeseen oleellisesti vaikuttavat määrärahopäätökset perusteluineen tulevat, komission luvan rajoissa, tehtäviksi eduskunnassa valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Valiokunnan käsityksen mukaan 3 § ei näistä syistä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 4 §

Lakiehdotuksen 4 § sisältää säännökset neuvottelumenettelystä sekä muutettaessa kansallisia tukia komission aiemman luvan rajoissa että tehtäessä komissiolle esitys tukien muuttamisesta. Ehdotus vastaa osaksi sitä maatalouden neu-

vottelu- ja sopimusmenettelyä, joka tällä hetkellä pohjautuu maataloustuotteiden markkinajärjestelmästä vuonna 1993 säädettyyn lakiin ja aiemmin eri maataloustulolakeihin.

Valiokunta kiinnitti vuonna 1991 huomiota siihen, että maataloustulojärjestelmä ei ollut missään vaiheessa ollut kokonaisuutena arvioitavana valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, vaan eri lait oli säädetty perustuslakivaliokuntaa kuulematta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (PeVL 7/1991 vp). Valiokunnan käytännössä on lisäksi tapauksia, joista ilmenee, että valiokunta ei ole antanut ilman sen myötävaikutusta noudatettulle lainsäädäntökäytännölle valtiosääntöoikeudellista ennakkotapausarvoa.

Lakiehdotuksen 4 § on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen siltä osin kuin valtioneuvosto voisi päättää kansallisten tukien muuttamisesta komission aiemman luvan rajoissa ainoastaan maataloustuottajien keskusjärjestöjen kanssa käydyissä neuvotteluissa saavutetun sopimuksen jälkeen. Valtiosääntöoikeudellisesti tässä on kysymys siitä, että valtioneuvostolle delegoidun norminantovallan käyttämiseen osallistuisivat oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla sellaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt, joita perustuslain norminantovaltaa koskevat säännökset eivät lainkaan tunne. Valtioneuvoston norminantovallan käyttö sidottaisiin perustuslain kannalta ulkopuoliseen tahoon. Tällaisena ehdotus on valiokunnan mielestä perustuslain vastainen.

Valiokunta on käsitellyt jossain määrin vastaavanlaista tapausta lausunnossa n:o 10/1978 vp. Valiokunnan arvioitavina olivat tuolloin säännökset, joiden mukaan eräille korkeakouluille olisi ollut ennen niitä koskevan lain tai asetuksen säätämistä varattava tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa. Valiokunta piti tämän sisällöksi säännöksiä varsinaiseen lainsäädäntömenettelyyn puuttuvina ja siten perustuslain vastaisina (ks. myös PeVL 20/1994 vp).

Lakiehdotuksen 4 § on saatettavissa perustuslain norminantovaltaa koskevien säännösten kannalta asianmukaiseksi, jos ehdotusta muutetaan niin, että valtioneuvoston norminantovallan käyttämistä sitoo pelkästään velvoite neuvotella asiasta maataloustuottajien keskusjärjestöjen kanssa. Tällainen puhdas menettelytapavelvoite ei lopulta rajoittaisi valtioneuvoston norminantovaltaa.

Lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos 4 § saa esimerkiksi seuraavan sisällön:

”Kansallisten tukien muuttamisesta komission aiemman luvan rajoissa tai niiden muuttamista koskevien esitysten tekemisestä komissiolle neuvotellaan (*poist.*) valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välillä. Neuvottelut aloitetaan viipymättä toisen osapuolen pyynnöstä. Valtioneuvosto *asettaa neuvotteluille kohtuullisen määräjän ja määrää* valtion edustajat neuvotteluihin.

Valtioneuvosto päättää tukien muuttamisesta tai tukia koskevien esitysten tekemisestä (*poist.*) komissiolle sen jälkeen kun (*poist.*) on menetelty 1 momentin mukaisesti. (*Poist.*)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)”

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyssä noudatettava perustuslainsäätämisyjärjestys

Mikäli 4 §:ää ei kuitenkaan muuteta, joudutaan arvioimaan, onko esityksen mukainen lakiehdotus käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä vai 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä. Jälkimmäinen ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys tulee käytettäväksi, jos 4 §:ssä ehdotettu valtioneuvoston norminantovallan sitominen johtuisi välittömästi Suomen jäsenyysopimuksesta (PeVL 15/1992 vp).

Valiokunnan käsityksen mukaan jäsenyysopimus ei edellytä kansallisiin tukiin liittyvän päätöksenteon järjestämistä juuri tällä tavoin, vaan tämänkaltaisten kansallisten menettelymuotojen ratkaiseminen on jätetty jäsenvaltion omaan harkintavaltaan. Näin ollen lakiehdotuksen 4 § puhtaasti kansallisena järjestelynä aiheuttaa sen, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan, jos 4 §:stä tehty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, J.

Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet von Bell ja Helle.

Eriävä mielipide

Mielestämme lakiehdotus (HE 148) liittyy sekä ajallisesti että sisällöllisesti EU-liittymissopimukseen ja mahdollisen jäseneksi tulon vaatimisiin kansallisiin ratkaisuihin. Lailla järjestetään kansallisia tukia koskeva neuvottelumenettely ja päätöksenteko. Tukimuodoista päättäisi valtioneuvosto.

Neuvottelu- ja sopimusmenettely valtioneuvoston ja maataloustuottajien järjestöjen välillä ei ole lainsäädännössämme uusi järjestely. Vastaavanlaista myötävaikutusta valtioneuvoston päätöksentekoon on toteutettu maataloustulolaeissa jo vuodesta 1956 lähtien.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Matti Väistö

Katsommeekin, että lakiehdotus on VJ 69 §:ssä tarkoitettu voimaansaattamislaki. Näin ollen valiokunnan olisi tullut esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan, jos 4 §:stä tehty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Tero Mölsä

