

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
30 päivänä syyskuuta 1994
Lausunto n:o 11

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 149 laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

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

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta. EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa säännellään lähinnä EY:n antamin asetuksin, jotka sellaisinaan sitovat jäsenvaltioita. Asetuksissa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän kansallisesti yhteistä maatalouspolitiikkaa täytäntöönpanevista toimielimistä ja niistä rangaistussäännöksistä, joita voidaan määrätä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevia säädöksiä vastaan rikkoneille.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukseen sisältyy EY:n komission toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyk-

sessä, 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

Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset kohdat lakiehdotuksessa koskevat maa- ja metsätalousministeriön toimivallan siirtämistä (2 §:n 2 mom.) sekä valvontatehtävien järjestämistä (3—6 §).

Useiden hallitusmuodon säännösten, ennen muuta hallinnon lainalaisuusperiaatteen ilmaisevan 92 §:n 1 momentin voidaan katsoa ilmentävän vaatimusta, jonka mukaan viranomaisten julkista valtaa sisältävän hallinnollisen toimivallan tulee perustua eduskuntalakiin tai sitä alempiasteiseen asianmukaisesti annettuun säädökseen. Nyt käsillä olevassa tapauksessa toimivallan yleisluonnehdinta, ”lain yleinen täytäntöönpano”, sisältyisi lain 2 §:ään, jonka 2 momentissa myös tehtäisiin mahdolliseksi siirtää maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä toimivaltaa oman hallinnonalan viranomaiselle tietyn asian tai asiaryhmän osalta, siis rajallisesti.

Samoin rajoissa maa- ja metsätalousministeriö voi ehdotuksen mukaan myös sopia asianomaisen ministeriön kanssa toimivaltaansa kuuluvien tehtävien siirtämisestä toisen hallinnonalan viranomaiselle. Tämä mahdollisuus voisi ulottua myös yksityiseen kohdistuvaa julkista valtaa sisältävään toimivaltaan, sillä sitä ei ole erotettu siirtämismahdollisuudesta. Valiokunta ei pidä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että viranomaisen toimivalta tällaiselta rajoitetulta osaltaankaan voisi pohjautua sopimukseen. Toimivallan siirtäminen tulee tällöinkin toteuttaa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä.

Lain yleistä täytäntöönpanoa koskevaa maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaa voitaisiin 2 §:n 2 momentin lopussa olevan säännöksen nojalla siirtää myös maatalous- ja puutarha-alan yhteenliittymille. Pykälän kokonaisuus huomioon ottaen on katsottava, että tällainen toimivallan siirto on tarkoitettu varsin poikkeukselliseksi. Ehdotus on kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti erikoinen, koska joidenkin julkisluonteisten tehtävien kuuluminen tällaisille yksityisille yhteenliittymille jäisi itse lain tasolla vain tarkemmin yksilöimättömäksi mahdollisuudeksi. Tehtävät, joita voitaisiin siirtää ministeriöltä, ja niitä hoitavat yhteenliittymät selviäisivät vasta ministeriön päätöksestä. Valiokunnan mielestä on välttämätöntä joko täsmentää lakia näiltä osin tai muuttaa sitä niin, että tarkoitettuja yhteenliittymiä voidaan pelkästään käyttää apuna kyseisten tehtävien hoidossa.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan edellä mainittuja yhteenliittymiä saadaan käyttää apuna valvonnan täytäntöönpanossa. On kiistatonta, että tähän avustavaan tehtävään, kuten ei yleensääkään esimerkiksi 4 ja 5 §:ssä säännelyihin valvontatapoihin kytkeydy oikeutta käyttää voimakeinoja. Se kuuluu tarvittaessa 3 §:n 2 momentin virka-apusäännöksen perusteella poliisille. Näin ollen ehdotuksen on katsottava olevan sopusoinnussa valiokunnan tulkintakäytännön kanssa (ks. siitä esim. PeVL 1/1994 vp). Valiokunta ehdottaa kuitenkin selkeyssyistä 4 ja 5 §:ää täsmennettäväksi nimenomaisin maininnoin siitä, että kyseiset oikeudet ovat vain viranomaisen palveluksessa olevilla henkilöillä.

Lakiehdotuksen 6 § koskee EY:n toimielinten ja niiden määräämien tarkastajien tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Tämänkaltaisten oikeuksien uskomista muille kuin suomalaisille viranomaisille on vakiintuneesti pidetty poikkeuksena hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä (esim. PeVL 15/1992 vp) ja siten katsottu vaativan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa todetaan, että useissa EY:n asetuksissa on edellytetty kansallisella tasolla säädettäväksi EY:n toimielinten ja niiden määräämien tarkastajien osallistumisoikeudesta jäsenvaltioissa suoritettaviin tarkastuksiin ja siihen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta.

EY:n asetuksissa on tämän kysymyksen osalta tietävästi annettu toisistaan jonkin verran poikkeavia määräyksiä: komission tarkastusten toimittamiseen valtuuttamalla virkamiehillä on oltava pääsy tilikirjoihin ja muihin asiakirjoihin (9

artikla neuvoston asetuksessa n:o 729/70), komission henkilöstöön kuuluvilla on kansallisten säädösten mukaisesti pääsy kaikkiin tarkastuksiin ja asiakirjoihin (21 artikla neuvoston asetuksessa n:o 4045/89), komission henkilöstöön kuuluvat voivat osallistua tarkastuksiin ja heillä on pääsy samoihin tiloihin ja asiakirjoihin kuin kansallisilla viranomaisilla (6 artikla neuvoston asetuksessa n:o 595/91) ja komission virkamiehet voivat tehdä tutkimuksia ja tarkastuksia (11 artikla neuvoston asetuksessa n:o 3508/92).

Edellä esitetyn kaltaiset määräykset tulee valiokunnan käsityksen mukaan ymmärtää niin, ettei niissä edellytetä kansallisesti annettavaksi erillisiä säännöksiä komission tarkastajien oikeuksista. Heillä on tietynlainen asema jäsenvaltioissa suoritettavissa tarkastuksissa jo suoraan tällaisien EY:n asetusten perusteella. Näin ymmärrettynä ja jos muunkaan tyyppisiä EY:n asetuksia ei ole annettu, 6 § voidaan poistaa lakiehdotuksesta tarpeettomana.

Mikäli 6 § kuitenkin esimerkiksi informatiivisista syistä halutaan sisällyttää lakiin, asia on aiemmin mainituista syistä merkityksellinen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, koska laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä käsiteltäisiin eduskunnassa valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. — Valiokunta ei ole vielä ottanut kantaa tämän voimaansaattamislain käsittelyjärjestykseen.

Tämän käsityksen johdosta on aihetta kiinnittää huomiota valiokunnan käytäntöön siitä, minkä oikeustilan perusteella jonkin lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä on arvioitava. Valiokunnan tuorein kannanotto sisältyy lausuntoon n:o 21/1992 vp (ks. myös PeVL 15/1986 vp ja 2/1987 vp). Siinä valiokunta katsoi käsiteltävänä olleeseen lakiehdotukseen sisältyneen ristiriidan omaisuuden suojan kanssa tulleen otetuksi huomioon jo käsiteltäessä ETA-sopimuksen voimaansaattamislakia, jonka kanssa osa samaa lainsäädäntökokonaisuutta silloinen lakiehdotus oli. Voimaansaattamislaki oli tuolloin hyväksytty eduskunnassa, mutta sitä ei ollut vielä vahvistettu eikä se ollut tullut voimaan. Valiokunta lausui: ”Voimaansaattamislain vaikeutettuun käsittelyjärjestykseen tältä osin johtaneet ... syyt huomioon ottaen voidaan vastaavat kansalliset

lainsäädäntötoimet toteuttaa nyt tavallisella lailla.”

Samaa linjaa seuraten tässä tapauksessa on katsottava, että 6 §:n sisältävänä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä vain, jos lain sisällön ja siten johtolauseenkin kannalta ratkaisevaa toista käsittelyä ei saateta loppuun, ennen kuin liittymissopimuksen voimaansaattamislaki on hyväksytty eduskunnassa. Tätä edeltävään vaiheeseen ajoittuvassa käsittelyssä olisi noudatettava sellaista perustuslainsäätämisyjärjestystä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin nojalla sovelletaan valtiosopimuksen voimaansaattamislakiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, edellyttäen

1) että 2 §:n 2 momentista tehty valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon; muussa tapauksessa lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä; ja

2) että 6 § poistetaan lakiehdotuksesta tai

että 6 §:n sisältävän lakiehdotuksen toista käsittelyä ei saateta loppuun, ennen kuin hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä lakiehdotus on hyväksytty; muussa tapauksessa 6 §:n sisältävä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä.

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

Eriävä mielipide

Emme voi hyväksyä valiokunnan enemmistön kantaa, jonka mukaan valiokunnan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten huomioon ottaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tältä osin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Valiokunnan mietinnössään tältä osin esittämät huomautukset ovat mielestämme sellaisia lainsäädännön asianmukaista sisältöä koskevia yleispäteviä näkökohtia, jotka on muun muassa oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ja sisäisen johdonmukaisuuden takia otettava huomioon.

Tällaisia seikkoja ei pitäisi sivuuttaa edes vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Toisaalta ei mielestämme ole mahdollista pitää niitä suoranaisina säätämisyjärjestykseikkoina, koska tämän kannan tueksi ei ole löydettävissä nimenomaisia perustuslainsäännöksiä tai niistä johdettavissa olevaa yksiselitteisen selvää, perustuslain tasoiseksi katsottavaa oikeusperiaatetta.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että valiokunnan mietinnön ponnen 1 kohta olisi tullut poistaa.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Sauli Niinistö
Tero Mölsä

Päivi Varpasuo
Pekka Viljanen
Gunnar Jansson

Johannes Leppänen
Matti Väistö

