

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 47/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (HE 168/2001 vp) valmistelevalle valiokunnalle käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Esko Laurila, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Outi Suviranta, oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Ilkka Saraviita.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain korvaava uusi, saman niminen laki. Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat valtion talousarvioon otettavien määrärahojen rajoissa maa- ja puutarhataloudelle myönnettävät Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaiset kansalliset tuet. Lakia ei sovelleta yhteisön kokonaan rahoittamiin tukiin ja palkkioihin eikä maaseutuelinkeinojen rahoituslain, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslain tai kolttalain perusteella maksettaviin tukiin. Lakiehdotus sisältää säännöksiä tukimuodoista ja niistä päättämisestä, tukien määrätymisperusteista, tukien alentamisesta ja epäämisestä sekä erinäisistä menettelytapoja koskevista seikoista. Lakiehdotus perustuu pääosiltaan voimassa olevaan lakiin ja nykyiseen käytäntöön. Uudistuksen pääasiallinen tarkoitus on saattaa maa- ja puutarhatalouden

kansallisia tukia koskeva lainsäädäntö täyttämään perustuslaista johtuvat vaatimukset.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Maaseutuviraston perustamista koskeväksi lainsäädännöksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Esityksen säätämisperusteiden mukaan lakiehdotuksen säännökset tukien määrätymisperusteista sekä tukien alentamisesta ja epäämisestä koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Säännöksillä ei kuitenkaan puututa perustuslailla suojattuihin seikkoihin. Lakiehdotus voidaan siksi käsitellä tavallisen lain säätämisperusteissa. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Ehdotetun lain pääasiallisena tarkoituksena on saattaa maa- ja puutarhatalouden kansallisia tukia koskeva lainsäädäntö vastaamaan perustustaista johtuvia vaatimuksia nostamalla sääntelyä tukijärjestelmän perusteista lain tasolle. Lakiehdotus sisältää säännöksiä eri tukimuodoista, tukien määräytymisperusteista sekä tukien alentamisesta ja epäamisestä samoin kuin tukijärjestelmän piiriin kuuluvista maa- ja puutarhatalouden harjoittajista. Merkittävä osa tukijärjestelmän sääntelystä on kuitenkin ehdotettu toteutettavaksi lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Tukien määristä, yksikkötuen tasoista ja tukialueista säädetään lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Samoin valtioneuvoston asetuksella on ehdotettu säädettäväksi paitsi kunkin tukimuodon erinäisistä yksityiskohdista myös tuen muista ehdoista ja määräytymisperusteista (9 §:n 3 mom., 10 §:n 6 mom., 11 §:n 4 mom., 12 §:n 4 mom., 13 §:n 4 mom. ja 14 §:n 4 mom.). Muiden kuin lakiehdotuksen 9—14 §:ssä tarkoitettujen tukien osalta valtioneuvoston asetuksella säädetään 15 §:n 3 momentin nojalla myös tukimuodoista ja tukien kestosta. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan lakiehdotuksen mukaan säännöksiä kunkin tukimuodon teknisluonteisista yksityiskohdista (9 §:n 4 mom., 10 §:n 7 mom., 11 §:n 5 mom., 12 §:n 5 mom., 13 §:n 5 mom. ja 14 §:n 5 mom.).

Lainsäädäntövallan laajahkoon delegointiin perustuvaa ehdotusta on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtana on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä

yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (ks. PeVL 34/2000 vp, s. 3—4 ja PeVL 43/2000 vp, s. 2—3). Valtuuttavaan lakiin kohdistuu perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia sen täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Kansallisten tukien sallittavuutta määrää Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehty sopimus, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87—89 artikla ja muu Euroopan yhteisön lainsäädäntö. Tukia voidaan lakiehdotuksen 1 §:n mukaan myöntää tämän sääntelyn puitteissa ja valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Tuet ovat siten harkinnanvaraisia. Lailla ei ole ehdotettu säädettäväksi tukijärjestelmän soveltamisalan piiriin kuuluvan henkilön oikeudesta saada tukea. Kansalliset tuet ovat kuitenkin maa- ja puutarhataloutta harjoittavan kannalta tärkeitä tulonlähteitä, minkä vuoksi tukijärjestelmän perusteista on perusteltua säätää lailla.

Valtioneuvoston asetusantovaltuudet ovat lakiehdotuksessa yleensä riittävän tarkasti rajattuja. Valtuudet rajautuvat Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaisiin kansallisiin tukimuotoihin, minkä lisäksi niitä rajaavat ehdotetun lain säännökset ja eduskunnan päätökset valtion talousarvioon otettavista määrärahoista, niiden käyttötarkoituksista ja muista talousarvion perusteluista (ks. PeVL 13/1994 vp). Valtioneuvostolla on vanhastaan ollut talousarvion soveltamisen menettelyyn liittyvää norminantovaltaa samoin kuin toimivalta antaa budjetin määrärahanormeja täydentäviä määräyksiä. Perustuslain säännöksillä lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen antamisesta ei ole ollut tarkoitus vaikuttaa valtioneuvoston tällaiseen norminantovaltaan sitä rajoittavasti (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/II). Valtioneuvoston toimivallasta on perustuslakiuudistuksen jälkeen lisätty yleissäännös valtion talousarviosta annettuun lakiin. Sen 7 c §:n mukaan tarkempia säännöksiä määrärahan talousarvion mukaisesta käyttämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus tarkemman tukisääntelyn delegoimisesta valtioneuvoston asetuksella toteutet-

tavaksi ei edellä esitetyn perusteella ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena, että valtuuksien nojalla annettavien asetusten muuta sääntelyä täsmentävä luonne ilmenee ehdotettua selvemmin itse valtuussäännösten tekstistä (esim. "Valtioneuvoston asetuksella säädetään *tarkemmin...*"; ks. PeVL 39/2001 vp, s. 2/II). Sama huomautus koskee ehdotettuja säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksenantovaltuuksista.

Tukijärjestelmän budjettisidonnaisuuden (ja EU-sidonnaisuuden) vuoksi ei valiokunnan mielestä ole estettä sille, että valtioneuvosto voi lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin nojalla säätää lain 9—14 §:ssä tarkoitettuja järjestelmän perusrakenteisiin kuuluvia tukia täydentävistä tukimuodoista.

Valiokunta korostaa, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain alasta rajoittaa suoraan asetuksella annettavien säännösten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten tulkintaa (ks. esim. PeVL 39/2001 vp, s. 3/I). Valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista. Tuen hakijaan ei esimerkiksi voida asetuksella kohdistaa muita kuin laista johtuvia velvoitteita säädettäessä tukimuotoja koskevissa valtuussäännöksissä tarkoitetuista "muista tuen ehtoista ja määräytymisperusteista" tai 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuista sitoumukseen perustuvien "tukien ehtoista". Valiokunta huomauttaa, että valtioneuvoston asetuksella ei voida lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin nojalla antaa yksilön oikeusaseman perusteisiin tai muuten lain alaan kuuluvia säännöksiä Euroopan yhteisön asettamien tukiehtojen toimeenpanosta (ks. myös PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin mukaan saman pykälän 1 momentin säännöksistä voidaan poiketa valtioneuvoston asetuksella säädettävissä tapauksissa. Valtuutus on liian avoin. Esityksen perusteluista (s. 16/I) ilmenee, että valtuutus on tarpeen lähinnä valvontaseuraamusten yhteensovittamiseksi ja kohtuuttoman ankarien seuraamusten välttämiseksi. Valtuutusta on

välttämätöntä täsmentää sen tarkoitusta paremmin vastaavaksi.

Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettua tukea haetaan toimivaltaiselta maaseutuelinkeinoviranomaiselta. Saman pykälän 3 momentin perusteella näyttää kuitenkin siltä, että maa- ja metsätalousministeriö voisi säätää toimivaltaisesta viranomaisesta. Koska tukisääntely on tuen saajan kannalta merkityksellään rinnastettavissa hänen oikeuttaan koskevaan sääntelyyn, on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista ehdotettua täsmällisemmin (ks. esim. PeVL 7/2001 vp, s. 4/II ja PeVL 21/2001 vp, s. 4/I). Vähimmäisvaatimus on, että laissa luetellaan siinä tarkoitettavat mahdolliset toimivaltaiset viranomaiset.

#### *Neuvottelumenettely*

Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisistä neuvotteluista kansallisia tukia koskevien esitysten tekemisestä Euroopan yhteisöille. Ehdotus vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 4 §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/1994 vp ja PeVL 13a/1994 vp). Valiokunta on tuolloin arvioinut perustuslain kannalta ongelmattomaksi sellaisen menettelytapavelvoitteen, joka ei lopullisesti sido valtioneuvoston ratkaisuvaltaa. Tätä kantaansa vastaavasti valiokunta pitää lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin sanamuodon tarkistamista välttämättömänä. Siitä tulee ehdotettua selvemmin ilmetä, että ratkaisuvalta esityksen tekemisestä kuuluu kaikissa tapauksissa valtioneuvostolle. Momentti voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Valtioneuvosto päättää esityksen tekemisestä Euroopan yhteisölle. Valtioneuvosto päättää asiasta myös siinä tapauksessa, että 1 momentissa tarkoitettua sopimusta ei saada aikaan maa- ja metsätalousministeriön erikseen asettamassa määräajassa."

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksen 27 §:stä tulee käydä ilmi, että Maaseutuvirasto on pykälässä tarkoitettu poikkeukset myöntävä viranomainen (ks. 30 §:n 2 mom.).

**PeVL 47/2001 vp — HE 168/2001 vp**

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti sisältää informatiiviseksi tarkoitettua viittauksen Maaseutuviraston määräystenantovaltaan. Tästä on eriytyksen perusteella ehdotettu otettavaksi säännökset maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoitettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain 13 §:ään. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kyseistä valtuussäännöstä asianomaisesta

esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 46/2001 vp).

***Lausunto***

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-*  
*lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
jäs. Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok  
Johannes Leppänen /kesk

Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok  
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.