

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksestä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmistelevalle esitykselle hallituksen esityksen n:o 149.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto (PeVL 11) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina maatalousneuvos Heimo Hanhilahti, vanhempi hallitussihteeri Esko Laurila, nuorempi hallitussihteeri Tanja Viljanen, kansainvälisten asioiden avustaja Juha Kärkkäinen, ylitarkastaja Hilka Hakatie, vs. ylitarkastaja Olli-Pekka Peltomäki, esittelijä Pekka Sandholm, erikoissuunnittelija Seija Ahonen ja suunnittelija Tapani Sirviö maa- ja metsätalousministeriöstä, vanhempi budjettisihteeri Elina Selinheimo valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Kirsi Salo oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Terttu Melvasalo ympäristöministeriöstä, vs. hallitusneuvos Elise Pekala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, osastonjohtaja Markku Suojanen, jaostopäällikkö Johannes Ijas, jaostopäällikkö Timo Mikkilä, jaostopäällikkö Olavi Lindstedt ja kylvösiemenasiamies Juha Ruippo Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Ola Rosendahl ja sihteeri Tage Ginström Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, maakuntatagronomi Henry Lindström Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, piiripäällikkö Sirkka Laakia Turun maaseutuelinkeinopiiristä, piiripäällikkö Sakari Ängeslevä Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiristä, apulaissiiripäällikkö Vilho Takamäki Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiristä, johtaja Ritva Huttunen Valtion viljavarastosta, johtaja Jorma Kumpulainen Maatalouden tutkimuslaitoksesta, varatoimitusjohtaja Matti Hannula, johtaja Antero Leino ja ulkomaankauppapäällikkö Lea Lastikka Elintarviketeollisuusliitosta, pääsihteeri Leena Simonen Suomen Kuluttajaliitosta, toiminnanjohtaja Jarmo Sipilä Suomen siipikarjaliitosta, toiminnanjohtaja Pekka Terhemaa Luonnonmukaisen viljelyn liitosta,

koulutuspäällikkö Tuomas Perheentupa ja luomukonsulentti Kirsti Salo Suomen 4H-liitosta, luomutuotannon kehityspäällikkö Kaarlo Kinunen edustaen Maaseutukeskusten Liittoa ja Svenska lantbrukssällskapens förbundia, puheenjohtaja Marja-Liisa Ylitalo ja jäsen Risto Salminen Sikatalouskerhojen työvaliokunnasta, Lounais-Suomen Osuusteurastamon hankintajohtaja Juha Ruohola ja Broilertalo Oy:n toimitusjohtaja Matti Perkonen edustaen LSO konsernia, lakimies Vesa Silaskivi Valio Oy:stä, toimitusjohtaja Seppo Paatelainen Lihapolar Oy:stä, toimitusjohtaja Juhani Kuusisto Sucros Oy:stä, viestintäjohtaja Esko Lindstedt Cultor Oy:stä, varatoimitusjohtaja Matti Suokas Suomen Sokeri Oy:stä, johtaja Anssi Aapola Raisio Yhtymästä, kaupallinen johtaja Pentti Karri Mildola Oy:stä, Maatalouskeskon johtaja Kimmo Vilppula Kesko Oy:stä, toimitusjohtaja Jussi Kotipelto Suomen Vilja Oy:stä ja tuotantopäällikkö Teuvo Pollari Oy Alko Ab:n Koskenkorvan teollisuusyksiköstä.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Suomen Euroopan unioniin (EU) liittymisen johdosta säädettäväksi laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvat muun muassa eri maataloustuoteryhmien markkinajärjestelmiin (19) kuuluvat tuotteet, Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimuksen (Rooman sopimus) liitteeseen II kuulumattomat tuotteet sekä tuotteet, joiden valmistuksessa on käytetty maataloustuotteita.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa säännellään EY:ssä pääosin asetuksin, jotka ovat sellaisenaan jäsenvaltioita sitovia. Asetukset ovat yleensä varsin yksityiskohtaisia, mutta edellyttävät kuitenkin eräitä täydentäviä kansallisia säännöksiä, kuten säännöksiä täytäntöönpanoviranomaisista ja rangaistusseuraamuksista.

Ehdotuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö olisi yhteisön asetuksissa tarkoitettu yhteistä maatalouspolitiikkaa täytäntöönpaneva toimivaltainen viranomaislainen. Maa- ja metsätalousministeriö voisi siirtää toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä edelleen alaiselleen hallinnonalan viranomaiselle ja tarvittaessa myös muun hallinnonalan viranomaiselle. Rangaistusseuraamukseksi ehdotetun lain ja yhteisön säännösten rikkomisesta ehdotetaan sakkorangaistusta.

Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135), jäljempänä EU-esitys, josta myös maa- ja metsätalousvaliokunta tulee antamaan lausuntonsa. Tarkoituksena on, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus tulisi voimaan samanaikaisesti jäsenyyden kanssa. Lain voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella. Esitys liittyy lisäksi valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa säännellään pääosin yhteisön antamin asetuksin, jotka ovat sellaisenaan jäsenvaltioita sitovia. EY:lle on annettu yksinomainen toimivalta yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Jäsenvaltiot eivät voi noudattaa kansallista maatalouspolitiikkaa. Jäsenvaltioiden päättävältä on jätetty lähinnä yhteisen maatalouspolitiikan käytännön täytäntöönpano, toimivaltaiten elinten nimeäminen sekä rangaistusseuraamuksista päättäminen.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpano tulisi olemaan pääosin hyvin teknisluonteista hallinnollista norminantoa, ei lainsäädäntövallan käyttämistä tai sen delegointia. Kansallisen sääntelyn varaan jätettyjä toimenpiteitä ovat muun muassa Euroopan maatalouden tuki- ja ohjauksellaan liittyvät rahoitusta ja maksutusta koskevat toimenpiteet, interventio-toiminnot ja maataloustuotteiden vakuusjärjestelmiä koskevat menettelyt. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee muun muassa huolehtia tarkastuksista, valvonnasta, hinta- ja määräseurannan järjestämisestä sekä erilaisten tietojen keräämisestä ja välittämisestä edelleen komissiolle ja muille jä-

senvaltioille. Vastaavatyypistä norminantovaltaa maa- ja metsätalousministeriöllä on myös voimassa olevan maatalouslainsäädännön nojalla. Mikäli jonkin asiakokonaisuuden katsottaisiin edellyttävän laintasoista sääntelyä, siitä voitaisiin lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla säätää lailla.

Valiokunta katsoo, että laintasoista sääntelyä edellyttävät ainakin sellaiset kansallisesti päätettävät järjestelyt, jotka vaikuttavat keskeisesti yksilön tai elinkeinonharjoittajien oikeuksiin. Tällaisia järjestelyjä ovat muun muassa tuotanto-oikeuksia koskevat säännökset, kuten kiintiöjärjestelyt.

Valiokunta edellyttääkin, että elinkeinonharjoittajien tuotanto-oikeuksien, kuten maitokiintiöiden sekä emolehmä- ja uuhipalkkiokiintiöiden määräytymisen perusteista ja muista tuotanto-oikeuksiin olennaisesti vaikuttavista seikoista säädetään lailla.

Yksityiskohtaiset kannanotot

2 §. *Toimivaltainen viranomaislainen.* Pykälä sisältää säännökset yhteistä maatalouspolitiikkaa täytäntöönpanevista toimivaltaisista viranomaisista Suomessa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että maa- ja metsätalousministeriön toimivallan siirtäminen muun hallinnonalan viranomaiselle edellyttäisi pelkän ministeriöiden välisen sopimuksen sijasta nimenomaista päätöstä ja että maa- ja puutarhalaan yhteenliittymiä voitaisiin ainoastaan käyttää apuna täytäntöönpanossa.

4 §. *Tiedonsaantioikeus ja 5 §. Tarkastusoikeus.* Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin tehtäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa ehdotetut valvontakeinojen käyttämistä koskevat täsmennykset.

6 §. *Euroopan yhteisön tarkastajien oikeudet.* Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten säännös yhteisön tarkastajien oikeuksista ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi.

8 § (9 §). *Rangaistussäännös.* Asiantuntijalausuntojen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on päällekkäisyyttä rikoslain säännösten kanssa. Ottaen kuitenkin huomioon pykälän 2 momenttiin sisältyvän ankaruusvertailua edellyttävän toissijaisuuslausekkeen, valiokunta katsoo, ettei päällekkäisyydellä ole merkitystä säännösten soveltamisen kannalta. Valiokunta toteaa lisäksi, että päällekkäisyyt-

tä on myös pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohdan kesken ja ehdottaa niitä yhdistettäväksi.

9 §. *Ahvenanmaa. (uusi)* Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen ja unionin välisissä jäsenyysneuvotteluissa on sovittu siitä, ettei EY:n perustamissopimuksia sovelleta Ahvenanmaahan, jollei maakunta hyväksy hallituksen EU-esitykseen liittyvää lakiehdotusta Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. EY:n perustamissopimus merkitsisi, mikäli maakunta hyväksyisi sanotun lain, että muun muassa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 18 §:n 15 ja 16 kohdassa tarkoitettua maakunnan lainsäädäntövaltaa ja näihin aloihin liittyvää 25 §:ssä tarkoitettua maakunnan hallintovaltaa siirtyisi unionin toimielimille. Mainitun 18 §:n 15 ja 16 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maa- ja metsätaloutta, maataloustuotannon ohjaamista, metsästystä ja kalastusta,

kalastusalueiden rekisteröintiä ja kalastuselinkeinojen ohjaamista koskevat asiat. Ahvenanmaan ratkaisusta riippumatta valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat, lähinnä lain 27 §:n 15 kohdan mukaiset maatalous- ja kalataloustuotteiden hintoja sekä maataloustuotteiden viennin edistämistä koskevat asiat, siirtyisivät unionin toimielimille heti muun Suomen liittyessä unionin jäseneksi.

Ahvenanmaan aseman huomioon ottamiseksi valiokunta ehdottaa, että nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 lukuun (Erityiset säännökset) lisättäisiin uusi Ahvenanmaata koskeva 9 §.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Toimivaltainen viranomainen

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Maa- ja metsätalousministeriö voi jonkin asian tai asiaryhmän osalta *päätöksellään* siirtää 1 momentissa tarkoitettuun toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä määräämälleen hallinnonalansa viranomaiselle (*poist.*) sekä muun hallinnonalan viranomaiselle, *edellyttäen* että tehtävien siirrosta, laajuudesta ja siihen liittyvistä menettelyistä sovitaan erikseen maa- ja metsätalousministeriön ja asianomaisen ministeriön välillä. Tehtäviä *hoitettaessa* voidaan tarvittaessa käyttää *apuna* maatalous- ja puutarha-alan *yhteenliittymiä*.

2 luku

Valvonta ja rangaistukset

3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

Tiedonsaantioikeus

Valvontaa suorittavilla *viranomaisen palveluksessa olevilla* henkilöillä on oikeus saada tässä laissa tarkoitettua valvontaa, seuranta- ja raportointia varten tarpeelliset myynti-, osto-, kirjanpito-, varastointi-, kuljetus- ja muut asiakirjat sekä muut tarpeelliset tiedot maa- ja puutarhataloustuotteita, niiden tuotantoa, käsittelyä, kaupaa, maahantuontia ja maastavientiä, varastointia, jalostusta, kuljetusta sekä muuta niihin verrattavaa toimintaa harjoittavilta henkilöiltä ja yrityksiltä samoin kuin valtion ja kunnan viranomaisilta, valtion virastoilta ja laitoksilta sekä

maatalous- ja puutarha-alan tuottajien yhteenliittymiltä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

5 §

Tarkastusoikeus

Valvontaa suorittavilla viranomaisen palveluksessa olevilla henkilöillä on oikeus tarkastaa maa- ja puutarhataloustuotteet, niiden tuotantolosuhteet, tuotantorakennukset ja -laitokset, jalostuslaitokset, varastot, laitteistot, kuljetuskalusto ja viljelmät sekä muut sellaiset olosuhteet, jotka liittyvät Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanoon.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

6 §

(Poist.)

6 ja 7 §

(Kuten 7 ja 8 § hallituksen esityksessä)

8 § (9 §)

Rangaistussäännös

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) estää valvontaviranomaista suorittamasta tämän lain mukaista valvontaa, tai

3) muulla tavalla rikkoo yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevia säännöksiä tai viranomaisen niiden taikka tämän lain nojalla antamia määräyksiä,

(4 kohta poist.)

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annettujen säännösten rikkomisesta sakkoon.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Erityiset säännökset

9 § (uusi)

A h v e n a n m a a

Tätä lakia sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnassa sikäli kuin kysymys on valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) nojalla kuuluvista asioista. Maaseutuelinkeinopiireille ja kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisille tällöin kuuluvat tehtävät hoitaa Ahvenanmaan maakunnan lääninhallitus ja kunnanhallitukset tai kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset.

10—12 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja S-L. Anttila, varapuheenjohtaja Iivari, jäsenet Järvelähti, Kalli, Koistinen, Lahikainen, Ollila, Polvinen, Raja-

mäki, Rinne, Saario, Saastamoinen, Urpilainen ja Westerlund sekä varajäsenet Björkenheim ja Puhakka.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

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 säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukseen sisältyy EY:n komission toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä 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.

Samoissa 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 säänneltyihin valvontatapoihin kytkeydy oikeutta käyttää voimakeinoja. Se kuuluu tarvittaessa 3 §:n 2 momentin virka-apusäännöksen perusteella poliisille. Näin ollen ehdotuksen on katsottava olevan sopusoinnussa valiokunnan tulkin- takäytännön 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 käsittelyjärjestyksestä 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 omaisuudensuojan 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 selaista perustuslainsäätämisyjärjestystä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin nojalla sovelletaan valtiosopimuksen voimaansaattamislakiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

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

1) että 2 §:n 2 momentista tehty valtiösääntöoikeudelliset 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.

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 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 suoranaishina säätämisyjärjestykseikkoina, koska tämän kannan tueksi ei ole löydettävissä nimenomaisia perustuslainsäätämismenettelyjä tai niistä johdettavissa olevaa yksiselitteistä 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

