

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista

Eduskunta on 8 päivänä syyskuuta 1994 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 148.

Valiokunta on pyytänyt hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 4 §:stä ja sen muutosehdotuksesta lausunnon perustuslakivaliokunnalta. Lausunnot (PeVL 13 ja 13 a) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kanslia-päällikkö Reino Uronen, maatalousneuvos Esko Juvonen, maatalousneuvos Juhani Tuisku, maatalousneuvos Heimo Hanhilahti, vanhempi hallitussihteeri Esko Laurila, nuorempi hallitussihteeri Tanja Viljanen, nuorempi hallitussihteeri Katriina Pessa, kansainvälisten asioiden avustaja Juha Kärkkäinen, puutarhaylitarkastaja Taina Vesanto, ylitarkastaja Hilikka Hakatie, vs. ylitarkastaja Olli-Pekka Peltomäki, esittelijä Pekka Sandholm, erikoissuunnittelija Seija Ahonen ja suunnittelija Tapani Sirviö maa- ja metsätalousministeriöstä, kaupallinen neuvos Jarmo Vaitinen ulkoasiainministeriöstä, vanhempi budjettisihteeri Elina Selinheimo valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Heikki Karapuu, lainsäädäntösihteeri Pekka Aalto ja lainsäädäntösihteeri Jaana Jääskeläinen oikeusministeriöstä, vs. hallitusneuvos Elise Pekkala kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Terttu Melvasalo ympäristöministeriöstä, toimistopäällikkö Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, osastonjohtaja Keijo Hyvönen, jaostopäällikkö Olavi Lindstedt, jaostopäällikkö Timo Mikkilä, jaostopäällikkö Johannes Ijas, rahoitusasiamies Antti Huhtamäki, kylvösiemenasiamies Juha Ruippo ja puutarhasiamies Eija Laitinen Maa- ja metsätaloustuotajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Ola Rosendahl, sihteeri Tage Ginstrom ja puutarhasiamies Bo Linde Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbundista, maakunta-agronomi Henry Lindström Ahvenanmaan maakuntahallituksesta, johtaja Jorma Kumpulainen Maatalouden tutkimuslaitoksesta, piiripäällikkö Sirk-

ka Laakia Turun maaseutuelinkeinopiiristä, piiripäällikkö Sakari Ängeslevä Etelä-Pohjanmaan maaseutuelinkeinopiiristä, apulaSpiiripäällikkö Vilho Takamäki Uudenmaan maaseutuelinkeinopiiristä, johtaja Ritva Huttunen Valtion viljavarastosta, varatoimitusjohtaja Matti Hannula, johtaja Antero Leino ja ulkomaankauppapäällikkö Lea Lastikka Elintarviketeollisuusliitosta, pääsihteeri Leena Simonen Suomen kuluttajaliitosta, toiminnanjohtaja Jouni Filppa Paliskuntain yhdistyksestä, I varapuheenjohtaja Helvi Nuorgam-Poutasuo Saamelaisvaltuuskunnasta, toiminnanjohtaja Ismo Ojala ja hallintoneuvoston puheenjohtaja Pekka Rönkkö Kauppapuutarhaliitosta, erikoiskonsulentti Tuija Tanska Hedelmän- ja marjanviljelijäin liitosta, toimitusjohtaja Pekka Metsola Puutarhaliitosta, taimitarhakonsulentti Jouko Timonen Taimistoviljelijät ry:stä, puheenjohtaja Matti Vinnikainen Juurestentuottajat ry:stä, toiminnanjohtaja Jarmo Sipilä Suomen siipikarjaliitosta, toiminnanjohtaja Pekka Terhemaa Luonnonmukaisen viljelyn liitosta, koulutuspäällikkö Tuomas Perheentupa ja luomukonsulentti Kirsti Salo Suomen 4H-liitosta, luomutuotannon kehityspäällikkö Kaarlo Kinnunen edustaen Maaseutukustien Liittoa ja Svenska lantbrukssällskapetens förbundia, puheenjohtaja Marja-Liisa Ylitalo ja jäsen Risto Salminen Sikatalouskerhojen työvaliokunnasta, eläkejohtaja Pentti Saarimäki Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta, Lounais-Suomen Osuusteurastamon hankintajohtaja Juha Ruohola ja Broilertalo Oy:n toimitusjohtaja Matti Perkonoja edustaen LSO-konsernia, toimitusjohtaja Seppo Paatelainen Lihapolar Oy:stä, lakimies Vesa Silaskivi Valio Oy:stä, toimitusjohtaja Juhani Kuusisto Sucros Oy:stä, viestintäjohtaja Esko Lindstedt Cultor Oy:stä, varatoimitusjohtaja Matti Suokas Suomen Sokeri Oy:stä, johtaja Anssi Aapola Raision Yhtymästä, kaupallinen johtaja Pentti Karri Mildola Oy:stä, Maatalouskeskon johtaja Kimmo Vilpula Kesko Oy:stä, toimitusjohtaja Jussi Kotipeltto Suomen Vilja Oy:stä, tuotantopäällikkö

Teuvo Pollari Oy Alko Ab:n Koskenkorvan teollisuusyksiköstä, professori Mikael Hidén ja professori Ilkka Saraviita. Lisäksi professori Kaarlo Tuori Helsingin yliopistosta on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista. Esityksessä tarkoitettujen tukien myöntäminen perustuu Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (EU) tehtyyn sopimukseen (liittymissopimus) sekä sen perusteella 27 päivänä toukokuuta 1994 annettuun valtioneuvoston periaatepäätökseen Suomen maa- ja elintarviketalouden sekä alue- ja rakennepoliittikan sopeuttamisesta EU-jäsenyyteen.

Lakia ei esityksen mukaan sovellettaisi maa- ja puutarhatalouden investointitukiin eikä Euroopan yhteisön (EY) osarahoittamiin rakennetukiin, joita koskeva hallituksen esitys laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä sekä maaseutuelinkeinolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 164) on annettu erikseen eduskunnalle. Laki ei myöskään koskisi teollisuuden, Valtion viljavaraston, kaupan ja maatilojen varastojen arvonalennusten johdosta maksettavia korvauksia, jotka on tarkoitettu maksaa EU-jäsenyyden johdosta kumottavaksi ehdotetun maataloustuotteiden markkinajärjestelmästä annetun lain (1518/93) nojalla. Arvonalennuskorvauksia koskeva siirtymäsäännös sisältyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laiksi eräiden maatalouden alaan kuuluvien lakien kumoamisesta (HE 145). Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös ne voimassa olevat kansalliset tuet, jotka eivät koske liittymissopimuksen täytäntöönpanoa ja joita on tarkoitettu myöntää myös jäsenyyden alettua (muun muassa maatalouden neuvontaa, tutkimusta, lomitusta ja satovahinkoja koskevat tuet). EY:n kokonaan rahoittamat tuet, niin sanotut CAP-tuet (muun muassa viljan hinnanalennuskorvaus, kesantopalkkio, öljykasvien ja valkuaiskasvien hehtaarituki, emolehmäpalkkio ja sonnipalkkio), on tarkoitettu Suomessa panna täytäntöön Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. Lakia koskeva hallituksen esitys (HE 149) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Ehdotetun lain nojalla myönnettävien tukien tarkoituksena on edistää Suomen maa- ja puu-

tarhatalouden täysimääräistä yhdentymistä EY:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan sekä turvata maa- ja puutarhatalouden ylläpitäminen Suomessa. Kansalliset tuet on tarkoitettu maksaa siirtymäkauden tukina, pohjoisena tukena sekä kansallisena erityistukena. Tukimuodoista päätäisi esityksen mukaan valtioneuvosto. Edellytyksenä tukien käyttöön ottamiselle olisi kuitenkin EY:n komission lupa. Esitys sisältää lisäksi tukien hakemista, maksamista ja tukiperusteiden tarkistamista koskevat menettelysäännökset.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135), jäljempänä EU-esitys, josta myös maa- ja metsätalousvaliokunta tulee antamaan lausuntonsa. Lisäksi esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen EU-jäsenyyden kanssa. Voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Valiokunnan kannanotot

Yleistä

Suomen ja EY:n maataloustuotteiden markkinajärjestelmät

Hallituksen esityksen mukaan maataloustuotteiden hintoja ja markkinointia säännellään Suomessa maataloustuotteiden markkinajärjestelmästä annetulla lailla (1518/93), jolla on korvattu vuodesta 1956 lukien voimassa ollut maataloustulojärjestelmä. Lain tavoitteena on turvata maataloustuottajille oikeudenmukainen tulotaso, varmistaa maataloustuotteiden markkinointi ja kehittää niiden laatua, edistää maatalouden tuottavuutta ja alentaa kustannustasoa sekä turvata elintarvikkeiden saatavuus ja saada aikaan kohtuulliset kuluttajahinnat. Keinoina näiden tavoitteiden toteuttamiseksi käytetään maataloustuotteille asetettavia tavoite- ja vähimmäishintoja, tuontisuoja- ja vientitukea, markkinoinnin turvaamiseksi tarvittavia toimenpiteitä, hinta- ja tulotukea sekä tarvittaessa muita toimenpiteitä. Maataloustuotteita ja niiden jalosteita voidaan lisäksi ostaa varastoon sekä maksaa tukea niiden varastoinnille ja kotimaiselle käytölle. Maataloustuotteiden ja niiden jalosteiden markkinoinnin edistämiseksi voidaan niiden viennin yhteydessä maksaa hinnanerokorvausta. Maataloustuotteiden markkinointi rahoitetaan valtion

talousarvioon varattavalla määrärahalla, tuontimaksuilla ja tulleilla sekä maataloustuottajilta perittävillä veroilla ja maksuilla. Markkinoinnin rahoittamiseen voidaan käyttää myös hinta- ja tulotukeen varattuja määrärahoja. Tavoite- ja vähimmäishinnoista, hinta- ja tulotuesta sekä markkinoinnin turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä neuvotellaan ja sovitaan valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa.

EY:n yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet ja keinot vastaavat pitkälti Suomen maatalouspolitiikan tavoitteita ja keinoja. EY:ssä maataloustuotteiden hintojen ja markkinoiden sääntely perustuu yhteisiin markkinajärjestelmiin (19). Eri tuoteryhmien järjestelmät rakentuvat pääosin samoille periaatteille: yhteiseen hintajärjestelmään, tuontisuojaan, vientitukeen sekä erilaisiin tuki- ja tuotannonohjausjärjestelmiin. Suomen liittyessä unionin jäseneksi EY:n markkinajärjestelmät korvaisivat Suomen vastaavat järjestelmät.

Neuvottelutulos

Suomen maa- ja puutarhataloutta koskevien jäsenyysneuvottelujen lähtökohtana oli näiden tuotannonalojen sopeuttaminen unionin järjestelmään asteittain etenevien siirtymäkausijärjestelyjen avulla (ACA-järjestelmä). Lisäksi Suomi piti tärkeänä riittävän tukitason saavuttamista luonnonolosuhteista johtuvien pysyvien kilpailukyöngelmien korvaamiseksi. Koko maa haluttiin yhteisön epäedullisten alueiden (LFA) tuen ja pohjoisen tuen piiriin. Pohjoisen tuen taso oli mitoitettu niin, että tukitaso Suomessa säilyisi ennallaan ja tukeen oli tarkoitus saada myös yhteisön osarahoitusta.

Valiokunta toteaa, että hintasopeutuksen osalta neuvottelutavoitetta ei saavutettu, vaan sopimuksen mukaan hintasopeutus toteutetaan välittömästi jäsenyyden alkaessa. Myöskään tukialueita ja tuen tasoa koskevat tavoitteet, joihin valiokuntakin kiinnitti huomiota EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevaa valtioneuvoston selontekoa käsitellessään (MmVL 1/1992 vp), eivät täysin toteutuneet. LFA-tuen piiriin saatiin vain 85 prosenttia Suomen käytössä olevasta maatalousmaasta ja kokonaan kansallisista varoista maksettavan pohjoisen tuen alue kattaa pääsääntöisesti vain 62. leveyspiirin pohjoispuolella olevat alueet. Näiden tukien lisäksi neuvotteluissa sovitettiin kuitenkin eräistä muista kansallisista ja EY:n osarahoittamista tuista. Näitä tukia ovat

viiden vuoden aikana maksettava kansallinen siirtymäkauden tuki, vakavien vaikeuksien hoitamiseksi maksettava kansallinen erityistuki sekä EY:n nykyjärjestelmän mukainen ympäristömaatalouden tuki. Kaikkien tukien maksamiseen tarvitaan viime kädessä komission lupa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission hyväksyminen puuttuu tällä hetkellä ainakin pohjoisen tuen määrältä, ympäristötukijärjestelmältä, LFA-tuen aluerajoilta sekä eräiltä rakennepoliittisilta toimenpiteiltä.

Tuotekohtaisten neuvottelutulosten ja niiden vaikutusten osalta valiokunta viittaa hallituksen EU-esityksestä antamassaan lausunnossa (MmVL 5) esittämiinsä näkökohtiin ja kannanottoihin. Tärkeimmät näistä neuvottelutuloksista koskivat maidon, sokerin, naudanlihan ja lampanlihan tuotantokiintiöitä, viljan perusalaa, mukaan lukien öljykasvien osuus kokonaisviljelyalasta, sekä sika- ja siipikarja-alan investointien tukemista. Valiokunta toteaa, että kansallisilla tuilla tulee olemaan keskeinen merkitys näiden tuotannonalojen toiminnalle jäsenyystilanteessa.

Sopimuksen vaikutukset maa- ja puutarhatalouteen

Valiokunta korostaa EU-jäsenyyden huomattavaa vaikutusta maa- ja puutarhatalouteen. Maa- ja puutarhatalouden toimintaympäristö on tähän saakka ollut varsin suljettu. Jäsenyystilanteessa tämä toimintaympäristö muuttuisi merkittävästi. Markkinat avautuisivat, hinnat ja maataloustuotannon arvo puoliintuisivat ja kilpailu kiristyi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan arvioitu hintaero nykyiseen hintatasoon verrattuna on noin 9,5 miljardia markkaa, jota laskettaessa kotimaisista hinnoista ei ole vähennetty tuotekohtaisia vientimaksuja ja joka sisältää tilalla käytetyn viljan hintaeron. Vientimaksut ja tilalla käytetyn rehuviljan hinnanalennus on vastaavasti otettu laskelmassa huomioon kustannussäästöinä. Myös tuotantokustannukset alenisivat, mutta vasta viiveellä. Kuluttajan näkökulmasta hinnat alenisivat ja tarjonta monipuolistui.

Valiokunta toteaa, että maa- ja puutarhatalouden kannalta olisi ollut tärkeää, että sopeuttaminen näihin muutoksiin olisi voinut tapahtua asteittain siirtymäkauden aikana. Ilmasto-olosuhteista, muun muassa alhaisesta satotasosta, johtuvat pysyvät haitat olisi lisäksi tullut korvata pysyvästi. Ratkaisun vuoksi maataloudelle syn-

tyy pohjoisista luonnonolosuhteista johtuva vaikea kilpailukykyongelma sekä välittömästä hintojen laskusta johtuva vakava sopeutumisoongelma, jossa yritysten tulot alenevat ja kilpailukyky ja kannattavuus heikkenevät. Valiokunnan mielestä on selvää, ettei maa- ja puutarhatalous selviä näistä ongelmista ilman kansallisia ja EY:n rahoituksen turvin toteutettuja tukijärjestelyitä.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yritysten toiminnan suunnittelu ja strategioiden luomista vaikeuttaa tukiratkaisun tosiasiallinen epävarmuus ja siitä mahdollisesti aiheutuvat markkinahäiriöt. Avoimiin kysymyksiin tulee saada komission hyväksyminen ja kansallinen päätös viipymättä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kansallisesta erityistuesta on mahdollista saada varmuus aikaisintaan vuonna 1996, joten tältä osin tukiratkaisu jää joka tapauksessa avoimeksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tukiratkaisun pohjana oleviin laskelmiin ja muihin selvityksiin liittyy lisäksi monia oletuksia ja epävarmuustekijöitä, joten täysin luotettavaa kuvaa maa- ja puutarhatalouden selviytymismahdollisuuksista jäsenyytilanteesta on mahdotonta saada. Todelliseen tilanteeseen vaikuttavat lisäksi monet ennalta-arvaamattomat muuttujat, kuten markkinoiden, kaupan, kuluttajien ja kilpailijoiden käyttäytyminen.

Kansalliset tuet

Liittymissopimuksen mukaisia kansallisia tukia ovat siirtymäkauden tuki, pohjoinen tuki sekä kansallinen erityistuki.

Siirtymäkauden tukia voidaan liittymissopimuksessa mainituin edellytyksin maksaa perusmaatalous- ja puutarhatuotteiden tuottajille viiden vuoden ajan liittymisestä lukien. Tuen on oltava asteittain alenevaa ja se voidaan eriyttää alueellisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tukea on tarkoitettu maksaa perusmaataloustuotteille, erikoiskasveille sekä puutarhatuotteille koko maassa asteittain alenevana lisähintana, eläinkohtaisena tukena tai pinta-alaperusteisena tukena.

Pitkäaikaista pohjoista tukea voidaan maksaa 62. leveyspiirin pohjoispuolisilla alueilla sekä sen eteläpuolella sijaitsevilla EY:n komission hyväksymillä alueilla liittymissopimuksessa mainituin ehdoin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuki on tarkoitettu maksaa pääosin eläinkohtaisena tai pinta-alaperusteisena tukena alueittain porrastettuna. Jäsenyyden alkamista seuraa-

vien kahden vuoden aikana tukea maksettaisiin vain aivan pohjoisissa osissa Suomea. Tarkoituksena on, että pohjoisen tuen tasoa nostetaan siirtymäkauden tuen aletessa.

Kansallista erityistukea voidaan liittymissopimuksessa mainituin ehdoin maksaa sellaisten vakavien vaikeuksien hoitamiseksi, jotka maa- ja puutarhataloudelle aiheutuvat Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan liittymisjärjestelyitä koskevissa jatkoneuvotteluissa on ilmennyt, että tukimuoto voidaan käytännössä ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 1997, jolloin on mahdollista todeta, aiheutuuko Suomelle jäsenyydestä sellaisia vakavia vaikeuksia, joita muilla liittymissopimuksessa sovitulla ja EY:n nykyjärjestelmän mukaisilla tukijärjestelmillä ei pystytty poistamaan.

Tukipäätökset ja päätöksentekomenettely

Valiokunta toteaa, että ehdotettu laki on puitelaki, jossa on varsin yleisellä tasolla määritelty tukien myöntämisen edellytykset tukimuotojen, niiden määrien, jakoperusteiden ja kestoajkojen jäädessä valtioneuvoston päätettäväksi. Yksityiskohtaisista tukien jakoperusteista ja maksatuksista voisi esityksen mukaan antaa tarkempia määräyksiä myös maa- ja metsätalousministeriö. Tukien käyttöön ottaminen edellyttäisi aina EY:n komission lupaa. Liittymissopimuksessa on täsmennetty niitä edellytyksiä, joiden vallitessa komission lupa annetaan. Jäljempänä ehdotettavien muutosten mukaan määrärahat kansallisia tukia varten otettaisiin valtion talousarvioon komission antaman luvan mukaisina.

Esityksen ja siihen jäljempänä ehdotettavien muutosten mukaan valtioneuvosto päättäisi tukien muuttamista koskevien esitysten tekemisestä komissiolle sen jälkeen, kun niistä on neuvoteltu ja sovittu valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Valtioneuvosto voisi kuitenkin päättää esityksen tekemisestä komissiolle siinäkin tapauksessa, että sopimusta ei saataisi aikaan valtioneuvoston asettamassa määräajassa. Tukien määrää tai niiden myöntämisen edellytyksiä muutettaisiin lisäksi liittymisasiakirjan mukaisesti komission pyynnöstä tai sen tekemän päätöksen perusteella.

Valiokunta toteaa, että päätösvalta tukijärjestelmien yksityiskohdista jäisi esityksen mukaan valtioneuvostolle.

Valiokunta edellyttää, että tukijärjestelmiä valmisteltaessa ja niistä päätettäessä

sä huomiota kiinnitetään erityisesti seuraaviin seikkoihin:

— tukijärjestelmien tulee mahdollistaa maa- ja puutarhatalouden rakennekehitys,

— järjestelmien tulee antaa edellytykset tuotannon ja jalostuksen säilymiseen nykyisillä tuotantoalueilla. Ne eivät kuitenkaan saa rohkaista tuotannon siirtymiseen epäedullisille alueille. Erikoiskasvien tuotantomahdollisuudet on turvattava neuvottelutuloksen antamassa laajuudessa,

— järjestelmien tulee tukea yrittäjäsuuntautunutta toimintaa ja niissä tulee mahdollisuuksien mukaan välttää yritys-toimintaa passivoivia tukimuotoja,

— tukijärjestelyitä ei pidä nähdä ainoastaan selviytymistukena, vaan niiden avulla Suomen maa- ja puutarhatalous on pyrittävä saamaan tehokkaaksi ja kilpailukykyiseksi niin, että sillä pitkällä aikavälillä on mahdollisuus menestyä EU-jäsenyydessä ja muussa kansainvälisessä kilpailussa.

Valiokunta edellyttää, että peruselintarvikkeiden tuotannossa tulee vastaisuudessa olla tavoitteena pääasiallinen omavaraisuus. Hallituksen tulee tarkoin seurata maa- ja puutarhatalouden sopeutumista jäsenyyteen ja tarvittaessa aloittaa neuvottelut EU-järjestelmässä. Valiokunta edellyttää lisäksi, että eduskunta kytketään jatkossa tiiviisti kansallisia tukia ja niiden muuttamista koskevaan valmisteluun.

Valiokunta toteaa lisäksi, että elintarviketalouden selviytyminen edellyttää kansallisen yhteistyön perustalta luotavaa toimintapolitiikkaa.

Erityisesti rakennepoliittisten ja muiden tavoitteiden osalta valiokunta viittaa hallituksen esitysten n:o 135, n:o 145 ja n:o 164 johdosta lausumaansa (MmVL 5, MmVM 12 ja MmVM 16).

Yksityiskohtaiset kannanotot

2 ja 4 §. Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 13 pitänyt hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyvää sopimusmenettelyä perustuslain vastaisena ja katsonut, että lakiehdotus olisi siksi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Tämän jälkeen maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, mitä lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttaisi se, jos sään-

nökseen sisältyvää sopimusmenettelyä lievennettäisiin siten, että valtioneuvoston yleisistunto voisi joka tapauksessa, jollei sopimusta saataisi aikaan valtioneuvoston asettamassa määräajassa, päättää kansallisten tukien muuttamista koskevien esitysten tekemisestä komissiolle. Samalla kansallisen tuen määrä olisi sidottu komission luvan mukaisiin enimmäismääriin, mikä valiokunnan saaman selvityksen mukaan olisi käytännössä merkinnyt sitä, että kansallisia tukia koskevat määrärahat olisi ollut otettava valtion talousarvioon komission antamasta luvasta ilmenevien enimmäismäärien mukaisina. Tarkempi luonnos 4 §:ksi sisältyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 13 a. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtiosääntöoikeudellisista syistä on välttämätöntä muuttaa säännöstä niin, että siitä näkyy suoraan sääntelyn budjettivaltaa rajoittava luonne. Samalla perustuslakivaliokunta on ehdottanut säännöstä tarkennettavaksi ja lakisystemaattisista syistä irrotettavaksi neuvottelumenettelyä koskevasta 4 §:stä. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ehdotettujen muutosten tekemistä lakiehdotuksen 2 ja 4 §:ään. Valiokunnan käsityksen mukaan muutokset merkitsevät sitä, että tuet maksetaan komissiolta saadun luvan mukaisina.

3 ja 5 §. Lain soveltamisalaa koskevassa 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että lain nojalla voitaisiin myöntää valtion varoista tukia valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista. Saadun asiantuntijaselvityksen perusteella valiokunta katsoo, että tämän yleissäännöksen jälkeen myöhemmissä säännöksissä on tarpeetonta viitata valtion tukeen tai valtion varoista myönnettävään tukeen. Asiaa koskevat teknisluonteiset tarkistukset ehdotetaan tehtäväksi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin ja 5 §:n 2 momenttiin.

3 ja 6 §. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa viitataan Euroopan yhteisöjen komissioon joskus koko virallisella nimellä, joskus pelkästään komissioksi lyhennettynä. Valiokunta ehdottaa terminologiaa yhtenäistettäväksi, mikä aiheuttaa teknisluonteisen muutoksen lakiehdotuksen 3 ja 6 §:ään.

9 §. Asiantuntijalausuntojen perusteella valiokunta kiinnittää huomiota lain 9 §:ään sisältyvän muutoksenhakua koskevan säännöksen sanamuotoon. Valiokunta toteaa, että säännöksessä tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten tekemiä yksittäisiä tukipäätöksiä, ei lain nojalla annettavia valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön päätöksiä. Valiokunta ehdottaa

säännöksen sanamuotoa tarkistettavaksi tältä osin.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 13 a viitaten ja ottaen huomioon edellä 2 ja 4 §:ään ehdotetut muutokset valiokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen,

että lakiehdotuksen toista käsittelyä ei saateta loppuun ennen kuin hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä lakiehdotus on hyväksytty.

Edellä esitettyyn ja hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Soveltamisala

Tämän lain nojalla voidaan myöntää maa- ja puutarhataloudelle valtion varoista Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen mukaista siirtymäkauden tukea, pohjoista tukea ja kansallista erityistukea valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista. *Valtion talousarvioon otetaan määrärahat kansallisia tukia varten Euroopan yhteisöjen komission (jäljempänä komissio) antaman luvan mukaisina.*

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Tukimuodoista päättäminen

Valtioneuvosto päättää tämän lain nojalla maksettavista tukimuodoista, tukien määristä ja jakoperusteista, tukien maksamisen edellytyksistä ja tukien kestoajoista, ellei tukien kestoajoista säädetä erikseen tässä laissa. Tuen käyttöön ottaminen edellyttää lisäksi (poist.) komission lupaa.

Maa- ja metsätalousministeriö voi antaa yksityiskohtaisista (poist.) tuen jakoperusteista ja maksatuksista tarkempia määräyksiä.

4 §

Neuvottelumenettely

Kansallisten tukien (poist.) muuttamista

koskevien esitysten tekemisestä komissiolle neuvotellaan ja sovitaan valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Neuvottelut aloitetaan viipymättä toisen osapuolen pyynnöstä. *Valtioneuvoston yleisistunto määrää valtion edustajat neuvotteluihin.*

(Poist.) Mikäli sopimusta ei saada aikaan valtioneuvoston erikseen asettamaan määräaikaan mennessä, *valtioneuvoston yleisistunto* kuitenkin päättää esitysten tekemisestä komissiolle.

Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita kuin kansalliseen tukeen liittyviä kysymyksiä. (uusi).

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

2 luku

Tukimuodot

5 §

Siirtymäkauden tuki

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 momentissa mainittujen tukien lisäksi voidaan myöntää tukia, jotka eivät liity erityiseen tuotantoon.

6 §

Pohjoinen tuki

Maa- ja puutarhatalouden ylläpitämiseksi voidaan myöntää pitkäaikaista tukea. Tukea voidaan myöntää 62. leveyspiirin pohjoispuolella sijaitsevilla maatalousalueilla ja sen eteläpuolella sijaitsevalla (poist.) komission hyväksymällä alueella. Tuet voidaan eriyttää aluekohtaisesti.

7 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

3 luku

Erityiset säännökset

8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Muutoksenhaku

Tämän lain nojalla *annettujen säännösten tai määräysten nojalla* tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta siinä järjestyksessä kuin maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetussa laissa säädetään.

10 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja S-L. Anttila, varapuheenjohtaja Iivari, jäsenet Järvilahti, Kal-

li, Koistinen, Koski, Lahikainen, Ollila, Polvinen, Pulliainen, Rajamäki, Riihijärvi, Rinne, Saario, Saastamoinen, Urpilainen ja Westerlund.

Vastalauseita

I

Suomi epäonnistui EU-jäsenyysneuvotteluissa keskeisissä maatalouden neuvottelutavoitteissaan. Suomi ei muun muassa saanut EU:n CAP-järjestelmään uutta, EU-rahoitteista pohjoista tukiväyöhykettä. Tätä puutetta on yritetty paikata muun muassa niin sanotulla kansallisella tukipaketilla. Se ei pelasta, sellaisena kuin se on eduskunnan päätettäväksi saatettu, Suomen maataloutta vuoden 2000 jälkeen. Lisäksi valiokunkäsittelyn aikana on ilmennyt painetta kohdella kaltoin Pohjois- ja Itä-Suomen maataloutta, vaikka on oltu hyväksymässä EU:n epäsuotuisien alueiden tuki (LFA) osana EU:n maatalousjärjestelmää. Vaikka tekstiä näiltä osin ”siistitettiin”, paljasti se arkipäivän realismin asenneilmastossa.

Tämä vahvistaa kannan, ettei tästäkään syystä Suomen pidä liittyä Euroopan unionin jäseneksi. Olisi itsepetosta hyväksyä sellainen kallis kansallisen tuen paketti, jolla kuitenkin ei saavutettaisi perimmäistä tavoitetta eli elintarvikkeidemme huoltovarmuutta omavaraisuutena kaikissa oloissa. Kukaan ei ole pystynyt osoittamaan korvaavia työpaikkoja maataloudesta mahdollisessa EU-todellisuudessa tuleville työtömille.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Erkki Pulliainen

Heikki Riihijärvi

Osmo Polvinen

II

Vapautuva kilpailu ja Euroopan unionin tukijärjestelmä muuttavat merkittävästi Suomen elintarviketaloutta. Kun tuottajahinnat alenevat noin 40 prosenttia, tarvitaan murroksen ajaksi myös maatalouden kansallisia tukitoimia.

Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tullut ilmi, että on varsin vaikeaa tehdä pitviä arvioita tuottajahintojen ja tuotantopanosten hintakehityksestä. Hallituksen arvioissa kansallisen tuen markkamääristä viiden vuoden ajaksi ei myöskään ole otettu huomioon maatalouden rakennekehitystä ja sen vaikutuksia tuen tarpeeseen. On todennäköistä, että nyt tehdyt arviot kansallisen tuen tarpeesta ovat ylimitoitettuja.

Hallituksen esitys n:o 148 on puitelaki, joka säätelee maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien täytäntöönpanoa. Tuen markkamääristä päätetään vuosittain valtion talousarviossa.

Asiantuntijakuulemisen perusteella esitämme, että vuoden 1996 alkuun mennessä laaditaan ohjelma maatalouden ja elintarviketeollisuuden kehittämiseksi uusissa oloissa. Tällöin jäljellä olevan siirtymäkauden toimet ovat nykyistä paremmin arvioitavissa.

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Ulpu Iivari

Heikki Rinne

Kari Rajamäki

Kari Urpilainen

Erja Lahikainen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä
30 päivänä syyskuuta 1994
Lausunto n:o 13*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 22 päivästä 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 kunniottaen 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 säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukseen sisältyy EY:n komission toimivaltaan kuuluvia toimenpiteitä. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä 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 vastaavansuomalaisten 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 lainsäädäntöjärestyksessä (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 norminantovalan käyttämiseen osallistuisivat oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla sellaiset yksityisoikeudelliset yhteisöt, joita perustuslain norminantovaltaa koskevat säännökset eivät lainkaan tunne. Valtioneuvoston norminantovalan käyttö sidottaisiin perustuslain kannalta ulkopuoliseen tahoon. Tällaisena ehdotus on valiokunnan mielestä perustuslain vastainen.

Valiokunta on käsitellyt jossain määrin vastaavanlaisia tapauksia 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 norminantovalan käyttäminen 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 määräajan 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 norminantovalan sitominen johtuisi välittömästi Suomen jäsenyyssopimuksesta (PeVL 15/1992 vp).

Valiokunnan käsityksen mukaan jäsenyyssopimus 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.

Katsommekin, 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.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

Matti Väistö

Tero Mölsä

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä
4 päivänä lokakuuta 1994
Lausunto n:o 13 a

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 3 päivältä lokakuuta 1994 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esitykseen n:o 148 laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista sisältyvän lakiehdotuksen 4 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina maatalousneuvos Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä ja professori Mikael Hidén. Valiokunta on lisäksi saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Valiokunnan käytössä on myös ollut professori Ilkka Saraviidan maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausuntopyynnössä tarkoitettu asiasta antama lausunto.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lausuntopyyntö

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossa n:o 13/1994 vp, että hallituksen esitykseen n:o 148 sisältyvä lakiehdotus on 4 §:n takia käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Valiokunta myös esitti yhden tavan 4 §:n muuttamiseksi, jolloin lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, mitä lakiehdotuksen käsitelyjärjestykseen vaikuttaa, jos 4 §:ää muutetaan hallituksen esitykseen verrattuna seuraavasti:

4 §

Neuvottelumenettely

Kansalliset tuet maksetaan komission antamassa luvassa ilmenevien enimmäismäärien mukaisina. Kansallisten tukien (poist.) muuttamista koskevien esitysten tekemisestä komissiolle neu-

votellaan ja sovitaan valtion ja maataloustuottajien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Neuvottelut aloitetaan viipymättä toisen osapuolen pyynnöstä. Valtioneuvoston yleisistunto määrää valtion edustajat neuvotteluihin.

(Poist.) Mikäli sopimusta ei saada aikaan valtioneuvoston erikseen asettamaan määräaikaan mennessä, valtioneuvoston yleisistunto kuitenkin päättää esitysten tekemisestä komissiolle.

Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita kuin kansalliseen tukeen liittyviä kysymyksiä. (uusi)

(4 mom. kuten 3 mom. hallituksen esityksessä)

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 13/1994 vp esillä olleen säätämisyjärjestykseikan näkökulmasta arvioituna maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevässä pykälämuotoilussa neuvotteluvollisuus olisi luonteeltaan sellainen menettelytapavelvoite, joka ei lopullisesti sido valtioneuvoston ratkaisualtaa. Pykäläehdotuksen mukaisesta neuvottelumenettelystä ei siten ole huomauttamista valtiosääntöoikeudellisin perustein.

4 §:n uudesta muotoilusta aiheutuva uusi valtiosääntöoikeudellinen ongelma on siinä, että Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevaan asiakirjaan perustuva Euroopan komission lupa saisi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettavan lain nojalla uudenlaisen lisämerkityksen. Komission lupa ei muodostuisikaan yleisluonteiseksi jäsenyydestä johtuvaksi kansallisen toimintavapauden rajoitukseksi, vaan kansallista päätöksentekoa sidottaisiin tämän lain nojalla komission lupapäätöksen sisältöön.

Valtiosäännön kannalta on merkityksellistä, että tällainen sitoutuminen komission lupapäätökseen rajoittaa eduskunnan budjettivaltaa. Oikeusnormien hierarkiassa laki kuitenkin on val-

tion talousarviota ylemmänasteisempi normikonaisuus. Valtion menojen sitominen laeilla, joiden säätämiseen eduskunta keskeisimpänä valtiolimenä osallistuu, onkin valtiosäännön mukainen tapa sitoa eduskunnan budjettivaltaa. Ehdotus ei merkitse kansallisen budjettivallan siirtämistä komissiolle, vaan ehdotuksen mukaan kansallisen päätöksentekovallan rajoissa lailla säädetään uudesta kriteeristä, jota noudatetaan otettaessa talousarvioon määrärahoja. Vastaavasti kansallisen päätöksentekovallan rajoissa ja sen nojalla on mahdollista myös luopua tästä kriteeristä.

Näiden budjettivaltaa koskevien näkökohtien kannalta 4 §:n 1 momentin 1 virkkeen tukien maksamiseen liittyvä sanamuoto on epätydyttävä. Valtiosääntöoikeudellisista syistä on välttämätöntä muuttaa säännöstä niin, että siitä näkyy suoraan sääntelyn budjettivaltaa rajoittava luonne. Sanamuoto on myös sikäli epätarkka, että siinä puhutaan komission luvasta ilmenevistä enimmäismääristä. Koska tukien määrät ovat vain osa komission luvalla ratkaistavista seikoista, sääntely on kytkettävä kiinteämmin luvan sisältöön.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen säännös tulee kirjoittaa seuraavasti: "Valtion talousarvioon otetaan määrärahat kansallisia tukia varten komission antaman luvan mukaisina." Tämän sisältöinen säännös on lakisysteemaattisista syistä irrotettava neuvottelumenettelyä koskevasta 4 §:stä. Säännöksen oikea paikka on 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:ssä, jossa se on sijoitettava omaksi 1 momentikseen.

Kun kansallisten tukien määrä 4 §:n muutos ehdotuksen mukaan sidotaan komission lupaan, taustalla on viime kädessä se, että liittymisasiakirjassa tiettyjen kansallisten tukien maksamisen edellytykseksi on asetettu komission antama lupa. Tällainen järjestely on Suomen EU-jäsenyyteen välittömästi liittyvä ratkaisu, ja siitä on sovittu jäsenyysneuvotteluissa. Komission lu-

vanmyöntämisvalta on valiokunnan käsityksen mukaan yksi niistä tapauksista, joissa jäsenyys merkitsee toimivallan siirtymistä EU:n toimielimille. Tämä seikka on myös yksi sellaisista syistä, joiden vuoksi hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä jäsenyyden voimaansaattamislaki on tuon esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. — Valiokunta ei ole vielä ottanut kantaa tämän voimaansaattamislain käsitelyjärjestykseen.

Edellä esitettyyn ja lausuntoonsa n:o 11/1994 vp viitaten valiokunta toteaa, että lakiehdotus voidaan, jos maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevää 4 §:ää ensiksikin muutetaan edellä tässä lausunnossa mainituin tavoin, käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä vain, jos lain sisällön ja siten johtolauseenkin kannalta ratkaisevaa toista käsittelyä ei saateta loppuun, ennen kuin laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä on hyväksytty eduskunnassa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että maa- ja metsätalousvaliokunnan esittämässä muodossa lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä,

mutta lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos lausuntopyynnöstä ilmenevän 4 §:n 1 momentin 1 virkkeestä tehdyt valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja jos lakiehdotuksen toista käsittelyä ei saateta loppuun, ennen kuin hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä lakiehdotus on hyväksytty.

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

J. Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpa-suo, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö.

Eriäviä mielipiteitä

I

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta käsittelyjärjestystä koskevaa lausuntoa hallituksen esitykseen n:o 148 sisältyvän lakiehdotuksen uudelleen muotoillusta 4 §:stä.

Mielestämme lakiehdotuksen 4 §:n uusi muotoilu vastaa sellaista järjestelyä, jota Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskeva asiakirja ja sen edellyttämä komission lupamenettely maa- ja puutarhatalouden kansallisten tukien maksamisesta edellyttää.

Komission lupamenettelyn huomioon ottaminen ehdotetulla tavalla sisältyy EU-liittymissopimuksen varsinaisen voimaansaattamislain tar-

koittamaan täysivaltaisuuden rajoitukseen. Lakiehdotuksella ei mielestämme sinänsä siirretä kansallista budjettivaltaa komissiolle.

Edellä olevan perusteella emme ole voineet yhtyä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan, vaan katsomme, että valiokunnan olisi tullut esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos lakiehdotuksen toista käsittelyä ei saateta loppuun ennen kuin hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä lakiehdotus on hyväksytty.

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Matti Väistö
Sauli Niinistö

Johannes Leppänen
Tero Mölsä

Pekka Viljanen

II

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 13 (30.9.1994) ja myös uudessa lausunnossa n:o 13 a (4.10.1994) on ehdotettu maa- ja metsätalousvaliokunnalle eräiden muutosten tekemistä hallituksen esitykseen laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (HE 148), jotta laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Olen näistä muutosehdotuksista samaa mieltä valiokunnan enemmistön kanssa.

Mielestäni säätämisyjärjestyksen kannalta jäisi edelleen ongelmaksi se, että talousarvioon varattavaksi ehdotettujen varojen määrä jäisi riippuvaksi Euroopan yhteisöjen komission päätöksestä. Ongelman merkitystä kuvaa perustuslakivaliokunnalle 4.10.1994 annettu valtiosääntöasian-tuntijan lausunto, jossa lausutaan mm. seuraavasti:

”Komission päätös — sisältää se sitten valtio-

neuvoston esittämän tason (ylärajan) hyväksymisen tai jonkin alemman rajan hyväksymisen — merkitsee oikeudellisesti tarkasteltuna valtion talousarvioon otettavan lakisääteiseksi katsottavan menon suuruuden päättämistä. Minusta se sidonnaisuus Suomen valtioelinten ulkopuoliseen päätöksentekoon, joka sisältyy nyt ehdotettuun säännökseen, on sekä taloudellisen sisältönä että ulkopuolisen päätöksen välittömän sitovuuden vuoksi niin merkittävä, että se ei ole sopusoinnussa HM 1 §:n edellyttämän ulkoisen suvereniteetin kanssa.”

Mainittu asiantuntijalausunto tarkoittaa, että mainitunkaltainen sitovuus edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä riippumatta siitä, missä lainkohdassa sidonnaisuus säädetään.

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Ensio Laine

III

Olen samaa mieltä lopputuloksen ja siihen johtavan perustelulinjan osalta ed. Laineen kanssa, mutta katson lisäksi, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valtion talousarviota ja

komission luvan välistä suhdetta koskeva pykälä kirjoitetaan seuraavasti: "Valtion talousarvioon otetaan määrärahat kansallisia tukia varten komission antaman luvan rajoissa."

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 1994

Marjut Kaarilahti

