

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

30 päivänä syyskuuta 1994

Lausunto n:o 12

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä syyskuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 164 laiksi maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä sekä maaseutuelinkeinolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina nuorempi hallitussihteeri Katriina Pessa maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan Suomen Euroopan unioniin liittymisen johdosta säädettäväksi laki maa- ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä, joiden nojalla EY:n osarahoittamia maa- ja metsätalouden rakennetukia voidaan ottaa käyttöön ja hallinnoida jäsenyyden aikana. EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva lainsäädäntö maatalouden rakennetukien osalta syrjäyttää kansalliset säädökset joko suoraan jäsenyyden myötä tai niin, että sitä on noudatettava EY:n osarahoituksen saamiseksi. Ehdotetuissa laeissa on otettu huomioon myös ne väliaikaiset toimet, joita liittymissopimuksen mukaan Suomessa voidaan siirtymäaikana toteuttaa kansallisin varoin. EY:n rakennetukia koskevat säädökset edellyttävät yksityiskohtaisuudestaan huolimatta kansallisia säädöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja eräistä yksityiskohdista. Lisäksi jäsenvaltiolle on yleensä jätetty mahdollisuus asettaa kansallisia lisäehtoja tuen myöntämiselle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin Suomen jäsenyys Eu-

roopan unionissa. Lakien voimaantuloajankohdasta säädettäisiin asetuksella.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään valtion talousarvion ulkopuolella olevaa maatilatalouden kehittämisrahastoa koskevia ehdotuksia. Rahastoon kohdistuvat muutokset eivät esityksen mukaan muuta aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toiseksi. Myöskään valtion talousarvion vuotuisuusperiaate ei muutu. Hallitus katsoo, että rahastoa koskeva lakiehdotus on käsiteltävissä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta sen laatu huomioon ottaen hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset kohdat ovat maatalouden kehittämisrahastosta annetun lain muuttaminen (5. lakiehdotus) ja 1. lakiehdotuksen 39 § EY:n tarkastajien oikeuksista.

Maatilatalouden kehittämisrahasto perustuu siitä vuonna 1966 annettuun lakiin. Sittemmin on 1.3.1992 voimaan tulleella perustuslakien valtiontaloutta koskevien säännösten uudistuksella yleisesti kielletty perustamasta valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Tästä syystä valiokunta esimerkiksi katsoi uudistuksen voimaantulon jälkeen, että valtion vakuusrahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, mistä syystä sitä koskeva lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 4/1992 vp).

Valtiontaloussäännösuudistuksen voimaantulosäännöksestä johtui, että silloin olemassa olevia rahastoja koskevat säännökset ja rahastotkin jäivät voimaan. Valiokunta kuitenkin lausui tuolloin, että "(Hallitusmuodon) uuden 66 §:n säätämisen takia niiden tehtäviä tai varoja ei kuitenkaan voida ainakaan merkittävästi laajentaa tavallisella lailla" (PeVM 17/1990 vp).

5. lakiehdotuksen 3 §:n säännökset niistä tarpeista, joihin kehittämisrahaston varoja käytetään, eivät poikkea olennaisesti nykyisestä sääntelystä. Esitys muuttaisi kehittämisrahaston asemaa lähinnä siinä, että myös osa EU:n rakennerahastoista rahoitettavasta tuesta kanavoitaisiin Suomessa rahaston kautta. Tämä tuki tähtää kuitenkin samankaltaisiin maatilatalouden kehittämistarkoituksiin, joihin rahaston varoja voidaan jo nykyisin käyttää. Valtion talousarviesityksestä ilmenee, että kehittämisrahastoon tuloutuisi EU:n rahastoista ensi vuonna noin 117 miljoonaa markkaa. Lisäksi käy selvillä, että kehittämisrahaston käytettävissä olevat varat kuitenkin olisivat ensi vuonna tämänvuotisia pienemmät. — Edellä esittämänsä perusteella valiokunta katsoo, että 5. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä (vrt. PeVL 37/1992 vp).

1. lakiehdotuksen 39 § 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.

Lakiesityksen perusteluissa mainitaan tällä kohdin 23 artikla neuvoston asetuksessa n:o 4253/88. Artiklassa ei valiokunnan käsityksen mukaan edellytetä kansallisesti annettavaksi erilisiä säännöksiä komission tarkastajien oikeuksista. Heillä on tietynlainen asema jäsenvaltioissa suoritettavissa tarkastuksissa jo suoraan mainitun artiklan perusteella. Näin ollen 39 § voidaan poistaa lakiehdotuksesta tarpeettomana.

Mikäli 39 § kuitenkin esimerkiksi informatiivisista syistä halutaan sisällyttää lakiin, asia on aiemmin mainituista syistä merkityksellinen lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen kannalta.

Ensiksikin valiokunta katsoo tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä olevan, että EY:n tarkastajien oikeudet sidotaan 39 §:ssä ennakkoilmoitusmenettelyyn samalla tavoin kuin kyseisessä neuvoston asetuksessa. Toiseksi, lausuntoonsa n:o 11/1994 vp viitaten, valiokunta toteaa, että 39 §:n sisältävänä 1. lakiehdotus voidaan 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.

Tätä edeltävään vaiheeseen ajoittuvassa käsittelyssä, jos 39 §:ää täsmennetään edellä tarkoituin tavoin, olisi noudatettava sellaista perustuslainsäätämisyjärjestystä, jota valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin nojalla sovelletaan valtiosopimuksen voimaansaattamislakiin. Jos tarkoitettua täsmennystä ei kuitenkaan tehdä 39 §:ään, lakiehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Esitykseen sisältyy epätydyttäviä tai perusteitaan muutoin epämääräisiksi jääviä ratkaisuja ja muun muassa ehdotettujen säännösten suhteesta valtioneuvostoa koskevaan yleiseen sääntelyyn, tuen rahoituksesta nyt ehdotettujen säännösten (1. lakiehdotuksen 31 §) ja Suomen ja EY:n talousarvioiden keskinäissuhdetta koskevan yleissääntelyn välisestä tilanteesta sekä tietojensaantioikeuden sääntelystä (1. lakiehdotuksen 47 §). Perustuslakivaliokunta ei ole voinut tässä yhteydessä tarkastella yksityiskohtaisesti tällaisia kysymyksiä. Toisaalta maa- ja metsätalousvaliokunta on osaltaan käynnistänyt jatkoselvittelyt asianomaisissa ministeriöissä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2.—6. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, edellyttäen

että 39 § poistetaan lakiehdotuksesta tai

että 39 §:stä tehty valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon ja 39 §:n sisältävän lakiehdotuksen toista käsittelyä ei saateta loppuun, ennen kuin hallituksen esitykseen n:o 135 sisältyvä lakiehdotus on hyväksytty; muussa tapauksessa 39 §:n sisältävä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä tai, jos 39 §:stä tehtyä valtiosääntöoikeudellista huomautusta ei ole otettu huomioon, valtiopäiväjärjestyksen 67 §: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 varajäsen von Bell.
