

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

4 päivänä lokakuuta 1994

Lausunto n:o 13 a

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 3 päivästä 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 lausuntopyyntönsä tarkoitetusta 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 käsittelyjärjestykseen 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 lausuntopyyntöä ilmenevässä pykälämuotoilussa neuvotteluvollisuus olisi luonteeltaan sellainen menettelytapavelvoite, joka ei lopullisesti sido valtioneuvoston ratkaisuvaltaa. 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 valtioelimenä 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 lakisystemaattisista 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 jäsenyysevennotteluissa. Komission lu-

vanmyöntämisvalta on valiokunnan käsityksen mukaan yksi niistä tapauksista, joissa jäsenyyss merkitsee toimivallan siirtymistä EU:n toimieli- mille. Tämä seikka on myös yksi sellaisista syistä, joiden vuoksi hallituksen esitykseen n:o 135 sisäl- tyvä jäsenyyden voimaansaattamislaki on tuon esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 mo- mentin mukaisessa ns. supistetussa perustuslain- säätämisyjärjestyksessä. — Valiokunta ei ole vielä ottanut kantaa tämän voimaansaattamislain kä- sittelyjärjestykseen.

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 perustuslakivalio- kunta esittää kunnioittavasti,

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

mutta lakiehdotus voidaan käsitellä val- tiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos lausuntopyynnöstä il- menevän 4 §:n 1 momentin 1 virkkeestä tehdyn valtiosääntöoikeudelliset huomau- tukset 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, jä- senet 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 säädetyssä järjestyksessä, jos lakiehdotuksen toista käsittelevä 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 valtiosääntöasiantuntijan 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 sisältönsä että ulkopuolisen päätöksen välittömän sitovuuden vuoksi niin merkittävä, että se ei ole sopuinnussa 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