

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kalatalousneuvos Risto Lampinen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Seija Jalkanen, oikeusministeriö
- toimistopäällikkö Jenny Eklund-Melander, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- varamaaneuvos Camilla Gunell, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- kalatalouskonsulentti Tom Karlsson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- pääjuristi Michaela Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgren
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- puheenjohtaja, maaherra Peter Lindbäck, Ahvenanmaan valtuuskunta
- apulaisprofessori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta. Esitys sisältää myös ehdotuksen yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän suojan, omaisuuden suoja koskevan perustuslain 15 §:n, perustuslain 18 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatun oikeuden lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä vastuuta ympäristöstä koskevan 20 §:n kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Uudistuksessa otettaisiin huomioon vuonna 2013 toteutettu Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan uudistus sekä siihen liittyvät unionin lainsäädännön muutokset. Uusi lainsäädäntö toimi kehyksenä Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansalliselle täytäntöönpanolle. Valtiosääntöisesti merkittävin uudistus olisi ehdotettu järjestelmä siirrettävistä käyttöoikeuksista ja toimijakohtaisista kalastuskiintiöistä (3 luku).

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeuden vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeuden järjestää vesialueen käyttö ja hoito (PeVL 58/2014 vp, s. 3/I, PeVL 8/2012 vp, s. 2/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/I, PeVL 8/1996 vp ja PeVL 13/1989 vp). Toisaalta omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen kalastusoikeuden rajoituksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin (ks. PeVL 58/2014 vp, s. 3/I—II).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnitti voimassa olevan kalastuslain säätämisen yhteydessä huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksessa oli lainsäädännöllisin keinoin varmistettu riittävästi se, ettei kaupallinen kalastus kohtuuttomasti heikentänyt kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai muodostunut uhkaksi kalavarojen kestäväälle käytölle (PeVL 58/2014 vp, s. 4/I).

Nyt arvioitavana oleva uudistus merkitsee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan rajoitusta kalastusoikeuden haltijan mahdollisuuteen hyödyntää taloudellisesti vesialueen kalakantaa. Jos vesialueen omistaja on myös kaupallinen kalastaja, hän voisi omistamallaan vesillä hyödyntää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöitä vain, jos se tapahtuisi toimijakohtaisen kalastuskiintiön tai erillisen kalastuskiintiön perusteella. Vesialueen omistajan omilla tai osakaskunnan vesillä tapahtuvaan silakan ja kilohailin kaupallisen troolikalastuksen aloittamiseen olisi hankittava siirrettävää käyttöoikeutta, toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä tai näitä molempia.

Omaisuuksien suojan rajoitusten ensisijaisena tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys ja kalakantojen hyödyntäminen kestävästi enimmäistuoton mukaisesti Euroopan unionin asetuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle sääntelylle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka osin liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauden ja perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksen edistämiseen (ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 3/II). Valiokunnan mielestä rajoitukset eivät myöskään merkitse oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista rajoitusta omaisuudensuojaan.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu kalastuskiintiöjärjestelmä merkitsee sinänsä huomattavaa rajoitusta kalastusta elinkeinon harjoittavien elinkeinotoiminnan laajuudelle, koska kalastaja olisi sidottu saamansa kalastuskiintiön noudattamiseen. Valiokunnan mukaan tämänkaltaiset määrälliset rajoitukset voivat olla ongelmallisia elinkeinovapauden kannalta (ks. myös PeVL 31/2006 vp, s. 3/I). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavassa sääntelyssä kyse on kuitenkin kalastuselinkeinolle luonteenomaisista rajoituksista, joiden tausta-ajatuksena on edellä selostetuilla tavoin kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys ja turvaaminen sekä kaupallisen kalastuksen toimintaedellytysten turvaaminen (ks. myös PeVL 6/2001 vp, s. 5/I). Ehdotettu kiintiöjärjestelmä on säännelty laissa riittävän täsmällisesti (ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 6—7).

Tarkastusvaltuudet

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 47 §:ssä säädetään pääsystä näyttteenottoa paikkoihin ja yritysrekistereihin. Luonnonvarakeskuksen nimeämällä tietojenkerääjillä on säännöksen mukaan oikeus päästä aluksille, yritystiloihin ja muihin näyttteenottoa paikkoihin sekä yritysrekistereihin

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

keräämään tietoja Euroopan unionissa kalatalousalan tietojen keruusta, hallinnasta ja käytöstä sekä tieteellisten lausuntojen tukemisesta säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi. Säännösehdotuksen perusteluissa mainitaan fyysinen pääsy kalastusalueisiin, mutta viitataan myös siihen, että näytteenottoa voidaan tehdä myös muissa tiloissa, ja että tietojenkerääjille olisi annettava pääsy sellaisiin tiloihin, joissa tietoja voidaan kerätä. Säännösehdotuksen sanamuodosta tai perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, onko tarkoitus, että säännöksen soveltamisalaan kuuluu myös perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja.

Perusteluista ei myöskään yksiselitteisesti ilmene tarkastustoimivaltuuksien suhde EU-sääntelyyn, vaikka tarkastusvaltuudet on säännöksessä ja sen perusteluissa kytketty EU:n kalatalousalan tietojenkeruuta koskevan lainsäädännön toimeenpanoon. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (PeVL 54/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. myös PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitattut lausunnot). Tämän johdosta hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta arvioinut muun muassa aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa oleviin asuintiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia. Valiokunta on katsonut, että aluksia käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka (PeVL 43/2010 vp, s. 2/I). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kotirauhan piirin kattaessa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat siihen sisältyvät myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp, s. 3/II). Valiokunta on kuitenkin lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammatitoimintaa (PeVL 21/2010 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä maa- ja metsätalousvaliokunnan on selvitettävä, miltä osin EU:n kalatalousalan tietojenkeruuta koskeva lainsäädäntö jättää kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa tarkastussääntelyn toteuttamiseen. Tilanteessa, jossa EU:n lainsäädännön suoraan soveltuvien säännösten katsotaan olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan perustaa niiden varaan, ei esimerkiksi EU-asetuksessa säädettyä toistava kansallinen toimivaltasääntely ole Suomen valtiosäännön näkökulmasta tarpeellista (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II—3/I).

Siltä osin, kun kyse on kansallisen harkintavallan piiriin kuuluvasta sääntelystä, 1. lakiehdotuksen 47 §:n säännöstä on perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin johdosta täydennettävä maininnalla siitä, että tarkastuksia ei voida suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa (PeVL 29/2013 vp, s. 2/I, PeVL 5/2010 vp, s. 3/II, PeVL 15/2008 vp, s. 4/I, PeVL 30/2005 vp, s. 6/I), mikäli tällainen rajaus on tarkoituksena. Mikäli tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa tarkastukset myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, on tarkastusvaltuuksien edellytykset sidottava perustuslain 10 §:n 3 momentin vaatimusten mukaisesti ja niitä on täsmennettävä olennaisesti (ks. PeVL 5/2010 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 47 §:n mukaan siinä säädetyt valtuudet osoitetaan luonnonvarakeskuksen nimeämille tietojenkerääjille. Säännöksen sanamuoto vaikuttaisi viittaavan siihen tarkoitukseen, että tietojenkerääjänä toimisi muu kuin luonnonvarakeskuksen virkamies. Mikäli tämä ei ole tarkoitus, on säännöksen sanamuotoa syytä täsmentää. Mikäli tarkoituksena on, että tarkastusvaltuus osoitetaan muulle kuin viranomaiselle, on sitä koskevaa sääntelyä arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Julkisen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Valiokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että sen tehtävänä ei ole perusteluiden muotoilu hallituksen esityksille vaan niiden perusteiden arviointi, joita hallitus esittää. Tämän johdosta valiokunnan mielestä nyt arvioitavassa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa hallituksen esityksen perusteella ei ole ilmeistä, merkitseekö sääntely tarkastusvaltuuden antamista muulle kuin viranomaiselle eikä sitä ole tästä näkökulmasta perusteltu tai esityksessä muutenkaan tarkasteltu, on maa- ja metsätalousvaliokunnan selvítettävä, liittyykö mahdolliseen tarkastustoimivallan käyttöön muun kuin viranomaisen toimesta ammatillisia tai teknisiä erityispiirteitä tahi muita perustuslakivaliokunnan käytännössään tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täytäväksi katsomiaan perusteita (ks. myös PeVL 9/2016 vp, s. 6).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5—6). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 46/2001 vp, s. 3/II). Estettä ei ole sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa valvojaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 10/I—II). Valiokunta on kuitenkin pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta mahdollisena, että myös muulla kuin viranomaisella on itsenäinen oikeus päästä sisälle ajoneuvoissa oleviin asumistiloihin, joiden arvioitiin kuuluvan kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 43/2010 vp, s. 4/II, PeVL 40/2002 vp, s. 4/I, PeVL 16/2004 vp, s. 5/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

Jos 1. lakiehdotuksen 47 §:n säännökseen ei lisätä rajausta siitä, että tarkastuksia ei voida suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, sääntelyä on täydennettävä nimenomaisella rajauksella siitä, että muun kuin viranomaisen itsenäiset toimivaltuudet tarkastuksen suorittamiseen eivät kohdistu kotirauhan suojan varsinaiseen ytimeen. Tämän lisäksi on huolehdittava siitä, että mahdolliseen viranomaiskoneiston ulkopuoliseen tietojenkerääjään sovelletaan tehtäväänsä suorittaessaan samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla toimivaan tarkastajaan. Valiokunta toteaa, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. PeVL 8/2014 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä lisättävä säännös, jonka mukaan 47 §:ssä tarkoitettuun tiedonkerääjään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä. Näitä seikkoja koskevat säännökset on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä lisättävä 1. lakiehdotuksen 47 §:ään, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (vrt. PeVL 5/2010 vp, s. 4/I, PeVL 3/2009 vp, s. 5), mikäli säännöstä ei täsmennetä siten, että tarkastustoimivaltuudet annetaan yksiselitteisesti vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen, että valvontatyyppeiden tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 35/2014 vp, s. 4/I ja siinä viitatus lausunnot). Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään.

Ahvenanmaan itsehallinto

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään Suomen kalastuskiintiöiden jakamisesta siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi. Mainitun pykälän toisen momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö määrittää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 16 kohdan mukaan lainsäädäntövalta kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista koskevissa asioissa. Säännösehdotus on siten merkityksellinen Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsitteeseen tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 36/2001 vp, s. 3/I ja siinä viitatus lausunnot).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että päätös kiintiön jakamisesta Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan kesken tehtäisiin itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotuksen mukainen päätöksenteko on näin ymmärrettynä sopusoinnussa itsehallintolain kanssa. Valiokunnan mielestä sääntelyn selkeys kuitenkin edellyttää, että säännöksen sanamuotoa täsmennetään siten, että siitä käy ilmi päätöksen suhde itsehallintolakiin. Oikeusministeriö on toimittanut valiokunnalle 22.9.2016 säännösehdotuksen, jonka mukaan 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti itsehallintolakiin viitaten siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 b §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen määritetään Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi. Valiokunnan mielestä säännöksen täsmennys voidaan tehdä esimerkiksi oikeusministeriön toimittaman säännösehdotuksen mukaisesti.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että valituslupaa koskeva sääntely tulisi yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä (PeVL 35/2016 vp, s. 4). Tuolloin valiokunnan arvioitavana oli valtion virkamieslakiin kohdistuva säännösehdotus, jossa valitusluvan tarpeesta haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen ehdotettiin säädettäväksi nimenomaisesti hallinto-oikeussuhteen yksityisen osapuolen valitusoikeuden yhteydessä ("virkamies saa hakea muutosta"). Nyt arvioitavan 1. lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Turun hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan näin laadittua säännöstä, jota ei nimenomaisesti rajata valituksen tekijän osalta, ei rasita samanlainen valituslupajärjestelmän soveltumiseen viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä kohdistuva tulkinnanvaraisuus.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 47 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp

jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2016 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Käsiteltävänä olevan esityksen HE 103/2016 vp 3 luvun 12 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että maa- ja metsätalousministeriö määrittää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi. Ehdotettu säännös ei ole sopusoinnussa itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisen lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan kanssa. Kalastuskiintiön kansallinen jako tulee yksinomaan tehdä osin itsehallintolain 4 ja 5 luvussa säädetyn maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntö- ja hallintotoimivallanjaon perusteella ja osin, kun kyse on yhteisestä EU:n myöntämästä kalastuskiintiöstä, samanaikaisesti soveltaen itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin erityissäännöstä; toisin sanoen valtakunnan ja maakunnan välisten tasavertaisien neuvottelujen kautta. Neuvotteluissa kummallakaan osapuolella ei ole laissa todettua päätösvaltaa toiseen osapuoleen nähden.

Oikeusministeriön lausunto asiassa ja ehdotus kyseisen 3 luvun 12 §:n 2 momentin säännöksen muotoiluksi ei täysin mahdollista tasavertaisia neuvotteluja, joihin menettelyn tulisi perustua. Muotoilu ilmaisee osin, että valtakunnalla on etuoikeus päättää yksipuolisesti kiintiön jakamisesta, ja osin ehdotus kattaa vain määrätyt kalalajit. Niin kiintiöiden jako kuin jakoon sisällytettävät kalalajitkin ovat menettelyjä, joista on päätettävä 59 b §:n 2 momentin mukaisissa neuvotteluissa. Tätä painottavat Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus perustuslakivaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissaan.

Ehdotettua lainkohtaa esityksen 3 luvun 12 §:n 2 momentissa tulee näin ollen täsmentää Ahvenanmaan maaherran ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asiantuntijalausuntojen mukaisesti seuraavasti: "Suomen kalastuskiintiöiden jakaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä tapahtuu Ahvenanmaan itsehallintolain 9 a luvun 59 b §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyjen neuvottelujen kautta."

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä todetun huomioon.

Helsingissä 26.10.2016

Mats Löfström r