Suomennos

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Asiakirjanimi	Nro
LAUSUNTO	120 N3
Pvm	Dnro
22.9.2016	ÅLR 2016/2421

Suomen eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta ja
Perustuslakivaliokunta
00102 EDUSKUNTA

Viite

Lausuntopyyntönne

Yhteyshenkilö

Jenny Eklund-Melander, Tom Karlsson

Asia

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ HE 103/2016 vp

Maakunnan hallitus esittää seuraavaa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp).

Lakiehdotuksen mukaan Suomelle, mukaan lukien Ahvenanmaa, neuvoston asetuksella vahvistetut silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöt Itämeressä jaetaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtakunta puolestaan ottaa käyttöön järjestelmän siirrettävistä käyttöoikeuksista ja toimijakohtaisista kalastuskiintiöistä. Samalla lähtökohtana on, että Ahvenanmaan osuus maakiintiöstä laskettaisiin samalla tavoin kuin valtakunnan järjestelmässä.

Maakunnan hallitus toteaa, että tällaisten järjestelmien toteuttamiseksi on välttämätöntä ensin sopia maakunnan ja valtakunnan välisestä kalastuskiintiöiden jaosta. Hallitus ja eduskunta eivät voi valtakunnan lainsäädännössä yksipuolisesti päättää maakunnan ja valtakunnan välisestä kalastuskiintiöiden jaosta, koska tällainen menettely olisi ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain (SSK 1144:1991) 59 b §:n 2 momentin kanssa. Maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 16 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista.

Maakunnan hallitus katsoo, että valtakunnan ja maakunnan välistä kalastuskiintiöiden jakoa on käsiteltävä laajemmasta näkökulmasta kuin valtakunnan ehdottamasta jakoperusteesta käsin. Suomelle vuosittain jaettavat kalastuskiintiöt ovat valtakunnalle ja maakunnalle yhteisiä, minkä vuoksi ne tulee näin ollen jakaa neuvotteluissa valtakunnan ja maakunnan välillä, joita tässä asiassa on pidettävä tasavertaisina osapuolina. Maakunnan hallituksen mielestä jaon näissä neuvotteluissa

tulee tapahtua seuraavien seikkojen perusteella: maakunnan nykyisen kalastuksen laajuus, maakunnan osuus Suomen kalastuskiintiöistä ottaen huomioon suhteellisen vakauden sekä maakunnan tarpeet ottaen huomioon elinvoimaisen kalastuselinkeinon säilyttämisen ja kehittämisen. Maakunnan hallitus ei ole toivonut siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden järjestelmää, ja ei voida pitää kohtuullisena, että Ahvenanmaalla tapahtuvan kalastuksen kehittämismahdollisuuksiin vaikuttaisi kielteisesti ajankohta, jolloin valtakunnan viranomaiset päättäisivät ottaa käyttöön tällaisen järjestelmän kalastajilleen.

Maakunnan hallitus toteaa edelleen, että turska ei kuulu ehdotuksen piiriin. Jos turskakiintiöitä ei jaeta samalla tavalla kuin muut kiintiöt, Ahvenanmaa kärsii vääryyttä. Näin sen vuoksi, että maakunnassa kalastuksen parissa toimivat ovat päättäneet kalastaa ajoittain turskaa, mistä johtuen muita lajeja koskevat tilastotiedot ovat alhaisemmat kuin ne muuten olisivat olleet. Niin kalastuksen parissa toimivat kuin maakunnan hallituskaan ei tuossa vaiheessa ole tienneet, että tämä olisi epäedullista maakunnan kalastuskiintiöille ja pidemmän päälle itse kalastuksen parissa toimiville. Maakunnan hallitus pitää tämän vuoksi ehdottomana vaatimuksena, että myös turskakiintiöt kuuluvat valtakunnan ja maakunnan välisen jaon piiriin.

Kysymys kalastuskiintiöitä koskevasta toimivallasta on ollut ajankohtainen aiemminkin, kun valtakunnan ja maakunnan välillä oli eriävät käsitykset lohikiintiön jaosta 1990-luvun puolivälissä. Korkeimman oikeuden (1998:8) mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ollut toimivaltainen jakamaan Suomelle Euroopan unionin jäsenenä kuuluvaa lohikiintiötä valtakunnan ja maakunnan välillä ilman maakunnan myötävaikutusta. Tämän johdosta Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:ää täydennettiin säännöksellä, jonka mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisilla on velvollisuus neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia[1]. Siinä tapauksessa, että osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan on mahdollista viedä asia Ahvenanmaan valtuuskuntaan sen ratkaisemista koskevan suosituksen pyytämiseksi. Nyt ajankohtaisessa asiassa ei siis valtakunnalla eikä maakunnalla ole minkäänlaista oikeudellista tai muuta mahdollisuutta päättää yksipuolisesti Suomen kalastuskiintiön jakamisesta maakunnan ja valtakunnan välillä. Näin ollen tässä asiassa ei ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin, että valtakunta ja maakunta sopivat yhdessä kalastuskiintiöiden jaosta tai pyytävät asian ratkaisemista koskevaa suositusta Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

Jos voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi itsehallintolain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää itsehallintolain mukaan valtakunnan viranomainen. Maakunnan hallitus toteaa, että tätä säännöstä ei voida soveltaa, koska ei ole olemassa mitään pakottavaa EU-oikeudellista säännöstä, jonka mukaan samaa jakojärjestelmää on sovellettava koko jäsenvaltiossa. Tästä syystä valtakunnalla ei olemassa oikeusperustetta päättää yksipuolisesti valtakunnan lainsäädännöllä kalastuskiintiöiden jaosta valtakunnan ja maakunnan välillä.

[1] 59 §:n 2 momentin yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi:
”Pykälän 2 momentissa on säännökset toimivallan jaosta eräissä erityistapauksissa. Ensimmäisen virkkeen mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulisi neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Säännös koskee sellaisia tilanteita, joissa yhteisön oikeuden täytäntöönpanovalta maakunnassa kuuluisi maakunnalle ja muualla maassa valtakunnalle, mutta joissa maakunnan ja valtakunnan täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet olisi sovitettava yhteen. Näissä tapauksissa yhteisön oikeus ei aseta esteitä sille, että täytäntöönpano tapahtuisi erikseen toisaalta Ahvenanmaan maakunnassa ja toisaalta muualla Suomessa edellyttäen, että täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet sovitetaan yhteen asianmukaisella tavalla. Näissä tapauksissa maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulisi ehdotuksen mukaan neuvotella keskenään ja molemminpuolisella yhteydenpidolla varmistua siitä, että toimenpiteet voidaan sovittaa yhteen. Jos Suomelle on esimerkiksi EU:n tasolla tehdyllä päätöksellä annettu jokin yhteinen kiintiö ja sekä valtakunnan viranomaisten että maakunnan viranomaisten olisi päätettävä kiintiön käytöstä tai seurattava sen täyttymistä, viranomaisten tulisi yhdessä huolehtia siitä, ettei yhteistä kiintiötä ylitetä.”

Hallituksen argumentti, jonka mukaan kaikkia kalastajia Suomessa on kohdeltava yhdenvertaisesti ei ole asianmukainen, koska maakunnalla on asiassa lainsäädäntövalta. Maakunnan lainsäädäntövalta merkitsee, että maakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiaa voidaan säätää eri tavalla valtakuntaan verrattuna, koska maakunnalla on toimivalta säätää asiasta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla maakunnassa. Tästä syystä valtakunta ei voi yhdenvertaisuusperusteisiin viittaamalla säätää itsehallintolain säännösten vastaisesti ja sivuuttaa näin maakunnan lainsäädäntövaltaa. Edelleen maakunnan hallitus toteaa, että perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate koskee ainoastaan ihmisiä eikä oikeushenkilöitä (PeVL 37/2010 vp, PeVL 72/2014 vp).

Maakunnan hallitus toteaa, että varsinaisia yrityksiä sopimukseen pääsemiseksi kalastuskiintiöiden jaosta ei ole tehty maa- ja metsätalousministeriön taholta ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Maa- ja metsätalousministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välinen kokous pidettiin 2.5.2016. Maakunnan hallitus esitti kokouksessa, ettei sillä ollut tarkoitusta siirtää toimivaltaa valtakunnalle ahvenanmaalaisille kalastusveneille kuuluvan kiintiönjaon osalta, vaan maakunnan hallituksen toimivaltaan kuuluu hallinnoida kiintiön sitä osuutta, joka neuvottelujen jälkeen kuuluu Ahvenanmaalle. Kokouksessa kävi ilmi, että kiintiöiden jaosta on eri käsityksiä. Maakunnan hallitus esitti, että asia voitaisiin viedä Ahvenanmaan valtuuskuntaan asian ratkaisemista koskevan suosituksen saamiseksi. Maakunnan hallitus totesi myös tämän maa- ja metsätalousministeriölle lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (ÅLR 1016/2421). Maakunnan hallituksen ehdotus ei saanut vastakaikua, vaan maa- ja metsätalousministeriö sen sijaan toimitti kalastuskiintiöiden jakoa koskevan oman ehdotuksensa eduskuntaan. Maakunnan hallituksen näkökohdat lakiehdotukseen eivät ilmene myöskään hallituksen esityksestä. Sopimukseen pääsemiseksi ministeri Tiilikaisen ja varamaaneuvos Gunell pitivät 20.9.2016 kokouksen, jossa ei kuitenkaan onnistuttu sopimaan ratkaisusta.

Lakiehdotuksen 3 luvun 12 §:n 2 momentin nykyisen sanamuodon mukaan maa- ja metsätalousministeriö määrittää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi. Maakunnan hallitus toteaa, että kirjaus ei ole sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n kanssa ja että valtakunnan viranomaiset eivät voi yksipuolisesti päättää kalastuskiintiöiden jaosta maakunnan ja välillä.

Tämän huomioon ottaen maakunnan hallitus katsoo, että lakiehdotuksen 3 luvun 12 §:n 2 momenttia on muutettava niin, että momentista käy ilmi, että maan kalastuskiintiöiden jako valtakunnan ja maakunnan välillä on asia, josta valtakunnan ja maakunnan viranomaiset sopivat erikseen.

Kysymys siitä voidaanko valtakunnan lakiin, ottaen huomioon Ahvenanmaan itsehallintolain, sisällyttää säännöksiä asioista, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan, on ollut ajankohtainen vuonna 2001 eduskunnan hyväksyessä uuden arpajaislain (HE 197/1999 vp). Toimivaltakiista johti siihen, että tasavallan presidentti ei vahvistanut eduskunnan hyväksymää arpajaislakia, koska siihen sisältyi säännöksiä, jotka olivat ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolaissa vahvistetun valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa. Näin ollen on selvää, että eduskunta ei voi säätää tavalla, joka ei ota huomioon Ahvenanmaan lainsäädäntö- ja hallintovaltaa.

Maakunnan hallitus pitää erittäin huolestuttavana ja vakavana, että hallitus ei kunnioita itsehallintolakia, ja maakunnan hallitus lähtee siitä, että lakiehdotusta muutetaan siten, ettei se ole ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa koskien kalastuskiintiöiden jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä.

Lopuksi maakunnan hallitus toteaa, että vaikka eduskunta hyväksyisi lakiehdotuksen nykyisessä muodossa, maakunnan ja valtakunnan välillä kalastuskiintiöiden jakoa koskevat säännökset eivät ole oikeudellisesti sitovia maakuntaan nähden.

M a a n e u v o s	Katrin Sjögren
Varamaaneuvos	Camilla Gunell