Olli Mäenpää
4.10.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp)

Ahvenanmaan itsehallinto ja Euroopan unionin kalastuspolitiikan täytäntöönpano

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen tarkoituksena on säätää EU:n yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta Suomessa. Tähän kalastuspolitiikan täytäntöönpanoon kuuluu sekä lainsäädäntö- että toimeenpanovallan käyttöä sisältäviä toimia.

Esitystä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki määrittelee erikseen päätösvallan jakautumista maakunnan ja valtakunnan välillä lainsäädäntövallan ja hallinnollisen toimivallan käyttöä sisältävissä asioissa.

Lainsäädäntövallan jakautuminen valtakunnan ja maakunnan välillä

Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, joista säädetään itsehallintolain 18 §:ssä. Valtakunnalla puolestaan on lainsäädäntövalta asioissa, joista säädetään itsehallintolain 27 §:ssä. Kun lailla säädetään kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta Ahvenanmaan maakunnassa, lainsäädäntövallan käyttämistä ja käyttäjää määrittelee lähinnä itsehallintolain 18 §:n 16 kohta. Säännöksen mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista koskevissa asioissa. Näiden asioiden järjestäminen Ahvenanmaan maakunnassa ei siten kuulu valtakunnan lainsäädäntövallan alaan.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädettyjä lainsäädäntövallan jakautumisen lähtökohtia sovelletaan myös, kun säädetään Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämää tarkempaa lainsäädäntöä. Tämä käy erikseen ilmi itsehallintolain 59 b §:n 1 momentin säännöksestä. Sen mukaan päätettäessä Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä itsehallintolain mukaisesti. Tämä merkitsee, että myös EU:n yhteisestä kalastuspolitiikasta annetun asetuksen täytäntöönpanoa koskevassa sääntelyssä lain-

säädäntövaltaa käyttävät erikseen valtakunta (eduskunta) ja maakunta (maakuntapäivät). Päätösvalta niiden välillä jakautuu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti.

Valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövallan käyttäminen EU:n kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa näyttäisi edellyttävän yhteensovittavia toimia. Niillä tulisi myös varmistaa, että valtakunnan ja Ahvenanmaan kalastajia käsitellään lainsäädännössä yhdenvertaisella tavalla ottaen huomioon mahdolliset alueelliset erityispiirteet. Tältä osin sovellettavaksi tulee itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin velvoite, jonka mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden lainsäädäntötoimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 7/2002 vp) säädetty säännös itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa koskee hallituksen esityksen mukaan

> ”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.” (HE 18/2002 vp, s. 20)

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt yleiset lähtökohdat ja Ahvenanmaan itsehallintolain tarkemmin määrittelemät toimivallanjaon perusteet, EU:n yhteisen kalastuspolitiikan kansallisessa täytäntöönpanossa Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan, siltä osin kuin asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, mitä Ahvenanmaan maakuntapäivät kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta säätää. Ahvenmaan lainsäädäntövallan käytön lähtökohta on siten samansisältöinen kuin voimassa olevan, Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1994/1139) 11 §:ssä. Lainsäädäntömenettelyn puitteet määräytyvät nykyään tarkemmin itsehallintolain 59 b §:n mukaisesti. Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus lainsäädännöksi ei sisällä säännöksiä, joilla puututtaisiin Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisella tavalla maakunnan lainsäädäntövallan alaan tai rajoitettaisiin sen käyttöä.

Lainsäädäntövallan alaa ja jakautumista koskevia lähtökohtia on perusteltua soveltaa myös delegoidun lainsäädäntövallan käyttöön. Tältä osin voidaan todeta, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan säätää alueellisista kaupallisista kiintiöistä EU:ssa kiintiöidyille kalakannoille. Mikäli asetuksella määriteltävä alueellinen kiintiö olisi tarkoitus ulottaa Ahvenanmaan maakunnan alueelle, alueellisen kiintiön määrittelyä rajoittavat siten

Ahvenenmaan itsehallintolaissa määritellyt kalastusta koskevan lainsäädäntövallan jakautumista määrittävät lähtökohdat. Vastaavat näkökohdat liittyvät 9 §:n mukaisen asetuksenantovallan käyttöön.

Toimivallan jakautuminen hallintoasioissa

Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoviranomaiset huolehtivat itsehallintolain 23 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien asioiden hallinnosta. Valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa hallinnosta puolestaan huolehtivat valtakunnan viranomaiset itsehallintolain 30 §:n mukaisesti. Nämä lähtökohdat merkitsevät, että maakunnan itsehallintoviranomaiset huolehtivat itsehallintolain 23 §:n nojalla EU:n kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa koskevien asioiden hallinnosta maakunnassa. Valtakunnassa täytäntöönpanosta huolehtivat valtion viranomaiset.

Tältä kannalta on paikallaan arvioida etenkin 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriö määrittäisi Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirrettäisiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan ”kalastuskiintiöt on … tarpeen jakaa Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan kesken siten, että Ahvenanmaan maakunnan osuudet Suomen kalastuskiintiöistä määritetään ja ne siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitavaksi”.

1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännösehdotus merkitsisi, että valtakunnan viranomainen määrittelisi hallintopäätöksellä Suomelle EU:n jäsenvaltiona osoitetun kalastuskiintiön jakautumisen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä. Säännösehdotus näyttäisi ainakin yleisellä tasolla poikkeavan siitä lähtökohdasta, että hallinnollinen päätösvalta kuuluu sille, jolla on asiassa lainsäädäntövalta.

Tällaista erityistilannetta koskeva sääntely sisältyy kuitenkin itsehallintolain 59 b §:n 2 momenttiin: ”Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi tämän lain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen. Ennen päätöksentekoa asiasta on neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon.”

EU:n Suomelle jäsenvaltiona määrittelemän kalastuskiintiön jakamista valtakunnan ja maakunnan välillä voidaan pitää tällaisena itsehallintolaissa tarkoitettuna yhtenä toimenpiteenä, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla on toimivaltaa itsehallintolain mukaan. Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaan päätösvalta tällaisessa asiassa kuuluu valtakunnan viranomaiselle. Päätösvallan käyttäjäksi on lakiehdotuksessa määritelty maa- ja metsätalousministeriö, mitä voidaan pitää myös itsehallintolain mukaisena toimivallan määrittelynä.

Ennen kuin ministeriö tekee kalastuskiintiön jakamista koskevan päätöksen, sen on itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisesti neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien. Säädettävään lakiin ei ole välttämätöntä erikseen ottaa viittausta tähän itsehallintolain 59 b §:ssä säädettyyn menettelyyn, joskaan itsehallintolaista johtuvaa estettä tällaiselle viittaussäännökselle ei ole.

Itsehallintolaki edellyttää, että tällaisessa tapauksessa toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen, jonka on ennen päätöksentekoa neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa. Toimenpidettä koskeva ratkaisu tehdään näin ollen itsehallintolain mukaan valtakunnan viranomaisen päätöksellä, eikä itsehallintolaki myöskään mahdollista viranomaisen päätöksen korvaamista sopimuksella. Itsehallintolaki estää siten sääntelyn, jonka mukaan kalastuskiintiöiden jako valtakunnan ja maakunnan välillä olisi asia, josta valtakunnan ja maakunnan viranomaiset sopivat keskenään, mikäli tällainen sopimus korvaisi itsehallintolain edellyttämän valtakunnan viranomaisen päätöksen.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaan päätösvaltaa käyttävän valtakunnan viranomaisen – tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriön – on päätöksenteossaan otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan maakunnan viranomaisen näkökannat. Tämän velvoitteen voidaan katsoa edellyttävän, että maakunnan viranomaisen näkökannat voidaan jättää ottamatta huomioon ainoastaan siltä osin, kuin niiden huomioon ottaminen olisi mahdotonta EU:n kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa tai jos ne olisivat ministeriön päätöksenteossa noudatettavan lain vastaisia.

Säännösehdotuksen 12 §:n 2 momentissa voidaan katsoa asianmukaisella tavalla konkretisoivan ja selventävän itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa erikseen säädettyä toimivaltasäännöstä, joka koskee kiintiöpäätöksen tekemistä. Säännösehdotus ei siten vaikuta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Itsehallintolain sisältämän toimivaltasäännöksen soveltamiseen ja toteuttamiseen liittyy hallituksen esityksessä myös seuraavansisältöinen, yhteistoimintaa edellyttävä ohjaus: ”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.” (HE 18/2002 vp, s. 20)

Muutoksenhaku

Valitus viranomaisen päätöksestä olisi 1. lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan tehtävä Turun hallinto-oikeuteen. Säännösehdotus sisältää poikkeuksen siitä peruslähtökohdasta, että kaikki hallinto-oikeudet ovat ensimmäisessä asteessa toimivaltaisia, tarkempien forumsäännösten rajoissa, käsittelemään valituksia viranomaisten päätöksistä. Valituksen ohjaamiselle poikkeuksellisesti vain yhteen,

laissa nimettyyn hallinto-oikeuteen on kuitenkin esityksen perusteluista ilmenevät aiheelliset perusteet.

Turun hallinto-oikeuden päätökseen saisi 48 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Päätöksen tehneellä viranomaisella olisi kuitenkin rajoittamaton valitusoikeus Turun hallinto-oikeuden päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen lakiehdotuksen tarkoittamiin asioihin ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista (ks. PeVL 55/2014 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valituslupasääntely olisi kuitenkin perusteltua yhdenvertaisuuden vuoksi ulottaa myös päätöksen tehneen viranomaisen oikeuteen valittaa hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (PeVL 35/2016 vp).

.