Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty arviota ehdotetun lain 12 §:n 2 momentin suhteesta Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 2 momenttiin.

Kalastuskiintiöiden määrittämisessä noudatettavasta menettelystä Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö määrittäisi Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirrettäisiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi.

Asiassa on kysymys EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa lainsäädäntövalta Ahvenanmaan maakunnassa kuuluu itsehallintolain 18 §:n 16 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakuntapäiville. Näin ollen myös hallintovalta kuuluu maakunnalle. Kysymyksessä on lähtökohtaisesti tilanne, jossa valtakunta omalta osaltaan ja maakunta omalta osaltaan huolehtivat ja vastaavat EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Valtakunnan ja maakunnan toimenpiteet ovat kuitenkin riippuvaisia toisistaan tavalla, joka edellyttää yhteisymmärryksen saavuttamista, koska suhteessa Euroopan unioniin on kysymys kansallisten kiintiöiden määrittämisestä ja jakamisesta.

Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. 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. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus asian ratkaisemiseksi.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentti sai nykyisen muotoilun lainmuutoksella 68/2004. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 18/2002 vp, s. 19 – 20) todetaan muun muassa seuraavaa: ”Ensimmäisen virkkeen mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulisi neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. --- 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. --- Momentin toisen, kolmannen ja neljännen virkkeen säännökset liittyvät sellaisiin tilanteisiin, joissa jäsenvaltio yhteisön oikeuden mukaan voi päättää vain yhdestä hallintotoimenpiteestä sellaisen päätöksen täytäntöön panemiseksi, jonka täytäntöönpano maakunnassa itsehallintolain mukaan kuuluisi maakunnalle ja muualla maassa valtakunnan viranomaiselle. Momentin toisen virkkeen mukaan päätösvalta tällaisessa hallintoasiassa kuuluisi valtakunnan viranomaisille. *Tällaisissa tapauksissa tulisi siis poiketa 1 momentin pääsäännöstä, jonka mukaan itsehallintolain mukaista toimivallan jakoa tulisi noudattaa, koska tätä toimivallan jakoa ei olisi mahdollista noudattaa yhteisön oikeuden johdosta* (kursivointi tässä). Momentin kolmannen virkkeen mukaan maakunnan viranomaiselle olisi kuitenkin annettava tilaisuus vaikuttaa valtakunnan viranomaisen päätökseen tällaisessa tilanteessa. Ehdotuksen mukaan valtakunnan viranomaisen olisi ennen päätöksentekoa neuvoteltava asiasta maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja maakunnan viranomaisen näkökannat olisi otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Momentin neljännen virkkeen mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnalta voitaisiin pyytää suositus asian ratkaisemiseksi, jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tällaisissa tilanteissa tarvittavista valtakunnan viranomaisen toimenpiteistä. Itsehallintolain 56 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja sen ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille.”

Hallituksen esitys 18/2002 vp on valmisteltu oikeusministeriön asettaman työryhmän antaman mietinnön perusteella (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1999). Mietinnössä pohditaan EU:sta peräisin olevien kiintiöiden jakamista maakunnan ja valtakunnan välillä. Mietinnössä ehdotetaan sovittelumekanismia, mutta siihen ei sisälly ratkaisua siltä varalta, että maakunta ja valtakunta eivät pääse yhteisymmärrykseen. Itsehallintolain 59 b §:n nykyinen muotoilu syntyi siis jatkovalmistelun aikana ja sisältyy mainittuun hallituksen esitykseen.

Käsillä olevan lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriölle annettaisiin (eduskunta)lailla toimivalta päättää kalastuskiintiöiden osuuksista ja niiden jakamisesta Ahvenanmaalle. Tämä on itsehallintolain 52 §:n 2 momentin valossa ongelmallista, koska

itsehallintolaki lähtee siitä, että asiasta on neuvoteltava ja pyrittävä yhteisymmärrykseen. Jos yhteisymmärrystä ei saavuteta, on asiassa pyydettävä Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoa ja vasta sen jälkeen valtion asianomainen viranomainen voi tehdä päätöksen. Toisin sanoen itsehallintolain mukaan EU-kiintiöiden jakamisesta ei voida säätää lailla, vaan asia on ratkaistava itsehallintolain mukaisessa sovittelumenettelystä. Tästä olisi ilmeisesti myös tehtävä se johtopäätös, että lailla ei voitaisi säätää sellaisesta kiintiön toteuttamisjärjestelmästä, joka käytännössä johtaisi siihen että ainoastaan yksi ratkaisuvaihtoehto on mahdollinen ja maakunnan näkemysten huomioon ottaminen näin ollen kävisi mahdottomaksi.

Edellä mainittu ristiriita lakiehdotuksen ja Ahvenanmaan itsehallintolain välillä voitaisiin ratkaista siten, että lakiehdotuksen 12 §:n 2 momenttia muutettaisiin ottamalla siihen viittaus itsehallintolakiin esimerkiksi seuraavasti:

> Ahvenanmaan maakunnan osuudet Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä määritetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 b §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen. Ahvenanmaan maakunnan hallitus hallinnoi maakunnalle näin määritetyt osuudet.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä (s. 17, 26 ja 50) arvioidaan yhdenvertaisuus-periaatetta tavalla, josta voisi saada käsityksen, että Manner-Suomen ja Ahvenanmaan kalastajia lähtökohtaisesti tulisi käsitellä samalla tavalla. Ottamatta kantaa nyt ehdotetun lain laskentaperusteisiin, on kuitenkin huomattava, että erilainen kohtelu voi periaatteessa olla perusteltua ja oikeutettua esimerkiksi paikallisten olosuhteiden vuoksi.

Niissä tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta kuuluu maakunnalle, lähtökohdaksi ei voida automaattisesti asettaa, että maakunnan ja valtakunnan asukkaita pitää joka suhteessa käsitellä samalla tavalla. Itsehallintoon ja siihen kuuluvaan lainsäädäntövaltaan kuuluu nimittäin jo käsitteellisesti mahdollisuus poikkeavaan lainsäädäntöön. Näin ollen esimerkiksi kalastusoikeus maakunnassa voidaan maakuntalailla säätää erilaiseksi kuin se on eduskunnan säätämän lain mukaan. Maakuntapäivät voi siis säätää suppeammasta tai laajemmasta kalastusoikeudesta kuin mitä eduskunnan säätämästä laista seuraa. Selvää kuitenkin on, että sekä maakunnan että valtakunnan lainsäätäjää sitoo yleinen perustuslain mukainen syrjintäkielto, jonka mukaan ihmisiä ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eriarvoiseen asemaan.

Helsinki 2.10.2016

Sten Palmgren