OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Itsehallinto ja yhdenvertaisuusyksikkö
Nv Yrsa Nyman
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

LAUSUNTO
21.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 30/2021 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esityksen tarkoituksena on muun muassa selventää ja täydentää erityistä kalastuslupakiintiötä koskevaa sääntelyä. Kalatalousaluetta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin julkista hallintotehtävää hoitavan vastuiden ja valvonnan osalta. Lisäksi osasta luvanmyyjälle määrätyistä tehtävistä säädettäisiin tarkemmin laissa ja sen nojalla annettavassa asetuksessa.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskeneesta luonnoksesta lausunnon myös maa- ja metsätalousministeriölle 16.12.2020 (VN/15988/2020-OM-7). Oikeusministeriö kiinnittää tässä lausunnossa huomiota erityisesti esityksen eräisiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin.

Alle 18 -vuotiaiden maksuttomat kalastusluvat (10 §)

Lain 10 §:ssä säädettäisiin, että paikkakuntalaisten alle 18-vuotiaiden luvat olisivat maksuttomia. Ehdotettua sääntelyä perustellaan lasten kalastusharrastuksen ja Tenojokilaakson saamelaisen kalastuskulttuurin edistämisellä.

Kuten esityksessä on todettu, ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta sen asettaessa alle 18-vuotiaat ja tätä vanhemmat paikkakuntalaiset erilaiseen asemaan kalastusluvan maksullisuuden osalta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kysymystä on käsitelty hyväksyttävän perusteen osalta ja esitetty erilaiselle kohtelulle hyväksyttävät syyt. Alle 18-vuotiaiden maksuton kalastuslupa osaltaan edistäisi saamelaisen kalastuskulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle ja siten osaltaan edistäisi perustuslain 17 §:n 3 momentin toteutumista.

Ulkopaikkakuntalaisten omistuksessa oleva kalastusoikeus (12 §:n 2 momentti)

Esitysluonnoksen mukaan 12 §:ään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa täsmennettäisiin, että kiintiötä olisi mahdollista käyttää ainoastaan ulkopaikkakuntalaisen omistuksessa olevan kalastusoikeuden perusteella.

Ehdotetun 12 §:n 2 momentin tarkentamista voidaan pitää perusteltuna, jotta sääntely nykyistä paremmin turvaisi ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeutta omistavien henkilöiden omaisuudensuojaa. Ehdotettu sääntely myös turvaisi perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaisen velvoitteen täyttymistä. Esityksen arvioon ehdotetun 12 §:n 2 momentin osalta voidaan yhtyä.

Asetuksenantovaltuus (12 §:n 6 mom.)

Voimassaolevaa asetuksenantovaltuutta ehdotetaan 12 §:n 6 momentissa täsmennettäväksi muotoon: ”Lupien jakautumisesta, niiden ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä ja varaamattomien erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.”

Perusteluissa on todettu, että jo nykyisen asetuksenantovaltuuden (”Lupien jakautumisesta ja niiden myöntämismenettelystä voidaan säätää tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.”) nojalla on jo säädetty nyt ehdotetussa asetuksenantovaltuudessa olevista seikoista. Edelleen perusteluissa on todettu, että asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin lupien ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä kynnysarvosta kuusi poikkeavasti sekä tiettyjen varaamatta jääneiden lupien vapautumisesta ostettavaksi seuraavan viikon matkailukiintiöön.

Perustuslain 80 §:n 1 momentti rajaa asetuksenantovaltuuden sisältöä. Lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Siten perussäännökset 12 §:n 6 momentissa mainituista seikoista on oltava lain tasolla ja asetuksella on ainoastaan mahdollista antaa tarkempia säännöksiä laissa säädetystä. Esityksen valossa jää epäselväksi, mitkä ovat ne laissa olevat perussäännökset, joista asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä. Jotta asetuksenantovaltuus täyttäisi perustuslain 80 §:n 1 momentin asettamat reunaehdot, on varmistuttava asianmukaisten perussäännösten löytymisestä laista.

Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista (PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 40/2002 vp, s. 5). Vakiintuneessa käytännössään perustuslakivaliokunta on pitänyt lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä. Toisaalta valiokunta on tietyissä rajatuissa tilanteissa mahdollistanut poikkeuksen tähän pääsääntöön, mikäli ehdotetun lain valtuussäännöksissä kuitenkin oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä

pidetty välttämättöminä (PeVL 14/2016 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 4, PeVL 35/2005 vp, s. 4).

Asetuksenanto sidottaisiin valtuussäännöksessä tiettyihin tilanteisiin (”jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.”) Käsite ”vallitsevaan tilanteeseen nähden” jää epäselväksi sekä säännöksen muotoilun että sen perustelujen valossa. Lisäksi valtuussäännös vaikuttaa viittaavan siihen, että ministeriön asetuksella poikettaisiin lain säännöksistä tilanteen muuttuessa.

Edelleen ministeriön asetuksella (toisin kuin valtioneuvoston asetuksella) on mahdollista antaa tarkempia säännöksiä vain teknisluontoisista ja toimeenpanoon liittyvistä seikoista.

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen (8 a §)

Voimassaolevaa sääntelyä julkisen hallintotehtävän hoitamisen osalta ehdotetaan täsmennettäväksi virkavastuun, valvonnan ja hallinnon yleislakien soveltamisen osalta, mitä on pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta tarpeellisena ja kannatettavana. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan PeVL 5/2017 vp käsitellyt esitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Vastaavaa sääntelyä esimerkiksi virkavastuusta ja palveluntuottajasta sisältyy myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn kalastuslakiin, jonka esitystä koskevassa valiokunnan lausunnossa ei arvioitu esitystä PL 124 §:n kannalta (PeVL 58/2014 vp).

Lain 8 a §:ssä säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltumisesta julkista hallintotehtävää hoitavaan tahoon ja virkavastuusta. Perustuslain 124 § edellyttää, että oikeusturva ja hyvä hallinto eivät saa vaarantua siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Ehdotettuun 1 momenttiin omaksuttu viittaus hallinnon yleislakeihin ei sinänsä ole tarpeen yleislakien soveltamisalojen vuoksi, mutta mikäli tällainen viittaus otetaan, tulee sen olla oltava vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (esim. PeVL 28/2018 vp). Ehdotettu muotoilu ”Kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilön julkista hallintotehtävää hoitaessaan noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään - - ” on PL 124 §:n ja 21 §:n kannalta liian suppea sen viitatessa vain hyvän hallinnon periaatteisiin ja viittauksesta voi saada sen virheellisen kuvan, että hallinnon yleislaeista sovellettaisiin vain hyvän hallinnon periaatteita (kuten PeVL 28/2018 vp). Asianmukaisempana olisi pidettävä esimerkiksi muotoilua ”Kalatalousalueen on tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava - -”. Lisäksi todettakoon, että kalatalousalueen tekemään päätökseen haettaisiin muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

Virkavastuusäännöksen lisääminen 8 a §:n 2 momenttiin on aiheellista. Myös se on muotoiltu tavanomaisesta poikkeavasti ja supistaen virkavastuu julkisen vallan käyttöön (vrt. esim. muotoilu Kalatalousalueen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).). Perusteluja omaksutulle ratkaisulle ei ole esitetty.

Myös palveluntuottajan osalta sääntelyssä on kyse voimassaolevasta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyistä säännöksistä (ks. myös PeVL 58/2014 vp). Näiden osalta kyse on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun viranomaiskoneiston ulkopuolelle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämisestä, subdelegoinnista. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän subdelegointiin on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Edelleen valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4). Subdelegointisääntely ja järjestelyn tarkoituksenmukaisuus on tullut hyväksytyksi aikanaan lakia säädettäessä (HE 239/2016 vp, PeVL 5/2017 vp).

Tehtävissä voidaan arvioida olevan kyse teknisluontoisista tehtävistä. Kyse on hyvin teknisestä toiminnasta, mutta kuitenkin lain ja sopimuksen määräysten toteuttamisesta, minkä vuoksi voidaan arvioida palveluntuottajan tehtävässä olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sen teknisestä luonteesta riippumatta. Lisäksi lain esitöissä (HE 239/2016 vp, s. 90) on katsottu, että kyse on julkisesta hallintotehtävästä.

Perustuslakivaliokunta on eräissä erityislaatuisissa sääntely-yhteyksissä pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä. Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla, esim. pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta. (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp.). Asiassa ei vaikuta olevan kyse vastaavasta erityislaatuisesta tilanteesta.

Kun nyt ehdotetaan uudistettavaksi 8 a §:n sääntelyä virkavastuusta ja hallinnon yleislaeista, huomioiden perustuslakivaliokunnan edellä viitattu lausuntokäytäntö, asianmukaista olisi ulottaa sääntely koskemaan myös alihankintana tehtävää hoitavia tahoja. Lisäksi laista vaikuttaa puuttuvan asianmukaiset säännökset palveluntuottajien valvonnasta (vrt. esim. kalastuslain 80 §:n 3 mom.), mitä PL 124 §:ää koskevassa valiokunnan lausuntokäytännössä on edellytetty.