

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 6/2001 vp**

Hallituksen esitys hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämisestä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 8/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla

määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede ja lainsäädäntösihteeri Anna Sotaniemi, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- assistentti Petri Helander
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöön-

panosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehdyn sopimuksen.

Kyseessä on ns. sekasopimus eli jaetun toimivallan sopimus. Osa sen määräyksistä kuuluu yksinomaisesti Euroopan yhteisön toimivaltaan,

osa sekä yhteisön että sen jäsenvaltion toimivaltaan ja osa jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Euroopan yhteisö on tallettanut ilmoituksen toimivallastaan sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ja Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä annettavan toimivaltaa koskevan ilmoituksen.

Sopimus tulee kansainvälisesti voimaan 30 päivän kuluttua kolmannenkymmenennen ratifioimis- tai liittymiskirjan tallettamisesta. Niiden valtioiden tai yhteisöjen osalta, jotka ratifioivat sopimuksen tai liittyvät siihen sopimuksen kansainvälisen voimaantulon jälkeen, sopimus tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä kyseisen valtion tai yhteisön ratifioimis- tai liittymiskirjan tallettamisesta.

Euroopan unionin neuvosto on 8 päivänä kesäkuuta 1998 päättänyt ratifioida sopimuksen Euroopan yhteisön puolesta. Neuvosto on samalla päättänyt tallettaa ratifioimiskirjan saman-

aikaisesti kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimiskirjojen kanssa.

Esitys sisältää ehdotukset laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sopimuksen 22 artiklan määräykset kalastusluksen tarkastuksen suorittavan valtion tarkastajien oikeudesta käyttää voimaa ovat ristiriidassa valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kanssa, minkä vuoksi ehdotus sopimuksen voimaansaattamislainsäädännön osittain supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut eduskunnan hyväksymistoimivallan kattavan kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset (ks. PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp). Kysymykseen ei vaikuta, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnissa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Esityksen perusteluissa on tehty yksityiskohtaisesti selkoa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Tällaisia määräyksiä

sisältyy ainakin esityksen perusteluissa mainittuihin sopimuksen noudattamista ja täytäntöönpanoa koskevan VI osan, riitojen rauhanomaista ratkaisemista koskevan VIII osan sekä vastuuta ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevan XI osan artikloihin. Sopimuksen alueellista soveltamisalaa koskevat 3 artiklan määräykset samoin kuin muut lainsäädännön alaan kuuluvien aineellisten sopimusmääräysten sisältöön ja soveltamiseen välillisesti vaikuttavat määräykset kuuluvat niin ikään lainsäädännön alaan. Tällaisia määräyksiä sisältyy ainakin sopimuksen 1, 4 ja 44 artiklaan.

Hyväksymispäätöksen ala

Suomen toimivaltaan kuuluvat määräykset. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen kokonaisuudessaan. Tämä vastaa uuden perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa ja siihen perustuvaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä (ks. esim. PeVL 45/2000 vp).

Esityksessä on kuitenkin kyse ns. sekasopimuksesta eli jaetun toimivallan sopimuksesta siten, että merkittävä osa sen määräyksistä koskee Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia asioita. Jäsenvaltioilla ei tältä osin ole toimivaltaa eikä eduskunnan hyväksyminen siten koske sopimuksen näitä osia. Tämä tulee ottaa huomioon eduskunnan päätöksen muotoilussa.

Euroopan yhteisö on sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä tallettanut ilmoituksen toimivallastaan ja Euroopan unionin neuvosto on hyväksynyt ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä annettavan toimivaltaa koskevan ilmoituksen. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden tarkoituksena on antaa samansisältöinen ilmoitus. Esityksen liitteenä olevassa ilmoituksessa todetaan jäsenvaltioiden siirtäneen Euroopan yhteisölle toimivallan merien kalavarojen säilyttämistä ja hoitoa koskevissa asioissa (5 kohdan 1 kappale). Tämä toimivalta koskee sekä kansalliseen kalastuslainkäyttövaltaan kuuluvia alueita että aavaa merta (5 kohdan 2 kappale). Edelleen ilmoituksessa todetaan yhteisön käyttävän sääntelytoimivaltaa antaakseen jäsenvaltioiden lipun alla purjehtiviin aluksiin sovellettavia määräyksiä merten kalavarojen säilymistä ja hoitoa koskevista toimenpiteistä (6 kohta). Ilmoituksen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaan niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti kuuluvat kuitenkin kalastusalusten päällikköihin ja muuhun päällystään sovellettavat toimenpiteet (7 kohdan 1 kappale). Lisäksi ilmoitus sisältää jäsenvaltioiden toimivaltaa täsmentäviä mainintoja (7 kohdan 2 kappale) sekä lausuman asioista, joissa sekä yhteisöllä että sen jäsenvaltioilla on toimivalta (8 kohta).

Esityksen perusteluissa ei ole erikseen tehty selkoa Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaa koskevan ilmoituksen yksityiskohdaisesta sisällöstä eikä siitä, miltä osin sopimuksen määräykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltion toimivallan alaa selvitetään välillisesti eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa esityksen jaksossa. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että toimivallan jakautumiseen kiinnitetään riittävästi

huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä jaetun toimivallan sopimuksista. Esityksistä tulee ilmetä, miltä osin sopimukset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Valiokunnan mielestä maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee hankkia asiasta selvitys tämän esityksen jatkovalmistelussa.

Hyväksymisestä päättäminen

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Täysivaltaisuus. Sopimuksen 21 artikla sisältää määräyksiä sopimusvaltion tarkastajien oikeudesta nousta aavalla merellä toisen sopimusvaltion lipun alla purjehtiviin kalastusaluksiin ja tarkastaa ne sopimuksessa tarkoitettujen kalakantojen säilyttämisen ja hoitotoimenpiteiden noudattamisen varmistamiseksi. Alukseen nousua ja sen tarkastamista koskevista perusmenettelyistä määrätään sopimuksen 22 artiklassa. Sen 1 kappaleen f kohdan mukaan tarkastajat välttävät voiman käyttöä, paitsi milloin ja niiltä osin kuin se on välttämätöntä tarkastajien turvallisuuden varmistamiseksi ja jos tarkastajia estetään täyttämästä velvollisuuksiaan. Tällaisessa tarkastustoiminnassa on kyse julkisen vallan käyttämisestä aluksen lippuvaltion lainkäyttövallan piirissä. Määräyksiä alukseen noususta ja sen tarkastamisesta on siten arvioitava valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitoissa todetaan tällä säännöksellä olevan tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Perustuslakivaliokunta on

perustuslain esitöiden pohjalta katsonut perustelluksi lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (ks. esim. PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 45/2000 vp).

Sopimus täydentää YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 50/1996) 63 ja 64 artiklan määräyksiä valtioiden yhteistyöstä hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilymisen turvaamiseksi. Suomi on merioikeusyleissopimuksen osapuolena mukana alan kansainvälisen yhteistyön kehittämisessä. Suomen osallistuminen siihen on perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksetkin huomioon ottaen perusteltua. Myös Euroopan yhteisö on merioikeusyleissopimuksen osapuoli ja Euroopan unionin neuvosto on päättänyt yhteisön puolesta ratifioida käsiteltävänä olevan sopimuksen, joka sisältää osin yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Aavalla merellä eli kansallisen lainkäyttövalan ulkopuolella olevilla alueilla kalastaviin aluksiin kohdistuville tarkastuksille on hyväksyttävät ja painavat perusteet. Lisäksi ne ovat tarpeen sopimuksessa tarkoitettujen kalakantojen suojelua koskevien määräysten noudattamisen valvomiseksi. Sopimuksessa rajatut tarkastajien toimivaltuudet huomioon ottaen kalastusaluksen tarkastusta ei nykyoloissa voida pitää perustuslain näkökulmasta poikkeavana kansainvälisen yhteistyön muotona (ks. PeVL 11/2000 vp).

Sopimuksen 22 artiklan 1 kappaleen f alakohdan velvoittaa tarkastuksen suorittavan valtion varmistamaan, että sen tarkastajat välttävät voiman käyttöä. Voimakeinoja voidaan kuitenkin käyttää, jos se on välttämätöntä tarkastajien turvallisuuden varmistamiseksi ja jos tarkastajia estetään¹ hoitamasta tehtäviään. Voiman käyttö on valiokunnan mielestä tällaisissa ennalta poikkeuksellisiksi arvioiduissa tilanteissa perusteltua. Artiklan kohta sisältää myös voiman käytön suhteellisuutta koskevan määräyksen. Tarkastet-

tavalla aluksella olevien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei siten voida sopimuksen määräysten mukaisesti toimittaessa puuttua mieltävaltaisesti eikä muutenkaan perustuslain 7 §:n vastaisella tavalla.

Sopimuksen 22 artiklan 2 kappaleen mukaan tarkastajalla on oikeus tarkastaa muun muassa aluksen tilat. Tarkastukset voivat kohdistua myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin ja siten kotirauhan piiriin kuuluviin aluksen osiin. Valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut kulkuneuvojen ja niihin kuuluvien asuutilojen jäävän perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, koska niitä käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen (ks. PeVL 17/1998 vp). Perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeen mukaan kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpiteen tulee olla välttämätön rikosten selvittämiseksi tai perusoikeuksien turvaamiseksi. Sopimuksessa tarkoitettujen kalakantojen säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden noudattamisen varmistaminen on perustuslain 20 §:n ympäristösäännökset huomioon ottaen hyväksyttävä peruste ulottaa aavalla merellä kalastavaan alukseen kohdistettavat välttämättömät tarkastustoimet myös asumiseen käytettyihin aluksen tiloihin.

Valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta on merkityksellistä, että sopimusvaltion tarkastajat voivat nousta toisen sopimusvaltion kalastusalukseen ja tarkastaa sen vain aluksen ollessa aavalla merellä. Suomen lipun alla purjehtivaa alusta tarkastavat toisen valtion tarkastajat eivät siten käytä julkista valtaa Suomen alueella. Kokonaisarvion perusteella sopimuksen määräykset kalastusalusten tarkastamisesta vaikuttavat valiokunnan mielestä vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Ne eivät ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa Suomen täysivaltaisu-

¹ Sopimuksen englanninkielisessä ja todistusvoimaisessa tekstissä käytetty verbi "obstruct" on suomennettu verbiksi "häiritä". Käännös ei anna oikeaa kuvaa sopimuskohdan sisällöstä, jossa on pikemminkin kyse tarkastajien toiminnan "estämisestä" tai "ehkäisemisestä" kuin heidän toimintansa "häiritsemisestä".

desta. Eduskunta voi näin ollen päättää sopimuksen hyväksymisestä äänten enemmistöllä.

Elinkeinovapaus. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta ovat merkityksellisiä sopimuksen 22 artiklan 4 kappaleen määräykset lippuvaltion velvollisuudesta peruuttaa toistaiseksi aluksen kalastuslupa sekä 19 artiklan 2 kappaleen määräykset toimenpiteistä, jotka mahdollistavat kalastusalueen päällikkyyttä tai päällystöön kuulumista koskevan luvan epäämisen, peruuttamisen ja pidättämisen. Tällaisille elinkeinovapauden rajoituksille on kalakantojen suojeluun liittyvät hyväksyttävät perusteet eivätkä sopimuksen määräykset velvoita lippuvaltiota ottamaan käyttöön elinkeinovapauden kannalta suhteettoman ankariksi arvioitavia seuraamuksia. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan näiltäkin osin päättää äänten enemmistöllä.

Lakiehdotukset

Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esitys sisältää ehdotuksen sopimuksen voimaansaattamislainsäädännön (1. lakiehdotus). Se on ns. blankettimuotoinen laki, jolla saatetaan valtiosisäisesti voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Valiokunnan edellä esittämällä perusteilla lainsäädännön alaan kuuluvat sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Esityksen 1. lakiehdotus voidaan näin ol-

len käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen säännökset kalastusluvan väliaikaisesta peruuttamisesta (8 a §) ja aavan meren kalastuksessa tarvittavan pätevyyskirjan menettämisestä määräajaksi (8 §:n 2 mom.) liittyvät sopimuksen 19 artiklan täytäntöönpanoon. Säännökset täyttävät perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinovapautta rajoittavalta lailta edellytetyt vaatimukset. Myös 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti sisältää säännöksiä toisen valtion kalastusvalvontaviranomaisen toimivaltuuksista aavalla merellä harjoitettavan kalastuksen valvonnassa. Momentissa viitataan yleisesti Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen määräykseen. Valiokunnan mielestä säännöstä on asianmukaista tarkistaa niin, että siinä viitataan käsiteltävänä olevaan sopimukseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämisestä ja hoitoa koskevien Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehtyyn sopimukseen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan,

että tästä päätetään äänten enemmistöllä, ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 6/2001 vp — HE 8/2001 vp

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Ravi /kok
jäs.	Tuija Brax /vihr	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Ilkka Taipale /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Jukka Mikkola /sd
	Heli Paasio /sd	Veijo Puhjo /vas.
	Osmo Puhakka /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.