

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 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 voimaan saattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2001 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämisestä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 8/2001 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 6/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Anna Sotaniemi, ulkoasiainministeriö
- kalastusneuvos Orian Bondestam ja erikoissuunnittelija Risto Lampinen, maa- ja metsätalousministeriö.

Lisäksi oikeusministeriö, Kalatalouden Keskusliitto, Suomen Ammattikalastajaliitto ja Etelä-Suomen Merikalastajain Liitto ovat antaneet kirjalliset asiantuntijalausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa

koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehdyn sopi-

muksen, sen voimaansaattamislain ja lain Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

Sopimuksen äänestysksettä hyväksynyt hajallaan olevia kalakantoja ja laajasti vaeltavia kalakantoja vuosina 1993—1995 käsitellyt YK:n konferenssi kutsuttiin koolle YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992 sovitun mukaisesti.

Sopimus täydentää YK:n merioikeusyleissopimuksen 63 ja 64 artiklan sisältämiä hajallaan olevia kalakantoja ja laajasti vaeltavia kalakantoja koskevia määräyksiä, joissa kehoitetaan kansainväliseen yhteistyöhön tällaisten lajien säilymisen turvaamiseksi ja hyödyntämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sopimus koskee aavalla merellä tapahtuvaa kalastusta ja rakentuu kolmelle lähtökohdalle: varovaisuusperiaatteen mukaiseen ja parhaaseen tieteelliseen tietoon pohjautuville säilyttämis- ja hoitotoimenpiteille, sen varmistamiselle, että lajien pyynti ei heikennä säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä, sekä riitojen rauhanomaiselle ratkaisemiselle. Sopimus edellyttää rantavaltioiden ja sellaisten valtioiden, joiden kansalaiset kalastavat aavalla merellä, toimivan yhteistyössä alueellisten kalastusjärjestöjen puitteissa.

Sopimus sisältää määräyksiä sen avulla tehtävien järjestelyjen ulkopuolelle jäävien valtioiden asemasta ja lippuvaltion velvollisuuksista sekä sopimuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi siinä on määräyksiä kehitysmaiden erityistarpeiden huomioon ottamisesta.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lakiehdotus Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluissa on todettu, että esityksessä on kyse ns. seka-

sopimuksesta 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. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tämä tulee ottaa huomioon eduskunnan päätöksen muotoilussa. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluissa on muun ohella todettu, että esityksen perusteluissa ei ole erikseen tehty selkoa Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaa koskevan ilmoituksen yksityiskohtaisesta sisällöstä eikä siitä, miltä osin sopimuksen määräykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jäsenvaltion toimivallan alaa selvitetään välillisesti eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa esityksen jaksossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että toimivallan jakautumiseen kiinnitetään riittävästi huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä jaetun toimivallan sopimuksista. Esityksistä tulee ilmetä, miltä osin sopimukset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee hankkia asiasta selvitys nyt käsiteltävänä olevan esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotettu momentti sisältää säännöksiä toisen valtion kalastuksenvalvontaviranomaisen toimivaltuuksista aavalla merellä harjoitettavan kalastuksen valvonnassa. Momentissa viitataan yleisesti Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen määräyksiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asianmukaisena, että säännöstä tarkistetaan niin, että siinä viitataan käsiteltävänä olevaan sopimukseen.

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta on esittänyt, että eduskunnan suostumus on tarpeen hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehdyn sopimuksen hyväksymiseen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan, että tästä pää-

tetään äänten enemmistöllä, ja että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Selvitys toimivallan jaosta

Asian käsittelyn yhteydessä valiokunta on pyytänyt ulkoasiainministeriöltä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluissa tarkoitetun selvityksen toimivallan jaosta Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kesken. Toimitetussa selvityksessä on todettu, että allekirjoittaessaan sopimuksen 27 päivänä kesäkuuta 1996 yhteisö talletti toimivaltaansa koskevan ilmoituksen YK:n pääsihteerille. Tallettaessaan sopimuksen ratifiointia koskevan ratifiointikirjan yhdessä muiden yhteisön jäsenmaiden kanssa Suomen tarkoituksena on muiden jäsenmaiden tavoin todeta, että yhteisön jäsenenä Suomi on siirtänyt tiettyissä sopimuksen piiriin kuuluvissa asioissa toimivaltansa yhteisölle ja että siirretyn toimivallan luonnetta ja laajuutta koskeva ilmoitus tehdään erikseen sopimuksen 47 artiklan mukaisesti. Ilmoituksen teksti on hallituksen esityksen liitteenä.

Ulkoasiainministeriön selvityksessä on myös todettu, että toimivaltaa koskevan ilmoituksen tarkoituksena on tiedottaa sopimuksen muille sopimuspuolille toimivallan jakautumisesta yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä. Jos toimivallan jakautumisessa tapahtuu muutoksia, siitä on tiedotettava muille sopimuspuolille. Yhteisön käytännössä toimivallan jakautuminen on pyritty määrittelemään suhteellisen yleisellä tasolla. Hallituksen esityksessä toimivallan jakoa on selvitetty välillisesti siltä osin kuin on kysymys sopimusmääräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta. Selvityksessä on lopuksi todettu, että yksittäisellä jäsenvaltiolla ei ole mahdollisuutta määritellä toimivaltaa sovittua ilmoitusta yksityiskohtaisemmin.

Viitaten edellä selostettuihin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluihin valiokunta

painottaa sitä, että toimivallan jakautumiseen tulee kiinnittää riittävästi huomiota laadittaessa hallituksen esityksiä jaetun toimivallan sopimuksista. Esityksistä tulee ilmetä, miltä osin sopimukset kuuluvat jäsenvaltioiden toimialaan.

Itämeren lohikiintiöt

Valiokunnalle on asiantuntijataholta tuotu esille, että Itämeren lohikiintiöiden jako Euroopan yhteisön jäsenmaiden kesken on jyrkässä ristiriidassa ns. kutuvaltioperiaatteen kanssa, joka on ilmaistu Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa. Tuolloin on viitattu siihen, että kyseisen periaatteen mukaan ne valtiot, joiden alueella jokin kalakanta lisääntyy, ovat ensi kädessä vastuussa kyseisen kalakannan säilymisestä, mutta ovat myös ensi sijassa oikeutettuja kyseisen kalakannan hyödyntämiseen.

Valiokunta toteaa, että nyt käsiteltävä hallituksen esitys ei suoranaisesti liity merioikeusyleissopimuksen 66 artiklassa oleviin säännöksiin anadromisista kalakannoista. Valiokunnalle on todettu, että Itämeren kansainvälinen kalastuskomissio (IBSFC) on vuodesta 1991 lähtien vahvistanut kokonaiskiintiön lohelle ja päättänyt sen jakamisesta sopijamaille. Suomi osallistui ennen liittymistään yhteisön jäseneksi sopijamaana kyseisiin neuvotteluihin. Tällöin Suomi esitti useasti 1980-luvun lopusta lähtien, että lohikiintiön jako perustuisi muun muassa sopijamaiden lohentuotantoon, eli istutettujen lohien vaelluspoikasten määrään. Tämä ei kuitenkaan silloin saanut muilta sopijamailta tarvittavaa kannatusta eikä näin ollen muodostanut perustetta lohikiintiön jaolle. Lohikiintiön jaossa perusteeksi otettiin sen sijaan saalishistoria. Yhteisön jäsenyyden seurauksena Suomen lohikiintiö on vahvistettu osuutena yhteisön saamasta kiintiöstä. Tämä osuus on kirjattu Suomen liittymissopimukseen ja se perustui viitekauden kiintiöihin/saaliisiin. Yhteisössä kiintiöiden jakaminen

perustuu nk. suhteelliseen stabiliteettiin, jossa pääpaino on jäsenvaltioiden saalishistoriassa. Yhteisön kiintiöjako, eli suhteellinen stabiliteetti, on sen yhteisen kalastuspolitiikan kulmakivi.

Valiokunnalle on myös todettu, että viime vuosina IBSFC:ssä on pyritty lohen toimintaohjelman (SAP) mukaisesti kehittämään uusia strategioita istutetun lohen kalastuksen tehostamiseksi. Ratkaisuksi on esitetty terminaalikalastuksen laajentamista ja kehittämistä siten, että istutettu lohi tulisi paremmin hyödynnetyksi luonnonlohikantoja vaarantamatta. Suomessa terminaalikalastusta koskevat kokeilut on määrää aloittaa koko Pohjanlahden rannikolla jo tulevana keväänä. Muun muassa tämän työn perusteella Suomi pyrkii yhteisössä ja sen valtuuskunnan jäsenenä IBSFC:ssä toimimaan siten, että lohenkalastuksen säätelyjärjestelmään luodaan mahdollisuus istutetun lohen terminaalikalastukselle, joka näin ollen käytännössä ottaisi huomioon Suomen panostuksen lohen istutuksiin.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että kutuvaltioperiaatteen mukaisesti hallitus pyrkii muuttamaan Itämeren lohenkalastuksen säätelyjärjestelmää siten, että siinä otetaan huomioon lohen luontainen lisääntyminen maamme joissa ja maamme voimakas panostus lohen istutuksiin.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksen ehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina. Valiokunta puoltaa niiden hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin ja jäljempänä esitettävin muutosehdotuksin.

1.

Laki

hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*) säädetään:

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Lakiehdotus

Johtolause. Edellä selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa johtolauseesta poistettavaksi viittauksen perustuslain 95 §:n 2 momenttiin.

1 §. Valiokunta ehdottaa säännöksen kielellistä selkeyttämistä.

2. Lakiehdotus

6 §. Viitaten edellä selostettuihin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteluihin valiokunta ehdottaa uuteen 3 momenttiin lisättäväksi viittauksen käsiteltävänä olevaan sopimukseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995 tehdyn sopimuksen hyväksymistä siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan ja

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:

1 §
(*Poist.*) Hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta *New Yorkissa 4 päivänä elokuuta 1995*

tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 ja 3 §
(Kuten HE)

2.

Laki

Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1139/1994) 3 § sekä
lisätään 6 §:ään uusi 3 momentti, 8 §:ään uusi 2 momentti ja lakiin uusi 8 a § seuraavasti:

3 §
(Kuten HE)

(*SopS /*) määrätään. Myös näillä viranomaisilla on valvontatehtävissä 5 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus. Valvontaviranomainen voi myös määrätä kalastusaluksen vietäväksi satamaan, jos (*poist.*) sopimuksessa tai sen soveltamissäännöksissä niin säädetään tai määrätään.

6 §
Valvonnan suorittaminen

Aavan meren kalastuksessa voi kalastuksen valvontaa Suomen viranomaisten lisäksi suorittaa myös toisen valtion kalastusvalvontaviranomainen niissä rajoissa, kuin *hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyssä sopimuksessa*

8 ja 8 a §
(Kuten HE)

Voimaantulosäennös
(Kuten HE)

MmVM 6/2001 vp — HE 8/2001 vp

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Timo Kalli /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Esa Lahtela /sd
jäs.	Hannu Aho /kesk	Eero Lämsä /kesk
	Nils-Anders Granvik /r (osittain)	Pertti Mäki-Hakola /kok
	Pertti Hemmilä /kok	Olli Nepponen /kok
	Matti Kangas /vas	Erkki Pulliainen /vihr
	Marja-Leena Kemppainen /skl	Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.