



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

KALASTUSKIINTIÖIDEN KANSALLINEN HALLINTA JA SIIHEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET ONGELMAT

Anniina Oksanen



Helsingin yliopisto
Kansainvälisen talousoikeuden instituutti
KATTI

Esipuhe

Tämä raportti on syntynyt maa- ja metsätalousministeriön ja Helsingin yliopiston kansainvälisen talousoikeuden instituutin (KATTI) yhteistyön tuloksena.

Oikeustieteen ylioppilas Anniina Oksasen tehtävänä on ollut kartoittaa kalastuskiintiöiden kansalliseen hallintaan liittyviä oikeudellisia ongelmia ja niitä koskevia ratkaisuvaihtoehtoja. Raportti tutkimustyöstä, joka on ollut pääosin ministeriön rahoittama, julkaistaan ohessa. Työtä on käsitelty ministeriön ja yliopiston edustajien välisissä tapaamisissa, joihin ovat osallistuneet yksikön päällikkö, kalastusneuvos Markku Aro, neuvotteleva virkamies Orian Bondestam, neuvotteleva virkamies Ali Lindahl, ylitarkastaja Maija Mela, ympäristöoikeuden professori Kai Kokko, valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen sekä allekirjoittanut. Kokko ja Ojanen ovat myös muutoin kommentoineet Oksasen tutkimusta.

Kiitän lämpimästi kaikkia yhteistyössä mukana olleita ja raportin valmistumiseen myötävaikuttaneita.

Helsingissä, tammikuun 19 päivänä 2010.

Pia Letto-Vanamo
professori, johtaja
KATTI

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	1
1. Tehtävänasettelu.....	2
2. Yleiskuvaus YKP:n soveltamisalasta	2
3. Säädöspohja.....	3
4. Toimivaltainen viranomainen.....	5
5. Soveltuva säädöstaso.....	6
6. Perusoikeuskysymykset.....	7
6.1. PeL 15 § omaisuuden suoja.....	8
6.2. Omaisuuden suoja suhteessa eräisiin oikeudellisiin periaatteisiin ja yhteiskunnallisiin arvoihin.....	8
6.3. PeL 18.1 § oikeus työhön ja elinkeinonvapaus.....	9
6.4. Elinkeino vapauden rajoittaminen.....	10
6.5. PeL 20.1 § ympäristöperusoikeus.....	11
6.6. PeL 6.1 § yhdenvertaisuus.....	12
6.7. Yhdenvertaisuus kalastuskiintiöiden yhteydessä.....	13
6.8. Perusoikeusnäkökohtien yhteenvedo.....	14
7. Kiintiöiden luonne ja niiden jakaminen.....	15
8. Yksikkökohtaiset kiintiöt: Mitä edellytyksiä voidaan asettaa kansallisen kalastuskiintiön osan saamiseksi?.....	16
9. Yksikkökohtaiset kiintiöt: kiintiöiden jaon perusteet.....	17
10. Yksikkökohtaiset kiintiöt: käyttämättä jääneiden kiintiöiden jakaminen.....	18
11. Kiintiöiden koon muuttaminen ja kiintiöiden vaihdot.....	19
12. EU-oikeus: vesialueille pääsy ja elollisten vesiluonnonvarojen käyttö.....	20
13. EY:n tuomioistuimen ja komission kannanottoja.....	21
14. Johtopäätökset.....	24
Lähdeluettelo.....	26

1. Tehtävänasettelu

Tässä selvityksessä kartoitetaan Suomessa voimassa olevan kansallisen lainsäädännön sekä EU:n lainsäädännön¹ valossa, kuinka Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) säännöt on pantu Suomessa täytäntöön. Ennen kaikkea selvitetään sitä, minkälaisia mahdollisuuksia Suomella on kansallisesti säännellä sellaisia YKP:n alaan sijoittuvia kysymyksiä, kuten kalastusmahdollisuuksien hallintaa ja kalastuskiintiöiden jakoa ja vaihtamista.

Selvityksessä vastaan seuraaviin toimeksiannon mukaisiin kysymyksiin:

1) *Toimivaltaa koskevat kysymykset kalastuskiintiöitä vaihdettaessa.* Minkälaiset rajat neuvoston uusi valvonta-asetus asettaa kansalliselle päätöksenteolle? Miten kansallinen kiintiöiden vaihtoa koskeva päätöksenteko tulee järjestää ja mitä mahdollisista erilaisista päätöksentekovaihtoehdoista (oikeudellisesti ja hallinnollisesti) seuraa?

2) *Kiintiöiden vaihtoon liittyvät mahdolliset perustuslailliset ongelmat.* Mitä mahdollisia oikeudellisia ongelmia aiheutuu siitä, että vaihto koskee jo käytössä olevia kalastuskiintiöitä / - alueita?

3) *Kiintiöiden jakamiseen liittyvät oikeudelliset ongelmat.* Ennen kaikkea selvitetään kiintiöiden jakamisesta mahdollisesti aiheutuvat perustuslailliset kysymykset ottaen huomioon etenkin elinkeinovapautta ja yhdenvertaisuutta koskevat periaatteet.

4) *Yksittäisten kiintiöiden (kalastusoikeuksien) jakamiseen ja vaihtoon liittyvät oikeudelliset kysymykset.* Minkä tasoilla säännöksillä yrityksille / ammatinharjoittajille voidaan antaa (toistaiseksi tai määräajaksi) osa Suomen kokonaiskalastuskiintiöistä? Mikä on kiintiöiden oikeudellinen luonne? Voidaanko, millä perusteella ja miten pitkälle niiden luovuttamista edelleen rajoittaa?

5) *Kalastuskiintiöiden hallintaan liittyvät oikeudelliset / hallinnolliset kysymykset.* Mille (kansalliselle) viranomaiselle kiintiöiden hallinta tulee ja voi Suomen perustuslain mukaan kuulua? Voidaanko maa- ja metsätalousministeriö, ja millä rajaehdoilla, valtuuttaa hallinnoimaan Suomen kiintiöitä?

2. Yleiskuvaus YKP:n soveltamisalasta

Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi vuonna 2009 vihreän kirjan (KOM(2009)163 lopullinen), jossa se esittelee visionsa tulevaisuudesta vuoteen 2020 mennessä: Kalastuksesta on jälleen muodostunut kannattava elinkeino ja lähes kaikki Euroopan kalakannat on saatu elvytettyä kestäväen enimmäistuoton tasolle. Kuluttajat pitävät eurooppalaista kalaa korkealaatuisena ja kalastusalan taloudellinen perusta on jälleen vankempi. Rannikoilla asuvan väestön edelleen kasvaessa, myös

¹ Selvityksessä on otettu huomioon EU:n lainsäädäntö eri aikakausilta. Oikeuskäytännöstä ja EU:n lainsäädännöstä puheen ollessa käytetään kulloinkin voimassa olleen perustamissopimuksen nimeä ja sen mukaista artiklanumerointia. Samassa yhteydessä mainitaan suluissa 1.12.2009 voimaan tulleen nk. Lissabonin sopimuksen (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus) mukainen, nykyinen artiklanumerointi. Nykyisen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä puhuttaessa käytän nimitystä Euroopan yhteisöjen tuomioistuin siltä osin, kuin ratkaisut on tehty yhteisöjen tuomioistuimen nimellä. Artiklanumeroinnin, perustamissopimusten sekä tuomioistuimen nimen muutokset ovat lähinnä teknisiä, ei sisällöllisiä muutoksia EU-oikeudessa.

paikallisesti tuotettujen elintarvikkeiden määrän ja laadun odotetaan paranevan. Tämän hetkinen tilanne ei kuitenkaan ole aivan näin valoisa. Vihreän kirjan mukaan vuonna 2008 yhteisön kalakannoista 88 prosenttia kalastettiin tasolla, joka ylittää kantojen kestävän enimmäistuoton. Kyseisistä kannoista 33 prosenttia oli alle turvallisten biologisten minimirajojen, mikä tarkoittaa, ettei kalasto ehkä pysty kestäväällä tavalla uusiutumaan.²

Suomea ajatellen nämä luvut tosin antavat ehkä hieman liian huolestuttavan kuvan kalakantojen tilanteesta. Osa kalakannoista, kuten Suomelle tärkeät silakan ja kilohailin kantojen katsotaan olevan erittäin hyvässä kunnossa. Riista- ja kalatalouden tutkimuskeskuksen tekemä raportti merien kalakantojen tilasta osoittaa, että suurinta osaa raportissa tarkastelluista kalakannoista hyödynnetään kestävästi, ja että Selkämerellä kokonaissilakkasaalis oli kasvanut ennätysellisen suureksi vuonna 2007.³ Raportin mukaan myös ennusteet vuosille 2008 – 2009 olivat melko hyvät. Pääasiassa vain turskakantojen elvyttäminen vaatii uusia sääntelytoimenpiteitä ja kalastusmahdollisuuksien vähentämistä.⁴

Suomalaista kalastuselinkeinoa merellä kuvaa kalastuslaivaston sekä kalastuskapasiteetin pieni koko.⁵ Riista- ja kalatalouden tutkimuskeskuksen tilastot osoittavat, että ammattikalastajiksi rekisteröityneiden määrä on ollut pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta tasaisesti laskussa viimeisen 20 vuoden aikana.⁶ Suomalaisten ammattikalastajien kalansaalis Itämerellä vuonna 2008 oli 112 miljoonaa kiloa. Suurin osa saaliista oli silakkaa (83 milj. kg), jonka jälkeen suurin saalis saatiin kilohailista (24 milj. kg), ja pienemmällä osuudella sen jälkeen turskasta (0,8 milj. kg), ahvenesta (0,8 milj. kg) ja siiasta (0,7 milj. kg). Kokonaissaalis oli noin 6 miljoonaa kiloa vähemmän kuin edellisvuotena silakkasaaliin pienentymisen johdosta.⁷ Vuonna 2008 vapaa-ajankalastuksen kokonaissaalis oli 33 miljoonaa kiloa, josta 76 prosenttia pyydettiin sisävesiltä. Tässä selvityksessä tarkastellaan kalastusmahdollisuuksia lajineutraalisti ja huomio kiinnittyy kiintiöityjen kalalajien ammattimaiseen kalastukseen merialueella. Tilastotiedot antavat tässä yhteydessä vain yleiskuvaa kalastuselinkeinojen tilanteesta.

3. Säädöspohja

Voimassa oleva yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) ei ole toiminut kaikilla EU:n merialueilla niin hyvin, että liikakalastus ja muut siihen yhteydessä olevat ongelmat olisi voitu estää. EU:ssa on siten ollut valmisteilla uutta lainsäädäntöä kalavarojen paremman hallinnoinnin, sekä yhteisen kalastuspolitiikan tehokkaamman täytäntöönpanon aikaansaamiseksi. Tässä tarkoituksessa komissio on valmistellut ehdotuksen neuvoston uudeksi valvonta-asetukseksi (KOM(2008) 721 lopullinen). Ehdotuksen taustaa selvittävässä perusteluissa todetaan, että EU:n kalastusvalvontapolitiikka on YKP:n keskeinen osatekijä, koska YKP:n uskottavuus riippuu valvontapolitiikan tehokkaasta soveltamisesta. Nykyistä valvontajärjestelmää kuvataan ehdotuksessa tehottomaksi, kalliiksi ja monimutkaiseksi niin, ettei se tuota toivottuja tuloksia.⁸

² Vihreä kirja KOM(2009) 163 lopullinen, s. 7, jossa viittaus edelleen kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) vuoden 2008 arviioon.

³ RKTL, Tulostavoiteraportti maa- ja metsätalousministeriölle, s. 9.

⁴ RKTL, Tulostavoiteraportti maa- ja metsätalousministeriölle, s. 19 – 23.

⁵ Näin todetaan myös HE 17/2009 yleisperusteluissa.

⁶ Ammattikalastus merellä 2008, kuva 1.

⁷ Ammattikalastus merellä 2008, s. 7.

⁸ KOM(2008) 721 lopullinen, s. 2.

Suomessa YKP:n täytäntöönpanossa sovelletaan lakia Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (YKPL) siltä osin, kuin asiasta ei ole säädetty Euroopan yhteisön asetuksissa tai niiden nojalla annetuissa päätöksissä tai määräyksissä (YKPL 1 §). YKP:n aineellinen sisältö ratkaistaan EY:n antamissa asetuksissa, joista keskeisiä tämän selvityksen kanalta ovat 1) neuvoston valvonta-asetus (ETY) 2847/93 eli vanha valvonta-asetus, 2) sen korvaava uusi valvonta-asetus, jota koskee komission ehdotus KOM(2008) 721 lopullinen sekä 3) neuvoston YKP-asetus (EY) N:o 2371/2002. YKPL:n esitöissä, lainsäädännön taustaa selvitettyä, todetaan, että EY on säännellyt YKP:n alaan kuuluvat asiat varsin kattavasti.

Tässä yhteydessä on huomautettava, että YKP:tä koskeva EU-sääntely on pääosin annettu juuri asetusten muodossa. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 288 artiklan (entinen EY 249.2 artikla) määrää asetuksista seuraavasti:

”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”.

Asetukset ovat näin ollen EU-säädöksiä, jotka ovat *sellaisenaan voimassa olevaa ja soveltamiskelpoista oikeutta kaikkialla unionissa* ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. asetusten *välitön sovellettavuus*).⁹ Kuten unionin tuomioistuin (entinen EY-tuomioistuin) on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.¹⁰ EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisia säännöksiä ei edes saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetusta nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.¹¹

Asetuksessa voidaan myös nimenomaisesti sallia, että jäsenvaltioilla on oikeus tiukempaan tai muutoin asetuksesta poikkeavaan kansalliseen sääntelyyn taikka päätöksentekoon.¹² Valvonta-asetuksen 38 artikla on tällainen, tiukemman kansallisen sääntelyn salliva säännös (ehdotuksessa uudeksi valvonta-asetukseksi 3 artiklan 2 kohta). Sen mukaan kyseisen asetuksen soveltaminen ei rajoita asetuksessa säädettyjä vähimmäisvaatimuksia tiukempien kansallisten vähimmäisvaatimusten soveltamista, jos ne ovat yhteisön lainsäädännön ja YKP:n mukaisia.

Edellä asetuksista esitetty tarkoittaa, että kansallisen lain säännökset voivat pääasiassa olla teknisluonteisia, YKP:n kansalliseen toteuttamiseen tähtäviä lisäyksiä. Kansallisen sääntelyn varaan on jäänyt lähinnä eräitä kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia seikkoja, rangaistusseuraamusten määrääminen, kansallisten rakennepoliittisten ohjelmien suunnittelu, yhteisön säännösten noudattamisen valvonta sekä muu sellainen teknisluonteinen toimeenpano mukaan lukien säännöksistä tiedottaminen.¹³ YKPL on kuitenkin vanhentunut ja sitä tullaan tarkistamaan kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tästä syystä myöskään YKPL:n perustelut eivät ole enää kaikilta osin ajantasaiset.

Tutkimusraporttiin sisältyy myös oikeusvertailevaa ainesta sen selvittämiseksi, miten vastaavia kysymyksiä on ratkaistu muiden maiden lainsäädännössä. Samalla kuitenkin on huomattava, että vertailtavien maiden perustuslait, oikeuskulttuuri ja muu kyseistä lainsäädäntöä määrittävä tausta eroavat toisistaan, eivätkä vertailumaasta saatavat mallit näin ollen suoraan sovellu toisen maan

⁹ Ks. asetusten välittömästä sovellettavuudesta ja muista ominaispiireistä tarkemmin Ojanen 2006, s. 54.

¹⁰ Ks. unionin tuomioistuimen ratkaisut C-34/73 *Variola*, 10 kohta ja C-50/76, *Amsterdam Bulb*, 4 kohta.

¹¹ Ks. erityisesti C-34/73, *Variola* ja C-50/76, *Amsterdam Bulb*, 33 kohta.

¹² Ks. asetusten tehtävistä unionissa Jääskinen 2007, s. 332 - 335.

¹³ HE 167/1994 vp.

oikeusjärjestykseen otettaviksi. Oikeusvertailun tarkoitus on ensisijassa antaa informaatiota siitä, minkälaisiin ratkaisuihin muissa jäsenvaltioissa on päädytty, Sen sijaan niiden soveltuvuus Suomen lainsäädäntöön on harkittava aina erikseen, muun muassa Suomen perustuslain valossa. Selvyyden vuoksi asianomaiset kohdat on erotettu tekstissä sisennyksen ja tekstin koon avulla.

4. Toimivaltainen viranomainen

Kalastuskiintiöiden vaihtoon oikeuttava perusta on neuvoston YKP-asetuksen 20 artiklassa otsikolla kalastusmahdollisuuksien jakaminen. Sen 5 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään kaikki niille myönnetyt kalastusmahdollisuudet tai osan niistä ilmoitettuaan asiasta komissiolle. Tällä tarkoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta vaihtaa niille neuvoston päättämiä kiintiöitä keskenään, joko kokonaan tai osaksi. Jäsenvaltioiden asiaksi on jätetty sen päättäminen, kuinka kiintiöiden vaihto kansallisesti järjestetään.

YKPL:n 2.1 §:n mukaan toimivaltainen, YKP:n täytäntöönpanosta huolehtiva viranomainen on maa- ja metsätalousministeriö. Maa- ja metsätalousministeriö on siten Euroopan yhteisön YKP:sta annetuissa yhteisön säädöksissä tarkoitettu jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen Suomessa.

YKPL:a valmisteltaessa säädettiin maa- ja metsätalousministeriölle mahdollisuus siirtää toimivaltaansa kuuluvia tehtäviä riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle sekä maaseutuelinkeinopiireille. Valtuutusmahdollisuutta perusteltiin sillä, että viranomaisille yhteisön säännösten perusteella tulevat tehtävät vaihtelevat huomattavasti ja kun yhteisö tulee antamaan myös uusia asetuksia, joiden täytäntöönpano tuo viranomaisille uusia tehtäviä, ei maa- ja metsätalousministeriö voi yksin huolehtia kaikista näistä tehtävistä.¹⁴ YKPL:n 2.2. §:ssä maa- ja metsätalousministeriö valtuutetaan siirtämään 1 momentissa tarkoitettua toimivaltaa ”jonkin asian tai asiaryhmän osalta” riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle tai maaseutuelinkeinopiireille.¹⁵ Valtuutus on toimivallan sisällön kohdalla melko avoin, eikä anna selkeää kuvaa siitä, mitä asioita tai asiaryhmiä voidaan, ja millä edellytyksellä, siirtää ministeriötä alemman tasoisen viranomaisen tehtäväksi.

Maaseutuelinkeinopiirit, nykyään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY), ovat kalastuslain 6.3 §:ssä saaneet valtuutuksen myöntää kalastuslupia ammattikalastajille lohen ja taimenen kalastukseen, milloin ammattimaisen kalastuksen tarve sitä edellyttää. HE:ssä (17/2009) laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä ehdotetaan säädettäväksi, että alusten rekisteröinnin suorittaisi alueellisesti määräytyvä työ- ja elinkeinokeskus. Rekisteröinnille olisi kuitenkin aina saatava vahvistus maa- ja metsätalousministeriöstä. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinokeskuksille (nykyään ELY) ei ole määritelty osuuksia Suomen kalastuskapasiteetista, joten vahvistusmenettely on ainoa tapa varmistaa, että Suomen kokonaiskalastuskapasiteetti ei missään olosuhteissa ylity.¹⁶ Työ- ja elinkeinokeskuksille voidaan lain valtuutuksen nojalla antaa tehtäviä myös YKPL:n täytäntöönpanoon liittyen, mutta kiintiöiden hallinta, mahdollinen yksikkökohtainen jakaminen ja niistä päättäminen kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

¹⁴ HE 167/1994 vp, lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut 2 §:n osalta.

¹⁵ Maaseutuelinkeinopiirien tilalle on tullut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ks. laki 20.11.2009/897, jotka korvaavat niitä vielä edeltäneet työ- ja elinkeinokeskukset, ks. laki työ- ja elinkeinokeskuksista ja työ- ja elinkeinotoimistoista 5.12.2008/796.

¹⁶ HE 17/2009, yleisperustelut rekisteröintikäytännön osalta.

Tulkintani mukaan maa- ja metsätalousministeriö voidaan valtuuttaa hallinnoimaan Suomen kalastuskiintiöitä niiden asioiden osalta, joita ei ole tarpeen säännellä lain tasolla. Soveltuvaa säädöstasoa käsittelevässä jaksossa esitettävällä tavalla valtuutuksen on oltava laissa tarpeeksi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Vaatimus pitää sisällään valtuutuksen kohteen, eli mikä viranomainen on oikeutettu hallinnoimaan kiintiöitä. Lisäksi lain valtuutussäännöksestä on käytävä ilmi ne tehtävät, joihin ministeriö tai muu viranomainen on oikeutettu. Avoimeen muotoon kirjoitetut valtuutukset voivat sitä vastoin olla ongelmallisia.¹⁷

5. Soveltuva säädöstaso

PeL 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia PeL:ssa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka PeL:n mukaan muutoin kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kohdistettu vaatimuksia valtuuden säätämiseen niin, että sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.¹⁸ Asetuksenantovaltaa voidaan ministeriölle osoittaa lähinnä teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnallisesti ja poliittisesti vähämerkityksellisissä asioissa, kun taas valtioneuvoston yleisistunto voi antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeimmistä asioista (PeL 67.1 §).¹⁹

PeL 80.2 §:n mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asiasta, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Kyseisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tällaiseen valtuutukseen kohdistuu yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Muiden viranomaisten norminantovalta on asetuksenantovaltaan verrattuna PeL:n näkökulmasta poikkeuksellista. PeL:n uudistuksen yhteydessä mainittiin esimerkkinä tällaisesta tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.²⁰

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut²¹, että PeL 80 §:n säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. PeL 80 §:n vaikutuksen perusoikeusjärjestelmään voidaan nähdä olevan siinä, että sen välityksin kaikki ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia tarkoittava sääntely tulee hallituksen esitysten sisältäminä lakiehdotuksina eduskuntakäsittelyyn, jolloin eduskunta ja erityisesti perustuslakivaliokunta voivat kattavasti arvioida sääntelyä perusoikeussuojan kannalta.²² Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista edellyttäen lisäksi, että valtuutus täyttää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiset täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.²³

¹⁷ Ks. perusoikeuksista myös yhdenvertaisuutta käsittelevän jakson alla.

¹⁸ Ks. esim. PeVL 2/2004 vp, PeVL 1/2004 vp, PeVL 24/2002 vp.

¹⁹ Saraviita 2005, s. 114.

²⁰ PeVL 16/2002 vp, ks. myös esim. PeVM 10/1998 vp, sekä HE 1/1998 vp, s. 133.

²¹ Ks. alaviite 18.

²² Saraviita 2005, s. 111.

²³ Viljanen 2001, s. 74.

PeL 80.2 § on aiheuttanut jonkin verran tulkintaepävarmuutta. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan ollessa kyseessä valvontaa tekevät tietyt tähän tehtävään erikoistuneet virastot. Kun näille viranomaisille haluttiin 2000-luvun alkuvuosina säätää yritystoiminnan valvonta- ja sääntelyvaltuuksia, kyseiset lakiehdotukset toimitettiin perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi sillä seurauksella, että säädosvaltaa tarkoittavia delegointeja usein täsmennettiin, karsittiin tai siirrettiin asetuksista lakeihin valiokunnan lausunnon perusteella.²⁴

Ruotsissa kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta ja säädöstasosta on ratkaistu niin, että ITQL 9 §:ssä valtuutetaan Ruotsin valtioneuvosto, tai tämän päättämä muu viranomainen, antamaan asetuksia koskien sitä, kuinka yksikkökohtaisia kiintiöitä jaetaan, sekä sitä kuinka peruutettuja kalastusoikeuksia jaetaan uudelleen. Muutoin Ruotsissa on valtuutettu *Fiskeriverket* hallinnoimaan kansallisia kiintiöitä siltä osin, mikä ei vaadi erillistä sääntelyä. Esimerkiksi ITQ – lain 7 §:n mukaan *Fiskeriverket* voi peruuttaa tai rajata myönnettyä yksikkökohtaista kiintiötä, mikäli oikeudenhaltijan aluksen kalastuslupa on peruutettu tai rajoitettu. Peruutuksen edellytykset on siten säädetty lain tasolla.

6. Perusoikeuskysymykset

Merkittävimmät kysymykset tässä yhteydessä koskevat PeL 15 §:n *omaisuudensuojaa*, PeL 6 §:n mukaista *yhdenvertaisuutta*, PeL 18 §:n *oikeutta työhön ja elinkeinovapautta* sekä näihin oikeuksiin nähden usein vastakkaiseen suuntaan vaikuttavaa PeL 20 §:n *ympäristöperusoikeutta*.

Perusoikeussäännökset suojaavat ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä. Perustuslain säännöksillä on kuitenkin merkitystä myös oikeushenkilöiden kannalta, mutta kysymys oikeushenkilöiden perusoikeuksien suojasta ei ole aivan yhtä yksiselitteinen kuin luonnollisten henkilöiden kohdalla. Luonnollisten henkilöiden kohdalla lähdetään siitä, että perusoikeudet kuuluvat yhtäläisesti kaikille. Oikeushenkilöille annettavan perusoikeussuojan ei tarvitse kaikissa tilanteissa olla yhtä tehokasta kuin luonnollisten henkilöiden kohdalla.²⁵ Perustuslakivaliokunta on pyrkinyt arvioimaan oikeushenkilöiden perusoikeussuojaa jonkinlaisen liukuvan asteikon pohjalta niin, että ”mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa”.²⁶ *Länsinevan* mukaan esimerkiksi omaisuudensuojan soveltuvuutta oikeushenkilön kohdalla harkittaessa annetaan merkitystä sille, millaisesta oikeushenkilöstä on kysymys ja miten lakiehdotuksen vaikutukset yltävät luonnollisiin henkilöihin asti. Kalastuselinkeinon kohdalla tällä on merkitystä silloin, kun ammattikalastajien muodostamat oikeushenkilöt ovat pieniä, vain yhden tai muutaman toimijan voimin perustettuja. Tällöin toimenpiteiden vaikutukset yksittäisen kalastajan asemaan ovat suuremmat, kuin suuren oikeushenkilön kohdalla.²⁷

²⁴ Saraviita 2005, s. 451.

²⁵ Länsineva 2002, s. 108.

²⁶ Länsineva 2002, s. 108 – 109, jossa viittaukset lausuntoihin PeVL 45/1996 vp sekä PeVL 17/1997 vp.

²⁷ Ks. myös Saraviita 2005, s. 170 ja s. 429.

6.1. PeL 15 § omaisuudensuoja

PeL 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Omaisuudensuojasäännöksen lähtökohtana voidaan pitää muiden perusoikeuksien tavoin sitä, että sen tarkoituksena on suojata erityisesti yksilöitä ja heidän oikeuksiaan. Suojan kohteena ei siten ole niinkään omaisuus materiaalisessa tai taloudellisessa mielessä ymmärrettynä, vaan yksilöiden varallisuusarvoiset oikeudet ja legitiimit odotukset. Lisäksi suojan tehokkuuden kannalta olennaista ei ole niinkään omaisuuden rahallisen arvon suuruus, vaan ennen kaikkea se, kuinka perustavanlaatuisen merkitys kyseisellä varallisuusetuudella on yksilölle. PeL:n näkökulmasta keskeisintä suojattavaa omaisuutta on sellainen, joka on välttämätöntä esimerkiksi yksilön toimeentulon, itsemääräämisoikeuden sekä muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta niin, että sen tarkoituksena on suojata ja edistää yksilön taloudellista vapautta ja turvallisuutta.²⁸ Omaisuudensuojan sisältöä ja sen rajoitusedellytyksiä pohdittaessa huomiota on annettava kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden erityisluonteelle.²⁹ Kalastuskiintiöiden erityinen luonne on yhteydessä muun muassa niiden voimakkaasti säänneltyyn perustaan sekä kalastuselinkeinolle luonteenomaiseen epävakauteen.

Omaisuuden suoja on vanhastaan ulotettu koskemaan omaisuutta sanan laajimmassa merkityksessä, tarkoittaen kiinteän ja irtaimen omaisuuden ohessa myös ihmisen varallisuusarvoisia oikeuksia kuten rajoitetut esineoikeudet (käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet).³⁰ Sillä on ollut perinteisesti vahva asema suomalaisessa perusoikeusajattelussa. Omaisuuden suojan asema on kuitenkin ollut muutoksessa eri aikakausina. *Saraviidan* tulkinnan mukaan sen teho on näyttänyt heikentyneen vuoden 1919 HM:n tulkintakäytäntöön verrattuna.³¹ Tästä on osoituksena esimerkiksi erityyppiset säännöstelyvaltuudet (vuokra-, hinta-, tuonti-, ja vientisäännöstely), jotka vielä vuoden 1919 HM:n omaisuudensuojajärjestelmässä katsottiin perustuslain vastaisiksi omaisuuden käyttörajoituksiksi. Näin tiukka tulkinta-asetus näyttäisi kuitenkin joustaneen - ainakin, jos säännöstelyvaltuuksiin kohdistetaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusvaltuuksia. Voimakkaiden yhteiskunnallisten tarpeiden vaatimat säännöstelyvaltuudet olisi siten hyvinkin säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että säännöstely toteutetaan tarkkarajaisesti ja *perustellaan vahvoin yhteiskuntapoliittisin perustein*, säännöstelyvaltuuksiin liitetään täsmälliset oikeusturvasäännökset eikä valtuuksien käyttö perustu vapaaseen harkintaan.³²

6.2. Omaisuudensuoja suhteessa eräisiin oikeudellisiin periaatteisiin ja yhteiskunnallisiin arvoihin

Perusoikeusjärjestelmä ei ole mikään muusta yhteiskunnan kehityksestä erillään oleva järjestelmä. Vallalla onkin näkemys, että esimerkiksi yhteiskunnallisella kehityksellä on oma vaikutuksensa omaisuudensuojakäsitysten muotoutumiseen.³³ Esimerkiksi ekologisille näkökohdille on voitu antaa suurempi painoarvo taloudellisten arvojen ja omaisuuden mahdollisimman tehokkaan hyödyntämi-

²⁸ Länsineva 2002, s. 193.

²⁹ Ks. PeVL 36/2004 vp s. 2 sekä siinä viitattut muut perustuslakivaliokunnan lausunnot.

³⁰ Omaisuuden suojan ulottuvuudesta enemmän, ks. HE 309/1993, s. 63.

³¹ Saraviita 2005, s. 417.

³² Saraviita 2005, s. 429 - 430.

³³ Ks. esim. Länsineva 2002, s. 160, Kuusiniemi 1998, s. 69, Kuusiniemi 2001, s. 291, Viljanen 2001, s. 150 - 159.

sen rinnalla. Edellä mainitsemaani tapaan vahvana yhteiskuntapoliittisena perusteena voidaan nähdä EY:n komission vihreässä kirjassa KOM(2009)163 lopullinen oleva ehdotus YKP:n ottamisesta osaksi laajempaa meripolitiikkaa, mitä perustellaan sillä, että liikalukituksen vähentäminen ja kalastuksen tehokkaampi valvonta ovat tekijöitä, jotka voisivat vähentää liiallista räsitystä meriekosysteemeille ja niiden sietokyvyille.³⁴ Neuvoston YKP - asetuksen johdanto-osan 4 kohdassa sanotaan, että YKP:n tavoitteena olisi oltava elollisten vesiluonnonvarojen ja vesiviljelyn kestävä hyödyntäminen osana kestävästä kehityksestä, ottaen tasapainoisella tavalla huomioon ympäristöä koskevat, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät.³⁵

Omaisuuksensuojiaan liittyy tyyppillisesti myös *kysymys luottamuksensuojasta* ja sen mukaisesta *perusteltujen odotusten suojasta*, jotka on yhdistetty sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käytännössä. Vaikka julkisasiamies *L.A. Geelhoedin* ratkaisuehdotuksessa tapauksessa *Mulligan (C-313/99)* oli kyseessä kalastuskiintiöihin nähden erilaiset kiintiöt (maitokiintiöt), jonkinlaista analogiaa voidaan näiden kiintiöoikeuksien välillä nähdä. Ratkaisuehdotuksen kohdassa 64 julkisasiamies tuo esille linjauksensa, että tuotantokiintiöt eivät ole ehdottomia oikeuksia vaan markkinajärjestelyjen yhteydessä myönnettyjä etuja. Samalla tavoin katson, etteivät kalastuskiintiöiden yksikkökohtaisestikaan jaetut osat olisi ehdottomia oikeuksia. Ammattimaisesti kalastusta harjoittavien kalastajien voidaan edellyttää olevan selvillä kalastuselinkeinolle ominaisen erityissääntelyn tarkoituksesta ja tavoitteista. Tämän vuoksi esimerkiksi kiintiöiden koon pysyvyyteen ja muuttumattomuuteen pohjautuvat odotukset eivät ole erityisen perusteltuja kalastuselinkeinon yhteydessä. Ammattikalastajilta voidaan edellyttää tietynlaista varautumista sääntelyn muutoksiin tai kiintiöiden muuttumiseen, kun sitä voidaan pitää kokonaisuutena perusteltuna. Tällaisia tilanteita voi olla esimerkiksi muutokset lainsäädännössä, joilla tähdätään YKP:n tavoitteiden saavuttamiseen tai kun muutokset perustuvat kiintiöiden vaihtoon.

Tätä kysymystä käsiteltiin myös Ruotsin ITQL:n esitöissä hallituksen päätyessä samansuuntaiseen lopputulokseen todetessaan, että muutokset tällä alalla ovat yksi tekijä, mikä tulee ottaa huomioon kalastuselinkeinolle luonteenomaisena riskitekijänä.³⁶ Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tapauksessa *Jaderow (C-216/87)* tuomioistuin lausui, että kalastuselinkeinolle luonteenomaisia piirteitä ovat jatkuvat muutokset ja epävarmat olosuhteet. Niinpä tuomioistuin päätyi ratkaisuun, etteivät yhteisön säännöt estäneet jäsenvaltiota muuttamasta kansallista lainsäädäntöään tai edellytyksiä kiintiön osan saamiselle. Tässä suhteessa toimijoiden odotukset muuttumattomista säännöksistä eivät olleet oikeutettuja. Tästä huolimatta muutosten tulee nähdäkseni olla perusteltavissa kalastusta tai elinkeinon toimintaympäristöä koskevilla syillä taikka muutoksilla kalastuselinkeinon reunaehdoissa.

6.3. PeL 18.1 § oikeus työhön ja elinkeinonvapaus

Oikeudesta työhön ja elinkeinonvapaudesta säädetään PeL 18.1 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Lähtökohta työn, ammatin ja elinkeinonvapauden tulkinnassa on, että kaikilla on oikeus vapaasti valita, millä työllä tai ammatilla toimeentulonsa hankkii. Näin olisi jokaisen periaatteessa vapaasti

³⁴ KOM(2009)163 lopullinen, s. 20.

³⁵ (EY) N:o 2371/2002, s. 1.

³⁶ Prop. 2008/09:169 s. 25.

päätettävissä, minkälaisen ammatin itselleen opiskelee tai minkälaista työtä tekemällä hän toimeentulonsa hankkii.

Etenkin elinkeinotoimintaan voi kuitenkin liittyä merkittäviä yhteiskunnallisia odotuksia. Esimerkiksi on varmistettava elinkeinonharjoittajan asiakkaiden turvallisuus, vapaa kilpailu ja yhteiskunnan kokonaisedun vaatima elinkeinotoiminnan harjoittamisen valvonta viranomaistoimin.³⁷ Oma merkityksensä on myös EU:n jäsenyydellä ja siitä johtuvilla säädöksillä. Puhuttaessa Euroopan unionin asetuksista on muistettava, että ne ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta ja näin ollen kansallisesti tehtäväksi jää toimien sopeuttaminen asetuksessa määrätyn mukaiseksi. Se, että yhteisön säädöksiin rajoitetaan jäsenvaltioiden päätösvaltaa asettamalla kiintiöitä ja sääntelemällä laivastokapasiteettia, asettaa tietyt rajat jäsenvaltioiden mahdollisuudelle jakaa sille päätettyä kapasiteettia alueellaan kalastavien toimijoiden kesken.

6.4. Elinkeino vapauden rajoittaminen

Jäljempänä esitettävällä tavalla kalastusta kansallisista kiintiöistä harjoittaakseen ammattikalastajalla tai vähintään hänen käyttämällään kalastusaluksella tulee olla jonkinlainen kalastuslisenssi. Kalastuslisenssi myönnetään esimerkiksi osoituksena aluksen rekisteröimisestä kansalliseen kalastusalusrekisteriin. Joissain EU:n jäsenmaissa on käytössä erilaisia elinkeinolon tyyppisiä järjestelyjä, mutta Suomessa lupajärjestelmää ei ole. Säännöksiä rekisteröitymisvelvollisuudesta on kuitenkin asiallisesti pidetty luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä.³⁸ Kysymys kuuluu, millä edellytyksillä ammattiin pääsyä voidaan näin rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaisia rajoituksia on perusteltu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä, viime kädessä väestön terveyden ja ympäristön terveellisuuden ylläpitämiseen liittyvillä syillä.³⁹ Sääntelyn kohdistuessa ammattimaiseen toimintaan pienimuotoinen, lähinnä vapaa-ajan- ja virkistyskalastus jää tällaisen rajoituksen ulkopuolelle. Jos rajaukset ovat sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisia (tärkeä perusteltu syy), ei tällainen rajoitus muodostu PeL 18.1 §:n kannalta ongelmalliseksi. Alusten rekisteröiminen palvelee ammattimaisen kalastuksen tehokkaampaa valvontaa, joka on perusteltua aluksia ja saaliita koskevan sääntelyn tarkoituksen toteutumisen vuoksi.

Elinkeino vapauden, niin kuin muidenkin PeL:ssa turvattujen oikeuksien kollisiotilanteissa merkittävä perusoikeuksien rajoittamisedellytys on *suhteellisuusvaatimus*. Sen mukaan on tarpeen harkita, kuinka pitkälle perusoikeutta on välttämätöntä rajoittaa tavoitteena olevan tarkoituksen saavuttamiseksi. Suhteellisuusvaatimukseen on kiinteässä yhteydessä vaatimus rajoitusten *oikeasuhtaisuudesta*, joka tarkoittaa, että perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite, esimerkiksi YKP-asetukseen kirjattu tavoite, ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.⁴⁰ Rajoitusten on lisäksi perustuttava *tärkeään yhteiskunnalliseen syyhyyn ja hyväksyttävään tarkoitukseen*.

³⁷ Saraviita 2005, s. 451.

³⁸ Ks. esim. HE 17/2009 vp, s. 11: ” Rekisteröintimenettely on käytännössä elinkeinonharjoittamiseen välillisesti kohdistuvaa lupamenettelyä, koska kalastusaluksia ei saa käyttää kaupalliseen kalastukseen ennen kuin ne on rekisteröity. Kalastuselinkeino harjoittaminen ilman kalastusalusta on käytännössä mahdotonta. Rekisteröinti on säädetty pakolliseksi Euroopan yhteisön asetuksissa.”

³⁹ PeVL 56/2002 vp s. 2, sekä lausunnossa viitattu muu perustuslakivaliokunnan käytäntö.

⁴⁰ Ojanen 2006, s. 181.

EY:n tuomioistuimen tapauksessa *Unitymark* (C-535/03) tuomioistuimelle oli esitetty ennakkoratkaisupyyntö eräiden asetusten tulkinnasta sekä YKP:n alalla annettujen asetusten nojalla annettujen päätösten pätevydestä. Nämä asetukset ja päätökset koskivat pyyntirajoituksia ja tiettyjä kalakantoja ja kalaryhmiä koskevien edellytysten vahvistamista. Kysymys oli osittain siitä, olivatko tietyt pyyntirajoitukset toisenlaisilla pyydyksillä kalastavia syrjiviä, sekä tällaisten rajoitusten oikeasuhtaisuudesta. Tuomioistuin perusteli EY:n lainsäätäjän tehneen ratkaisunsa tärkeänä pitämiensä yhteiskunnallisten sekä taloudellisten syiden vuoksi, jolloin rajoitusten voitiin katsoa olleen oikeasuhtaisia. Tuomioistuimen ratkaisussa todettiin, että yhteisön lainsäätäjällä on maatalouden alalla melko laaja harkintavaltta, jota käyttäessään tuomioistuin katsoi suhteellisuusperiaatteen edellyttävän, että yhteisön oikeuden säännöksen tavoite on saavutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Harkintavallan laajuudesta johtuen yhteisöjen tuomioistuimen oli tarkastettava, etteivät riidanalaiset toimet olleet ilmeisen soveltumattomia. Sen vuoksi lainsäätäjän valintaa ei sinänsä voitu arvostella, kunhan se ei johtanut siihen, että riidanalaisten toimenpiteiden toteuttamisella olisi rangaistu *suhteettomasti* ja ilman *objektiivista perustetta* toista kalastajaryhmää (kohta 60).

Kalastuselinkeinon tarkoituksena on saada taloudellista hyötyä harjoitetusta elinkeinosta. YKP:n täytäntöönpanossa puolestaan on kyse paremmin tuottavien, terveiden kalakantojen saavuttamisesta ja kestävästä kalastuselinkeinon turvaamisesta. Pitkällä aikavälillä tämä tavoite on myös edellytys ammattikalastajien elinkeinonharjoittamiselle ylipäätään. Tässä tarkoituksessa kalastusta voidaan joutua rajoittamaan niin, että rajoitukset koskevat ajallisesti, alueellisesti, kalalaji- tai pyydyskohtaisesti vain osaa Suomen vesillä kalastavista aluksista. Tällaiset rajoitukset eivät ole ongelmallisia, mikäli ne kohdistuvat yhtäläisesti koko kyseisellä alueella tai kyseistä kalalajia kalastaviin aluksiin, eivätkä ole muutoinkaan suhteettomia. Rajoitukset pitää pystyä perustelemaan hyväksyttävällä syyllä. Elinvoimaisten ja riittävästi saalista tuottavien kalakantojen turvaamista voidaan pitää tässä yhteydessä hyväksyttävänä syytä.

6.5. PeL 20.1 § Ympäristöperusoikeus

Ympäristöperusoikeus ilmaistaan PeL 20.1 §:ssä otsikolla ”vastuu ympäristöstä” säätämällä vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Näin vastuu ympäristöstä kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.⁴¹

Kaikilla perusoikeuksilla on oma tehtävänsä järjestelmän kokonaisuudessa.⁴² Oleellista järjestelmän toimivuuden kannalta on tasapaino eri perusoikeuksien välillä. Yhden perusoikeuden ylikorostaminen muiden perusoikeuksien kustannuksella voi johtaa perusoikeusjärjestelmän vääristymiseen.⁴³ Ympäristöperusoikeus on kalastuskiintiöistä säädettyä sellainen perusoikeus, jonka avulla YKP-asetuksen ekologisia tavoitteita voidaan perustella, vaikka se samalla tarkoittaisi jonkin asteista rajoittamista muiden perusoikeuksien ulottuvuudessa.⁴⁴ Myös ympäristönäkökulmien soveltuminen muita perusoikeuksia rajoittavana tekijänä tulee aina lainsäädäntötilanteen kokonaiskuvan mukaan harkittavaksi.

⁴¹ Kokko 2008, s. 310, perustaen kantansa PeL:n esitöissä lausuttuun.

⁴² Esim. Kumpula 1998, s. 159 – 161.

⁴³ Länsineva 2002, s. 123 – 125 ja erityisesti s. 130.

⁴⁴ Vrt. Saraviita 2005, s. 149.

Tätä ajattelua tukee myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 21/1996 vp), valiokunta arvioi luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Valiokunta tulkitsi HM 12 §:n (nykyinen PeL 15 §) ja HM 14 a §:n (nykyinen PeL 20 §) välistä suhdetta *saman perusoikeussäännösten osina* niin, että niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sellaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään *ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin*.⁴⁵ Valiokunta otti myös nimenomaisesti kantaa myös siihen, toteutuuko erinäisten omaisuuden käyttörajoitusten kohdalla perusoikeuksien yleisten oppien mukainen hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimus.⁴⁶ Lausunnossaan valiokunta päätyi siihen, että sääntelyn tavoitteena olevat ympäristön- ja luonnonsuojelun intressit täyttävät näissä tapauksissa perusoikeusrajoitukselle asetettavan hyväksyttävän perusteen vaatimuksen, jota HM 14 a §:n 1 momentti ilmensi.

Kuusiniemi tuo esille, että ympäristöperusoikeuden taustalla oleva kestävän kehityksen tavoitteen kannalta voidaan edellyttää omaisuuden käyttövapauden rajaamista sellaisissakin tilanteissa, joissa konkreettista, nykyhetkessä toteutuvaa vastakkaista intressiä ei ole osoitettavissa. Ympäristöarvojen turvaaminen on ympäristöperusoikeuden mukaisesti ulotettava niin pitkälle, kunnes esimerkiksi perusoikeutena turvattu omistusoikeuden olennainen ydinsisältö, muitakaan perusoikeuksia unohtamatta, tulee vastaan.⁴⁷

Kestävän kehityksen julkilausuttu tavoite liittyy vahvasti ympäristöperusoikeuden yhtenä suojeltavana arvona olevaan tulevien sukupolvien tarpeisiin. Yleisesti omaksutun YK:n ympäristön ja kehityksen maailmankomission muotoileman määritelmän mukaan kestävällä kehityksellä pyritään tyydyttämään nykytarpeet ja täyttämään tämän päivän toiveet luopumatta mahdollisuudesta tehdä niitä myös tulevaisuudessa. Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen edellyttää, ettei heidän valintamahdollisuuksiaan saa heikentää, vaan ne on pyrittävä turvaamaan määrittelemällä nyt tulevaisuuden kannalta tärkeimmät suojeltavat ja säilytettävät asiat ja kohteet.⁴⁸ Varmasti yksi tärkeä tekijä tulevaisuuden kannalta onkin juuri meriekosysteemien turvaaminen niiden luodessa pohjaa terveelliselle elämälle myös tulevaisuudessa. *Kumpul*an esittämän tärkeän huomion mukaan luonnon kasvuvoimasta huolehtiminen edellyttää sen uusiutumiskyvyn turvaamista, mikä merkitsee muun muassa peruuttamattomien muutosten ehkäisemistä.⁴⁹

6.6. PeL 6.1 § yhdenvertaisuus

PeL 6.1 § luo perustan kansalaisten yhdenvertaisuudelle: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.”

Yhdenvertaisuuspykälän 1 momentti tarkoittaa *Saraviidan* mukaan ensisijassa muodollista (oikeudellista) yhdenvertaisuutta: ihmisen kohtelua lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja viranomaistoinnassa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin. PeL 6.2 § osaltaan vahvistaa tätä sääntöä estäessään uuden syrjivän lainsäädännön.⁵⁰ Eri ihmisryhmien kohtelu toisistaan poikkeavalla tavalla on

⁴⁵ PeVL 21/1996 vp, s. 2.

⁴⁶ Perusoikeuksien rajoitusedellytykset: lailla säätämisen vaatimus, rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, rajoitusperusteen hyväksyttävyys, rajoitusten suhteellisuusvaatimus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvavaatimus, sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

⁴⁷ Kuusiniemi 1998, s. 68 - 69.

⁴⁸ Kumpula, 1998, s. 164.

⁴⁹ Kumpula 1998, s. 169.

⁵⁰ Saraviita 2005, s. 326.

kuitenkin sinänsä mahdollista, mutta sille on voitava osoittaa yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävä syy. *Länsineva* kuvaa PeL:n yhdenvertaisuussäännöstä ja yhdenvertaisuuden vaatimusta yleensäkin yhtenä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, vaikkei se sisällykään varsinaiseen perusoikeuksien rajoitusedellytysten luetteloon – kysymyksessähän on edellytys, jolla on merkitystä jokseenkin kaikenlaisissa perusoikeuksiin liittyvissä harkintatilanteissa. Perusoikeuksiin puuttuttaessa on huolehdittava, ettei toimenpiteellä aseteta yksilöitä perusteettomasti eri asemaan keskenään, toisin sanoen yksilöiden perusoikeuksia ei ole luvallista rajoittaa tavalla, joka perusteettomasti syrjisi tai suosisi joitakin henkilöitä muihin vastaavassa asemassa oleviin henkilöihin verrattuna.⁵¹

6.7. Yhdenvertaisuus kalastuskiintiöiden yhteydessä

Kalastuskiintiöistä puhuttaessa yhdenvertaisuuskysymys aktualisoituu lähinnä ITQ-järjestelmän yhteydessä, kun ratkaistaan, kuka voi saada oikeuden kalastuskiintiöiden käyttöön ja millä edellytyksillä, sekä kuinka varmistetaan se, että kalastuskiintiöiden jaossa huomioidaan kalastajat keskenään yhdenvertaisella tavalla. Oman haasteensa tässä suhteessa muodostaa kiintiöiden rajallisuus. Ei voida kalastaa enempää, kuin mihin EU:n neuvoston jakamat kansalliset kalastuskiintiöt antavat mahdollisuuden. Kiintiöiden ylityksiin suhtaudutaan vakavasti. EU:n uuden valvonta-asetuksen ehdotetussa 106 artiklassa on komissiolle annettu valtuudet alentaa jäsenvaltion seuraavan tai seuraavien vuosien kalastuskiintiöitä asetuksessa vahvistetun taulukon mukaisesti, mikäli jäsenvaltio on ylittänyt sille määrätyn kiintiön jonkin kalalajin osalta.

Yhdenvertaisuutta voidaan edistää niin, että perusteet, joilla kansalliset kiintiöt jaetaan, ovat kaikille toimijoille selvät ja että päätökset tehdään lain pohjalta yhdenmukaisesti. Yhdenvertaisuuden periaate edistää toiminnanharjoittajien tasapuolisuutta niukkojen resurssien (elolliset vesiluonnonvarat) jakamisessa, kun päätöksenteon tulee nojautua ennalta määriteltyihin, yleisesti hyväksyttäviin ja tasapuolisesti sovellettaviin perusteisiin.⁵² Samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin, *ellei* samanlaisesta kohtelusta poikkeamiseen ole jotain erityistä, perusteltavissa olevaa syytä. Ympäristöasioissa voi tulla vastaan tilanteita, jolloin yhdenvertaisuus ei voi toteutua aina ja kaikissa tapauksissa täydellisesti ympäristön rajallisuuden vuoksi.⁵³ Tällöin ei kuitenkaan poiketa yhdenvertaisuusperiaatteesta, vaan erilaiseen kohteluun voi olla tapauksen eri osatekijät huomioon ottaen perusteltu syy.

Myös yhdenvertaisuuden vaatimuksella on yhteys ennakoitavuuteen ja luottamuksensuojaan, joilla on merkitystä esimerkiksi investointipäätöksiä tehtäessä. Kalastusammatinharjoittajan on kyettävä arvioimaan, onko hänellä todellisia mahdollisuuksia saada ensinnäkin kalastusaluksensa rekisteröityä ja toisekseen, mitkä ovat hänen mahdollisuutensa saada osuus kansallisesta kiintiöstä käyttöön, mikäli myös Suomessa päädytään yksikkökohtaisiin kalastuskiintiöihin. Siten lainsäädännön on myös tältä kannalta katsottuna sisällettävä selkeät, riittävän täsmällisesti muotoillut perusteet kiintiöiden jaolle ja muulle hallinnoinnille. Lainsoveltajalle ei puolestaan tulisi jäädä tapauskohtaisesti väljää harkintavaltaa, vaan päätösten tulee perustua laissa säädettyihin edellytyksiin. Merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Säännösten, jotka koskevat kiintiöiden jakamisen edellytyksiä ja päätösten pysyvyyttä, tulee antaa riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta. Laissa määriteltyihin seikkoihin perustuva sidottu harkinta on tässä yhteydessä käyttökelpoisempi.

⁵¹ *Länsineva* 2002, s. 84.

⁵² Kuusiniemi 2001, s. 217 – 218.

⁵³ Ekroos – Majamaa 1999, s. 646.

Jos myös Suomessa otetaan käyttöön yksikkökohtaisten kiintiöiden järjestelmä, yhdenvertaisuusvaatimuksen toteutumisesta voidaan ajatella huolehdittavan myös siten, että estetään kalastuskiintiöiden ja mahdollisuuksien hyödyntää elollisia vesiluonnonvaroja keskittyminen vain muutamille kalastajille.

Ruotsissa kiintiöosuuksien liiallinen keskittyminen yksittäisille kalastajille on estetty niin, että yhdellä ammattikalastajalla saa olla kalastuslupa vain kahdelle kalastusalukselle samanaikaisesti, eikä kalastajalla voi olla hallussaan enempää kuin 10 prosentin osuus kansallisen kiintiön kalastajille jaettavista osuuksista (ITQL 5 §). Erityisestä syystä *Fiskeriverket* voi kuitenkin hyväksyä kalastajalle suuremmankin osuuden kerrallaan, kunhan tällainen päätös on edelleen lain tarkoituksen mukainen. Tällainen mahdollisuus *Fiskeriverketillä* on esimerkiksi silloin, kun ylitys on vain marginaalinen enimmäisosuuteen nähden.⁵⁴

6.8. Perusoikeusnäkökohtien yhteenvetoa

YKP-asetuksen 2 artiklaan kirjatut tavoitteet ovat kokonaisuutena haastavia. Sen mukaan YKP:lla varmistetaan sellaisen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävä tulosolosuhteet. Samalla kun kalastuksen vaikutukset meriekosysteemeihin pyritään saattamaan mahdollisimman vähäisiksi, sen tavoitteena on edistää taloudellisesti kannattavalla ja kilpailukykyisellä kalastus- ja vesiviljelyalalla harjoitettavaa tehokasta kalastustoimintaa tarjoamalla kohtuullinen elintaso niille, jotka ovat riippuvaisia kalastustoiminnasta, ottamalla lisäksi huomioon kuluttajien edut. Kalastus voi olla sosiaalisesti ja taloudellisesti kannattavaa vain, mikäli kalakannat säilyvät tuottavina. Pitkällä aikavälillä nämä tavoitteet eivät ole keskenään ristiriidassa, vaikka lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna ristiriitaa voi syntyä etenkin tilanteissa, joissa kalastusmahdollisuuksia on vähennettävä liikaa hyödynnettyjen kalakantojen elvyttämiseksi. Lyhyellä aikavälillä tehdyt suunnitelmat, joita perustellaan esimerkiksi työllisyyden kaltaisilla sosiaalisilla tavoitteilla, voivat vaarantaa kokonaisuutta entisestään. Kalastusmahdollisuuksien vähentämisestä aiheutuvien välittömien taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien lieventämisessä on sen vuoksi ehdottoman tärkeää ottaa huomioon pitkän aikavälin ekologinen kestävyys. Lopputulemana komission päätelmän mukaan tullaan siihen, että ekologista kestävyttä on pidettävä peruslähtökohdana kalastuksen taloudellisesti ja sosiaalisesti vastuullisen tulevaisuuden varmistamiselle.⁵⁵

Terveiden kalakantojen muodostaessa perustan tuottavan kalastuselinkeinon toiminnalle sekä meriekosysteemien kestävyydelle, voi kalastuksen tehokkaampi rajoittaminen olla perusteltua, vaikka se tarkoittaisikin voimakkaampaa puuttumista elinkeinonvapautta tai omaisuuden suojaan tarkoittavaan perusoikeuteen. Perusoikeuksiin puuttuttaessa tulee kuitenkin aina arvioida punnittavia oikeuksia keskenään kyseessä olevan tilanteen mukaan. Lopputulos tulee voida perustella lainsäädännön tavoitteella tai painavalla yhteiskunnallisella perusteella. Perusoikeutta ei voida kuitenkaan rajoittaa niin pitkälle, että rajoitus ylettäisi oikeuden ydinsisällön alueelle siten, että kyseinen perusoikeus menettäisi kokonaan merkityksensä.⁵⁶

⁵⁴ Prop. 2008/09:169, s. 23.

⁵⁵ Vihreä kirja KOM(2009)163 lopullinen, yhteisen kalastuspolitiikan uudistus, s. 10.

⁵⁶ Länsineva 2002, s. 82 – 84.

7. Kiintiöiden luonne ja niiden jakaminen

YKP-asetuksen 20 artiklan mukaan neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta saaliita ja / tai pyyntiponnistuksia koskevista rajoista ja kalastusmahdollisuuksien jakamisesta jäsenvaltioiden kesken, sekä ehdoista, jotka liittyvät kyseisiin rajoihin (1 kohta). Kukin valtio puolestaan päättää sille myönnettyjen kalastusmahdollisuuksien jakamista koskevasta menetelmästä sen lipun alla purjehtivien alusten osalta yhteisön lainsäädännön mukaisesti (3 kohta). Eri jäsenvaltioissa on keskenään erilaisia tapoja jakaa kiintiöitä kalastajille. Mahdollista on myös jättää kiintiö jakamatta, jolloin kaikki kiintiön kalakantaa kalastavat alukset kalastavat kiintiöstä niin pitkään, kunnes kiintiö on kalastettu loppuun. Kiintiön oikeudellinen luonne määräytyy muun muassa sen mukaan, kuinka se jaetaan kalastajille. Omaisuuden suoja on vahvempi silloin, kun kiintiöt jaetaan yksikkökohtaisesti vastiketta vastaan, kuin ilman vastiketta, saattakka jos kiintiöitä ei lainkaan jaeta kansallisesti.

Ruotsin ITQL:n hallituksen esityksen perustelujen mukaan aikaisemmin käytössä olleet kalastusoikeudet ovat antaneet haltijalleen lähinnä nautinta- tai käyttöoikeudeksi kuvattavan oikeuden, joka ilmenee julkisoikeudellisesta luvasta. Ruotsissa harjoittaakseen kalastusta ammattimaisesti, vaaditaan Fiskelag 6 § ja 30 §:n mukaan kalastuslisenssi ja alusta varten erillinen kalastuslupa. Uusi ITQ -järjestely tarkoittaa sitä, että oikeus kalastuskiintiöihin on käytettävissä vaihdantaan ITQL 3 - 4 §:n mukaisesti. Ruotsin mallin mukainen kalastuskiintiöiden perusteella jaettava kalastusoikeus on siten haltijalleen taloudellista arvoa sisältävä oikeus. Oikeudenhaltijan niin päättäessä, kalastusoikeus on luovutettavissa toiselle kalastajalle. Luovutus voi tapahtua joko vastiketta vastaan tai ilman, ja sillä edellytyksellä, ettei luovutus ole vastoin ko. lain tarkoitusta. Nämä luovutukset on annettava aina *Fiskeriverketin* hyväksyttäväksi (ITQL 4 §).

ITQL:ssa ei eritellä hyväksymisen edellytyksiä sen kummemmin. Luovutus on hyväksyttävissä, jos myös luovutuksen saajalla on voimassa oleva lupa kalastusalukselle ja kun luovutus ei ole vastoin kyseisen lain tarkoitusta. ITQL 1 §:n mukaan lain tarkoitus on pyrkiä edistämään taloudellisesti, ekologisesti sekä sosiaalisesti kestäväää kalastusta, sekä vaikuttaa Ruotsin kalastuslaivaston koostumukseen niin että sillä voidaan myötävaikuttaa kalakantojen turvaamiseen. Lakiesityksen perustelujen mukaan *Fiskeriverketin* on otettava kaikki nämä aspektit huomioon harkinnassaan. Lisäksi lain tarkoitusta vastaan on esimerkiksi kiintiöiden liiallinen keskittyminen yksittäisille toimijoille, tai myös esimerkiksi puutteellinen tasapaino kiintiöiden jakaantumisessa eri alueiden kesken.⁵⁷ Kalastusoikeus on voimassa 10 vuotta siitä eteenpäin, kun *Fiskeriverket* on päättänyt yksikkökohtaisen kiintiön saamisesta. Edelleen luovutettu oikeus on voimassa aina korkeintaan kyseisen oikeuden alkuperäisen kestoajan loppuun saakka (ITQL 6 §).

Fiskeriverketin ehdotus käytettäväksi nimitykseksi oli ”*fiskemöjlighet*”, kuvaamaan oikeutta, joka alun perin hankitaan ja joka voi sen jälkeen olla joko vastikkeellisen tai vastikkeettoman luovutuksen kohteena. Ehdotuksen valmistelun aikana päädyttiin kuitenkin siihen, että ”*fiskerättighet*” on soveltuvampi nimitys kuvaamaan oikeutta, joka edustaa taloudellista arvoa ja joka voi olla sen haltijan disponoinnin kohteena. *Havsmiljöinstitutetin* kiinnitettyä huomiota termistön mahdolliseen sekoitettavuuteen hallitus toteaa vastauksessaan, että henkilökohtainen kalastuskiintiö, joka jaetaan ammattikalastajalle, on heidän käsityksensä mukaan tarpeeksi selvästi määritelty, jotta voidaan puhua oikeudesta. Hallituksen mielestä termi ”*fiskerättighet*” tuskin on tässä yhteydessä sekoitettavissa kiinteistöön sidottuihin kalastusoikeuksiin.⁵⁸

⁵⁷ Prop. 2008/09:169, s. 22 – 23.

⁵⁸ Prop. 2008/09:169, s. 18.

Yksikkökohtaisiin kiintiöihin päädyttäessä Suomessa termin valintaan tulee kiinnittää huomiota lainsäädännön kielen johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi. ”Kalastusoikeus” tai siihen helposti sekoitettavissa oleva termi ei ehkä tule kysymykseen termin kalastusoikeus ollessa jo käytössä kalastuslaissa tarkoitetuista oikeuksista, joista säädetään 2 luvussa, ja joilla 5 §:n mukaan tarkoitetaan pääsääntöisesti vesialueen omistajan oikeutta harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä. Termi ”kalastuskiintiöoikeus” voisi olla sopivampi kalastuslain kalastusoikeudesta erottuvana ja kiintiöityihin oikeuksiin selvästi viittaavana terminä.

Kiintiöiden jakomenettelyksi voitaisiin harkita otettavaksi käyttöön samanlainen menettely kuin päästökauppain 32 – 34 §:ssä on säädetty. Sen mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelee kansallisen jakosuunnitelmaehdotuksen niiden ministeriöiden kanssa, joita asia koskee. Valtioneuvosto päättää jakosuunnitelmaehdotuksen hyväksymisestä. Jos Suomessa otetaan käyttöön yksikkö-kohtaiset kiintiöt, voisi maa- ja metsätalousministeriö YKP:n toimivaltaisena viranomaisena tehdä ehdotuksen kansallisten kiintiöiden jaosta, joka jätettäisiin valtioneuvoston hyväksyttäväksi.

8. Yksikkökohtaiset kiintiöt: Mitä edellytyksiä voidaan asettaa kansallisen kalastuskiintiön osan saamiseksi?

Jäsenvaltiot ovat EU:n säännösten vaatimusten mukaan (mm. ehdotus uudeksi valvonta-asetukseksi, 6 – 7 artikla) asettaneet tiettyjä edellytyksiä alueellaan harjoitettavalle ammattimaiselle kalastukselle. Tällaisia edellytyksiä ovat erilaiset kalastusluvut ja lisenssit.⁵⁹

Esimerkiksi Ruotsissa tulee ammattikalastajalla olla kalastuslisenssi, jonka edellytyksenä on muun muassa riittävä yhteys Ruotsin kalastuselinkeinoon (Fiskelag, 30.1 §). Lisäksi, saadakseen oikeuden kalastaa Ruotsin kiintiöistä, tulee ITQL:n 3 §:n mukaan myös kalastajan käyttämällä aluksella olla kalastuslupa.

Suomessa YKPL 4 a §:n mukaan kalastusalusrekisteriin voidaan merkitä ainoastaan sellainen Euroopan yhteisön kiintiöityjä kalalajeja kalastava alus, jonka kalastuksella on riittävä taloudellinen yhteys suomalaiseen kalastuselinkeinoon.⁶⁰ Pykälässä on lueteltu kriteerit, joilla määritellään aluksen riittävä taloudellinen yhteys. Kriteerien lähempi läpi käyminen ei ole tarpeen, sillä kuten todettu, kyseinen laki on vanhentunut. Kriteereistä tullaan säätämään uudessa alusrekisterilaissa, kuten HE:ssä 17/2009 vp mainitaan. Lakiesityksen käsittely on kuitenkin edelleen kesken.

Tyypillisiä tekijöitä riittävän taloudellisen yhteyden arvioinnissa ovat esimerkiksi, kuinka suuri osa vuotuisesta saaliista puretaan luvan myöntävän valtion satamaan, kuinka suuri osa aluksen vuosittaisista kalastusmatkoista aloitetaan luvan myöntävän valtion satamasta. Lisäksi säädetään aluksen miehistön kansalaisuudesta. Yleensä vähintään puolella aluksen miehistöstä on oltava vakituinen asuinpaikka luvan myöntävässä valtiossa. Myös muita seikkoja on voitu ottaa harkinnan mukaan huomioon riittävää yhteyttä ratkaistaessa. Näillä edellytyksillä on merkitystä muun muassa tehokkaan valvonnan mahdollistamiselle. Omalta osaltaan ne myös turvaavat kalastuksesta saatavan tuoton pysymistä rajoitukset asettaneen valtion alueella.

⁵⁹ Ehdotuksessa uudeksi valvonta-asetukseksi määritellään termit ”kalastuslisenssi” 4 artiklan 7 kohdassa ja ”kalastuslupa” 4 artiklan 8 kohdassa.

⁶⁰ Riittävästä taloudellisesta yhteydestä ks. Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisukäytännössä tätä kysymystä koskevaa rajanvetoa alla kiintiöiden luovutuksen rajoittamista käsittelevässä jaksossa.

ITQL:n esitöissä näitä vaatimuksia on perusteltu muuan muassa sillä, että on tärkeää, että ne osuudet kalastuksesta, jotka on varattu Ruotsille, myös pysyvät tehokkaammin maan sisällä. Oikeutta kalastaa kiintiöistä ei tulisi siten voida luovuttaa edelleen sellaiselle taholle, jolla ei ole todellista yhteyttä Ruotsin kalastuselinkeinoon. Esityksen mukaan hallituksen tulisi varmistaa, ettei luovutuksia voida tehdä muutoin kuin kalastusalusluvan haltijoiden kesken.⁶¹ Alusluvan saamiseksi edellytetään, että kalastuksella on todellinen taloudellinen yhteys Ruotsin kalastuselinkeinoon, ja että alus voidaan rekisteröidä kansalliseen alusrekisteriin.

Elinkeinon- ja ammatinvapautta käsittelevässä jaksossa esitetyllä tavalla Suomessa ei ole käytössä Ruotsin lain tapaista lupajärjestelmää. Kalastusaluksen rekisteröinnin myötä alukselle myönnetään kalastuslisenssi. Hallituksen esityksessä ilmenevällä tavalla lisenssillä tarkoitetaan asetuksen määritelmän mukaan lisenssin haltijalle myönnettyä kansallisten sääntöjen rajoittamaa oikeutta käyttää tiettyä kalastuskapasiteettia elollisten vesiluonnonvarojen kaupallista hyödyntämistä varten. Yhteisön kalastusalueita voidaan käyttää elollisten vesiluonnonvarojen kaupalliseen hyödyntämiseen vain, jos aluksessa on voimassa oleva kalastuslisenssi.⁶²

9. Yksikkökohtaiset kiintiöt: kiintiöiden jaon perusteet

Kuten edellä on säädöstasoa käsiteltäessä todettu, kalastuskiintiöiden saannin perusteet tulisi säätää lain tasolla, koska kyseessä on yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat säännökset. Asetuksen tasolla voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä laissa säädetyistä.

Ruotsissa kiintiöiden jako on järjestetty niin, että ensimmäisessä jaossa kiintiöiden osat annettiin vastikkeetta ammattikalastajille. Kiintiön osan suuruus määräytyi viitejakson perusteella, jossa huomioon otettiin kalastajan kyseisen jakson aikaiset saalismäärät. Tämän jälkeen kiintiöiden osat ovat vaihdannan piirissä ITQL:n säännösten mukaisella, edellisessä jaksossa kuvatulla tavalla.

Suomessa yksikkökohtaisten kiintiöiden suuruuden määräytymisessä voitaisiin käyttää apuna kalastajien työ- ja elinkeinokeskuksille (joiden tehtävät siirtyvät vuodesta 2010 alkaen ELY:ille) saalisilmoituslomakkeilla ilmoittamia saalistietoja. Tiettyä kalakantaa tai kalakantaryhmää kalastava jäsenvaltion aluksen päällikkö on velvoitettu pitämään aluspäiväkirjaa, josta ilmenee erityisesti kunkin aluksella säilytettävän saalislajin määrät, pyyntipäivät ja -paikka sekä käytetty pyydyslaji. Tästä säädetään neuvoston valvonta-asetuksen 6 artiklassa.

Yksikkökohtaisten kiintiöiden järjestelmässä elinkeinoon pääsyä ei tulisi kokonaan estää uusilta ammattikalastajilta. Päästökauppalaissa, joka tosin on huomattavan erilainen laki kuin kalastuskiintiöitä koskeva sääntely, kiintiöiden jaon yhteydessä jätetään jonkin verran vapaata kiintiötä alan uusia toimijoita varten. Tällainen varaus jättäisi liikkumavaraa myös silloin, jos kiintiöiden kokoa koskevaa päätöstä on tarpeen muuttaa. Päästökauppalain 31 l §:n 3 momentissa on säädetty vastaavanlaisesta menettelystä. Ilman tällaista varausta kiintiöjärjestelmästä voisi muodostua turhan jäykkä. Oikeusturva voisi jäädä heikoksi, silloin kun kiintiöiden jako tapahtuisi virheellisesti ja vahvistettu osuus olisi liian pieni, mutta kansallisen kokonaiskiintiön rajat eivät enää antaisi periksi kiintiön osan koon tarkistamiseen. Päästökauppalain saman pykälän 4 momentissa puolestaan säädetään, että jos uusille osallistujille varattuja päästöoikeuksia jää

⁶¹ Prop. 2008/09:169, s. 21 - 22.

⁶² HE 17/2009 vp, s. 29.

käyttämättä, voi valtio myydä päästöoikeudet markkinoilla. Myynnistä päättää tällöin valtioneuvosto.

Yksikkökohtaisten kiintiöiden jako ja jaon perusteet muodostavat haastavan kysymyksen yhdenvertaisuuden kannalta silloin, kun kiintiöjärjestelmään olisi tulossa kokonaan uusia elinkeinonharjoittajia. Jaon perusteet ovat erilaiset, kun heillä ei ole aikaisempien vuosien saalistietoja vertailun pohjalle. Kysymys monimutkaistuu, jos halukkaita kiintiön saajia olisi enemmän, kuin kiintiöiden rajallisuuden vuoksi kiintiöitä voidaan yksikkökohtaisesti osiin jakaa. Alusrekisterilakia koskevassa hallituksen esityksessä rekisteritilan rajallisuuden ratkaisuksi ehdotetaan uusien alusten rekisteröimistä rekisteröintihakemusten saapumisjärjestyksessä (ehdotettu 11 §). Rekisteröintijärjestyksessä ensimmäisenä oleva rekisteröitäisiin heti, kun vapaata rekisteritilaa on syntynyt aluksen tarvitsema määrä. Vapaata rekisteritilaa esityksen mukaan muodostuisi joko valtioneuvoston asetuksella toteutettavalla kokonaiskapasiteetin uusjaolla tai poistettaessa aluksia kyseisestä alusryhmästä.⁶³ Puutteistaan huolimatta rekisteröintijärjestyksestä kuitenkin pidetään parannuksena nykyiseen rekisteröintimenettelyyn niin hallintotoiminnan ennustettavuuden kuin hakijoiden tasapuolisen kohtelunkin kannalta. Huolimatta siitä, että kiintiöistä osa jätettäisiin jakamatta, ja vapaata kiintiötä voitaisiin näin ollen jakaa uusille elinkeinonharjoittajille, kiintiöiden rajallisuus ja suuri kysyntä voivat ajoittain johtaa vaikeuksiin päätettäessä jaosta uudelle toiminnanharjoittajalle. Yksikkökohtaisten kiintiöiden vastaavanlainen jakamisjärjestys tarjoaisi ratkaisun, jonka mukainen menettely olisi kaikille alalle haluaville ennustettavissa kun kiintiön osat jaettaisiin siinä järjestyksessä kun halukkaita kiintiön saajia ilmaantuu, eikä sattumanvaraisessa järjestyksessä sille kalastajalle, joka osaisi hakea kiintiötä juuri oikealla hetkellä kiintiön vapautuessa.⁶⁴

10. Yksikkökohtaiset kiintiöt: Käyttämättä jääneiden kiintiöiden jakaminen

Samalla tavalla kuin kansallisen jaon perusteet on vahvistettava, täytyy oikeudellisten perusteiden olla selvät myös silloin, kun kiintiöitä tai niiden osia jää käyttämättä. Voi olla niin, että kiintiön osan kalastettavakseen saanut ei pystykään käyttämään kiintiötä tehokkaasti hyödykseen, esimerkiksi laitteistoon tai kalastajaan itseensä liittyvän syyn vuoksi. Kiintiöitä voi vapautua myös silloin, kun ammattimaisessa kalastukseen käytössä olevaan alukseen liittyvä rekisteröinti tai lisenssi joudutaan joistain syistä peruuttamaan. Alusrekisterilakia koskevassa hallituksen esityksessä on esitetty 13 §:ssä säädettäväksi kalastusaluksen poistamisesta rekisteristä. Poistaminen voisi tulla ajankohtaiseksi silloin, kun alus ei enää täytä rekisteröimisen edellytyksiä, eli ei esimerkiksi enää ole suomalainen, vaan siirtyy toisen valtion alaisuuteen, tai se rekisteröidään toisen valtion kalastusalusrekisteriin. Rekisteristä poistamisen syynä voi olla myös se, että aluksen harjoittamalla kalastuksella ei ole enää riittävää taloudellista yhteyttä suomalaiseen kalastuselinkeinoon, alus tuhoutuu tai poistamista edellytetään Euroopan yhteisön säädöksissä. Kalastusalusrekisteristä poistettua alusta ei saa enää käyttää kaupalliseen kalastukseen.⁶⁵

Ruotsin ITQL:n 7 §:n mukaan *Fiskeriverket* voi peruuttaa tai supistaa jaettua yksikkökohtaista kiintiötä, mikäli kiintiön haltijan kalastusalukselle myönnetty lupa peruutetaan tai sitä rajoitetaan. Tämä on mahdollista, jos esimerkiksi lupa on myönnetty virheellisten tietojen pohjalta, jos luvanhaltija laiminlyö luvan ehtoja, tai jos lainsäädäntö muuttuu. Tällaisissa

⁶³ HE 17/2009 vp, s. 14.

⁶⁴ Vrt. myös HE 17/2009 vp, s. 14 perustelut.

⁶⁵ HE 17/2009 vp, perustelut s. 15, ehdotettu säännös s. 35.

olosuhteissa, julkisoikeudellisten säännösten perusteella tapahtuvassa puuttumisessa ei lakiehdotuksen perustelujen mukaan ole kyse pakkolunastuksesta tai siihen rinnastettavasta toimenpiteestä, joten kalastajalle, jonka lupaa rajoitetaan, ei tarvitse maksaa hyvitystä.⁶⁶ ITQL 8 §:n mukaan tällaiset kiintiön osat voidaan jakaa edelleen muille ammattimaisesti kalastaville henkilöille, joilla on voimassa oleva aluksen kalastuslupa. *Fiskeriverket* tekee päätöksen edelleen luovuttamisesta harkittuaan, onko siihen kyseisessä tapauksessa edellytyksiä.⁶⁷

Käyttämättä jääneiden kiintiöiden tai niiden osien jakaminen voidaan järjestää kahdella tavalla. Niitä voidaan myöntää uusille elinkeinonharjoittajille 7. jakson kuvaamalla tavalla siinä järjestyksessä, kuin uusia kiintiöitä tarvitsevia aluksia odottaa kiintiöiden vapautumista. Jakoedellytykset ovat tällöin samat, kuin kiintiöiden jaossa yleensäkin. Vapautuneita kiintiöitä voidaan jakaa myös jo aikaisemmin järjestelmän piirissä oleville yksiköille, mikäli kiintiötä on edelleen uusien toimijoiden tai tarvittaessa kiintiön vaihtojen varalle vapaana, tai kun uusia elinkeinonharjoittajia ei ole tiedossa. Jakoperusteena voisi toimia kalastajien saalismäärien ja ennestään myönnettyjen kiintiön osien osoittama tarve lisäkiintiöille, tai vastiketta vastaan jaettaessa edellä viitattu päästökauppalaista otettu malli kiintiöiden myymisestä markkinoilla. Kolmas vaihtoehto on käyttää näitä kiintiöitä jäsenvaltioiden välisiin vaihtoihin.

11. Kiintiöiden koon muuttaminen ja kiintiöiden vaihdot

Tällä hetkellä Suomessa ei ole käytössä esimerkiksi Ruotsissa lainsäädännössä vahvistettua henkilökohtaisten kiintiöiden järjestelmää. Niin pitkään, kun kalastus tapahtuu periaatteella, että kaikki kalastusluvan haltijat kalastavat yhteisestä kiintiöstä niin pitkään kuin kiintiötä ei ole kalastettu täyteen, kysymys on melko helppo ratkaista. Jos kuitenkin otetaan käyttöön yksikkökohtaiset kiintiöt, tulee harkittavaksi kysymys omaisuuden suojan turvaamisesta. Tämä liittyy myös luottamuksensuojaan koskien suhteellisten kiintiönosien pysyvyyttä, joka on yksi vaikuttava tekijä alusinvestointeja tehtäessä.

Ruotsissa kalastuskiintiöt vahvistetaan prosentuaalisina osuuksina kansallisista kiintiöistä, mikä helpottaa kiintiöiden hallintaa esimerkiksi tilanteissa, joissa kiintiöiden kokoa muutetaan EY:n asetuksella.⁶⁸ Sen vuoksi Ruotsissa katsottiin, ettei ole tarpeen säätää mahdollisuudesta mukauttaa kiintiöiden kokoa sitä mukaan kun neuvosto vahvistaa kiintiöt ja mahdollisesti muuttaa niiden kokoa.

Vaihtojen tarkoituksena on optimoida suomalaiselle kalastuselinkeinolle niistä saatava taloudellinen hyöty niin, että saaliiksi saataisiin mahdollisimman paljon sellaista kalaa, jota tarvitaankin. Päätökset kiintiöiden vaihdosta tehdään tarpeen mukaan kalastusalan toimijoita konsultoiden. Kansallisesti kiintiöiden vaihdot ovat YKP-asetuksen 20 artiklan 5 kohdan toimeenpanoa. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat vaihtaa keskenään kaikki niille myönnetty kalastusmahdollisuudet tai osan niistä ilmoitettuaan asiasta komissiolle. Tähän asetuksen sallivaan vaihtoon ei kuitenkaan liity mitään vahvistettua menettelyä. YKP:n toimeenpanevilla viranomaisilla on vaihtoja varten käytössään sähköinen järjestelmä, jossa vaihdot ja kiintiöiden osuudet ilmoitetaan. Järjestelmässä ilmoitetut tiedot voivat toimia vahvistuksena jäsenvaltioiden tekemille keskinäisille kiintiöiden vaihdoille. Maa- ja metsätalousministeriön ollessa YKP:n toimivaltainen viranomainen Suomessa ja se taho, jolla on vaihtoja koskevaan päätöksentekoon tarpeellinen asiantuntemus, on siten

⁶⁶ Prop. 09/2008:169, s. 27 – 28.

⁶⁷ Ks. edellinen viite.

⁶⁸ Prop. 2008/09:169, s. 26.

perusteltua valtuuttaa maa- ja metsätalousministeriö edelleen hallinnoimaan kiintiöitä sekä kiintiöiden vaihtoa. Tarpeen olisi kuitenkin säätää valtuudesta laissa asian vaatiman tarkkuuden mukaan.

Vaihtojen vaikutukset kalastajien asemaan ovat erilaiset riippuen siitä, millä perusteella kalastajat ovat saaneet kiintiöitä kalastettavakseen ja kuinka perusteltu odotus heillä voi olla kiintiöiden pysyvyydestä. Henkilökohtaiset kiintiöt ovat tässä mielessä ongelmallisempia kuin jos kalastus tapahtuu yhdestä yhteisestä kiintiöstä. Jos yksikkökohtainen kiintiö on saatu vastiketta vastaan, kysymykseen voi tulla tarve korvata kalastajan tekemä taloudellinen panos ainakin siltä osin, kuin voidaan katsoa sitä vastaavan, perustellusti odotetun edun jääneen saamatta kiintiön tai sen osan vaihdon vuoksi.

Ruotsissa ITQL:a säädettyä kiinnitettiin huomiota kalastajien tarpeeseen voida luottaa heille myönnetyn kiintiön osan pysyvyyteen. Yksikkökohtaisen kiintiön voimassaoloajasta käydyn keskustelun päätteeksi esityksessä päädyttiin 10 vuoden voimassaoloaikaan. Tanskassa yksikkökohtainen oikeus kalastaa kiintiöstä ovat voimassa toistaiseksi kahdeksan vuoden irtisanomisajalla. Ruotsin hallituksen perustelujen mukaan järjestelmän ennustettavuuden vuoksi kyseisen oikeuden on oltava riittävän pysyvä. Kalastajille on oltava selvät perusteet heidän harjoittamalleen liiketoiminnalle. Toistaiseksi voimassaolevalle, pidemmän tai lyhyemmän irtisanomisajan sisältävälle oikeudelle rakentuva järjestelmä ei perustelujen mukaan olisi riittävän vakaa kalastajien kannalta. Tukholman lääninhallituksen ehdottamaa viiden vuoden voimassaoloaika pidettiin puolestaan liian lyhyenä.⁶⁹

Huolimatta siitä, että kiintiöt jaetaan vuosittain uudestaan jäsenvaltioille, voisi ITQ – järjestelmään päädyttäessä tietynlainen, tarpeeksi pitkä voimassaoloaika olla tarpeen juuri kalastajien kannalta. Se myös sitouttaisi kalastajia pitämään osaltaan huolta kalakantojen voinnista - kun panostuksesta koettaisiin tulevan suuremmin hyötyä heille itselleen. Voimassaoloaikaan sidotut kiintiöt kuitenkin vaikeuttavat kansallisia vaihtoja. Vaihdot voivat olla hyväksyttävissä ilman hyvitystä kalastajille, jos vaihdetun osan katsotaan pysyvän normaalin kalastuselinkeinoon liittyvän riskin rajoissa. Kysymykseen tulisivat tällöin lähinnä enää loppuvuodesta tehtävät, mahdollisia kiintiön ylityksiä paikkaavat vaihdot tai muut pienet vaihdot.

12. EU-oikeus: vesialueille pääsy ja elollisten vesiluonnonvarojen käyttö

Lähtökohta kalastusalueiden pääsyyllä vesialueille ja elollisten vesiluonnonvarojen käytölle on kirjattu neuvoston YKP – asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan yhteisön kalastusalueilla on yhtäläinen pääsy vesialueille ja yhtäläinen vesiluonnonvarojen käyttöoikeus kaikilla vesillä lukuun ottamatta 12 meripeninkulman merialuetta jäsenvaltion perusviivoista lukien, mistä säädetään saman artiklan 2 kohdassa.

Tätä vaatimusta tukee alun perin Euroopan yhtenäismarkkinoiden luomista tukeneet neljä taloudellista perusvapautta, tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuvuus, joita voidaan pitää yhteisön perustavanlaatuisina lähtökohtina.⁷⁰ Näitä periaatteita ilmentävät säännökset ovat Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 18 artikla (aiempi EY-sopimuksen 12 artikla) kansalaisuuden perustuvan syrjinnän kiellosta, 45 artikla (aiempi EY-sopimuksen 39

⁶⁹ Prop. 2008/09:169, s. 24 – 25.

⁷⁰ Ks. esim. Paunio 2007, s. 889.

artikla) työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, sekä 49 artikla (aiempi EY-sopimuksen 43 artikla) sijoittautumisvapaudesta. Myös 34 artiklassa (aiempi EY-sopimuksen 28 artikla) kielletty tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat tuotteiden määrälliset rajoitukset sekä niitä vaikutuksiltaan vastaavat toimenpiteet kuuluvat neljän taloudellisen perusvapauden alaan.

Euroopan integraation tavoitteena oli alun perin luoda vapaasti toimivat sisämarkkinat, joilla tavaroiden vapaa liikkuvuus oli turvattu. Ympäristönsuojelu ei aluksi kuulunut Euroopan yhteisöjen politiikan ja toimivallan alaan. Sen asema EU-oikeudessa on kuitenkin kehittynyt samalla, kun sen merkitys on kasvanut osana EU:n toimintapolitiikkoja.⁷¹ Ympäristönsuojelun asema vahvistettiin vuonna 2000 voimaan tullessa EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Sen korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen säädetään sisällytettäväksi EU:n politiikkoihin ja varmistettavaksi kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. *Elina Paunio* tarkastelee neljän taloudellisen perusvapauden painoarvoa, etenkin tavaroiden vapaata liikkuvuutta, suhteessa perusoikeuksiin EU:ssa vuonna 2007 ilmestyneessä artikkelissaan. Taloudellisten perusvapauksien ja perusoikeuksien keskinäinen suhde on ollut yksi kiistellyimpiä EU:n perusoikeuslittuvuuden kysymyksiä.⁷² Perusoikeuksien asema on vahvistunut perusoikeuskehityksen sekä EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisen myötä, mutta neljän taloudellisen perusvapauden asema on edelleen vahva. *Paunio* arvio, että taloudellisten perusvapauksien ja perusoikeuksien suhde on EU-oikeudessa jokseenkin erilainen kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä, joissa oikeudellisia kysymyksenasetteluja määrittävät perus- ja ihmisoikeuksien suojaan liittyvät näkökohdat. EU:n oikeusjärjestyksessä vastaavia kysymyksiä lähestyttään hänen mukaansa sen sijaan taloudellisten perusvapauksien suojan näkökulmasta. Taloudellisten perusvapauksien asemasta voidaan tarvittaessa poiketa yleisesti hyväksyttäviin rajoitusperusteisiin, kuten perusoikeuksiin, vetoamalla.⁷³

Vesialueille pääsyä voidaan rajoittaa YKP-asetuksen II luvun mukaisesti hyväksytyistä toimenpiteistä johtuen. II luvussa on kyseessä toimenpiteet, joilla tähdätään vesiluonnonvarojen säilyttämiseen ja kestävyYTEEN. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi neuvoston vahvistamat toimenpiteet saaliiden tai pyyntiponnistusten rajoittamiseksi, tavoitteiden vahvistamiseksi kalakantojen kestäväälle hyödyntämiselle tai kannustimien luominen vaikutuksiltaan vähäisemmän kalastuksen edistämiseksi. Lisäksi ne voivat olla hoito- tai elvytysuunnitelmia tai koskea komission tai jäsenvaltion toteuttamia kiireellisiä toimenpiteitä välittömiä toimia vaativan vakavan uhan vuoksi.

13. EY:n tuomioistuimen ja komission kannanottoja

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (nykyisin unionin tuomioistuin) on lausunut kalastuksen kansalliseen sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä, koskien toisen jäsenvaltion kansalaisten mahdollisuuksia kalastaa jäsenvaltiolle myönnetystä ja kansallisesti hallinnoitusta kiintiöstä, sekä minkälaisia edellytyksiä kalastukselle tai sen harjoittamiselle voidaan asettaa.

Yksi tunnetuimmista kalastuskiintiöitä koskevista ratkaisuista on niin kutsuttu *Factortame II*-ratkaisu (C-221/89). Taustalla ennakkoratkaisupyyntöön vaikutti Yhdistyneen kuningaskunnan uusi lainsäädäntö vuonna 1988 koskien kaupalliseen kalastukseen tarkoitettujen alusten rekisteröintiä. Lain tarkoituksena oli lopettaa ”*quota hopping* käytäntö”, jonka myötä Yhdistyneen Kuningaskunnan kalastuskiintiöitä oli joutunut ulkomaalaisten kalastajien käsiin. Näillä kalastajilla ei kuitenkaan

⁷¹ Paunio 2007, s. 889.

⁷² Ojanen 2006, s. 192.

⁷³ Paunio 2007, s. 905, myös viittausten osalta esim. Ojanen 2006, s. 197.

Yhdistyneen Kuningaskunnan mukaan ollut todellista taloudellista yhteyttä valtion kalastuselinkeinoon. Alukset, jotka olivat Factortame Ltd:n ja muiden yhtiöiden omistuksessa tai hallinnassa, oli rekisteröity eri aikoina Britannian alusrekisteriin, mutta niitä hallinnoivat tahot ja yhtiöiden osakkeenomistajat olivat espanjalaisia. Osa aluksista oli alun perin purjehtinut Espanjan lipun alla ja vasta myöhemmin rekisteröity Britanniassa. Toinen osa taas oli aina purjehtinutkin Britannian lipun alla, ja vasta myöhemmin päätynyt espanjalaisten hallintaan. Tarkasteltavana oli kysymys yhteisön oikeuden vaikutuksesta edellytyksiin, jotka jäsenvaltio saattoi asettaa sen määrittämiseksi, mitkä alukset saivat purjehtia jäsenvaltion lipun alla ja mitä alukselta vaaditaan, jotta se voi saada jäsenvaltion kansallisuuden.

Lippuvaltion määräytymisessä huomioon otettavaksi tuli (kohta 15) Geneven aavaa merta koskevan yleissopimuksen (7/1965) 5 artiklan 1 kohta, jonka mukaan kunkin valtion tulee määrätä ne ehdot, joilla sen kansallisuus myönnetään aluksille, alukset rekisteröidään sen alueella ja joilla niille annetaan oikeus käyttää valtion lippua. Aluksilla on sen valtion kansallisuus, joiden lippua ne ovat oikeutetut käyttämään. Valtion ja aluksen välillä pitää olla todellinen yhdysside. Tuomioistuin vastasi tähän kysymykseen siten, että (kohta 17) yhteisön oikeuden silloisessa kehitysvaiheessa (v. 1991) jäsenvaltioiden asiana oli kansainvälisiä yleisiä sääntöjä noudattaen päättää edellytyksistä, jotka koskivat aluksen rekisteröintiä alusrekistereihin ja luvan myöntämistä niiden lipun alla purjehtimiseen, mutta tätä toimivaltaa käyttäessään jäsenvaltion on noudatettava yhteisön oikeuden sääntöjä.

Edelleen kansallinen tuomioistuin (High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division) halusi selvittää, oliko Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevan lainsäädännön edellytykset rekisteröinnille yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa. Kysymystä tarkasteltiin siltä kannalta, oliko yhteisön oikeutta ja erityisesti sijoittautumisvapautta koskevaa periaatetta, kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta sekä suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne olivat esteinä jäsenvaltioiden asettamille tietyille kansalaisuuteen ja kotipaikkaan liittyville edellytyksille. Kansallisuus- tai asuinpaikkavaatimusten asettaminen aluksen omistajalle on vastoin ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa sijoittautumisvapaudesta (nykyinen 49 artikla, aiempi EY-sopimuksen 43 artikla) ja ETY 221 artiklaa (nykyinen 55 artikla, aiempi EY-sopimuksen 294 artikla). Kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kieltäminen koskee luonnollisten henkilöiden erilaista kohtelua sekä sellaisten yhtiöiden erilaista kohtelua, jotka 58 artiklan nojalla rinnastetaan luonnollisiin henkilöihin. Perustamissopimuksen 221 artiklan mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille samat oikeudet hankkia oikeuksia 58 artiklassa (nykyinen 54 artikla, aiempi EY-sopimuksen 48 artikla) tarkoitetuista yhtiöistä kuin omille kansalaisilleen. Näistä syistä tuomioistuin ratkaisi sellaisten edellytysten olevan vastoin yhteisön lainsäädäntöä, joiden mukaan aluksen omistajat, vuokraajat ja kalastuselinkeinon harjoittajat ovat kyseisen jäsenvaltion kansalaisia tai ovat tässä jäsenvaltiossa perustettuja yhtiöitä. Samoin yhteisön lainsäädännön vastaisena pidettiin edellytyksiä, että kyseisen yhtiön osakepääomasta vähintään 75 % on kyseisen jäsenvaltion kansalaisten tai samat edellytykset täyttävän yhtiön omistuksessa, tai että kyseisillä omistajilla, vuokraajilla, kalastuselinkeinon harjoittajilla, osakkeenomistajilla tai johtajilla on asuinpaikka ja kotipaikka kyseisessä jäsenvaltiossa. Yhteisön oikeuden ei kuitenkaan katsottu olevan esteenä sellaiselle edellytykselle, että kalastusala on rekisteröitävä kyseisen jäsenvaltion kansalliseen rekisteriin, ja että kysymyksessä olevaa alusta käytetään ja sen käyttöä johdetaan ja valvotaan tämän jäsenvaltion alueelta käsin.

Tällaisia edellytyksiä ei tuomioistuimen mukaan oikeuta myöskään yksinomaan se seikka, että jäsenvaltion toimivaltaisella ministeriöllä olisi mahdollisuus myöntää luonnolliselle henkilölle vapautus kansalaisuusedellytyksiä koskien. Tuomion kohdassa 38 tuomioistuin muistuttaa, että yhteisön vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan se seikka, että toimivaltaisella

viranomaisella on oikeus myöntää vapautuksia tai poikkeuksia, ei oikeuta perustamissopimuksen vastaista kansallista toimenpidettä, vaikka tällaiset vapautukset tosiasiaassa yleensä myönnettäisiin. Kansallisten pyyntikiintiöiden järjestelmän olemassaolo ei vaikuttanut tähän kysymykseen annettuihin vastauksiin (42 kohta).

Tapauksessa *Agegate* (C-3/87) Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi kysymyksen niin, että yhteisön oikeus ei estänyt jäsenvaltiota edellyttämästä, että 75 % aluksen miehistöstä on *yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia*, jotta alukselle voitaisiin myöntää kalastuslupa jäsenvaltion kansallisista kalastuskiintiöistä. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta sellaisen edellytyksen yhteensopivuutta, että tuon määrän aluksen miehistöstä tulisi olla *rekisteröintivaltion* kansalaisia. Kysymys oli unionin kansalaisuudesta. Edelleen tuomioistuin päätti, että sellainen edellytys, jonka mukaan 75 %:lla aluksen miehistöstä tulisi olla *asuin- ja kotipaikka* kyseisessä jäsenvaltiossa, ei ollut hyväksyttävä yhteisön oikeuden valossa.

Tapauksessa *Jaderow* (C-216/87) tuomioistuin päätyi ratkaisuun, että yhteisön oikeus ei estänyt jäsenvaltiota edellyttämästä sille myönnettyistä kiintiöistä kalastamisen ehdoksi alukselta todellista taloudellista yhteyttä kyseisen jäsenvaltion kalastuselinkeinoon. Jäsenvaltio voi myös edellyttää taloudellisen yhteyden osoittamiseksi, että kalastusaluksen on liikennöitävä kyseisen jäsenvaltion kansallisista satamista, kunhan edellytyksenä ei ole, että aluksen on lähdettävä jokaiselle kalastusmatkalle tällaisesta satamasta.

Jäsenvaltioiden lainsäädännössä voi olla toisistaan poikkeavia säännöksiä rekisteröimisen tai kansallisten lisenssien ja lupien saamisen edellytyksistä, jotka oikeuttavat kalastamaan kansallisista kiintiöistä.

Tanskassa voimassa oleva, vuonna 2006 annetussa kalastuslaissa (fiskerilov LBK 372) säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä kalastaja voidaan rekisteröidä Tanskan ammattikalastajarekisteriin. Sen 14 – 15 §:n mukaan rekisteröinti edellyttää, että henkilö on Tanskan kansalainen tai että hän on asunut rekisteröintiä edeltävät kaksi vuotta Tanskassa. Elintarvike-, maatalous- ja kalastusministeriö vahvistaa säännöt rekisteröinnin ehdoista sellaisten henkilöiden osalta, jotka eivät täytä tätä vaatimusta, mutta nauttivat EU-oikeuden suomasta työvoiman tai palveluiden liikkumisen vapaudesta.⁷⁴ Lisäksi henkilön on tullut toimia vähintään 12 kuukautta ammattimaisen kalastuksen parissa, minkä ajan bruttotuloista vähintään 60 % on oltava tullut kalastuksesta. Ministeriö voi tietyissä tapauksissa myöntää poikkeuksen rekisteröimisvaatimuksista. Oikeushenkilöltä puolestaan edellytetään 16 §:ssä, että 2/3 aluksesta on rekisteröityjen ammattikalastajien omistuksessa, jonka lisäksi oikeushenkilöitä koskevat osakkeiden myyntirajoitukset. 38 – 39 §:n mukaan kalastusaluksia voidaan käyttää kaupalliseen kalastukseen ja rekisteröidä, mikäli vähintään 2/3 aluksesta on rekisteröityjen ammattikalastajien tai sellaisten omistavien yritysten omistuksessa. Kalastusaluksen rekisteröimisen ehtona on, että aluksella on todellinen yhteys tanskalaiseen kalastussatamaan. Tämä järjestelmä on ilmoitettu EY:n komissiolle sen jälkeen, kun yhteisön tuomioistuin oli tehnyt yllä selostetut ”*quota hopping* – ratkaisut”. Komissio ei tuolloin kyseenalaistanut näitä säännöksiä.⁷⁵

Kansallisten kiintiöiden järjestelmän tarkoitus on *Jaderow*-tapauksenkin kannanottojen mukaan (kohta 22) jakaa kalastusmahdollisuudet oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken, jolloin erityisesti olisi otettava huomioon perinteiset kalastukset, sekä alueen ja sen teollisuuden riippuvuus kalastuselinkeinosta ja kalastusmahdollisuuksien menetykset kolmansien valtioiden vesillä. Voi olla, että kansallisia säännöksiä rekisteröinnin, lisenssin tai luvan edellytyksistä tulkitaan tällaiset

⁷⁴ Tanskan kalastuslain tulkinnasta suomeksi esim. Inkinen, Mättö, Utter, Hollo, 2010, s. 176.

⁷⁵ Sähköposti 3.12.2009, MMM – KATTI.

näkökohdat huomioon ottaen kansallisille rajoituksille myönteisemmin. Tällöin myönteisen linjan tulisi kuitenkin olla sama kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla. Komission voi valvontatoimivaltaansa käyttäen tarvittaessa puuttua EU:n lainsäädännön kanssa ristiriitaisena pitämäänsä lainsäädäntöön.

14. Johtopäätökset

Komission ehdotus neuvoston uudeksi valvonta-asetukseksi ei sisällä säännöksiä, jotka muuttaisivat kansallisen päätöksenteon perusteita. Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä on kuitenkin myös YKPL:n tarkistaminen sekä kansallisen kiintiösystemin järjestäminen ja sen hallinnoinnin perustaa koskevan sääntelyn täsmentäminen tullut ajankohtaiseksi.

Uutta lainsäädäntöä muotoillessa valtuutussäännöksiin olisi syytä kiinnittää aikaisempaa tarkempaa huomiota. Oikeudellinen perusta toimivaltaisesta viranomaisesta ja soveltuvasta säädöstasosta on PeL 80 §:ssä. Säännökset, joilla voi olla merkitystä yksityisten oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta, tulee säätää niin, että ne täyttävät PeL:n edellytykset. Erityisesti sellaiset säännökset, jotka luovat perustan kansallisten kiintiöiden jaolle sekä YKP:n säännösten valvonnan toteuttamiselle, voivat olla tällaisia.

Maa- ja metsätalousministeriö voitaisiin valtuuttaa hallinnoimaan Suomen kalastuskiintiöitä niiden kysymysten osalta, joista ei ole tarpeen säännellä lain tasoisesti. Valtuutuksen on ilmentävä laissa tarpeeksi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, sisältäen valtuutuksen kohteen, eli sen, mikä viranomainen on oikeutettu hallinnoimaan kiintiöitä ja mihin tehtäviin viranomainen on oikeutettu. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnallisesti ja poliittisesti vähämerkityksellisissä asioissa.

Selvityksessä tehty yksikkökohtaisia kiintiöitä koskeva analyysi on osittain spekulointia ja oikeusvertailun pohjalta tehtyä pohdintaa. Tämän toimeksiannon puitteissa ei ole mahdollista tehdä syvällisempää analyysiä yksikkökohtaisia kiintiöitä koskien. Joitakin näkemyksiä on kuitenkin mahdollista esittää. Kiintiöiden oikeudellinen luonne määräytyy sen mukaan, miten ne jaetaan kalastajille, vai jaetaanko ollenkaan, eli pitäydytään tämän hetkissä systeemissä, jossa kaikki alukset kalastavat yhdessä määrättyä kansallista kokonaiskiintiötä. Oikeudellisesti jakamaton kiintiö on yksinkertaisempi, sillä erilaisten perusoikeuksien, kuten omaisuudensuojaa, yhdenvertaisuutta tai ammatin- ja elinkeinon vapautta koskevia ongelmia ei synny kovin helposti.

Yksikkökohtaisessa kiintiössä harkittaviksi tulevat edellytykset, joiden tulee täytyä, jotta kalastaja voi olla oikeutettu kalastamaan yksikkökohtaisesta kiintiöstä. Perusteista ja jaosta päätettäessä kaikkien kalastajien on oltava yhdenvertaisessa asemassa keskenään, ellei erilaiselle kohtelulle ole hyväksyttävää syytä. Vaikka ympäristön resurssien rajallisuuden vuoksi yhdenvertaisuus ei voi aina kaikissa tilanteissa toteutua täydellisesti, on se PeL:n suojaa nauttiva lähtökohta, johon on pyrittävä. Yhdenvertaisuutta voidaan edistää selkeällä ja johdonmukaisella lainsäädännöllä sekä läpinäkyvällä viranomaistoiminnalla, jolloin kalastuksen edellytykset ovat toimijoille selvät ja ennustettavat.

Omaisuudensuojan vaatimukset voivat vaikeuttaa jäsenvaltioiden välisiä kiintiöiden vaihtoja, jos käytössä on yksikkökohtaiset kiintiöt, ja niille määritellään lain tasolla tietty voimassaoloaika. Kalastajien alusinvestointien ja muun taloudellisen suunnittelun kannalta riittävän pitkä voimassaoloaika olisi kuitenkin toivottava. Kalastuselinkeino on voimakkaasti säänneltyä, etenkin kun kyseessä on EU:ssa säänneltävät kiintiöidyt kalalajit. Kalastuksen luonteeseen liittyy lisäksi aina epävarmuus saalismääristä ja ympäristön olosuhteista. Alan erityispiirteet tarkoittavat, ettei

kalastajilla voi perustellusti olla yhtä vahvat odotukset omaisuudensuojalle, kuin vähemmän säännellyllä, tasaisemmat olosuhteet omaavalla alalla toimivilla toiminnanharjoittajilla. Vaikka Suomessa päädyttäisiin yksikkökohtaiseen, ns. ITQ-järjestelmään, ei se estäisi kokonaan jäsenvaltioiden välisiä kiintiöiden vaihtoja. Tosiasiassa se kuitenkin merkitsisi, ettei kiintiöitä voitaisi enää vaihtaa yhtä vapaasti kuin tähän asti on tehty. Pääsääntö olisi laissa määritelty yksikkökohtaisen kiintiön voimassaoloaika, jonka pysyvyyteen kalastajan on pystyttävä luottamaan. Pienet, kuten ylityksiä korjaavat vaihdot voisivat kuitenkin edelleen tulla jossain määrin kysymykseen.

Oikeushenkilöiden perusoikeuksien suoja on luonnolliseen henkilöön verrattuna jonkin verran heikompi, sillä perustuslakivaliokunta on pyrkinyt arvioimaan esimerkiksi omaisuuden suojan vahvuutta liukuvalla asteikolla oikeushenkilöiden kohdalla. Kalastajien ollessa kyseessä yhtiömuodossa harjoitettu toiminta voi tapahtua hyvinkin pienen, vain kalastajan itsensä, tai muutaman henkilön perustaman oikeushenkilön kautta. Tällöin oikeuteen puuttumisen vaikutukset kohdistuvat melko suoraan myös oikeushenkilön takana olevaan kalastajaan, ja vaikutukset tämän henkilökohtaiseen asemaan voivat olla suuret. Edelleen huomioon on otettava yhdenvertaisuus perusoikeutena. Pidemmälle menevän puuttumisen voidaan katsoa olevan sitä hyväksyttävämpää, mitä suuremmasta oikeushenkilöstä on kyse. On kuitenkin oltava varovainen, ettei esimerkiksi pienyrittäjiä aseteta eriarvoiseen asemaan vain yhtiömuodon perusteella.

Yksikkökohtaisessa järjestelmässä myös ammatin- ja elinkeinonvapaudelle asetetaan voimakkaampia rajoituksia, kuin jakamattomasta kiintiöstä kalastettaessa. Perusoikeusjärjestelmän ollessa kokonaisuus, rajoittamista voidaan perustella ympäristöperusoikeuden vaatimuksilla. Kalakantojen ollessa rajalliset niitä on hyödynnettävä kestävästi kalastuselinkeinoon jatkuvuuden ja meriekosysteemien säilymisen vuoksi. Perusoikeuden lähtökohtaa, kaikille vapaata ammattiin pääsyä voidaan siten rajoittaa, jos se on perusteltua toisen perusoikeuden, tässä tapauksessa ympäristöperusoikeuden toteutumisen vuoksi. Sen vuoksi myöskään ajallisesti, alueellisesti tai lajikohtaisesti tehdyt rajoitukset eivät ole välttämättä ongelmallisia perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden kannalta, kunhan rajoitukset kohdistuvat samalla tavalla kaikkiin rajoituksen voimassaoloaikana tai -alueella kalastaviin aluksiin.

Niiden edellytysten, joiden täytyessä alusta voidaan käyttää kiintiöityjen kalalajien kalastukseen, tulee ilmetä selvästi laista. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat itse määrittellä ne edellytykset, joita ne asettavat esimerkiksi aluksen rekisteröinnille tai erilaisten lisenssien tai lupien saamisen perusteeksi. Tätä toimivaltaa käyttäessään niiden tulee kuitenkin varmistaa säännösten EU-oikeuden mukaisuus. 10. jaksossa käsiteltiin eräitä unionin tuomioistuimen ratkaisuja, joilla on merkitystä tällaisten edellytysten kannalta. Kantaa on otettu erityisesti (nykyisen artiklanumeroinnin mukaan) EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 18 artiklaan koskien kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, 45 artiklaan koskien työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sekä 49 artiklaan koskien sijoittautumisvapautta. Sen varmistamiseksi, että kullekin jäsenvaltiolle määrätystä kansallisesta kiintiöstä saatava hyöty myös pysyisi jäsenvaltiolla, voivat jäsenvaltiot tuomioistuimen ns. *Jaderow*-tapauksessa vahvistaman linjauksen mukaan edellyttää, että sen kansallisesta kiintiöstä kalastavalla aluksella on todellinen taloudellinen yhteys kyseisen jäsenvaltion kalastuselinkeinoon. Tapauksessa käsiteltiin sallittuna säännöstä, jonka mukaan kalastusaluksen edellytettiin liikennöivän jäsenvaltion satamasta, kunhan aluksen ei edellytetty lähtevän jokaiselle kalastusmatkalle kyseisestä jäsenvaltiosta. EU:n tuomioistuimen ratkaisut antavat kuvaa siitä, minkä on katsottu ylittäneen EU-oikeuden kannalta sallitun rajan ja mitä on pidetty siihen nähden ristiriitaisena sääntelynä. Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti etukäteen sanoa, minkälainen kansallinen sääntely on ehdottomasti EU-oikeuden mukaista tai sen vastaista.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus:

Ammattikalastus merellä 2008: Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, tilastoja 3 / 2009, Helsinki. Saatavilla sähköisessä muodossa RKTL:n internet sivuilta, osoitteessa: http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tilastoja_3_2009.pdf.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, Helsinki 2000.

Inkinen, Johanna – Mättö, Minna – Utter, Robert – Hollo, Erkki J.: Kalastuslainsäädännön vertaileva selvitys, Helsinki 2010. Saatavilla sähköisessä muodossa MMM:n internet sivuilta, osoitteessa: <http://www.mmm.fi/attachments/kalariistajaporot/kalastuslainkokonaisuudistus/5nPWhNwRA/Kalastusoikeusvertailu.pdf>

Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet, Talentum, Helsinki 2007.

Kokko, Kai: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, sivut 309 – 341 teoksessa Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Helsinki 2008.

Kumpula, Anne: Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, sivut 157 - 169 teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 - 30/8 - 1998, Turku 1998.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista, sivut 65 – 83 teoksessa Perusoikeuspuheenvuoroja, Turun yliopisto, Turku 1998.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat, sivut 155 - 305 teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2001, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, väitöskirja Turun yliopisto, Turku 2002.

Ojanen, Tuomas: EU – oikeuden perusteita, Edita Prima Oy, Helsinki 2006.

Paunio, Elina: Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus perusoikeuksien näkökulmasta EU:ssa, Lakimies 6/2007, s. 899 – 909.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005.

Tulostavoiteraportti maa- ja metsätalousministeriölle: Kalakantojen tila vuonna 2007 sekä ennuste vuosille 2008 ja 2009, silakka, kilohaili, turska, lohi, siika ja kuha. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, 2008. Saatavilla sähköisessä muodossa RKTL:n internet-sivuilta, osoitteessa: <http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/merialueenkalakantojentila08.pdf>.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, WSOY Lakitieto, Vantaa 2001.

Lainsäädäntö:

Neuvoston YKP – asetus	Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä kehityksestä yhteisessä kalastuspolitiikassa.
ITQL	Lag om överlåtbara fiskerättigheter (17.6.2009/866), Ruotsi.
Fiskelag	Fiskelag (10.6.1993/787), Ruotsi.
Fiskerilov	Bekendtgørelse af fiskerilov (26.4.2006/372), Tanska.
YKPL	Laki Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (8.12.1994/1139).
PeL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731).
Päästökauppalaki	Päästökauppalaki (30.7.2004/683).
Vuoden 1919 HM	Suomen hallitusmuoto (17.7.1919/94).

Muut virallislähteet:

HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 167/1994 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta sekä laiksi Suomen kalastusvyöhykkeestä annetun lain muuttamisesta.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
HE 17/2009 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä.
PeVL 21/1996 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
PeVL 24/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 1/2004 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
PeVL 2/2004 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVM 10/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.
Prop. 2008/09:169	Regeringens proposition: Förslag till lag om överlåtbara fiskerättigheter.
Vihreä kirja KOM(2009)163 lopullinen	Euroopan yhteisöjen komission vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan uudistuksesta.
Valvonta-asetus	Neuvoston asetus (ETY) N:o 2847/93, yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä.
Ehdotus uudeksi valvonta-asetukseksi	Euroopan yhteisöjen komission ehdotus KOM(2008) 721 lopullinen neuvoston asetukseksi yhteisön valvontajärjestelmästä yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

Asia C-34/74	Variola, kok. 1973, s. 981.
Asia C-50/78	Amsterdam Bulb, kok. 1977, s. 137.
Asia C-3/87	Agegate, kok. 1989 s. 4459.
Asia C-216/87	Jaderow, kok. 1989 s. 4509.
Asia C-221/89	Factortame II, kok. 1991 s. 3905.
Asia C-313/99	Mulligan, kok. 2002, s. 5719.
Asia C-535/03	Unitymark, kok. 2006, s. 2689.

Muut lähteet

Sähköposti 3.12.2009, MMM – KATTI, ITQ in Denmark.