

Turun hallinto-oikeuden päätösAntopäivä
26.11.2019Päätösnumero
19/0308/1Diaarinumero
02019/17/7305
02021/17/7305

Asia Valitus kalastuskiintiöiden jakoa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken koskevasta päätöksestä

Valittajat Tornio-Muoniojokiseura ry
Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Päätös josta valitetaanMaa- ja metsätalousministeriö
22.12.2016

Maa- ja metsätalousministeriö on Ahvenanmaan itsehallintolain (itsehallintolaki) 59 b §:n 2 momentin ja Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain (täytäntöönpanolaki) 12 §:n 2 momentin nojalla päättänyt, että Suomelle Euroopan unionin neuvoston asetuksella vuosittain vahvistettavat Pohjanlahden silakkakiintiö, Suomenlahden ja Itämeren pääaltaan silakkakiintiö, kilohailikiintiö sekä Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikiintiö jaetaan valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken pysyviksi osuuksiksi ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1903 Suomen kalastuskiintiöiden perusteella vuotta 2017 koskeviksi valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kiintiöiksi päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan vuoden 2017 kiintiöihin lisätään vuoden 2017 aikana vuodelta 2016 siirtyvät kiintiömäärät päätöksessä tarkoitetuissa suhteissa. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Valitukset

Tornio-Muonijokiseura ry:n valitus

Tornio-Muonijokiseura ry on valittanut Helsingin hallinto-oikeuteen ja vaatinut, että maa- ja metsätalousministeriön päätös kumotaan niiltä osin kuin päätös koskee lohta ja lohen kalastamista. Perusteinaan yhdistys on esittänyt seuraavaa:

Päätös rikkoo perustuslain 6 §:ää asettamalla Ahvenanmaan maakunnan väestölle erioikeuden lohenkalastukseen muiden maakuntien asukkaiden kustannuksella.

Luonnon monimuotoisuuden osalta päätös rikkoo Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia. Kalastus pyritään nykyään suuntaamaan tiettyihin kantoihin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi mm. Rion sopimuksen (biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus) ja YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaisesti. Myös EU:n yhteinen kalastuspolitiikka kiinnittää lajin asemesta huomiota eri kalakantoihin. Nämä linjaukset on otettu huomioon myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta lohi- ja meritaimenstrategiasta.

Itämeren merialueiden lohi ei voi lisääntyä meressä tai järvessä, vaan kutee kotijoissaan. Kussakin kutujoessa on oma lohikantansa. Itämeren sekakantaparvissa vaeltaa luonnonlohikantoja, jotka merialueiden ylikalastuksen seurauksena ovat huppenneet vähäisiksi. Nämä heikot luonnonlohikannat uhkaavat kuolla sukupuuttoon, mikäli lohen sekakantakalastusta tehostetaan merialueilla. Koska Ahvenanmaalla ei ole omia lohijokia, lohenkalastus Ahvenanmaan ympärysvesillä kohdistuu Perämeren jokien luonnonlohikantoihin ja sinne istutettuihin kompensatiolohiin. Lohenkalastus Ahvenanmaalla on alkanut vasta 1940-luvulla ja siten paljon myöhemmin kuin muissa osissa Pohjanlahtea ja Perämerta.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen valitus

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on valittanut Helsingin hallinto-oikeuteen ja vaatinut, että sen valitus jätetään tutkimatta ja siirretään korkeimmalle oikeudelle ratkaistavaksi, koska Helsingin hallinto-oikeus ei ole asiassa toimivaltainen.

Siltä varalta, että asia otetaan tutkittavaksi, maakunnan hallitus on toissijaisesti vaatinut, että hallinto-oikeus vahvistaa, että ainoastaan maakunnan hallituksella on valitusoikeus, että valituksenalainen päätös kumotaan ja että päätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen.

Maakunnan hallitus on perustellut asian siirtämistä korkeimmalle oikeudelle koskevaa vaatimustaan sillä, että käsillä oleva asia koskee Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välistä erimielisyyttä valtakunnan toimivallasta tehdä valituksessa tarkoitettu päätös. Korkein oikeus on itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan toimivaltainen ratkaisemaan tämän kysymyksen. Maa- ja metsätalousministeriö on vienyt toimivaltaa koskevan kysymyksen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Oikeudesta valittaa ministeriön päätöksestä maakunnan hallitus on esittänyt, että koska asia koskee itsehallintolain 59 b §:ssä tarkoitettua valtakunnan ja maakunnan välistä neuvottelukysymystä, millään ulkopuolisella taholla ei voi olla valitusoikeutta. Maakunnan hallitus ei ole ministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että valtakunnan ammattikalastajilla on valitusoikeus päätöksestä.

Pääasian osalta maakunnan hallitus on esittänyt, että valituksenalainen päätös on lainvastainen, koska maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole oikeutta päättää Suomen kalastuskiintiöiden jaosta itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin nojalla.

Maakunnan hallitus on edelleen esittänyt, että ministeriö ei ole valmistellut asiaa asianmukaisesti. Ministeriön ei olisi tullut tehdä päätöstä asiassa ennen korkeimman oikeuden ratkaisua. Ministeriö ei myöskään ole tehnyt selkoa siitä, miten se on ottanut huomioon ne näkökannat, jotka maakunnan hallitus on esittänyt neuvotteluissa. Maakunnan hallituksen mukaan ministeriö ei ole lainkaan ottanut sen näkökantoja huomioon. Ministeriö on ainoastaan ottanut huomioon valtakunnan kalastajien toivomukset. Ministeriö ei ole neuvotellut maakunnan hallituksen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisesti. Päätös on kumottava myös sillä perusteella, ettei siitä selvästi ilmene, ketkä ovat asianosaisia asiassa.

Maakunnan hallitus on vielä esittänyt, että päätöksen täytäntöönpanoon ei ole syytä ryhtyä ennen kuin se on lainvoimainen, sillä sen paremmin EU-lainsäädäntö kuin muukaan syy ei ole edellyttänyt päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa. Valtakunnan viranomaiset ovat itse päättäneet ottaa käyttöön uuden kiintiöjärjestelmän sekä valinneet sen voimaantuloajankohdaksi vuoden 2017 alun. Maakunnan hallitus on esittänyt ensimmäisen kiintiövaatimuksensa 2.6.2016 ja sai valtakunnan seuraavan virallisen ehdotuksen 2.12.2016. Ministeriöllä olisi ollut kaikki mahdollisuudet hyvissä ajoin neuvotella maakunnan hallituksen kanssa.

Asian käsittely ja selvittäminen

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut lausunnot maakunnan hallituksen ja Tornio-Muoniojokiseura ry:n antamien valitusten johdosta. Ministeriö on lausunnoissaan esittänyt muun ohella, että Helsingin hallinto-oikeus on asiassa toimivaltainen tuomioistuin.

Tornio-Muoniojokiseura ry on antanut vastaselityksen.

Maakunnan hallitus on antanut vastaselityksen ja siinä esittänyt, että jos korkein oikeus katsoo ministeriöllä olleen toimivalta valituksenalaisen päätöksen tekemiseen, päätökseen voi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Maakunnan hallitus on muun ohessa todennut, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole valmistellut asiaa puolueettomasti ja tasapuolisesti. Siinä missä valtakunnan kalastustoimijoille on muun muassa annettu mahdollisuus lausua luonnoksesta valituksenalaiseksi päätökseksi, Ahvenanmaan maakunnan kalastajille ei ole annettu mitään mahdollisuuksia osallistua asian valmisteluun. Suomelle vuosittain jaettavat suhteelliset osuudet EU:n kiintiöimien kalalajien kannoista ovat muuttumattomia suhteellisen vakauden periaatteen mukaan. Maiden osuudet EU:n kalastusmahdollisuuksiin jaettiin niiden historiallisten saaliiden perusteella, mikä tarkoittaa, että maakunnan aikaisempi kalastushistoria edelleen vaikuttaa Suomelle vuosittain jaettaviin

kiintiöihin. Ministeriön kanta, ettei vanhemmalla kalastushistorialla voi olla merkitystä maakunnan ja valtakunnan väliseen kiintiöjakoon, on näin ollen epäasiallinen.

Korkein oikeus on 29.6.2017 päätöksellään KKO 2017:47 maa- ja metsätalousministeriön 22.12.2016 tekemästä esityksestä vahvistanut, että ministeriö on itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin nojalla ja sanottu säännös huomioon ottaen toimivaltainen päättämään Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanemiseksi välttämättömästä Suomen kalastuskiintiöiden jakamisesta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken, kun yhteisymmärrystä valtakunnan ja maakunnan viranomaisten kesken ei ollut saavutettu. Korkein oikeus on päätöksensä perusteluissa muun ohella todennut, että maa- ja metsätalousministeriön tekemään päätökseen saa täytäntöönpanolain 48 §:n mukaan hakea valittamalla muutosta toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla.

Maakunnan hallitus on antanut täydentävän vastaselityksen hallinto-oikeudelle korkeimman oikeuden ratkaisun johdosta. Maakunnan hallitus on todennut pysyvänsä vaatimuksissaan, että hallinto-oikeus vahvistaa, että ainoastaan maakunnan hallituksella on valitusoikeus ja että valituksenalainen päätös kumotaan ja palautetaan ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että asian valmistelu on ollut puutteellista, kun itsehallintolain mukaista neuvottelumenettelyä ei ole noudatettu. Maakunnan hallitus on lisäksi vaatinut hallinto-oikeutta tutkimaan, onko Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimivaltainen tuomistuin hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin mukaan.

Maakunnan hallitus on lisäksi esittänyt, että ministeriön olisi tullut pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta suositus asian ratkaisemiseksi. Ministeriön ei olisi tullut soveltaa maakunnan ja valtakunnan väliseen kiintiöjakoon täytäntöönpanolain mukaisia jakoperusteita. Kiintiöiden jako on ollut Ahvenanmaan maakunnan kannalta epäsuotuisa. Myös turskakiintiöt olisi tullut jakaa valtakunnan ja maakunnan kesken. Lohikiintiön jaon osalta on otettava huomioon, että ahvenanmaalainen lohenkalastus on kärsinyt valtakunnassa tehtyjen päätösten seurauksena. Maa- ja metsätalousministeriön väite, että sen Ahvenanmaalle vahvistamat kiintiöosuudet eivät eroa paljoa maakunnan vaatimuksista, ei pidä paikkaansa, jos asiaa tarkastelee maakunnan näkökulmasta.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut lisälausunnon maakunnan hallituksen antamien vastaselitysten johdosta. Ministeriön lisälausunto on annettu tiedoksi maakunnan hallitukselle.

Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 27.10.2017 siirtänyt valitukset Turun hallinto-oikeuden käsiteltäväksi sillä perusteella, että valituksenalainen päätös on täytäntöönpanolain 48 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös ja toimivaltainen hallinto-oikeus on siten Turun hallinto-oikeus.

Tornio-Muonijokiseura ry on hallinto-oikeuden kehotuksesta antanut lisäselvitystä valitusoikeudestaan. Yhdistys on muun ohella esittänyt, että valituksenalainen päätös koskee jokaisen Tornionjokilaaksossa asuvan henkilön etua. Yhdistys on näiden henkilöiden yhteenliittymä ja se on perustettu valtioneuvoston eriluvalla valvomaan Tornionjokilaakson etua, mitä se sääntöjensä perusteella tekee. Näin ollen myös yhdistyksen on katsottava olevan asianosainen asiassa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää Turun hallinto-oikeuden toimivaltaa koskevat väitteet.

Hallinto-oikeus ei tutki Tornio-Muoniojokiseura ry:n valitusta.

Hallinto-oikeus ei tutki Ahvenanmaan maakunnan hallituksen vaatimusta sen vahvistamisesta, että vain Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on valitusoikeus.

Hallinto-oikeus hylkää Ahvenanmaan maakunnan hallituksen valituksen.

Ratkaisun perustelut

Turun hallinto-oikeuden toimivalta

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on esittänyt, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on hallintolainkäyttölain 12 §:n 2 momentin nojalla toimivaltainen hallintotuomioistuin tässä asiassa, koska päätös koskee pääasiassa Ahvenanmaan maakunnan hallitusta, jonka kotipaikka on Ahvenanmaan maakunta. Maa- ja metsätalousministeriö on esittänyt, että Helsingin hallinto-oikeus on toimivaltainen, koska ministeriön toimialue on sen tuomiopiirissä. Helsingin hallinto-oikeus on sittemmin täytäntöönpanolain 48 §:n 1 momenttiin viitaten siirtänyt asian Turun hallinto-oikeudelle.

Täytäntöönpanolain 2 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö vastaa Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta.

Täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen määritetään Suomen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi.

Täytäntöönpanolain 48 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Turun hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Hallinto-oikeus toteaa, että vaikka valtakunnan viranomaisten toimivalta päätää Suomen kalastuskiintiöiden jaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken perustuu itsehallintolain 59 b §:n 2 momenttiin ja vaikka menettelystä tuossa päätöksenteossa säädetään samassa lainkohdassa, mahdolliseen tarpeeseen tehdä tuollainen päätös on varauduttu täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momentissa. Tästä seuraa, että maa- ja metsätalousministeriön on tarvittaessa tehtävä sanottu päätös. Valituksenalaisen päätöksen on näin ollen katsottava olevan täytäntöönpanolain 48 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös. Turun hallinto-oikeus on siten toimivaltainen tuomioistuin tässä asiassa.

Tornio-Muonijokiseura ry:n valituksen tutkimatta jättäminen

Suomen kalastuskiintiöiden jakoa koskevat säännökset

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan muun ohella yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden toteuttamisessa tarvittavista säännöksistä. Artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta kalastusmahdollisuuksien vahvistamiseen ja jakamiseen liittyvät toimenpiteet.

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto ovat 11.12.2013 antaneet asetuksen (EU) N:o 1380/2013 yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta. Asetuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioille jaetut kalastusmahdollisuudet takaavat kullekin jäsenvaltiolle kalastustoiminnan suhteellisen vakauden kunkin kalakannan tai kalastuksen osalta. Kaikkien jäsenvaltioiden edut on otettava huomioon uusia kalastusmahdollisuuksia jaettaessa. Artiklan 2–8 kohdissa säädetään tarkemmin kalastusmahdollisuuksien määrittelemisestä. Saman asetuksen 17 artiklan mukaan jaakaessaan käytettävissään olevia kalastusmahdollisuuksia 16 artiklan mukaisesti, jäsenvaltioiden on käytettävä avoimia ja puolueettomia perusteita, mukaan lukien luonteeltaan ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset perusteet. Käytettäviin perusteisiin voivat kuulua muun muassa kalastuksen vaikutus ympäristöön, sääntöjen noudattamisen historia, merkitys paikallisessa taloudessa ja poikkeukselliset saalismäärät. Jäsenvaltioiden on pyrittävä niille jaettujen kalastusmahdollisuuksien rajoissa myös tarjoamaan kannustimia kalastusaluksille valikoivien pyydysten tai sellaisten kalastusmenetelmien käytöstä, joilla on nykyistä vähemmän ympäristövaikutuksia, kuten vähäisempi energiankulutus tai lajin elinympäristölle aiheutettu vahinko.

Euroopan unionin neuvosto on 28.10.2016 antanut asetuksen (EU) 2016/1903 eräiden kalakantojen ja kalakantaryhmien Itämerellä sovellettavien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2017 sekä asetuksen (EU) 2016/72 muuttamisesta. Asetuksen liitteen mukaan Suomen lohikiintiö ICES osa-alueilla 22–31 on 24 787 lohta.

Täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen määritetään Suomen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi.

Valitusoikeutta koskevat säännökset

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Århusissa 25.6.1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus (*Århusin yleissopimus*, SopS 122/2004) on saatettu voimaan Suomessa lailla 767/2004 ja tasavallan presidentin asetuksella 866/2004. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleessa määrätään yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvien päätösten uudelleen käsittelystä. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a ja b kohtien mukaan kukin sopimuspuoli:

- a) soveltaa tämän artiklan määräyksiä I liitteessä luetelluille ehdotetuille toiminnolle myönnettäviä lupia koskeviin päätöksiin,
- b) soveltaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tämän artiklan määräyksiä myös sellaisia toimintoja koskeviin päätöksiin, joita ei ole lueteltu I liitteessä ja joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tätä varten sopimuspuolet päättävät, kuuluuko ehdotettu toimi näiden määräysten soveltamisalaan.

Valituksenalaisen päätöksen sisältö lohikiintiön osalta

Maa- ja metsätalousministeriö on valituksenalaisella päätöksellään jakanut Suomen Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikiintiön (ICES osa-alueet 22–31) niin, että valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan pysyvät osuudet ovat 91,6360 % ja 8,3640 % ja että valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kalastuskiintiöt vuodeksi 2017 ovat 22 714 ja 2 073 lohta.

Yhdistyksen tarkoitus

Tornio-Muoniojokiseura ry:n sääntöjen mukaan yhdistyksen tarkoituksena on vapaan ja luonnontilaisen Tornion-Muoniojoen puolustaminen, sen kalakantojen hoito, siisteyden valvonta sekä jokilaakson väestön etujen kaikinpuolinen vaalinta ottaen samalla huomioon ympäristön- ja maisemansuojelulliset periaatteet.

Oikeudellinen arvio

Valituksenalainen päätös koskee kalastuskiintiöiden jakoa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken. Päätöstä ei ole kohdistettu yhdistykseen eikä se myöskään välittömästi vaikuta yhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sanottua lainkohtaa vakiintuneella tavalla tulkiten.

Oikeuskäytännössä hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttia on eräissä tapauksissa tulkittu laajentavasti Århusin yleissopimuksen määräyksiin viitaten (esim. KHO 2018:1, vrt. KHO 2018:50). Hallinto-oikeus toteaa, että valituksenalainen päätös ei koske Århusin yleissopimuksen I liitteessä tarkoitettua toimintoa eikä se siten ole 6 artiklan 1 kappaleen a kohdassa tarkoitettu päätös. Ratkaistavaksi näin ollen jää, onko valituksenalaisella päätöksellä sellaisia merkittäviä ympäristövaikutuksia, joita 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa tarkoitetaan, ja jonka laillisuus yleisöön kuuluvilla on oikeus saattaa tutkittavaksi 9 artiklan 2 kappaleen nojalla.

Euroopan unionin neuvosto vahvistaa Suomen lohikiintiöt vuosittain antamallaan asetuksella. Vuoden 2017 osalta Suomen lohikiintiö on vahvistettu asetuksella (EU) 2016/1903. Neuvosto ratkaisee siten vuosittain, kuinka monta lohta Suomessa (käsittäen sekä valtakunnan että Ahvenanmaan maakunnan) rekisteröidyt kalastajat saava kalastaa kysymyksessä olevilla merialueilla. Maa- ja metsätalousministeriö on valituksenalaisella päätöksellään ainoastaan ratkaissut sen, kuinka suuri osuus tästä kiintiöstä siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle hallinnoitavaksi. Valituksenalaisella päätöksellä ei sitä vastoin ole ratkaistu, missä osissa kyseessä olevia merialueita kalastus saa tapahtua.

Vaikka päätös käytännössä voi vaikuttaa siihen, missä osissa kyseisiä merialueita lohta kalastetaan, tällaiselle mahdolliselle välilliselle vaikutukselle ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa yhdistyksen valitusoikeutta.

Edellä sanottu huomioon ottaen valituksenalaisella päätöksellä ei voi olla selaista Århusin yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen b kohdassa tarkoitettua merkittävää ympäristövaikutusta, joka edellyttäisi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaisen valitusoikeuden laajentavaa tulkintaa yhdistyksen Århusin yleissopimuksessa tarkoitettun muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden perusteella.

Tässä asiassa ei muutenkaan ole ilmennyt syytä tulkita yhdistyksen valitusoikeutta laajentavasti. Hallinto-oikeus ei näin ollen voi ottaa yhdistyksen valitusta tutkittavaksi.

Maakunnan hallituksen yksinomaista valitusoikeutta koskeva vahvistusvaatimus

Hallinto-oikeus ratkaisee viran puolesta kysymyksen siitä, onko valituksen tehneillä, tässä tapauksessa maakunnan hallituksella ja Tornio-Muoniojokiseura ry:llä, valitusoikeus asiassa. Valituksenalaisella päätöksellä ei ole oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaistu eikä olisi voitukaan erikseen ratkaista sitä, kenellä tai keillä voi olla oikeus valittaa päätöksestä. Näin ollen valitusoikeutta yleisesti koskevaa vaatimusta ei voida tutkia

Pääasiaratkaisu maakunnan hallituksen valitukseen

Kysymyksenasettelu

Kuten edellä on todettu, maa- ja metsätalousministeriö on valituksenalaisella päätöksellään päättänyt valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan pysyvistä osuuksista Euroopan unionin Suomelle vuosittain jakamiin silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöihin. Ministeriö on lisäksi jakanut valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken ne silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöt, jotka Euroopan unioni on vahvistanut Suomelle vuodeksi 2017. Maakunnan hallitus on valittanut päätöksestä. Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2017:47 ministeriön esityksestä päättänyt, että ministeriö on toimivaltainen päättämään kalastuskiintiöiden jaosta itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisesti. Korkein oikeus on perustellut ratkaisuaan muun ohella sillä, että kiintiöt jaetaan vuosittain ja kalastuselinkeinolle on tärkeää, että kalastus voi jatkua keskeytyksettä. Neuvottelut ilman aikarajoja johtaisivat kestävämpään tilanteeseen sekä unionin yhteisen kalastuspolitiikan että kalastajien toimeentulon kannalta. Siksi on välttämätöntä, että kiintiöiden jakamisesta osuuksiin valtakunnan ja maakunnan kesken saadaan ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen jälkeen, kun kiintiöt on jaettu Suomelle (päätöksen kohta 19).

Korkeimman oikeuden annettua ratkaisunsa maakunnan hallitus on vastaselytyksessään hallinto-oikeudelle todennut pysyvänsä vaatimuksissaan, että vain maakunnan hallituksella on valitusoikeus ja että valituksenalainen päätös kumotaan ja asia palautetaan ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Ottaen erityisesti huomioon, että korkein oikeus on ratkaissut kysymyksen ministeriön toimivallasta valituksenalaisen päätöksen tekemiseen ja että ratkaisua on perusteltu muun ohella kiintiöiden jakamisen kiireellisyydellä, maakunnan hallituksen on katsottava luopuneen muista vaatimuksistaan, eli että hallinto-oikeus

jättää sen valituksen tutkimatta ja siirtää asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi ja että valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpano kielletään, koska EU-oikeus ei ole edellyttänyt päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa.

Edellä sanottu huomioon ottaen hallinto-oikeuden ratkaistavana tässä asiassa on ensinnäkin menettelyyn liittyvät valitusperusteet, kuten se, onko valituksenalaista päätöstä edeltänyt neuvottelut, joissa on pyritty yhteisymmärrykseen ja onko asia voitu ratkaista ilman että asiassa on pyydetty ratkaisusuositusta Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Mikäli neuvottelujen ja muun menettelyn on katsottava tapahtuneen lain edellyttämällä tavalla, ratkaistavaksi tulee vielä se, onko maakunnan viranomaisen näkökannat otettu päätöksenteossa mahdollisuuksien mukaan huomioon itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Säännökset Suomen kalastuskiintiöiden jaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken

Täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädettyä menettelyä noudattaen määritetään Suomen kalastuskiintiöistä Ahvenanmaan maakunnan osuudet, jotka siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitaviksi.

Euroopan unionissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta on säädetty itsehallintolain 59 b §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan päätettäessä Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin tässä laissa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi tämän lain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen. Ennen päätöksentekoa asiasta on neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus asian ratkaisemiseksi.

Päätöksentekoa edeltävistä neuvotteluista saatu selvitys

Maa- ja metsätalousministeriö ja maakunnan hallitus ovat keskustelleet yhteisen kalastuspolitiikan kansallisen täytäntöönpanon eri vaihtoehdoista ensimmäisen kerran 27.8.2015. Yksi ministeriön maakunnan hallitukselle esittämistä vaihtoehdoista on ollut, että valtakunta ja maakunta sopivat käyttävänsä samaa suunniteltua siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmää ja samoja kiintiöiden jakoperusteita niin, että kiintiöitä voidaan siirtää valtakunnan ja maakunnan toimijoiden välillä. Toinen esitetyistä vaihtoehdoista on ollut, että valtakunta ja maakunta sopivat vuotuisten kiintiöiden jaosta. Ministeriö on tässä vaiheessa lähettänyt maakunnan hallitukselle saalisrekisterin tietoihin perustuvia laskelmia saaliista vertailtavaksi maakunnan tietojen kanssa. Kokouksen asialistalla ovat olleet myös valtakunnan ja maakunnan välisissä neuvotteluissa noudatettava menettely ja aikataulu.

Ministeriö on huhtikuun alussa 2016 lähettänyt lausunnolle muiden muassa maakunnan hallitukselle ehdotuksen hallituksen esitykseksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa koskevaksi laiksi. Ehdotuksen mukaan kiintiöt jaettaisiin kalastustoimijoiden vuosina 2011–2015 saamien saaliiden perusteella niin, että saaliiden kannalta kolme parasta vuotta otetaan huomioon.

Maa- ja metsätalousministeri on sähköpostiviestissä 14.4.2016 esittänyt varamaaneuvokselle sittemmin toukokuussa 2016 toteutunutta kokousta lakiehdotukseen ja Ahvenanmaahan liittyviä keskusteluja varten. Viestiin liitetyn ministeriön muistion mukaan maakunnan ja valtakunnan virkamiehet olivat käyneet asiasta alustavia keskusteluja 27.8.2015 sekä kerran sen jälkeen. Maakunta oli alustavasti pitänyt parempana, että Suomen kalastuskiintiöt jaetaan valtakunnan ja Ahvenanmaan kesken. Ministeriö on muistiossa esittänyt, että edellytys kalastuskiintiöiden jaolle on, että se tehdään objektiivisin perustein ja että valtakunnan ja maakunnan välinen ratkaisu ei voi olla ristiriidassa kaikkien asianomaisten kalastustoimijoiden tasavertaisuuden kanssa. Ministeriö on lisäksi esittänyt, että se siten aikoo tarvittaessa jakaa Suomen kalastuskiintiöt valtakunnan ja maakunnan kesken hallintopäätöksellä noudattaen niitä objektiivisia perusteita, jotka sisältyvät lakiehdotukseen, eli ahvenanmaalaisten ja suomalaisten kalastusalusten viiteajanjaksolla 2011–2015 saamien saaliiden perusteella niin, että otetaan huomioon ne kolme vuotta, joina saalis on ollut suurin. Ministeriön mukaan tämä jakoperuste ottaa huomioon kaikkien kalastustoimijoiden intressit tasavertaisella tavalla. Ministeriö on lisäksi todennut, että hallintopäätös tehdään tarvittaessa edellä mainittujen neuvottelujen jälkeen sekä esittänyt alustavan laskelman Ahvenanmaan osuuksista Suomen kalastuskiintiöistä edellä mainittujen jakoperusteiden mukaan. Ahvenanmaan osuudet Suomen kalastuskiintiöistä olisivat siten 12,143 % Suomenlahden ja Itämeren pääaltaan silakkakiintiöstä, 5,215 % Pohjanlahden silakkakiintiöstä, 7,076 % kilohailikiintiöstä sekä 8,194 % Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikiintiöstä. Ministeriön tarkoituksena ei ole ollut, että siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmää sovellettaisiin Suomen turskakiintiöihin, koska turskan esiintyvyys suomalaisilla merialueilla voi vaihdella voimakkaasti. Tilanne, jossa turskakanta kasvaa ja turskaa esiintyy merialueillamme samalla tavalla kuin 1980-luvulla, johtaisi nykyisen purkamisvelvoitteen myötä ylitsepääsemättömiin ongelmiin, jos turskakiintiö olisi jaettu vain harvoille kalastustoimijoille. Kaikilla käytössä oleva kiintiö mahdollistaa tällöin asianmukaiset sääntelytoimenpiteet, jotka turvaavat sen, että muiden lajien kalastuksessa on käytössä riittävät kiintiöt turskan sivusaaliille.

Ministeriö ja maakunnan hallitus ovat pitäneet kokouksen 2.5.2016. Kokouksessa ilmeni, että kiintiöiden jakotavasta vallitsi eri käsityksiä. Maakunnan hallitus esitti kokouksessa, että asia voitaisiin viedä Ahvenanmaan valtuuskunnalle ratkaisusuosituksen saamiseksi.

Maakunnan hallitus on 2.6.2016 antanut lausunnon ministeriön ehdotuksesta hallituksen esitykseksi siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käyttöön ottamista koskevaksi laiksi. Maakunnan hallitus on lausunnossaan todennut, että Ahvenanmaan tavoitteena on kiintiöiden jakaminen Ahvenanmaan ja valtakunnan kesken ahvenanmaalaisten kalastusmahdollisuuksien turvaamiseksi jatkossa. Maakunnan hallitus on kuitenkin katsonut, ettei kiintiöitä voida jakaa ministeriön esittämän järjestelmän mukaisesti. Tuollainen jako syrjisi ahvenanmaalaista kalastusta, joka suhteellisen pienuutensa takia on ollut haavoittuvaisempi suhdanteille sekä niin EU:n antamalle kuin

kansallisellekin sääntelylle. Ahvenanmaalla on muun muassa silakan ja kilohailin avomerien kalastuksesta kutakuinkin täydelliset tilastot kyseessä olevalta ajanjaksolta vain vuosilta 2014 ja 2015. Siksi maakunnan hallitus katsoo, että silakan ja kilohailin kiintiöiden jaossa Ahvenanmaan ja muun Suomen kesken on lähdettävä näitä kahta vuotta koskevista tilastoista. Myös vuoden 2016 tilastot tulevat osoittamaan huomattavasti suurempia lukuja Ahvenanmaalle kuin vuosien 2014–2015 tilastot. Ministeriön esittämä jako ei myöskään vastaisi suhteellisen vakauden periaatetta, kun Ahvenanmaan voidaan katsoa huomattavilta osin vaikuttaneen EU:n Suomelle tänä päivänä jakamien kiintiöiden prosentuaaliseen jako-osuuteen. Tämä koskee kaikkia kiintiöityjä lajeja. Lohienkalastuksen osalta maakunnan hallitus on todennut, että Suomen viranomaiset ovat vuosien saatossa syrjineet ahvenanmaalaista lohenkalastusta. Esimerkki tästä on eduskunnan vuodelle 2013 säätämä leveysasteen 59°26' eteläpuolinen ajosiimakielto, joka vähensi ahvenanmaalaista lohenkalastusta lähes 70 %:lla samalla, kun Suomen viranomaiset ovat usean vuoden ajan tehneet toimenpiteitä, kuten kiintiövaihtoja, lohikiintiöiden kasvattamiseksi muualla maassa. Siksi kiintiöjako on perustettava ahvenanmaalaisten kalastaman lohen osuuteen Suomelle annetusta alkuperäisestä kiintiöstä. Lohikiintiö on jo aiemmin jaettu Ahvenanmaan ja muun Suomen kesken, ja Ahvenanmaan osuus on tuolloin ollut vähimmillään 20 %. Maakunnan hallitus on katsonut pitävänsä selviönä, että kaikki kiintiöt jaetaan. Jos turskakiintiöitä ei jaeta samalla tavalla kuin muita kiintiöitä, ne kalastustoimijat, jotka ajoittain ovat päättäneet kalastaa turskaa ja siten tietämättään jääneet ilman muita lajeja koskevia tilastoja, asetetaan muita huonompaan asemaan. Maakunnan hallitus on esittänyt lisäneuvotteluja Suomen kalastuskiintiöiden jaosta perustuen seuraaviin Ahvenanmaalle tuleviin osuuksiin:

- Silakka, Itämeren pääallas	15 %
- Silakka, Pohjanlahti	7 %
- Kilohaili	10 %
- Lohi, Itämeren pääallas ja Pohjanlahti	10 %
- Turska, läntinen vyöhyke	90%
- Turska, itäinen vyöhyke	96 %

Maakunnan hallitus on lisäksi ehdottanut, että asia viedään Ahvenanmaan valtuuskunnalle, jos yhteisymmärrykseen ei päästä.

Valtioneuvosto on 16.6.2016 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen täytäntöönpanolaiksi (HE 103/2016 vp). Täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtakunnan ja Ahvenanmaan kalastajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi on tärkeää, että Ahvenanmaalle kuuluvat osuudet määritetään samoilla perusteilla kuin valtakunnan kaupallisille kalastajille. Maa- ja metsätalousministeriö vahvistaisi Ahvenanmaalle kuuluvat osuudet Suomen kalastuskiintiöistä lähtökohtaisesti 13 §:n jakoperusteiden mukaisesti. Tämä varmistaisi yhdenvertaisen kohtelun. Päätös jakamisesta tehtäisiin itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaisesti.

Maakunnan hallitus on 22.9.2016 antanut lausunnon maa- ja metsätalousvaliokunnalle sekä perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 103/2016 vp. Maakunnan hallitus on lausunnossaan esittänyt, että kysymys kalastuskiintiöiden jakamisesta valtakunnan ja maakunnan kesken on käsiteltävä laajemmasta perspektiivistä kuin valtakunnan ehdottamasta jakoperusteesta katsoen. Suomelle vuosittain jaettavat kalastuskiintiöt ovat valtakunnan ja maakunnan yhteisiä, ja ne on siten jaettava tässä asiassa tasavertaisiksi osapuoliksi katsottavien valtakunnan ja maakunnan välisten neuvottelujen kautta. Maakunnan

hallitus on esittänyt, että jaon on perustuttava muun muassa seuraaviin tekijöihin: maakunnan nykyisen kalastuksen laajuuteen, maakunnan osuuksiin Suomen kalastuskiintiöistä ottaen huomioon suhteellisen vakauden periaate sekä maakunnan tarpeisiin ottaen huomioon elinkelpoisen kalastuselinkeinon ylläpitäminen ja kehittäminen. Maakunnan hallitus ei ole halunnut siirrettävien käyttöoikeuksien ja kalastajakohtaisten kalastuskiintiöiden järjestelmää, eikä voida pitää kohtuullisena, että valtakunnan viranomaisen valitsema ajankohta sellaisen järjestelmän käyttöön ottamiselle omille kalastajilleen vaikuttaa kielteisesti ahvenanmaalaisen kalastuksen kehittymismahdollisuuksiin. Maakunnan hallitus on edelleen todennut, että ministeriön perustelu, että kaikkia Suomen kalastajia on kohdeltava samoin, ei ole oikea, kun maakunnalla on lainsäädäntövalta. Tämä tarkoittaa, että maakunnan toimivaltaan kuuluvasta kysymyksestä voidaan säännellä toisin maakunnassa kuin valtakunnassa. Valtakunta ei voi tasavertaisuussyihin viitaten säännellä itsehallintolain säännöksiä loukaten ja siten sivuuttaa maakunnan lainsäädäntövalta.

Maakunnan hallitus on 3.10.2016 ministeriön kanssa sovitun mukaisesti esittänyt lisäperusteluja kiintiövaatimuksilleen. Silakan ja kilohailin troolikalastuksen osalta maakunnan hallitus on todennut, että ahvenanmaalainen troolikalastus on kärsinyt pitkäaikaisesta notkahduksesta vaikean sukupolvenvaihdoksen yhteydessä ja on ollut riippuvainen yhdestä ainoasta toimijasta vuoteen 2014 asti. Maakunnan hallitus on usean vuoden ajan pyrkinyt elvyttämään avomeren troolikalastusta maakunnassa. Vuonna 2013 aloitettiin toisen kantokykyisen troolikalastusyhtiön perustamiseen tähtäävä prosessi. Tämä kalastus aloitettiin yhdellä aluksella tammikuussa 2014, ja toukokuussa 2014 otettiin käyttöön yhtiön toinen alus, mikä mahdollisti paritroolauksen. Tämän takia Ahvenanmaalla ei ole vertailukelpoisia tilastoja muutoin kuin vuodelta 2015 sekä kahdeksan kuukauden osalta vuodelta 2014. Sitä paitsi Ahvenanmaan suurin troolikalastusalue on pitkinä ajanjaksoina vuosina 2011–2015 harjoittanut turskan kalastusta eteläisellä Itämerellä olematta tietoinen siitä, että tämä koituisi Ahvenanmaan haitaksi tulevaisuuden kiintiöjaoissa. Siksi maakunnan hallitus katsoo, että Ahvenanmaan osuuksien avomeren kalastuksessa on perustuttava vuosien 2014 ja 2015 kalastukseen sillä lisäyksellä, että Ahvenanmaan kokonaisuus silakankalastuksesta Itämerellä ja Pohjanlahdella vuosina 1966–2000, ennen osuuden alentumista, oli 14 % maan kalastuksesta. Vuosien 2014 ja 2015 tilastot osoittavat, että Ahvenanmaan osuus maan silakankalastuksesta oli keskimäärin 6,23 % Pohjanlahdella ja 14,90 % Itämeren pääaltaassa. Ottaen huomioon Ahvenanmaan aiempi panos maan kalastuskiintiöihin silakkaa koskevat 7 ja 15 %:n vaatimukset ovat kohtuullisia.

Kilohailin osalta maakunnan hallitus on todennut, että vuosien 2014–2015 tilastot osoittavat ahvenanmaalaisen saalisosuuden olevan 8,36 %. Kun vuoden 2016 saalisuus 19.9.2016 saakka on jopa 12,74 %, maakunnan hallitus on katsonut, että 10 %:n osuus yhteisestä kiintiöstä on perusteltu, mitä myös tukevat ne kiintiövaihdot, joissa maa- ja metsätalousministeriö on vaihtanut kilohailia loheen. Nämä kiintiövaihdot ovat lähinnä hyödyntäneet lohenkalastusta Pohjois-Suomessa, kun taas muun muassa ahvenanmaalaista troolikalastusta on rajoitettu. Maakunnan hallitus on vielä todennut, että vaaditut osuudet ovat edellytys jo monen vuoden ajan suunnitellun sellaisen maalla tapahtuvan toiminnan kehittämiseksi, joka tähtää työpaikkojen luomiseen saaristossa.

Lohenkalastuksessa Ahvenanmaa on perinteisesti ollut maan johtavia alueita. 1990-luvulla alulle pannun lohisäännöstelyn seurauksena maan lohikiintiö ja-

ettiin Ahvenanmaan aloitteesta valtakunnan ja maakunnan kesken. Tuossa yhteydessä todettiin muun ohella, että ajalla 1987–1991 ahvenanmaalainen lohenkalastus edusti 34,15 %:ia koko maan lohenkalastuksesta. Vuoden 1997 kiintiöjaossa Ahvenanmaan osuus oli 29 %, ja kun jakoperusteesta poikettiin ajosiimakiellon myötä, Ahvenanmaan osuus oli 20 %. Viimeaikaiset tilastot osoittavat, jos otetaan viisi viimeistä vuotta ja lasketaan niistä kolme parasta, että ahvenanmaalaiset kalastajat ovat vastanneet 9,90 % saaliista, kun lähdetään niistä kalastusmahdollisuuksista, jotka maan alkuperäiset kalastuskiintiöt, ilman kiintiövaihtoja, olisivat sallineet. Maakunnan hallituksen mukaan tämä osuus olisi suurempi, jos Suomi ei olisi kansallisella sääntelyllä toteuttanut leveysasteen 59°26' eteläpuolista ajosiimakieltoa, joka etupäässä haittasi ahvenanmaalaista lohenkalastusta. Tähän viitaten maakunnan hallitus on pysynyt 10 %:n osuutta Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikiintiöstä koskevassa vaatimuksessaan.

Maakunnan hallitus on 8.11.2016 antanut eduskunnalle lisälausunnon hallituksen esityksestä HE 103/2016. Lausunto on koskenut ministeriön toimivaltaa päättää kiintiöjaosta.

Maakunnan hallituksen sekä maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat 7.–10.11.2016 neuvotelleet sähköpostitse täytäntöönpanolain 12 §:n 2 momenttiin sisältyvän itsehallintolain 59 b §:n 2 momenttia koskevan viittauksen kirjoitusasusta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on 16.11.2016 antanut mietintönsä hallituksen esityksestä täytäntöönpanolaiksi (MmVM 16/2016 vp). Mietinnön mukaan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin niiden kaupallisten kalastajien asema, jotka ovat aloittaneet kalastuksen vasta vuosina 2014, 2015 tai 2016 ja joilla ei ole sellaista saalishistoriaa kolmelta vuodelta, jota lakiehdotuksen mukaan edellytetään kiintiöiden jaossa. Valiokunta katsoo, että viime vuosina aloittaneita kaupallisia kalastajia ei ole perusteltua syytä asettaa epäedulliseen asemaan vastikään aloitetun kalastustoiminnan takia. Valiokunta on siksi ehdottanut pykälään lisättäväksi uuden 4 momentin. Ehdotetun momentin mukaan 2 momentin mukaisesta pääsäännöstä poiketen, jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2014, lisätään saaliiseen vuosien 2014 ja 2015 saaliiden keskiarvoa vastaava määrä. Jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2015, lisätään saaliiseen kyseisen vuoden saalista vastaava määrä kerrottuna kahdella. Jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2016, saaliiksi lasketaan vuonna 2016 lokakuun loppuun mennessä kertynyt saalis, johon lisätään vuonna 2016 lokakuun loppuun mennessä kertynyttä saalista vastaava määrä kerrottuna kahdella. Eduskunta hyväksyi ehdotetun momentin.

Maa- ja metsätalousministeriö on 2.12.2016 antanut Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ehdotuksen Suomen kalastuskiintiöiden jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken. Jakoehdotus on ollut seuraava:

- Silakka, Itämeren pääallas	14,9804 %
- Silakka, Pohjanlahti	5,8467 %
- Kilohaili	8,5843 %
- Lohi, Itämeren pääallas ja Pohjanlahti	8,3640 %

Turskakiintiöitä ei ole ehdotettu jaettavaksi.

Ehdotus on perustunut jakoperusteisiin, jotka on määritelty eduskunnan hyväksymän täytäntöönpanolain 13 §:ssä. Maa- ja metsätalousministeriö on todennut, että ministeriön laskelmien ja maakunnan hallituksen vaatimusten välinen ero on ollut suhteellisen pieni. Turskakiintiöiden osalta ministeriö on ehdottanut, ettei kiintiöitä jaeta. Sen sijaan valtakunta sääntelisi turskankalastusta vuodesta 2017 lukien niin, että rannikkokalastus Ahvenanmaalla ja valtakunnassa voi jatkua koko vuoden keskeytyksittä. Jos turskakanta Suomen vesissä lisääntyisi tuntuvasti, ryhdyttäisiin niihin toimiin, jotka turskan sivusaaliin saaminen ja EU:n purkamisvelvoite edellyttävät. Nämä toimenpiteet toteutettaisiin itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Ministeriö on myös todennut katsovansa, että ehdotukset turvaavat molempien osapuolten ja niiden kalastustoimijoiden tasavertaisen kohtelun objektiivisin perustein ja että ministeriö siksi tulee tekemään päätöksen Ahvenanmaan maakunnan kiintiöosuuksista viikon 50 aikana. Ministeriö on pyytänyt maakunnan hallitusta ilmoittamaan viimeistään 8.12.2016 hyväksyykö se ministeriön ehdotuksen kokonaisuudessaan.

Maakunnan hallitus on vastannut maa- ja metsätalousministeriön ehdotukseen 13.12.2016. Maakunnan hallitus ei ole hyväksynyt sitä, että valtakunnanlaissa säädettyä jakoperustetta sovelletaan kalastuskiintiöiden jakoon maakunnan ja valtakunnan kesken. Maakunnan hallitus on hyväksynyt ehdotuksen Suomenlahden ja Itämeren pääaltaan silakkakiintiön jaosta, koska uusi ehdotus vastaa maakunnan hallituksen vaatimusta.

Muiden kiintiöiden osalta maakunnan hallitus on katsonut, että on syytä jatkaa neuvotteluja. Lohikiintiön osalta maakunnan hallitus on asiallisesti ottaen toistanut 3.10.2016 esittämänsä argumentit. Kilohailikiintiön ja Pohjanlahden silakkakiintiön osalta maakunnan hallitus on katsonut, etteivät ministeriön esittämät kiintiöosuudet vielääkään ole riittäviä maakunnan kalastuselinkeinoon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Turskakiintiöiden osalta jakovaatimuksia ei ole esitetty. Tähän liittyen maakunnan hallitus on todennut, että maakunnan hallitus voi hyväksyä sen, ettei turskakiintiöitä tässä tilanteessa jaeta edellyttäen, että maakunnan vaatimukset muiden kiintiöiden osalta otetaan paremmin huomioon. Näistä lähtökohdista maakunta on esittänyt seuraavat uudet vaatimukset:

- Silakka, Pohjanlahti	6,23 %
- Silakka, Itämeren pääallas	14,9804 %
- Kilohaili	9 %
- Lohi, Itämeren pääallas ja Pohjanlahti	10 %

Näistä Pohjanlahden silakkakiintiön vaatimus 6,23 % on vuosien 2014–2015 keskiarvo. Siltä varalta, että turskakiintiöitä ei tässä vaiheessa jaeta, maakunnan hallitus on pyytänyt valtakunnan viranomaista antamaan vakuutuksen, että nyt ajankohtaiset turskan kalastusta koskevat tilastot otetaan huomioon mahdollisessa vastaisessa turskakiintiöiden jaossa ja että turskan rannikkokalastuksen edellytykset turvataan yhteisesti sovitulla sääntelyllä.

Maa- ja metsätalousministeriö on 15.12.2016 pyytänyt lausuntoja luonnoksesta kalastuskiintiöiden jaoksi valtakunnan ja maakunnan kesken maakunnan hallitukselta, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, Katalalouden keskusliitolta sekä Suomen Ammattikalastajaliitolta.

Maakunnan hallitus on 21.12.2016 antanut lausunnon ministeriön pyynnön 15.12.2016 johdosta. Maakunnan hallitus on muun ohella esittänyt, että ministeriö ei ole ottanut huomioon maakunnan hallituksen vaatimuksia eikä ole noudattanut neuvottelua koskevaa säännöstä. Maakunnan hallitus on myös pysynyt vaatimuksessaan, että Ahvenanmaan osuuden maan lohikiintiöstä on oltava 10 %.

Valituksenalainen päätös ja hallinto-oikeudessa saatu selvitys

Maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt valituksenalaisen päätöksensä 22.12.2016. Ahvenanmaalle on päätöksellä jaettu seuraavat pysyvät osuudet kalastuskiintiöistä:

- Silakka, Pohjanlahti	5,8667 %
- Silakka, Itämeren pääallas	15,1506 %
- Kilohaili	8,6000 %
- Lohi, Itämeren pääallas ja Pohjanlahti	8,3640 %

Päätöksen perustelujen mukaan kiintiöjaon tulee noudattaa objektiivisia kriteereitä täytäntöönpanolain 12 ja 13 §:ien mukaisesti. Myös EU:n yhteisessä kalastuspolitiikassa sovelletaan kiintiöjaoissa periaatetta suhteellisesta vakauudesta niin, että otetaan huomioon saaliit lähimenneisyydessä. Epäselviin perusteisiin tai kaukaiseen kalastushistoriaan perustuvaa jakoa ei voida käyttää, eikä maa- ja metsätalousministeriö näin ollen ole voinut ottaa huomioon sellaisia ehdotuksia. Neuvotteluissa ei siten parhaista pyrkimyksistä huolimatta päästy yhteisymmärrykseen jakoperustetta ja toimivaltaa koskevasta erimielisyydestä johtuen. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkökannat on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon muun muassa laskemalla osuudet perustuen valtakunnan ja maakunnan yhteissaaliisiin, ei yksittäisten kalastajien saaliisiin (paitsi uusien kalastajien osalta, mikä on Ahvenanmaalle edullista). Objektivistien kriteerien käytöstä johtuen Ahvenanmaan osuus Suomenlahden ja Itämeren pääaltaan silakkakiintiöstä on jonkin verran suurempi kuin Ahvenanmaan esittämä pyyntö.

Päätöksen perusteluista ilmenee, että kiintiöiden jakaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken perustuu kalatalousviranomaisten saalisrekistereihin tallennettuihin saalistietoihin vuosilta 2011–2015 ja vuodelta 2016.

Ministeriön päätöksen perustelujen mukaan Suomen turskan kalastuskiintiöt ovat määrältään pienet ja niiden hyödyntäminen on keskittynyt vain harvoille aluksille. On myös mahdollista, että turskasaaliit Suomen rannikkovesillä sekä silakan ja kilohailin troolikalastuksessa kasvavat merkittävästi, jolloin Suomen turskakiintiöt tulisi varata sivusaaliskiintiöksi, jotta välttyttäisiin rannikkokalastuksen sekä silakan ja kilohailin troolikalastuksen tarpeettomalta rajoittamiselta. EU:n asettama saaliiden purkamisvelvoite johtaisi silakan ja kilohailin kalastuksen merkittäviin rajoituksiin ja kaikkien kalalajien rannikkokalastuksen todennäköiseen keskeyttämiseen, jos turskan sivusaalis nousisi merkittävästi, eikä sille olisi käytettävissä yhteistä kiintiötä. Näistä syistä johtuen Suomen turskan kalastuskiintiöitä ei ole ehdotettu jaettaviksi siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi eikä jaettaviksi valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken. Ahvenanmaan lähivesillä ja Suomen rannikkoalueilla tapahtuvan pienimuotoisen turskankalastuksen turvaamiseksi voidaan ryhtyä muihin kalastuksen sääntelytoimiin, jotka ottavat huomioon Ahvenanmaan maakunnan esittämät tarpeet. Maa- ja metsätalousministeriö on lähettänyt Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tällaisen ehdotuksen vuotta 2017 koskien.

Ministeriö on antamassaan lausunnossa toistanut päätöksensä perusteluina esitetyt seikat.

Maakunnan hallitus on korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen antamassaan täydentävässä vastaselityksessä muun ohella todennut, että Ahvenmaan osuus koko maan lohenkalastuksesta laski 11,25 %:sta 4,52 %:iin ajanjaksolla 2011–2015 leveysasteen 59°26' eteläpuolisen ajosiimakiellon seurauksena. Maa- ja metsätalousministeriön väite, että sen Ahvenanmaalle vahvistamat kiintiöosuudet eivät eroa paljoo maakunnan vaatimuksista, ei pidä paikkaansa, jos asiaa tarkastelee maakunnan näkökulmasta. Esimeriksi lohien osalta prosentuaalinen ero merkitsee 406 lohta vuonna 2017, mikä on 16,4 % Ahvenmaan tavoittelemasta lohisaaliista, mutta vain 1,8 % valtakunnan tavoittelemasta saaliista. Luvut ovat vastaavia myös silakan ja kilohailin osalta. Näillä määrillä on ratkaiseva merkitys ahvenanmaalaisen kalastuselinkeinojen olemassaololle, varsinkin jos EU päättää pienentää kiintiöitä. Turskan osalta myös korkeimman oikeuden kanta, että kansallisia kiintiöitä ei voida jättää jakamatta, edellyttää myös turskakiintiöiden jakamista.

Ministeriö on maakunnan hallituksen antamien vastaselitysten johdosta antamassaan lisälausunnossa todennut muun ohella seuraavaa: Ministeriö on neuvottelujen perusteella ottanut huomioon maakunnan hallituksen kannan, että eräillä ahvenanmaalaisilla kalastusyrytyksillä on kalastushistoriaa lyhyemmältä ajalta kuin kahdelta vuodelta. Tähän perustuen täytäntöönpanolain 13 §:n jakoperustetta muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana lisäämällä pykälään uusi 4 momentti. Tämän muutoksen myötä Ahvenanmaan osuudet kalastuskiintiöistä kasvoivat, koska valtakunnan ja maakunnan välisessä jaossa sovelletaan tuon säännöksen jakoperusteita. Ministeriö teki täten merkittävän myönnytyksen ja hyväksyi maakunnan hallituksen perustellun kannan. Ministeriö on monta kertaa selittänyt maakunnan hallitukselle kantansa jakoperusteista, mikä osoittaa, että ministeriöllä on ollut hyvin perusteltu kanta neuvotteluissa. Neuvottelu ei lähtökohtaisesti tarkoita sitä, että neuvotteluosapuolen olisi otettava toisen osapuolen näkökannat kokonaan tai osittain huomioon, erityisesti jos se johtaisi toisen osapuolen syrjimiseen tai mielivaltaan. Ministeriö oli myös velvollinen ottamaan huomioon valtakunnan kalastuselinkeinojen edustajien esittämät näkökannat. Suomen Ammattikalastajaliitto korosti lausunnossaan nimenomaisesti tasavertaisen kohtelun merkitystä ja samojen perusteiden käyttöä kiintiöjaossa.

Ministeriö on lisäksi todennut, että maakunnan hallitus olisi niin halutessaan voinut itse pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta lausunnon kiintiöjaosta. Ministeriö piti osaltaan kahdenvälisiä neuvotteluja tärkeämpinä eikä Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisusuositus kuitenkaan olisi ollut sitova. Ministeriö ei pyytänyt kiintiöjakoon liittyvästä viranomaisen toimivaltaa koskevasta kysymyksestä suositusta asian ratkaisemiseksi Ahvenanmaan valtuuskunnalta, koska jo aikaisessa vaiheessa ilmeni, että toimivaltakysymys olisi itsehallintolain 60 §:n 2 momentin nojalla vietävä korkeimpaan oikeuteen, jossa kuultiin myös Ahvenanmaan valtuuskuntaa. Tästä oli myös sovittu maakunnan hallituksen kanssa. Ahvenanmaan ammattikalastajien näkökannat on asian valmistelussa otettu huomioon siten, että maakunnan hallitus on kuullut näiden edustajia. Lisäksi Ålands Fiskare on jäsenenä Kalatalouden Keskusliitossa, jolle ministeriö on varannut tilaisuuden tulla kuulluksi. Keskusliitto pyytää yleensä lausunnon omilta jäsenjärjestöiltään omia lausuntojaan varten.

Ministeriö on edelleen esittänyt, että Ahvenmaan osuus lohikiintiöstä vastaa Ahvenanmaan vesialueella tapahtuvaa lohienkalastusta. Ajosiimakielto on perustunut kansainvälisen merentutkimusneuvoston ICES:n arvioon lohien suojelutarpeesta Itämerellä. Vastaavasta kiellosta on määrätty myös Ruotsissa vuonna 2013. Kielto koskee Ahvenmaan aluevesien ulkopuolista kalastusta, jonka osalta valtakunnalla on lainsäädäntövalta. Kiintiövaihtojen vaikutusta valtakunnan tai maakunnan kalastukseen viitejaksolla 2011–2015 ja 2016 on vaikea arvioida. Kiintiövaihtoista ovat kuitenkin hyötäneet myös ahvenanmaalaiset kalastajat. Kilohailikiintiövaihdot ovat vähentäneet samalla tavalla sekä valtakunnan kalastajien että maakunnan kalastajien kalastusmahdollisuuksia. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on sallimalla kilohailin ja silakan troolikalastuksen Ahvenanmaan aluevesillä vuosina 2015 ja 2016 samaan aikaan, kun valtakunnan kalastajilta on kielletty kalastus, vaikuttanut Ahvenanmaan kalansaalisiin tavalla, joka on kasvattanut maakunnan kiintiöosuuksia valtakunnan osuuksien kustannuksella. Arvioitaessa maakunnan vaatimien ja saamien kiintiöosuuksien eroja on otettava huomioon, että kiintiöosuudet on valtakunnassa jaettava monelle kalastajalle, kun taas maakunnassa kiintiöitä hyödyntää vain muutama kalastaja. Turskankalastuksen osalta ministeriö on todennut, että maakunnan hallitukseen ei ole pitänyt turskankalastuksen sääntelyä tähän mennessä tarpeellisenä. Turskan kiintiöistä on tähän mennessä hyödynnetty vain pieni osa.

Kalastuselinkeinon säilyminen on tärkeää myös valtakunnassa, eikä toiselle osapuolelle voida kohtuudella antaa suurempia kiintiöosuuksia tällaisilla perusteilla. Ei myöskään olisi ollut kohtuullista, ettei valtakunnassa olisi voitu siirtyä kiintiöjärjestelmään siksi, että Ahvenanmaan kalastuselinkeino olisi edellyttänyt suurempia kiintiöosuuksia valtakunnan kalastajien kustannuksella.

Oikeudellinen arvio

Menettelyn lainmukaisuus

Maakunnan hallitus on perustellut valitustaan muun ohella sillä, että asiaa ei ole valmisteltu tasapuolisesti, kun päätösluonnoksesta ei ole pyydetty lausuntoja tasapuolisesti valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kalastustoimijoilta eikä muun ohessa Ålands Fiskare r.f. -yhdistystä ole otettu mukaan valmisteluun. Hallinto-oikeus toteaa, että ministeriö on kuullut päätösluonnoksesta Kalatalouden Keskusliittoa, jonka jäsen Ålands Fiskare r.f. on. Ministeriö on lausunnossaan todennut, että keskusliitto pyytää yleensä lausunnon jäsenjärjestöiltään omia lausuntojaan varten. Vaikka ministeriö ei ole erikseen kuullut Ahvenanmaan ammattikalastajia, näiden näkökannat on asian valmistelussa otettu huomioon siten, että maakunnan hallitus on kuullut ammattikalastajien edustajia. Valmistelu ei näillä perusteilla ole ollut epätasapuolista eikä siten lainvastaista.

Maakunnan hallitus on lisäksi pitänyt päätöksentekomenettelyä lainvastaisena siksi, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole odottanut korkeimman oikeuden ratkaisua toimivaltakysymyksessä ennen kiintiöiden jakamista. Koska kiintiöiden jakamista koskeva asia on ollut kiireellinen, hallinto-oikeus katsoo, että päätös on voitu tehdä odottamatta korkeimman oikeuden ratkaisua toimivaltakysymykseen.

Maakunnan hallituksen valituksen keskeinen menettelylainvastaisuuteen liittyvä valitusperuste on ollut se, ettei maa- ja metsätalousministeriö ole neuvotellut maakunnan hallituksen kanssa itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla. Tähän liittyen maakunnan hallitus on myös esittänyt, että ministeriön olisi tullut pyytää Ahvenanmaan valtuuskunnalta suositus asian ratkaisemiseksi.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentista seuraa, että valtakunnan viranomaisen voi tehdä päätöksen asiassa, jossa sekä valtakunnalla että maakunnalla on toimivalta, mutta jossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä. Päätöstä tulee kuitenkin edeltää neuvottelut, joissa pyritään yhteisymmärrykseen. Neuvottelumenettelyyn kohdistuvien vaatimusten sisältöä ei kuvata tarkemmin lainkohdan esitöissä. Hallinto-oikeus katsoo, että arvioinnin siitä, onko neuvotteluissa pyritty yhteisymmärrykseen itsehallintolain edellyttämällä tavalla, on perustuttava kokonaisarviointiin, jossa neuvottelujen sisällön ja päätöksen perusteluista ilmenevien seikkojen ohella kaikki käsillä olevan asian olosuhteet otetaan huomioon.

Edellä neuvottelujen kulusta esitetyn selvityksen mukaan ensimmäiset neuvottelut maakunnan hallituksen ja ministeriön kesken Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanemiseksi ovat tapahtuneet elokuussa 2015. Maakunnan hallitus on alustavien keskustelujen jälkeen toukokuussa 2016 ilmoittanut, ettei maakunnalla ollut aikomusta osallistua ministeriön valmistelemaan uuteen siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmään ja että Suomen kalastuskiintiöt tulisi jakaa valtakunnan ja maakunnan kesken.

Neuvottelut ovat tämän jälkeen pohjautuneet siihen lähtökohtaan, että Ahvenanmaalle jaetaan osa Suomen kalastuskiintiöistä. Ministeriö on keväällä 2016 esittänyt neuvottelujen pohjaksi ministeriön käsityksen mukaan objektiivisia perusteita ja kaikkien kalastajien tasapuolista kohtelua siten, että saaliit laskeetaan vuosilta 2011–2015 ja todennut prosentteina ilmaistut osuudet jaettaviksi kiintiöiksi. Maakunnan hallitus puolestaan on esittänyt ensimmäiset kiintiövaatimuksensa kesäkuussa 2016. Molemmat neuvotteluosapuolet ovat perustaneet kiintiövaatimuksensa kalastushistoriaan ja suhteellisen vakauden periaatteeseen. Konkreettisiin tuloksiin tähtäävät neuvottelut ovat siten edellyttäneet, että molemmat osapuolet esittävät vaatimustensa perusteena olevat perustelut, saalistiedot ja laskelmat. Maakunnan hallituksen kesäkuussa 2016 esittämien kiintiövaatimusten perustelut ovat olleet yleisluonteiset ja täsmentymättömät. Maakunnan hallitus on yksilöinyt näkökantansa asiaan vaikuttavista kiintiöjaon laskuperusteista syyskuun lopussa 2016 ja lokakuussa 2016 yksilöinyt tarkemmin, minkä vuosien kalastushistoriaan sen eri kiintiöitä koskevat vaatimukset perustuvat ja täsmentänyt, mikä ahvenanmaalaisten kalastajien osuus koko maan kalastuksesta on eri ajankohtina ollut. Maakunnan hallitus on samalla toimittanut laskelmia ja tilastoja, tosin vain viimeisten vuosien osalta. Kattavaa selvitystä maakunnan hallituksen kannan perusteena olevista toiseikoista ei siksi ole ollut saatavilla ennen lokakuuta 2016, eikä tuokaan selvitys ole ollut aukotonta. Tässä vaiheessa maakunnan hallitus on muun ohessa esittänyt, että sen osuuksien silakan ja kilohailin osalta tulee perustua vuosien 2014–2015 saaliisiin ja silakan osalta myös Ahvenanmaan aikaisempaan panokseen maan kalastuskiintiöihin. Lohen osalta Ahvenanmaan kiintiön määrittämisessä tulee ottaa huomioon Ahvenanmaan vanhempi kalastushistoria ja saaliit sekä se, että Ahvenanmaan osuus koko maan lohenkalastuksesta olisi ollut suurempi, ellei valtakunnassa olisi päätetty kiintiövaihdoista ja ajosiima-kiellosta.

Hallinto-oikeus toteaa, että ministeriön ja maakunnan hallituksen väliset neuvottelut marras- ja joulukuussa 2016 ovat keskittyneet ennen kaikkea kysymykseen ministeriön toimivallasta päättää valtakunnan ja maakunnan välisestä kiintiöjaosta. Samaan aikaan hallituksen esitys täytäntöönpanolaksi on ollut valiokuntakäsittelyssä.

Neuvotteluissa on edellä kerrotulla tavalla ollut keskeisesti esillä myös ahvenanmaalaisten uusien kalastusyrittäjien asema erityisesti troolikalastukseen liittyen. Ministeriön mukaan maakunnan hallituksen esittämät näkökannat on otettu huomioon muun muassa siten, että ministeriön esittämiä, alkujaan hallituksen esityksen 13 §:n mukaisia jakoperusteita, on tarkistettu, kun täytäntöönpanolakia säädettäessä lain 13 §:ään lisättiin 4 momentti. Koska täytäntöönpanolain jakoperusteita sovellettiin myös valituksenalaisessa päätöksessä, lainmuutos johti tosiasiasa siihen, että Ahvenanmaan osuudet kalastuskiintiöistä kasvoivat.

Siltä osin kuin ministeriö on viitannut täytäntöönpanolain 13 §:n 4 momentin lisäämiseen lakiin ja momentin merkitykseen Ahvenanmaalle hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että sanottu lainmuutos on koskenut valtakunnan lakia, jota Ahvenanmaan itsehallinto ja lainsäädäntövalta huomioon ottaen ei sellaisenaan sovelleta maakunnassa. Uuden 4 momentin lisäämistä lakiin ei myöskään ole maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä erikseen perusteltu juuri pyrkimyksellä ottaa huomioon maakunnan kantoja, vaan pyrkimyksellä olla asettamatta huonompaan asemaan niitä kalastajia, jotka ovat vastikään aloittaneet kaupallisen kalastuksen. Tämä vaatimus, kuten edellä on todettu, on kuitenkin ollut keskeinen myös maakunnan hallituksella, minkä on katsottava olleen tiedossa myös lainvalmistelussa. Lakiesityksen 13 §:n muutos ja tämän muutoksen huomioon ottaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen kiintiöjaon perusteissa on tosiasiallisesti merkinnyt, että valituksenalainen päätös on ollut Ahvenanmaalle lopputulokseltaan edullisempi kuin neuvottelujen alussa esitetyistä jakoperusteista olisi seurannut. Hallinto-oikeus katsoo, että vaikka vasta aloittaneiden ahvenanmaalaisten kalastajien intressien huomioon ottaminen ei ole perustunut yksinomaan ja suoranaisesti Ahvenanmaan ja ministeriön välisiin neuvotteluihin, on 4 momentin mukainen lopputulos ja siihen liittyneet jakoperusteiden tarkistukset neuvottelujen kuluessa vastanneet myös maakunnan hallituksen neuvotteluissa esittämiä vaatimuksia uusien kalastusyrittäjien aseman huomioon ottamisesta. Näin ollen ja ottaen huomioon, että sekä itsehallintolain edellyttämää että valtakunnanlain valmisteluun liittyviä neuvotteluja ja kuulemisia on käyty samaan aikaan ja osin samojen tahojen kesken, ei pelkästään se seikka, että maakunnan hallitukselle myönteinen vaatimus on otettu huomioon täytäntöönpanolain säätämisen kautta, ole perustetta tätä seikkaa huomiotta arvioitaessa neuvottelumenettelyn itsehallintolain mukaisuutta.

Hallinto-oikeus toteaa, että neuvotteluosapuolet ovat vuonna 2016 käydyissä neuvotteluissa pyrkineet ratkaisukokonaisuuteen, jossa osuudet Suomen kalastuskiintiöihin jaetaan prosenteissa ilmaistuihin pysyviin osuuksiin ja niiden perusteella ensi vaiheessa vuodelle 2017 jaettaviin kalastuskiintiöihin. Näin ollen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös vuoden 2017 kalastuksen mahdollistamiseen liittyvä asian kiireellisyys ja siten se, ettei neuvotteluja ole voitu jatkaa ilman aikarajaa.

Neuvottelujen toteutumisen ja sisällön osalta voidaan todeta, että keväästä loppuvuoteen 2016 on käyty kirjeenvaihtoa ja useampia virkamiestason neuvotteluja sekä neuvottelut ministerin ja varamaneuvoksen kesken. Näissä neuvotteluissa on ollut esillä neuvotteluosapuolten esiin nostamat kysymykset, joista on esitettyjen perusteltujen näkemysten perusteella käyty vuoropuhelua, vaikka näkemykset muun ohessa huomioon otettavasta kalastushistoriasta ja tähän liittyvästä suhteellisen vakauden periaatteen tulkinnasta ovat olleet etäällä toisistaan eikä maakunnan hallituksen näkemyksiä ole erityisesti kaukaisen kalastushistorian osalta otettu huomioon. Suhteellisen vakauden periaate ei sinällään olisi ollut esteenä neuvottelujen käymiseen myös muista kuin ministeriön esittämistä lähtökohdista. Edelleen kuten edellä on täytäntönpäätöslakiin liittyen todettu, maakunnan hallituksen keskeinen vaatimus uusien kalastusyrittäjien aseman huomioon ottamisesta on tosiasiallisesti toteutunut ja johtanut neuvottelujen kuluessa siihen, että Ahvenanmaan osuudet kalastuskiintiöistä kasvoivat. Lopputulos on siten ollut maakunnan hallitukselle tältä osin myönteinen, vaikkakaan ei suoraan seurausta neuvotteluista. Kiintiöistä Ahvenanmaalle jaetut osuudet ovat neuvottelujen kuluessa lähentyneet maakunnan hallituksen vaatimuksia ja yhden kiintiön osalta maakunnan hallituksen vaatimus on hienoisesti ylittynyt.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin tarkoittaman Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisusuosituksen pyytäminen on ollut esillä neuvotteluissa kesällä 2016, kun maakunnan hallitus on esittänyt sitä. Ministeriön hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan maakunnan hallitus ei mahdollisuudestaan huolimatta pyytänyt ratkaisusuositusta kiintiöjaosta Ahvenanmaan valtuuskunnalta ja ministeriö puolestaan piti parempana keskittyä kahdenvälisiin neuvotteluihin. Ratkaisusuositusta keskeisestä viranomaisen toimivaltaa koskevasta kysymyksestä ei pyydetty, koska jo neuvottelujen varhaisessa vaiheessa on ollut selvää, että tämä kysymys on vietävä ratkaistavaksi korkeimpaan oikeuteen, jossa kuullaan myös Ahvenanmaan valtuuskuntaa. Lausunnon mukaan tästä oli myös sovittu maakunnan hallituksen kanssa. Se, että asiassa on edellä kerrotuissa olosuhteissa päädytty siihen, ettei Ahvenanmaan valtuuskunnalta pyydetä suositusta ja että asia on ratkaistu käyttämättä hyväksi tätä mahdollisuutta, ei ole itsehallintolain vastaista.

Itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin melko väljien sanamuotojen perusteella on jossakin määrin tulkinnanvaraista, mitä neuvotteluilta voidaan säännöksen edellytysten täyttymiseksi kulloinkin edellyttää. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo kaikkien asiassa esillä olleiden seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella, että maa- ja metsätalousministeriö on Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa käymissään neuvotteluissa Suomen kalastuskiintiöiden jaosta Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan kesken pyrkinyt yhteisymmärrykseen siten, että neuvotteluissa on menetelty itsehallintolaissa edellytetyllä tavalla.

Päätöksen sisällön lainmukaisuus

Valituksenalaisessa päätöksessä Ahvenanmaan maakunnalle on jaettu pysyvät osuudet Suomen silakka-, kilohaili- ja lohikiintiöistä. Maakunnan hallitus on toimivaltaa ja menettelyvirheitä koskevien perusteiden lisäksi vaatinut päätöksen kumoamista myös sillä perusteella, ettei sen esittämiä näkökantoja ole otettu päätöksenteossa riittävästi huomioon itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla, ja että kiintiöt on jaettu Ahvenanmaan maakunnan kannalta epäsuotuisasti. Näiden perusteiden on vastaselityksissä esitetyn pe-

rusteella katsottava liittyvän pääasiassa siihen, ettei Ahvenanmaan kalastushistoriaa ja suhteellisen vakauden periaatetta eikä myöskään valtakunnan Ahvenanmaan kalastukseen vaikuttaneita ratkaisuja ole otettu huomioon maakunnan hallituksen esittämällä tavalla. Lisäksi valituksen mukaan myös turskakiintiöt olisi tullut jakaa.

Ministeriö on esittänyt keskeisinä perusteinaan päätökselleen, että maakunnan hallituksen esittämiä näkökohtia ei ole kaikilta osin voitu ottaa huomioon siksi, että kiintiöiden jaon on perustuttava ajankohtaiseen kalastushistoriaan perustuviin objektiivisiin kriteereihin täytäntöönpanolain 12 ja 13 §:ien mukaisesti, muun muassa valtakunnan ja Ahvenanmaan kalastajien tasavertaisen kohtelun varmistamiseksi siten, että myös valtakunnan ammattikalastajien esittämät näkökohdat otetaan huomioon. Tähän liittyen ministeriö on esittänyt, että myös Euroopan unionin yhteisessä kalastuspolitiikassa noudatettava suhteellisen vakauden periaate edellyttää, että kiintiöosuuksien määrittäminen perustuu viimeaikaisiin saaliisiin. Lisäksi ministeriön mukaan maakunnan hallituksen näkökannat on otettu huomioon muun muassa tarkistamalla jakoperusteita täytäntöönpanolain 13 §:ään lisätyn 4 momentin perusteella.

Sekä ministeriö että maakunnan hallitus ovat neuvotteluissa esittäessään perusteet sille, minkä kalastushistorian perusteella osuudet valtakunnan ja maakunnan kesken tulee jakaa, vedonneet erityisesti suhteellisen vakauden periaatteen. Ministeriön näkemyksen mukaan suhteellisen vakauden periaate tarkoittaa ajankohtaisen kalastushistorian huomioon ottamista ja myös EU:ssa kiintiöiden määrittäminen perustuu viimeaikaisiin saaliisiin. Maakunnan hallitus on yhtäältä perustellut suhteellisen vakauden periaatteella ainakin lohen jako-osuutta varsin kauas ulottuvalla kalastushistorialla ja toisaalta silakan ja kilohailin jako-osuuksia koskevia vaatimuksiaan viimeaikaisella kalastushistorialla. Neuvotteluosapuolten näkemykset suhteellisen vakauden periaatteen sisällöstä ovat siten poikenneet toisistaan varsin paljon.

Hallinto-oikeus toteaa, että suhteellisen vakauden periaate on EU:n yhteisen kalastuspolitiikan periaate. Sillä ei ole yksiselitteistä sisältöä, mutta sillä tarkoitetaan yksinkertaistettuna, että jokaisen jäsenvaltion osuuden kustakin yhteisön kalastuskiintiöstä olisi pysyttävä samana. Vaikka suhteellisen vakauden periaatteen huomioon ottamiselle ei ole estettä myöskään muissa yhteyksissä kuin jaettaessa EU:n kalastusmahdollisuuksia jäsenvaltioiden kesken, sillä ei kuitenkaan sellaisenaan ole sitovaa oikeudellista vaikutusta nyt käsillä olevassa asiassa, joka koskee jäsenvaltiolle jaettujen kansallisten kiintiöiden osien jakamista tuon valtion autonomiselle maakunnalle. Kun suhteellisen vakauden periaatteella ei ole yksiselitteistä sisältöä eikä nyt käsillä olevassa yhteydessä oikeudellista sitovuutta, se ei siten yhtäältä ole ollut esteenä sille, etteikö ministeriö olisi voinut määrittää jakoperusteet jollain muulla kuin nyt toteutuneella tavalla. Se ei toisaalta myöskään ole neuvotteluasetelmassa edellyttänyt, että jakoperusteet määritettäisiin maakunnan hallituksen esittäminen perustein. Suhteellisen vakauden periaatteella ei ole siten yksinään ratkaisevaa merkitystä päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa.

Siltä osin kuin maakunnan hallitus on katsonut, että Ahvenanmaalle jaetut osuudet kiintiöistä on vahvistettu liian pieniksi, hallinto-oikeus toteaa vielä seuraavaa:

Itämeren pääaltaan silakkakiintiön osalta Ahvenanmaalle jaettu osuus 15,1506 % on ylittänyt maakunnan hallituksen viimeksi esittämän vaatimuksen 14,9804 %. Maakunnan hallituksen näkökannat ovat muutenkin tulleet tosiasiallisesti huomioon otetuiksi Ahvenanmaan silakka- ja kilohailikiintiö-osuuksia kasvattavalla tavalla, kun jakoperusteita on päätöksen valmisteluvaiheessa tarkistettu vastaavasti kuin täytäntöönpanolakiehdotusta valiokuntakäsittelyssä.

Maakunnan hallitus on perustellut lohikiintiötä koskevaa vaatimustaan sillä, mikä on ollut ahvenanmaalaisten kalastajien osuus Suomelle EU:n jäseneksi liittymisen yhteydessä annetuista alkuperäisistä lohikiintiöistä, eli varsin kaukaisella kalastushistorialla. Lisäksi vaatimusta on perusteltu kiintiövaihtojen ja ajosiimakiellon arvioituilla vaikutuksilla ahvenanmaalaiseen lohenkalastukseen. Maakunnan vaatimukselleen esittämät perusteet ovat siten olleet arvionvaraisia ja moniselitteisiä. Ministeriön lausunnosta ilmenee, että valituksenalaisella päätöksellä Ahvenmaalle jaettu osuus Suomen lohikiintiöstä on vastannut Ahvenanmaan vesialueella tapahtunutta lohenkalastusta. Ajosiimakiello on puolestaan perustunut lohen suojelutarpeeseen Itämerellä ja koskenut Ahvenanmaan aluevesien ulkopuolista kalastusta. Ministeriön on katsottava esittäneen asianmukaiset perustelut päätökselleen tältä osin.

Turskakiintiön osalta ministeriön päätöksessä on esitetty aiemmin todetut perusteet sille, miksi turskan kalastuskiintiöitä ei ole lainkaan jaettu siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi eikä siten myöskään kiintiöosuuksiin valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken. Päätöksen mukaan pienimuotoisen turskankalastuksen turvaamiseksi voidaan ryhtyä muihin kalastuksen säätelytoimiin, jotka ottavat huomioon Ahvenanmaan maakunnan esittämät tarpeet. Hallinto-oikeus katsoo, että ministeriö on myös tältä osin esittänyt asianmukaiset perustelut päätökselleen.

Ministeriön päätöksen mukainen kiintiöiden jakaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken on perustunut kalatalousviranomaisten saalisrekistereihin tallennettuihin saalistietoihin vuosilta 2011–2015 ja vuodelta 2016. Tällä viitekaudella on otettu huomioon valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kaupallisten kalastajien kolmen vuoden suurimmat saaliit sekä laskennalliset saalismäärät uusille kalastajille ja niiden yhteismääristä määritelty kummankin osapuolen osuudet. Ministeriö on perustellut ratkaisuaan muun ohessa sillä, että kiintiöiden jakamisen tulee perustua ajankohtaiseen kalastushistoriaan ja objektiivisiin kriteereihin. Jakoperusteita on myös päätöstä valmisteltaessa tarkistettu Ahvenanmaan kiintiöosuuksia kasvattavalla tavalla. Vaikka jokin muukin ratkaisu on sinällään ollut mahdollinen, hallinto-oikeus katsoo, että ministeriö on voinut jakaa osuudet eri kiintiöille päätöksensä mukaisista lähtökohdista. Ministeriön on myös asiakokonaisuudessa esiin tulleen selvityksen perusteella katsottava ottaneen maakunnan näkökannat mahdollisuuksien mukaan huomioon. Päätöstä ei ole itsehallintolain vastainen eikä muutenkaan lainvastainen. Ministeriön päätöksen muuttamiseen ei ole syytä.

Sovelletut oikeusohjeet

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) 6 § 1 mom ja 51 § 2 mom
Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta 12 § 2 mom ja 48 § 1 mom
Ahvenanmaan itsehallintolaki 59 b § 2 mom
Hallintolaki 6 § ja 31 § 1 mom
Tuomioistuinelaki 4 luku 1 §

Muutoksenhaku

Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Selostus valitusluvan myöntämisen edellytyksistä ja hakumenettelystä on liitteenä (Hallintovalitus, valituslupa).

Asian ratkaisijat

Hannamaija Falck
hallinto-oikeustuomari

Tiina Saari
hallinto-oikeustuomari

Juho Vuori
hallinto-oikeustuomari, asian esittelijä
äänestyslausunto liitteenä

Käännös

Tämä on hallinto-oikeuden kielilain 21 §:n nojalla antama virallinen käännös ruotsinkielisestä päätöksestä. Myös tämä käännös on voimassa alkuperäisenä.

Toimituskirjan oikeaksi todistaa

Merja Sundell
lainkäyttösihteeri

Jakelu

Päätös suomeksi todisteellisesti

Tornio-Muoniojokiseura ry

Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa

Päätös ruotsiksi

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Oikeudenkäyntimaksu 250 euroa

Jäljennös ruotsiksi ja suomeksi

Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi ruotsiksi ja suomeksi

Varsinais-Suomen Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus

Liite Turun hallinto-oikeuden päätökseen

Hallinto-oikeustuomari Juho Vuoren äänestyslausunto

Ratkaisu

Turun hallinto-oikeuden toimivallasta tehtyjen väitteiden, Tornio-Muoniojoki-seura ry:n valituksen sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen yksinomaisen valitusoikeuden vahvistamista koskevan vaatimuksen osalta olen samaa mieltä kuin enemmistö.

Kumoan maa- ja metsätalousministeriön päätöksen Ahvenanmaan maakunnan hallituksen valituksesta.

Perustelut

Valtakunnan viranomaisen itsehallintolain 59 b §:n 2 momenttiin perustuva oikeus päättää sekä valtakunnan että maakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta ilman maakunnan viranomaisen suostumusta merkitsee poikkeusta siitä itsehallintolain 59 b §:n 1 momenttiin perustuvasta pääsäännöstä, että Euroopan unionissa tehtyjen päätösten täytäntöönpano ei vaikuta maakunnan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon. Siksi 59 b §:n 2 momentista on katsottava seuraavan, että valtion viranomaisella on pitkälle menevä velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ja ottaa maakunnan näkökannat huomioon päätöksenteossa. Tämän tulkinnan puolesta puhuu myös lainkohdan ruotsinkielinen sanamuoto, jonka mukaan maakunnan viranomaisen näkökannat on päätöksenteossa otettava huomioon niin pitkälti kuin mahdollista. Selvää on, että maakunnan viranomaisen näkökantojen huomioon ottaminen ei saa johtaa perustuslain tai EU-oikeuden rikkomiseen. Itsehallintolaista tai sen esitöistä ei sitä vastoin ole yksiselitteisesti pääteltävissä, millä perusteilla valtakunnan viranomaisen voi sivuuttaa maakunnan viranomaisen kannat, jos Euroopan unionissa tehdyn päätöksen täytäntöönpanemiseksi on useita sinänsä lainmukaisia vaihtoehtoja.

Kuten enemmistö on todennut, suhteellisen vakauden periaate ei ole käsillä olevassa asiassa estänyt kiintiöiden jakamista myös jollakin muulla kuin ministeriön vahvistamalla tavalla. Vaikka täytäntöönpanolaissa vahvistettujen kriteerien voidaan katsoa olevan objektiivisia siinä mielessä, että ne perustuvat tilastotietoihin, ne eivät ole olleet ainoat mahdolliset laskuperusteet. Valtakunnassa on päätetty muun muassa milloin täytäntöönpanolaki astuu voimaan ja mitä viiteajanjaksoja sovelletaan määritettäessä valtakunnan kalastajille jaettavien siirrettävien käyttöoikeuksien perusteena olevaa saalishistoriaa. Nämä valinnat eivät ole seuranneet ainoastaan pakottavien normien soveltamisesta, vaan ovat perustuneet myös tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Täytäntöönpanolaki olisi voitu säätää astuvaksi voimaan aiemmin tai myöhemmin, ja myös saalishistorian laskemisen kannalta olennaiset ajanjaksot ja laskuperusteet olisivat voineet olla toisenlaiset. Myöskään perustuslain 6 §:ssä turvattu oikeus yhdenvertaisuuteen ei ole ollut esteenä sille, että Suomen kalastuskiintiöiden jaossa valtakunnan ja Ahvenanmaan kesken poiketaan täytäntöönpanolain mukaisista laskuperusteista. Valituksenalainen päätös ei nimittäin koske kiintiöiden jakoa yksittäisille kalastajille Suomessa käsittäen sekä valtakunnan että Ahvenanmaan. Sitä, miten osuudet kalastuskiintiöihin on jaettava valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken, ei voida arvioida perustuslain 6 §:stä lähtien. Ministeriö ei muustakaan syystä ole ollut oikeudellisesti velvoitettu jättämään huomiotta maakunnan hallituksen esittämiä näkökantoja.

Tässä asiassa on kysymys rajallisten kiintiöiden jakamisesta valtakunnan ja maakunnan kesken. Tämä tarkoittaa, että maakunnan osuuksia ei ole voinut kasvattaa pienentämättä vastaavissa määrin valtakunnan osuuksia. Tässä tilanteessa ei voida lähteä siitä, että ministeriön olisi tullut vahvistaa maakunnalle suuremmat osuudet kiintiöistä vain siksi, että maakunnan hallitus oli pyytänyt suurempia osuuksia kuin mitä ministeriö oli alun perin ehdottanut. Itsehallintolain 59 b § 2 momentti huomioon ottaen ministeriöllä on kuitenkin vähintäänkin ollut korostunut velvollisuus niin neuvottelujen kuluessa kuin päätöksensä perustella, miksi maakunnan jaon perusteeksi esittämiä periaatteita ja laskuperusteita ei ole voitu ainakin osittain asettaa päätöksenteon pohjaksi.

Kuten enemmistö on todennut, ministeriö on neuvotteluissa tähdännyt siihen, että valtakunnassa voidaan ottaa käyttöön siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmä vuonna 2017. Korkein oikeus on toimivaltakysymystä koskevassa ratkaisussaan KKO 2017:47 todennut, että kiintiöitä koskevat neuvottelut eivät voi jatkua ilman aikarajoja. Kiintiöt jaetaan vuosittain, ja kalastuselinkeinolle on tärkeää, että kalastus voi jatkua keskeytyksittä. Siksi on välttämätöntä, että kiintiöiden jakamisesta osuuksiin valtakunnan ja maakunnan kesken saadaan ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen jälkeen, kun kalastuskiintiöt on jaettu Suomelle. Katson enemmistön tavoin, että myös nämä ajalliset rajoitukset voidaan ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko nyt arvioitavana olevat neuvottelut täytäneet itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa säädetty vaatimukset.

Täytäntöönpanolain 12 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella voi vaikuttaa siltä, että Suomen kalastuskiintiöiden jakaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken on ollut välttämätöntä, jotta Suomen silakan, kilohailin ja lohien kalastuskiintiöt on voitu jakaa siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi kaupallisille kalastajille. Lakia kokonaisuutena tarkastellen on kuitenkin selvää, että näin ei ole. Täytäntöönpanolain 13 §:stä ilmenee, että siirrettävät käyttöoikeudet jaetaan promilleosuuksina hakijan saaliin ja kaikkien hakijoiden saaliiden vertailun perusteella. Yksittäisen kalastajan siirrettävän käyttöoikeuden suuruus on siten ollut riippuvainen vain valtakunnan kalastajien saalishistoriasta. Suomen kalastuskiintiöiden suuruus tai Ahvenanmaan suhteellinen osuus näistä kiintiöistä ei ole vaikuttanut siirrettävien käyttöoikeuksien eikä myöskään täytäntöönpanolain 17 §:ssä tarkoitettujen ei-siirrettävien käyttöoikeuksien jakoon.

Sillä, miten suuri Ahvenanmaan suhteellinen osuus kunkin vuoden kalastuskiintiöistä on, vaikuttaa sitä vastoin täytäntöönpanolain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun vuosittaiseen kalastajakohtaisten kalastuskiintiöiden jakoon. Kuten hallituksen esityksestä täytäntöönpanolaiksi (HE 103/2016 vp) ilmenee, varsinainen mahdollisuus hyödyntää Suomen kalakantoja syntyy, kun Suomen vuosittainen kalastuskiintiö jaetaan tällaisiksi kalastajakohtaisiksi kalastuskiintiöiksi kalenterivuodelle siirrettävän tai ei-siirrettävän käyttöoikeuden osoittaman promilleosuuden perusteella.

Edellä sanotusta seuraa, että päätös Suomen kalastuskiintiöiden jaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan kesken vuodelle 2017 ei korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2017:47 huomioon ottaen ole voinut viipyä mitenkään tahansa, sillä tällä jaolla on ollut merkitystä jaettaessa kalastajakohtaisia kalastuskiintiöitä, jotka osoittavat konkreettisen, kilogrammoissa tai kalojen lukumäärässä ilmaistun, rajan yksittäisen kalastajan kalastusmahdollisuuksille.

Maakunnan ja valtakunnan edustajat ovat keskustelleet siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmään siirtymisestä Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanossa ensimmäisen kerran elokuun lopussa 2015. Varsinaiset neuvottelut kiintiöiden jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken ovat käyneet ajankohtaisiksi vasta alkukesällä 2016. Kattavaa selvitystä maakunnan hallituksen näkökantojen perusteena olevista tosiseikoista ei ole ollut saatavilla ennen lokakuuta 2016, eikä tuokaan selvitys ole ollut aukotonta. Ministeriön ja maakunnan hallituksen väliset neuvottelut marras- ja joulukuussa 2016 ovat sitä paitsi keskittyneet ennen kaikkea kysymykseen ministeriön toimivallasta päättää valtakunnan ja maakunnan välisestä kiintiöjaosta. Näissä olosuhteissa yhteisymmärrykseen pyrkimiseen vuoden 2017 kiintiöiden jaon osalta ei ole jäänyt paljoa aikaa. Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisusuosituksen pyytämiseksi on myöskin jäänyt niukalti aikaa. Näistä seikoista seuraa, ettei neuvotteluille ole voitu asettaa yhtä korkeita vaatimuksia kuin jos aikaa olisi ollut käytettävissä enemmän. Jäljempänä esittämistäni syistä en kuitenkaan katso, että ministeriö on tältäkin osin neuvotellut itsehallintolassa edellytetyllä tavalla.

Kysymys tulevien vuosien kalastuskiintiöiden jaosta pysyviin osuuksiin ei ole ollut yhtä kiireellinen kuin vuoden 2017 kiintiöiden jakaminen. Neuvotteluosapuolet ovat toki vuonna 2016 käydyissä neuvotteluissa pyrkineet ratkaisuun, jossa osuudet Suomen kalastuskiintiöihin jaetaan prosenteissa ilmaistuihin pysyviin osuuksiin, ja sellainen ratkaisu on myös ollut yhteensopiva osapuolten esittämien laskuperusteiden kanssa. Sopimus tästä pysyvästä jaosta ei kuitenkaan olisi ollut välttämätön valtakunnan siirrettäviin käyttöoikeuksiin perustuvan järjestelmän käyttöön ottamiseksi ja kalastuksen mahdollistamiseksi tämän järjestelmän mukaisesti vuonna 2017. Koska erot ministeriön laskelmiin perustuvien kiintiöosuuksien ja maakunnan hallituksen vaatimusten välillä on ministeriön kannan mukaan ollut suhteellisen pieni, myöskään kalastuselinkeinon toimintaedellytysten vakauden ja ennakoitavuuden ei voida katsoa edellyttäneen kiireellistä päätöstä pysyvien osuuksien jaosta. Pysyvien osuuksien jakoa koskevasta kysymyksestä neuvottelemisen olisi siten ollut mahdollista vielä vuoden 2016 joulukuun jälkeen.

Näissä olosuhteissa mitään estettä Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisusuosituksen pyytämiseksi pysyviä osuuksia koskevasta kysymyksestä ei ole ollut. Sillä seikalla, että Ahvenanmaan valtuuskunta antoi lausunnon korkeimmalle oikeudelle, ei ole tässä suhteessa merkitystä, koska tuo lausunto koski vain kysymystä ministeriön toimivallasta päättää kiintiöjaosta. Kuten maa- ja metsätalousministeriö on todennut, itsehallintolaki ei ehdottomasti edellytä Ahvenanmaan valtuuskunnan ratkaisusuosituksen pyytämistä, eikä suositus ole sitova. Mahdollisuus ratkaisusuosituksen pyytämiseen on kuitenkin itsehallintolaissa säädetty nimenomaan tämänkaltaisissa tilanteissa käytettäväksi keinoksi edesauttaa yhteisymmärryksen saavuttamista. Näin ollen se, että ratkaisusuositusta ei ollut pyydetty viittaa siihen, että ministeriö ei ole riittävässä määrin pyrkinyt yhteisymmärrykseen ja maakunnan kantojen huomioon ottamiseen.

Mitä neuvottelujen sisältöön tulee oikeudenkäyntiaineistosta ei ole ilmennyt, että ministeriö olisi neuvottelujen kuluessa osoittanut maakunnan hallitukselle miltä osin tai mistä syistä ministeriö on mahdollisesti katsonut maakunnan hallituksen esittämien perustelujen tai laskelmien olevan puutteellisia, epäjohtomukaisia tai kohtuuttomia taikka huomauttanut tosiasiaselvityksessä olevista puutteista. Ministeriö on asiassa saadun selvityksen perusteella pääasiallisesti

vastannut maakunnan hallituksen esityksiin toteamalla, että se aikoo päättää kiintiöjaosta täytäntöönpanolain 12 ja 13 §:n kriteerien perusteella.

Olen enemmistön kanssa sama mieltä siitä, että täytäntöönpanolain valiokuntakäsittelyssä lain 13 §:ään lisätty 4 momentti ja sen välillinen vaikutus valtakunnan ja maakunnan väliseen kiintiöjakoon voidaan ottaa huomioon myönnytyksenä valtakunnan taholta. Ministeriö on ilmoituksensa mukaan myös laskeutunut maakunnan ja valtakunnan kalastajien saalishistoriat tavalla, joka tosiasiallisesti on ollut maakunnan kannalta myönteinen. Tästä huolimatta kiintiöjako on olennaisesti perustunut ministeriön jaolle alun alkaen esittämille lähtökohdille.

Kuten edellä on todettu, EU-oikeus ja perustuslaki eivät olisi estäneet ministeriötä päättämästä kiintiöjaosta toisin. Katson, ettei ministeriö ole missään vaiheessa esittänyt riittäviä ja asianmukaisia perusteita sille, ettei maakunnan hallituksen näkökantoja ole otettu huomioon.

Siitä huolimatta, että vuoden 2017 kiintiöiden jakamista koskeville neuvotteluille ja päätöksenteolle ei asian kiireellisyys huomioon ottaen ole voitu asettaa yhtä korkeita vaatimuksia kuin pysyvien osuuksien jaolle, katson edellä mainittuja seikkoja kokonaisuutena arvioiden, ettei maa- ja metsätalousministeriön voida katsoa pyrkineen yhteisymmärrykseen itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla sen paremmin vuoden 2017 kiintiöiden kuin pysyvien osuuksien jaon osalta. Maa- ja metsätalousministeriö ei myöskään ole päätöksenteossa ottanut huomioon maakunnan viranomaisen näkökantoja itsehallintolain 59 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Valituksenalainen päätös on siksi kumottava.

Vakuudeksi

Juho Vuori

VALITUSOSOITUS (Hallintovalitus, valituslupa)

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen edellytykset

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Jos päätös on toimitettu todisteellisesti hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköisessä asiointipalvelussa, tiedoksisaantipäivä on silloin, kun vastaanottaja on avannut viestin sähköisessä asiointipalvelussa. Jos todisteellisesti tiedoksi annettavaa viestiä ei ole kuitenkaan avattu seitsemän päivän kuluessa sen toimittamisesta asiointipalveluun, toimitetaan tiedoksianto muulla tavoin todisteellisesti.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- perusteet, joilla valituslupaa tulisi myöntää
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen on laatinut joku muu henkilö, on valituskirjelmässä mainittava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeusavustaja, on liitettävä valituskirjelmään valtakirja.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:

PL 180

00131 HELSINKI

hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

Käyntiosoite:

Fabianinkatu 15

Helsinki

Puhelin: 029 56 40260 (kirjaamo)

Fax: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

**KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ
OIKEUDENKÄYNTIMAKSU**

Muutoksenhakuasian ja valituslupa-asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 510 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuimmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista tai mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste.

Oikeudenkäyntimaksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Lopputuloksesta riippumatta maksu peritään kuitenkin veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta. Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistunmaksulaki (1455/2015)

OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Oikeusministeriö lähettää erikseen laskun oikeudenkäyntimaksusta.

Maksu perustuu tuomioistuinmaksulakiin (1455/2015) tai lakiin tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista (701/1993, ennen 1.1.2016 vireille tulleet asiat).

Oikeudenkäyntimaksun määräämiseen saa vaatia oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä (asian esittelijä) kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä siten kuin hallintolaissa säädetään.

Turun hallinto-oikeus
Sairashuoneenkatu 2-4
PL 32, 20101 Turku
turku.hao@oikeus.fi
Fax 029 56 42414

Oikaisuvaatimus on toimitettava hallinto-oikeudelle määräajassa ennen virka-ajan päättymistä klo 16.15.

Bilaga till förvaltningsdomstolens beslut

RÄTTEGÅNGSAVGIFTEN

Justitieministeriet sänder en separat räkning för rättegångsavgiften.

Avgiften har påförts med stöd av lagen om domstolsavgifter (1455/2015) eller lagen om avgifter för domstolars och vissa justitieförvaltningsmyndigheters prestationer (701/1993, ärenden som blivit anhängiga före 1.1.2016).

Omprövning av påförandet av en rättegångsavgift får begäras hos den tjänsteman (ärendets föredraganden) som har påfört avgiften inom sex månader från det att avgiften påfördes, på det sätt som anges i förvaltningslagen.

Åbo förvaltningsdomstol
Lasarettsgatan 2-4
PB 32, 20101 Åbo
turku.hao@oikeus.fi
Fax 029 56 42414

Begäran om omprövning ska tillställas förvaltningsdomstolen inom utsatt tid före tjänstedens utgång kl 16.15.