

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Ilkka Saraviita

Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositustenantovalta

Gdanskissa 13 päivänä syyskuuta 1973 allekirjoitetun Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen (seur. Gdanskin sopimus) nojalla perustettiin kansainvälinen järjestö nimeltä Kansainvälinen Itämeren kalastuskomissio (seur. Kalastuskomissio). Sopijavaltiot Tanska, Suomi, Saksan Demokraattinen tasavalta, Saksan liittotasavalta, Puola, Ruotsi ja Neuvostoliitto myönsivät Gdanskin sopimuksella Kalastuskomissiolle huomattavia lainsäädännöllisiä valtuuksia. Sopimuksen 8–11 artiklojen nojalla sopijavaltioiden edustajista koostuva Kalastuskomissio voi 2/3 määräenemmistöllä äänestykseen osallistuneiden valtioiden äänistä päättää suosituksia. Suositukset tulevat jäsenvaltiota sitoviksi, ellei valtio suosituksesta tiedon saatuaan esitä 90 päivän kuluessa vastalauseita.¹

Kalastuskomissio voi päättää jäsenvaltioiden noudatettavaksi suosituksia Itämeren ja Belttien elollisten luonnonvarojen, ensisijassa kalakannan säilyttämiseksi.²

Kalastuskomission päättämät suositukset, joista ei ole esitetty vasta-

¹ Ks. SopS 40/1974 ja Askok 662/1974. Gdanskin sopimus saatettiin Suomessa voimaan asetuksella 28 päivänä huhtikuuta 1974 eduskunnan hyväksyttyä sitä ennen sopimuksen. Ks. He 8/1974 vp sekä edk. vastaus/He 8/1974 vp Asiak I.

² Gdanskin sopimuksen 10 artiklan nojalla toimenpiteet, joita Kalastuskomissio voi jäsenvaltioille »suositella» ovat seuraavat: a) toimenpiteet pyyntivälineiden, laitteiden ja pyyntitapojen säätelämiseksi, b) kalastusaluksella pidettävän, maihin toimitettavan, myyntiin esille pantavan tai tarjottavan kalan koon rajoittamista koskevat toimenpiteet, c) rauhoitusaikoja koskevat toimenpiteet, d) rauhoitusalueiden perustamista koskevat toimenpiteet, e) merten elollisten luonnonvarojen parantamista ja lisäämistä koskevat toimenpiteet kalanviljely ja kalojen sekä muiden organismien siirtoviljely mukaanlukien, f) kokonaissaaliin tai kalastustoiminnan määrän säätelyä ja/tai niiden jakoa sopimuspuolten kesken koskevat toimenpiteet, kalastuksen tavoitteiden, lajien, alueiden ja aikojen pohjalta, g) sopimusvaltioita sitovien suositusten täytäntöönpanon valvomista koskevat toimenpiteet sekä h) muut elollisten luonnonvarojen säilyttämistä tai järkiperaista hyväksikäyttöä koskevat toimenpiteet.

lausetta, tulevat valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittaviksi. Valtion on siis noudatettava suosituksen säännöksiä ja tämän varmistamiseksi tarvittaessa ryhdyttävä valtion sisäisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin. Gdanskin sopimus sisältää säännökset siitä, että sitovat suositukset on pantava täytäntöön kansainvälisen merialueen (aavan meren) lisäksi myös sopijavaltioiden kalastusvyöhykkeellä ja aluevesillä.³

Kansainväliselle järjestölle tai muulle toimielimelle ei yleensä katsota kuuluvan valtaa päättää jäsenvaltioita sitovia oikeussääntöjä. Tällaisia valtuuksia on totuttu kutsumaan ylivaltiollisiksi. Valtiot ovat viime vuosiin saakka olleet hyvin pidättyväisiä suomaan valtion rajojen ulkopuolella ja kansainvälisen oikeuden tasossa esiintyville elimille normatiivista valtaa. Valtioiden yhteistyön edellyttäessä yhtenäisiä oikeussääntöjä on tavallisesti menetelty siten, että normeista on sovittu yleissopimusten muodossa. Sopimukset ovat velvoittaneet niitä valtioita, jotka ovat sopimuksen allekirjoittaneet tai liittyneet jo valmiiseen sopimusjärjestelyyn. Valtiot ovat voineet suojata sisäiseen suvereniteettiinsä liittyvää oikeutta autonomiseen lainsäädäntövalttaan pidättäytymällä sitoutumasta sopimukseen, joita ne eivät ole pitäneet tarkoituksenmukaisina.

Toisen maailmansodan jälkeen on kehitetty lukuisia uusia oikeussääntöjen valmistelumuotoja. Niiden tarkoituksena on toisaalta tiettyyn rajaan asti suojata valtioiden lainsäädäntömonopolia alueellaan mutta toisaalta varmistaa yhtenäisten oikeussäännösten nopea säätäminen ja voimaantulo mahdollisimman monessa valtiossa. Kansainvälisen lainsäädännön menetelmien kehittelyn viimeisenä vaiheena ennen siirtymistä ylivaltiolliseen oikeusnormien säätämiseen on »contracting-out» eli »opting-out» menetelmä. Menetelmälle on tyypillistä, että kansainvälinen järjestö tai muu vastaava kansainvälisoikeudellinen toimielin valmistelee asiantuntija-apua hyväksikäyttäen yksityiskohtaisen, usein säädösmuotoon kirjoitetun ohjesäännön, joka sitten hyväksytään määräenemmistöpäätöksellä järjestön jäsenvaltioiden edustajista koostu-

³ Sopimuksen 12 artiklassa säädetään: »Jokainen sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisesti toimenpiteisiin varmistuakseen omien kansalaistensa ja näiden omistamien alusten osalta sopimuksen määräysten ja sopimusvaltion kohdalla voimaantulleiden komission suositusten noudattamisen sekä rikkomustapausten ilmetessä ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin»; joiden laatu jää sopijavaltion ratkaistavaksi. Edelleen sopimuksessa todetaan: »Loukkaamatta sopimusvaltioiden suvereenisia oikeuksia niiden aluevesillä ja niiden oikeuksia niiden kalastusvyöhykkeillä, jokainen sopimusvaltio toteuttaa sitä sitovat komission suositukset kansallisten viranomaistensa toimesta aluevesillään sekä kalastuksen osalta lainkäyttövaltansa piiriin kuuluvilla vesillä.

vassa toimielimessä. Tällä tavoin hyväksytty, normimuotoinen velvoite tulee päätöksenteon jälkeen kaikkia niitä jäsenvaltioita sitovaksi, jotka eivät määräajassa äänestyksen jälkeen tai päätöksestä tiedon saatuaan ilmoita vastalausesta ja siis aktiivisella toimenpiteellä jättäydy velvoittavan vaikutuksen ulkopuolelle. Jos valtio on passiivinen, se tulee kansainvälisoikeudellisesti sidotuksi.⁴

Kalastuskomission valta päättää suosituksia on tyypillistä contracting-out menetelmän piiriin kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Huomattakoon, että nimitys »suositus» on Kalastuskomission yhteydessä käytettynä sikäli harhaanjohtava, että muissa kansainvälisissä järjestöissä tehdyt »suositus» nimiset päätökset eivät yleensä tule jäsenvaltioita oikeudellisesti sitoviksi. Itämeren Kalastuskomission »suositukset» eivät oikeastaan enää ole suosituksia sen jälkeen kun vastalauseen jättöaika on mennyt umpeen eikä jäsenvaltio ole esittänyt vastalausesta: valtio on tullut sidotuksi velvoitteeseen ja joutuu noudattamaan »suositusta» aivan kuin se olisi kansainvälisoikeudellinen sopimus.

Komission suositusten päättämisvaltaan liittyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Voidaan kysyä, rajoittaako järjestön valta Hallitusmuodon 1 §:ssä säädettyä valtion täysivaltaisuutta tai HM 2 §:ssä säädettyä eduskunnalle ja tasavallan presidentille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa.⁵ Edelleen voidaan kysyä, sisältääkö contracting-out menetelmä lainsäädännön alaan HM 33 §:ssä tarkoitettussa mielessä kuuluvaa ainesta tai edellyttääkö se jostain muusta syystä eduskunnan hyväksymistä sopimukselle, joka konstituoii jollekin kansainväliselle järjestölle tai muulle toimielimelle vallan päättää jäsenvaltioita sitoviksi muodostuvia velvoitteita. Voidaan myös pohtia sitä, soveltuuko contracting-out menettely hyvin HM 33 §:ssä säädettyyn, tasavallan presidentille kuuluvaan ulkopoliittikan johtovaltaan, joka näyttää edellyttävän, että sopimuksen teko ja muu kansainvälisoikeudellinen velvoittautuminen on menettelyn alusta loppuun tasavallan presidentin johdossa ja valvonnassa.

Eduskuntakäytännössä on contracting-out menetelmän käyttämiseen oikeuttaviin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin (ao. järjestöjen perussääntöihin) suhtauduttu sikäli vapaamielisesti, ettei säännösten

⁴ Kansainvälisten järjestöjen normatiivisesta päätöksenteosta ks. Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, Vammala 1973 s. 323 ss. ja siellä mainittu kirjallisuus.

⁵ Olen tarkastellut contracting-out järjestelmää valtiosääntöoikeudelliselta kannalta edellä alaviitteessä 4 mainitussa tutkimuksessa s. 339 ss. Oikeusministeriö laadittu lainsäädäntöneuvos Juhani Pertusella muistion contracting-out järjestelmän valtiosääntöoikeudellisista ja käytännöllisistä vaikutuksista ja pyysi muistiossa esitetyistä näkökohdista lausunnon professori Erik Castrénilta ja tämän kirjoittajalta. Nämä keväällä 1974 valmistuneet asiakirjat julkaistaneen lähiaikoina oikeusministeriön julkaisusarjassa.

ole katsottu olevan ristiriidassa perustuslain suvereniteettisäännöksen (HM 1 §) eikä tasavallan presidentin ulkopoliitiikan johtovallankaan (HM 33 §) kanssa.⁶

Käytäntö, jonka mukaan contracting-out valtuuksien ei katsota rajoittavan valtion sisäistä suvereniteettia eikä ylimpien valtioelinten lainsäädäntövaltuuksia, on helppo hyväksyä: sisältäähän menetelmä tehokkaan keinon välttää kielteisiltä lainsäädännöllisiltä velvoitteilta: vastalauseen jättömahdollisuuden. Contracting-out menetelmä ei niin-ollen vielä sijoitu ns. ylivaltiollisten eli supranationaalisten valtaoi-keuksien joukkoon: kansainvälinen toimielin ei voi sitoa jäsenvaltiota sen valtioelinten päätösten vastaisesti enemmistöpäätöksillä. Huomiota herättää vain se, että valtioelinten mahdollinen huolimattomuus – esim. vastalauseen jättämisen laiminlyöminen määräysten vastaisesti – saattaa johtaa siihen, että valtio tulee sidotuksi jopa kielteisenä pidet-tyyn velvoitteeseen. Erityisen arveluttavaa tämä saattaa olla silloin, kun contracting-out menetelmällä päätetty velvoite edellyttäisi HM 33 §:n säännösten nojalla eduskunnan suostumusta (velvoitteen poiketessa Suomessa voimassa olevista laeista), mutta eduskunnan suostumusta ei määrääjän kuluessa ehditä hankkia.

Tasavallan presidentille HM 33 §:ssä säädetyn ulkopoliitiikan johto-vallan ja sen osa-alueen, valtiosopimusvallan kannalta tarkastellen con-tracting-out klausuuli on – kuten jo totesimme – sikäli ongelmallinen, että järjestelmän voimassaollessa on mahdollista, että kansainvälisoi-keudellisesti sitovaksi muodostuva velvoite valmistellaan ja hyväksy-tään ilman, että Suomen valtion erityisintressit tulevat valmistelussa riittävästi huomioon otetuiksi. Myöskään tässä mielessä ei contrac-ting-out klausuulia hevin voida pitää perustuslain (mm. HM 33 §) vas-taisena. Samanlainen velvoittautumistilannehan saattaa esiintyä tavan-omaisessa kansainvälisessä konferenssissa, jossa päätetään yleis-sopimus vastoin niitä näkökohtia, joita esim. Suomen edustajien taholta on esitetty. Sekä konferenssissa päätetyn että contracting-out klausuulia soveltaen hyväksytyn velvoitteen käsittelyn loputtua valtio voi vielä vapaasti päättää sitoutumisesta velvoitteeseen, joskin velvoit-tavan vaikutuksen syntyvät eroavat toisistaan. Konferenssissa pääte-tyn yleissopimuksen velvoittavuus edellyttää sopimuksen allekirjoitta-mista (ja ratifiointia) tai liittymistä sopimukseen nimenomaisin toimen-pitein kun taas contracting-out klausuulia käyttäen päätetty velvoite tu-lee sitovaksi itsestään, ellei vastalauseita esitetä.

⁶ Ks. eduskuntakäytännöstä *Saraviita*, mt. s. 313 s. ja 342.

Näyttää siltä, että ennen Gdanskin sopimuksen eduskuntakäsittelyä ei contracting-out klausuulin valtiosääntöoikeudellisesti kiintoiisiin piirteisiin kiinnitetty vastaavien vanhempien järjestelmien (mm. ICAO:ssa ja WHO:ssa) eduskuntakäsittelyssä huomiota. Gdanskin sopimuksen hyväksymistä tarkoitaneen hallituksen esityksen perusteluja laadittaessa asia kuitenkin otettiin esille ja eduskunnalle annetussa esityksessä (He 8/1974 vp.) kirjoitettiin: »Koska komission suositukset tulevat sopimusvaltiota velvoittaviksi, jollei sopimusvaltio tee 11 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta varsin lyhyessä määräajassa, saattaa järjestely joissakin tapauksissa johtaa siihen, ettei vastalauseen esittämiseen varatussa ajassa voida varautua kaikkiin suosituksen sitovaksi tulemisesta aiheutuviin seurauksiin. Niin ikään saattaa olla, että vastalauseen esittäminen joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat huomioon ottaen ei ole mahdollista. Näillä seikoilla voi siten tosiasiallisesti olla vaikutusta valtion itsemääräämisoikeuteen, joten on paikallaan, että sopimus myös sanottua oikeutta sivuavien näkökohtien takia saatetaan eduskunnan hyväksyttäväksi.»⁷

Hallituksen esityksen perustelu on mielestäni hyväksyttävä. Gdanskin sopimus muodostaa ennakkotapauksen, jonka mukaan contracting-out klausuuli on perusteena kansainvälisen yleissopimuksen eduskuntakäsittelylle. Todettakoon kuitenkin, että siteerattu hallituksen esityksen kohta on jonkin verran tulkinnanvarainen.

HM 33 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttäväksi on lähetettävä a) »lainsäädännön alaan» kuuluvat sopimukset ja b) sopimukset jotka muutoin »valtiosäännön mukaan» edellyttävät eduskunnan suostumusta. VJ 69,2 §:n mukaan hallitus voi edellä mainittujen pakottavien tapausten lisäksi toimittaa myös vapaaharkintaisesti kansainvälisiä sopimuksia eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöin siis hallituksen valtuudet riittäisivät sekä sopimuksen hyväksymiseen ja ratifioimiseen että sen voimaansaattamiseen asetuksella tai muuten, eduskuntaa kuulematta, mutta sopimuksen yhteiskunnallisen merkityksen takia sille kumminkin tahdotaan eduskunnan suostumus.

Gdanskin sopimuksen kohdalla ei hallituksen esityksen perusteluista saa tarkkaa selkoa siitä, katsottiinko contracting-out klausuuli — jonka vuorovaikutukseen suvereniteettisäännösten (HM 1 §) kanssa

⁷ He 8/1974 vp Asiak I. Ks. myös uvm 4/He 8/1974 vp Asiak I. Valiokunta ei puuttunut contracting-out järjestelmän valtiosääntöoikeudellisesti kiintoiisiin piirteisiin. Asiasta ei myöskään hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Aikaisemmissakaan tapauksissa, jolloin eduskunnassa on käsitelty contracting-out klausuulin sisältäneitä yleissopimuksia, ei asiaa ole käsitelty valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eikä lähetetty lausunnolle perustuslakivaliokuntaan.

perusteluissa viitattiin — HM 33 §:n nojalla eduskunnan suostumusta välttämättä vaativaksi vaiko yhteiskunnalliselta merkitykseltään niin tärkeäksi kansainväliseksi velvoitteeksi, että sille tahdottiin eduskunnan suostumus VJ 69,2 §:n nojalla.

Ennakkotapausarvoa Gdanskin sopimuksella joka tapauksessa on: joko HM 33 §:n alaan kuulumisensa tai yhteiskunnallisen merkittävyytensä takia asian katsottiin tarvitsevan eduskunnan suostumusta. Nähdäkseni tätä menettelytapalinjaa tulee noudattaa vastaisuudessaakin: contracting-out klausuuli saattaa sisältää eduskunnan ulkopoliittisen vaikutusvallan kannalta kielteisiä piirteitä. Esimerkkinä voidaan ajatella jo edellä mainittua mahdollisuutta, että contracting-out klausuulia käyttäen päätetty velvoite kuuluu HM 33 §:n alaan — poikkeaa Suomessa voimassa olevasta eduskuntalain tasoisesta säädöksestä tai peräti perustuslaista —, mutta erilaisten laiminlyöntien takia velvoitetta ei saateta ajoissa (ennen vastalauseen jättöajan päättymistä) eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöinhän eduskunta käytännössä joutuu valtioon kohdistuvien kansainvälisoikeudellisten sanktioluontoisten seuraamusten välttämiseksi hyväksymään ehkä heikkonakin pitäinänsä säännösten. Jo tällaisen mahdollisuuden olemassaolo on mielestäni riittävä peruste sille, että contracting-out klausuulin sisältävä kansainvälinen yleissopimus on toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi ainakin yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi ja siis VJ 69,2 §:n nojalla. Olen jopa valmis katsomaan, että contracting-out klausuuli HM 33 §:ssä säädetyllä tavalla »edellyttää valtiosäännön mukaan» eduskunnan suostumusta. Perusteluna tälle on klausuulin vaikutus valtion ulkoiseen suvereniteettiin ja lainsäädäntövallan käyttöön.⁸

Eduskunnan hyväksyttyä Gdanskin sopimuksen jäi avoimeksi kysymys Kalastuskomission hyväksymien, Suomea sitoviksi tulevien suositusten voimaansaattamisesta eli suositusten vaatimien lainsäädäntömuutosten suorittamisesta ja eduskuntakäsittelystä. Ilman erillisjärjestelyjä olisi suositusten suhteen meneteltävä kuten tavanomaisten yleissopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä ja voimaansaattamisessa. Kalastuskomission päättämän suosituksen osuessa HM 33 §:ssä säädettyjen, eduskunnan suostumusta kansainvä-

⁸ Contracting-out klausuulin voidaan sanoa vaikuttavan valtion ulkoiseen suvereniteettiin (jossain määrin rajoittavan ulkopoliittista operointivapautta) ja ulkoista suvereniteettia tuntuvasti rajoittavien velvoitteiden voidaan ainakin tavanomaisoikeudellisin perustein katsoa edellyttävän eduskunnan suostumusta HM 33 §:n nojalla. Ks. tästä lähemmin *Saraviita*, mt. s. 309 s.

lisoikeudellisesti sitoville velvoitteille vaativien kriteerien piiriin (»lainsäädännön ala» jne) annettaisiin kussakin tapauksessa erikseen hallituksen esitys mahdollisine lakiehdotuksineen. Jos suositus vaatisi muutoksia valtion sisäisesti voimassa olevaan eduskuntalain tasoiseen säädökseen, esitettäisiin hallituksen esityksessä suosituksen hyväksymistä ja mahdollisesti myös blankettilakia, jolla ristiriidat suosituksen ja sisäisen lainsäädännön väliltä poistettaisiin. Jos taas lainsäädännöllisiä ristiriitoja ei esiintyisi, mutta suositus edellyttäisi rahasuorituksia Suomen valtiolta (esim. maksuja kalakannan vahvistamiseksi jne.), esitettäisiin hallituksen esityksessä eduskunnalle suosituksen hyväksymistä mutta lainsäädäntömuutokset olisivat tarpeettomia.

Edellä hahmoteltu järjestelmä saattaa osoittautua kankeaksi, liikaa aikaa vieväksi ja muutoinkin hankalaksi. Ilmeisesti tämän vuoksi esitettiin vuoden 1975 valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä säädettäväksi valtuuslakeja, joiden voimaantulon jälkeen tulevaisuudessa päätettävien suositusten eduskuntakäsittely tulisi useimmissa tapauksissa tarpeettomaksi.⁹

Hallituksen esityksessä mainitaan, että Kalastuskomissio piti ensimmäisen istuntonsa 28–31 päivänä lokakuuta 1974 ja hyväksyi tuolloin sopimusalueen kalastussääntöjä koskevan suosituksen, joka tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1975. Suositus sisältää määräyksiä mm. saaliista ja kalastustoimintaa koskevasta tiedottamisesta, kalastuspäiväkirjan pitämisestä, määrätyn kalan pyynnistä tiettyyn tarkoitukseen, pyydysten merkitsemisestä, tiettyjen kalalajien pyynnistä ja aluksella pitämisestä, kalojen alimmista sallituista mitoista sekä pyydysten silmäkoosta. Hallituksen esityksessä ilmoitetaan, että Suomi ei ole esittänyt Gdanskin sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua vastalauseita ja on siten »velvollinen panemaan suosituksen täytäntöön.»

Hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että eräät suosituksen määräykset ovat sen luontoisia, ettei niistä voida säätää lakia (mm. Kalastuslakia 147/1965) alemmanasteisella säädöksellä. Hallituksen esityksessä katsottiin lisäksi, että suosituksen sääntöä, jonka mukaan jäsenvaltion tulee hankkia komissiolle tietoja kalansaaliista ja kalastustoiminnasta sekä määrätä kalastuslaksella pidettäväksi kalastuspäiväkirjaa, ei voida säätää lakia alemmalla säädöstasolla.

⁹ He 52/1975 vp. laiksi Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositusten voimaansaattamisesta ja laiksi kalastuslain 108 §:n muuttamisesta. Tämän kirjoituksen mennessä ladottavaksi (14. 5. 1975) on hallituksen esityksen käsittely vielä kesken, eikä asiaa ole käsitelty edes ulkoasiainvaliokunnassa. Ajateltavissa on, ettei hallituksen esitystä ehditä käsitellä vuoden 1975 valtiopäivillä eikä koko vaalikaudellakaan, jolloin asia jouduttaisiin ottamaan esille uuden esityksen pohjalta vasta vaalien jälkeen.

Hallituksen esityksessä korostettiin edelleen, että sanotut suositukset saattavat vaatia erillistä lakia ja vastaisuudessa lisäksi ehkä erillisen lain antamista kunkin myöhemmin päätettävän suosituksen osalta. Tämä olisi käytännössä hankalaa, mikäli suosituksia hyväksytään vastaisuudessa useita. Tämän vuoksi esitettiin, että suositusten voimaansaattamisesta olisi annettava yleisluontoinen valtuuslaki, jonka nojalla suositusten voimaansaattamisesta voitaisiin määrätä asetuksella.¹⁰

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseksi ajateltiin johtolause-ehdotuksesta päätellen VJ 66 §:n mukaista, tavallista lainsäädäntöjärjestystä.

Kysymyksessä on erittäin pitkälle menevä lainsäädännöllinen valtuutus: saattaahan hallitus valtuutuksen voimaantultua säätää asetuksella voimaan kaikki Gdanskin sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettuja asioita koskettelevat suositukset.¹¹ Suositukset puolestaan saattavat vaatia huomattaviakin muutoksia kalastuslainsäädäntöön tahi edel-

¹⁰ Hallituksen esitykseen sisältyneen valtuuslain 1 § kuului seuraavasti: »Milloin Suomi on Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen (SopS 40/74) mukaan velvollinen saattamaan voimaan Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission sanotun sopimuksen 10 artiklan nojalla esittämiä suosituksia, voidaan asetuksella antaa mainitussa artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä määräyksiä, jotka Suomen kansalaisten ja suomalaisten pyyntialusten osalta koskevat näiden suositusten täytäntöönpanoa ja soveltamista sopimusalueella.» Lakiin ehdotettiin lisäksi otettavaksi rangaistussäännöksiä.

Edellä mainitun, yleisesti kaikkia Kalastuskomission jo päättämiä ja vastaisuudessa hyväksymiä suosituksia koskevan yleisvaltuutuksen lisäksi hallituksen esitykseen liittyi ehdotus kalastuslain 108 §:n muuttamiseksi. Kyseessä oli yleisvaltuutusta täydentävä viittaussäännös. Yleis- ja erityisvaltuutuksesta valtiosopimuksen tekemiseen ja velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten voimaansaattamiseen ks. *Saraviita*, Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen, Vammala 1971 s. 188 ss. sekä siellä mainittu kirjallisuus.

Hallituksen esitykseen n:o 52/1975 vp. ei sisällynyt ao. suositusten tekstiä. Menettely oli HM 33 §:n näkökulmasta tarkastellen kylläkin moitteeton, joskin eduskuntakäytäntö huomioon ottaen melko harvinainen. Hallituksen esityksen nojalla hyväksytyn lain voimaantulon jälkeen ei ensimmäisten – eikä myöhemminkään päätettävien – suositusten eduskuntakäsittely ole tarpeen: valtuuttava laki poistaa ristiriidan HM 33 §:n tarkoittamassa mielessä sisäisen lainsäädännön ja kansainvälisen velvoitteen väliltä. Valtuuttavan lain säätäminen on vaihtoehto sille, että eduskunta hyväksyy velvoitteen ja sen voimaansaattamista tarkoittavan blankettilain.

Hallituksen esitys n:o 52/1975 vp. tuo esille contracting-out klausuuliin sisältyvän, eduskunnan vaikutusvallan kannalta kielteisen piirteen: kuten esityksessä kerrottiin, suositus oli jo valtiota sitovana voimassa. Suositus sisälsi säännöksiä, jotka poikkesivat Suomessa voimassa olevasta lainsäädännöstä ja myös kohtia, joista säätämiseksi katsottiin muutoin tarpeelliseksi säätää lailla. Eduskunta oli pakkotilan edessä: kansainvälisesti voimassa oleva velvoite rajoitti eduskunnan itsenäistä harkintavaltaa siitä, olivatko jo sitovien suositusten säännökset todella tarkoituksenmukaisia. Eduskunnan kädet olivat tulleet sidotuksi jo ennen eduskuntakäsittelyä tehdyllä päätöksellä, jonka mukaan vastalauseetta ei esitetty. Täysin moitteeton eduskunnan aseman ja valtaoikeuksien kannalta olisi ollut vain sellainen menettely, jolloin valtuuslakiehdotukset olisi toimitettu eduskuntakäsittelyyn jo hyvissä ajoin ennen suositusten sitovan vaikutuksen alkamista.

¹¹ 10 artiklan sisällöstä ks. alaviite 2.

lyttää huomattavia vesien suojelutoimia taikka kalastamista tarkoittavia velvoitteita ja rajoituksia.

Lainsäädännöllinen valtuutus voidaan vakiintuneen ajattelutavan mukaan suorittaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikäli valtuutus pysyy tietyissä, kirjallisuudessa ja eduskuntakäytännössä kylläkin epämääräisesti määritellyissä puitteissa. Valtuutus ei saa olennaisesti muuttaa eduskunnan ja hallituksen valtasuhteita lainsäädäntövallan alalla eikä myöskään merkitä »kokonaisen lainsäädännön alan» siirtymistä asetuksen tasoon.¹²

Hallituksen esityksen n:o 52/1975 vp. sisältämän lainsäädännöllisen valtuutuksen yhteydessä liikutaan varsin lähellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävissä olevan lainsäädännöllisen valtuutuksen rajoja. Edelleen on huomattava, että valtuutuksen voimaantultua eduskunta menettää välittömän vaikutusmahdollisuutensa Gdanskin sopimuksessa tarkoitetulla, osittain kansainvälisellä lainsäädännön alalla: mikäli valtuutus tulee voimaan, eivät Kalastuskomission hyväksymät suositukset enään kuulu HM 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan eivätkä siis vaadi eduskunnan suostumusta siltä osin. Toisaalta hallitus voi — valtuutuksen ollessa voimassakin — vapaaharkintaisesti VJ 69,2 §:n nojalla toimittaa ainakin tärkeimmät, tulevaisuudessa tehtävät ja Suomea sitoviksi tulevat suositukset eduskunnan hyväksyttäviksi. Eduskunnan asemaa vahvistavat tällöin parlamentarismin säännöt: välttääkseen poliittisen vastuun hallitus saattaa toimittaa tärkeän ja ehkä kiistanalaisenkin suosituksen eduskunnan hyväksyttäväksi.

On myös huomattava, että hallituksen esityksen n:o 52/1975 vp. tarkoittama valtuuttava laki ei kata niitä suosituksia, jotka edellyttävät välittömiä rahasuorituksia vieraalle valtiolle (esim. muille sopijavaltioille) tai Kalastuskomissiolle. Tällaisia velvoitteita sisältävät suositukset on vastedeskin toimitettava eduskunnan hyväksyttäväksi — ellei sitten säädetä valtuuslakia, jolla eduskunta luopuu suosituksiin liittyvän lainsäädäntövaltansa lisäksi myös budjettivallastaan Kalastuskomission suositusten soveltamisalalla.¹³

¹² Näistä säännöistä ks. *Sipponen* Lainsäädäntövallan delegointi, Vammala 1965 passim.

¹³ Edellä olevan jo tultua ladotuksi eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen n:o 52/1975 vp. sisältyneet lakiehdotukset tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotusten käsittelyjärjestystä selviteltiin ulkoasiainvaliokunnassa. Ks. uvm 17/He 52/1975 vp.