

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastus-
lain muuttamisesta**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä joulukuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 135/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Susanna Paakkola ja kalatalousylitarkastaja Roni Selén, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Pekka Lämsineva
- professori Tapio Määttä
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori (emeritus) Antero Jyränki.

HALLITUKSEN ESITYS

Kalastuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat myöntää kalastusmatkailuyrittäjälle luvan järjestää yleiskalastusoikeuksien turvin sellaisia kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa. Muutoksen tavoitteena on helpottaa ja parantaa kalastusmatkailuyrittäjien toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä siten, että yleiskalastusoikeuksien tur-

vin voidaan toteuttaa pienimuotoisia ohjattuja ja opastettuja retkiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty lakiehdotuksen suhdetta erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Omaisuuksensuoja

Perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuuksensuojaa. Valiokunnan aikaisemmissa lausunnoissa tämä kanta ilmaistiin seuraavasti: "Kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Oikeus kalastukseen nauttii hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuksensuojaa" (ks. PeVL 13/1989 vp, s. 1/I ja vastaavasti PeVL 8/1996 vp s. 1/I).

Kalastuslain uuden 8 a §:n nojalla kalastusmatkailuyrittäjän olisi mahdollista viranomaisen (ELY-keskuksen) myöntämän luvan perusteella järjestää sellaisia pienimuotoisia kalastusretkiä, joihin osallistuu kerrallaan enintään kuusi kalastajaa ja joissa harjoitetaan kalastuslain 8 §:n 1 momentin mukaiseen yleiskalastusoikeuteen sisältyvää onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta. Tällaisten retkien järjestäminen ei enää edellyttäisi yksityisen vesialueen kalastusoikeuden haltijan lupaa, kuten nykyisin. Ehdotusta on siten arvioitava perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuksensuojan ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Uusi säännös ei sinänsä laajenna yleiskalastusoikeuden sisältöä nykyisestä, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetystä kalastuslain 8 §:n 1 momentista (PeVL 8/1996 vp). Säännös voi kuitenkin olla omiaan lisäämään yleisen kalastusoikeuden käyttöä ja siihen perustuen myös kalaveden omistajan oikeuteen kohdistuvaa rajoitusta.

Esityksessä todetaan, että matkailuyrittäjien on erittäin vaikeaa lunastaa toiminnalleen kalastusoikeuden haltijoiden lupia, mikä johtuu muun muassa vesialueiden omistuksen pirstaleisuudesta ja kalastusmatkailuyrittäjien tarpeesta riit-

tävän suuriin lupa-alueisiin. Tämän todetaan vaikeuttaneen matkailuelinkeinon kehittämistä (perustelujen s. 1—3). Muutosehdotukselle on valiokunnan mielestä osoitettavissa hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät erityisesti kalastusmatkailuelinkeinon toimintaedellytysten turvaamiseen sekä yleisesti matkailualan työllisyyden ja vesien virkistyskäytön edistämiseen.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että ELY-keskus voi esityksen mukaan asettaa luvassa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos kalataloudelliset näkökohdat tai alueen kalakantojen tila sitä edellyttävät. Lisäksi lupa myönnetään vain määrääjäksi, ja ELY-keskus voi tarpeen vaatiessa peruuttaa luvan. Kalastusoikeuden haltijoiden asemaa turvaa myös ELY-keskuksen velvollisuus pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista sekä kalastusoikeuden haltijoiden oikeus hakea muutosta ELY-keskuksen päätökseen samoin kuin luvan saaneen kalastusmatkailuyrittäjän velvollisuus suorittaa vuosittain viehekalastusmaksu kunkin läänin osalta, jossa yrittäjä järjestää kalastusretkiä. Retkeen osallistuvat virkistyskalastajat maksaisivat kalastuslain mukaiset kalastusmaksut. Nämä valtiolle maksettavat varat tuloutetaan kalastusvesialueiden omistajille.

Omistajan asemaa turvaavat myös useat nykyisen kalastuslain säännökset, joilla pyritään estämään yleiskalastusoikeudesta muodostuvia haittoja ja joihin valiokunta viittasi aikaisemmassa lausunnossaan suhteellisuusvaatimuksen kannalta olennaisina seikkoina (PeVL 8/1996 vp, s. 2—3). Näitä ovat muun muassa seuraavat: vesialueen omistajan ja alueella ammattimaisesti kalastavan mahdollisuudet käyttää kalastusoikeuttaan eivät saa kohtuuttomasti vaikeutua; ELY-keskus tai määrääjäksi myös kalastusalue voi rajoittaa tietyllä alueella kalastusta tai kieltää sen esimerkiksi kalaistutusten turvaamiseksi; kalastus ei saa aiheuttaa tarpeettomasti haittaa tai häiriötä rannan omistajalle tai haltijalle;

viehekalastusta on rajoitettu toisen pyydyksen ja asutun rannan läheisyydessä, eikä se saa haitata muuta kalastusta. Valiokunta mainitsi lausunnossaan myös yritysten järjestämän, organisoitun viehekalastuksen luvanvaraisuuden eräänä omistajan asemaa turvaavana tekijänä (PeVL 8/1996 vp, s. 2/II). Nyt käsillä olevan esityksen kannalta tämä seikka ei kuitenkaan muodostu ratkaisevaksi kokonaisarvioinnin kannalta.

Arvioidessaan aikaisemmassa lausunnossaan yleiskalastusoikeuden laajentamista viehekalastukseen valiokunta otti huomioon sen, että vesistöissä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/1996 vp s. 3/I).

Kalastusoikeuden erityisyys omaisuudenlajina on otettava huomioon myös nyt käsillä olevan esityksen arvioinnissa. Esityksessä ehdotettu ELY-keskuksen keskitetty lupaharkinta ja lupaan liitettävät rajoitukset palvelevat valiokunnan käsityksen mukaan kokonaisuutena paremmin kalastusoikeuksien haltijoiden kollektiivisia tarpeita turvata vesialueen kalakantojen kestävä hyödyntäminen kuin nykyinen yksittäisten kalastusoikeuden haltijoiden myöntämiin lupiin perustuva menettely, jossa yksi kalastusoikeuden haltija voi toiminnallaan vaikuttaa merkittävästi muiden omistamien vesialueiden kalakantoihin. Uusi lupajärjestelmä ottaa ylipäänsä aikaisempaa paremmin huomioon kalakannan monimuotoisuuden säilymisen ja saa siten tukea perustuslain 20 §:n 1 momentista, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetut säännökset ja kalastuslain muut, yleiskalastusoikeutta rajoittavat säännökset turvaavat kokonaisuutena riittävällä tavalla lainsäädännön keinoin omistajan aseman eikä ehdotus siten ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta.

Elinkeinovapaus

Ehdotettua lupasääntelyä on arvioitava myös perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, vaikkakaan kyse ei ole aikaisemmin sallitun toiminnan säätämisestä luvanvaraiseksi, vaan pikemminkin siitä, että aikaisemmin kalastusoikeuden haltijan lupaa edellyttänyt toiminta tehdään nyt mahdolliseksi viranomaiselta haettavan luvan nojalla. Ottaen huomioon sen, mitä edellä on todettu kalastusmatkailuyrittäjien vaikeuksista saada kalastusoikeuden haltijoiden lupia, on esityksessä ensisijassa kyse elinkeinon harjoittamisoikeuden edistämisestä eikä ehdotetusta luvanvaraistamisesta sinänsä ole huomautettavaa elinkeinovapauden kannalta. Uudet toimintaa rajoittavat lupaehdot alueellisista kalastusrajoituksista ja päiväkohtaisista saaliskiintiöistä eivät myöskään ole ongelmallisia elinkeinovapauden kannalta.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin sääntelyn yksityiskohtiin, joita on vielä asian jatkovalmistelussa tarkennettava. Ensinnäkin luvan myöntämisedellytykset on säännelty varsin väljästi 8 a §:n 1 momentissa. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon ainakin se, että luvan myöntämiselle aiheutuu aineellisia rajoituksia kalastuslain muista säännöksistä, samoin kuin se, että samalla vesialueella voi olla useita kalastusmatkailuyrittäjiä eikä kaikille halukkaille ole mahdollista myöntää lupaa. Luvan myöntämisedellytysten olisi perusteltua sisältää vaatimus vesialueen kalakannan hyödyntämisestä kestäväällä tavalla. Esityksen mukaan ELY-keskus myöntää luvan "toimialueelleen", mutta valiokunnan mielestä lupapäätöksessä olisi kuitenkin tarpeen määritellä myös ne kalastusalueet, joita lupa koskee. Myöntämisedellytykset on esityksessä kirjoitettu laajaan viranomaisharkintaan viittaavaan "voi myöntää" -muotoon, vaikka selkeämmin oikeusharkintaan perustuva muoto on tässä perustellumpi. Pykälän 2 momentista tulisi selkeämmin ilmetä ELY-keskuksen velvollisuus asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, kun olosuhteet sitä edellyttävät.

Kalastusoikeuden haltijoiden muutoksenhakumahdollisuuden turvaamiseksi ELY-keskuk-

sen lupapäätöksistä tulee asian jatkovalmistelussa selvittää, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa järjestää kalastusoikeuden haltijoiden tiedonsaanti lupapäätöksistä. Tiedonsaanti on tarpeen vaatiessa turvattava säännösperusteisesti.

Pykälän 1 momentissa osoitetaan luvan hakemismahdollisuus "kalastusmatkailuyrittäjälle". Ilmaisu on epätasällinen, ja sitä on tulkintaongelmien välttämiseksi täsmennettävä. On myös mahdollista, ettei luvanhakijasta säädetä nimenomaisesti laissa (vrt. kalastuslain 8 §:n 1 momentin viimeinen virke), jolloin hakijana voi-

si olla oikeushenkilö muultakin elinkeinoalalta tai itsenäisesti toimiva kalastusopas.

Pykälän 3 momentissa säädetty luvan peruuttaminen on kytkettävä luvan ehtojen olennaiseen rikkomiseen valiokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön edellyttämällä tavalla (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5—6).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucélér /r
Tom Packalén /ps
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölle /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunnan enemmistö katsoo, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta.

Enemmistön kannasta poiketen katson, että lakiehdotus merkitsee olennaista rajoitusta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään esittänyt luettelon perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Valiokunnan kannan mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Lopuksi rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Lakiehdotuksen aikaansaama omaisuuden suojan rajoitus on ongelmallinen ainakin hyväksyttävyyysvaatimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

Hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaan perusoikeusrajoituksen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

Lakiehdotuksessa omaisuudensuojan rajoituksen hyväksyttävyyttä perustellaan perustuslain 18 §:n mukaisella elinkeinovapauden turvaamisella ja julkisen vallan velvollisuudella lisätä työllisyyttä. On kuitenkin kyseenalaista, voiko rajoitusta näin tarkastella ikään kuin perusoikeusjärjestelmän sisäisenä kysymyksenä.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei tällaiselle tulkinnalle saada tukea.

Omaisuuksien suojan rajoituksen hyväksyttävyyttä perustellaan myös kalastusmatkailuelinkeinon toimintaedellytysten laajentamisella. Lakiehdotuksen mukaan muutoksesta seuraavat työllisyys-, matkailutulo- ja aluekehitysvaikutukset muodostavat merkittävän positiivisen yhteiskunnallisen kokonaisvaikutuksen, jota ei voida jättää huomioimatta. Esityksessä ei kuitenkaan yksilöidä, mitä nämä merkittävät vaikutukset voisivat olla. Mielestäni perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyysvaatimuksen täyttymistä ei nyt voida arvioida, koska esitys ei sisällä selvitystä siitä, mitä nämä mainitut työllisyys-, matkailutulo- ja aluekehitysvaikutukset ovat.

Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymiseen liittyvään valtiosääntöoikeudelliseen punnintaan vaikuttaa esimerkiksi mahdollisten rajoituksesta aiheutuvien haittojen korvaaminen.

Lakiehdotuksen perusteluissa katsotaan, että vesialueen omistajille maksettu korvaus kattaa omistajille mahdollisesti aiheutuvat haitat. Katson, että on selvää, että lakiehdotuksen aikaansaama rasitus vesialueille aiheuttaa enemmän haittaa kuin nykyisessä tilanteessa. Siksi vesialueen omistajille maksettavan korvauksen tulisi olla kohtuullinen. Nyt ehdotettu vuosittainen ja läänikohtainen 100 euron korvaus on epäsuhteessa siihen hyötyyn, mitä kalastusmatkailuyrittäjät saisivat harjoittaessaan elinkeinoansa toisen omistamalla vesialueella. Lisäksi on huomioitava, että kyseinen 100 euron korvaus jaet-

taisiin kaikkien vesialueen omistajien kesken. Yksittäinen vesialueen omistaja saisi siten vain murto-osan tästä 100 eurosta, riippumatta siitä, missä määrin hänen omistamaansa vesialuetta hyödynnettäisiin elinkeinon harjoittamiseen. Jo yleisen tietämyksen perusteella on selvää, että tietyillä, hyviksi kalavesiksi tunnetuilla vesialueilla kalastuspaine olisi kova.

Koska esitykseen ei nyt sisälly tarkkaa selvitystä siitä, millä tavalla tämä 100 euron korvaus tosiasiallisesti jakautuisi, ei ole mahdollista arvioida, olisiko vesialueen omistajille maksettava korvaus kohtuullinen. Selvityksen puuttuessa ei ole myöskään mahdollista arvioida, täyttyykö perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimus.

Katson tämän lisäksi, että lakiehdotus on ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden kannalta. Laki asettaa yhden elinkeinonharjoittajien ryhmän eli kalastusmatkailuyrittäjät etuoikeutettuun asemaan suhteessa muihin ryhmiin, joiden elinkeinon harjoittamisen mahdollisuutta oikeus kalastaa toisen omistamalla vesialueella parantaisi. Näistä muista ryhmistä voidaan erityisesti mainita kalastuselinkeinojen harjoittajat. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentin vaatimaa hyväksyttävää syytä sille,

miksi eräs elinkeinonharjoittajien ryhmä asetettaisiin muihin elinkeinonharjoittajiin nähden etuoikeutettuun asemaan toisen omistaman vesialueen kalakannan taloudellisessa hyväksi käyttämisessä.

Lopuksi voidaan perustellusti kysyä, mikä merkitys perustuslakivaliokunnan enemmistön nyt omaksumalla kannalla tulee olemaan omaisuussuojalle tulevaisuudessa. Merkitseekö uusi tulkintalinja, että myös muun kiinteän omaisuuden suoja voidaan tulevaisuudessa rajoittaa esimerkiksi niin, että elinkeinonharjoittaja ilman omistajan lupaa voisi hyödyntää maalla sijaitsevaa kiinteistöä oman elinkeinon harjoittamisensa turvaamiseksi?

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska annetun puutteellisen selvityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida saati todeta, täytyvätkö perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimus.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2012

Elisabeth Naucélér /r