

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 turvin voidaan toteuttaa pienimuotoisia ohjattuja ja opastettuja kalastusretkiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Kalastuslain (286/1982) 8 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus harjoittaa onkimista ja pilkkimistä sekä viehekalastusta yhdellä vavalla ja vieheellä. Onginta-, pilkintä- ja viehekalastuskilpailuja sekä muita vastavia järjestettyjä tilaisuuksia varten on kuitenkin saatava kalastusoikeuden haltijan lupa. Kyseiset yleiskalastusoikeutta koskevat säännökset ovat olleet voimassa vuoden 1997 alusta alkaen. Mainitun lainmuutoksen jälkeen kalastusmatkailu on kasvanut Suomessa voimakkaasti. Perinteisten kalatalous- ja matkailuyrittäjien rinnalle on syntynyt myös uusi ammattikunta, kalastusoppaat, jotka tekevät yhteistyötä maaseudun majoitus- ja matkailuyrittäjien kanssa. Vaikka kalastusmatkailuyrittäjät tarjoavat asiakkailleen kaikenlaisia kalastustapoja ja -muotoja, opastettujen vapakalastusmatkojen kysyntä on suurinta.

Korkein oikeus on 11 päivänä kesäkuuta 2006 antamassaan ennakkoratkaisussa (KKO:2006:70) tulkinnut kalastuslain 8 §:ää siten, että kalastusoppaan seurassa kolmen henkilön harjoittama viehekalastus oli kalas-

tuskilpailua vastaava järjestetty tilaisuus, johon kalastusoppaan olisi pitänyt hankkia kalastusoikeuden haltijan lupa. Korkeimman oikeuden päätöksen mukaan kalastusoppa tarvitsee kalastusoikeuden haltijalta kalastusluvan kuljettaessaan asiakkaitaan. Jos sama kolmen hengen ryhmä olisi ollut keskenään kalastamassa läänikohtaisen viehekalastusmaksun nojalla, lupaongelmaa ei olisi ollut. Lupatarve syntyi, koska ryhmä kalasti kalastusoppaan veneessä.

Korkeimman oikeuden tulkinta vaikeuttaa maaseutumatkailun kehittämistoimia ja kalastusoppaiden elinkeinon harjoittamista erityisesti merialueella ja rannikolla. Ennakkoratkaisun jälkeen on käynyt ilmi, että tietyillä alueilla kalastusoppaiden ja muiden matkailuyrittäjien on ollut erittäin vaikeaa lunastaa toiminnalleen kalastusoikeuden haltijan lupia. Erityisen ongelmallista tarvittavien lupien saanti on ollut merialueella, jossa kalastusmatkailupalveluiden kysyntä on suurta. Lupaongelman taustalla on vesialueiden omistuksen pirstaleisuus. Kalastusmatkailuyrittäjät tarvitsevat käyttöönsä riittävän suuria vesialueita, jotta he pystyvät tarjoamaan asiakkailleen laadukasta kalastusta

ympäri vuoden. Isot lupa-alueet takaavat myös sen, että kalastuspaine jakaantuu laajalle alueelle.

Kalastusmatkailuyrittäjien lupien saantia hankaloittavat luultavasti myös ennakkoluulot ja tiedon puute. Osa vesialueiden omistajista pelkää kalakantojen kärsivän ja häiriön lisääntyvän kalastusmatkailun seurauksena.

Kalastusmatkailutilaisuuksiin tarvittavien lupien järjestäminen ilman lainmuutosta ei ole tuonut tulosta. Vesialueiden omistajille on laadittu sopimusmalli vesialueiden vuokraamisesta kalastusmatkailutoimintaan. Sopimusmalli ei kuitenkaan ole helpottanut kalastusmatkailuyrittäjien luvansaantia.

Kalastusmatkailun turvaamiseksi elinkeinona sekä maaseudun ja rannikkoalueiden elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi kalastuslakisäädöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat myöntää omalle toimialueelleen kalastusmatkailuyrittäjälle enintään viiden vuoden määräajaksi luvan järjestää kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen onkimis-, pilkkimis- ja viehekalastusoikeuksien, eli niin sanottujen yleiskalastusoikeuksien turvin, sellaisia kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu kalastuksen järjestävän henkilön lisäksi enintään kuusi kalastajaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulisi lupapäätöstä tehdessään ottaa huomioon kalataloudelliset näkökohdat ja alueen kalakantojen tila. Säännökset ehdotetaan otettaviksi kalastuslakiin lisäämällä siihen uusi 8 a §.

Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat myöntää esityksessä tarkoitettujen lupien enintään viiden vuoden määräajaksi. Määräaikaisuus on perusteltua sekä omaisuudensuojan näkökulmasta että luvan tarpeellisuuden ja siihen liittyvien reunaehtojen tarkistamisen mahdollistamiseksi.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille annettaisiin myös mahdollisuus asettaa esityksessä tarkoitettuihin lupiin reunaehtoja, jotka perustuvat kalataloudellisiin näkökohtiin ja alueen kalakantojen tilaan. Esimerkiksi uhanalaisten kalakantojen suojelemiseksi tai ammattikalastuksen toimintaedellytysten turvaamiseksi voi olla tarpeen asettaa myönnettäviin lupiin alueellisia kalastusrajoituksia tai lajikohtaisia päiväsaaliskiintiöitä. Elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto edellä tarkoitettujen kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista, jotta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on käytössään ajantasainen tieto lupapäätöksiä tehdessään.

Esityksessä annetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle oikeus peruuttaa myönnetty lupa, jos luvanhaltija rikkoo luvan myöntämisen yhteydessä asetettuja ehtoja eikä luvanhaltija elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta lopeta asetettujen ehtojen rikkomista.

Luvanhaltijan pitäisi lisäksi suorittaa kalenterivuositteittäin valtiolle 100 euron suuruinen viehekalastusmaksu kunkin sellaisen 88 §:n 2 momentissa tarkoitettujen läänien osalta, jonka alueella kalastusmatkailuyrittäjä järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia.

Kalastusmatkailuyrittäjät voisivat siis jatkossa toteuttaa osanottajamääriltään vähäisiä kalastustapahtumia, joissa harjoitetaan kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myöntämien lupien turvin.

Sen sijaan osanottajamääriltään suuremmat kalastusmatkailutilaisuudet, kalastuskilpailut ja muut suuret kalastustapahtumat edellyttäisivät jatkossakin aina kalastusoikeuden haltijan myöntämän luvan.

Ehdotettu henkilömääräraja, kuusi kalastajaa, perustuu siihen, että kannattava kalastusmatkailutoiminta ei onnistu ilman riittävän suurien ryhmien. Lisäksi suurimpiin kalastusoppaiden käyttämiin veneisiin mahtuu enimmillään kuusi kalastajaa.

Kalastuslaki ei nykymuodossaan tarjoa muita ratkaisuvaihtoehtoja kalastusmatkailuyrittäjien lupa-asian järjestämiseksi. Kalastusalueet, joita on noin 220, muodostaisivat alueellisesti niin suuria vesialuekokonaisuuksia, että niillä voitaisiin harjoittaa kalastusmatkailutoimintaa. Osakaskunnat voivat kalastuslain 64 §:n mukaan siirtää erillisellä päätöksellään kalastuslupien myöntämisen kalastusalueelle, mutta näitä siirtoja ei ole käytännössä tehty siinä määrin, että niiden avulla voitaisiin helpottaa kalastusmatkai-

luvyrittäjien lupaongelmaa. Kalastusalueet eivät ole kalastusoikeuden omistajia tai haltijoita, joten ne eivät voi omilla päätöksillään toimia kalastusluvan myöntäjinä.

Lisäksi on huomioitava, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kalastusalueet eivät ole viranomaisia, vaikka niille on osoitettu joitakin viranomaistehtäviä. Kalastusmatkailuyrittäjille annettava lupa liittyy kahteen perusoikeuteen, omaisuuden suojaan sekä elinkeinotoiminnan harjoittamiseen, joten kyseessä on vaikutuksiltaan niin merkittävä julkinen hallintotehtävä, ettei sitä voitaisi antaa kalastusalueelle.

Tässä esityksessä kalastusmatkailuyrittäjällä tarkoitetaan sellaista elinkeinonharjoittajaa, joka järjestää tilaisuuksia, joissa harjoitetaan onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Yleistä

Esitetyllä lainmuutoksella turvattaisiin kalastusoppaiden, kalastusmatkailuyrittäjien ja muiden maaseudun matkailuyrittäjien elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä helpottamalla ja selkeyttämällä kalastuslupapolitiikkaa. Kalastusmatkailun kehittämisen valtakunnallisen toimenpideohjelman (MMM:n julkaisuja 2/2008) mukaan kalastusmatkailulla on merkittävää kasvupotentiaalia, jota on jarruttanut muun muassa huonosti toimiva kalastuslupajärjestelmä. Maa- ja metsätalousministeriön teettämän selvityksen (MMM:n julkaisuja 3/2005) mukaan maamme toimi vuonna 2005 arviolta 1 200—1 400 sellaista maaseutumatkailuyritystä, jotka saavat säännöllisesti tuloja kalastusmatkailijoilta. Tällä hetkellä luvun arvioidaan olevan edellä mainittua suurempi. Toimenpideohjelman mukaan Suomessa vieraillee vuosittain arviolta 200 000—300 000 kalastavaa matkailijaa. He jättävät Suomeen noin 55—80 miljoonaa euroa, joista valtaosa

kohdistuu majoitus- ja ravitsemuspalveluihin. Näin ollen esitetty lainmuutos parantaa myös maaseudun palveluyritysten elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä. Esityksen myönteiset tulo- ja työllisyysvaikutukset kohdistuvat erityisesti saaristoon ja maaseudulle, joissa muita työtilaisuuksia on niukasti. Kokonaisuutena arvioiden esitetystä muutoksesta seuraavilla positiivisilla työllisyys-, matkailutulo- ja aluekehitysvaikutuksilla on painava yhteiskuntapoliittinen kokonaismerkitys.

2.2 Vaikutukset kalastusoikeuden haltijoiden asemaan ja kalakantoihin

Muutoksella ei arvioida olevan olennaisia vaikutuksia yksityisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaan eikä kalakantojen tilaan. Läänikohtainen viehekalastusjärjestelmä, joka antoi kaikille oikeuden kalastaa yhdellä vavalla, kelalla ja vieheellä, on ollut voimassa vuodesta 1997, joten lainmuutos ei aiheuta merkittävää muutosta vesialueiden käyttöön. Esitetty muutos mahdollistaa sen, että kaikille kuuluvaa yleiskalastusoikeutta voidaan käyttää myös pienimuotoisissa kalastusmatkailutapahtumissa.

Muutoksen ei myöskään odoteta vaikuttavan kalakantoihin, koska se ei sinällään lisää kalastuspainetta ja se mahdollistaa kalastusmatkailutoiminnan laajoilla vesialueilla. Kalastusmatkailutoiminnan aiheuttama kalastuspaine jakaantuu siten laajalle. Kalastusmatkailuyrittäjät eivät myöskään pyydä kaloja myyntiin, joten he ja heidän asiakkaansa poistavat vesistöistä kalaa kohtuullisesti. Saalisvarmuus on pitkäjänteisen kalastusmatkailutoiminnan perusedellytys.

Hyväksyessään kalastuslain muutoksen (1045/1996) eduskunta edellytti muun muassa, että maaseutuelinkeinopiirit (nykyiset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos luovat yhdessä seurantajärjestelmän, jolla seurataan koko maassa läänikohtaisen viehekorttijärjestelmän käytännön toimivuutta ja vaikutusta petokalakantoihin, ja että seurannan tuloksista raportoidaan vuosittain eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle. Yhteenvedon raporteista voidaan todeta, että viehekalastuksen aiheuttamasta häirinnästä ei juuri

ole tullut yhteydenottoja työvoima- ja elinkeinokeskuksiin tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin eikä kyseessä olevalla kalastusmuodolla näytä olevan haitallista vaikutusta petokalakantoihin. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuoreimman raportin (Läänikohtaisen viehekorttijärjestelmän vaikutukset petokalakantoihin, 18.12.2009) mukaan tutkituissa Suomenlahden ja Saaristomeren meritaimen-, kuha- ja haukikannoissa ei havaittu sellaisia muutoksia, joiden voitaisiin osoittaa johtuvan viehekalastuskäytännön muutoksista.

Jos jonkin kalakannan tila kuitenkin edellyttää, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat perustelluilla syillä liittää kalastusmatkailuyrittäjille myönnettäviin lupiin alueellisia kalastusrajoituksia sekä lajikohtaisia päiväsaaliskiintiöitä.

2.3 Häirinnän kieltäminen

Kalastuslainsäädännössä otetaan jo huomioon kalastuslain 8 §:n nojalla harjoitettavasta kalastuksesta mahdollisesti aiheutuva häiriö. Kalastuslain 39 §:ssä kielletään kaikki sellainen toiminta, josta voi aiheutua haittaa tai häiriötä rannan omistajalle tai haltijalle. Lisäksi samassa lainkohdassa todetaan erikseen, että onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta ei saa harjoittaa niin lähellä toisen asuttua rantaa, laituria, uimarantaa, jäätietä tai muuta niihin verrattavaa aluetta, että siitä aiheutuu haittaa tai häiriötä. Edellä mainitun lisäksi kalastuslain 11 §:n 2 momentti mahdollistaa viehekalastuksen kieltämisen liiallisen häirinnän estämiseksi.

Esitetty lainmuutos ei lisää rantojen omistajiin tai muihin vesistöjen luvallisiin käyttäjiin kohdistuvaa häiriötä, koska esitys ei aiheuta merkittävää muutosta vesialueiden käyttöön eikä kokonaiskalastuspaineeseen. Kalastusoppaiden määrä on verrattain pieni suhteessa muiden kalastuslain 8 §:ssä säädettyjen yleiskalastusoikeuksien turvin kalastavien määrään. Lisäksi kalastusoppaiden läsnäolo kalastusretkillä osaltaan varmistaisi sen, että kalastusmatkailijat noudattavat hyvää kalastustapaa ja voimassa olevia määryksiä.

2.4 Omistajille maksettavat korvaukset

Kun viehekalastusoikeudesta säädettiin, edellytyksenä oli, että viehekalastusmaksuina kertyneet varat tuloutetaan vesialueiden omistajille. Sillä taattiin, ettei viehekalastusoikeus loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Esitys pohjautuu olemassa olevaan omistajakorvausjärjestelmään. Kun kalastusmatkailuyrittäjät harjoittavat toimintaansa viehekalastusmaksujen turvin, he maksavat esityksen mukaiset yrityksen läänikohtaiset viehekalastusmaksut sekä tarvittaessa asiakkaidensa normaalit lakisääteiset kalastusmaksut: kalastuksenhoitomaksun ja läänikohtaisen viehekalastusmaksun, jolloin läänikohtaisina viehekalastusmaksuina kertyneet varat ohjautuvat vesialueiden omistajille korvaukseksi kalastusoikeuden käytöstä. Myös osa kalastuksenhoitomaksuina kertyneistä varoista ohjataan vesialueiden omistajille.

Esityksen ei oleteta aiheuttavan vesialueiden omistajille sellaista haittaa, josta aiheutuisi perustuslain omaisuudensuojasta johtuvia muita lisäkorvausvaatimuksia, koska esitys ei aiheuta merkittävää muutosta vesialueiden käyttöön ja kalastusmatkailutoiminnasta aiheutuva kalastuspaine jakaantuu laajalle. Esitys kohtelee vesialueiden omistajia tasapuolisesti, eikä se muodostu omistajille kohtuuttomaksi, joten korvausjärjestelmän katsotaan turvaavan omistajille riittävät korvaukset omaisuuden käytöstä.

2.5 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen odotetaan vaikuttavan positiivisesti maaseudun työllisyyteen sekä matkailutulokertymään.

Esitys lisää vähäisessä määrin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten työmäärää, mutta ei edellytä lisäresursseja. Esityksestä aiheutuvien tehtävien kustannukset on tarkoitettu rahoittamaan valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisin maksutuloin.

Kalastusmatkailuyrittäjän suorittamaa 100 euron suuruista viehekalastusmaksua käsitellään kuten muitakin viehekalastusmaksuja, joten maksun keräämisestä ja kertyneiden varojen jakamisesta ei aiheudu lisätyötä tai -kuluja valtiolle. Maksu on luonteeltaan omis-

tajakorvaus ja valtion näkökulmasta lähinnä läpikuluerä. Maksuina kerätyt varat tuloutetaan valtion talousarvion momentille 12.30.43 ja maksetaan menomomentilta 30.40.52.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, työvoima- ja elinkeinokeskuksilta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta, Maaseutuvirastolta, Metsähallitukselta, Saamelaiskäräjiltä, Kalatalouden Keskusliitto ry:ltä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:ltä, Suomen Ammattikalastajaliitto ry:ltä, Matkailun edistämiskeskukselta ja Suomen Kalastusopaskilalta. Lausuntoja saatiin pyydettyiltä tahoilta yhteensä 19 kappaletta. Lisäksi 9 lausuntoa tuli tahoilta, joilta sitä ei erikseen pyydetty. Lausuntoja saatiin näin ollen kaikkiaan 28 kappaletta. Saaduista lausunnoista on tehty lausuntoyhteenvedo. Valtaosa niistä lausunnonantajista, joilta pyydettiin lausunto, puolisivat asetusluonnoksen esitystä ja suhtautuvat siihen myönteisesti tai neutraalisti. Kritiikkiä esittäneet tahot eivät suoranaisesti vastustaneet kalastusmatkailuyrittäjien kalastuslupa-asioiden järjestämistä: kritiikki kohdistui lähinnä valmistelun ajankohtaan sekä siihen, että ammattikalastajien lupa-asia jää edelleen ratkaisematta. Esitettyyn lainmuutokseen kaivattiin myös määritelmiä ja rajauksia: esimerkiksi yleiskalastusoikeuksien turvin opastettavan ryhmän koolle toivottiin maksimihenkilömäärä. Esityksen katsottiin tarkoittavan myös sitä, että perustuslain 18 §:n mukainen elinkeinovapaus menisi perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan edelle.

Oikeusministeriön lausunnossa todettiin, että oikeuksien sisällön ja laajuuden olisi hyvä käydä riittävän selvästi ilmi laista ja että lakiin on syytä lisätä säännökset toiminnan rajoituksista.

Esitystä on muutettu saatujen lausuntojen perusteella muun muassa siten, että elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukset toimisivat luvanmyöntäjinä, että lupa olisi määrä-

aikainen ja että luvalla voitaisiin asettaa reunaehtoja. Lisäksi toiminta on kytketty nimenomaan kalastusmatkailutoimintaan. Lisäksi yleiskalastusoikeuksien turvin kalastavalle ryhmälle määriteltiin enimmäiskoko ja edellytetään, että kalastusmatkailuyrittäjän tulee luvan lisäksi suorittaa 100 euron suuruisen viehekalastusmaksu kunkin läänin osalta, jonka alueella kalastusmatkailuyrittäjä järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia. Esityksessä on huomioitu myös se, että kalastuslaissa on jo säädetty rajoituksia kyseessä olevien yleiskalastusoikeuksien käytölle.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan, samoin kuin omistajan oikeuden asettaa muille hänen omaisuutensa käyttörajoituksia ja -esteitä.

Ehdotuksella on merkitystä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta, sillä vesialueen omistajalle kalastuslain 5 §:ssä annettua oikeutta päättää kalastusmatkailutoiminnasta vesialueellaan ehdotetaan rajoitettavaksi. Tosin on syytä huomioda, että kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus määrätä kalastuksesta kuuluu vesialueen omistajalle, jollei jäljempänä kalastuslaissa muuta säädetä. Näin ollen kalastuslain 5 §:ssä omistajalle osoitettu määräämisoikeus ei ole ehdoton, vaan lailla on mahdollisuus säätää siihen poikkeuksia.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että omaisuus ei ole perustuslain suojaama kaikkia käyttörajoituksia vastaan, ja että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 80 §:n mukainen lailla säätämisen vaatimus edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on sää-

dettävä lailla. Ehdotetuissa säännöksissä on lailla säätämisen vaatimuksen mukaisesti eduskuntalain tasolla tarkoin määritelty omaisuudenkäyttörajoituksen sisältö; kalastusmatkailuyrittäjän oikeus harjoittaa pienimuotoista yritystoimintaa kalastuslain 8 §:n mukaisten yleiskalastusoikeuksien nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myönnettä tähän luvan.

Ehdotetuilla säännöksillä aiheutettavan perusoikeuden rajoituksen olennainen sisältö ilmenee hyvin yksiselitteisesti ja täsmällisesti lain tasolla ja rajoitus on siten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen mukainen. Kalastusmatkailuyrittäjä voisi saada luvan järjestää kalastuslain 8 §:ssä tarkoitettujen yleiskalastusoikeuksien nojalla sellaisia kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa. Mitään muita omaisuudenkäyttörajoituksia ei ehdotetuista säännöksistä voisi johtua, eikä lainsoveltajalle jäisi rajoituksen laajuuden suhteen harkintavaltaa. Luvalla olisi mahdollista asettaa lisäksi rajoittavia ehtoja, jotka vaikuttaisivat vesialueen omistajaan kohdistuvaan omaisuudenkäyttörajoitukseen ainoastaan sen vaikutuksia pienentämällä. Säännökset vastaavat näin ollen ainoastaan niiden taustalla vaikuttavaa tosiasiallista rajoitustarvetta, eivätkä ole luonteeltaan avoimia.

Perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta oleellinen on perustuslakivaliokunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antama lausunto PeVL 8/1996 vp, jossa valiokunta on analysoinut voimassa olevaa kalastuslain 8 §:n 1 momenttia valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Asiaa arvioidessaan valiokunta otti huomioon, että vesistöissä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta siihen syntyvä kalastusoikeus on sängen erikoislaatuinen omaisuudenlaji.

Perustuslakivaliokunta piti yleistä viehekalastusoikeutta koskevan uudistuksen taustalla ollutta vesien virkistyskäyttötarvetta yhteiskunnalliselta kannalta niin merkityksellisenä, että se muodosti perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän perusteen yleiseen viehekalastusoikeuteen perustuvalla omaisuudenkäyttörajoitukselle. Perustuslakivalio-

kunta totesi lausunnossaan, että silloisen lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin luvanvaraisuussäännöksen tuli kiistattomasti kattaa esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa jokin yritys järjestäisi organisoitua viehekalastusta toisen vesialueella. Tässä esityksessä tarkoitettu pienimuotoinen kalastusmatkailutoiminta edellyttäisi viranomaislupaa sekä omistajakorvaukseksi ohjautuvan maksun suorittamista.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti suhteellisuusvaatimuksen toteumista arvioidessaan huomiota erityisesti viehekalastuksen tehokkuuteen, kalastustavan kohteena olevan kalakannan laatuun ja määrään, kalastuksen vaikutukseen vesialueen pysyvän tuoton kannalta sekä kalastusoikeuden haltijan tarpeisiin, menetyksiin ja kustannuksiin. Lausunnon laatimisen aikaan nykyisenkaltaista kalastusopastointia ei kuitenkaan juuri ollut olemassa, eikä organisoidun viehekalastuksen laajuutta tai vaikutuksia voitu täysin arvioida. Käytännössä kalastusmatkailuyrittäjän johdolla tapahtuvan viehekalastuksen vaikutukset voivat harvoin rajoittua yhden tahon omistamalle vesialueelle. Toimintaa harjoitetaan erityisesti merialueilla ja suurien vesistöjen alueella. Kun omaisuuden suojan kohteena on kalastusoikeus, jonka kohteena on vesistöissä vapaasti liikkuva kalakanta, yhden kalastusoikeuden haltijan myöntämä lupa vaikuttaa myös muiden omistamien vesialueiden kalakantoihin ja näin ollen kalastusoikeuden haltijoiden mahdollisuuksiin käyttää omaisuuttaan. Esityksessä ehdotettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimesta tapahtuva keskitetty luvanmyöntäminen sekä lupaan liitettävät rajoitukset palvelevat kokonaisuutena paremmin kalastusoikeuksien haltijoiden kollektiivisia tarpeita turvata vesialueen kalakantojen kestävä hyödyntäminen. Lisäksi uuden lupajärjestelmän piiriin kuuluva kalastusmatkailutoiminta on pienimuotoista ja rinnastuu pyydysten tehokkuuden sekä pyynnin säännöllisyyden puolesta enemmän virkistyskalastukseen kuin ammattikalastukseen. Sellaisena se tukee uusien harrastajien pääsyä lajin pariin ja ammattimaisesti ohjattuna toimintana turvaa itsenäistä viehekalastusta tehokkaammin kalastuslainsäädännössä säädettyjen ehtojen ja rajoitusten noudattamista.

Esitetystä muutoksesta seuraavat työllisyys-, matkailutulo- ja aluekehitysvaikutukset muodostavatkin merkittävän positiivisen yhteiskunnallisen kokonaisvaikutuksen, jota ei voida jättää huomiotta vesialueen omistajan määräämisoikeuden rajoittamisen edellytyksiä harkittaessa. Vaikutus on merkityksellinen erityisesti perusoikeusrajoituksen suhteellisuuden ja rajoitusperusteen hyväksyttävyyden arvioinnissa.

Nyt käsillä oleva ehdotus ei, salliessaan pienimuotoisen kalastusmatkailutoiminnan, varsinaisesti aiheuttaisi omistajan kannalta haitallista muutosta virkistyskalastustoiminnan luonteeseen, eikä yleiskalastusoikeuksien sisältöön. Luvanvaraista toimintaa koskisivat lisäksi kaikki viehekalastukselle yleisesti asetetut ja kalastuslain nojalla asetettavat rajoitukset sekä luvalla mahdollisesti asetettavat erityiset ehdot. Ehdotus ei näin ollen rajoitaisi omaisuuden suojaa oleellisesti nykytilannetta laajemmin.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kalastuslain 8 §:n 1 momenttia koskevan mietinnön (MmVM 9/1996) mukaan luvanvaraisuutta harkittaessa tuli osallistujien määrän lisäksi ottaa huomioon toiminnan jatkuvuus ja säännönmukaisuus. Tässä esityksessä on otettu kantaa vain osallistujamääriin, koska esitys mahdollistaisi kalastuksen lähes kaikkialla, jolloin kalastuspaine jakaantuu hyvin laajalle. Perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyden osalta on keskeistä lisäksi huomioida, että ehdotettu säännös edesauttaisi kalastusoppaiden ja kalastusmatkailuyrittäjien ammatinharjoittamista ja näin ollen edistäisi osaltaan perustuslain 18 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä. Esitys edistäisi siten oikeuden työhön ja elinkeinovapauden edellytysten turvaamista nykyistä omistajan lupaan perustuvaa käytäntöä paremmin.

Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus turvata kalastusmatkailun toimintaedellytyksiä laajentamalla vähäisesti viehekalastusoikeuden käyttömahdollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 8/1996 vp.) mukaan viehekalastusoikeuden säätäminen yleiskalastusoikeudeksi merkisi omistajan käyttöoikeuden rajoittamista samassa suhteessa kuin missä yleiskalastusoikeutta yksityisillä vesialueilla lisättiin. Edellytyksenä

viehekalastusoikeuden säätämiseksi tavallisella lailla yleiskalastusoikeudeksi oli se, että kyseiseen oikeuteen kohdistettiin lukuisia rajoituksia ja että viehekalastusmaksuina kertyneet varat tuloutetaan vesialueiden omistajille. Näillä toimenpiteillä taattiin, ettei viehekalastusoikeus loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Nyt esitetty rajoitus ei käytännössä omistajiin kohdistuvilta vaikutuksiltaan juurikaan poikkeaisi kalastuslain nykyjärjestelmän mukaisen, rajoitetun ja korvauksenvaraisen, viehekalastusoikeuden vaikutuksista. Lisäksi on huomioitava, että esityksessä tarkoitettu oikeus järjestää pienimuotoisia kalastusmatkailutilaisuuksia ei seuraisi suoraan kalastuslain 8 §:ssä tarkoitettua viehekalastusoikeudesta, vaan se edellyttäisi lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen myöntämän luvan saamista sekä esityksen mukaisten viehekalastusmaksujen suorittamista.

Ehdotettujen säännösten mukaan sallittu pienimuotoinen kalastusmatkailutoiminta ei siten ole omaisuudenkäyttörajoituksena liian laaja suhteessa sillä tavoiteltuun yhteiskunnalliseen etuun. Rajoitus ei myöskään ole sisällöltään niin voimakas, että sen voitaisiin tulkita menevän vesialueen omistajan omistusoikeuden ydinalueelle. Viehekalastusoikeudesta omistajille maksettavat korvaukset riittäisivät kattamaan myös ehdotetun säännöksen soveltamisesta omistajille mahdollisesti aiheutuvan haitan.

Omaisuudensuojan rajoittamiseen liittyvän oikeusturvavaatimuksen osalta oleellisia ovat erityisesti kalastuslain säännökset muutoksenhausta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen. Kalastusmatkailuyrittäjälle myönnettyyn lupaan tyytymätön asianosainen, kuten esimerkiksi vesialueen omistaja, voisi hakea päätökseen muutosta kalastuslain 123 §:n 3 momentin mukaisesti valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan.

Koska ehdotuksessa tarkoitettu lupa vaikuttaa elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksiin sekä vesialueen omistajan omaisuuden käyttöön, luvan myöntämisen katsotaan sisältävän julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain

lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esityksessä ehdotettu luvanmyöntämismahdollisuus annettaisiin tästä syystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Ehdotettu lainmuutos ei varsinaisesti tarkoita elinkeinotoiminnan luvanvaraistamista, vaan tavoitteena on luoda uusi lupatyyppejä olemassa olevien lupien rinnalle. Kalastusmatkailuelinkeinoa on yhä mahdollista harjoittaa esimerkiksi kalastusoikeuden haltijan myöntämän luvan turvin. Mutta koska joissain tapauksissa kalastusmatkailutoiminnan harjoittaminen ei käytännössä onnistu ilman esityksessä tarkoitettua lupaa, asiaa on syytä tarkastella myös elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa elinkeinovapauden rajoittamisen edellytyksiin muun muassa silloin, kun kysymys on ollut toiminnanharjoittajalle asetetusta velvollisuudesta hakea toimilupaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (esimerkiksi PeVL 23/2000 vp). Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 24/2000 vp). Ehdotuksessa on määritelty ne seikat, jotka viranomaisen tulee ottaa huomioon lupapäätöstä tehdessään.

Kalastusmatkailuyrittäjälle myönnetyn luvan peruuttaminen on merkityksellinen asia elinkeinotoiminnan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt lu-

van peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä sitoa luvan peruuttamismahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen (esimerkiksi PeVL 8/2006 vp). Ehdotetuissa säännöksissä luvan peruuttaminen on sidottu perustuslakivaliokunnan edellyttämiin olennaisiin väärinkäytöksiin. Lisäksi tässäkin yhteydessä on huomioitava, että vaikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupa tulisi peruutetuksi, kyse ei ole elinkeinon harjoittamisen oikeuden täydellisestä poistamisesta.

Ehdotettua lainmuutosta on syytä tarkastella myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Ehdotettu lainmuutos edistäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta, sillä sen ansiosta kansalaiset voisivat käyttää yleiskalastusoikeuksiaan samoin edellytyksin riippumatta siitä, käyttävätkö he niitä ammatillisen oppaan johdolla vai ilman palvelunjärjestäjän mukana oloa. Vallitsevassa lainsäädännöllisessä tilanteessa yleiskalastusoikeuksia saavat käyttää kaikki muut pienimuotoista kalastusta harjoittavat henkilöt ja ryhmät paitsi kalastusmatkailuyrittäjien asiakkaat.

Edellä esitetyillä perusteilla voidaan katsoa, että ehdotettu muutos täyttää omaisuuden suojan rajoitusten osalta perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut yleiset edellytykset, eikä se ole ristiriidassa perustuslain 15 §:n kanssa. Edellä esitetyin perustein katsotaan, että lainmuutosehdotus voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Koska lakiehdotus liittyy perustuslakiin, pidetään suotavana, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kalastuslakiin (286/1982) uusi 8 a § seuraavasti:

8 a §

Kalastusmatkailun toimintaedellytysten turvaamiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kirjallisesta hakemuksesta myöntää toimialueelleen kalastusmatkailuyrittäjälle enintään viiden vuoden määräajaksi luvan järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa kerrallaan ja joissa harjoitetaan 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi luvassa asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos kalataloudelliset näkökohdat tai alueen kalakantojen tila sitä edellyttävät. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi peruuttaa luvan, jos luvanhaltija rikkoo asetettuja ehtoja eikä luvanhaltija elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta lopeta ehtojen rikkomista.

Kalastusmatkailuyrittäjän tulee 1 momentissa tarkoitettun luvan saatuaan suorittaa kalenterivuositain valtiolle 100 euron suurinen viehekalastusmaksu kunkin sellaisen 88 §:n 2 momentissa tarkoitettun läänin osalta, jonka alueella kalastusmatkailuyrittäjä järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maa- ja metsätalousministeri *Jari Koskinen*

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kalastuslakiin (286/1982) uusi 8 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

Sen lisäksi, mitä 6 §:n 1 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa säädetään kalastamisesta yleisellä vesialueella, on jokaisella oikeus muullakin vesialueella harjoittaa onkimista ja pilkkimistä sekä yhdellä vavalla, kelalla ja vieheellä viehekalastusta, kuitenkin vetouisteluun lisäksi yhdellä painovieheellä tai syvääjälällä, lukuun ottamatta lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikkoja sekä niitä vesi-alueita, joilla kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Onginta-, pilkintä- ja viehekalastuskilpailuja sekä muita vastaavia järjestettyjä tilaisuuksia varten on saatava myös kalastusoikeuden haltijan lupa.

Kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuva henkilö saa harjoittaa muikun, kuoreen, silakan ja kilohailin pyyntiä verkolla meressä myös yleiseen vesialueeseen kuulumattomalla, kunnassa olevalla vesi-alueella, joka sijaitsee ulkosaaristossa tai aavaa selkää vastassa. Milloin tällainen vesialue on kylän-rajain sisäpuolella, kylässä muutoin kuin tilapäisesti asuva henkilö saa harjoittaa siellä myös koukkukalastusta, ei kuitenkaan pitkällä siimalla.

Mitä edellä on säädetty kylänrajain sisäpuolella olevista vesialueista, koskee myös jaettuja vesialueita.

Tässä pykälässä tarkoitettua kalastusta ei saa harjoittaa niin, että kalaveden omistajan tai vuokraajan tavanomaisilla apaja- ja isorysäpaikoilla harjoittama kalastus estyy tai häiriintyy.

8 a §

Kalastusmatkailun toimintaedellytysten turvaamiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kirjallisesta hakemuksesta myöntää toimialueelleen kalastusmatkailuyrittäjälle enintään viiden vuoden määräajaksi luvan järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa kerrallaan ja joissa harjoitetaan 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi luvassa asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos kalataloudelliset näkökohdat tai alueen kalakantojen tila sitä edellyttävät. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi peruuttaa luvan, jos luvanhaltija rikkoo luvan ehtoja eikä luvanhaltija elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta lopeta ehtojen rikkomista.

Kalastusmatkailuyrittäjän tulee 1 momentissa tarkoitetun luvan saatuaan suorittaa kalenterivuosittain valtiolle 100 euron suuruisen viehekalastusmaksu kunkin sellaisen 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun läänin osalta, jonka alueella kalastusmatkailuyrittäjä järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .