

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kalastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka nojalla valtioneuvosto voi antaa uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi tarpeellisia asetuksia kalastuksen rajoittamisesta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös siitä, että maa- ja metsätalousministeriö voi asetuksella antaa, uhanalaisten eläinlajien suojelun niin vaatiessa, tarkkarajaisia säännöksiä pyydysten käytöstä.

Lisäksi ehdotetaan vesialueen omistajille sekä vesialuetta koskevan erityisen oikeuden haltijoille oikeutta saada valtiolta korvausta valtuussäännösten nojalla annettavien kalastusrajoitusten aiheuttamista merkityksellisistä haitoista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Kalastuslain (286/1982) 37 §:ään lisättiin lainmuutoksella 526/1996 uusi 3 momentti, jonka nojalla maa- ja metsätalousministeriö voi määrääjäksi asetuksella kieltää tietynlaisen pyydysten tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän uhanalaisen eläinkannan säilyminen sitä edellyttää. Kalastuslain 37 § 3 momentin säätämisen pääasiallisena tarkoituksena oli mahdollistaa saimaannorpan ja muidenkin uhanalaisten eläinten suojelun edellyttämät kalastusrajoitukset. Kalastuslain 37 § 3 momentin nojalla on annettu muun muassa voimassaoleva maa- ja metsätalousministeriön asetus eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla (223/2009), jonka tarkoituksena on vähentää saimaannorpan kalastuskuolleisuutta.

Nykyisen perustuslain tultua voimaan vuonna 2000 on kalastuslain 37 § 3 momentin valtuussäännös jäänyt muotoilultaan puutteelliseksi ottaen huomioon valtioneuvoston päätöksentekoa koskevan perustuslain 67 § sekä asetuksen antamista ja lainsäädäntöval-

lan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) 80 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, lähtökohtana tulee olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa vain teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, esimerkiksi muutaman kuukauden verkkokalastuskiellon asettamisen katsotaan olevan vaikutuksiltaan liian laajakantoinen säädettäväksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Kalastuslaissa ei ole valtuussäännöstä, jonka nojalla valtioneuvosto voisi antaa uhanalaisten lajien suojelemiseksi kalastusrajoituksia sisältäviä asetuksia. Kalastuslain 31 §:n nojalla voidaan antaa pyydysten rakennetta, käyttöaikaa ja käyttötapaa koskevia asetuksia, mutta säännöstä ei ole sen peruste-

lujen mukaan tarkoitettu käytettäväksi uhanalaisten eläinten suojelun välineeksi.

Vuoden 1996 kalastuslain 37 §:n muutokseen johtaneet seikat, kuten pyyntivälineiden materiaalin vetolujuuden kasvu sekä ennen kaikkea saimaannorpan uhanalainen tilanne (HE 200/1995 vp), ovat edelleen ajankohtaisia. Saimaannorpan suojelun kannalta kalastuksenrajoituksina toteutettavat suojelutoimenpiteet ovat leutojen talvien heikentämien pesintäolosuhteiden vuoksi nousseet entistä oleellisemmaksi tekijäksi.

Ympäristöllisten näkökohtien painoarvoa kalastuksen sääntelyssä lisää neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (jäljempänä luontodirektiivi). Luontodirektiivin näkökulmasta kalastuslain nojalla annettavat lajien suojeluun perustuvat kalastusrajoitukset toteuttavat direktiivin liitteen IV a lajien (esimerkiksi saimaannorppa) osalta direktiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaista vaatimusta kyseisten lajien tahattoman pyydystämisen ja tappamisen vaikutusten minimoinnista. Nykyiseen valtuussääntöön liittyvät perustuslailliset ongelmat heikentävät näin myös Suomen mahdollisuuksia toteuttaa luontodirektiivin vaatimuksia asianmukaisesti.

Uhanalaisten eläinten suojelutarkoituksessa annettavat kalastusrajoitukset saattavat rajoittaa vesialueen omistajan oikeutta hyödyntää omaisuuttaan. Valtuussääntösten nojalla annettavien kalastusrajoitusten ei lähtökohtaisesti oleteta aiheuttavan vesialueen omistajille tai vesialuetta koskevien erityisten oikeuksien haltijoille merkityksellistä haittaa.

Suojelutarkoituksessa toteutettaviin omaisuuden käyttöön kohdistuviin rajoituksiin liittyy lainsäädännössä yleensä säännös, jolla mahdollistetaan korvauksen maksaminen suojelutoimien aiheuttamista mahdollisista haitoista tai omaisuuden käytön rajoittumisesta. Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996) 53 § sekä rakennussuojelulain (60/1985) 11 §. Kalastuslaissa ei ole säännöstä, jonka nojalla eläinten suojeluun perustuvien rajoitusten aiheuttamista merkityksellisistä haitoista voitaisiin suorittaa korvauksia.

2 Ehdotetut muutokset

Kalastuslakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös, jonka nojalla valtioneuvosto voisi määrääjäksi kieltää tietynlaisten pyydysten tai kalastustapojen käytön silloin, kun uhanalaisten eläinlajin suojeleminen sitä edellyttää. Säännös on tarpeen luontodirektiivin velvoitteiden toteuttamiseksi kansallisesti sekä perustuslain vaatimusten nykyistä paremman toteuttamisen varmistamiseksi. Säännöksen nojalla voitaisiin tarvittaessa antaa verkkokalastuskiellon tyyppisiä, kalastusta rajoittavia asetuksia. Valtuussäännös ehdotetaan otettavaksi kalastuslakiin lisäämällä siihen uusi 37 a §.

Sääntöön ehdotetaan sisällytettäväksi toinen momentti, jonka nojalla maa- ja metsätalousministeriö voisi antaa, uhanalaisten lajien suojelua toteuttaakseen, tarkkarajaisia määräaikaista kalastusrajoituksia. Ministeriön valtuuden perustava säännös olisi muotoilultaan tarkkarajaisempi kuin nykyinen kalastuslain 37 §:n 3 momentti. Maa- ja metsätalousministeriön asettamat rajoitusasetukset voisivat siten koskea lähinnä teknisluonteisia ja poliittiselta sekä yhteiskunnalliselta merkitykseltään vähäisempiä asioita, kuten verkkojen rakennetta ja silmäkokoja, rysien rakennetta sekä vähäisiä ajallisia rajoituksia pyydysten käyttöön.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten täyttämiseksi säännöksen kolmannessa momentissa esitetään täsmennettäväksi säännöksen soveltamisalaa määrittelemällä lajin käsitteen piiriin kuuluviksi lajin alalaji, rotu, kanta tai muoto. Määrittely on yhdenmukainen luonnonsuojelulain 37 § 2 momentin kanssa.

Ehdotettu 37 a §:n 1 momentin valtuussäännös mahdollistaisi vesialueen omistajien omistusoikeuden hyödyntämiseen kohdistuvien rajoitusten säätämisen. Valtuuden nojalla annettavien asetusten vaikutuksia ei ole mahdollista täysin ennakoita. Tästä syystä lakiin esitetään lisättäväksi uusi 37 b §, jonka nojalla vesialueen omistajalla tai vesialuetta koskevan erityisen oikeuden haltijalla olisi oikeus saada täysi korvaus rajoitusasetuksista aiheutuvista merkityksellisistä haitoista. Eri-tyisellä oikeudella tarkoitetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunas-

tuksesta annetun lain 603/1977 (jäljempänä lunastuslaki) 2 §:n 2 momentin mukaisesti käyttö-, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta toisen omistamaan kiinteistöön taikka muuhun maa- tai vesialueeseen sekä rakennukseen tai rakennelmaan. Ehdotetussa säännöksessä määritelmä on oleellinen erityisesti niiden kalastusoikeuden haltijoiden kannalta, joiden oikeus kalastaa ei perustu maa- tai vesialueen omistukseen.

Korvausoikeuden perustava säännös ei koski ehdotetun 37 a §:n toisen momentin nojalla annettavien maa- ja metsätalousministeriön teknisluonteisten asetusten vaikutuksia, eikä muiden kalastuslain nojalla annettavien asetusten vaikutuksia. Viimeksi mainittujen asetusten perusteena ovat kalataloudelliset edut ja rajoitusten vaikutusten voidaan katsoa hyödyttävän pidemmällä aikavälillä myös niiden kohteina olevia kalastusoikeuden haltijoita.

Ehdotetun korvaussäännöksen sisällyttämisen kalastuslakiin lisääsi lajien suojeluun sitoutumisen uskottavuutta. Ensisijaisesti sillä kuitenkin pyritään toteuttamaan perustuslaisa turvattua omaisuudensuojaa ja sen rajoittamiseen liittyviä oikeusturvavaatimuksia.

Korvausten määrästä pyritään ensisijaisesti sopimaan haitankärsijöiden kanssa. Mikäli sopimukseen ei päästä, on vahingon kärsijällä oikeus hakea maanmittauslaitokselta toimitusmääräystä korvauksen määrittämiseksi lunastuslain säännösten mukaisesti.

Rajoitusten johdosta maksettaville korvauksille ehdotetaan maksettavaksi lunastuslain 95 §:n mukaista korkoa siitä päivästä lukien, jolloin korvaukseen oikeutettu on hakenut määräystä korvaustoimituksesta. Lunastuslain 95 §:ssä käytettyä koron maksun alkuperäistä – haltuunotto-oikeuden saamista – ei kalastusrajoitusten tapauksessa ole käsillä. Lunastuslakia sovellettaessa on huomioitava kyseisen lain 98:n § 3 momentin sääntely, jonka nojalla korvaukseen oikeutettu ei ole velvollinen suorittamaan lunastuslain 81 §:n ja 82 §:n mukaisia toimituskustannuksia vaikka hän olisi itse saattanut korvaustoimituksen vireille.

Ehdotettu korvaussäännös on tarkoitettu koskemaan myös ammattikalastajina pidettäviä henkilöitä, joiden osalta mahdolliset korvaukset on tarkoitus suorittaa EU-

lainsäädännön puitteissa komission asetuksen (EY) N:o 875/2007, annettu 24 päivänä heinäkuuta 2007 mukaisena vähämerkityksisenä tukena kalastusalalla. Tällöin korvausasian käsittelyssä on otettava huomioon edellä mainitun asetuksen 4 artiklassa esitetyt tukien seurantaan koskevat vaatimukset.

Nykyinen valtuussäännös, kalastuslain 37 §:n 3 momentti, esitetään samalla kumottavaksi.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lainmuutoksella luotaisiin omistusoikeusrajoituksen kohteena oleville vesialueen omistajille ja erityisen oikeuden haltijoille oikeus hakea korvausta suojelupäättösten johdosta kärsimästään merkityksellisestä haitasta.

Korvausoikeuden toteutuminen ehdotetun 37 a §:n 1 momentin nojalla annettavien valtioneuvoston asetusten johdosta koskee lähinnä poikkeuksellisia tilanteita, joissa omistajalle aiheutuu kalastusrajoituksen johdosta ennalta-arvaamattomia taloudellisia tai muita vaikutuksia, jotka aiheuttavat omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa. Pääsääntöisesti rajoitusten vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan yleisiä ja kohdistuvan tasapuolisesti samassa asemassa oleviin henkilötahoihin.

Esitetyn korvaussäännöksen taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa. Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 79/1996 vp) oleellisena on pidetty syntyvän haitan arviointia suhteessa siihen maanomistukseen, joka asianosaisella alueella on. Tältä kannalta on erittäin epätodennäköistä, että merkityksellisen haitan kynnyksellä ylittyisi rajoituksissa, joilla omaisuuskohteen (kalastusoikeus) tiettyjä käyttötapoja (esimerkiksi verkkokalastus) rajoitetaan määräjaksiksi.

Merkityksellisen haitan kynnyksen määrittelyssä absoluuttisen haitan näkökulmasta vertailukohtana voidaan käyttää luonnonsuojelulain mukaisten korvaustoimitusten käytäntöä. Hallituksen vuoden 2005 toimenpidekertomuksesta antamassaan lausunnossa

(YmVL 25/2006 vp – K 4/2006 vp) ympäristövaliokunta on todennut merkityksellisen haitan kynnyksen olleen luonnonsuojelulain mukaisissa korvaustoimituksissa 4 000—5 000 euroa. Korkein oikeus on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään kuitenkin pitänyt sovellettua kynnystä liian korkeana ja epäyhdennä mukaisena vastaavien haittojen muihin lakeihin perustuvien korvauskynnysten kanssa. Korkeimman oikeuden mukaan oikeampi taso olisi 1 000—2 000 euron luokassa (KKO 2008:73). Absoluuttisen haitan arviointi nousee oleelliseksi esimerkiksi tapauksissa, joissa vahingonkärsijällä on ainoastaan vuokraoikeuteen perustuva kalastusoikeus rajoituksen kohteena olevalla alueella. Suhteessa erityiseen oikeuteen rajoitus saattaa olla voimakas, muttei kuitenkaan absoluuttiselta arvoltaan merkityksellinen. Sekä suhteellisen että absoluuttisen haitanarviointimallin perusteilla voidaan korvausten maksamisen arvioida jäävän poikkeukselliseksi.

Poikkeuksellisia tilanteita koskevat neuvottelut mahdollisesta korvauksesta aiheuttaisivat elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuskille jonkin verran lisätyötä. Säännöksen taloudelliset vaikutukset ovat kokonaisuudessaan vähäisiä.

3.2 Ympäristövaikutukset

Ehdotetuilla lainmuutoksilla pyritään vahvistamaan luonnonsuojelullisten näkökohtien toteutumista kalastuslain järjestelmässä. Muutoksilla tehostetaan luontodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa. Ehdotetun valtuussäännöksen nojalla annettavien kalastuksen rajoittamista koskevien asetusten avulla voidaan toteuttaa luontodirektiivin 12 artiklan 4 kohdan vaatimusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tahattomalla pyydystämällä ja tappamisella ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta direktiivin liitteen IV alakohdassa a lueteltuihin tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamista edellyttäviin lajeihin. Liitteen IV a lajeihin kuuluu muun muassa saimaannorppa, jonka osalta direktiivin vaatimusten mukaiset suojelutoimenpiteet on usein tehokkainta toteuttaa kalastusta sääntelemällä. Yhteisön oikeu-

den tehokkuuden vaatimus edellyttää, että direktiivien täytäntöönpano on luonteeltaan sitovaa ja säännökset tulevat sovellettaviksi kaikissa niissä tilanteissa, joita direktiivi koskee. Valitun säädöstason on lisäksi oltava kansallisen perustuslain normihierarkiaa koskevien säännösten mukainen. Luontodirektiivissä olevat tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskevat säännökset koskevat myös kalastusta ja niiden tehokas toteuttaminen kalastukseen liittyen edellyttää vaatimusten huomiointia luonnonsuojelulain ohella myös kalastuslain järjestelmässä.

Tästä syystä on tärkeää, että kalastuslain järjestelmä sisältää asianmukaiset valtuudet tarvittavien suojelutoimien voimaansaattamiseksi.

Ehdotettu säännös on myös linjassa kalastuslain 1 §:n mukaisen luontoon ja sen tasapainoon vahingollisesti tai haitallisesti vaikuttavien toimenpiteiden välttämisen periaatteen kanssa.

4 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Kalastuslain 37 §:ää on uusien 37 a § ja 37 b §:ien antamisen myötä tarkoitus muuttaa siten, että siitä kumotaan 3 momentti. Kalastuslain 37 §:n 3 momentin nojalla annetut asetukset jätetään kuitenkin voimaan niissä määrättyksi ajaksi tai kunnes toisin säädetään. Muita muutoksia kalastuslakiin ei ole tämän esityksen vuoksi tarpeen tehdä.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä. Esityksen luonnoksesta on saatu lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, maakuntien liitoilta, Joensuun yliopistolta, Kalatalouden Keskusliitto ry:ltä, Luonnonvarainneuvostolta, Maanmittauslaitokselta, Metsähallitukselta, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta, Saamelaiskäräjiltä, Suomen Ammattikalastajaliitto ry:ltä, Suomen Luonnonsuojeluliitolta, Suomen vapaa-ajan kalastajien keskusjärjestöltä, TE-keskuksilta

sekä WWF Suomelta. Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Valtaosa lausunnonantajista piti 37 a §:n mukaista muutosta tarpeellisenä luonnonsuojellisten näkökohtien huomioimiseksi kalastuslaissa ja erityisesti saimaannorpan suojelun toteuttamiseksi. Erityisesti maakuntien liittojen lausunnoissa kuitenkin korostettiin paikallisen sopimisen ensisijaisuutta suojelutoimissa.

Oikeusministeriön mukaan valtioneuvostolle annettava valtuus on luonteeltaan avoin ja sitä tulisi lain tasolla edelleen täsmentää.

Muun muassa Suomen Vapaa-ajan kalastajien Keskusjärjestö esitti säännöksen nojalla annettavien määräaikaisten rajoitusten keston enimmäispituuden määrittelyä kirjattavaksi lakiin.

Korvausta koskevan 37 b §:n säännöksen todetaan olevan oleellinen erityisesti ammatikalastajien osalta. Vesialueen omistajille maksettavien korvausten osalta huomautettavaa ei yleisesti ollut.

Valtiovarainministeriö ei puolla korvausta koskevan 37 b §:n antamista nykyisessä muodossaan. Se esittää kyseessä olevan riistavahinkolain, ei luonnonsuojelulain, korvausjärjestelmään rinnasteinen tilanne. Valtiovarainministeriö esittää korvausjärjestelmää muutettavaksi siten, että siitä tehtäisiin harkinnanvarainen sekä korvausoikeuden että korvauksen määrän osalta. Korvausjärjestelmää koskien on lisäksi pyydetty erillinen oikeusministeriön lausunto. Lausunnoissaan oikeusministeriö katsoi korvauksen harkinnanvaraiseksi muuttamisen valtiovarainministeriön esittämällä tavalla olevan mahdollista.

Maanmittauslaitos piti esityksen arviota merkityksellisen haitan kynnyksestä liian korkeana toisaalta vallitsevan oikeuskäytännön, toisaalta realistisen korvauksensaantimahdollisuuden toteutumisen kannalta. Maanmittauslaitos kiinnittää niin ikään huomiota korvauksen hakuajan pituuteen ja esittää sen olevan liian lyhyt.

Esitysluonnosta on korjattu oikeusministeriön, Suomen Vapaa-ajan kalastajien Keskusjärjestön ja Maanmittauslaitoksen lausunnoissa esitetyn perusteella täydentämällä ja täsmentämällä perusteluja sekä määrittelemällä kalastusrajoitusten kestoksi enintään viisi vuotta.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan sen jälkeen kun eduskunta on sen hyväksynyt.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotuksen mukaisilla muutoksilla ei suoranaisesti puututa vesialueiden omistajien tai vesialueita koskevien erityisten oikeuksien haltijoiden asemaan. Ehdotetun lainmuutoksen tarkoituksena on säilyttää kalastuslaissa entisenkaltainen mahdollisuus antaa uhanalaisten eläinlajien suojelua toteuttavia kalastusta rajoittavia asetuksia, mutta muuttaa asetusten antamiseen valtuuttavat kalastuslain säännökset perustuslain vaatimusten mukaisiksi.

Valtuussäännöksen nojalla annettavilla asetuksilla saattaa olla vesialueiden omistajien, tai vesialuetta koskevien erityisten oikeuksien haltijoiden kannalta vähäisiä perustuslain 15 §:n mukaisen omistusoikeuden hyödyntämiseen ulottuvia rajoittavia vaikutuksia.

Koska kysymyksessä ei ole omaisuuden pakkolunastukseen rinnastuva tilanne, omaisuuden suojan rajoittamisedellytysten osalta tulevat tarkasteltaviksi lähinnä perustuslakivaliokunnan käytännössä kehittyneet perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslain 80 §:n mukainen lailla säätämisen vaatimus edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Tällaisen valtuutuksen olisi kuitenkin täytettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (esimerkiksi PeVL 15/1996 vp sekä 19/1996 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten täyttämiseksi lain tasolla on säänneltävä ainakin siitä, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä sekä se, miten valtuuksia käytettäessä on meneteltävä (PeVL 8/1995 vp).

Ehdotettuun pykälään sisältyvissä valtuussäännöksissä kalastusrajoitusten antaminen valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksina on sidottu tiettyyn yksilöityyn tarkoitukseen; uhanalaisten eläinlajien suojeluun. Valtuuden nojalla annettavat rajoitukset ovat määräaikaisia ja voivat olla voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan. Lisäksi säännöksessä on voimassaolevan lainsäädännön mahdollistamalla tarkkuudella määritelty suojelun kohteiksi yksilöityvien uhanalaisten eläinlajien määräytymiskriteerit. Säännöksessä siis määriteltäisiin asetuksella tapahtuvan sääntelyn asialliset rajat täsmällisesti, joten säännösten mukaisten toimivaltuuksien käyttö olisi säännösten perusteilla riittävällä tavalla ennakoitavissa. Säännöksen käyttötarkoitus myös selkeästi ilmenee säännöksen sanamuodosta.

Ympäristön- ja luonnonsuojelua toteuttavien normien laatimiseen liittyen on toisaalta oleellista, että viranomaisella on jonkin verran harkintavaltaa, sillä esimerkiksi eläinlajien suojelun tarve muuttuu jatkuvasti, eikä harkintavaltaa voida tältä osin täysin sitoa joustamattomin laintasoisin normeihin.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen osalta on omaisuudensuojaa koskevissa asioissa lisäksi huomioitava, ettei omistajan oikeusaseman rajoja ole mahdollista laissa yksiselitteisesti esittää, vaan ne muotoutuvat kulloinkin voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Tämä on oleellinen näkökohta kalastusoikeuteen liittyen. Toisaalta vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain mukaista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, toisaalta lausuntokäytännössä on huomionarvoista myös se, että oikeutta on luonnehdittu "sangen erikoislaatuiseksi omaisuudenlajiksi" (PeVL 5/1981 vp, 8/1996 vp ja 13/1979 vp). Oikeuden sisältöä ei siis ole yksiselitteisesti mahdollista esittää. Selvää kuitenkin on, ettei ehdotetun kaltaisella säännöksellä mahdollistettaisi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vastaista kajoamista omistusoikeuden ydinalueeseen, vaan annettaisiin valtuus omaisuuden käyttömahdollisuuksien tarkoin säänneltyyn rajoittamiseen muun muassa edellä esitetyn

kaltaisilla tiettyjä kalastustapoja koskevilla rajoituksia sisältävillä asetuksilla.

Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta huomionarvoista on, että ehdotetun säännöksen mukainen valtuus on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen, erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttamisessa välttämättömien kalastusrajoitusten antamisessa. Lisäksi säännös voimaantullessaan osaltaan toteuttaa perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta ja siihen liittyvää jokaiselle kuuluvaa vastuuta ympäristöstä sekä viranomaisen aktiivista toimintavelvollisuutta. Sääntelyn taustalla vaikuttaa siis painava yhteiskunnallinen uhanalaisten lajien suojelun intressi, eikä sääntelyn siten voida tulkita menevän omistajan perusoikeussuojan kannalta pidemmälle, kuin suojeluintressin vaatimuksista johtuen on välttämätöntä. Ehdotettu valtuussäännös on näin ollen oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään.

Suhteellisuusvaatimusta koskevassa harkinnassa on huomioitava myös se seikka, että ehdotuksen mukaisella kalastuslakiin lisättävällä 37 b §:llä on tarkoitus mahdollistaa vesialueen omistajille ja vesialueita koskevien erityisten oikeuksien haltijoille korvauksen hakeminen asetusten aiheuttamista merkityksellisistä haitoista. Kalastusoikeuden rajoittamista valtuussäännöksen nojalla annettavien asetusten mukaisesti ei sellaisenaan voitane normaalitilanteessa pitää merkityksellisenä haittana, vaan omistajalla säilyy mahdollisuus omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Ehdotukseen sisältyvä 37 b §:n mukainen korvauksenhakumahdollisuus toimii myös sääntelyyn liittyvän perusoikeusnäkökulman kannalta oleellisena oikeusturvaa toteuttavana elementtinä. Oikeusturvan toteutumisen kannalta oleellinen on niin ikään kalastuslain 37 § 1 momentin mukainen mahdollisuus hakea elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksetta poikkeuslupaa asetuksella annettavista kalastusrajoituksista.

Ehdotettu muutos ei edellä esitetyn perusteiden myöskään ole ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotettu lainmuutos täyttää edellä esitetyn perusteella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaiset vaatimukset, eikä

ole ristiriidassa perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kanssa. Lainmuutosehdotus voidaan näin ollen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esitettyä korvausjärjes-

telmää koskien saataisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 16 päivänä huhtikuuta 1982 annetun kalastuslain (286/1982) 37 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 526/1996, sekä
lisätään lakiin uusi 37 a ja 37 b § seuraavasti:

37 a §

Valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän, luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin säilyminen sitä edellyttää.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskohtaisia teknisluonteisia säännöksiä pyydysten rakenteesta ja käyttötavasta sekä yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttämisestä, jos 1 momentissa tarkoitettujen uhanalaisen eläinlajin säilyminen sitä edellyttää.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään lajista, koskee myös alalajia, rotua, kantaa ja muotoa.

37 b §

Jos 37 a §:n 1 momentin nojalla säädetty kielto aiheuttaa vesialueen omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta

täysi korvaus. Valtiota korvausasiassa edustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä sen, joka katsoo olevansa oikeutettu korvaukseen, on pyrittävä sopimukseen korvauksen määrästä. Jos korvauksesta ei ole voitu sopia, toimitusta korvauksen määrittämiseksi voidaan hakea maanmittaustoimistolta vuoden kuluessa hakemuksen perusteena olevan kiellon voimaantulosta. Korvauksen määrittämiseen sovelletaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään. Korvaukselle on maksettava mainitun lain 95 §:n 1 momentin mukaista korkoa siitä päivästä, jolloin korvaukseen oikeutettu on hakenut maanmittaustoimistolta määräystä korvaustoimituksesta.

Oikeutta tämän pykälän mukaiseen korvaukseen ei kuitenkaan ole sellaisesta haitasta, josta haitankärsijä on oikeutettu korvaukseen jonkin muun lain tai sopimuksen nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olle- tus eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla
leen kalastuslain 37 §:n 3 momentin nojalla (223/2009) jää edelleen voimaan.
annettu maa- ja metsätalousministeriön ase-

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maa- ja metsätalousministeri *Sirkka-Liisa Anttila*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 16 päivänä huhtikuuta 1982 annetun kalastuslain (286/1982) 37 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 526/1996, sekä
lisätään lakiin uusi 37 a ja 37 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

37 §

Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksella on erityisestä syystä oikeus tiettyä vesistöaluetta tai sen osaa varten määrääjäksi tai toistaiseksi antaa asettamallaan ehdoilla lupa tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa taikka niiden nojalla annetulla päätöksellä:

- 1) kielletyn pyydyksen tai kalastustavan käyttämiseen;
- 2) rauhoitetun kalan tai ravun pyydystämiseen sen rauhoitusaikana; taikka
- 3) säädettyä tai määrättyä mittaa pienemmän kalan tai ravun pyydystämiseen.

Milloin tietyllä vesialueella vallitsevat erityiset olosuhteet tai tärkeät kalakannan hoitoon liittyvät näkökohdat sitä edellyttävät, kalastusalue voi määrääjäksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen sanotulla alueella.

Maa- ja metsätalousministeriö voi määrääjäksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän uhanalaisen eläinkannan säilyminen sitä edellyttää.

Ehdotus

37 §

Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksella on erityisestä syystä oikeus tiettyä vesistöaluetta tai sen osaa varten määrääjäksi tai toistaiseksi antaa asettamallaan ehdoilla lupa tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa taikka niiden nojalla annetulla päätöksellä:

- 1) kielletyn pyydyksen tai kalastustavan käyttämiseen;
- 2) rauhoitetun kalan tai ravun pyydystämiseen sen rauhoitusaikana; taikka
- 3) säädettyä tai määrättyä mittaa pienemmän kalan tai ravun pyydystämiseen.

Milloin tietyllä vesialueella vallitsevat erityiset olosuhteet tai tärkeät kalakannan hoitoon liittyvät näkökohdat sitä edellyttävät, kalastusalue voi määrääjäksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen sanotulla alueella.

(3 momentti kumotaan)

37 a §

Valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän, luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin säilyminen sitä edellyttää.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella

voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskoh-
taisia teknisluonteisia säännöksiä pyydysten
rakenteesta ja käyttötavasta sekä yksityiskoh-
taisia säännöksiä pyydysten käyttöajasta, jos
1 momentissa tarkoitetun uhanalaisen eläin-
lajin säilyminen sitä edellyttää.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään lajista,
koskee myös alalajia, rotua, kantaa ja muo-
toa.

37 b §

Jos 37 a §:n 1 momentin nojalla säädetty
kielto aiheuttaa vesialueen omistajalle tai eri-
tyisen oikeuden haltijalle merkityksellistä
haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiol-
ta täysi korvaus. Valtiota korvausasiassa
edustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-
kus.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen
sekä sen, joka katsoo olevansa oikeutettu kor-
vaukseen, on pyrittävä sopimukseen korvauk-
sen määrästä. Jos korvauksesta ei ole voitu
sopia, toimitusta korvauksen määrittämiseksi
voidaan hakea maanmittaustoimistolta vuo-
den kuluessa hakemuksen perusteena olevan
kiellon voimaantulosta. Korvauksen mää-
rittämiseen sovelletaan, mitä kiinteän omai-
suuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta
annetussa laissa (603/1977) säädetään. Kor-
vaukselle on maksettava mainitun lain 95 §:n
1 momentin mukaista korkoa siitä päivästä,
jolloin korvaukseen oikeutettu on hakenut
maanmittaustoimistolta määräystä korvaus-
toimituksesta.

Oikeutta tämän pykälän mukaiseen korva-
ukseen ei kuitenkaan ole sellaisesta haitasta,
josta haitankärsijä on oikeutettu korvaukseen
jonkin muun lain tai sopimuksen nojalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ol-
leen kalastuslain 37 §:n 3 momentin nojalla
annettu maa- ja metsätalousministeriön ase-
tus eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla
(223/2009) jää edelleen voimaan.