

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 20/2010 vp**

**Hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 7 päivänä huhtikuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 29/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalastusneuvos Eija Kirjavainen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Kai T. Kokko
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Länneva.

**HALLITUKSEN ESITYS**

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 ja tasavallan presidentti on sen vahvistanut.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan lähinnä lainsäädäntövallan delegointia koskevan perustuslain 80 §:n valossa. Perusteluissa sivutaan kuitenkin myös ehdotusten suhdetta perustuslain 15 §:ssä taattuun omaisuudensuojaan sekä vastuuta ympäristöstä koskevaan 20 §:ään.

Ehdotusten ei katsota olevan ristiriidassa omaisuudensuojan kanssa, ja ne voidaan hallituksen käsityksen mukaan näin ollen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että esitetystä korvausjärjestelmästä saataisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Lausunnon ala*

Hallituksen esityksen säätämisyksikön lopussa perustuslakivaliokunnan lausuntoa pyydetään ehdotetusta korvausjärjestelmästä. Valiokunta on kuitenkin arvioinut lakiehdotuksen kokonaisuudessaan erityisesti omaisuudensuojan ja perustuslain 80 §:ssä säädetyn lainsäädäntövallan delegoinnin kannalta.

#### *Yleistä kalastusoikeuden suhteesta ympäristönsuojeluun*

Kalastuslakiin ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi uusi 37 a §, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi kieltää tietyn pyydyksen tai kalastustavan käyttäminen tietyllä vesialueella säännöksessä mainituin edellytyksin. Tätä kielto mahdollisuutta täydentää pykälän 2 momentti, jossa maa- ja metsätalousministeriö saa valtuutuksen antaa yksityiskohtaisia säännöksiä muun muassa pyydyksen rakenteesta.

Kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Tällainen oikeus sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ja se nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 14/2010 vp, s. 2/II, PeVL 8/1996 vp, s. 1/II ja PeVL 13/1989 vp, s. 1/II). Kalastuslain 8 ja 9 §:ssä säännellyillä ns. yleiskalastusoikeuksilla tarkoitetaan puolestaan jokaisen oikeuksia onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen harjoittamiseen samoin kuin oikeutta saada lupa harjoittaa kotitarve- ja virkistyskalastusta. Tällaisilla ns. jokamiehenoikeuksiin rinnastettavilla yleiskalastusoikeuksilla ei ole perustuslainsuojaa (ks. PeVL 50/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 49/2002 vp, s. 2/II). Ne eivät kuitenkaan valiokunnan mielestä jää kokonaan vaille merkitystä arvioitaessa, millaisia kalastusrajoituksia perustuslaki sallii. Kyse on tällöin omistajan oikeuk-

sien ja vesialueen luonnonarvojen suojaamisesta (ks. PeVL 50/2002 vp, s. 2/II). Ammatikseen kalastusta harjoittavien näkökulmasta kalastusrajoituksilla on liityntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen.

Ehdotusten taustalla on ensisijaisesti saimaanorpan uhanalainen tilanne. Valtiosääntöoikeudellisesti kalastusrajoituksia koskevan lakiehdotuksen perustana on viime kädessä perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Perustuslakivaliokunta on muutamaan otteeseen nimenomaisesti arvioinut omaisuudensuojan suhdetta säännökseen vastuusta ympäristöstä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 2/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Perusoikeus uudistuksen jälkeen mutta ennen uuden perustuslain voimaantuloa valiokunta totesi hallitusmuodon 12 §:n (nykyinen perustuslain 15 §) ja 14 a §:n (nykyinen 20 §) välisen suhteen olevan sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että toiseksi se ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeus säännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. PeVL 21/1996 vp, s. 2/I).

Nyt ehdotetussa sääntelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksista, joten sitä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

*Lakiehdotuksen arviointi*

*Täsmällinen ja tarkkarajainen rajoittaminen lailla.* Perusoikeusrajoituksen tulee olla lailla säädetty, tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty. Lakiehdotuksen 37 a §:n 1 momentin mukaan 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.

Lakiin kirjattavaksi ehdotettu rajoitus on erittäin yksityiskohtainen, kun siinä säädetään ensinnäkin aineellinen rajaus: kyseessä tulee olla tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käytön kieltö. Muunlaisen kiellon asettaminen ei ole mahdollista. Toiseksi kiellon tulee olla alueellisesti tarkoin rajattu ("tietyllä vesialueella"). Valiokunta katsoo suojelutavoitteen toteutuvan niillä alueilla, joilla on voimassa oleva sopimus. Tämä tarkoittaa sitä, että laissa tarkoitettua kieltöä ei voi asettaa sellaiselle vesialueelle, jonka osalta rajoituksista on jo erikseen sovittu viranomaisten ja omistajan tai erityisen oikeuden haltijan kesken, koska kiellon säätämiseksi ei tällöin ole perustetta. Kolmanneksi kiellon säätämisen syynä tulee olla luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määritellyn eläinlajin suojeleminen. Neljänneksi kieltö voi olla vain määräaikainen, enintään viisi vuotta. Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa ehdotetun kiellon olevan jo luonteeltaan sellainen, että se täytyy tarvittaessa voida uusina antamalla uusi asetus. Siksi lakitekstinkin rajaus olisi syytä muuttaa muotoon "enintään viideksi vuodeksi kerrallaan".

Sääntelyn periaatteellinen ongelma on, että säännöksessä kalastusoikeuden rajoitus ei itse asiassa perustu lakiin vaan asetukseen. Tämä käy ilmi myös lakitekstistä ("valtioneuvoston asetuksella voidaan"). Valtiosääntöisesti moitteeton ratkaisu olisi valiokunnan mielestä ollut kirjoittaa peruskieltö itse lakiin. Tällöin 37 a §:n ensimmäinen virke olisi voinut kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Vesialueella, jossa esiintyy luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määriteltyä eläinlajia, ei saa kalastaa sellaisella pyydyksellä tai kalastustavalla, että uhanalaisen

eläinlajin säilyminen vaarantuu." Vesialueen rajauksesta samoin kuin kielletyistä pyydyksistä ja kalastustavoista olisi sitten voitu säätää valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunta on kuitenkin tässä yhteydessä kiinnittänyt huomiota lain tasolla olevan sääntelyn poikkeukselliseen tarkkuuteen ja yksityiskohtaisuuteen. Siksi valiokunnan mielestä ei voida sanoa, että ehdotettu säännös olisi suoraanaisesti perustuslain vastainen. Pikemminkin ehdotusta voidaan luonnehtia varsin erikoislaatuiseksi sääntelytekniiseksi ratkaisuksi, jossa lainsäätäjän tarkoittamat kiellot itse asiassa aineellisesti sisältyvät lakiin mutta jossa ne otetaan erikseen käyttöön valtioneuvoston asetuksella. Näin ymmärrettynä ehdotus ei vaikuta esityksen käsittelyjärjestykseen.

Valiokunnan tietoon on saatettu, että maa- ja metsätalousministeriössä on meneillään kalastuslain kokonaisuudistus. Siksi valiokunta huomauttaa, että uudistettavassa laissa nyt ehdotettua sääntelytekniikkaa on syytä välttää.

*Maa- ja metsätalousministeriön asetus.* Ehdotetun 37 a §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan enintään viiden vuoden määräajaksi antaa tiettyä vesialuetta koskevia yksityiskohtaisia teknisluonteisia säännöksiä pyydysten rakenteesta ja käytöstä sekä yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttöajasta, jos 1 momentissa tarkoitettua uhanalaisen eläinlajin säilyminen sitä edellyttää.

Perustuslain esitöissä lähdettiin siitä, että ministeriölle voidaan delegoida säädösvaltaa lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (HE 1/1998 vp, s. 132/II). Ehdotetut kalastusvälineiden ominaisuuksia ja käyttöä koskevat kysymykset ovat juuri tällaisia teknisluonteisia seikkoja. Samaa ei voi kuitenkaan sanoa valtuudesta antaa säännöksiä pyydysten käyttöajasta. Kun valtioneuvoston asetuksella voidaan kieltää tietynlaisen pyydyksen käyttö tietyllä vesialueella, olisi johdonmukaista, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin asettaa myös pelkästään rajoituksia pyydysten käyttöajalle. Sik-

si tämä säännös on perusteltua siirtää 1 momenttiin valtioneuvoston asetuksenantovallan piiriin.

*Sääntelyn oikeasuhtaisuus.* Sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei ole epäilystä. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lausutaan, ehdotettu säännös on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen, erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttamisessa. Tällaiseen tarkoitukseen verrattuna rajatut kalastuskiellot eivät ole yhteiskunnallisesti merkityksellisiä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä kuitenkin maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että kieltojen ja rajoitusten asettamiskynnys on tällaisessa sääntely-yhteydessä lakiehdotuksen sanamuodon mukaan varsin korkea, koska niitä voidaan säätää vasta siinä vaiheessa, kun uhanalaisen eläinlajin *säilyminen* sitä *edellyttää*. Perustuslakivaliokunta on ymmärtänyt ehdotetun sanamuodon niin, että kieltojen asettaminen tulee kyseeseen silloin, jos kielto on tarpeen uhanalaisen eläinlajin elinvoimaisen kannan säilymiseksi alueella eikä vasta siinä vaiheessa, kun tällainen laji on jo lähes hävinnyt sieltä. Siksi maa- ja metsätalousvaliokunnan on vielä aiheellista harkita säännöksen sanamuotoa.

*Oikeus korvaukseen.* Ehdotetun 37 b §:n mukaan vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on oikeus saada 37 a §:n mukaisesta kiellosta valtiolta täysi korvaus, jos kielto aiheuttaa hänelle merkityksellistä haittaa.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3). Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettä siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustus-

lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii luonnonarvojen joutuessa väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa.

Perustuslaista ei omaisuuden käyttörajoituksen yhteydessä myöskään johdu estettä asettaa merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määrittämiseksi (PeVL 21/1996 vp, s. 3/I). Sääntelyssä käytetty termi "merkityksellinen vahinko tai haitta" jää perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen valossa melko väljäksi (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). "Merkityksellinen" on käsitteenä avoimempi ja moniselitteisempi kuin esimerkiksi lainsäädännössä yleisesti käytetyt joustavat käsitteet "huomattava" tai "merkittävä". On toisaalta merkillepantavaa, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä luonnonsuojelulaissa on käytetty "merkityksellisen haitan" käsitettä (PeVL 15/2003 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 21/1996 vp, s. 3). Sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Mainitun ilmaisun epämääräisyyden vuoksi valtion korvausvastuu olisi valiokunnan mielestä kuitenkin parempi rajata hallituksen esityksen perusteluissa (s. 3) mainittuihin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa vesialueen omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuu kalastuskiellon tai -rajoituksen vuoksi ennalta-arvaamatonta taloudellista vahinkoa. Perustuslakivaliokunta pitää mahdollisena myös sellaista sääntelyä, jossa tällainen korvausvastuun rajoitus ei koske ammattikalastajia vaan heille maksetaan täysi korvaus pelkästään sen perusteella, että 37 a §:ssä tarkoitettu kielto tai rajoitus tulee voimaan.

*Oikeusturva.* Kiellon kohteena olevan vesialueen omistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla on kalastuslain 37 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan mahdollisuus hakea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta tietyn vesialueen kattava poikkeuslupa kielletyn pyydysten tai kalastustavan käyttämiseen. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa tuomioistuimeen, jolloin myös asetuksen perustuslain tai muun

lain mukaisuus voi perustuslain 107 §:n nojalla tulla vielä erikseen arvioitavaksi.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok  
vpj. Jacob Söderman /sd  
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk  
Ulla Karvo /kok  
Elsi Katainen /kesk  
Esko Kiviranta /kesk  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucclér /r

Ville Niinistö /vihr  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Veijo Puhjo /vas (osittain)  
Tuulikki Ukkola /kok  
Ulla-Maj Wideroos /r  
Ilkka Viljanen /kok  
Antti Vuolanne /sd (osittain)  
vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.