

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 58/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi
ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 192/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta, kalastusneuvos Eija Kirjavainen ja osastopäällikkö Juha Ojala, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Ari Ekroos
- professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa kalastuslain kokonaisuudistus. Vuoden 1982 kalastuslaki korvataan uudella samannimisellä lailla.

Uudistuksella pyritään järjestämään kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö nykyistä paremmin. Lain tavoitteena on turvata kalojen luontainen elinkierto ja lisääntyminen mahdollistamalla välttämättömien kalastusrajoitusten ja muiden toimenpiteiden toteuttaminen. Lailla pyritään luomaan hyvät edellytykset kaupalliselle ja vapaa-ajan kalastukselle.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on perusoikeusnäkökulmasta arvioitu perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa, 20 §:n vastuuta ympäristöstä, 18 §:n 1 momentin elinkeinovapautta, 6 §:n yhdenvertaisuutta, 17 §:n 3 momentin saamelaisten oikeuksia, 13 §:n yhdistymisvapautta sekä 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevien säännösten valossa. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 124 §:n säännösten julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle samoin kuin 81 §:n valtion veroja ja maksuja koskevan säännöksen kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kui-

tenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kalastuslaki, joka korvaa vuoden 1982 kalastuslain.

Kalastuslaki on kalavarojen käyttöä ja hoitoa ohjaava yleislaki. Kalastuslakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojelu. Tämä tarkoitus kytkeytyy läheisesti perustuslain 20 §:n ympäristövastuusääntöön, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Kalastuslainsäädäntöä ja erityisesti kalastusoikeutta on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti arvioitu etenkin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Lisäksi ammatikseen kalastusta harjoittavien näkökulmasta sääntelyllä on liittynyt perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Kalastuslainsäädännössä on valtiosääntöoikeudellisesti kysymys etenkin mainittujen perusoikeuksien yhteensovittamisesta. Lisäksi ehdotusta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely ja perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetty saamelaiden oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan.

Ehdotettu kalastuslaki sisältää osin merkittäviäkin uudistuksia nykyiseen kalastuslakiin verrattuna, mutta suuri osa ehdotuksen sisältämistä valtiosääntöoikeudellisista merkityksellisistä säännöksistä on joko saman- tai vastaavansisältöisiä kuin voimassa olevassa laissa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut näitä kysymyksiä perusoikeusuudistuksen jälkeen useissa kalastus-

lain muutosehdotuksia koskeneissa lausunnoissaan. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty muun muassa kalastuslakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettuista yleiskalastusoikeuksista (PeVL 8/2012 vp ja PeVL 8/1996 vp) ja niiden 54 §:ssä tarkoitettuista rajoittamisesta tai kieltämisestä (PeVL 50/2002 vp), 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuista oikeudesta Ylä-Lapin kalastuslupa (PeVL 27/1997 vp), 18 §:ssä tarkoitettu kalastusopastoinnasta (PeVL 8/2012 vp), 59—61 §:n mukaisesta kalastuksen rajoittamisesta uhanalaisten eläinlajien suojelemiseksi ja siihen liittyvistä korvauksista (PeVL 20/2010 vp) ja 99—116 §:n sisältämistä kalastuksen valvontaa koskevista säännöksistä (PeVL 65/2010 vp). Näitä kysymyksiä on käsitelty valiokunnan käytännön valossa myös hallituksen esityksen varsin laajoissa säätämisperusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa. Valiokunta voi pääosin yhtyä esityksen säätämisperusteluissa esitettyihin näemyksiin ja esittää siten huomioita vain eräistä sääntelyn peruslähtökohdista ja yksityiskohdista.

Alueellinen lupa kaupalliseen kalastukseen

Kalastuslakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi alueellisesta luvasta kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen. Ehdotettu lupajärjestely antaa kaupallisille kalastajille tietyin edellytyksin mahdollisuuden harjoittaa kalastusta myös sellaisilla vesialueilla, joiden osalta kaupallinen kalastaja ei ole päässyt kalastusoikeuden haltijoiden kanssa sopimukseen alueen käyttämisestä kaupalliseen kalastukseen. Luvan myöntäjänä toimii elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. Tämä poikkeaa voimassa olevan kalastuslain 16 §:n jossain määrin vastaavasta sääntelystä. Sen perusteella kalastusalue voi kehottaa vesialueen omistajaa antamaan vesialueen vuokralle ammattimaisesti harjoitettavaa

kalastusta varten, jos vesialueen käyttämättä jättäminen olennaisesti vaikeuttaisi vesistön kalakantojen hoitoa tai sen kalataloudellista hyväksikäyttöä. Jos alueen omistaja ei noudata kehottamista, yleinen alioikeus voi kalastusalueen hakeuksesta velvoittaa vesialueen omistajan korvausta vastaan sallimaan alueen käyttöön ottamisen tai kustantamaan tarpeelliset toimenpiteet.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeuden vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeuden järjestää vesialueen käyttö ja hoito (PeVL 8/2012 vp, s. 2/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/I, PeVL 8/1996 vp ja PeVL 13/1989 vp). Toisaalta omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella. Erityisesti arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin perustuslakivaliokunta on ottanut 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 8/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 3/I).

Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kysymys perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua omaisuuden pakkolunastuksesta, joten sitä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen kalastusoikeuden rajoituksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyteen,

oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin.

Lupamenettelyllä luotavan omaisuudensuojan rajoituksen tarkoituksena on edistää kaupallisen kalastuksen toimintaedellytyksiä ja kotimaisen kalan saantia elintarvikkeeksi. Lisäksi lupaedellytyksillä pyritään turvaamaan kalavarjojen kestävä tuotto ja hyödyntäminen sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman toteutuminen. Sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä olemassa hyväksyttävät perusteet, jotka osin liittyvät myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen edistämiseen.

Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että kaupallisessa kalastuksessa käytettävät pyydykset mahdollistavat tehokkaan kalastuksen. Ammatillisesta kalastuksesta vesialueen omistajalle mahdollisesti aiheutuvat haitat voivat siten olla esimerkiksi yleiskalastusoikeudesta aiheutuvia haittoja huomattavasti merkittävämpiä. Tästä näkökulmasta on olennaista, että luvan saamiselle on 13 §:n 1 momentissa asetettu useita edellytyksiä, joiden kaikkien on täytyttävä samanaikaisesti. Lupa voidaan siten myöntää vain, jos vesialue on käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määritetty kaupalliseen kalastukseen hyvin sopivaksi, vesialueen kalakantojen tila mahdollistaa niiden hyödyntämisen kaupalliseen kalastukseen, luvanhakija ei ole itse eikä kalatalousalueen avustuksella päässyt kalastusoikeuden haltijoiden kanssa sopimukseen vesialueen käyttämisestä, ja kaupallisen kalastuksen harjoittamisesta ei aiheudu merkittävää haittaa alueen rannanomistajille tai -haltijoille tai alueen muulle käytölle. Sääntely ilmentää tältä osin sekä lupajärjestelyn viimesijaisuutta että kaupallisesta kalastuksesta aiheutuvan haitan minimointia. Luvassa on myös määrättävä olennaisista kalastamisen rajoituksista, kuten sallituista pyydyksistä, kalalajeista ja kalastusajankohdista sekä tarvittaessa sallitusta enimmäissaaliista. Lisäksi pykälän 3 momentin perusteella luvan myöntämiselle on ehdoton este silloin, jos luvan nojalla tapahtuva kalastus heikentäisi kohtuuttomasti

kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai jos siitä aiheutuisi muuta merkittävää haittaa. Kalastusoikeuden haltijoiden asemaa turvaa myös se, että heillä on ehdotetun 14 §:n perusteella oikeus saada alueen käypiin hintoihin perustuvat kohtuulliset korvaukset vesialueen luovuttamisesta kaupalliseen kalastukseen.

Kalastusoikeuden haltijoiden, mutta myös yleisemmin kalavarojen kestävän käytön, kannalta merkitystä on lisäksi sillä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ehdotetun 16 §:n perusteella muuttaa annetun luvan ehtoja, jos lupa-alueen olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet siten, ettei lupaehtojen mukaista kalastusta voida muuttuneiden olosuhteiden johdosta enää sallia. Lupaehtoja voidaan muuttaa myös, jos luvassa tarkoitettu kalastus ei enää täytä käyttö- ja hoitosuunnitelman mukaisia vaatimuksia. Viranomaisen vapaaharkintaisuuteen viittaavaa sanamuotoa voidaan tosin tässä yhteydessä pitää riittämättömänä etenkin, kun otetaan huomioon sekä säännöksen sisältämä olennaisuuskriteeri että kaupallisen kalastuksen tehokkuus. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä harkita sääntelyn muuttamista velvoittavammaksi siten, että lupaviranomaisen on mainittujen edellytysten täytyessä muutettava lupaehtoja.

Ehdotetussa sääntelyssä on valiokunnan mielestä kaiken kaikkiaan varmistettu lainsäädännön keinoin riittävästi se, ettei kaupallinen kalastus kohtuuttomasti heikennä kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai muodostu uhkaksi kalavarojen kestäväälle käytölle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, että tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä esimerkiksi lupaehtojen täyttymisen valvonnalla ja seurannalla on erityisen tärkeä merkitys. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä tämän vuoksi harkita, tulisiko ehdotusta vielä täydentää tätä tarkoittavalla nimenomaisella sääntelyllä.

Kalastusoikeuden haltijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heillä on asianosaisena oikeus hakea muutosta elinkeino-, liikenne- ja

ympäristökeskuksen päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen.

Kaupallinen kalastus

Kaupalliset kalastajat jaetaan kalastuslakiehdotuksen 88 §:n perusteella kahteen ryhmään sen mukaan, kuinka suuri itse pyydetyn kalan ja siitä jalostettujen kalastustuotteiden myynnistä kertynyt liikevaihto on määrältään ollut. Jaotellun perusteena on kaupallisesta kalastuksesta saadun liikevaihdon sellainen määrä, joka synnyttää arvonlisäverovelvollisuuden. Jaotellulla on merkitystä kaupallisten kalastajien oikeuksien kannalta. Lakiehdotuksen 15 §:n perusteella ensimmäiseen ryhmään kuuluvilla päätoimisilla kalastajilla on etusija myönnettäessä lupia tietyille vesialueille. Heillä on 17 §:n mukaan myös oikeus saada valtion maa-alue vuokralle kalastuksessa tarvittavia säilytystiloja ja pyydysten kuivattamista sekä kaupallisen kalastuksen harjoittamiseksi välttämätöntä tilapäistä majoittumista varten. Kalastuksen rajoittamisen osalta kaupallisten kalastajien veloitteet voivat lakiehdotuksen 52 §:n 3 momentin perusteella olla erilaisia sen perusteella, kumpaan kaupallisten kalastajien ryhmään he kuuluvat. Tarkempia säännöksiä valtion yksityisten kalastusten käytöstä asetuksella annettaessa on lakiehdotuksen 9 §:n perusteella otettava ensi sijassa huomioon ensimmäiseen ryhmään kuuluvien kaupallisten kalastajien edut. Toisaalta sivutoimisia toiseen ryhmään kuuluvia kalastajia koskevat muun muassa vähäisemmät saaliiden raportointiveloitteet.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkielto-säännösten kannalta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kaupallisten kalastajien jakoa kahteen ryhmään perustellaan sillä, että näin voidaan oikeudenmukaisella tavalla kohdistaa niin velvollisuudet kuin oikeudetkin sen perusteella, onko kalastustoiminta päätoimista vai sivutoimista. Jaottelu on esityksen perustelujen mukaan tarpeen myös kalastajille erilislainsäädännön perusteella maksettavien investointitukien kannalta. Elinkeino toiminnan harjoittamisen intensiteettiä voidaan valiokun-

nan mielestä pitää tällaisessa elinkeinotoiminnan sääntelyä koskevassa asiayhteydessä hyväksyttävänä perusteena sääntelyn eriyttämiselle kaupallisten kalastajien kesken. Lainsäädännön perusteella tehtävät erottelut eivät muodostu oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannaltakaan ongelmallisiksi. Ehdotettu sääntely ei siten ole perustuslain 6 §:n vastaista.

Kaupallisen kalastajan rekisteröinti

Kaupalliselle kalastajalle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteena on lakiehdotuksen 87 §:ssä tarkoitettu rekisteröityminen. Kaupalliseksi kalastajaksi voi rekisteröityä henkilö, jonka asuinpaikka tai kotipaikka sijaitsee Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella ja joka kalastaa Suomen alueella tai talousvyöhykkeellä, muiden jäsenvaltioiden aluevesillä taikka talousvyöhykkeellä, joihin suomalaisilla kalastusaluksilla on EU:n yhteisen kalastuspolitiikan perusteella pääsy. Edellytyksenä on myös elintarvikelain 22 §:ssä tarkoitetun alkutuotantoilmoituksen tekeminen. Lakiehdotuksen 89 §:n 1 momentin mukaan kaupallisen kalastajan rekisteröinti on voimassa enintään kolme vuotta kerrallaan. Rekisteröinnin jatkamista haetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Ehdotetun kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2—3 ja PeVL 15/2008 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset.

Lakiehdotuksen 89 §:n 2 momentin säännös kaupallisen kalastajan poistamisesta rekisteristä ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on keskeistä, että rekisteristä poistami-

nen toiminnassa ilmenneiden lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisuuden perusteella on mahdollista vain, jos tällainen toiminta on ollut toistuvaa tai jatkuvaa sekä olennaista, ja jos henkilö ei ole viranomaisen huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta korjannut toimintaansa (vrt. PeVL 9/2005 vp, s. 3/II). Rekisteristä poistaminen sen vuoksi, että henkilö ei enää täytä rekisteriin merkitsemisen edellytyksiä on myös ongelmatonta etenkin tällaisessa yhteydessä, jossa rekisteröinnille ei aseteta muita kuin hyvin väljiä lähinnä asuinpaikkaan ja kalastuspaikkaan liittyviä edellytyksiä.

Kalatalousalueen jäsenyyttä

Kalastuslakiehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kalatalousalueista ja niiden jäsenyydestä. Kalatalousalueet ovat pykälän 1 momentin mukaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on kehittää alueensa kalataloutta sekä edistää jäsentensä yhteistoimintaa kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon järjestämisestä. Kalatalousalueen jäseniä ovat 2 momentin mukaan alueen kalastusoikeuden haltijat sekä valtakunnalliset kalastusalan järjestöt.

Sääntely merkitsee sitä, että kalastusoikeuden haltijan on kuuluttava jäsenenä kalatalousalueeseen, joten sitä on arvioitava perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä mainitaan kuitenkin yhdistymisvapauden koskevan ensisijaisesti niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää perustamasta julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan säätää laissa. Perusoikeusuudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä katsotaan perustuslainsäädännön kuitenkin tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (HE 309/1993 vp, s. 60; ks. myös PeVL 61/2010 vp, s. 4—5 ja PeVL 52/2006 vp, s. 2).

Kalatalousalueiden toiminta on sääntelyn perusteella yhdistysmuotoista, mutta niiden tehtävät ovat lakiin perustuvia ja selkeästi julkisoikeudellisia. Pakkojäsenyydestä säättäminen

niissä ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (vrt. PeVL 61/2010 vp, s. 4—5).

Ikään perustuva vapautus kalastonhoitomaksusta

Jokaisella kalastonhoitomaksun suorittaneella sekä jokaisella alle 18-vuotiaalla ja 65 vuotta täyttäneellä on kalastuslakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan oikeus harjoittaa viehekalastusta. Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että alaikäiset ja 65 vuotta täyttäneet voivat muista henkilöistä poiketen harjoittaa viehekalastusta ilman kalastonhoitomaksun maksamista. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, joka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan iän perusteella.

Vastaava ikäsääntely sisältyy voimassa olevan kalastuslain 88 §:ään. Valiokunnan viimeaikaisessa käytännössä kaikenlaista ikärajojen asettamista ei sinänsä ole pidetty perustuslain kannalta arveluttavana, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Tämän hyväksyttävän syyn pitää olla myös asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVM 8/2010 vp, s. 3).

Esityksen perusteluissa sääntelyä on perusteltu varsin niukasti. Ikään perustuvan maksuvapautuksen taustalla on perustelujen mukaan pyrkimys edistää kyseisten ikäryhmien kalastusharrastusta. Alaikäisten osalta maksuvapautusta voidaan pitää tavanomaisena. Ikääntyneiden osalta valiokunta on käytännössään pitänyt näihin kohdistuvia etuuksia, helpotuksia ja mukautuksia perusteltuina etenkin toimintakyvyn ja muiden kykyjen heikentymisen perusteella (PeVM 8/2010 vp, s. 3/II, PeVL 56/2010 vp, s. 4 ja PeVL 34/2005 vp, s. 2). Valiokunta katsoo, että vaikka sääntelyn yhteys esimerkiksi tällaisiin seikkoihin on sinänsä etäinen, voidaan maksuvapautuksella katsoa olevan ikääntyneiden henkilöiden liikkumis- ja ulkoiluharrastusta edistävä vaikutus. Esimerkiksi erilaisia eläkeläisalennuksia ei yleisemminkään ole syytä pitää syrjintäkiellon kiellon vastaisina. Sääntelylle on siten valiokunnan mielestä perusoikeusjär-

jestelmän kannalta hyväksyttävät syyt. Kun kysymys on lisäksi varsin vähäisenä pidettävästä etuudesta (kalastonhoitomaksu on 79 §:n mukaan 39 euroa kalenterivuodelta), ei sääntelystä ole huomautettavaa perustuslain 6 §:n näkökulmasta (vrt. PeVL 34/2005 vp, s. 2/II).

Asetuksenantovaltuudet

Kalastuslakiehdotukseen sisältyy lukuisia asetuksenantovaltuuksia sekä valtioneuvostolle että maa- ja metsätalousministeriölle. Perustuslain 80 §:n kannalta merkittävimmät näistä sisältyvät lakiehdotuksen kalastuksen ohjausta ja rajoittamista koskevaan 6 lukuun sekä vaelluskauloja ja kalan kulun turvaamista koskevaan 7 lukuun. Asetuksenantovaltuudet ovat pääosin asianmukaisia, mutta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota eräisiin yksittäisiin säännöksiin.

Kalastuslakiehdotukseen sisältyy eräitä asetuksenantovaltuuksia, joiden nojalla valtioneuvosto voi asetuksella kieltää kalastuksen tai rajoittaa kalastusoikeutta (esim. 52 §, 55 § ja 59 §). Perustuslakivaliokunta on aiemmin kalastuslain nyt ehdotettua 59 §:ää vastaavaa muutosehdotusta tarkastellessaan (PeVL 20/2010 vp, s. 3) pitänyt tällaista sääntelytapaa periaatteellisesti ongelmallisena, koska kalastusoikeuden rajoitus ei tällöin itse asiassa perustu lakiin vaan asetukseen. Valiokunta kiinnitti kuitenkin tuolloin huomiota lain tasolla olevan sääntelyn poikkeukselliseen tarkkuuteen ja yksityiskohtaisuuteen. Siksi ehdotettua säännöstä ei pidetty suoraanaisesti perustuslain vastaisena, vaan ehdotusta voitiin valiokunnan mukaan luonnehtia pikemminkin varsin erikoislaatuiseksi sääntelytekniiseksi ratkaisuksi, jossa lainsäätäjän tarkoittamat kiellot itse asiassa aineellisesti sisältyvät lakiin mutta jossa ne otetaan erikseen käyttöön valtioneuvoston asetuksella. Näin ymmärrettynä ehdotuksen ei katsottu vaikuttavan esityksen käsittelyjärjestykseen.

Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoi, että valtiosääntöisesti moitteeton ratkaisu olisi ollut kirjoittaa peruskielto (esim.: "Vesialueella, jossa esiintyy luonnonsuojelulain nojalla uhanalaiseksi määriteltyä eläinlajia, ei saa kalastaa sel-

laisella pyydyksellä tai kalastustavalla, että uhanalaisen eläinlajin säilyminen vaarantuu.") itse lakiin, jolloin vesialueen rajauksesta samoin kuin kielletyistä pyydyksistä ja kalastustavoista olisi sitten voitu säätää valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valiokunta huomautti, että kalastuslain kokonaisuudistuksessa ehdotettua sääntelytekniikkaa on syytä välttää. Esityksen perusteluissa (s. 105) lakiehdotukseen jätettyä sääntelyratkaisua, jossa varsinainen peruskielto ei sisälly lakiin, pidetään perusteltuna sääntelykohteen erityislaatuisuuden kannalta. Kalastusrajoituksia tulee pystyä toteuttamaan perustelujen mukaan joustavasti ja siten, että voidaan tarvittaessa nopeasti reagoida esimerkiksi kalakan- tojen tilan vaihteluun. Lisäksi sääntelyratkaisua perustellaan sillä, että sääntelytarpeet ovat yleensä melko paikallisia, ja kaikkien tarpeellisten rajoitusten säätäminen laissa voisi johtaa joillain alueilla kohtuuttomuuksiin sekä tarpeeseen myöntää lukuisia poikkeuslupia.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntely- teknisesti perustelluin ratkaisu näissä säännök- sissä (52 §, 55 § ja 59 §) olisi yleisen vaaranta- miskiellon tai huolehtimis- taikka suojeluel- voitteen sisällyttäminen lakiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tällöin antaa tarkempia säännöksiä kiellon tai velvoitteen toteuttamises- ta. Tällainen sääntelytapa ei valiokunnan mie- lestä estäisi esityksen perusteluissa mainittujen ja sinänsä hyväksyttävien joustoelementtien huomioon ottamista asetuksia laadittaessa, eikä se liioin merkitsisi vaatimusta tarpeellisten rajoitusten säätämisestä laissa. Esimerkiksi ehdo- tetun 52 §:n asetuksenantovaltuus voisi valio- kunnan näkemysten mukaan olla kalalajeihin ja -kantoihin kohdistuvasta yleisestä vaarantamis- kiellosta tai huolehtimis- taikka suojeluel- voitteen säätämisen jälkeen sisällöltään ehdotetun- lainen. Lain ja asetuksen välisen hierarkkisen suhteen selventämisen lisäksi tämänkaltainen sääntelyratkaisu olisi omiaan korostamaan pe- rustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen

mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta ("valtioneuvoston asetuk- sella voidaan..."), vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huo- miota kalastuslakiehdotuksen 64 §:ään, jonka 1 momentin mukaan vaelluskalavesistöllä tar- koitetaan sellaista vesialuetta, jota vaelluskalat käyttävät keskeisenä vaellustienään tai lisäänty- misalueenaan. Pykälän 2 momentin mukaan val- tioneuvoston asetuksella voidaan vaelluskalave- sistöksi säätää myös muu kuin 1 momentissa tar- koitettu vesialue. Esityksen perustelujen mu- kaan tällaisia alueita voisivat olla esimerkiksi vaelluskalakannan syönnösalueet tai alueet, joi- den osalta käynnistetään vaelluskalakannan pa- lauttaminen. Säännöksestä puuttuu kuitenkin kokonaan asetuksenantajan harkintavaltaa ra- joittava perussäännös, vaikka määrittelyllä voi ainakin lakiehdotuksen 65 ja 66 §:n perusteella olla kalastusoikeuden haltijaan ja muihin kalas- tuksen harjoittajiin kohdistuvia oikeusvaikutuk- sia. Lakiehdotuksen 64 §:n 2 momenttia on tä- män vuoksi täydennettävä asetuksenantovaltaa rajaavalla maininnalla esityksen perusteluista il- menevän tarkoituksen mukaisesti.

Muita seikkoja

Kalastuslakiehdotuksen 9 §:ssä mainituilla val- tion yksityisillä kalastuksilla tarkoitetaan niin sanottuun regaleoikeuteen perustuvia valtion historiallisia kalastusoikeuksia, joista säädetään myös voimassa olevan kalastuslain 12 §:ssä. Pe- rustuslakivaliokunnan saaman tiedon mukaan regaleoikeuden oikeudellisia perusteita selvite- tään parhaillaan. Valiokunta pitää oikeustilan selkeyttämistä perusteltuna.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta- vallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 58/2014 vp — HE 192/2014 vp

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucélér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Simo Rundgren /kesk.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.