

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 27/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta (HE 129/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Susanna Paakkola, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— oikeusministeriö.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta. Lain perusteella maksettaisiin valtion varoista kaupallisille kalastajille tukea vahingoista, jotka ovat aiheutuneet pyydyksille, kalastusvälineille tai enintään 12 metrin pituisille aluksille Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä. Tuen välittäisivät osana vakuutuskorvausta hyväksytyt kalastusvakuutuslaitokset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioehdotukseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2013 alusta. Esityksen säätä-

misjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan takeiden ja julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan 124 §:n kannalta. Lakiehdotus voidaan hallituksen mielestä säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvaraista, sisältävätkö kalastusvakuutuslaitokselle annettavat tehtävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, valtioneuvosto on pitänyt tarpeellisena, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

Nykyisin valtion varoista myönnetään avustuksia kalastusvakuutusyhdistyksille osaan korvauksista, joita ne maksavat vakuutussopimusten nojalla ammattikalastajien aluksille ja pyydöksille aiheutuneista vahingoista. Avustusten tarkoituksena on alentaa ammattikalastajien vakuutusmaksuja ja turvata heille riittävä vakuutusturva. Kalastusvakuutusyhdistyksille maksettava avustus esitetään korvattavaksi kaupallisille kalastajille maksettavalla vakuutustuella. Lakiehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymä kalastusvakuutuslaitos maksaa vakuutustuen kalastajalle osana kalastusvakuutuslaitoksen suorittamaa vakuutuskorvausta. Maksamastaan vakuutustuesta kalastusvakuutuslaitos hakee puolestaan jälkikäteen korvausta valtiolta. Vakuutustukea maksetaan vahinkoa kärsineelle kalastajalle, jolla on vakuutussopimus kalastusvakuutuslaitoksen kanssa. Laitoksen on tehtävä vakuutussopimus kalastajan kanssa, joka täyttää vakuutustuen saajaa koskevat edellytykset. Kalastusvakuutuslaitos arvioi tuen saajaa ja vahinkotapahtumaa koskevien edellytysten täyttymisen sekä tarkastaa ja arvioi vahingot, päättää vakuutustuen määrästä ja maksamisesta.

Tällaisten tehtävien antamista yksityiselle taholle on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Kalastusvakuutuslaitokselle annettavaksi ehdotetut tehtävät ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Kalastusvakuutuslaitoksella ei ole harkintavaltaa tuen saamisen edellytyksenä olevan vakuutussopimuksen tekemisen osalta ja

muilta osin sen harkintavalta on säännöksiin varsin rajattua ja toiminta on viranomaisten ohjaa-  
maa ja valvomaa. Valiokunnan mielestä kysymys ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Kalastajille maksettava vakuutustuki on valtion talouden kannalta pieni valtioneuvoston liittyvästä vahinkotapahtumien tarkastamisesta, korvaushakemusten käsittelystä ja maksamisesta sekä muusta hallinnosta ovat vastanneet kalastusvakuutusyhdistykset. Näiden tehtävien osoittamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymille kalastusvakuutuslaitoksille vakuutuskorvaushakemuksen käsittelyn yhteydessä hoidettavaksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisena.

Hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen taataan lakiehdotuksen 14 §:ssä, jossa säädetään kalastusvakuutuslaitoksen noudatettavaksi vakuutustukea koskevassa toiminnassaan joukko hallinnon yleislakeja. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. PeVL 13/2010 vp, s. 3/II ja PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava.

Kalastusvakuutuslaitoksen on lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan annettava vakuutuskorvausta koskevassa asiassa hakijalle kirjallinen päätös. Jos vakuutuskorvauksen osana maksetaan tukea, päätöksestä on käytävä ilmi tuen osuus korvauksesta. Ehdotuksen sanamuotoa voi tulkita niin, ettei päätöksestä kävisi ilmi, jos tukea ei ole myönnetty. Perustuslain 21 §:n 2 momentista johtuvista syistä valiokunta pitää aiheellisena, että säännöstä selvennetään niin, että kalastusvakuutuslaitoksen päätöksestä on ilmevä myös se, ettei tukea makseta.

Muutoksenhausta kalastusvakuutuslaitoksen päätökseen ehdotetaan säädettäväksi 20 §:ssä. Sen 1 momentissa kielletään hakemasta muutosta valittamalla kalastusvakuutuslaitoksen 12 §:ssä tarkoitettuun vakuutustukea koskevaan päätökseen. Vakuutuksen ottaja voi sen sijaan hakea oikaisua päätökseen Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä hakea muutosta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Momentin valituskielto näyttää olevan lähinnä prosessuaalinen säännös, joka ohjaa käyttämään muutoksenhaun ensivaiheessa oikaisuvaatimusta. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettava päätös voi koskea vain lain 4—6 §:ssä säädettyjä tuen myöntämisen edellytyksiä. Samoin muutoksenhaku oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen rajoittuisi oikaisuvaatimuksessa ratkaistuihin asioihin. Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin toisen virkkeen ja perusteluiden perusteella näyttää, ettei ehdotuksen tarkoituksena ole oikaisuvaatimuksen alan ja valitusperusteiden rajoittaminen vastoin perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valiokunta katsoo, että muutoksenhakusäännöksestä on ilmeistä, että päätöksiin, joita kalastusvakuutuslaitos tekee julkista hallintotehtävää hoitaessaan, voidaan hakea muutosta suoraan tai oikaisuvaatimuksen jälkeen.

#### *Kalastusvakuutuslaitoksen hyväksyminen ja hyväksynnän peruuttaminen*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi hyväksyä lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa mainitut edellytykset täyttävän vakuutusyhdistyksen, -yhtiön tai sen Suomessa sijaitsevan sivuliikkeen kalastusvakuutuslaitokseksi. Hyväksynnän peruuttamisesta säädetään pykälän 3 momentissa. Kysymys ei ole elinkeinon harjoittamisen luvanvaraistamisesta, vaan niiden tahojen hyväksymismenettelystä, joille annetaan julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei viranomaisille lähtökohdaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen

kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden piiriin (PeVL 40/2002 vp, s. 5/I, PeVL 20/2006 vp, s. 3/I, PeVL 12/2010 vp, s. 2/II). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksynnän peruuttaminen on valiokunnan mielestä syytä sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että kalastusvakuutuslaitokselle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 20/2006 vp, s. 3/I).

#### *Valtionapurahaston palauttaminen*

Nykyisin valtio tukee ammattikalastajien kalastuslusten ja -välineiden vakuuttamista kalastusvakuutusyhdistysten kautta, jotka ovat saaneet vakuutuskorvausavustusten lisäksi pääomaavustusta vakavaraisuuden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi. Kalastusvakuutusyhdistys voi käytännössä joutua lopettamaan toimintansa, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei hyväksy sitä toimimaan kalastusvakuutuslaitoksena. Lakiehdotuksen 23 §:n perusteella kalastusvakuutusyhdistyksen on lopettaessaan toimintansa palautettava valtionapurahasto kalastusvakuutusyhdistyksistä annettun lain (331/1958) 13 §:n mukaisesti takaisin valtiolle. Valiokunta katsoo, etteivät nykyisen lain nojalla toimivat kalastusvakuutusyhdistykset voi perustellusti odottaa asemansa ja tehtäviensä pysyvän muuttamattomana tai, ettei niiden lopettaessaan toimintansa tarvitsisi palauttaa kertynyttä valtionapurahastoa voimassa olevan lain mukaisesti. Ehdotus ei anna aiheutta huomautuksiin perustuslain kannalta.

#### *Asetuksenantovaltuus*

Vakuutustukena maksetaan 7 §:n 1 momentin nojalla 40 prosenttia vahingon todellisesta suuruudesta tai 90 prosenttia, jos vahinko on aiheutunut alukselle tai erityisen arvokkaalle pyyntivälineelle. Pykälän 3 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin erityisen arvokkaana pidettävistä pyyntivälineistä. Asetuksenantovaltuus on perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa tarpeettoman avoin. Maa- ja met-

sätalousvaliokunnan on syytä täsmentää valtuuden sisältöä esityksen perusteluista ilmenevin tavoin.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Nauclér /r
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.