MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 15.9.2016
Kalatalousneuvos Risto Lampinen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI EUROOPAN UNIONIN YHTEISEN KALASTUSPOLITIIKAN KANSALLISESTA TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SEKÄ YHTEISEN KALASTUSPOLITIIKAN SEURAAMUSJÄRJESTELMÄSTÄ JA VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA HE 103/2016 vp.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa merialueen kaupallisen kalastuksen toimintaedellytyksiä, kestävyyttä ja kannattavuutta sekä uudistaa Euroopan unionin yhteistä kalastuspolitiikan kansallista täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö siten, että kalavarojen kaupallista hyödyntämistä koskevat keskeiset säännökset olisi koottu yhteen lakiin seuraavasti:

- Luku 2: Kalavarojen käytön ohjausta koskevat säännökset. Vastaava luku yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetussa laissa (1188/2014) kumottaisiin ja siirrettäisiin vähäisiltä osin muutettuna ehdotettuun lakiin;
- Luku 3: Suomen kalastuskiintiöiden kaupallisille kalastajille jakamista koskevat säännökset. Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöiden jakaminen siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi ja niiden perusteella jaettaviksi toimijakohtaisiksi kalastuskiintiöiksi merialueen kaupallisen kalastuksen toimintaedellytysten parantamiseksi sekä kalastuksen järjestämiseksi tehokkaalla ja kestävällä tavalla;
- Luku 4: EU:n kalastustuotteiden markkinajärjestelyihin liittyvät kansalliset säännökset; ja
- Luku 5: Sisävesillä käytettävien kalastusalusten rekisteröintiä koskevat säännökset.

Lakiesityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä on arvioida perustuslain omaisuudensuojalle (perustuslain 15 §), vastuulle ympäristöstä (20 §), elinkeinovapaudelle (18 §), yhdenvertaisuudelle (6 §)ja yksityiselämän suojalle (10 §) asettamia reunaehtoja sekä Ahvenanmaan maakunnan asemaa lain valmistelussa.

Omaisuudensuoja

Omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen, muun muassa kalastuslain (379/2015) käsittelyn yhteydessä (PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996 vp). Vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, jolla on lähtökohtainen valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito.

Kalastusoikeutta on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luonnehdittu myös "sangen erikoislaatuiseksi omaisuudenlajiksi" (PeVL 5/1981 vp, 8/1996 vp ja 13/1979 vp). Oikeuden sisältöä ei olekaan mahdollista esittää täysin yksiselitteisesti ja tyhjentävästi. Vesialueen omistajalla on kalastusoikeutensa nojalla oikeus yrittää saada saaliiksi kalaa. Ennen saaliiksi päätymistä kalat ovat niin

sanottuja isännättömiä esineitä, joihin kalastusoikeuden tai kalastamiseen oikeuttavan luvan haltijalla on mahdollisuus saada omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla. On myös huomioitava, että vesialueen omistajalle kuuluva kalastusoikeus on jo lähtökohtaisesti rajoitettua ja kalastuslain 5 §:n mukaisesti voimassa vain sellaisena, millaiseksi se kalastuslain järjestelmän kautta muotoutuu. Kalastuslakiin sisältyvät tiettyjen pyydysten käyttöä koskevat kiellot samoin kuin rauhoitusta ja pyyntimittoja koskevat säännökset ovat luonteeltaan nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä, eivät niinkään sen varsinaista rajoittamista (ks. PeVL 33/2008).

Perustuslakivaliokunta on perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisen yhteydessä asettanut perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiksi seuraavat vaatimukset: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitus-perusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Valtuudet rajoittaa kalastusoikeuden hyödyntämistä valtioneuvoston asetuksella ovat omaisuudensuojan kannalta merkittävä kokonaisuus. Lakiehdotuksen 2 luku, johon rajoitukset sisältyvät, siirrettäisiin vähäisiltä osin muutettuna yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetusta laista, jonka perustuslainmukaisuus on arvioitu vuonna 2014 (PeVL 28/2014).

Omaisuudensuojan kannalta keskeinen asiakokonaisuus on myös 3 luvun siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden järjestelmä. Siirrettävät käyttöoikeudet ja toimijakohtaiset kalastuskiintiöt jaettaisiin rekisteröityneille kaupallisille kalastajille. Vesialueen omistaja voisi uudesta järjestelmästä riippumatta kalastuslain mukaisesti ja sen rajoittamalla tavalla (troolin käyttöoikeus on kalastuslain 49 §:n mukaan vain kaupallisilla kalastajilla) käyttää kalastusoikeuttaan edellyttäen, että hän toimii vapaa-ajankalastajana. Jos vesialueen omistaja on myös kaupallinen kalastaja, hän voisi omistamillaan vesillä hyödyntää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöitä vain, jos se tapahtuisi toimijakohtaisen kalastuskiintiön tai erillisen kalastuskiintiön perusteella. Erillinen kalastuskiintiö mahdollistaisi silakan ja kilohailin verkkokalastuksen sekä kilohailin rysäkalastuksen.

Lohen erilliset kalastuskiintiöt voidaan vahvistaa pieniksi, koska siirrettävät käyttöoikeudet jaetaan niille, jotka esitetyn lain 13 §:n 4 momentin mukaisesti ovat saaneet viitekaudella keskimäärin vähintään kymmenen lohta. Sitä pienempiä saalismääriä koskeva kaupallinen kalastus mahdollistaisi lohisaaliin ottamisen talteen omaa käyttöä varten. Tämä koskisi erityisesti muiden kalalajien verkkokalastuksessa saatavaa lohen sivusaalista. Suomen lohikiintiöistä ei voida jättää erillisiä kalastuskiintiöitä rysäkalastukseen, koska se avaisi mahdollisuuden siirrettävien käyttöoikeuksien ulkopuoliselle uudelle kaupalliselle lohenkalastukselle, jonka saaliille ei olisi käytettävissä olevia kalastuskiintiöitä.

Vesialueen omistajan omilla tai osakaskunnan vesillä tapahtuvaan silakan ja kilohailin kaupallisen troolikalastuksen aloittamiseen olisi hankittava siirrettävää käyttöoikeutta ja/tai toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä. Nämä olisivat hankittavissa markkinaehtoisesti niiden haltijoilta. Lisäksi vesialueen omistaja tai osakaskunnan osakas voisi kalastuslain 88 §:n 1 momentin mukaisesti ryhtyä aloittavaksi kaupalliseksi kalastajaksi ja saada valtiolta käyttöönsä ei-siirrettävää käyttöoikeutta lohen ja silakan rysäkalastukseen ja sen mukaisen toimijakohtaisen kalastuskiintiön, jonka hän voisi hyödyntää omalla

vesialueellaan tai osakaskunnan mukaisella oikeudellaan. Nykyiset kaupalliset kalastajat saisivat siirrettävää käyttöoikeutta ja sen perusteella toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä kalastushistoriansa perusteella, ja voisivat hyödyntää niitä Suomen valtiolle ja muiden Itämeren EU:n jäsenvaltioille kuuluvien merialueiden lisäksi myös omilla vesialueillaan. Monet nykyisistä kaupallisista kalastajista ovat myös vesialueiden omistajia tai osakaskunnan osakkaita. Vesialueen omistaja tai osakaskunnan osakas voi myös vuokrata kalastusoikeuttaan tai antaa kalastusluvan esim. lohen toimijakohtaisen kalastuskiintiön haltijalle ja siten saada hyödyn kalastusoikeudestaan tuottavassa kalastuspaikassa. Vuokraaminen rajoittuu toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden haltijoihin, jotka kuitenkin useimmiten olisivat samoja kalastajia, jotka aiemminkin ovat alueella harjoittaneet lohen kalastusta.

Edellä mainitun lisäksi on syytä ottaa huomioon, että silakan, kilohailin ja lohen kaupallisen kalastuksen harjoittaminen omilla vesialueilla edellyttää jo nyt, että sen harjoittaja omistaa tai pitää hallussaan merialueen kaupalliseen kalastukseen rekisteröidyn aluksen merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetun lain (690/2010) mukaisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisestä kalastuspolitiikasta annetun asetuksen artiklan 22(7) mukaan asetuksen liitteessä II on vahvistettu jäsenvaltiokohtaiset kalastuskapasiteetin ylärajat, jotka ilmaistaan vetoisuutena (GT) ja kilowatteina (kW). Suomi on valtioneuvoston asetuksella alusryhmäkohtaisten rekisteritilojen enimmäiskoosta (296/2014) jakanut kalastuskapasiteettiaan kahdelle alusryhmälle, vähintään 12 metrin pituisille avomerialuksille ja alle 12 metrin pituisille rannikkoaluksille. Avomerialukset koostuvat pääosin troolialuksista ja niille osoitettu kalastuskapasiteetti on jo pitkään ollut täydessä käytössä. Uusia troolialuksia ei siten voi rekisteröidä ja ottaa kaupalliseen kalastukseen ilman, että vastaava määrä kalastuskapasiteettia poistuu rekisteristä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että uuden kaupallisen kalastajan tulee hankkia rekisterissä oleva kalastusalus voidakseen aloittaa kalastuksen. Tämä tilanne on siten EU:n säännöksen seurauksena jo pitkään käytännössä rajoittanut myös omilla vesialueilla kaupallisen troolikalastuksen aloittamisen mahdollisuuksia. Kapasiteettirajat ovat ajoittain rajoittaneet myös rannikkoalusten rekisteröimistä.

Siirrettävät ja ei-siirrettävät käyttöoikeudet olisivat määräaikaisia oikeuksia käyttää tietty osa Suomelle EU:ssa vahvistettavista silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöistä, eivätkä ne merkitsisi yleisen tai yksityisen tahon kalastusoikeuden luovuttamista tai siirtymistä toiselle. Kalastusoikeus pysyisi voimassa niin kuin siitä on säädetty kalastuslaissa ja muussa lainsäädännössä.

Kalastusrajoitusten suhde vastuuseen ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin tahoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säännöksellä ei perusteta yksilöittäin kohdennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina omaisuudensuojasäännöksellä ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 44/2010 vp, PeVL 20/2010).

Ehdotettu täytäntöönpanolaki sisältää rajoituksia omaisuudensuojaa nauttivaan kalastusoikeuteen. Rajoituksia sisältyy erityisesti lakiehdotuksen kalavarojen käytön ohjausta koskevaan 2 lukuun sekä siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevaan 3 lukuun. Rajoitukset on pyritty kirjoittamaan täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Rajoitusten ensisijaisena tavoitteena on kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys ja kalakantojen hyödyntäminen kestävän enimmäistuoton mukaisesti Euroopan

parlamentin ja neuvoston yhteisestä kalastuspolitiikasta annetun asetuksen 2 artiklassa määrittelyllä tavalla. Rajoituksille on siten kiistatta olemassa perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskeviin säännöksiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Rajoitukset eivät ole liian tiukkoja suhteessa niillä pyrittäviin vaikutuksiin. Rajoituksilla ei puututa perustuslailla suojattujen omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta koskevien oikeuksien ytimiin.

Keskeisimmät säännökset, jotka valtuuttavat rajoittamaan kalastusta, sisältyvät ehdotuksen 2 ja 3 lukuun. Lukuun 2 sisältyvät säännökset on olennaisilta osin otettu yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain 6 luvusta, jonka käsittelyssä perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa (PeVL 28/2014 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että maa- ja metsätalousministeriölle ehdotettu valtuus kieltää kalastus Suomen kalastuskiintiön täytyttyä tulisi siirtää valtioneuvostolle. Lain myöhemmissä käsittelyvaiheissa eduskunta päätyi kuitenkin hyväksymään ministeriölle annettavat valtuudet, sillä tietyissä kalastuksen säätelytilanteissa, esimerkiksi lohen kalastuksen keskeytyksestä päätettäessä, valtioneuvoston asetus on liian hidas väline takaamaan kalastuksen optimaalisen säätelyn.

Sääntelytekninen ratkaisu, jossa varsinainen peruskielto ei sisälly lakiin, on perusteltu sääntelykohteen erityislaatuisuuden kannalta. Kalastusrajoituksia tulee pystyä toteuttamaan joustavasti ja siten, että voidaan tarvittaessa nopeasti reagoida kalakantojen tilan vaihteluihin. Sääntelytarpeet ovat lisäksi usein alueellisia, koska alueen kalakantojen tila ja kalastusolot vaikuttavat niiden sisältöön. Kaikkien tarpeellisten rajoitusten säätäminen laissa voisi johtaa joillain alueilla kohtuuttomuuksiin sekä tarpeeseen myöntää lukuisia poikkeuslupia.

Luvun 3 siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan järjestelmän perusteista säädettäisiin yksityiskohtaisesti ehdotetussa täytäntöönpanolaissa. Valtioneuvostolle ehdotetut valtuudet olisivat erittäin yksityiskohtaisia ja niissä on täsmällisesti lueteltu, minkälaisia kieltoja ja rajoituksia voidaan antaa. Tämä koskee erityisesti 18, 24 ja 25 §:ssä olevia valtuuksia määrätä valtioneuvoston asetuksella mitä kalakantoja ja kalastusmuotoja erilliset kalastuskiintiöt koskisivat, erillisten kalastuskiintiöiden suuruudesta ja niiden laskentaperusteista ja pyyntiä koskevista rajoituksista, tietyllä alueella tai tiettynä aikana kaupallista kalastajaa kohden otettavasta saaliin enimmäismäärästä, saaliin koostumusta koskevista rajoituksista, toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan saaliin merkintävelvollisuudesta ja merkintään sisältyvistä tiedoista, kaupallisen kalastuksen valvontaa koskevista säännöksistä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan päätöksen sisällöstä. Nämä vastaavat pääosin kalastuslain 52 §:ssä olevia valtioneuvoston valtuuksia (PeVL 58/2014 vp).

Ehdotetun lain 13 §:ssä siirrettävien käyttöoikeuksien jakamiseksi tarvittavien tietojen selvittämistä koskevista menettelyistä ja tarkemmista laskentamenettelyistä annettaisiin asetuksenantovaltuus valtioneuvostolle. Tarkemmista laskentamenettelyistä on lain perussäännöksiä noudattaen mahdollisesti tarpeen määrätä niin, että voidaan ottaa huomioon ennakoimattomia laskentatilanteita. Luvun muissa pykälissä valtuudet on rajattu koskemaan pääasiassa haku- ja päätöksentekomenettelyjä. Maa- ja metsätalousministeriölle esitetään tehtäväksi päättää Suomen silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöiden jakamisesta siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi laissa esitettyjen perusteiden mukaisesti. Tehtävään ei liity olennaista harkintavaltaa.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksessä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate.

Säännös merkitsee lainsäätäjän kannalta sitä, että elinkeinotoiminta on mahdollista säätää luvanvaraiseksi vain poikkeuksellisesti. Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykseksi säädettävän järjestelmän ja siihen liittyvän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslaissa säädetyn elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lupajärjestelmän perusteena voidaan pitää myös sitä, että resursseista on niukkuutta, eikä kaikille halukkaille ole niitä tarjolla (PeVL 18/2014)

Lakiehdotuksen mukainen siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kiintiöitä koskeva järjestelmä koskee kalakantojen eli rajallisten uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntämistä, jota säädellään EU-lainsäädännön asettamilla Suomen kalastuskiintiöillä. Kyseisten kalavarojen niukkuus ja EU-lainsäädäntö johtavat siihen, että Suomen tulee järjestää kalastustoiminta siten, että Suomen kalastuskiintiöitä ei ylitetä. Nykyisin niiden käyttöä säädellään valtion eli maa- ja metsätalousministeriön toimesta asettamalla kansallisia kalastuskiintiöitä kalastusmuodon ja aluksen koon perusteella sekä sulkemalla kalastuskiintiöt, kun ne ovat täyttymässä.

Lakiehdotuksen mukaisessa järjestelmässä Suomen kalastuskiintiöt säilyisivät valtion omaisuutena, mutta yksityisille toimijoille annettaisiin siirrettävät käyttöoikeudet niiden hyödyntämiseksi. Samalla vastuu niiden mahdollisimman tehokkaasta ja kestävästä hyödyntämisestä siirtyisi yksityisille toimijoille. Kalastustoiminnan avoimuuden osalta lakiehdotuksessa esitetty muutos ei olisi kovin suuri. Erityisesti troolikalastus on jo tällä hetkellä EU-säädösten jäsenmaiden kalastuslaivastoille asettamien rajoitteiden takia suljettu. Alalle tulo edellyttää nykyisinkin käytännössä merialueen kalastusalusrekisterissä olevan aluksen hankkimista eli merkittävää rahallista panostusta. Tämä mahdollisuus säilyisi myös tulevaisuudessa. Pienimuotoisessa rannikkokalastuksessa muutos johtaisi siihen, että kalastustoiminnan laajentaminen ei olisi enää niin avointa kuin ennen, vaan se edellyttäisi silakan ja kilohailin troolikalastuksessa, silakan rysäkalastuksessa ja lohen kalastuksessa siirrettävien käyttöoikeuksien tai vuosittaisten toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden hankkimista. Aloittavien kaupallisten kalastajien alalle tulon helpottamiseksi lakiehdotuksessa on esitetty määräaikaisiin ei-siirrettäviin kaupallisia kalastajakohtaisiin käyttöoikeuksiin perustuvaa järjestelmää. Uuden järjestelmän arvioidaan lisäävän alan avoimuutta ja yksityisten toimijoiden kykyä optimoida kalastustoimintaansa siirtämällä siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä toimijoilta toiselle vain pienin rajoittein. Kokonaisuutena arvioidaan järjestelmän vaikutusten kaupallisen kalastuksen kannattavuuden parantamiseksi olevan merkittävät. Sinänsä kaupallisen kalastuksen aloittamiseen ja kaupalliseksi kalastajaksi rekisteröitymiseen lakiehdotuksella ei olisi vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta on ottanut niihin kantaa kalastuslakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 58/2014).

Täytäntöönpanolakiehdotuksen 3 luvussa on säännökset siirrettävistä käyttöoikeuksista ja toimijakohtaisista kiintiöistä. Ehdotetussa järjestelmässä maa- ja metsätalousministeriö jakaisi valtion nykyään hallinnoimat Euroopan unionin Itämeren kiintiöasetuksen mukaiset Suomen vuosittaiset silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöt siirrettäviksi kalastusoikeuksiksi kaupallista kalastusta harjoittaville yrityksille ja ammatinharjoittajille, joilla on EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus hyödyntää näitä Suomen kalastuskiintiöitä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jakaisi vuosittain siirrettävien käyttöoikeuksien haltijoille niiden mukaiset varsinaiset käytännössä hyödynnettävät toimijakohtaiset kalastuskiintiöt, jotka määriteltäisiin tonneina tai kaloina. Järjestelmään liittyminen edellyttää siirrettävän käyttöoikeuden hakemista ja siirrettävät käyttöoikeudet on EU:n lainsäädännön mukaan merkittävä rekisteriin. Järjestelmän käyttöönotto voidaan rinnastaa elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen.

Maa- ja metsätalousministeriö jakaisi siirrettävät käyttöoikeudet kaupallisten kalastajien vuosien 2011–2015 mukaisen saalishistorian perusteella. Yritystoiminnan tilapäisten häiriöiden, esimerkiksi sairauden tai aluksen moottorin hajoamisen, ottamiseksi oikeudenmukaisesti huomioon kultakin kaupalliselta kalastajalta otettaisiin viiteajanjaksolta 2011–2015 mukaan ne kolme vuotta, joina kyseisen kaupallisen kalastajan saaliit ovat olleet suurimmat. Lohenkalastuksessa jaettaisiin tasapuolisen jaon varmistamiseksi pieneenkin eli vähintään kymmenen lohen keskimääräiseen vuosittaiseen saaliiseen perustuvat siirrettävät käyttöoikeudet. Saalishistoriaan perustuva jako antaa parhaat toimintamahdollisuudet niille toimijoille, jotka ovat harjoittaneet aktiivisimmin kalastustoimintaa viime vuosien aikana.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinon harjoittamiseen tarvittavan luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena 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 (PeVL 48/2005 vp, PeVL 8/2006 vp, PeVL 31/2006 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 58/2010).

Lakiehdotuksen 27 §:llä säädettäisiin siirrettävän tai ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltijan velvollisuudeksi hyödyntää sen perusteella määrätyt toimijakohtaiset kalastuskiintiöt mahdollisimman täysimääräisesti tai siirtää ne muiden kaupallisten kalastajien hyödynnettäväksi. Pykälässä määritellään lisäksi, että siirrettävä käyttöoikeus palautuisi valtiolle, jos siirrettävän tai ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltija ei täytä lakiehdotuksen 27 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia eli haltija ei kahtena kolmesta peräkkäisestä vuodesta hyödynnä siirrettävän käyttöoikeuden perusteella jaettua toimijakohtaista kalastuskiintiötään tai siirrä sitä muiden kaupallisten kalastajien hyödynnettäväksi. Vastaavasti puolet siirrettävästä käyttöoikeudesta palautuisi valtiolle, mikäli siirrettävän käyttöoikeuden haltija ei kahtena kolmesta peräkkäisestä vuodesta käytä vähintään puolta siirrettävän käyttöoikeuden perusteella jaetusta toimijakohtaisesta kalastuskiintiöstään tai siirrä siitä vähintään puolta muille kaupallisille kalastajille. Toimijakohtainen kalastuskiintiö puolestaan palautuisi valtiolle, mikäli toimijakohtaisen kalastuskiintiön haltija ei maksaisi sitä koskevaa käyttömaksua viimeistään alkuperäisen eräpäivän jälkeen lähetetyssä muistutuksessa asetettuun eräpäivään mennessä.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n tarkoittamana muuna syynä pidetään myös esimerkiksi henkilön asuinpaikkaa. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi myös perustua syrjintäsäännöksessä mainittuun, lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimukset, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomaksi.

Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyy siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskeva järjestelmä. Kaupallisia kalastajia kohdellaan järjestelmässä tietyiltä osin toisistaan poikkeavasti. Vain ne kaupalliset kalastajat, jotka ovat säännösten mukaisesti ilmoittaneet silakan, kilohailin ja lohen saaliinsa viranomaisille voivat järjestelmän käyttöönottovaiheessa saada siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä. Nämä perustuisivat kaupallisten kalastajien kalastushistoriaan esityksen

13 §:ssä kuvatulla tavalla. Vuosien 2011–2015 kolmen parhaan vuoden kalastushistoria kuvastaa toimijan panostusta kaupalliseen kalastukseen ja sitä on pidettävä objektiivisena ja yhdenvertaisena kriteerinä siirrettävien käyttöoikeuksien jakamiseksi. Sen avulla kaupallista kalastusta harjoittavat yritykset ja ammatinharjoittajat saisivat aiempaa toimintaansa vastaavat toimintamahdollisuudet.

Uuden järjestelmän keskeinen elementti on toimijoiden väliset siirrot, jotka toimijan harkinnan perusteella mahdollistavat kaupallisen kalastuksen laajentamisen tai supistamisen yhdenvertaisella tavalla. Sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan yhteiskunnan kannalta hyväksyttävät päämäärät. Lisäksi sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että kenellä tahansa on mahdollisuus rekisteröityä kaupalliseksi kalastajaksi.

Kalastuslain 88 § sisältää säännökset kaupallisten kalastajien jaosta I ja II ryhmiin. Jaottelu koskee luonnollisten henkilöiden lisäksi yhteisöjä. Jaottelun perusteena on kaupallisesta kalastuksesta saadun liikevaihdon sellainen määrä, joka synnyttää arvonlisäverovelvollisuuden. Elinkeinotoimintaa aloittavat kaupalliset kalastajat voivat hakeutua suoraan ryhmään I esittämällä tarvittavan liiketoimintasuunnitelman arvonlisäverovelvollisuuden saavuttamisesta.

Jaottelulla olisi kalastuslaista aiheutuvien vaikutusten lisäksi vaikutuksia lohen siirrettävien käyttöoikeuksien osalta. Lakiehdotuksen 16 ja 22 §:ien mukaan toimija ei saisi siirtää siirrettävää käyttöoikeutta tai toimijakohtaista kalastuskiintiötä muulle kuin 1 ryhmään rekisteröityneelle kaupalliselle kalastajalle. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että Suomen suhteellisen pienet lohikiintiöt eivät sirpaloituisi kannattavan yritystoiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla, vaan voisivat vapaaehtoisilla ja vastikkeellisilla tai vastikkeettomilla siirroilla siirtyä sellaisille kaupallisille kalastajille, jotka harjoittavat kalastusta päätoimenaan.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton mukaan (PeVL 14/2010 vp s. 3) perustuslain 18 §:n 1 momenttiin kiinnittyvää elinkeinonharjoittamisen oikeuden turvaamista voidaan pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena kalastusrajoitusten eriyttämiselle kohderyhmittäin.

Yksityiselämän suoja

Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä viranomaisen rekistereistä, jotka koskevat siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä sekä sisävesialusten rekisteröintiä. Ehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden rekisteristä ja 38 §:ssä sisävesialusten rekistereistä. Rekisterit sisältäisivät henkilötietoja, minkä vuoksi sitä koskeva sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän kannalta. Perusoikeutena turvatun yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 14/2009 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa määritellään tietojärjestelmään kuuluvien rekisterien pitäjät sekä heidän vastuunsa tallettamistaan tiedoista ja niiden oikeellisuudesta. Ehdotuksen mukaisten rekisterien tietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia, jollei laissa toisin säädetä. Tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen ja niiden luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten julkisuudesta

annettua lakia. Sisävesialusten rekisterin käyttötarkoitus olisi alusten rekisteröinti. Siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskeva rekisteri perustuisi Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisestä kalastuspolitiikasta annetun asetuksen 21 artiklan velvoitteeseen ja siinä olevaan käyttötarkoitukseen. Rekisteri koostuu 31 §:ssä luetelluista tiedoista. Säännöksessä on määritelty rekisterin tietosisältö.

Maa- ja metsätalousministeriön havaitsemat muutostarpeet Eduskunnan perustuslakivaliokunnan harkittavaksi

Maa- ja metsätalousministeriö on havainnut jatkovalmistelussa hallituksen esityksen eduskunnalle lähettämisen jälkeen muutostarpeita, joita koskevan muistion (liitteenä) maa- ja metsätalousministeriö lähettänyt eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan harkittavaksi. Muistioon sisältyvä alla oleva 13 §:ää koskeva muutosehdotus (alleviivattu ja lihavoitu teksti) on olennainen arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta.

13 §

Siirrettävien käyttöoikeuksien jakoperusteet

Siirrettävät käyttöoikeudet jaetaan promilleosuuksina kaupallisille kalastajille sen mukaan, kuinka suuri kunkin kaupallisen kalastajan omistuksessa olevan tai olleen kalastusaluksen tai kalastusalusten kyseiseen Suomen kalastuskiintiöön kuuluva saalis on ollut vuosina 2011–2015 verrattuna kaikkien hakijoiden samalla tavalla laskettuun kokonaissaaliiseen.

Saaliin suuruutta laskettaessa kultakin hakijalta otetaan viiteajanjaksolta 2011–2015 mukaan ne kolme kalenterivuotta, joiden aikana hakijan omistuksessa oleville tai olleille aluksille on kirjattu yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 30 §:ssä tarkoitettuun saalisrekisteriin eniten kyseisen kalastuskiintiön saaliita.

Lohen kalastuksessa leveyspiirin 65°30´N pohjoispuolella ennen 25 päivää kesäkuuta ja leveyspiirien 64°00´N–65°30´N välillä ennen 20 päivää kesäkuuta pyydetystä saaliista lasketaan mukaan 80 prosenttia.

Edellä olevasta 2 momentin mukaisesta pääsäännöstä poiketen, jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2014, lisätään saaliiseen vuosien 2014 ja 2015 saaliiden keskiarvoa vastaava määrä. Jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2015, lisätään saaliiseen kyseisen vuoden saalista vastaava määrä kerrottuna kahdella. Jos hakija on aloittanut kaupallisen kalastuksen vuonna 2016, saaliiksi lasketaan vuonna 2016 lokakuun loppuun mennessä kertynyt saalis, johon lisätään vuonna 2016 lokakuun loppuun mennessä kertynyttä saalista vastaava määrä kerrottuna kahdella.

Hakijalle ei jaeta lohen kalastuksen siirrettäviä käyttöoikeuksia, jos hakijan kyseiseen Suomen kalastuskiintiöön kirjattujen 2 momentin mukaisesti laskettujen lohisaaliiden **ja 4 momentin mukaisesti laskettujen määrien mukaisesti lasketun** kolmen kalenterivuoden saaliin keskiarvo on alle kymmenen lohta.

Jos Euroopan unionin lainsäädännössä muutetaan silakkaa, kilohailia tai lohta koskevia kiintiöalueita, maa- ja metsätalousministeriö jakaa kyseisen Suomen kalastuskiintiön siirrettävät käyttöoikeudet uudelleen siirrettävien käyttöoikeuksien haltijoille voimassa olevien siirrettävien käyttöoikeuksien perusteella jaettujen 20 §:ssä tarkoitettujen toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden osoittamassa suhteessa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 2, 3, 4 **ja 5** momentissa tarkoitettujen tietojen selvittämistä koskevista menettelyistä ja tarkemmasta laskentamenettelystä.

Perustelu: Edellä ehdotetulla muutoksella varmistettaisiin, että vuosina 2014, 2015 ja 2016 kaupallisen kalastustoiminnan aloittaneita kalastajia ei aseteta epäedulliseen asemaan sen perusteella, että he ovat aloittaneet toimintansa näinä vuosina, eikä heillä ole siitä syystä kalastushistoriassaan kolmea vertailuvuotta, kuten aiemmin aloittaneilla kaupallisilla kalastajilla on. Yllä mainitun muutoksen tekeminen varmistaisi kaupallisten kalastajien yhdenvertaisen kohtelun ja siirrettävien käyttöoikeuksien oikeudenmukaisen jaon.

Edellä mainitun muutosehdotuksen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö esittää harkittavaksi 27 §:n 5 momenttiin lisättäisiin esimerkiksi seuraava muotoilu

”Siirrettävän tai ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltija on velvollinen maksamaan toimijakohtaista kalastuskiintiönsä käyttömaksun eräpäivään mennessä. Jos siirrettävän tai ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltija ei ole maksanut **muistutuksessa määrättyyn eräpäivään tai** kyseistä käyttömaksua seuraavan vuoden toimijakohtaisen kalastuskiintiötä koskevan hakemuksen jättämisen määräpäivään mennessä, haltija menettää oikeutensa seuraavan vuoden toimijakohtaiseen kalastuskiintiöön.#

Perustelu: Tämä täydentäisi hallituksen esityksen elinkeinovapautta koskevissa perusteluissa mainitut vaatimukset siitä, että luvan (tässä tapauksessa toimijakohtaisen kalastuskiintiön) peruuttaminen (tässä tapauksessa määräaikainen) perustuisi olennaiseen rikkomukseen (käyttömaksun maksamatta jättämiseen) ja siihen, että luvanhaltijalle annetut huomautukset tai varoitukset (muistutus ja uusi eräpäivä) eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen. Muistutusta koskeva kohta on jäänyt pois epähuomiossa lausunnolla olleen lakiluonnoksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esityksen käsittely Ahvenanmaan maakunnan osalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 b 2 momentin mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi tämän lain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen. Ennen päätöksentekoa asiasta on neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus asian ratkaisemiseksi.

Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 16 kohdan mukaan lainsäädäntövalta kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista koskevissa asioissa. Maa- ja metsätalousministeriö ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus ovat neuvotelleet vuosien 2015 ja 2016 aikana virkamiestasolla ja toukokuussa 2016 ministeritasolla itsehallintolain edellyttämällä tavalla täytäntöönpanolakia koskevasta luonnoksesta. Ahvenanmaa on neuvotteluissa ilmaissut, että se haluaa jakaa Suomen kalastuskiintiöt Ahvenanmaan maakunnan ja muun valtakunnan välillä. Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöt on siten esitetty jaettavaksi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan kesken siten, että Ahvenanmaan maakunnan osuudet Suomen kalastuskiintiöistä määritetään ja ne siirretään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen hallinnoitavaksi. Manner-Suomen ja Ahvenanmaan kalastajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi on tärkeää, että Ahvenanmaalle kuuluvat osuudet määritetään samoilla perusteilla kuin Manner-Suomen kaupallisille kalastajille. Maa- ja metsätalousministeriö vahvistaisi Ahvenanmaalle kuuluvat osuudet Suomen kalastuskiintiöistä lähtökohtaisesti 13 §:n jakoperusteiden mukaisesti. Tämä varmistaisi yhdenvertaisen kohtelun. Päätös jakamisesta tehtäisiin itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin nojalla.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisiä neuvotteluja jatketaan edelleen 20.9.2016, sillä yhteisymmärrystä ei ole saavutettu seuraavista kysymyksistä:

1) Ahvenanmaan maakunnan hallitus haluaisi ottaa mukaan laskennallisen mallin yritysten kalastushistorian laskennassa, sillä maakunnassa toimii merkittävä trooliyritys, joka on aloittanut toimintansa vuonna 2014, eikä sillä ole siten kolmen vertailuvuoden kalastushistoriaa.

Alustavien keskustelujen perusteella näyttää siltä, että edellä mainittu muutosehdotus 13 §:n jakoperusteisiin voisi ratkaista tämän ongelman.

2) Ahvenanmaan maakunnan hallitus haluaisi jakaa myös turskan kalastuskiintiöt maakunnan ja muun valtakunnan välillä.

Jos turskan kalastuskiintiöt jaettaisiin siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi nykyisen kalastushistorian mukaisesti, se keskittyisi voimakkaasti muutamalle ahvenanmaalaiselle yritykselle, sillä viime vuosina turskaa ei ole esiintynyt juuri lainkaan Suomen vesillä ja Suomen kiintiötä ovat hyödyntäneet muutamat eteläisellä Itämerellä toimivat suurelta osin ahvenanmaalaiset yritykset. Mikäli turskakannat voimistuisivat Suomen vesillä (kuten tapahtui 1980-luvulla) erityisesti rannikon rysä- ja verkkokalastuksessa olisi mahdotonta välttää turskan saamista sivusaaliina. Koska sivusaalista koskee EU-asetusten mukainen poisheittokielto, tulee kalastajan ottaa kala saaliiksi, mutta siitä seuraisi sanktio ilman toimijakohtaista kalastuskiintiötä kalastamisesta. Myöskään Suomen turskan kalastuskiintiöiden mahdollinen merkittävä kasvu ei hyödyttäisi suurta enemmistöä kalastajista, jos siirrettävät käyttöoikeudet olisivat keskittyneet vain muutamalle kaupalliselle kalastajalle. Nykyisen saalishistorian mukainen jako johtaisi turskakantojen elpyessä siten Manner-Suomen kannalta kestämättömään tilanteeseen, sillä erityisesti rannikkokalastusta jouduttaisiin rajoittamaan hyvin voimakkaasti tai jopa kieltämään se. Vaikka turskan kalastuskiintiötä ei jaettaisi, ahvenanmaalaiset kalastajat voisivat jatkaa kalastustaan nykyisellä tavalla ilman lisärajoituksia. Näistä seikoista johtuen maa- ja metsätalousministeriö ei kannata Suomen turskan kalastuskiintiöiden jakamista siirrettäviksi käyttöoikeuksiksi tai niiden jakamista Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan välillä, koska sen vaikutus elinkeinovapauden toteutumiseen kaupallisessa kalastuksessa olisi edellä selostetulla tavalla kohtuuton.