Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.9.2016

Hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallista täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Merkittävin uudistus olisi ehdotettu järjestelmä siirrettävistä käyttöoikeuksista ja toimijakohtaisista kalastuskiintiöistä (3 luku).

Suomen kalastuskiintiöiden jakamista kaupallisille kalastajille koskeva ehdotettu uusi sääntely on merkityksellinen erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden, joka nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hyöty (esim. PeVL 58/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kalastuslain säätämisen yhteydessä kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksessa oli lainsäädännöllisin keinoin varmistettu riittävästi se, ettei kaupallinen kalastus kohtuuttomasti heikentänyt kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuttaan tai muodostunut uhkaksi kalavarojen kestävälle käytölle (PeVL 58/2014 vp, s. 4).

Ensimmäinen lakiehdotus merkitsisi tuntuvaa rajoitusta kalastusoikeuden haltijan mahdollisuuteen hyödyntää taloudellisesti vesialueen kalakantaa. Esityksen mukaan vesialueen omistaja voisi tosin ehdotusta uudesta järjestelmästä riippumatta kalastuslain mukaisesti edelleen käyttää kalastusoikeuttaan edellyttäen, että hän toimii vapaa-ajankalastajana. Sen sijaan jos vesialueen omistaja on kaupallinen kalastaja, hän voisi omistamillaan vesillä hyödyntää Suomen

silakan, kilohailin ja lohen kalastuskiintiöitä vain, jos se tapahtuisi toimijakohtaisen kalastuskiintiön tai erillisen kalastuskiintiön perusteella. Vesialueen omistajan omilla tai osakaskunnan vesillä tapahtuvaan silakan ja kilohailin kaupallisen troolikalastuksen aloittamiseen olisi hankittava siirrettävää käyttöoikeutta ja/tai toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä (HE, s. 46).

Tältä osin on huomattava, että rajoitusten ensisijaisena tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys ja kalakantojen hyödyntäminen kestävän enimmäistuoton mukaisesti Euroopan unionin asetuksessa tarkemmin määritellyllä tavalla. Ehdotetulle sääntelylle onkin olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, jotka osin liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden ja perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksen edistämiseen. Perustuslakivaliokunta on kalastuslain säätämisen yhteydessä katsonut tällaisten perusteiden voivan oikeuttaa kalastusoikeuden rajoituksia omaisuudensuojan estämättä (PeVL 58/2014 vp, s. 3). Erityistä merkitystä voidaan antaa myös sille, että kyse on Euroopan unionin kalastuspolitiikan mukaan Suomelle osoitettujen kalastuskiintiöiden jaosta; perusrajoitukset tulevat siten pitkälti suoraan Euroopan unionin lainsäädännön pohjalta.

Ehdotettu kalastuskiintiöjärjestelmä merkitsisi sinänsä huomattavaa rajoitusta kalastusta elinkeinonaan harjoittavien elinkeinotoiminnan laajuudelle, koska hän olisi sidottu saamansa kalastuskiintiön noudattamiseen. Lisäksi kalastuskiintiöiden jääminen täysimääräisesti hyödyntämättä voi johtaa niiden palautumiseen joko kokonaan tai osittain valtiolle. Kyse on kuitenkin kalastuselinkeinolle luonteenomaisista rajoituksista, joiden tausta-ajatuksena on kalastuksen pitkän aikavälin kestävyyden turvaaminen sekä kaupallisen kalastuksen toimintaedellytysten turvaaminen. Ehdotettu kiintiöjärjestelmä on säännelty laissa arvioni mukaan riittävän täsmällisesti, vaikka lakiehdotukseen sisältyykin pitkälle meneviä asetuksenantovaltuuksia erityisesti valtioneuvostolle. Asetuksenantovaltuuksien tarkkuus vastaa pitkälti kalastuslainsäädännössä nykyisin noudatettua ja perustuslakivaliokunnan arvioitavana ollutta sääntelytapaa (vrt. PeVL 58/2014 vp, s. 6-7).

Yksittäisenä havaintona kiinnitän huomiota ensimmäisen lakiehdotuksen 47 §:ään, jonka mukaan luonnonvarakeskuksen nimeämillä tiedonkerääjillä on oikeus päästä aluksille, yritystiloihin ja muihin näytteenottopaikkoihin sekä yritysrekisteriin. Esityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, voisiko säännöksen soveltamisalaan kuulua myös perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja. Perustuslain 10 §:n 3 momentin vuoksi olisi perusteltua

sulkea tämä mahdollisuus pois toteamalla pykälässä nimenomaisesti, ettei tietojenkerääjillä olisi kuitenkaan pääsyä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Muilta osin en ole havainnut hallituksen esityksessä erityistä valtiosääntöoikeudellista tarkastelua vaativia kysymyksiä, joten tyydyn tässä suhteessa viittaamaan hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan perustelujaksoon (HE, s. 45-51).