ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste, Erityisasiantuntija Irena Pirhonen
Maa- ja metsätalousministeriö 16.2.2022

Vastinekuuleminen **PeVL 47/2021 vp. – HE 30/2021 vp.**

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt 10.2.2022 maa- ja metsätalousministeriöltä kirjallista vastinetta perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 47/2021 vp.

Vastaukset on jäsennelty soveltuvin osin perustuslakivaliokunnan lausunnossa käytetyn otsikoinnin mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen annettuihin lausuntoihin (muut lausunnot) otetaan kantaa vastaavan jaottelun mukaisesti.

Lasten maksuttomat kalastusluvat

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lasten maksuttomien lupien perusteet ovat hyväksyttäviä ja sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Lasten maksuttomia lupia koskeva muutos on nähty ongelmattomaksi myös muissa lausunnoissa lukuun ottamatta Tenon kiinteistönomistajat ry:n lausuntoa, missä on kiinnitetty huomiota paikkakuntalaisten ja ei-paikkakuntalaisten lasten lupien ehtoihin. Lupien ehdot eroavat toisistaan, koska niihin voidaan vaikuttaa eri prosesseissa. Tenon kalastussäännön voimaansaattamislaissa määrätään kalastuslupien hinnoittelusta, mitä tässä yhteydessä on mahdollista yhdenmukaistaa. Kummassakin tapauksessa perusteet lasten lupien maksuttomuudelle ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä.

Kalatalousalueen ja palveluntuottajan tehtävät

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotetun 8 a §:n 1 momentin viittaukseen hallinnon yleislakeihin ja esittänyt, että sääntelyä muutettaisiin viittaukseksi yleislakeihin kokonaisuudessaan eikä vain hyvän hallinnon periaatteita koskevaan sääntelyyn. Maa- ja metsätalousministeriö on pykälämuotoilussa pyrkinyt selkeyteen ja toiminut oikeusministeriön hallituksen esitysten laintarkastuksesta saadun ohjeen mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomio on aiheellinen, ja viittauksen tulisi olla selkeämpi, sillä hallinnon yleislait sisältävät muutakin kuin hyvän hallinnon periaatteita.

Perustuslakivaliokunta on edelleen katsonut, että ehdotetun 8 a §:n 2 momentin virkavastuusäännös olisi syytä muotoilla tavanomaisesti. Kalastuslain 29 §:n 2 momentti sisältää viittauksen rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta kalatalousalueen toimielimen jäseneen ja toimihenkilöön näiden käyttäessä julkista valtaa hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja yksityisillä on oikeus vaatia julkista tehtävää suorittavan tuomitsemista rangaistukseen ja vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta. Virkavastuu ei kuitenkaan rajoitu vain muodolliseen virkamiesasemaan, sillä hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutuminen voi riippua siitä, mille taholle julkisen tehtävän hoitaminen on annettu. Kalatalousalueet omaavat poikkeuksellisen oikeudellisen muodon, sillä ne ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Kalatalousalueen kalastuslain mukaisista tehtävistä on katsottu ainoastaan kalastuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetusta viehekalastuksesta kertyneiden korvausvarojen jaon ja kalastuksen valvonnan sisältävän varsinaista julkisen vallan käyttöä. Edellä mainitun perusteella maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Tenon voimaansaattamislain muutosesityksessä on esitetty kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilön virkavastuusta samalla tavalla kuin kalastuslaissa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä esitetyn 8 b §:n sääntelyn valvonnasta tulisi kohdistua myös palveluntarjoajiin niiden huolehtiessa kalastuslupien myyntitehtävistä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että palveluntarjoajalla joka huolehtii myyntitehtävästä, tarkoitetaan tässä käytännössä nettikauppaa, jonka kautta lupia ostetaan. Ostetut luvat tulostetaan luvan ostamisen yhteydessä saadun koodin perusteella Tenojokivarren lupapisteissä Suomen puolella. Koska Tenojoen kalastuslupatulot käsitellään valtion budjetissa vuosittain, ja luvanmyynnistä vastaavan tahon tulee tilittää kalastuslupamaksut valtion tileille, on luvanmyyntitehtävästä laadittu lisäksi sopimus Tenon kalatalousalueen kanssa. Sopimuksessa määritellään maksujen tilitys valtiolle ja siihen voidaan sisällyttää ehtoja valvonnan osalta. Sähköisen lupakaupan osalta on tarkoituksenmukaisinta sisällyttää valvontamahdollisuus sopimukseen. Edellä mainitun perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvonta on uudessa 8 b §:ssä kohdistettu kalatalousalueeseen.

Muissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota Tenon kalatalousalueen luvanmyyntitehtävän resursointiin. Lisäksi Tenon kiinteistönomistajat ry. on katsonut, että kalatalousalueen tehtäviä ei ole lakiesityksessä määritelty riittävän yksikäsitteisesti. Lakiesityksellä on pyritty tältä osin selkeyttämään kalatalousalueen luvanmyyntitehtävää siirtämällä luvanmyyntiin liittyvän kertoimen määrittely voimaansaattamislain 12 §: 3 momenttiin. Saman pykälän 4 momentissa ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeuksien ajantasainen selvittäminen on säädetty Maanmittauslaitokselle. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan asiasta ei aiheudu Tenon kiinteistönomistajat ry:n esittämää perusoikeusongelmaa.

Asetuksenantovaltuus

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä jää epäselväksi, onko esitetyn 12 §:n 6 momentissa sellaiset riittävät laintasoiset perussäännökset, joita tarkempia säännöksiä asetuksella voidaan antaa. Ehdotetussa 12 §:n 6 momentissa todetaan, että *lupien jakautumisesta, niiden ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä ja varaamattomien erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.* Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan huomio on aiheellinen ja katsoo, että kyseistä momenttia tulisi muuttaa, esimerkiksi siten, että momentissa vain todettaisiin, että *varaamattomat erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvat luvat voidaan vapauttaa ostettavaksi matkailulupakiintiöön.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut asetuksenantovaltuuden osoittamista valtioneuvostolle ja ministeriölle, ja todennut, että nyt ehdotettava asetuksenantovaltuus olisi syytä osoittaa ministeriön sijaan valtioneuvostolle. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että voimassa olevassa Tenon voimaansaattamislaissa 12 § koskeva asetuksenantovaltuus on osoitettu maa- ja metsätalousministeriölle, eikä tätä ole siksi esitetty muutettavaksi vaan nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Ministeriö toteaa myös, että asetuksenantovaltuus voidaan muuttaa osoitettavaksi valtioneuvostolle ministeriön sijaan.

Lopuksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan nostanut esiin, että maa- ja metsätalousministeriön tulisi huolellisesti varmistua 12 §:n sääntelyn yhteensopivuudesta Tenojoen kalastussopimuksen ja kalastussäännön kanssa.

Kalastusoikeuksien sisältö Tenon jokilaaksoissa tai niiden ulkopuolella asuvilla kalastusoikeuden omistajille poikkeaa huomattavasti toisistaan. Asuinpaikkaperiaatteen käyttö pyydysten käyttömahdollisuuden määrittelyssä sekä matkailijoiden lupien kiintiöinti ovat keskeisiä kalastuksen säätelykeinoja, joilla on vaikutettu lohikantoihin kohdistuvaan kalastuspaineeseen. Erityisen lupakiintiön käyttöön liittyvän 12 §:n säätelyn tavoitteena on osaltaan sovittaa tässä tilanteessa kalastusoikeuksien käyttömahdollisuudet yhteen eri perusoikeuksien kanssa.

Suurimpana haasteena on se, että kyse on heikentyneestä uusiutuvasta luonnonvarasta, jonka pyyntiä pitää toisaalta säännellä, ja toisaalta samalla pyrkiä löytämään keinot, joilla eri oikeudenhaltijat pystyvät kalastamaan oikeutensa mukaisesti.

Kalastusoikeutta omistavat ulkopaikkakuntalaiset tilat ovat hyvin eri kokoisia, mikä vaikeuttaa erityislupakiintiön tarvittavan koon määrittelyä. Varaamatta jääneiden erityislupien siirtymisellä matkailijalupakiintiöön on haluttu matkailukalastuslupien saatavuuden parantamisen lisäksi saada joustavuutta erityislupakiintiön koon määrittelyyn. Erityislupakiintiön luvat ovat olleet järjestelmän kautta saatavissa aina halutun kalastusviikon alkuun saakka, mikäli lupia on kiintiössä vapaana. Lupien vapautuminen matkailulupakiintiöön on osaltaan mahdollistanut erityisen lupakiintiön määrittelyn lupien käytön mukaisesti ja sen huomioon ottamisen, että kaikki omistajat eivät ole halunneet lunastaa kyseisiä lupia.

Muut lausunnot

Saamelaiskäräjien lausunnossa on edellä esitetyn lisäksi ehdotettu mm. erityisestä lupakiintiöstä luopumista ja siirtymistä ennen vuotta 2017 määriteltyihin kalastajaryhmiin. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ehdotettua muutosta ei olisi mahdollista toteuttaa voimaansaattamislakia muuttamalla. Samoin lausunnossa katsotaan, että 12 § ehdotettu uusi 2 momentti johtaisi yksityisen omistusoikeuden merkittävään rajoittamiseen ilman hyväksyttävää perustetta. Maa- ja metsätalousministeriö on hallituksen esityksen perusteluissa todennut, että paikkakuntalaisten kalastusoikeuden omistajien asemaa on turvattu eri tavalla, koska heillä on mahdollisuus käyttää eri pyydyksiä ja kalastaa koko kalastuskauden ajan. Myöskään perustuslakivaliokunnan lausunnossa vuokrausoikeuden rajoittamista ei tuotu esiin ongelmallisena.

Perustuslakivalionkunnan lausunnosta annetuissa asiantuntijalausunnoissa viitattiin eri kalastusoikeuden omistajaryhmien osuuksiin Tenon rajajokialueen kalastusoikeudesta. Osuuksia on verrattu eri perustein matkailijoiden lupakiintiöön ja erityisen lupakiintiön osuuteen siitä, sekä perusteltu erityisen lupakiintiön muutoksia tätä kautta.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, kalastusoikeuden omistajien kalastusoikeutta ei voida suoraan verrata matkailulupakiintiöön tai erityisen lupakiintiön osuuteen siitä, koska kalastusoikeuksien sisältö eri kalastajaryhmillä poikkeaa huomattavasti toisistaan lausunnossa aiemmin esitetyllä tavalla.

Lausunnoissa esitettiin myös useita yleisempiä ehdotuksia ja huomioita Tenon kalastusjärjestelyjen toimivuudesta, eri kalastajaryhmien asemasta sekä kalastuslupien hinnoittelusta, jotka eivät suoraan liity käsiteltävään hallituksen esitykseen.