

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 65/2010 vp**

Hallituksen esitys laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta (HE 271/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja, osastopäällikkö Pentti Lähteenoja ja ylitarkastaja Jouni Tammi, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, yliopisto-opettaja Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Länssineva.

HALLITUKSEN ESITYS

Kalastuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valan tai vastaavan vakuutuksen antaneen kalastuksentralvojan toimivaltuudet ja asema määriteltäisiin nykyistä selkeämmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Kalastuksentralvojalta edellytettäisiin alan koulutusta ja kalastuksentralvojalle asetettaisiin kelpoisuusvaatimukset sekä hyväksymisedellytys. Kalastuksentralvojen toiminnan viranomaisvalvontaa suorittaisi maa- ja metsätalousministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Kalastuksentralvojan toimivaltuuksiin lisättäisiin oikeus antaa huomautus ja näyttömääräys

sekä mahdollisuus luopua toimenpiteestä. Vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan kalastuksentralvontaan liittyviä toimivaltuuksia ehdotetaan supistettavaksi nykyisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2011.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestyserusteluissa arvioidaan kalastuksentralvojen asemaa perustuslain 124 §:n valossa. Lisäksi esille otetaan perustuslain 80 §, koska 1. lakiehdotukseen sisältyy maa- ja metsätalousministeriölle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Lopuksi tarkastellaan lyhyesti perustuslain 10 §:ssä taat-

tua henkilötietojen suojaa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt

suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Kalastuslain (286/1982) muuttamisen keskeisenä tavoitteena on uudistaa kalastuksenvalvonnassa käytettäviä menettelyjä ja valvontaan oikeuttavaa toimivaltasäännöstöä. Voimassa olevan lain mukaan vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla on ns. talteenotto-oikeus, jos joku tavataan kalastamassa vedessä, jossa hänellä ei ole oikeutta harjoittamaansa pyyntiin, tai kalavedessä tavataan pyydyksiä, jotka muu kuin kalastukseen oikeutettu on sinne asettanut, taikka joku ilmeisesti ylittää hänelle kuuluvan kalastusoikeuden, kalastaa kielletyssä paikassa tai kiellettyinä aikana tahi käyttää kiellettyä pyydystä tai pyyntitapaa. Tällöin vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla on oikeus verekseltä ottaa talteen tällaisessa kalastuksessa käytetty pyydys sekä saatu saalis samoin kuin vene tai muu kulkuväline, josta pyyntiä harjoitetaan. Nämä oikeudet ehdotetaan nyt poistettavaksi ja kalastuksenvalvonta keskitettäväksi kalastuksen valvontaa suorittavalle viranomaiselle tai kalastuslaissa tarkoitettulle kalastuksenvalvojalle.

Perustuslakivaliokunta pitää uudistusehdotusta kalastuksenvalvonnan asianmukaisena sopeuttamisena nykyaikaiseen yhteiskuntaan, jossa omistusoikeus ei sellaisenaan voi luoda viranomaisvaltuuksiin verrattavia oikeuksia mutta jossa uudentyyppisellä sääntelyllä kuitenkin riittävän tehokkaasti turvataan vesialueen omistajan oikeudet. Tämän toteutuminen käytännössä edellyttää kuitenkin, että kalastusviranomaisen tai kalastuksenvalvojan apu on ongelmatilanteissa saavutettavissa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että vesialueen omistaja voi suorittaa kalastuksenvalvojalta vaadittavan koulutuksen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Kalastuksenvalvonnasta vastaavat valvontaviranomaiset ja kalastuksenvalvojat, kuten 1. lakiehdotuksen 96 §:stä käy ilmi. Viimeksi mainitut ovat yksityishenkilöitä, joten heidän asemansa ja toimivaltuuksiansa on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (Ks. esim. PeVL 57/2010 vp, s. 5/I ja PeVL 48/2010 vp, s. 4/I). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa huomautetaan aiheellisesti, että Suomen vesialueet ovat lukumäärältään ja pinta-alaltaan suuret, joten tarve riittävän kattavan kalastuksenvalvonnan järjestämiseksi on olemassa.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvät myös riittävät säännökset kalastuksenvalvojen kelpoisuusehdoista, koulutuksesta (vrt. esim. PeVL 28/2001 vp, s. 4) sekä heidän toimintansa valvonnasta ja suhteellisuusperiaatteen täyttävät säännökset hyväksymisen peruuttamisesta. Näin ollen 1. lakiehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.

Omaisuuksensuoja

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 100 §:n mukaan kalastusviranomaisella ja kalastuksenvalvojalla on oikeus ottaa talteen

kalastuksessa käytetty pyydys, kalastusväline ja saalis, jos kalastuksessa on rikottu kalastuslakia pykälässä yksilöidyillä tavoilla. Talteenotetusta pyydyksestä on lakiehdotuksen 102 §:n mukaan ilmoitettava välittömästi poliisille, ja se on luovutettava niin pian kuin mahdollista poliisiin säilytettäväksi. Jos talteen otetun pyydyksen tai kalastusvälineen omistajaa ei kuuden kuukauden kuluessa talteenotosta tavoiteta, poliisiin on lakiehdotuksen 103 §:n mukaan myytävä pyydys tai kalastusväline ja tilitettävä myynnistä kertyneet varat valtiolle.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt selvänä, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvälle omaisuudelle (ks. PeVL 33/2000 vp, s. 2 ja siinä viitatu lousunnot). Vaikka nyt esillä olevassa tapauksessa on kysymys suhteellisen lievistä lainrikkomisesta, valiokunnan mielestä on otettava huomioon myös se, että haltuun otettava omaisuuskään ei ole kovin arvokasta. Siksi omaisuuden haltuunotto on suhteellisuusperiaatteen mukaista. Sille on myös hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste, koska toimenpiteellä pyritään estämään lain rikkomisen jatkaminen. Lisäksi pyydys tai kalastusväline on lakiehdotuksen 102 §:n 3 momentin mukaan palautettava viivytystä pyydyksen tai kalastusvälineen haltijalle, jos esitutkintaa ei aloiteta. Tällaisessa sääntelykokonaisuudessa ehdotetut haltuunottovaltuudet eivät muodostu omaisuuden suojan kannalta ongelmallisiksi.

Kotirauha

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 99 §:n mukaan kalastusviranomaisella on oikeus tarkastaa, että vedessä, kalastukseen käytettävässä kulkuvälineessä tai rannalla oleva pyydys ja saalis ovat säännösten ja määräysten mukaisia. Mainituilla viranomaisilla on myös oikeus tarkastaa kuljetus- ja varastotiloja, joissa säilytetään kaloja tai rapuja. Tarkastusta ei saa kuitenkaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumi-

seen käytettäviin tiloihin, ellei se ole välttämättömä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain 48 a luvun 2 §:ssä tai 4 §:ssä tarkoitettuun rikokseen.

Myös kalastuksenvalvojalla on oikeus tarkastaa, että vedessä, kalastukseen käytettävässä kulkuvälineessä tai rannalla oleva pyydys ja saalis ovat säännösten ja määräysten mukaisia, mutta hän ei saa kuitenkaan ulottaa tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun kotirauhan kannalta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että tarkastuksen kotirauhan piirissä saa yksinään tehdä vain viranomaisen (ks. esim. PeVL 61/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/I), koska tällainen tarkastus on merkittävä julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan kuuluu vain viranomaiselle. Ehdotettu sääntely vastaa valiokunnan käytäntöä eikä näin ollen ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Valiokunta huomauttaa vielä pitävänsä itseltään selvänä, että myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan.

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 104 d §:n mukaan kalastuksenvalvojan tulee laatia tietyistä, säännöksessä luetelluista toimenpiteistä tapahtumailmoitus, jotka hän vuosittain toimittaa toimivaltaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Säännöksessä on tyhjentävästi lueteltu tapahtumailmoitukseen merkittävät tiedot. Niin ikään ehdotettu pykälä sisältää säännöksen ilmoitusten hävittämisestä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön (esim. PeVL 27/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2002 vp,

s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeus- turva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp, s. 2/II). Valiokunta katsoo, että ehdotettu sääntelykokonaisuus huomioon ottaen tapahtumailmoitusta koskeva säännös ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Lakiehdotusten voimaantulo

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 26) mukaan molemmat lakiehdotukset on tarkoitus saattaa voimaan 1 päivänä huhtikuuta tänä vuonna. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä ei kuitenkaan lainsäädännön selkeys huomioon ottaen ole mahdollista, koska sekä 1. että 2. lakiehdotus sisältävät ehdotuksen kalastuslain 108 §:n muuttamisesta. Muutosten yhtäaikainen

voimaantulo johtaisi normatiivisesti sekavaan tilanteeseen. Ehdotus johtuu perustelujen (s. 26) mukaan siitä, että 2. lakiehdotus liittyy sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin, joka tulee voimaan lailla erikseen säädettävänä ajankohtana.

Valiokunnan mielestä tilanne voidaan selkeyttää kolmella eri tavalla. Ensinnäkin 2. lakiehdotus voidaan säätää tulemaan voimaan lailla erikseen säädettävänä ajankohtana, jolloin se voidaan sisällyttää mainittuun sakkopaketin voimaantulolakiin. Toiseksi kyseinen lakiehdotuksen voimaantuloajankohta voidaan jättää perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi, koska lakiehdotus liittyy suurempaan sääntelykokonaisuuteen (ks. HE 1/1998 vp, s. 130/II). Kolmanneksi lakiehdotus voitaisiin tässä vaiheessa hylätä, koska sakkopaketin voimaantulon yhteydessä joka tapauksessa joudutaan suorittamaan vielä lainsäädäntötoimia. Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäädännöllisesti selkeintä olisi, jos maa- ja metsätalousvaliokunta valitsisi viimeksi mainitun vaihtoehdon.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Ville Niinistö /vihr

Mikaela Nylander /r
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Hannu Hoskonen /kesk
Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

4 valiokuntaneuvos Risto Eerola.