

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

24 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 30

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 11 päivästä marraskuuta 1993 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 179 laiksi kalastuslain muuttamisesta, ed. Lahti-Nuutilan ym. lakialoitteesta n:o 20/1991 vp laiksi kalastuslain 91 §:n muuttamisesta, ed. Rajamäen ym. lakialoitteesta n:o 57/1991 vp laiksi kalastuslain 8 §:n muuttamisesta, ed. Aittoniemen ym. lakialoitteesta n:o 2/1992 vp laiksi kalastuslain 9 ja 88 §:n muuttamisesta, ed. Rajamäen ym. lakialoitteesta n:o 16/1992 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta ja ed. Iivarin ym. lakialoitteesta n:o 39 laiksi kalastuslain 9 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohdaja Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, saamelaisvaltuuskunnan puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimissihteeri Heikki J. Hyvärinen, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori Kaisa Korpijaakko-Labba ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan kalastusalueiden organisaatiota selkeytettäväksi ja kalastuslain mukaista maksujärjestelmää yksinkertaistettavaksi. Lisäksi ehdotetaan, että vuodelta 1982 oleva kalastuslaki tulisi voimaan myös Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa.

Esitys liittyy valtion vuoden 1994 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Esityksen säätämisympäristö perustelujen mukaan veronluonteista kalastuksenhoitomaksua koskevien 88 ja 91 §:n takia lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisympäristössä.

**Valiokunnan kannanotot**

*Lakiehdotuksen 88 ja 91 §*

Kalastuksenhoitomaksu vastaa valtiosääntöoikeudellisessa mielessä olennaisten piirteittensä osalta riistanhoitomaksua, jota valiokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona (PeVL 13/1990 vp). Tällaista ns. veronluonteista maksua koskevia säännöksiä on arvioitava hallitusmuodon 61 §:n perusteella.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunta perusteli (PeVM 17/1990 vp) tätä sanamuotoa seuraavasti: "On oikein, että... hallitusmuodossa kirjataan ne vaatimukset, jotka lainsäädäntökäytännössä on kohdistettu verolain sisältöön. Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisia vaatimuksia ovat ensiksi verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrittäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa."

Esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että koska lakiehdotuksen 88 §:n mukaan kalastuksenhoitomaksun suuruuden vahvistaminen laissa olevan enimmäismäärän rajoissa jää valtioneuvostolle, kalastuksenhoitomaksua koskeva sääntely ei tältä osin täytä hallitusmuodon 61 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Ristiriita perustuslain kanssa on kuitenkin poistettavissa, jos kalastuksenhoitomaksun määrä osoitetaan suoraan laissa tai jos laissa osoitetaan lain voimaantulohetken aikainen maksun määrä ja lisäksi todetaan, millaisen yksiselitteisen laskentaperusteen mukaisesti maksun määrä muuttuu.

Kalastuksenhoitomaksuina kertyneiden varojen käyttämistä koskeva 91 § ei, toisin kuin

esityksessä on arveltu, vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kalastuslaki on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Samalla kertaa säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä valtuuslaki — laki yleisestä kalastusoikeudesta — johon oli koottu tähän lainsäädäntökokonaisuuteen sisältyneet perustuslaeista poikkeavat järjestelyt. Erityisesti tällaisessa kaksiosaisessa lakikokouksessa olisi valiokunnan käsityksen mukaan kovin omituista, että kalastuslain muutokset säädettäisiin yhden pykälän takia perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä 88 §:n erottamista kalastuslakiehdotuksesta ja sen sijoittamista esimerkiksi mainittuun valtuuslakiin tai 88 §:n muuttamista siten, että lakiehdotus voidaan sen estämättä käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

#### *Alueellisen soveltamisalan laajentaminen*

Esitykseen sisältyy ehdotus kalastuslain 129 §:n 4 momentin kumoamisesta, minkä johdosta laki tulisi sovellettavaksi Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa. Niiden alueella sovelletaan nykyisin vuoden 1951 kalastuslakia.

Kyseinen soveltamisalaratkaisu pohjautuu perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 5/1981 vp). Valiokunnan mielestä silloin käsiteltävänä olleen eli mainittuja kuntia lukuun ottamatta nyt voimassa olevan kalastuslain yhteydessä ei voitu vaikeuksista järjestää niitä oikeuksia kalastukseen, joita noilla alueilla oli luontais- taloudesta huomattavan osan elannostaan saavilla maataomistamattomilla asukkailla. Heistä valtaosa kuului saamelaisväestöön.

Mainitussa lausunnossa viitattiin aiempaan lausuntoon n:o 7/1978 vp, joka annettiin muun muassa ehdotuksesta laiksi kalastamisesta pohjoisella vesialueella. Valiokunnan mielestä tuo lakiehdotus olisi merkinnyt sitä, että ”maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuuden suojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi”. Valiokunta katsoikin, että lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan käsityksen mukaan edellä toistettu kuvaus on asetettava lakiehdotuksen

129 §:n valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi, koska maanomistukseen perustuttomien kalastusoikeuksien olemassaoloa ei ole järjestetty lainsäädäntötoimin toisin eikä myöskään esimerkiksi asian muunlaista arviointia vaativia tuomioistuinratkaisuja ole. Lain 129 § johtaa näin ollen lakiehdotuksen käsittelemiseen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan mielestä kyseistä muutosta ei kuitenkaan pidä toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tämän taustaksi valiokunta viittaa Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksytyyn alkuperäiskansojen asemaa koskevaan yleissopimukseen (n:o 169) ja niihin muihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka mainitaan valiokunnan lausunnossa n:o 3/1990 vp.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ei ole kuultu saamelaisten edustajia. Saamelaisten kuuleminen on valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:n huomioon ottaen valiokunnan mielestä asianmukaista jo valmisteltaessa sellaisia asioita, jotka koskevat heitä erityisesti (vrt. PeVL 8/1993 vp).

#### *Lakiehdotuksen 8 ja 9 §*

Lain 8 ja 9 §:ään ehdotetut muutokset merkitsevät sitä, että onginta- ja pilkintäoikeus irrotetaan kunnassa asumisen vaatimuksesta. Tällainen muutos ei valiokunnan käsityksen mukaan vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, kun otetaan huomioon lausunnossa n:o 5/1981 vp tämän kysymyksen osalta esitetty ja kalastuslain perusteella edelleen voimaan jäävät rajoitukset ja rajoitusmahdollisuudet.

Käsiteltävänä oleva kalastuslakiehdotus on ns. budjettilaki. Budjettilakien valiokuntakäsittely on sidottu tiettyyn aikatauluun, joka tässä tapauksessa ei ole antanut mahdollisuutta arvioida lausuntopyynnössä mainittuja lakialoitteita valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Aikarajoituksen lisäksi voidaan viitata eduskunnan työjärjestyksen 21 §:stä ilmenevään periaatteen ja siihen, että meneillään oleva vaalikausi on toinen, jolloin eduskunnassa on pyritty noudattamaan periaatetta, jonka mukaan lakialoitteista ei pyydetä lausuntoa, ellei asianomainen valiokunta ole päättänyt ryhtyä lainsäädäntötoimiin aloitteen johdosta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotus on 88 ja 129 §:n takia käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja*

---

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö sekä jäsenet Jansson, Kaarilahti, Laine, M. Laukka-

*että maa- ja metsätalousvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi muutoinkin huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.*

nen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Näsi, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

---

