

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 1997 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokunnan valmis televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 143/1997 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 27/1997 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalatalousylitarkastaja Harri Dahlström, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
 - apulaisjohtaja Martti Aarnio, Metsähallitus
 - toiminnanjohtaja Timo Seppälä, Suomen Kalamiesten Keskusliitto
 - puheenjohtaja Matti Kinnunen, Suomen Vapakalastajien Keskusliitto
 - lakiasiassuhteeri Heikki S. Hyvärinen, Saamelaiskäräjät
 - puheenjohtaja Antti Katekeetta, Outakosken kalastuskunta
 - opetusneuvos Pekka Lukkari.
- Kalatalouden Keskusliitto on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kalastuslakia muutettavaksi siten, että se tulisi voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa. Näiden kuntien alueella sovelletaan edelleen vuodelta 1951 olevaa kalastuslakia.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka säilyttävät mainittujen kuntien paikallisen väestön kalastusoikeudet kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Lakiin lisättäi-

siin myös säännökset paikallisen väestön vaikutusmahdollisuuksien säilyttämisestä valtiolle kuuluvien kalavesien käyttöä koskevista asioista.

Esitys liittyy vuoden 1998 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiosääntöoikeudellisena arviointina perustuslakivaliokunta on todennut, että vuoden 1982 kalastuslain soveltamisalan laajentaminen johtaa yleiskalastusoikeuksien ulottumiseen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueelle. Uusia yleiskalastusoikeuksia ovat kaikille maksuton onkiminen ja pilkkiminen sekä läänikohtaiseen viehekalastusmaksuun perustuva viehekalastus. Yleiskalastusoikeuksiin perustuva kalastaminen on kielletty lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoissa sekä vesialueella, jossa kalatalousviranomaisen on sen kieltänyt tai jossa kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Rajoittamisperusteista säädetään kalastuslain 11 §:ssä.

Vuoden 1982 lain soveltamisalan ulottaminen myös kolmeen pohjoisimpaan kuntaan merkitsee lainsäädännön yhtenäistämistä, minkä voi sanoa olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistujen periaatteiden ja myös oikeusvarmuusnäkökohtien kanssa. Soveltamisalan laajennukseen liittyvä yleinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee yleiskalastusoikeuksia omaisuuden käyttörajoituksina. Aiempaan käytäntönsä viitaten perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus on tältä kannalta arvioituna käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (PeVL 8/1996 vp ja 5/1981 vp).

Korkeimmassa oikeudessa on vuoden 1982 lain säätämisen jälkeen saatu päätökseen ns. vesipiirirajankäynnit. Korkeimman oikeuden ratkaisuin on vahvistettu sellaiset vesialueisiin kohdistuvat oikeudet, jotka liittyvät maanomistukseen eli ovat tilakohtaisia. Perustuslakivaliokunta on katsonut olevan oikeudellinen tosiasia, että valtio on näillä lainvoimaisilla ratkaisuilla todettu kyseisen alueen suurimmaksi vesialueiden omistajaksi. Hallituksen esitys pohjautuu tähän.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentti tarkoittaa sitä, että kolmessa pohjoisimmassa kunnassa säilytetään paikallisen väestön vanhaan käytäntöön perustuva mahdollisuus kalastaa korvauk-

setta valtion vesillä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen lainsäädäntötoimi täyttää ne ylimuistaisen nautinnan ja laajan käyttöoikeuden kautta omaisuudensuojaan palautuvat vaatimukset, joita on pidetty silmällä valiokunnan aiemmissa kannanotoissa maata omistamattomien asukkaiden perinteisistä oikeuksista. Tästä syystä ehdotus on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävä myös hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta. Mitä erityisesti hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin johdosta tulee saamelaisen asemaan, perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kalastaminen on kuulunut perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. Siksi perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä selvittää 12 §:n 1 momentin lopun säännöstä tältä osin niin, että kyseistä oikeutta ei sidota vain asuinkuntaan vaan se on voimassa kaikkien kolmen pohjoisimman kunnan alueella asuinpaikkaedellytyksen täytyessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on muun ohella todennut, että hallituksen esityksessä ei puututa omistusoikeusseikkoihin. Esityksen tarkoituksena on muun muassa vahvistaa, että Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnissa vakinaisesti asuville kuuluu tietyin edellytyksin korvauksetta kalastamiseen tarvittava lupa valtion vesialueilla. Ehdotus ei kohdistu saamelaisiin ryhmään vaan yleensä mainittujen kuntien asukkaisiin. Lisäksi vaaditaan, että he harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja. Nämä lisäedellytykset ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sellaisia, että ne koskevat varsinkin saamelaisia. Tästä syystä esityksen voi sanoa osaksi turvaavan saamelaisen oikeuden käyttää kyseisiä vesialueita.

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta on esittänyt, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta toteaa, että esityksessä ehdotetaan kalastuslakia muutettavaksi siten, että se tulisi voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa, joissa sovelletaan edelleen vuodelta 1951 olevaa kalastuslakia. Samalla lakiin lisättäisiin säännökset, jotka säilyttävät mainittujen kuntien paikallisen väestön kalastusoikeudet kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Lakiin lisättäisiin myös säännökset paikallisen väestön vaikutusmahdollisuuksien säilyttämisestä valtiolle kuuluvien kalavesien käyttöä koskevista asioista.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että vuosien 1951 ja 1982 kalastuslakien säännökset maanomistukseen perustuvasta kalastuksesta ovat asiallisesti samansisältöiset. Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien paikallisen väestön kannalta valtion kalavesillä on erityisen suuri merkitys. Aikaisemmin, kun vesipiirirajankäyntitoimitukset puuttuivat alueelta, ei ollut selvyttä vesialueiden omistuksesta. Tämän vuoksi mainittujen kuntien asukkailla oli mahdollisuus kalastaa maksutta asuinkuntansa alueella olevissa vesissä. Vesipiirirajankäyntitoimitukset, joissa suurin osa alueen vesialueista tuli valtion omistukseen, ovat nyttemmin tulleet lainvoimaisiksi ja talokohtaiset erityisperusteiset kalastusoikeudet on niissä selvitetty. Valiokunnan saamasta selvityksestä käy ilmi, että myös jakokuntien yhteisten vesialueiden osakasluettelot on pääsääntöisesti tehty. Jatkotoimituksissa selvittää vielä vesipiirirajankäynneissä myönnettyjen erityisperusteisten kalastusoikeuksien osalta (vesipiirirajankäynnissä on saatettu myöntää talolle oikeus kalastaa toisen lohkokunnan alueella tai valtion vesialueella) miten nautintaoikeudet jakaantuvat talojen kesken ja talojen sisällä, ja mahdollisesti se, mikä on vesialueen omistusoikeuden ja nautintaoikeuden suhde.

Esityksen mukaisessa lakiehdotuksessa kalastuslain 12 §:ään lisättäisiin säännös siitä, että kyseisissä kunnissa vakituisesti asuvilla, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, on oikeus saada korvauksetta lupa kalastuksen harjoittamiseen siellä

sijaitsevilla valtiolle kuuluvalla vesialueella. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi 14 a § kuntakohtaisista neuvottelukunnista, jotka käsittelevät näissä kunnissa sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalatalouskysymyksiä. Metsähallitus, saamelaiskäräjät, kalastusalueet, kunta sekä ammattikalastajien paikalliset järjestöt nimeäisivät neuvottelukuntaan kukin yhden jäsenen ja hänelle varajäsenen.

Valiokunta edellyttää, että asetettaessa neuvottelukuntaa, joka käsittelee Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalatalouskysymyksiä, ainakin yhden neuvottelukunnan jäsenen tulee olla paikkakunnalla asuva henkilö, jonka voidaan katsoa edustavan myös virkistyskalastustahoja.

Laki ulottuisi myös kalatalouden piirihallinnon kolmen pohjoisimman kunnan alueelle ja kuntien alueet jaettaisiin kalastusalueisiin.

Vuoden 1982 kalastuslain soveltaminen kyseisissä kunnissa merkitsisi myös yleiskalastusoikeuksien laajentumista kuntien alueilla. Uusina yleiskalastusoikeuksina tulisivat kaikille maksuton onkiminen ja pilkkiminen sekä läänikohtaiseen viehekalastusmaksuun perustuva viehekalastus. Valiokunta toteaa, että vuoden 1982 kalastuslain säännökset mahdollistavat kalastuksen rajoittamisen muun muassa kalakantojen turvaamisesta johtuvista syistä. Siten yleiskalastusoikeuksiin perustuva kalastus on kiellettyä lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoissa sekä vesialueella, jossa kalatalousviranomaisen on sen päätöksellään kieltänyt taikka jossa kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Yleiskalastusoikeuksiin perustuvan onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen kieltämis- ja rajoittamisperusteista säädetään lain 11 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan työvoima- ja elinkeinokeskus voi rajoittaa yleiskalastusoikeuteen perustuvaa onkimista ja pilkkimistä, jos kalastuslain 1 §:ssä mainitut tavoitteet tai erityiset syyt sitä vaativat. Rajoittaminen tapahtuu vesialueen omistajan tai kalastusalueen pyynnöstä tai keskuksen omasta aloitteesta. Pykälän 3 momentin mukaan myös kalastusalue

voi rajoittaa onkimista ja pilkkimistä enintään kuuden kuukauden ajaksi omistajan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan. Jos kalastusalueen antama kiello tai rajoitus on tarpeen toistuvasti, se on alistettava työvoima- ja elinkeinokeskuksen vahvistettavaksi. Pykälän 2 momentissa säädetään yleiskalastusoikeuteen perustuvan viehekalastuksen kieltämisestä. Työvoima- ja elinkeinokeskuksen on kiellettävä lain 8 §:ssä tarkoitettu viehekalastus, jos vesialueella harjoitetun tavanomaista tehokkaamman kalakannan hoidon tulosten turvaaminen, petokalojen tärkeiden kutualueiden suojeleminen, liiallisen häirinnän estäminen tai merilintujen pesimisen turvaaminen pesimäaikana sitä edellyttävät. Kiello annetaan vesialueen omistajan, kalastusalueen, vuokramiehen, ammattikalastajan, alueellisen ympäristökeskuksen tai sen, jonka etua asia koskee, hakemuksesta tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen omasta aloitteesta. Lisäksi lakiin sisältyy muita säännöksiä, jotka mahdollistavat kalastuksen rajoittamisen kalakannan turvaamiseksi. Säännökset mahdollistavat muun ohella sen, että kalastusalue voi kieltää määrääjäksi tietyntyypin pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos erityiset olosuhteet tai tärkeät kalakannan hoitoon liittyvät näkökohdat sitä edellyttävät (37 § 2 mom).

Vuoden 1982 kalastuslain 89 a §:n 1 momentin säännöksen mukaan viehekalastusmaksuina kertyneet varat jaetaan, valtiolle maksun kannosta ja varojen jakamisesta aiheutuneilla kuluilla vähennettynä, kalenterivuositain jälkikäteen kalavesien omistajille korvauksena heidän omistamiensa kalavesien käyttämisestä viehekalastukseen. Valtion talousarvioesityksessä on momenteilla 30.36.44 (Tenojoen kalastuslupamaksut ja viehekalastusmaksut) ja 30.36.45 (Kalatalouden edistäminen) määrärahoja, jotka on tarkoitettu jaettaviksi kalastuslaissa säädetyin perustein korvauksena kalavesien omistajille heidän kalavesiensä käytöstä. Varojen jaossa otetaan huomioon vesialueeseen kohdistuva varojen maksuperusteen mukainen kalastusrasitus. Maa- ja metsätalousministeriö osoittaa määrärahat asianomaisille työvoima- ja elinkeinokeskuksille, jotka myöntävät määrärahat edelleen maa- ja metsätalousministeriön vahvistamin perustein

ja määräämissä rajoissa. Kalavesien omistajille momentilta 30.36.45 määrätty korvausvarat jaetaan kalastusalueille edelleen kalavesien omistajille toimitettaviksi. Saadun selvityksen mukaan momentilta 30.36.44 kalavesien omistajille myönnettävät varat tultaneen jakamaan myös kalastusalueiden kautta kalavesien omistajille, koska kalastuslain 89 a §:n mukaan jaossa voidaan käyttää apuna kalastusalueita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö tulee määrittelmään vuonna 1998 riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen selvitysten perusteella noudatettavat jakoperusteet viehekalastusmaksuvarojen osalta. Kalastusalueet jakavat maksut niille annettujen perusteiden mukaisesti kalavesien omistajille eli kalastuskunnille ja yksityisille vesialueen omistajille. Jos omistajista ei ole tietoa tai omistussuhteet ovat määrittämättä, maksu voidaan tallettaa lääninhallituksen haltuun maksutalletuslain mukaisesti edelleen asianomaisille toimitettavaksi. Näin on menetelty jo aikaisemmin muun muassa Tenonjoen kalastuslupamaksujen palautusten kohdalla, jossa vähäinen osa maksuista on jouduttu tallettamaan vuosittain Lapin lääninhallitukselle vesialueiden omistajasuhteita koskevien epäselvyyksien johdosta. Valtaosa näistä maksuista on kuitenkin voitu toimittaa maa- ja metsätalousministeriön toimesta asianomaisille vesialueen omistajille.

Valiokunta toteaa, että 2 §:n säännökset asetuksessa vuonna 1951 annetun kalastuslain täytäntöönpanosta (1117/1982) sallivat ns. kelaonginnan. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että kelaonginnan salliminen mahdollistaa onginnan ilman pitkää vapaa matalilla rannoilla, vähentää hengenvaaratilanteita sähkölinjojen läheisyydessä sekä helpottaa liikuntavammaisten ongintaa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö selvittää tarpeen muuttaa vuoden 1982 kalastuslain 88 §:ssä nyt olevaa onginnan määritelmää ja sisällyttää tarvittaessa asiaa koskevan muutosehdotuksen eduskunnalle seuraavaksi annettavaan kalastuslain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää

hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä edellä esitetyin huomautuksin ja jäljempänä esitettävien muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

12 §. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin lopun säännöstä selvennettäväksi niin, että kyseistä oikeutta ei sidota vain asuinkuntaan, vaan

se on voimassa kaikkien kolmen pohjoisimman kunnan alueella asuinpaikkaedellytyksen täytyessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan 16 päivänä huhtikuuta 1982 annetun kalastuslain (286/1982) 129 §:n 4 momentti,
muutetaan 12 §, sellaisena kuin se on laissa 1045/1996, ja
lisätään lakiin uusi 14 a ja 14 b § seuraavasti:

2 luku

Kalastusoikeus

12 §

Valtion yksityiset kalastukset pysytetään valtiolla siellä, missä ne vanhastaan ovat olleet ja edelleen ovat hallinnassa. Tarkempia säännöksiä niiden käytöstä samoin kuin valtiolle kuuluvan kalastusoikeuden käyttämisestä ja kalastuksen harjoittamisesta valtion omistamilla vesialueilla annetaan asetuksella, jolloin ammattikalastajien ja paikallisen väestön etu on ensi sijassa otettava huomioon. Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa vakinaisesti asuvilla, jotka harjoittavat

ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, on kuitenkin oikeus saada korvauksetta lupa kalastuksen harjoittamiseen *mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla.*

(2 mom. kuten HE)

14 a ja 14 b §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Kalli /kesk
vpj. Kari Rajamäki /sd
jäsen. Mikko Immonen /vas
Tapio Karjalainen /sd
Armas Komi /kesk
Jari Koskinen /kok
Marjaana Koskinen /sd
Esa Lahtela /sd

Raimo Mähönen /sd
Tero Mölsä /kesk
Tuija Nurmi /kok
Tauno Pehkonen /skl
Erkki Pulliainen /vihr
Ola Rosendahl /r
vjäs. Aulis Ranta-Muotio /kesk.

VASTALAUSE

Perustelut

Suomalaisten ehkä eniten suosima vapaa-ajan-harrastus ja luonnossa liikkumisen muoto on virkistyskalastus. Harrastajia on kautta maan ja kalastustapoja vaihdellen Suomessa voidaan kalastaa ympäri vuoden. Vuodesta 1982 ilman lupaa on voinut kalastaa onkimalla ja pilkkimällä. Viehekalastusta voi harjoittaa asianmukaisella kalastuskortilla vesistön omistajan luvalla. Myös ammattimaisesti harjoitettuna kalastus on Suomessa merkittävä elinkeino.

Terveellisinä, elämyksellisinä ja joskus saalistakotikäyttöönkin antavina harrastuksina onkiminen, pilkkiminen ja viehekalastus sopivat laajoille kansalaisjoukoille ja liittyvät hyvin marjatuksen ja sienestyksen kaltaisiin luonnon käytön muotoihin. Virkistyskalastuksen ympärille olisi kehiteltävä riittävästi monipuolisia palveluja. Virkistyskalastus oheispalveluineen voisi tarjota uusia mahdollisuuksia maaseudun uusille elinkeinoille ja tuoda myös lisätyöpaikkoja. Samalla on huolehdittava ympäristön ja etenkin kalavesien tilasta ja kestävästä kalataloudesta.

Hallituksen esityksessä 143/1997 vp esitetään kalastuslakia muutettavaksi niin, että se tulisi voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa. Lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, jotka säilyttäisivät paikallisen väestön kalastusoikeudet kuntien valtiolle kuuluvilla vesialueilla.

Valiokunnan asiantuntijalausunnoista on käynyt ilmi, että esimerkiksi lain ympäristövaiikutukset sekä vesien omistajien ja ammattikalastajien asema on jäänyt epäselväksi. Epävarmuutta on lisäksi siitä, miten varmistettaisiin esitettyjen viehekalastusmaksujen palautuminen vesistöjen omistajille.

Esityksen kohteena olevissa pohjoisen kunnissa vesipiirirajankäynnit ovat edelleen käynnissä. Keskeneräisissä rajankäyntien toimituksissa ratkaistaan muun muassa nautintaoikeuksien ja kautumisia talojen kesken ja talojen sisällä sekä mahdollisesti selvitettävän vesialueen omistajan ja nautintaoikeuden haltijan suhdetta. Rajankäynnit on ensimmäisten toimitusten osalta aloitettu, mutta ne ovat vielä kaikilta osin kesken. Työn arvioidaan kestävän oikeuskäsittelyineen vielä useita vuosia ennen kuin ratkaisut voidaan rekisteröidä. Vasta rajankäyntikäsittelyjen päätyttyä olisi perusteltua pohtia kalastuslain ulottamista myös näihin pohjoisiin kuntiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme kunnioittavasti,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1997

Armas Komi /kesk
Tero Mölsä /kesk
Aulis Ranta-Muotio /kesk

Tauno Pehkonen /skl
Timo Kalli /kesk

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/1997 vp

Hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettäessään 7 päivänä lokakuuta 1997 hallituksen esityksen 143/1997 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Harri Dahlström, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marja Ekroos, oikeusministeriö
- puheenjohtaja Pekka Aikio ja lakimiessihteeri Heikki J. Hyvärinen, saamelaisvaltuuskunta
- apulaisprofessori Pertti Eilavaara
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on lisäksi saanut apulaisprofessori Matti Pellonpäältä ja professori Pekka Vihervuorelta kirjalliset lausunnot, jotka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan vuoden 1982 kalastuslakia muutettavaksi siten, että se tulee voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa, joissa on edelleen ollut sovellettavana vuoden 1951 kalastuslaki.

Esitys liittyy valtion vuoden 1998 talousarvioesitykseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotusta on arvioitava perusoikeussäännösten perusteella. Niistä merkitystä on hal-

litusmuodon 12 §:n omaisuudensuojasäännöksillä ja 14 §:n 3 momentilla, joka koskee saamelaisia alkuperäiskansana. Perusteluissa katsotaan, ettei ehdotettu muutos vaaranna kenenkään omaisuudensuojaa eikä rajoita omistusoikeuteen kuuluvien oikeuksien käyttöä tai alkuperäiskulttuuriin kuuluvan kalastuksen harjoittamista. Vaikka hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, se on pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut*Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys*

Lakiehdotuksessa vaatii perustuslain kannalta huomiota 129 §:n 4 momentin kumoaminen, mikä merkitsee Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien alueiden saattamista vuoden 1982 kalastuslain soveltamispiiriin, ja tähän liittyvä 12 §:n muutos, jolla säännellään kyseisissä kunnissa asuvien kalastusoikeutta. Ehdotettujen muutosten valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu siihen, että perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä (PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp ja 30/1993 vp) katsonut maata omistamattomilla paikkakuntalaisilla kyseisissä kolmessa kunnassa olevan sellaisia oikeuksia kalastukseen, jotka nauttivat perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa.

Vuoden 1978 lausunnossa valiokunta totesi silloin käsiteltävänä olleen, kalastusta kolmessa pohjoisimmassa kunnassa koskevan lakiehdotuksen merkitsevän sitä, että ”maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi.” Valiokunta katsoi, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Vuoden 1981 lausunto annettiin hallituksen esityksestä, jonka pohjalta säädettiin vuoden 1982 kalastuslaki. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että pohjoisten kuntien kalastuskysymykset on syytä viipymättä selvittää erikseen. Laki- ja talousvaliokunta päätyi tämän jälkeen ehdottamaan sitä, että silloinen kalastuslainsäädäntö — vuoden 1951 kalastuslaki — jää kyseisillä alueilla edelleen väliajaksi voimaan (LtVM 18/1981 vp). Uuteen kalastuslakiin tulikin laki- ja talousvaliokunnan tämän ehdotuksen mukainen 129 §:n 4 momentti.

Vuoden 1993 lausunto annettiin hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muun muassa vuo-

den 1982 kalastuslain 129 §:n 4 momentin kumoamista. Valiokunta katsoi tuolloin kyseisen lainkohdan kumoamisen vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Valiokunta totesi lisäksi, ennen muuta Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksyttyyn alkuperäiskansojen asemaa koskevaan yleissopimukseen n:o 169 viitaten, ettei tällaista muutosta pidä toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Kyseisten lausuntojen antamisen jälkeisenä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä seikkana on mainittava, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä uudistetun hallitusmuodon perusoikeusluvun 14 §:n 3 momentin nojalla saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Vuoden 1982 kalastuslain soveltamisalan laajentaminen johtaa yleiskalastusoikeuksien ulottumiseen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueelle. Uusia yleiskalastusoikeuksia ovat kaikille maksuton onkiminen ja pilkkiminen sekä läänikohtaiseen viehekalastusmaksuun perustuva viehekalastus. Yleiskalastusoikeuksiin perustuva kalastaminen on kielletty lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoissa sekä vesi-alueella, jossa kalatalousviranomaisen on sen kieltänyt tai jossa kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Rajoittamisperusteista säädetään kalastuslain 11 §:ssä.

Vuoden 1982 lain soveltamisalan ulottaminen myös kolmeen pohjoisimpaan kuntaan merkitsee lainsäädännön yhtenäistämistä, minkä voi sanoa olevan sopusoinnussa hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistujen periaatteiden ja myös oikeusvarmuusnäkökohtien kanssa. Soveltamisalan laajennukseen liittyvä yleinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys koskee yleiskalastusoikeuksia omaisuuden käyttörajoituksina. Aiempaan käytäntöön viitaten valiokunta katsoo, että lakiehdotus on tältä kannalta arvioituna käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (PeVL 8/1996 vp ja 5/1981 vp).

Korkeimmassa oikeudessa on vuoden 1982 lain säätämisen jälkeen saatu päätökseen ns. vesipiirirajankäynnit. Korkeimman oikeuden ratkaisuin on vahvistettu sellaiset vesialueisiin kohdistuvat oikeudet, jotka liittyvät maanomistukseen eli ovat tilakohtaisia. Oikeudellinen tosiasia on, että valtio on näillä lainvoimaisilla ratkaisuilta todettu kyseisen alueen suurimmaksi vesialueiden omistajaksi. Hallituksen esitys pohjautuu tähän.

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentti tarkoittaa sitä, että kolmessa pohjoisimmassa kunnassa säilytetään paikallisen väestön vanhaan käytäntöön perustuva mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen lainsäädäntötoimi täyttää ne ylimuistosen nautinnan ja laajan käyttöoikeuden kautta omaisuudensuojaan palautuvat vaatimukset, joita on pidetty silmällä valiokunnan aiemmissa kannanotoissa maata omistamattomien asukkaiden perinteisistä oikeuksista. Tästä syystä ehdotus on valiokunnan mielestä hyväksyttävä myös hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta. Mitä erityisesti hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin johdosta tulee saamelaiden asemaan, valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kalastaminen on kuulunut perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. Siksi valiokunta pitää välttämättömänä selvittää 12 §:n 1 momentin lopun säännöstä tältä osin niin, että kyseistä oikeutta ei sidota vain asuinkuntaan, vaan se on voimassa kaikkien kolmen pohjoisimman kunnan alueella asuinpaikkaedellytyksen täytyessä.

Kansainväliset sopimukset

Esitystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sellaisiin Suomen solmimiin kansainvälisiin sopimuksiin, joilla saattaa olla merkitystä saamelaisväestön oikeuksien kannalta. Tällaisia sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990), Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (SopS 8/1976; ns. KP-sopimus), 1.2.1998 voimaan tuleva vähemmistöjä koskeva Euroopan neuvoston puitesopimus sekä Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksytty

alkuperäiskansojen asemaa koskeva yleissopimus n:o 169.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisälly määräyksiä vähemmistöjen oikeuksista. Euroopan ihmisoikeustoimikunta on tosin katsonut, että vähemmistökulttuuri ja elämäntapa saattavat kuulua 8 artiklan suojaamaan yksityiselämän piiriin. Tätä periaatekannanottoa pitemmälle ei ole menty.

KP-sopimukseen sisältyy 27 artikla vähemmistön oikeuksista. Muun muassa sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean käytännön valossa on todettavissa, että saamelaiden kalastukseen liittyvien oikeuksien harjoittaminen on osa heidän vähemmistökulttuuriaan. Ehdotetun muutoksen ei voida katsoa estävän saamelaiskulttuuriin pohjautuvaa kalastusta siten, että lakiehdotus olisi 27 artiklan vastainen. Tässä voidaan viitata lakiehdotuksen 12 §:ään, jonka mukaisena lähtökohtana on, että kyseisissä kunnissa vakinaisesti asuvilla on oikeus saada lupa kalastukseen korvauksetta.

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen määräykset on laadittu tavalla, josta ilmenee kysymyksen olevan lähinnä vähemmistöihin kuuluvien yksilöiden oikeuksista eikä vähemmistöjen kollektiivisista oikeuksista. Näiden oikeuksien ja vapauksien nauttimisen tulee kuitenkin 3 (2) artiklan mukaan olla mahdollista niin yksin kuin myös yhdessä muiden kanssa. Vaikkakin kalastuksen katsottaisiin kuuluvan saamelaiskulttuuriin myös tämän sopimuksen tarkoittamassa mielessä, on tuskin kuitenkaan sopimusvelvoitteiden yleisluonteisuuden vuoksi todennäköistä, että lakiehdotusta pidettäisiin sopimuksen vastaisena. Raportointiin perustuvassa sopimuksen valvontajärjestelmässä luultavasti tullaan kiinnittämään huomiota siihen, miten sopimusvaltio on edistänyt sopimuksen yleisten tavoitteiden toteutumista. Arvioinnin tausta-aineistona voisi olla alkuperäiskansojen asemaa koskeva ILO:n yleissopimus n:o 169.

Alkuperäiskansojen asemaa koskevan yleissopimuksen n:o 169 artikla 14 (1) lienee ollut suurin este sille, että Suomi ei ole ratifioinut sopimusta. Kyseisen sopimusmääräyksen mukaan alkupe-
räiskansoille on tunnustettava omistus- ja hallin-

taoikeus niihin maihin, joilla ne perinteisesti asuvat. Lisäksi on soveltuviissa tapauksissa turvattava asianmukaisilla toimenpiteillä näiden kansojen oikeudet käyttää alueita, jotka eivät ole niiden yksinomaista asuinalueita mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten.

Hallituksen esityksessä ei puututa omistusoikeusseikkoihin. Esityksen tarkoituksena on muun muassa vahvistaa, että Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa vakinaisesti asuville kuuluu tietyin edellytyksin korvauksetta kalastamiseen tarvittava lupa valtion vesialueilla. Ehdotus ei kohdistu saamelaisiin ryhmänä vaan yleensä mainittujen kuntien asukkaisiin. Lisäksi vaadi-

taan, että he harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja. Nämä lisäedellytykset ovat valiokunnan käsityksen mukaan sellaisia, että ne koskevat varsinkin saamelaisia. Tästä syystä esityksen voi sanoa osaksi turvaavan saamelaisten oikeutta käyttää kyseisiä vesialueita.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Turussa 18 päivänä marraskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkeaola /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Paavo Nikula /vihr
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.