Erityisasiantuntija Sanna Koljonen, MMM
Kalastusneuvos Eija Kirjavainen, MMM

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 309/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta. Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuslakia niin, että Ylä-Lapin kalastusoikeuksia kehitettäisiin parantamalla paikallisten kalastusmahdollisuuksia valtiolle kuuluvilla vesialueilla kalakantojen tilan sallimissa rajoissa. Esityksen mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisilla olisi jatkossa oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa kalastukseen omassa kunnassa sijaitseville valtiolle kuuluville lohen sekä taimenen nousualueille. Lisäksi kalastusta koskevien säännösten rikkomiseen liittyvää seuraamusjärjestelmää kehitettäisiin sisällyttämällä lakiin uudenlainen menettämisseuraamus. Laissa säädettyjen uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien osalta tulisi tiettyjen kalastusrikosten ja –rikkomusten yhteydessä tuomita valtiolle menetettäväksi se arvo, joka rikoksen kohteena olevalla kalalla on lajinsa edustajana.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä on arvioida erityisesti Ylä-Lapin kalastusoikeuden laajentamista koskevan ehdotuksen suhdetta perustuslain 6 §:ssä suojattuun yhdenvertaisuutta koskevaan perusoikeuteen sekä 17 §:n 3 momentissa säädettyyn saamelaisten oikeuksiin. Lisäksi tarkastellaan ehdotetun menettämisseuraamuksen suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan.

Oikeus Ylä-Lapin kalastuslupaan lohen sekä taimenen nousualueilla

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n tarkoittamana muuna syynä pidetään myös esimerkiksi henkilön asuinpaikkaa. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi myös perustua syrjintäsäännöksessä lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimukset, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomaksi.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä esitetään säädettäväksi Ylä-Lapin kuntalaisia koskeva, kotikuntaan perustuva oikeus kalastuslupaan omassa kunnassa sijaitseville valtiolle kuuluville lohen sekä taimenen nousualueille. Ylä-Lapin kuntien asukkaiden kyseinen oikeus asettaa näiden kuntien asukkaat parempaan asemaan suhteessa muiden kuntien asukkaisiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassa liikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.

Kalastuslain 10 §:ssä säädetyllä Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisen kalastusoikeudella Ylä-Lapissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla on pitkä oikeushistoriallinen tausta, joka kytkeytyy vanhojen lapinkylien oikeuksiin. Kolmen kunnan alueella oleva oikeus säädettiin kalastuslakiin vuonna 1997 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella samassa yhteydessä, kun muualla Suomessa 1983 voimaantullut kalastuslaki (286/1982) saatettiin voimaan myös Ylä-Lapissa. Vuoden 1982 kalastuslakia ei oltu aiemmin voitu saattaa voimaan Ylä-Lapissa, koska perustuslakivaliokunnan mukaan maanomistuksesta riippumattoman kalastusoikeuden sisältöä

ja merkitystä ei oltu selvitetty ja lapinkylien oikeudesta johdettua kalastusoikeutta ei oltu järjestetty lainsäädännöllä. Vuoteen 1997 asti maanomistuksesta riippumaton kalastusoikeus oli koskenut vain henkilön kotikunnan aluetta vuoden 1951 kalastuslain nojalla annetun asetuksen (1117/1982) mukaisesti. Myös hallituksen esityksessä (HE 143/1997 vp) esitettiin Ylä-Lapin kalastusoikeuden koskevan vain henkilön kotikunnassa sijaitsevia valtion vesiä. Perustuslakivaliokunta (PeV 27/1997 vp) kuitenkin laajensi oikeuden koskemaan kaikkia kolmea pohjoisinta kuntaa. Oikeuden laajuutta perusteltiin muun muassa vanhojen lapinkylien oikeuksilla ja kalastuksen kuulumisella saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan kuuluvia rajoituksia. Perustuslakivaliokunta oli aikaisemmissa lausunnoissaan (PeV 7/1978, 5/1981 ja 30/1993) katsonut oikeuden olevan vähintään nautintaperusteinen ja nauttivan siten perustuslain suojaa.

Pohjois-Lapin erityisiä kalastusoikeuskysymyksiä maa- ja metsätalousministeriön tilauksesta 2010-luvun alussa tutkineen OTL Juha Joonan tutkimuksessa *Pohjois-Lapin erityiset kalastusoikeuskysymykset* todetaan, että lapinkylien maa- ja vesialueiden käytössä oli oleellista nimenomaan se, että oikeus kohdistui vain oman lapinkylän alueelle eikä toisten lapinkylien alueille laajennettuja kalastusoikeuksia tunnettu. Tästä syystä nykyistä kalastuslakia valmistelleessa kalastuslakityöryhmässä oikeuden laajuus linjattiinkin koskemaan vain omaa kotikuntaa. Hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa lausuntokierroksen jälkeen poliittisen yhteisymmärryksen saamiseksi esitystä muutettiin lopulta siten, että oikeus laajennettiin koskemaan kolmen pohjoisimman kunnan aluetta. Ylä-Lapin lohen- sekä taimenen nousualueet rajattiin luvasta kuitenkin pois, sillä vaelluskalojen kestävää kalastusta ei tuolloin nähty mahdolliseksi järjestää siten, että kuntalaisilla olisi nykyisen kalastuslain 10 §:n 1 momentin laajuinen lohen sekä taimenen nousualueisin kohdistuva rajoittamaton kalastusoikeus.

Esityksen kalastusta lohen sekä taimenen nousualueilla koskevassa lakiehdotuksen 10 §:ssä Ylä-Lapin kuntien kuntalaisille taattaisiin oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa, joka oikeuttaisi Metsähallituksen asettamien lupaehtojen puitteissa viehekalastukseen henkilön kotikunnassa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla lohen sekä taimenen nousualueilla. Oikeus perustuisi yllä esitetyn mukaisesti lainsäädännössä jo pitkään tunnustettuun Ylä-Lapin kuntien kuntalaisten maanomistuksesta riippumattomaan kalastusoikeuteen. Kalastuslupa olisi voimassa oman kotikunnan alueella, mikä olisi sopusoinnussa myös Joonan Pohjois-Lapin kalastusoikeuskysymyksiä koskeneessa tutkimuksessa lapinkylien kalastusoikeuksien laajuudesta esitetyn kanssa. Kalastuslain uudistuksen yhteydessä valtiolle kuuluville Ylä-Lapin vesialueille tehdyt perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta toteuttavat kalastusrajoitukset ovat osoittautuneet osittain tarpeettoman voimakkaiksi suhteessa vaelluskalakantojen suojelun edellyttämiin kalastuksen säätelytoimenpiteisiin. Esityksessä on myös kyse oikeudesta saada lupa viehekalastukseen, jonka pyyntiteho esimerkiksi suhteessa verkkopyyntiin on selvästi pienempi. Tästä syystä lohen sekä taimenen nousualueille sijoittuvan paikallisten kausiluvan palauttamiselle edellä kuvatun laajuisena ei arvioida olevan luonnonvaraperusteisia esteitä. Lisäksi perustuslain 20 §:ssä säädettyä vastuuta ympäristöstä ilmentäisivät jatkossakin paikalliseen kalastuslupaan kuuluvat kalastajakohtaiset saaliskiintiöt sekä saaliin raportointivelvollisuus. Asuinpaikkaan perustuvan oikeuden, jota yleisesti voidaan pitää perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä, ei siten tässä tapauksessa edellä esitetyn perusteella katsota loukkaavan yhdenvertaisuussäännöksiä.

Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisille viehekalastusta varten luotava kausilupa olisi uusi lupatyyppi. Kausiluvasta perittäisiin maksu, jonka suuruudesta säädettäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Säännökset sisällytettäisiin todennäköisesti maa- ja metsätalousministeriön asetukseen eräiden Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien suoritteiden maksuista (888/2017). Tarkoituksena on, että kausilupa olisi omakustannushintainen eli käytännössä edullisempi kuin Metsähallituksen muut lohen sekä taimenen nousualueille Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 18 §:n 2 momentin nojalla myöntämät vuorokausiluvat, jotka hinnoitellaan edellä mainitun asetuksen mukaan liiketaloudellisin perustein. Koska paikallisten kausilupa perustuu erityiseen oikeuteen, ei yhdenvertaisuussäännösten vastaisena pidetä myöskään sitä, että paikallisille myönnetyn kausiluvan hinta määräytyisi eri perustein kuin muiden alueelle myönnettävien kalastuslupien.

Esityksellä säädettäisiin myös alle 18-vuotiaille myönnettävän 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun kalastusluvan maksuttomuudesta. Yhdenvertaisuussäännös ei estä erilaisten ryhmien kohtelua eri tavalla tai asettamista lainsäädännössä eri asemaan samanlaisessa tilanteessa, jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2–3). Lupien maksuttomuudella katsotaan olevan sosiaalinen peruste, koska sillä pyritään tutustuttamaan lapset ja nuoret luontoon sekä edistämään lasten ja nuorten kalastusharrastusta. Ottaen lisäksi huomioon, että osa maksuttoman, alle 18-vuotiaille tarkoitetun paikallisluvan haltijoista olisi saamelaisia, vahvistetaan kalastusluvan maksuttomuudella myös erityisesti saamelaisten lasten ja nuorten oikeutta harjoittaa kalastusta saamelaiskulttuuriin kuuluvana perinteisenä elinkeinona. Koska lasten fyysiset ominaisuudet ja kalastustiedot ja –taidot aikuisiin verrattuna ovat myös eri tasolla, voidaan lasten saalismäärän pääsääntöisesti arvioida jäävän vähäisemmäksi kuin aikuisten, mikä osaltaan myös perustelee maksuttoman luvan myöntämisen mahdollisuutta lapsille. Edellä esitetyn perusteella lasten asettamiselle eri asemaan aikuisten kanssa maksullisuuden suhteen on hyväksyttävä peruste eikä sen katsota olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Saamelaisille on alkuperäiskansana turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan myös saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen, mukaan lukien kalastuksen, harjoittaminen.

Lakiesitykseen sisältyvää lohen sekä taimenen nousualueille kohdistuvaa paikallisten kalastusoikeutta tulee tarkastella myös 17 §:n 3 momentin näkökulmasta. Laajoilla kalastusmahdollisuuksilla on merkitystä saamelaisten 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää kulttuuriinsa kuuluvaa perinteistä elinkeinoa. Ehdotetun lain 10 §:ä koskeva muutos, jossa paikallisille säädettäisiin kalastusoikeus myös valtiolle kuuluville lohen sekä taimenen nousualueille koskisi Ylä-Lapin kunnan asukkaita eli Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisia. Säännöksen mukaan oikeus ei siten määräytyisi saamelaisen alkuperän mukaan, vaan oikeus kuuluisi kaikille kyseisten kuntien asukkaille. Suomen saamelaisista noin 35 prosenttia asuu kuitenkin yhä kotiseutualueellaan, johon kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Näin ollen Ylä-Lapin kuntalaisia koskevalla, paikallisten kalastusmahdollisuuksia parantavalla ehdotuksella kuitenkin osaltaan vahvistettaisiin Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueella asuvien saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamismahdollisuuksia.

Menettämisseuraamus

Omaisuudensuoja

Omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen (PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996). Vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, jolla on lähtökohtainen valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito.

Kalastusoikeutta on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä luonnehdittu myös "sangen erikoislaatuiseksi omaisuudenlajiksi" (PeVL 5/1981 vp, 8/1996 vp ja 13/1979 vp). Oikeuden sisältöä ei olekaan mahdollista esittää täysin yksiselitteisesti ja tyhjentävästi. Vesialueen omistajalla on kalastusoikeutensa nojalla oikeus yrittää saada saaliiksi kalaa. Ennen saaliiksi päätymistä kalat ovat niin sanottuja isännättömiä esineitä, joihin kalastusoikeuden tai kalastamiseen oikeuttavan luvan haltijalla on mahdollisuus saada omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla.

Omaisuuden suojan näkökulmasta keskeistä esityksessä on tarkastella kalastusta koskevien säännösten rikkomiseen liittyvään seuraamusjärjestelmään esitettävää uudenlaista menettämisseuraamusta. Ehdotetun 119 §:n mukaan se, joka on syyllistynyt tämän lain 118 §:n 1 momentin 1–3, 5 tai 6 kohdassa taikka rikoslain 48 a luvun 2 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun muuhun tekoon kuin tämän lain 59 tai 60 §:n nojalla tehdyn kalastuskiellon tai -rajoituksen rikkomiseen, ja ottanut saaliiksi lohen, järvilohen, ankeriaan, nahkiaisen, taimenen, harjuksen, nieriän, jokiravun tai mereen laskevassa joessa tai purossa olevan siian, on tuomittava menettämään valtiolle arvo, joka sillä lajinsa edustajana on. Sekä luonnonsuojelulain nojalla rauhoitetuille eläimille että metsästyslaissa säädetyille riistalajeille on jo laissa säädetyt arvot, joita sovelletaan luonnonsuojelu- ja metsästysrikoksissa.

Ehdotetun pykälän nojalla kalat tuomittaisiin menetettäväksi valtiolle. Kalan arvon tuomitsemista valtiolle puoltaa perustuslakivaliokunnan tulkinta, jonka mukaan kalat ovat vapaana liikkuva luonnonvara ja vesialueen omistukseen liittyvä kalastusoikeus merkitsee tietynlaista hyödyntämisetuutta suhteessa alueella liikkuvien luonnonvararesurssien hyödyntämiseen, mutta ei suoraan tiettyyn yksittäiseen kalaan johdettavissa olevaa omistusoikeutta. Näin ollen kaloja, niin kauan kuin ne liikkuvat vedessä vapaana eikä niitä ole ”vallattu”, ei kukaan omista. Lisäksi seuraamuksen luonnetta punnittaessa tulee huomioida oikeushyvien suojelun periaate eli mitä tärkeänä pidettyä perusoikeuksiin ankkuroitavissa olevaa arvoa eli oikeushyvää rikosoikeudellisella menettämisseuraamuksella pyritään suojaamaan. Tiettyjä uhanalaisia ja taantuneita kalalajeja koskevaa, kalastusrikoksen ja -rikkomuksen tietyissä kohdissa tarkoitettuihin tekoihin liitettävän menettämisseuraamuksen tavoitteena voidaan nähdä pikemminkin yleisen kalatalousedun tavoittelu lajien elinvoimaisuuden vahvistamisen ja turvaamisen kautta kuin kalastusoikeuden haltijan edun turvaaminen. Valtiolla kansainväliseen ja EU-oikeuteen sekä kansalliseen lainsäädäntöön perustuen on viime kädessä vastuu kalakannoista. Ehdotettu pykälä ilmentää tätä vastuuta ja korostaa näin ollen myös perustuslain vastuuta ympäristöstä koskevaa 20 §:ä.

Seuraamuksen luonnetta punnittaessa olennaista on myös, onko laiton kalastus loukannut toisen kalastusoikeutta. Kalojen osalta on lähtökohtaisesti samoin kuin riistaeläinten osalta eli kalakantoja hyödynnetään jossain laajuudessa ja laiton kalastaminen loukkaa joissain tapauksissa myös toisen kalastusoikeutta. Kalan arvon tuomitsemista valtiolle puoltaa tässä tapauksessa kuitenkin se, että menettämisseuraamusta ehdotetaan sovellettavaksi ainoastaan uhanalaisiin ja taantuneisiin kalalajeihin, joihin kohdistuu lajien kantojen elinvoimaisuuteen tähtäävää erityissääntelyä ja jotka erityissääntelyn vuoksi ovat rikoksen tekohetkellä kokonaan tai osittain hyödyntämisen ulottumattomissa – ja rinnastuvat näin ollen pikemminkin luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettuihin eläimiin. Tämä tarkoittaa, että niiden laittomasti kalastaminen ei myöskään pääasiassa loukkaa toisen kalastusoikeutta, koska myöskään toisella ei ole oikeutta kalastaa kalaa, joka on esimerkiksi suojelusäännöksen nojalla rauhoitettu tai ei täytä sille säädettyä pyyntimittaa. Edellä esitetyn perusteella menettämisseuraamussäännöksen ei katsota loukkaavan kalastusoikeuden haltijan omaisuudensuojaa.