Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maanmittauslaitoksen keskushallinto lausuu kalastuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 309/2018 eduskunnalle) seuraavaa.

Maanmittauslaitos on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan keskusvirasto, johon keskushallinnon alaisuudessa kuuluu neljä toimintayksikköä. Kalastuslakiin liittyvät lakisääteiset tehtävät ovat Maanmittauslaitoksella vähäiset. Kuitenkin kiinteistörekisteriin tehdään Maanmittauslaitoksessa virkatyönä merkintöjä kiinteistötoimitusten perusteella kiinteistöjen välisistä yhteisistä ja yksityisistä erityisistä etuuksista, jotka esimerkiksi koskevat kalastuksen harjoittamista toisen omistamalla vesialueella. Maanmittauslaitoksen tehtäviin eivät kuulu valtion omistamien vesialueiden hallinnointi eikä kalastuslupien myöntäminen tai valtion vesialueiden vuokraaminen kolmannelle henkilölle.

Maanmittauslaitos toteaa, että vuoden 2016 voimaan tulleen kalastuslain, 379/2015, tarkoituksena on 1 §:ssä säännellysti parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojelu.

Maanmittauslaitos on lausunut puheena olevan hallituksen esityksen johdosta 29.10.2018. Maanmittauslaitos uudistaa sanotussa lausunnossa esitetyn kaikilta osin sekä ilmoittaa, että se kannattaa tehtyä lakiesitystä, joka edistää kalastuslain 1 §:ssä säädettyä lain tarkoituksen toteutumista.

Lain 119 §:n muutosehdotuksessa on kysymys menettämisseuraamuksen tarkistamisesta. Tältä osin laki ei koske Maanmittauslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvia seikkoja. Sen johdosta Maanmittauslaitos vain toteaa, että vaelluskalojen, kuten taimenen, lohen ja siian suojelu sekä kalavarojen kestävä käyttö on, sikäli kuin se on mahdollista, asetettava lain tavoitteena ensisijaiseksi ohi esimerkiksi saamelaiskulttuuriin kuuluvaksi laskettujen, Tenojoella perinnekalastuksessa sovellettavien patokalastuksen ja ajoverkkokalastuksen (kulkutuksen) edistämisen. Nämä *de facto* tehokkaat yksin saamelaisten perinteiset vaelluskalojen pyyntitavat ovat kuitenkin osaksi turvatut nyt kysymyksessä olevalla lakimuutoksella, kun paikkakuntalaisten kiintiöitä myös vaelluskalojen nousujoissa on turvattu muun ohella ulkopaikkakuntalaisten luvan saannin kustannuksella. Viimeksi mainitusta kaiketi on kysymys kalastuslain 10 §:n muutoksessa, joka koskee valtion vesialueita kolmessa Ylä-Lapin kunnassa, Enontekiöllä, Utsjoella ja Inarissa.

Valtion vesialueiden omistus

Valtion maanomistus Ylä-Lapissa on merkittävää. Noin 90 prosenttia maista ja niiden rantojen kohdalla olevasta vesialueesta kuuluu valtion maihin, jotka ovat kiinteistörekisterilain 2 §:ssä tarkoitettuja kiinteistöjä, ks. KRL 2 §:n 1 momentin 4 kohta. Lisäksi merkittävää osaa valtion maista koskee luonnon- ja ympäristönsuojelullisesti merkittävä erämaalaki, 62/1991. Erämaalailla lisäksi turvataan saamelaiskulttuuria ja luontaiselinkeinoja, kuten kalastusta. Maanmittauslaitos toteaa, että valtion merkittävä vesialueiden omistus koko Suomessa, ei vain pohjoisessa, ei pelkästään ole perustunut Suomen suuriruhtinasmaalle 3.9.1886 annetun metsälain 1 §:ään (29/1886) sekä laajoihin valtion metsiin, vaan myös normaalissa vaihdannassa hankittuihin lainhuudatettuihin kiinteistöomistuksiin sekä vanhastaan monien kruununluontoisten talojen omistuksiin. Viimeksi mainitut valtio on sittemmin lainhuudattanut kruununluonnon tultua lakkautetuksi 1.1.1997. Valtion omistamilla taloilla ja tiloilla on ollut osuuksia yhteisiin vesialueisiin, jolloin valtio on useissa tapauksissa kiinteistön omistajan roolissa kalastusta hallinnoivien yhteisten alueiden osakas ja siten osakaskuntien jäsen.

Edelleen valtion nimissä voi olla lainhuudon perusteella lohkomisissa muodostettuja koskitiloja, jollainen esimerkiksi Tornionjoen vesistössä on Tornion kaupungissa sijaitseva Kukkolankosken koskitila, kiinteistötunnus 851-433-22-0. Koskitiloihin voi olla yhteisomistajina muitakin tahoja kuin valtio tai voimayhtiö, jonka hakemuksesta koskitilat on monissa tapauksissa muodostettu eri tiloiksi kylän yhteisestä vesialueesta. Esimerkkinä yksityisten omistamasta koskitilasta on Kotakoski Tornionjoessa, jonka koskitilan 851-432-32-0 omistaa pääosin Matkakoski Oy eli lainhuudatetulla 3026/3614 murto-osalla. Toinen esimerkki on Fortum Power and Heat Oy:n omistama Lappeankoski, kiinteistötunnus 273-40-45-0 Kolarissa.

Kalastusoikeuden haltija

Kalastusoikeuden haltija, joka on pääsääntöisesti vesialueen tai kosken omistaja, on määritetty vuonna 2016 voimaan tulleen kalastuslain 4 §:n 10 kohdassa. Maanmittauslaitoksella ei ole huomautettavaa sanotussa lainkohdassa säänneltyyn. Lainkohta ei kaipaa muutosta. Kiinteistörekisteriin voidaan merkitä toisen omistamaan kiinteistöön tai kiinteistöjen yhteiseen vesialueeseen kohdistuvia ulkopuolisten kalastusoikeuksia ja yhteisiä erityisiä etuuksia, kun kalastukseen oikeutettuja ovat kiinteistöt. Kiinteistörekisterimerkinnät perustuvat aina lainvoiman saaneisiin maanmittaustoimituksiin.

Siten esimerkiksi sopimuksen perusteella henkilökohtaisen kalastusoikeuden saanutta yhtiötä tai luonnollista henkilöä ei voida merkitä kiinteistörekisteriin kalastusoikeuden haltijana toisen omistamalla vesialueella, kuten koskitilalla. Sama koskee henkilöitä, joilla on omistajalta saatu kalastuslupa tai joka saa vuokrasopimuksen perusteella kalastaa. Sanottuja oikeuksia ei voida merkitä kiinteistörekisteriin.

Toisen omistamaan vesialueeseen kohdistuvaa kalastusrasitetta ei kiinteistönmuodostamislain (KML) nojalla voida perustaa kiinteistön hyväksi. Rasitetyypit, joita saadaan tyyppipakkoperiaatteen perusteella perustaa, on lueteltu KML 154 §:ssä. Jos taas säädettäisiin jälkikäteen, että kalastusrasitteita voitaisiin vastaisuudessa perustaa kiinteistön hyväksi esimerkiksi rasittamaan toisen omistamaa koskitilaa tai yhteistä vesialuetta kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa 5/1981 vp. esitetään, tulisi joka tapauksessa sovellettavaksi KML 282 a § rasitesopimuksen sitovuudesta.

Esimerkiksi kauppakirjalla vuonna 1917 tehty kalastusoikeuden pidätys yhteisalueosuuden omistajalle, kun kosken omistusoikeus on luovutettu esimerkiksi voimayhtiölle tai valtiolle, on 2020-luvulla vain rajoitetusti sitova. Sikäli kuin vuonna 1917 kalastusoikeuden pidättänyt taho tai tämän jälkeläinen ei enää omistaisi kiinteistöä, hyvin vanhaan oikeusperusteeseen pohjautuvaa kalastusrasiteoikeutta ei voitaisi perustaa ja merkitä kiinteistörekisteriin.

Yhteisen ja yksityisen erityisen kalastusetuuden määritelmä

Maanmittauslaitos toteaa, että yhteisen erityisen kalastusetuuden määritelmää ei ole 18.8.1989 annetussa lain (204/1940) korvanneessa yhteisaluelaissa, 758/1989. Sitä vastoin hallituksen esityksessä HE 227/1994 vp. (sivu 50) kirjoitetaan seuraavaa.

> Lakiehdotuksen 2 §:ssä olevan määritelmän mukaisesti yhteinen alue on alue, joka kuuluu kahteen tai useampaan kiinteistöön tiettyjen osuuksien mukaan. Erityisellä etuudella tarkoitetaan puolestaan aikaisemman jakolainsäädännön nojalla kiinteistölle joko yksin taikka yhden tai useamman muun kiinteistön kanssa yhteisesti annettua oikeutta käyttää toiselle kiinteistölle kuuluvaa tai kiinteistöjen yhteistä aluetta tiettyyn taloudelliseen erityistarkoitukseen. Sen mukaan, kuuluuko etuus kiinteistölle yksin vai yhteisesti muiden kiinteistöjen kanssa, etuus on yksityinen erityinen etuus tai yhteinen erityinen etuus. Erityinen etuus voi olla esimerkiksi oikeus koskivoimaan, kalastukseen tai kivenottamiseen louhoksesta. Osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä yksityiset erityiset etuudet ovat osia kiinteistön ulottuvuudesta. (Ks. myös MMM:ön komiteanmietintö 1990:22 sivut 136–137)

Kalastuslain, 379/2015, §:n 4 kohdassa 21 on lisäksi määritetty erityisperusteinen kalastusetuus. OTT Jari Salilan ja TkT Aune Rummukaisen kirjoituksessa (ks. Ympäristöjuridiikka 1/2011 sivut 32–56, Erityinen etuus osana kiinteistöjärjestelmää) vahvistetaan, että erityisiä etuuksia ei ole voinut enää syntyä keisarillisen osittamisasetuksen voimaantulon vuonna 1896 jälkeen. Siten esimerkiksi yhteinen erityinen kalastusetuus kiinteistön hyväksi ei ole voinut syntyä vuonna 1917 allekirjoitetun koskiosuuden luovutuskauppakirjan perusteella rasittamaan vuonna 1923 lohkottua Kukkolankosken koskitilaa 851-

433-22-0. Lappeankoskea Kolarissa sekä Tornion Matkakoskea ja Kukkolankoskea koskevissa kiinteistönmääritystoimituksissa on lainvoimaisesti vahvistettu, ettei Kukkolankoskeen, Matkakoskeen tai Lappeankoskeen kohdistu rasittavina ulkopuolisten kiinteistöjen yhteisiä erityisiä etuuksia tai kiinteistöjen hyväksi kalastusrasitteita. Esimerkiksi Kukkolankoskella tämä on vahvistunut, kun Korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa Lapin maaoikeuden tuomioon ajankohtana 25.8.2017.

Maanmittauslaitos korostaa, että yhteisaluelain 2 tai 3 §:ssä ei säännellä muusta kuin siitä, että koskitilan kalastusta hallinnoivaan järjestäytyneeseen osakaskuntaan kuuluvan koskitilan lainhuudon mukaisten omistajien lisäksi kuuluvat sanottuun koskitilaan kohdistuvien yhteisten erityisten kalastusetuuksien haltijat. Sitä vastoin kalastusluvan koskitilan omistajalta saaneet yksityishenkilöt tai juridiset henkilöt (esim. osakeyhtiöt) eivät ole koskitilaa hallinnoivan järjestäytyneen osakaskunnan jäseniä KML:ssa tarkoitettuina erityisen etuuden haltijoina. Ei liioin kalastusoikeuden haltijaksi vuokrasopimuksen nojalla tullut henkilö ole kiinteistörekisteriin kirjattavan kalastusoikeuden saajataho.

<u>Väite laintulkinnan muutoksesta liittyen muun tahon kuin koskitilan lainhuutorekisteriin merkityn omistajan kalastusoikeuksiin, kun vuoden 2016 kalastuslaki säädettiin</u>

Kalastuslaki tuli voimaan 1.1.2016. Oikeustila kalastusoikeuden haltijuutta koskien ei ole muuttunut kalastuslain esitöiden mukaan sanottuna ajankohtana. Perusteena tälle, Maanmittauslaitos esittää seuraavaa.

Kun koskitila 851-433-22-0 Kukkolankoski muodostettiin vuonna 1923, toimituskokouksessa olivat toimitusinsinöörin lisäksi poikkeuksellisesti läsnä silloisen maanmittaushallituksen edustajina yli-insinööri Albin Hannikainen sekä Oulun lääninmaanmittausinsinööri Juho Haataja. Koskitilan lohkomisessa ei perustettu kalastusrasitteita eikä erityisiä etuuksia voitu vahvistaa vuonna 1917 tehtyjen kauppakirjojen perusteella, koska sanottuja etuuksia ei enää voinut syntyä vuoden 1895 jälkeen, kun keisarillinen osittamisasetus yksityiskohtaisine rasitesäännöksineen tuli voimaan. Veteen kohdistuvien kalastusrasitteiden perustaminen puolestaan ei silloisen keisarillisen asetuksen jakolaitoksesta (AJ 1916) nojalla ollut sallittua. Sama oikeustila vallitsee nykyisinkin.

Maanmittaushallituksen silloinen pääjohtaja, sittemmin Kokoomuksen kansanedustaja ja maa- ja vesioikeuden professori Kyösti Haataja on myöhemmin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käsitellyt muun ohella koskitilojen kalastusoikeuksia (Vesioikeus I, vuoden 1951 painos, sivut 216–219, 499, 506 sekä 510). Haataja muun ohella mainitsee vanhaa 1800-luvun alun Senaatin oikeusosaston tapausta selostaessaan Kukkolankosken lohenkalastusta koskeneen kruunun regaalioikeuden. Tätä ei ole voitu merkitä maarekisteriin (kiinteistörekisteriin), koska se ei oikeuttanut Tornionjoessakaan kiinteistöjä, vaan oli Senaatin mukaan yleinen kuninkaalle kuulunut oikeus lohenpyyntiin. Edellä mainitussa teoksessa (sivut 230–231 sekä 514) Haataja on kuvaillut regaalioikeuksien olevan julkisoikeudellisella pohjalla.

Ennakkoratkaisussa KKO 1934 II 289 kalastusoikeuden pidätys koskiosuuksien omistusoikeuden luovutuksessa mahdollisti kalastusoikeuden vuokrauksen, koska koskiosuuksista ei ollut muodostettu vuokrasopimusta tehtäessä kiinteistöä, vaan kysymys oli määräalan erottamisoikeudesta, jonka vuonna 1934 vielä katsottiin olevan pelkkä irtaimeen omaisuuden omistusoikeuteen verrattava irrottamisoikeus.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 28.4.1961 N:o 1596 oli kysymys Kukkolan–Aapajoen osakaskunnan talojen keskinäisestä kalastusriidasta eikä oikeuksien vahvistamisesta Kukkolankoskeen, kiinteistötunnus 851-433-22-0. Kysymys ei lainkaan ollut maanmittaustoimitusta koskeneesta valituksesta, vaan siviiliriidasta kihlakunnanoikeudessa, joka oli hovioikeuden kautta tullut Korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. KKO:n esittelijän ja myöhemmän jäsenen Johannes Leivosen muistiosta, joka on jostain syystä tullut julkiseksi, sekä sitä edeltäneestä maanmittaushallituksen pääjohtajan Väinö V. Seppälän sekä maanmittausinsinööri Sirkka Liakan lausunnosta käy ilmi, että koskitilan 851-433-22-0 omistusoikeus tai siihen potentiaalisesti kohdistuvat rajoitetut oikeudet eivät ole olleet prosessin kohteena siten, että KKO:n tuomion johdosta maarekisterimerkintöjä olisi koskitilan 851-433-22-0 kohdalla täydennettävä. Leivosen ja Seppälän kirjoitusten perusteella Maanmittauslaitos lausuu, että lain tulkinta koskitilan kalastusoikeuksia koskien 1950–1960 -luvuilla ei ollut muuttunut sitten 1920-luvun.

Yleisesti oikeuskäytännössä on esimerkiksi Helsingin Munkkiniemeä koskevassa ratkaisussa KKO 1943 II 8 tai Inkoon kuntaa koskeneessa KKO 1941 I 11 katsottu, ettei kauppakirjalla pidätetty tai luovutettu ”kalastus” tai ”oikeus urheilukalastukseen” meressä ollut perustettavissa kiinteistörasitteena

kiinteistöjen välillä, koska vesialuetta koskevaa kalastusrasitetta ei vuoden 1916 AJ:n nojalla saanut perustaa eikä edelleenkään saa perustaa.

Kiinteistötoimituksen yhteydessä on voitu ratkaista omistusoikeusriita tai sopimuksen pätevyyttä koskeva riita lainvoimaisesti, vaikka asia varsinaisesti kuuluisi käräjäoikeudelle. Asiasta on sääntely KML 184 §:ssä (ja oli jo säännös jakolaissa 604/1951). Vesilaissa tai vuoden 1902 vesioikeuslaissa ei vastaavaa sääntelyä ollut eikä ole nykyisessäkään vesilaissa, säädöskokoelman numero 587/2011.

Kemijoen Isohaaraa koskenut KKO 31.5.1983 taltio N:o 2231 oli tullut vesiylioikeudesta valituksen johdosta Korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Kauppakirjalla pidätetyn kalastusoikeuden haltija, jonka kalastusoikeuden katsottiin olevan haltijan kiinteistön elinkelpoisuuden kannalta merkityksellinen, oli oikeutettu vesiylioikeuden ratkaisun mukaan vesiasiassa korvauksiin. Maanmittauslaitos toteaa, että tällä oikeuskirjallisuudessa esitetyllä julkaisemattomalla ratkaisulla KKO:ssa ei ole voitu päättää kalastusrasitteen tai kiinteistökohtaisen kalastusoikeuden olemassaolosta, koska ensimmäiseksi vesilainsäädännössä ei ole edellä tarkoitettua KML 184 §:ää vastaavaa pykälää eikä toiseksi kauppakirjalla pidätettyä oikeutta muutoinkaan voitu merkitä maa- tai kiinteistörekisteriin vesiasian korvausprosessin lopputuloksena. Vesioikeus päätti vain korvauksen maksamisesta eikä maksun saajan omistus- tai rasiteoikeuden olemassaolosta. (Vrt. Marja-Leena Honkanen: Kalastusoikeus 1985 sivut 109–110)

Yhteenvetona Maanmittauslaitos katsoo, ettei oikeuskäytäntö tai laintulkinta kalastusoikeuden haltijan käyttöoikeuksien merkitsemisessä kiinteistörekisteriin ole sitten koskitilan 851-433-22-0 Kukkolankoski muodostamisen jälkeen vuonna 1923 muuttunut, kun kalastuslaki, 379/2015, säädettiin. Sikäli kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa 5/1981 vp. on lausuttu kalastusrasitteista säätämisestä koskitilan vesialuetta rasittamaan, Maanmittauslaitos katsoo, että tällainen sääntely ei ole kiinteistörekisterijärjestelmän selvyyden ja luotettavuuden kannalta perusteltua, vaan ennemminkin tällöin olisi kysymys ennestään jo hyvin kompleksiksi vuosikymmenten varrella muotoutuneen kalastusoikeuksien rekisteröinnin rapauttamisesta ja kalastusoikeuksien järjestelmän yhä monimutkaisemmaksi tekemisestä.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta saada lausua kalastuslaista sekä pitää lakiehdotusta sellaisenaan edellä esitetty huomioon ottaen perusteltuna ja kannatettavana. Kalastuslupajärjestelmä sekä kalastuslaissa säännelty vesialueiden vuokrausjärjestelmä on riittävä järjestely aikoja sitten tilan sekä koskiosuuksien kaupoissa myyjille pidätettyjen rajoitettujen kalastusoikeuksien, kuten siian lippokalastuksen turvaamiseksi. Tietyin edellytyksin myös vesialueen vuokrasopimus voidaan maakaaren nojalla kirjata lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Markku Markkula
Maanmittausneuvos
Maanmittauslaitos, keskushallinto