

Kuulemistilaisuus kalastuslain uudistamisen keskeisistä kysymyksistä Ylä-Lapissa

24.3.2010 Saariselän tunturihotellissa

Jouko Jurmu, Lapin kalatalouskeskus

*Lapin kalatalouskeskus lausuu tässä vaiheessa kalastuslain kokonaisuudistuksen johdosta seuraavan.*

Yksityisvesillä oikeus harjoittaa muun muassa ammattikalastusta ja kalastusmatkailua perustuu joko vesialueen osakkuuteen, kalastusoikeuden vuokraamiseen tai vesialueen omistajalta hankittuun lupaan. Tätä on pidettävä yhtenä tärkeimmistä kalavesien ja kalastusoikeuksien omistuksen elementeistä, mikä tulisi ottaa vakavasti nyt esillä olevassa kalastuslain kokonaisuudistuksessa. Voidaan sanoa, että tämä on kalastusvesien ja –oikeuksien omistamisen ja käyttämisen ydintä.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietinnössä (työryhmämuistio 2010:1 s. 17) on todettu, että kalastusoikeuksien ja vesialueiden saamista ammattikalastus- ja kalastusmatkailukäyttöön pidetään yhtenä alan suurimmista haasteista. Tällä tarkoitetaan mm. sitä, että ammattikalastajien ja kalastusmatkailijoiden toimintamahdollisuuksia laajennetaan vesialueiden ja kalastusoikeuksien omistajien kustannuksella. Yleiskalastusoikeutta lisätään nykyisestä, mikä tarkoittaisi ulkopuolisten tunkeutumista omistajan suojattuun käyttö- ja määräysvallan piiriin.

Välimietinnössä ongelmana on pidetty yksityisten vesialueiden omistuksen pirstaleisuutta. Yksityisvesialueella pienten omistajayksiköiden kanssa tehdyt erilliset vuokrasopimukset eivät useissa tapauksissa mahdollista laajojen kalastuksen kannalta mielekkäiden vesialueiden saamista elinkeinonharjoittamisen käyttöön. Väitteen mukaan tämä tekee kalastustoiminnan pitkäaikaisen suunnittelun sekä investointien toteuttamisen haasteelliseksi.

Kalastusmatkailun puolella taas kalastusoikeuksien saantia hankaloittavat välimietinnön mukaan luultavasti myös ennakkoluulot ja tiedon puute. Osa vesialueiden omistajista pelkää kalakantojen kärsivän ja häiriön lisääntyvän kalastusmatkailun seurauksena.

Välimietinnössä on kiertelemättä todettu, että kalastusoikeuksien hyödyntämisen sekä kalakantojen näkökulmasta keskeisin haaste liittyy vesialueiden pirstoutuneisuudesta eli omistuksen hajanaisuudesta ja pinta-alaltaan pienistä omistusyksiköistä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen. Vesialueiden pirstaleisuus saattaa koskea ruuhkasuomea ja merialueita, mutta Lapissa vesialueet

ovat vielä laajat ja yhtenäiset, joten kalastuslain uudistusta ei voida perustaa tälle väärälle lähtökohdalle.

Maa- ja metsätalousministeriössä (MMM) on vireillä myös toinen lainsäädäntöhanke, jolla niin ikään laajennetaan yleiskalastusoikeutta vesialueiden ja kalastusoikeuksien omistajien kustannuksella. Hankkeen tavoitteena on muuttaa kalastuslakia (8 §) siten, että sellaiset järjestetyt kalastusmatkailutilaisuudet eli kalastussafarit yms., joihin osallistuu enintään 7 henkilöä, eivät jatkossa vaatisi kalastusoikeuden haltijan lupaa. Valtioneuvoston kanslian mukaan tätä lakimuutosta tarkoittava hallituksen esitys tullaan antamaan Eduskunnalle keväällä 2010.

Tällä osauudistuksella pyritään muuttamaan oikeudentilaa siitä, miksi korkein oikeus sen ennakkopäätöksellään vuonna 2006 (KKO 2006:70) tulkitsi kalastusoppaiden (eli matkailuyrittäjien) mahdollisuuksiin hyödyntää elinkeinotoiminnassaan toiselle kuuluvaa maa- ja vesiomaisuutta. Lakiehdotuksessa lähdetään siitä, että jos matkailuyrittäjä joutuu hankkimaan luvan oikeuden omistajalta, vaikeuttaa se merkittävästi kalastusmatkailuelinkeinon harjoittamisen edellytyksiä. Tämä osauudistus saattaa olla perusteltu eteläisessä Suomessa, koska vesialueiden omistukset ovat jakautuneet laajalle omistajakunnalle. Lapissa tämä ei ole perusteltua.

Maa- ja metsätalousministeriö on tilannut syyskuussa 2009 oikeustieteen tohtori (OTT) Pekka Länsinevalta erillisselvityksen aiheesta: ”Perustuslain perusoikeussäännösten suhde vesialueen omistajan määräämisoikeuteen”.

Länsineva on erillisselvityksessään kiinnittänyt huomiota perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Omaisuuden suojan rajoittamisen kannalta keskeistä on rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä suhteellisuusvaatimus. Länsineva suhtautuu kuitenkin nihkeästi perinteisiin tapoihin kokea omaisuudensuoja todeten, että kalastuslainsäädännön perustuslainmukaisuutta on ollut tapana arvioida melko traditiivisesti ja tulkintalinjoissa saattaa siten olla kumuloituneena mukana tietynlaisia agraariyhteiskunnan ajoilta periytyviä jäänteitä, jotka eivät välttämättä vastaa enää nykyajan todellisuutta ja tarpeita.

Näyttää siltä, että vesialueiden ja kalastusoikeuksien omistajien on syytä olla huolestunut kalastuslain uudistushankkeesta, koska omaisuuden nauttima omaisuudensuojaa ollaan jälleen murentamassa. Lainsäädäntöhanke onkin nähtävästi perustettu Länsinevan erillisselvityksessään

ilmaisemalle ajatukselle, että uusi kalastuslakiehdotus voisi lähteä muista lähtökohdista kuin nykyisistä eli omistajan yksiomaisen kalastusoikeuden varaan rakentuvasta järjestelmästä.

Länsinevan mainittu erillisselvitys vuodelta 2009 ei kuitenkaan ota lainkaan huomioon Lapin erityisiä olosuhteita kalastuksessa ja omistuksissa. Länsinevan selvityksessä ei ole käsitelty lainkaan mm. kysymystä erityisperusteista kalastusoikeuksista, joita Lapissa tällä hetkellä selvitetään monissa kiinteistötoimituksissa. Länsineva ei käsittele myöskään saamelaisten perusoikeuksiin (PeL 17.3 §) kuuluvaa oikeutta kalastukseen osana saamelaista kulttuuria. Länsineva ei paneudu tutkimuksessaan myöskään elinkeinonharjoittamisen perusoikeuteen (PeL 18.1 §). Lisäksi selvityksestä puuttuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön tarkastelu kokonaan, mitä voidaan pitää selvänä puutteena omistusoikeuden sisällön selvittämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp), joka koski Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymistä, kiinnittänyt huomiota kalastusoikeuden rajoituksiin mm. omaisuuden suojan (PeL 15.1 §), elinkeinovapauden (18.1 §) ja saamelaisten kulttuuriperusoikeuden (PeL 17.3 §) kannalta. Mainittujen perusoikeuksien rajoitusten ja niiden yhteisvaikutusten tulee perustuslakivaliokunnan kannan mukaan olla hyväksyttäviä ja painavia perusteiltaan. Lisäksi rajoitusmääräysten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä suhteellisuusvaatimusten mukaisia. Edellä mainittuja perusoikeuksia ei tule missään tapauksessa tehdä kalastuslain uudistamisen yhteydessä tyhjäksi, kuten nyt näyttää edellä mainitun välimietinnön valossa monelta osin tapahtuvan. Hyväksyttäviä ja painavia perusteita omaisuuden perusoikeussuojan rajoittamiselle ei ole esitetty.

Lapissa ja sen vesistöissä lähtökohdat ovat joka tapauksessa monilta kohdin erilaiset kuin mitä mm. Länsinevan erillisselvityksestä ja osittain myös työryhmän välimietinnöstä käy ilmi. Lapissa vesialueiden ja kalastusoikeuksien omistaminen ja käyttö on tärkeätä ja aktiivista. Täällä vedestä ja kalastusoikeuksista hankintaan elantoa monessa muodossa eli kotitarvekalastuksen, ammattikalastuksen ja kalastusmatkailuyrittäjyyden avulla. Myös osakaskunnat toimivat aktiivisesti näillä alueilla.

Välimietinnössä esitetyt huolet vesialueiden omistuksen hajanaisuudesta ovat turhat, koska yhteiset kalastusvedet ovat yhteisten kalavesien osakaskuntien (kalastuskuntien) hallussa. Osakaskuntien hallinnoimat kalavedet ovat Lapissa suhteelliset laajat. Osakaskuntien toiminnan ja toimivallan

kehittämisen kautta riittäviä alueita voidaan saada kohtuullisin ja reiluin ehdoin ammattikalastajien ja matkailuyrittäjien käyttöön. Myös osakaskuntien osakkaiden edut tulee varmistaa. Uusi kalastuslakiehdotus on nähtävästi sivuuttamassa nämä periaatteet kalastuksen järjestämisessä.

Suomessa kalastusoikeus on lainsäädännössä sidottu pääsääntöisesti vesialueen omistukseen, minkä lisäksi kalastusoikeus voi perustua mm. kalastusoikeuden vuokraukseen tai ns. erityisperusteiseen kalastusoikeuteen. Tämän lisäksi laissa on säännöksiä yleisestä kalastusoikeudesta, jotka rajoittavat omaisuuden suojaa perusoikeutena. Omaisuuden suoja ei kuitenkaan tule enää vähentää kalastusoikeuksien ja vesialueiden osalta, koska ne muodostavat monille toiminnan taloudellisen pohjan Lapissa. Lapissa eletään merkittävässä määrin kalastuksesta ja kalastuksista myös elinkeinoina.

Erityisperusteisten kalastusoikeuksien huomioon ottaminen uudessa kalastuslainsäädännössä on tärkeätä, sille ne edustavat monissa Lapin vesissä huomattavaa osaa kalastuksista ja kalastussaaliista. Lapissa useissa tapauksissa erityisperusteiset kalastusoikeudet perustuvat ja ne on annettu virallisissa toimituksissa 1800-luvulla vanhojen talojen perustamisten yhteydessä osaksi kiinteistöjen käyttöä ja niiden elinkelpoisuutta. Kirjaamattominakin niiden voidaan katsoa nauttivan omaisuuden suojaa. Jos yleiskalastusoikeutta valtion vesissä lisätään nykyisestäään, loukkaa se myös erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoiden oikeutta.

Kulku erityisperusteisille kalastuspaikoille on järjestettävä uudessa kalastuslaissa. Korkein oikeus (KKO) on oikeustapauksessaan (KKO 2004:125) käsitellyt tätä kysymystä. Kyse oli siitä, että Inarin kunnan Kaamasen kylässä olevalle talolle oli vesipiirirajankäynnissä vahvistettu ylimuistoiseen nautintaan perustuva erityisperusteinen kalastusoikeus valtion omistuksessa oleville neljälle järvelle. Korkeimmassa oikeudessa kysymys oli siitä, oliko edellytyksiä vahvistaa talolle tai siitä muodostetulle tilalle ylimuistoiseen nautintaan perustuva kulkuoikeus järville. Kalastuslain uudistamisen yhteydessä oikeustilaa on muutettava siitä, miten korkein oikeus on oikeustapauksessaan KKO 2004:125 asian ratkaissut. Ratkaisua ei ole pidettävä tyydyttävänä, koska kulku omaisuuden suojaa nauttiville ja elinkeinotoiminnan perustana oleville erityisperusteisille kalastuspaikoille saattaa estyä eräissä tapauksissa, jollei ylimuistoiseen nautintaan perustuvaa kulkuoikeutta kalastuspaikalle voida joissakin tapauksissa syystä tai toisesta vahvistaa. Lisäksi saamelaisten osalta kyseeseen tulee kulttuuriperusoikeuden (PeL 17.3 §) suoja, jonka toteutuminen tulee varmistaa. Kaikissa tapauksissa kulku erityisperusteisten kalastusoikeuksien omistajille on turvattava kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee tarkastella myös kysymystä vesien ja kalakantojen käytön ja hoidon osalta tapauksissa, joissa kalaveden omistajina ovat valtio ja osakaskunnat. Vesialueen osaomistajien kalastukset ja kalastuksen määrä tulisi määritellä kalaveden tuoton mukaan kestäväällä tavalla.

Tenojoen sivuvesien osalta tulisi tässä yhteydessä selvittää kysymystä kalastusoikeuksien luovutuksista. Tämä on eräissä tapauksissa aiheuttanut epäselvyyttä mm. sen johdosta, että nykyisen ns. sivuvesisäännön (asetus 405/1990 Tenojoen kalastuspiirin sivuvesistöjen kalastussäännöstä) tulkinnan myötä sivuvesisäännön katsotaan olevan kalastusrajoituksiltaan lievempi kuin Tenojoen pääuoman vastaavat määräykset. Suomen ja Norjan Tenon vesistön kalastusta koskevassa valtiosopimuksessa (SoPS 93-94/1989) on määrätty, että sivuvesien kalastusta koskevat säännökset eivät saa olla lievempiä kuin Tenojoen pääuomaa koskevat kalastusrajoitukset.

---