

ProAgria Lappi ry
Lapin Kalatalouskeskus
Eteläranta 55
96300 Rovaniemi

Maa- ja metsätalousministeriö
Helsinki
Sähköposti: kirjaamo@mmm.fi

ASIA: LAUSUNTO

VIITE: LAUSUNTOPYYNTÖ 4.12.2013 (MMM022:00/2008) UUDEN KALASTUSLAIN
HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA 4.12.2013

ProAgria Lappi / Lapin Kalatalouskeskus antaa maa- ja metsätalousministeriölle kunnioittavasti uutta kalastuslakia koskevasta esityksestä seuraavan lausunnon.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	3
2. OMAISUUDEN SUOJASTA.....	4
3. OIKEUSTURVASTA JA HYVÄSTÄ HALLINNOSTA KALASTUSLAISSA	6
4. ERITYISPERUSTEISISTA KALASTUSOIKEUKSISTA	6
5. PYKÄLÄKOHTAINEN LAUSUNTO ESITYKSESTÄ.....	7
1 luku Yleiset säännökset.....	7
1 § Lain tarkoitus	7
4 § Määritelmät	7
2 luku Kalastusoikeus ja erityiset kalastukseen oikeuttavat luvat	9
5 § Vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus	9
6 § Erityisperusteiset kalastusoikeudet	10
7 § Yleiskalastusoikeudet.....	10
9 § Valtion yksityiset kalastukset.....	10
10 § Oikeus Ylä-Lapin kalastuslupa	10
11 § Kalastusoikeuden vuokraus.....	11
13 § Alueellinen lupa kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen.....	11
18 §. Alueellinen lupa kalastusopastointiin.....	11
3 luku Kalatalouden organisaatiot ja niiden tehtävät	12

19 § Kalatalousviranomaiset	12
25 § Kalatalousalueen yleiskokous	12
33 § Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmä	13
5 luku Pyynnin järjestäminen.....	13
41 § Kalastuksen järjestäminen.....	13
43 § Kalastusoikeuksien yhteen sovittaminen erityisellä kalastusalueella.....	14
44 § Kalastusoikeuksien yhteensovittaminen erityisellä kalastuspaikalla	14
45 § Kalastuksen järjestäminen valtion vesialueella.....	14
6 luku Kalastuksen ohjaus ja rajoittaminen	15
49 § Kaupalliseen kalastukseen tarkoitetut pyydykset ja pyyntimenetelmät.....	15
52 § Kalastuksen rajoittamista koskeva asetuksenantovaltuus	16
53 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta rajoittaa kalastusta	16
9 luku Kalatalouden edistäminen ja rahoitus	17
82 § Maksuvarojen jakaminen	17
10 luku Kaupallinen kalastus	17
87 § Kaupallisten kalastajien ryhmät	17
90 § Saaliin ensimyynti.....	18
13 luku Erinäiset säännökset.....	19
120 § Erityisperusteisen kalastusetuuden haltijan osallistuminen osakaskunnan kokoukseen..	19
121 § Erityisperusteisen kalastusetuuden haltijan osallistuminen kalastusasioiden hoitoon osakaskuntaan kuulumattomalla vesialueella	19
14 luku Muutoksenhaku.....	19
122 § Muutoksenhaku elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen	19
123 § Muutoksenhaku kalatalousalueen päätökseen	19
124 § Erityisperusteista kalastusetuutta koskevan epäselvyyden ja riidan ratkaiseminen.....	20
125 § Erimielisyyksien ratkaiseminen	20

1. JOHDANTO

Uuden kalastuslain hallituksen esitysluonnoksen 4.12.2013 (jäljempänä *esitys*) mukaan tarkoituksena on hallitusohjelman mukaisesti toteuttaa kalastuslain kokonaisuudistus. Vuoden 1982 kalastuslaki korvattaisiin uudella samannimisellä lailla.

Esityksen mukaan uudistuksella pyritään järjestämään kalavarojen ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävä käyttö nykyistä paremmin. Lain tavoitteena on turvata kalojen luontainen elinkierto ja lisääntyminen. Lailla pyritään luomaan hyvät edellytykset kaupalliselle ja vapaa-ajan kalastukselle.

Kalavarojen käyttö ja hoito perustuisi esityksen mukaan nykyistä laadukkaampiin valtakunnallisiin ja alueellisiin hoitosuunnitelmiin. Alueelliset suunnitelmat yhteen sovitettaisiin naapurialueiden suunnitelmien ja valtakunnallisten suunnitelmien kanssa.

Lapin kalatalouskeskus pitää tärkeänä sitä, että kalastuslain uudistus voitaisiin toteuttaa tällä Eduskunnan vaalikaudella. Vielä voimassa oleva kalastuslaki säädettiin ennen vuonna 1995 tapahtunutta perusoikeusuudistusta. Uuden perustuslain 2 luku korostaa esimerkiksi vesialueiden omistajien oikeutta omaisuuteensa, mikä onkin otettu uuden kalastuslain yhdeksi lähtökohdaksi. Kalastuksen järjestäminen ja kalakantojen hoito on monimutkaistunut, mikä edellyttää uutta säädöspohjaa. Tärkeitä ovat myös ne uuden lain esitetyt määräykset, jotka koskevat erityisperusteisia kalastusoikeuksia.

Lakiesitystä voidaan pitää eräiltä osin onnistuneena, mutta eräisiin keskeisiin kohtiin on vielä jäljempänä esittävin tavoin ja esittävin perusteluin tehtävä muutoksia. Vesialueiden omistajien perusoikeuksien (perustuslaki, PL 15 ja 18 §) rajoittamista tulee vielä tarkistaa. Yleiskalastusoikeuksien liiallinen korostaminen Lapissa ei ole kohtuudella mahdollista, koska kalastusta harjoitetaan siellä runsaasti myös kotitalouskäyttöön ja suoranaisesti toimeentulon varmistamiseksi. Tärkeätä on myös se, että kolmen pohjoisimman kunnan asukkaiden vapaa kalastusoikeus rajoitetaan omaan kotikunnan alueeseen.

On todettava, että vuoden 1982 kalastuslain säätämisen jälkeen ei ole tapahtunut kalastuksessa sellaisia merkittäviä muutoksia, jotka oikeuttaisivat em. perusoikeuksien rajoittamista.

2. OMAISUUDEN SUOJASTA

Esityksen mukaan uuden lain pääasiallisena tehtävänä on sovittaa yhteen erilaisia kalavesien ja kalastusoikeuksien omistajien, esimerkiksi vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoiden oikeudet, sekä toisaalta kalavarojen käyttöön ja hoitoon kohdistuvia intressejä. Näiden intressien yhteen sovittamisessa perustuslain turvaamista perusoikeuksista erityisesti omaisuuden suojaa koskeva perustuslain (PL) 15 §. Säännöksen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu (1 momentti) ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (2. mom.).

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18-19/1990) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla antaa henkilöille suojaa omaisuutensa puolesta. Artiklaan sisältyy yleisperiaatteena henkilön oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan (ks. *Pellonpää, Matti ym.: Euroopan ihmisoikeussopimus, s. 868-876. Talentum. Helsinki 2012*).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1989 vp) todennut:

”Kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Oikeus kalastukseen nauttii hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa. Vesialueen omistuksen kytkeytyessä kiinteistön omistamiseen on asianomainen kiinteistönomistaja hallitusmuodon 6:ssä omaisuutensa puolesta turvattu oikeussubjekti”

Myös erityisperusteiset kalastusoikeudet nauttivat perustuslain omaisuuden suojaa (PeVL 27/1997 vp).

Perustuslakivaliokunta on vuoden 1996 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa 8 (PeVL 8/1996 vp), joka koski lakialoitetta 4/1995 vp onkimisen ja pilkkimisen tekemistä jokamiehen oikeudeksi ja viehekalastusta varten säädettävää läänikohtaista viehekalastusmaksua, tarkastellut lakialoitetta valtiosäännön kannalta mm. seuraavien kysymysten kannalta:

- valiokunta toteaa, että kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella;
- edellytyksenä omaisuuden käyttörajoitusten säätämiseksi tavallisessa laissa on, että rajoitukset täyttävät perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavat yleiset edellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5). Lisäksi sovellettiin pitkään voimassa ollutta vaatimusta siitä, että omaisuutta tulee voida käyttää normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla, jotta tavallisella lailla voitaisiin säätää rajoituksia omaisuuden suojaan;
- keskeisinä yleisinä perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä pidettiin asiassa: lailla säätämisen vaatimus, suhteellisuusvaatimus (onko rajoitus välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus ei saa mennä liian pitkälle), vaatimus rajauksen tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä, onko kysymys kalastusoikeuden ytimeen ulottuvasta rajoituksesta;
- omaisuuden suojan rajoituksen tavan (kalastustavan) tehokkuus;
- mikä on sellainen hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi, joka oikeuttaa omistusoikeuden rajoittamiseen;

- onko rajoitus välttämätön;
- onko kysymyksessä lohi- tai siikapitoinen vesistö;
- rajoitus ei saa kohtuuttomasti estää kalastusoikeuden haltijan kalastusta;
- intressipunninta

Erikseen on myös korostettava sitä, että kalastuksen ja kalastusoikeuksien rooli omistuksen kohteena ja toimeentulon osana tai yksityishenkilöiden taloudenpidon kannalta ei ole sillä tavoin oleellisesti muuttunut sitten vuoden 1982 kalastuslain säätämisen, että kalastuksen ja kalastusoikeuksien omaisuuden suojan sanottavaan rajoittamiseen olisi aihetta tai perusteita perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valossa. Itse asiassa kotitarvekalastus, ainakin Lapin maakunnan alueella, on yhä keskeinen sellainen toimintamuoto, jonka voidaan katsoa saavan perustuslain 15 §:n (*omaisuuden suoja*) ja 18 §:n (*oikeus työhön ja elinkeinovapaus*, ks. jäljempänä tältä osin yksityiskohtaisesti) suojaa.

Pidämme myös ongelmallisena sitä kirjausta esityksen perusteluissa, jossa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 33/2008) viitaten todetaan: ”Lakiehdotukseen sisältyvät tiettyjen pyydysten käyttöä koskevat kiellot samoin kuin rauhoitusta ja pyyntimittoja sekä kalaistutuksia koskevat säännökset ovat luonteeltaan nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuuden käytön sääntelyä eikä niinkään sen varsinaista rajoittamista (ks. PeVL 33/2008)”.

Kyseessä oleva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 33/2008 - HE 102/2008 vp) koski hallituksen esitystä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, jolla pyrittiin sujuvoittamaan kaavoitus- ja lupamenettelyjä ja parantamaan muutoinkin lain toimivuutta sekä osaltaan vaikuttamaan ilmastonmuutoksen hillintään. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyn taustalla oli painavia yhteiskunnallisia perusteita ja intressejä, kuten rakennusten liittäminen kaukolämpöverkkoon.

Katsomme, että eräitä omaisuuden perusoikeussuojaa rajoittavia esityksiä (esimerkiksi esityksen 4 § 20 kohta siitä, että kotitarvekalastus on vapaa-ajan kalastusta; esityksen 46 §:n 1 momentin 7 kohdan säännös siitä, että vesialueiden omistajakaan ei voi onkia koski- ja virtapaikoissa) ei voida perustaa em. perustuslakivaliokunnan lähtökohdille. Kalastuksessa ei ole osoitettu olevan mitään sellaisia selkeitä nykyaikaisessa yhteiskunnan välttämättömiä muutoksia, joiden nojalla käsillä olevat esitykset omaisuuden käytön sääntelyrajoitukset olisivat oikeutettuja ilman että ne muodostaisivat samalla varsinaista perusoikeuksien rajoittamista. Esityksessä ei ole osoitettu sellaisia painavia yhteiskunnallisia perusteita, jotka oikeuttaisivat perusoikeuksien merkittävään rajoittamiseen.

Käsillä olevaa lakiesitystä (4.12.2013) on kuitenkin tarkasteltava omaisuuden suojaan koskevien näkökohtien kannalta laajemmin kuin mitä esitys erityisesti antaa ymmärtää. Myös perusoikeuksien rajoittamisen kumulatiiviset vaikutukset on otettava huomioon mm. sen suhteen, voidaanko kokonaisuus huomioon ottaen omaisuudesta enää nauttia rauhassa, kuten EIS edellyttää.

3. OIKEUSTURVASTA JA HYVÄSTÄ HALLINNOSTA KALASTUSLAISSA

Oikeudenkäyntimenettelyssä (ja hallinnossa) noudatettavan oikeusturvan sisällöstä on säännelty perustuslain 21 §:ssä. Kysymys on muun ohella pääsystä tuomioistuimeen, jota pidetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksenä (1 mom.) Perustuslain 21 §:n 2 momentissa ovat säännökset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisistä elementeistä, mm.: käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Tämä lista ei ole tyhjentävä.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n säännösten tulkinta määräytyy pitkälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 18-19/1990) 6 artiklaa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) 14 artiklan 1 kohtaa koskevassa soveltamiskäytännöstä. Oikeusturvaa pidetään kehittyvänä ja dynaamisena perusoikeutena. (Hallberg, Pekka: *Oikeusturva PL 21 §, s. 784, teoksessa: Perusoikeudet. WSOY, Helsinki 2011*)

Esityksessä oikeusturvasta muutoksenhaun osalta ovat 14 luvun säännökset (122-125 §:t). Kuten edellä on todettu, oikeusturvaan toki kuuluu paljon muutakin kuin vain mahdollisuus hakea muutosta, esimerkiksi ELY-keskuksen päätökseen. Keskeistä on myös vaatimus hyvästä hallinnosta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa 4.12.2013 ei käsitellä erikseen kysymystä oikeusturvasta, vaikka oikeusturvan merkitystä toki korostetaan (mm. s. 95). On muistettava, että myös perustuslain 21 §:n mukainen hyvä hallinto on perusoikeus. Hyvän hallinnon vaatimus korostuu mm. esityksen 3 luvun kalatalousorganisaatioiden toiminnan sääntelyssä. Hyvän hallinnon vaatimuksista esityksessä on sinällään hyvä jakso.

4. ERITYISPERUSTEISISTA KALASTUSOIKEUKSISTA

Kalastusoikeus voi olla myös sellainen, joka ei perustu vesialueen omistukseen (erityisperusteinen kalastusoikeus) ja joka on kiinteistökohtainen. Tällöin puhutaan ylimuistoisella nautinnalla tai muulla perusteella (esimerkiksi talojen perustamisasiakirjoissa) saadusta erityisestä oikeudesta kalastukseen tai kalastuspaikkaan. Erityisten etuuksien kannalta keskeistä on niiden kiinteistökohtainen pysyvyys, etuudet ovat myös tavalla tai toisella liitännäisiä kiinteistöön. Kuten edellä on todettu, myös erityisperusteiset kalastusoikeudet nauttivat perustuslain omaisuuden suojaa.

Esityksessä puhutaan erityisperusteisista kalastusetuuksista erityiseen kalastusetuusalueeseen tai erityiseen kalastuspaikkaan (4 §:n 22 kohta). Tärkeätä on, että uudessa kalastuslaissa säädetään erityisperusteisista kalastusoikeuksista esityksessä olevalla tarkkuudella.

Kiinteistönmuodostamislain (KML, 12.4.1995/554) 2 §:n 1 kohdan mukaan kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet.

Esityksessä nojataan monissa kohdin yhteisaluelakiin (YhtalL, 758/1989), joka on luonteeltaan yleislaki ja jota sovelletaan silloin, kun yhteisen alueen tai etuuden hallinnosta tai käytöstä ei ole

erikseen säädetty. Yhteisäluelain 2 §:ssä on määritelmä (lakisääteisestä) yhteisestä erityisestä etuudesta. Yhteisellä erityisellä etuudella tarkoitetaan kahdelle tai useammalle kiinteistölle yhteisesti kuuluvaa oikeutta koskivoimaan, kalastukseen tai muuhun sellaiseen maa- tai vesialueen käyttöön toisen kiinteistön alueella.

Yhteisäluelakiin sisältyvät säännökset järjestäytyneen osakaskunnan toimielinten tehtävistä ja toimivallasta sekä säännökset siitä, mistä asioista osakaskunnan säännöissä tulee olla määräykset. Yhteisäluelaissa ei kuitenkaan ole säännöstä siitä, jos osakkaiden enemmistö päättää, että osakaskunnalle ei vahvisteta sääntöjä, jolloin osakaskunta pysyy järjestäytymättömänä osakaskuntana, vaikka se olisi tarpeen asioiden hoitamisen kannalta. Tällöin pienosakkaiden etujen suoja ja kalakantojen hoito saattaa vaarantua. Olisi tärkeätä, että jatkossa puututtaisiin myös tähän ongelmaan. Myös yhteisäluelakia olisi muutettava, jotta kalastusjärjestelyt saadaan myös tältä osin toimimaan mahdollisimman hyvin.

5. PYKÄLÄKOHTAINEN LAUSUNTO ESITYKSESTÄ

1 luku Yleiset säännökset

Lapin kalatalouskeskus tarkastelee esitystä pääasiassa Lapin maakunnan alueella tapahtuvan sisävesikalastuksen kannalta.

1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena on esityksen mukaan järjestellä 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 suojele.

Säännöstä ei sovelleta esityksen perustelujen mukaan kuitenkaan itsenäisesti, mutta se toimii ohjeena ja yleisenä tavoitteena kalastuslain aineellisten säännösten soveltamisessa, mikä tarkoittaa mm. sitä, että lain eri säännösten soveltamisessa tavoitesäännöksellä on vähintään laintulkintaa ohjaavaa merkitystä.

Yksittäisten normien soveltamisessa voidaan toki käsityksemme mukaan hyödyntää periaatteena sitä, että kalavarojen käytössä ja hoidossa toiminnan tulee olla ekologisesta, taloudellisesta että sosiaalisesta näkökulmasta kestävä (jäljempänä *kestävän käytön periaate*).

Lain tarkoitusta voidaan toteuttaa osaltaan parhaiten siten, että kalastusoikeuksien omistajien roolia korostetaan kalavarojen hoidon ja käytön yhteydessä. Myös se, että kalastuslain eri järjestelyissä hyödynnetään mahdollisimman pitkälle olemassa olevaa kalastusjärjestöjen osaamista.

4 § Määritelmät

Onkimisen määritelmä (kohta 6) muuttuisi esityksen mukaan voimassa olevan lain vastaavasta siten, että jatkossa onkiminen olisi mahdollista myös kelalla varustettua vapaa käyttäen.

Onkimista ei ole syytä muuttaa esityksen mukaisesti varsinaiseksi tehokkaaksi kalastusmuodoksi, millä on haitallista merkitystä lain 1 §:n taustalla olevan kestäväen käytön periaatteen kanssa. Esitys on ongelmallinen myös omistusoikeuden perusteiden kanssa. Näitä seikkoja ei ole pohdittu lain yleisperusteluissa. Perusteluissa ei ole esitetty hyväksyttävää tavoitteita ja perusteita perusoikeuksien (PL 15 ja 18 §) laajemmille rajoittamisille. Onkiminen ei saisi yleiskalastusoikeuden osalta sisältää mahdollisuutta kelan avulla kalastamiseen. Tältä osin on esitystä syytä vielä tarkistaa.

Onkimista ei saisi esityksen mukaan harjoittaa vaelluskalavesistön koski- ja virta-alueilla eikä vesialueilla, joissa kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty. Esitys tarkoittaisi, että edes vesialueen omistaja ei saisi onkia omistamallaan koski- tai virta-alueilla. Esitys on tältä osin ongelmallinen perusoikeuksien kannalta (PL 15 ja 18 §). Vesialueiden omistajien kalastusoikeuksia on tältä osin rajoitettu ilman hyväksyttävää syytä. Onkiminen on, ainakin Lapin maakunnan alueella, myös osa kotitarvekalastusta eli elinkeinoa ja ammattia, mihin liittyviä perusoikeuksia esitys rajoittaa oikeudettomasti. Vesialueiden omistajille tulee säätää lähtökohtainen oikeus onkimiseen myös koski- ja virtapaikoissa voimassa olevan kalastuslain tavoin. Mikäli myöhemmin tulisi tarvetta rajoittaa tätä oikeutta tilapäisesti alueellisesti tai ajallisesti, olisi se mahdollista delegointisäännösten avulla.

Kaupallisena kalastuksena (kohta 18) pidetään esityksessä toimintaa, jossa kalaa pyydetään myyntitarkoituksessa tai jossa pyydetty kalat tai osa niistä myydään. Termi otettaisiin käyttöön nykyisessä laissa käytetyn ammattikalastus -termin sijasta.

Termiä kaupallinen kalastus tulisi laajentaa siten, että se kattaisi myös nykyisen voimassa olevan kalastuslain 12 §:ssä määritellyn kotitarvekalastuksen, jota varsinkin Lapin maakunnan alueella harjoitetaan nykyisin täydessä mitassaan. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissakin saman asian ydin vahvistetaan seuraavasti: ”Kalavesillä on kuitenkin perinteisesti ollut erityisen keskeinen merkitys pohjoisimpien kuntien asukkaille”.

Kaupallisen kalastajan käsite (kohta 19) olisi esityksen mukaan yhdenmukainen kaupallisen kalastuksen käsitteen kanssa ja Euroopan unionin lainsäädännön käsitteistön kanssa. Kaupallisella kalastajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on merkitty kaupallisen kalastustoiminnan harjoittajista pidettävään rekisteriin.

Lakiehdotuksessa on siis määritelty kaupallinen kalastus ja kalastaja sekä vapaa-ajankalastus (kohdat 18-20). Kyseisiä kalastajaryhmiä kohdellaan esityksessä osin toisistaan poikkeavasti. Ehdotuksen 49 §:n mukaan vain kaupallisilla kalastajilla ja heidän lukuunsa toimivilla on oikeus käyttää kaupalliseen kalastukseen tarkoitettuja pyydyksiä. Lisäksi ehdotuksen 90 §:n mukaan muut kuin kaupalliset kalastajat eivät saa rajattua poikkeusta lukuun ottamatta myydä pyytämänsä kalaa. Sääntelyllä pyritään ehdotuksen mukaan kohdentamaan tehokkaat pyydykset vain elinkeinon käyttöön ja siten edistämään kalavarojen järkevää ja kestäväää käyttöä.

Kaupallisen kalastajat on jaettu ryhmää I ja II (esitys 87 §). Esityksen mukaan I ryhmään rekisteröitäisiin kalastajat, joiden kalastuksen kolmen viimeksi kuluneen tilikauden aikana kertyneen liikevaihdon keskiarvo ylittää arvonnäisäverolain 3 §:n 1 momentissa säädetyn määrän, eli 8 500 euroa. Esityksessä toimintaansa aloittava kaupallinen kalastaja sijoitettaisiin lähtökohtaisesti ryhmään II. Myös kalastuksen säätelyssä on esityksen mukaan otettu huomioon kaupallisen kalastuksen luonne ja laajuus.

Kalastajat ryhmitellään esityksessä ongelmallisesti siten, että voimassa olevan kalastuslain 12 §:n tarkoittama kotitarvekalastus ja sen harjoittajat jäävät sääntelyn ja kalastusoikeuksien suhteen ulkopuolisiksi, vaikka kotitarvekalastajat ovat tyypillisesti, ainakin Lapin maakunnan alueella, kalastusoikeuksien ja vesialueiden omistajia. Kotitarvekalastajille on tärkeätä, että he voivat käyttää samoja kalastusmenetelmiä ja – välineitä kuin esityksen tarkoittamat kaupalliset kalastajat. Kotitarvekalastajat paitsi käyttävät kalansaalistaan kotitaloudessa mutta myös myyvät suuren osan saalista osana elinkeinoaan ja toimeentuloaan.

Maaseudulla perheiden elinkeino koostuu useasta eri elinkeinon tulonlähteestä, joista saaliskalojen myynti on yksi tärkeä osa sitä. Esitys tarkoittaa näiltä osin käsityksemme mukaan perusoikeuksien (PL 15 ja 18 §) oikeudetonta rajoittamista. Sellainen vesialueen omistaja ja erityisperusteisen kalastusoikeuden haltija, joka harjoittaa kotitarvekalastusta, tulee rinnastaa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa puolesta kaupallisen kalastajan asemaan. Tämä olisi perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Esityksessä *vapaa-ajankalastuksella* tarkoitetaan (20 kohta) muuta kuin kaupallista kalastusta, mukaan lukien koti-tarvekalastus. Esitys pohjautuu virheelliseen lähtökohtaan siitä, että kalastuksen sääntelytarpeiden kannalta niin ikään oleellista on ainoastaan jako kaupallisiin ja vapaa-ajankalastajiin ja että nyky-yhteiskunnassa ei ole tarpeen ottaa huomioon sitä, kuinka suuri merkitys itse pyydetyllä saaliilla on kalastajan toimeentulolle. Itse asiassa viimeksi mainittu peruste on varsin outo. Vesialueiden omistajat ja erityisperusteisten kalastusoikeuden haltijat, jotka käyttävät vesiomaisuuttaan omaan toimeentuloon ja ammatin harjoittamiseen, eivät ole vapaa-ajan kalastajia. Näitä tosiasioita vastaamatonta kirjausta ei tule ottaa uuteen lakiin. Tämä johtaa muun ohella siihen oikeustieteessä jo ajat sitten hylättyyn ajatukseen käsitteistä päätteläisiin. Ensin luodaan uusi teennäinen vapaa-ajankalastajan käsite, josta tehdään johtopäätöksiä ja säännöksiä.

Erityisperusteisilla kalastusetuuksilla tarkoitetaan esityksessä (kohta 22) sellaisia kiinteistönmuodostamislain (KML) 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja kiinteistöön kuuluvia yhteisiä tai yksityisiä erityisiä etuuksia, jotka oikeuttavat kiinteistön omistajan kalastamaan erityisellä kalastusetuusalueella taikka käyttämään erillistä kalastuspaikkaa.

Pidämme erityisen tärkeänä, että uudessa kalastuslaissa erityisperusteisia kalastusetuuksia säännellään esityksessä ilmenevin tavoin. Esitämme kuitenkin eräitä pieniä lisäyksiä myös tältä osin lakiin tehtäväksi.

2 luku Kalastusoikeus ja erityiset kalastukseen oikeuttavat luvat

5 § Vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus

Asialliselta sisällöltään säännös vastaisi esityksen mukaan kalastuslain 5 §:ää, jonka mukaan oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä kuuluu vesialueen omistajalle, jollei tätä oikeutta ole luovutettu toiselle tai jollei kalastuslaissa muuta säädetä.

Tärkeätä on, että uuteen kalastuslakiin kirjataan nimenomainen säännös vesialueen omistajan yksinomaisesta kalastusoikeudesta. Jos oikeuden käyttöä rajoitetaan, on sen tapahduttava vain hyväksyttävien ja muutoin perusoikeusjärjestelmän rajoituskriteerien (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5) läpäisevällä tavalla.

6 § Erityisperusteiset kalastusoikeudet

Pidämme tärkeänä, että säännös erityisperusteisista kalastusoikeuksista otetaan sellaisenaan uuteen kalastuslakiin.

7 § Yleiskalastusoikeudet

Esityksen mukaan jokaisella on oikeus veloituksetta onkia ja pilkkiä sekä kalastaa silakkaa yhdellä vavalla siimaan kiinnitetyillä pystysuunnassa liikuteltavilla koukuilla.

Esitys on vastoin omaisuuden suojaan onkimisen osalta, koska onkimisen tehoa on nostettu esityksen 4 §:n 6 kohdan mukaan siten, jatkossa onkiminen olisi mahdollista myös kelalla varustettua vapaa käyttäen. Tämä johdosta on tärkeätä muuttaa onginnan määritelmää siten, että yleiskalastukseen perustuvassa onkimisessa ei saisi käyttää kelaa.

9 § Valtion yksityiset kalastukset

Pykälässä säädettäisiin esityksen mukaan siitä, että valtion yksityiset kalastukset pysytetään valtiolla siellä, missä ne vanhastaan ovat olleet ja ovat edelleen hallinnassa. Valtion yksityisten kalastuksien mahdollinen olemassa olo ja laajuus ovat kuitenkin eräissä suhteissa epäselviä oikeudellisesti, mikä tulisi lain yksityiskohtaisiin perusteluihin reilusti kirjata.

10 § Oikeus Ylä-Lapin kalastuslupa

Esityksen 10.1 §: Henkilöllä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotipaikka on Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa, on oikeus saada Metsähallitukselta korvauksetta lupa kalastukseen kotikunnassaan sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla.

Tätä muutosta voidaan pitää perusteltuna. Voimassa olevan lain 12 §:n säännös perustui väärille lähtökohdille, koska aikaisemmin katsottiin, että vanhoilla lapinkylillä ja saamelaisilla oli vapaa kalastusoikeus kaikkialla kolmen pohjoisimman kunnan valtion vesillä. Uusimmissa tutkimuksissa (*Juha Joonan: Pohjois-Lapin erityiset kalastusoikeuskysymykset, s. 78-88, Rovaniemi 2011*) on osoitettu, että asuinpaikkaan perustumattomalle vapaalle kalastusoikeuksille valtion vesille ei edes saamelaisten osalta ole historiallista taustaa. Lapinkylien kalastusoikeudet sijoituivat oman lapinkylän alueelle (mt. s. 86).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 27/1997 vp – HE 143/1997 vp) esitetyllä huolella maata omistamattomien paikkakuntalaisten, lähinnä saamelaisten, vapaasta kalastusoikeudesta kaikkien kolmen kunnan alueella ei näin ollen enää ole relevanssia. Uusimmat tutkimukset ovat osoittaneet, että kenelläkään ei ole ollut oikeutta toisen paikkakunnan valtion omistamiin kalastusvesiin; mutta kylläkin oman asuinpaikkansa valtion vesiin, minkä uusi esitys turvaa asianmukaisesti

Joonan em. tutkimuksessa on osoitettu (s. 87-88), että saamelaisilla, esimerkiksi Käsivarren alueen poronsaamelaisilla, joita lähes kaikki saamelaiset tuolla alueella ovat, ei ole ollut oikeutta porojensa hoitoon toisten lapinkylien alueilla. Poronhoitajat kalastivat siellä missä hoitivat porojaankin. Uusi esitys ei siis ole perustuslain 17.3 §:n vastainen, koska esityksen mukaan myös saamelaiset voivat harjoittaa kulttuurin muotoonsa kuuluvaa kalastusta oman kuntansa alueella.

Uusi esitys siitä, että kukin kuntalainen voi kalastaa vain oman kuntansa valtion vesillä korvauksetta, on perusteltu myös kalakantojen suojelun ja kalatautien leviämisen ehkäisemisen kannalta. Voimassa olevan kalastuslain 12 §:n säännös nimittäin mahdollistaa laajan ja hankalasti valvottavan kalastuksen siirtymisen muilta alueilta Tenojoen vesistön alueelle. *Gyrodactylus salaris* lohiloisen, joka on yleinen esimerkiksi Torniojoen vesistössä, leviämisen riski Teno- ja Näätänojokeen kasvaa vapaan kalastuksen vuoksi. Vapaa kalastus on omiaan myös lisäämään kalastuspainetta uhanalaisiin kalakantoihin.

11 § Kalastusoikeuden vuokraus

Esitys kalastusoikeuden kirjauksesta on onnistunut, ja se tulee kirjata uuteen kalastuslakiin sellaisenaan. Esitys on perusoikeuksien kannalta (PL 15 §) perusteltu.

12 § Osakaskunnan osakkaan myöntämä kalastuslupa

Esitys kalastusoikeuden kirjauksesta on onnistunut, ja se tulee kirjata uuteen kalastuslakiin sellaisenaan. Esitys on perusoikeuksien kannalta (PL 15 §) perusteltu.

13 § Alueellinen lupa kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen

Esityksen mukaan kalavarojen kestävä tuoton ja hyödyntämisen sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman toteutumisen turvaamiseksi ELY-keskus voi myöntää kaupalliselle kalastajalle enintään viiden vuoden määräajaksi luvan kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen neljän eri ehdon täytyessä. Perusteena esitetään mm. se, että muutos helpottaa kaupallisten kalastajien mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoaan. Tässä tarkoituksessa säädettäisiin kaupallisille kalastajille mahdollisuus päästä vesille myös sellaisissa tilanteissa, joissa se ei onnistu kalastusoikeuden haltijoiden kanssa tehtävillä sopimuksilla.

Säännös on omaisuuden suojan kannalta merkittävä rajoitus, mikä tunnustetaan myös esityksen perusteluista. Näin merkittävälle perusoikeuksien rajoittamiselle ei ole esityksessä osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Kysymys paitsi omaisuuden suojasta sinänsä, mutta myös siitä, kuinka vesialueen omistaja ja erityisperusteisen kalastusoikeuden omaava voi olla valmistelussa ja päätöksenteossa mukana silloin, kun esityksen 13 §:n kriteerejä käsitellään. Vesialueen omistajille ja erityisperusteisen kalastusoikeuden omaaville tulee varata tässä menettelyssä riittävä edustus. Vaatimus vesialueen omistajien ja erityisperusteisen kalastusoikeuden omaavien riittävästä osallisuudesta valmisteluun ja päätöksentekoon koskee myös esityksen säännöksiä 14-18 §:t. Tätä edellyttää perusoikeusjärjestelmä. Tässä mielessä tärkeitä on mm. kalatalouden organisaatioiden tehtävät ja kokoonpano, josta säännellään esityksen 3 luvussa.

18 §. Alueellinen lupa kalastusopastointiaan

Kalastusmatkailun toimintaedellytysten turvaamiseksi ELY-keskus voi esityksen mukaan myöntää koko toimialuettaan tai sen osaa koskevan luvan järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia, joissa harjoitetaan onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta enimmillään kuudelle (6) kalastajalle.

Kyseessä oleva säännös on merkittävä omaisuuden suojan perusoikeuden rajoitus. Vaikka säännöksen esikuva voimassa olevaa oikeutta (kalastuslain 8a §), on tämä säännös otettava huomioon esityksen omaisuuden suojaa koskevassa arvioinnissa kunkin omaisuuden suojaa rajoittavan pykälän hyväksyttävyyden kannalta. Kyseessä oleva kalastuslain 8a § (15.6.2012/293) tuli voimaan 18.6.2012. Korkein oikeus (KKO 2006:70) on ennen lain muutosta pitänyt opastettujen kalastusretkien tilaisuusluutta sellaisena toimintana, joka edellytti viehekalastukseen kalastusoikeuden haltijan lupaa.

3 luku Kalatalouden organisaatiot ja niiden tehtävät

19 § Kalatalousviranomaiset

Valtion kalatalousviranomaisia ovat maa- ja metsätalousministeriö ja eräät ELY-keskukset. Lisäksi kalataloushallinnon viranomaistehtäviä hoitavat Metsähallitus, Luonnonvarakeskus ja kalastusvalvonnan osalta 98 §:ssä mainitut viranomaiset.

Katsomme, että olemassa olevia kalatalousjärjestöjä tulisi hyödyntää paremmin kalatalouden organisoinnissa. Todettakoon, että myös Metsähallitus hoitaa esityksen mukaan viranomaistehtäviä, vaikka Metsähallitusta ei voitane koko organisaationsa puolesta pitää viranomaistahona.

Tässä tarkoituksessa tulisi kalatalousalueen jäsenyys osoittaa (muutos esityksen 23 §:ään) alueen kalastusoikeuden haltijoiden ja valtakunnallisten kalastusalan järjestöjen lisäksi myös alueellisille toimijoille.

25 § Kalatalousalueen yleiskokous

Kalatalousalueen päätösvaltaa käyttää yleiskokous. Kalatalousalueen yleiskokouksen yhtenä keskeisimmistä tehtävistä esitettävän lain tavoitteiden kannalta voidaan pitää velvollisuutta vahvistaa ehdotus kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi.

Kalatalousalueen jäsenillä on oikeus yhteen (1) edustajaan yleiskokouksessa mm. siten, että osakaskunta, jossa on vesialuetta vähintään 100 hehtaaria (1 mom. 1 kohta). Erityisperusteisten kalastusetuuksien haltijoilla on oikeus yleiskokouksessa yhteen yhteiseen edustajaan (2 mom.). Kalatalousalueen yleiskokouksen yhtenä keskeisimmistä tehtävistä on vahvistaa ehdotus kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi (esitys 26 §).

Kun esitys on yleisiltä lähtökohdiltaan varsin ongelmallinen vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien perusoikeuksien (PL 15 ja 18 §) kannalta, tulee mainittujen tahojen edustusta ja äänivaltaa vahvistaa siten, että kullakin vähintään 1 000 hehtaarin vesialueomaisuutta edustavalla edustajalla viisi (5) ääntä ja erityisperusteisten kalastusetuuksien haltijoilla on kaksi (2) ääntä kalatalousalueen yleiskokouksessa.

Erityisen ongelmallista yllä olevan nähdessä on se, että kullakin valtakunnallisella ympäristöjärjestöllä on kalatalousalueen yleiskokouksessa oikeus yhteen asiantuntija-edustajaan, mutta muiden intressitahojen edustajilla ei. Ympäristöjärjestöjä voi olla useita, joilla kullakin on oikeus asiantuntijajäsenyyteen; mutta muiden intressien etujärjestöt on jätetty kokonaan

asiantuntijaedustusta vaille. Tämä selkeä, muun muassa yhdenvertaisuuden periaatteen vastainen, virheellisyys tulee korjata siten, että keskeisille järjestöille tulee varata mahdollisuus nimetä yleiskokoukseen oma asiantuntijaedustansa.

Esityksessä esitetään säädettäväksi, että yleiskokouksen päätöksenteosta, kokousmenettelystä ja muista yleiskokousta koskevista tarpeellisista asioista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Ilmeisesti myös hallintolain säännöksiä noudatetaan kalastusalueen yleiskokouksessa.

33 § Ylä-Lapin kalastusasioiden yhteistyöryhmä

Esityksen mukaan Lapin ELY-keskus asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan yhteistyöryhmän käsittelemään Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevien valtiolle kuuluvien kalavesien kalatalouskysymyksiä. Lapin ELY:n alueelle muodostettaisiin kaksi yhteistyöryhmää, josta toinen kolmen pohjoisen kunnan alueelle ja toinen muulle Lapin ELY-keskuksen alueelle. Tehtävänä on mm. antaa lausuntoja, tehdä esityksiä ja aloitteita.

Valtiolle kuuluvalla vesialueella Metsähallitus huolehtii kalastuksen järjestämisestä. Metsähallituksen tulee vuosittain pyytää lausunto kalastuksen järjestämisestä ja kalastuslupien myöntämisessä noudatettavista periaatteista yhteistyöryhmältä (esitys 45 §). Valtiolle kuuluvalla vesialueella kalastamiseen oikeutettuja voivat olla valtio vesialueen omistajalle kuuluvan kalastusoikeuden nojalla, sellaisten kiinteistöjen omistajat, joilla on kalastusoikeus erityisen kalastusetuuden perusteella sekä esityksen 10 §:n nojalla kalastukseen oikeutetut.

Työryhmä koostuu Metsähallituksen, saamelaiskäräjien, kalatalousalueiden, kuntien, kaupallisten- ja vapaa-ajankalastajien, kalantutkimuksen sekä valtakunnallisten ympäristöjärjestöjen edustajista. Tarkoituksena on ollut, että yhteistyöryhmän kokoonpano säännellään sellaiseksi, että eri intressiryhmät ovat siinä edustettuina, mikä ei täysin toteudu esityksessä, joten kokoonpanon säännöstä on tarkistettava.

Esityksessä on korostettu sitä, että valtiolle kolmen pohjoisimman kunnan alueella kuuluvien kalavesien osalta on hyvin moninaisia intressejä. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoiden perusoikeudet (PL 15 ja 18 §), tuntuu oudolta, että mainittujen tahojen edustusta ei ole lainkaan mainittu. Edellytämme ehdottomasti, että viimeksi mainittujen tahojen osallisuus järjestetään asianmukaisesti työryhmässä. Kolmen pohjoisen kunnan alueelle on runsaasti erityisperusteisia kalastusoikeuksia.

5 luku Pyynnin järjestäminen

41 § Kalastuksen järjestäminen

Esityksen 41 § on keskeinen väline käyttöä ja hoitoa koskevan suunnittelutyön tulosten siirtämisessä käytäntöön, sillä se muodostaisi yhteyden kalavaroja koskevan suunnittelujärjestelmän ja niiden hyödyntämisen välille. Kalastus on tämän mukaan järjestettävä käyttö- ja hoitosuunnitelman sekä tämän lain tavoitteiden mukaisesti. Kalastuksen järjestämisestä vastaa kalastusoikeuden haltija.

Säännös on asianmukainen.

43 § Kalastusoikeuksien yhteen sovittaminen erityisellä kalastusalueella

Kun erityisen kalastusetuuden haltijakiinteistön kalastusoikeuden laajuutta suhteessa vesialueen omistajan kalastusoikeuteen ei valtion vesialueen osalta voida määritellä hyödyntäen talon verolukua, olisi pääsääntönä pidettävä sitä, että rinnakkaisen ja yhtäläisen kalastusoikeuden periaatteen mukaisesti kalastusoikeus ja kysymyksessä vesialueen kalastuksen kestävä enimmäismäärä jakautuu puoliksi (1/2) molemmille osapuolille. Inarijärven osalta pääsäännöstä poiketen kuitenkin valtiolle kuuluisi esityksen mukaan kaksi kolmasosaa (2/3) ja erityisten kalastusetuuksien osakaskiinteistöille yksi kolmasosa (1/3) kalastusoikeudesta.

Kun varsinkin Pohjois-Suomessa talon perustamisen yhteydessä talolle annettua kalastusetuutta tietyllä valtiolle kuuluvalla vesialueella ei välttämättä aina ole täsmentynyt, on ehdottoman välttämätöntä, että asian on saatettavissa esityksen 124 §:n mukaisesti toimitusmiesten ratkaistavaksi. Lisäksi edellytyksenä on, että asian toimituskulut menevät valtion lukuun. Säännös on näillä edellytyksillä asianmukaisen ja se tulee ottaa uuteen lakiin.

44 § Kalastusoikeuksien yhteensovittaminen erityisellä kalastuspaikalla

Erityisen kalastusetuuden mukainen kalastusoikeus erityisellä *kalastuspaikalla* kuuluu esityksenkin mukaan yksinomaan erityisen kalastusetuuden osakaskiinteistöille, jollei muuta erityistä kalastusetuutta perustettaessa ole määrätty. Vesialueen omistaja saa kalastuspaikalla harjoittaa muunlaista kalastusta, jollei se merkittävästi häiritse erityisen kalastusetuuden käyttämistä.

Vesi-alueen omistaja saa esityksen mukaan kalastuspaikalla harjoittaa muunlaista kalastusta, jollei se merkittävästi häiritse erityisen kalastusetuuden käyttämistä. Kun varsinkin Pohjois-Suomessa erityisperusteiset kalastusoikeudet ovat merkittävässä asemassa ammattikalastukseen verrattavan kotitarvekalastuksen osalta, on syytä muuttaa sääntöä siten, että vesialueen omistaja saa kalastuspaikalla harjoittaa muunlaista kalastusta, jollei se vähäistä suuremmassa määrin häiritse erityisen kalastusetuuden käyttämistä. Merkittävä haitan taso, ja eräissä tapauksissa sen alittavakin määrä, tarkoittaa yleensä sitä, että kalastusetuuden käyttäminen *de facto* käy tyhjäksi.

45 § Kalastuksen järjestäminen valtion vesialueella

Esityksen mukaan valtiolle kuuluvalla vesialueella Metsähallitus huolehtii kalastuksen järjestämisestä. Metsähallituksen tulee vuosittain pyytää lausunto kalastuksen järjestämisestä ja kalastuslupien myöntämisessä noudatettavista periaatteista em. 33 §:n yhteistyöryhmältä.

Selvää on, ottaen huomioon säännökset käyttö- ja hoitosuunnitelmasta, että yhteistyöryhmältä pyydettävälle lausunnon ei anneta minkäänlaista ennakkolista sitovuutta Metsähallituksen päätöksentekoon nähden. Pyydettävän lausunnon tulee nimensäkin mukaisesti olla normaali lausunto.

6 luku Kalastuksen ohjaus ja rajoittaminen

Lukuun sisältyy merkittäviä vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien perusoikeuksien (PL 15 ja 18 §) rajoittamista tarkoittavia säännöksiä.

49 § Kaupalliseen kalastukseen tarkoitetut pyydykset ja pyyntimenetelmät

Esityksen mukaan ainoastaan kaupallisilla kalastajilla ja heidän lukuunsa toimivilla on kaupallista kalastusta harjoittaessaan oikeus käyttää kaupalliseen kalastukseen tarkoitettuja pyydyksiä.

Nykyisin yksityisillä vesialueilla kuka hyvänsä voi vesialueen omistajan luvalla käyttää tehokkaita pyydyksiä. Muutos on siis radikaali.

Säännöstä tulee ehdottomasti muuttaa siten, että myös vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien tulee voida hyödyntää myös tehokkaita pyyntimuotoja. Kalastusta tulee säännellä yleisellä tasolla siten, että kalakannat voidaan turvata. Esitetty säännös on itse asiassa ristiriidassa lakiesityksen 1 §:n kanssa siltä osin kuin kysymys sosiaalisen kestävyyden toteutumisesta. Esitys ei ole tältä osin sosiaalisesti kestävä.

Jos esityksemme kotitarvekalastuksen liittämistä kaupalliseen kalastukseen toteutuu, säännös voidaan hyväksyä.

Suuri ongelma on se, että isorysän käyttö on kalastusmuotona kielletty kaikilta. Isorysän käyttö on nimittäin ainakin Lapissa tärkeä toimintatapa järvien hoitokalastuksessa ja kotitarvekalastuksessa.

Lapissa harjoitetaan hoitokalastusta useiden myyntipalveluyritysten kautta tilaustyönä. Toimintaa pidetään merkittävänä kalaston hoitomuotona, mille on tarvetta myös jatkossa. Tähän liittyy myös hoitokalastuksesta saatavan saaliin myynnin kieltä (esityksen 90 §), mitä tarkastellaan erikseen jäljempänä 90 §:n yhteydessä.

Lapin olosuhteissa kun isorysäkalastus on kielletty, kalaston hoitokalastus uhkaa loppua kokonaan. Kalastonhoito estyy ja esityksen 1 §:n periaatteiden toteutuminen vaarantuvat em. syistä, minkä johdosta esitämme seuraavaa lisäystä lain 49 §:ään. Ongelman ratkaisuna ei voida pitää sitä, että isorysän käyttö olisi sallittua hoitokalastuksessa vain kaupallisten kalastajien toimesta, koska Lapissa on suuria alueita, joissa ei toimi lainkaan esityksen tarkoittamia kaupallisia kalastajia.

Kun esityksen mukaan tehokkaat pyyntimuodot ovat sallittuja vain kaupallisille kalastajille ja kun isorysää ei voi käyttää lainkaan, tulevat monet merkittävät vesialueet menettämään kalataloudellisen merkityksensä Lapissa; kalasto kääpiöityy ja ns. roskakalat valtaavat vesistöt sekä kotitarvekalastajien elanto ja ammatti vaarantuvat. Tähänkin nähden on välttämätöntä, että kotitarvekalastuksessa sallitaan esityksemme mukaisesti tehokkaiden pyydysten käyttö ja saadun saaliin merkittävä myyntioikeus. Luontevin tapa on se, että vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoiden kotitarvekalastus rinnastetaan kaupalliseen kalastukseen, kuten olemme esittäneet. On syytä myös tässä yhteydessä korostaa sitä, että suomalainen kotitarvekalastus ei ole, ainakaan Lapissa, muuttunut vapaa-ajankalastukseksi.

Esityksen 49 §:ään tulee lisätä määräys siitä, että isorysäkalastus on sallittu asianomaisen kalatalousorganin hyväksymänä kalastonhoitomuotona. Näin saatu saalis tulee voida myydä (ks. esitystämme 90 §:n yhteydessä). Isorysällä tapahtuvaa hoitokalastusta on pidettävä esityksen 4 §:n 1 kohdan tarkoittamana kalavarojen hoitona.

52 § Kalastuksen rajoittamista koskeva asetuksenantovaltuus

Esityksen mukaan vesialueella, jossa esiintyy kalalaji tai -kanta, jonka elinvoimaisuus tai tuotto on heikentynyt tai vaarassa heikentyä taikka vesialueella, joka on keskeinen kalalajin tai -kannan lisääntymisen kannalta, voidaan *valtioneuvoston asetuksella* kieltää tai rajoittaa kalastusta esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti tahi eräiden pyydysten käytön suhteen.

Perusteluissa todetaan, että kalastuksen rajoittaminen on luonteeltaan kalastusoikeuden haltijoiden omaisuuden käytön suojaan puuttuva toimenpide, joka edellyttää sitä koskevan asianmukaisen valtuussäätelyn sisältymistä lakiin.

Lakiin tulee ottaa lisäksi määräys siitä, että säännös voidaan antaa vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien kuulemisen jälkeen. Kuulemisessa on noudatettava hallintolain periaatteita.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan lisäksi tarvittaessa antaa teknisluonteisia säännöksiä pyydysten rakenteesta ja käyttötavasta sekä yksityiskohtaisia säännöksiä pyydysten käyttöajasta, pyydys- ja saalismääristä sekä kalojen vapauttamisvelvollisuudesta. Myös tältä osin lakiin tulee ottaa määräys siitä, että säännös voidaan antaa vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien kuulemisen jälkeen. Kuulemisessa on noudatettava hallintolain periaatteita.

Esityksen mukaan em. asetuksia annettaessa voidaan niiden mukaiset velvoitteet asettaa erilaisina eri kaupallisten kalastajien ryhmiin kuuluville kalastajille. Tässä yhteydessä tulee myös kotitarvekalastajien erityistarpeet ottaa huomioon siten kuin olemme esittäneet eli vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien harjoittama kotitarvekalastus määritellään osaksi kaupallista kalastusta.

53 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta rajoittaa kalastusta

Esityksen mukaan ELY-keskus voi, jos vesialueella esiintyy kalalaji tai -kanta, jonka elinvoimaisuus tai tuotto on heikentynyt tai vaarassa heikentyä taikka vesi-alue on keskeinen kalalajin tai -kannan lisääntymisen kannalta, kieltää tai rajoittaa kalastusta esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti tahi eräiden pyydysten käytön suhteen. ELY-keskuksen rajoitusten enimmäiskesto on 10 vuotta.

Perustelujen mukaan rajoitukset eivät saa rajoittaa kalastusoikeuden hyödyntämistä enempää kuin on välttämätöntä rajoituksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Perusteluissa todetaan, että rajoitustoimivalta ja sen käytön edellytykset olisivat sisällöltään käytännössä yhteneväiset 52 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksina voimaan saatettavien rajoitusten kanssa. Kalastuksenrajoitusten antamisen on asian luonteesta johtuen oltava nopeaa, joustavaa ja paikalliset erityispiirteet huomioon ottavaa, millä ilmeisesti perustellaan delegointisäännöstä. Delegointisäännöksiä yhteydessä tulee ottaa huomioon perusoikeusjärjestelmän sille asettamat vaatimukset. Kysymyksessä olisi hallintopäätös ja ELY-keskuksen valta antaa sellaisia oikeudellisia normeja, joilla rajoitetaan omaisuuden suoja.

Esitys on laajalti ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kannalta mm. perusoikeuksien rajoittamisedellytysten ja tässä esityksen 52 ja 53 §:lien suhteen. Esityksen perustelujen luvussa 4. käsitellään lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Yllättävää on, että perusteluissa ei käsitellä erikseen asetuksenantovaltaa (koskien edellä esityksen 52 §:ää) koskevia kysymyksiä eikä muun viranomaisen (tässä ELY-keskus) valtaa antaa normeja. Tätä koskeva puute tulee korjata lain jatkovalmistelussa.

Perustuslaki edellyttää erityisen syiden käsillä oloa tilanteessa, jossa viranomaiselle delegoidaan valtaa antaa normeja. Lisäksi tärkeitä kysymyksiä ovat, onko kyseessä muu kuin teknisluontoinen sääntely ja liittyykö sääntelyyn harkintavallan käyttöä. Esityksen perusteluissa tulisi mainittuja kysymyksiä selventää. Toistaiseksi esityksessä ei ole oikeutettu asianmukaisin ja vakuuttavin argumentein kyseessä olevaa norminantovaltaa ELY-keskukselle.

Kysymys on merkittävästä vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien perusoikeuksien rajoittamisesta (PL 15 ja 18 §). Esitystä tulee joka tapauksessa muuttaa siten, että ELY-keskuksen rajoitusten enimmäiskesto on 2 vuotta. Tämä on perusteltua perusoikeusjärjestelmän kannalta. Lisäksi lakiin on otettava määräys siitä, että säännös voidaan antaa vesialueiden omistajien ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien omaavien asianmukaisen kuulemismenettelyn jälkeen. Kuulemisessa on noudatettava hallintolain periaatteita. Nämä vaatimukset tulee kirjata delegointisäännökseen.

9 luku Kalatalouden edistäminen ja rahoitus

82 § Maksuvarojen jakaminen

Maa- ja metsätalousministeriö sekä sen määräämissä rajoissa ELY-keskus myöntävät esityksen mukaisesti varoja eri tarkoituksiin. Jos vesialueen omistajalle jaossa tuleva määrä olisi enintään 100 euroa, varoja ei jaeta omistajalle, vaan ne jäävät asianomaiselle kalatalousalueelle käytettäväksi kalakantojen hoitoon.

Säännöstä tulee perusoikeudet ja kohtuus huomioon ottaen muuttaa seuraavasti: Jos vesialueen omistajalle jaossa tuleva määrä olisi enintään 50 euroa, varoja ei jaeta omistajalle, vaan ne jäävät asianomaiselle kalatalousalueelle käytettäväksi kalakantojen hoitoon.

10 luku Kaupallinen kalastus

87 § Kaupallisten kalastajien ryhmät

Pykälässä ehdotetaan, että kaupalliset kalastajat jaettaisiin kahteen ryhmään (ryhmä I ja II). Se koostuu yhtäältä päätoimisista kalastajista, joiden toimeentulo muodostuu pääosin kalastustuloista ja toisaalta sivutoimisista kaupallisista kalastajista, joiden kalastustulot ovat pieniä ja satunnaisia. Esityksessä on lähdetty siitä, että kaikkiin kaupallisiin kalastajiin ei ole tarkoituksenmukaista kohdentaa yhdenmukaisia velvollisuuksia ja oikeuksia. Esimerkiksi kalansaaliin raportointiin liittyvien velvoitteiden tulisi sisävesillä olla suhteutettuja kalastuksen määrään. Myös oikeus eri tukimuotoihin riippuisi siitä, kumpaan ryhmään kalastaja kuuluu. Myös kalastuksen säätelyssä on esityksen mukaan tarpeen voida ottaa huomioon kaupallisen kalastuksen luonne ja laajuus.

I ryhmään rekisteröitäisiin kalastajat, joiden kalastuksen kolmen viimeksi kuluneen tilikauden aikana kertyneen liikevaihdon keskiarvo ylittää arvonlisäverolain 3 §:n 1 momentissa säädetyn määrän, eli 8 500 euroa. Uusi, toimintaansa aloittava kaupallinen kalastaja sijoitettaisiin lähtökohtaisesti ryhmään II, josta se nousisi liikevaihdon kasvaessa ryhmään I.

Maaseudulla, kuten edellä olemme todenneet, perheiden elinkeino koostuu useasta eri elinkeinon tulonlähteestä, joista saaliskalojen myynti on yksi tärkeä osa sitä. Sellainen vesialueen omistaja ja erityisperusteisen kalastusoikeuden haltija, joka harjoittaa kotitarvekalastusta, tulee laissa rinnastaa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa puolesta kaupallisen kalastajan asemaan. Kotitarvekalastajat paitsi käyttävät kalansaalistaan kotitaloudessa mutta myös myyvät suuren osan saalista osana elinkeinoaan ja toimeentuloaan. Kyse on monissa tapauksissa viime kädessä toimeentulon turvaamisesta.

Säännöstä tulee muuttaa siten, että ammattikalastuksen veroinen kotitarvekalastus tulisi sijoitetuksi kaupallisten kalastajien ryhmään kaksi. Lisäksi lakia on tarpeellisilta osin muutettava vastaamaan tätä lähtökohtaa.

90 § Saaliin ensimyynti

Esityksen mukaan (2. mom.) muut kuin kaupalliset kalastajat eivät saa harjoittaa sisävesiltä kalastamansa tai lukuunsa kalastetun saaliin ensimyyntiä lukuun ottamatta yhtä enintään viiden kilon erää vuorokaudessa, joka myydään suoraan lopulliselle kuluttajalle.

Sääntö on asianmukainen, jos esityksemme siitä, että kotitarvekalastusta harjoittava vesialueen omistaja ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijat määritellään kaupalliseksi kalastajaksi.

Jos esitystämme ei toteuteta, sääntöä on joka tapauksessa muutettava siten, että muut kuin kaupalliset kalastajat eivät saa harjoittaa sisävesiltä kalastamansa tai lukuunsa kalastetun saaliin ensimyyntiä lukuun ottamatta kahta enintään kahdenkymmenenviiden kilon (25 kg) erää vuorokaudessa, joka myydään suoraan lopulliselle kuluttajalle taikka elintarvikeliikkeille tai ravintoloille. Muutos on tarpeen kun otetaan huomioon perusoikeuksien kumulatiiviset rajoitukset.

Jos esitystämme siitä, että kotitarvekalastusta harjoittava vesialueen omistaja ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijat määritellään kaupalliseksi kalastajaksi, ei hyväksytä, on lisäksi tehtävä seuraava lisäys 90 §:ään (lisäysehdotuksemme liittyy edellä 49 §:n yhteydessä tekemäämme lisäysehdotukseen).

Sellaisella edellä 49 §:ään ehdottamme mukaisella isorysäkalastuksella saatu saalis, joka on toteutettu asianomaisen kalatalousorganin hyväksymänä kalaston hoitokalastuksena, voidaan 90 §:n estämättä myydä saaliin ensimyyntinä.

Lisäksi 90 §:ään tulee ottaa seuraavaa asiaa koskeva lisäys. Lapin suurilla järvillä ja joilla järjestetään runsaasti vuosittain kalastustapahtumia, esimerkiksi Kemijärven uistelukilpailu, joista kustakin yhteenlaskettu saalis voi nousta tuhansiin kiloihin sinällään erinomaista saalista. Ongelmaksi on usein muodostunut tämän saaliin kohtalo. Saalis on välttämättä voitava myydä suoraan kuluttajille, eri kauppaliikkeille ja ravintoloille. Lain 90 §:ään ja muualle lakiin on otettava sellainen tarvittava säännöstö, joka mahdollistaa tämän.

13 luku Erinäiset säännökset

120 § Erityisperusteisen kalastusetuuden haltijan osallistuminen osakaskunnan kokoukseen

Esityksen mukaan sellaisen kiinteistön omistaja, johon kuuluu erityinen kalastusetuus, on erityisen kalastusetuusalueen ja erityisen kalastusetuuspaikan osalta yhteisen vesialueen osakkaiden ohella kalastusoikeuden haltija. Kiinteistön omistaja on paitsi oikeutettu myös velvoitettu yhteisen alueen osakkaiden ohella osallistumaan kalastusoikeuden haltijan tehtäviin.

Erityisten etuuksien osakaskiinteistöjen omistajat voivat näin ollen osallistua yhteisen vesialueen osakaskunnan kokoukseen oikeuksien haltijoina, osakkaat voisivat esityksen mukaan edustautua yhteisen vesialueen osakaskunnan kokouksissa myös järjestäytyneenä osakaskuntana, jos osakaskunnan vahvistetuissa säännöissä on näin määrätty.

Esitämme, että kyseessä olevan pykälän toinen virke korvataan seuraavalla ilmaisulla: Jos erityisen kalastusetuuden osakaskunta on järjestäytynyt, sen osakkaiden puhevaltaa ja äänioikeutta yhteisen vesialueen osakaskunnan kokouksessa käyttää hoitokunta osakkaiden yhteenlasketun äänimäärän ja pääluvun mukaisesti. Järjestäytymättömän erityisen kalastusetuuden osakaskunta voi kokouksessaan valita asiamiehen edustamaan osakkaitaan yhteisen vesialueen osakkaiden kokoukseen. Tällaisen asiamiehen sovelletaan, mitä edellä hoitokunnasta on määrätty.

Esityksemme on tarpeen, koska asiassa on merkitystä sillä, onko erityisen etuuden haltijoiden muodostama osakaskunta järjestäytynyt vai järjestäytymätön. Jos osakaskunta on järjestäytynyt ja säännöissä on tätä koskeva määräys, osakaskuntaa edustaa kyseessä olevaa kohdetta (erityistä kalastusetuusaluetta tai erityisen kalastusetuuspaikkaa), jolloin esityksen säännös 120 § on riittämätön.

121 § Erityisperusteisen kalastusetuuden haltijan osallistuminen kalastusasioiden hoitoon osakaskuntaan kuulumattomalla vesialueella

Säännös asianmukainen ja se tulee ottaa uuteen kalastuslakiin.

14 luku Muutoksenhaku

122 § Muutoksenhaku elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen

ELY-keskuksen päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Säännöksellä tullaan määrittäneeksi samalla se, kenellä on oikeus valittaa ja tavallaan myös sitä, millä perusteella voi hakea muutosta valittamalla. Tätä kysymystä olisi syytä avata perusteluissa. Muuten säännös on asianmukainen.

123 § Muutoksenhaku kalatalousalueen päätökseen

Esityksen mukaan se, jonka oikeutta kalatalousalueen yleiskokouksen tai kalatalousalueen hallituksen päätös koskee, voi ensin tehdä oikaisuvaatimuksen yleiskokoukselle ja sen jälkeen tarvittaessa hakea muutosta yleiskokouksen päätökseen valittamalla siitä hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla (perusteluissa tosin puhutaan hallintolaista, mikä on ilmeinen virhe) hallinto-oikeuteen.

Oikaisuvaatimuksen tulisi perustua siihen, että tehty päätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä taikka on lain, asetuksen tai kalatalousalueen ohjesäännön vastainen, taikka poikkeaa siitä, mitä käyttö- ja hoitosuunnitelmassa on määrätty. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekoon ja valitukseen on varsin laaja ja asianmukainen.

124 § Erityisperusteista kalastusetuutta koskevan epäselvyyden ja riidan ratkaiseminen

Esityksen mukaan epäselvyys tai riita, joka koskee erityisen erityisperusteisen kalastusoikeuden sijaintia, sen ulottuvuutta tai oikeuden sisältöä ratkaistaan KML 101 §:n mukaisessa kiinteistötoimituksessa.

Kiinteistötoimituksessa ratkaistaan myös kysymys siitä, mikä on oleva vesialueen omistajan kalastusoikeuden ja erityisen etuuden oikeuden keskinäinen suhde. Esimerkiksi esityksen 44 §:n 1 momentin kysymys siitä, häiritseekö vesialueen omistajan kalastus merkittävästi (tai kuten olemme esittäneet vähäistä suuremmissa määrin) erityisen kalastusetuuden käyttämistä, ratkaistaisiin ilmeisesti toimituksessa. Tätä voidaan pitää asianmukaisena, sillä kysymys on muun ohella kiinteistön ulottuvuudesta.

Perinteisesti on kiinteistötoimituksessa ratkaistu kysymys siitä, mikä on osakaskiinteistöjen osuuksien suuruus yhteiseen erityiseen etuuteen. Näin on tehty myös esityksessä.

Säännöstä voi pitää sinällään asianmukaisena. Sen sijaan yksityiskohtaiset perustelut ovat hämmäntäviä siltä osin kuin niissä todetaan että, ensivaiheen riidat on ratkaistava toimituksessa, koska ”Tällaisten asioiden selvittämisessä ja ratkaisemisessa nojaututaan yleensä talon perustamisasiakirjoihin, vesipiirirajankäyntiasiakirjoihin ja muihin maanmittausasiakirjoihin”.

125 § Erimielisyyksien ratkaiseminen

Pykälässä säädetään siitä, että kalastusta koskevat erimielisyydet, joiden osalta ei laissa ole säädetty erityisiä ratkaisumenettelyitä voidaan saattaa käräjäoikeuden ratkaistaviksi riita-asioina.

Yksityiskohtaiset perustelut ovat tältä osin turhan niukat. Säännös on sinällään asianmukainen.

Rovaniemellä 14.1.2014

PROAGRIA LAPPI ry/LAPIN KALATALOUSKESKUS

Kosti Hietala
puheenjohtaja

Eero Liekonen
toiminnanjohtaja