

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
2 päivänä kesäkuuta 1981
Lausunto n:o 5

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on kirjeellään 9 päivältä joulukuuta 1980 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 214 (1980 vp.) kalastuslainsäädännön uudistamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina ministeri Veikko Saarto, ministeri Christoffer Taxell, lainsäädäntöneuvos Timo Kotkasaari oikeusministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Heikki Pitkänen, hallitussihteeri Raimo Ruokonen ja ylitarkastaja Harri Dahlström maaja metsätalousministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Saraviita, maaherra Kauko Sipponen, apulaisprofessori Lars D. Eriksson, piiri-insinööri Kalevi Routala Rovaniemen maanmittauspiirin maanmittaustoimistosta ja Iin kunnanhallituksen puheenjohtaja Uno Paaso. Käsiteltävään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset laiksi yleisestä kalastusoikeudesta (ensimmäinen lakiehdotus), jäljempänä valtuuslakiehdotus, kalastuslaiksi (toinen lakiehdotus), jäljempänä kalastuslakiehdotus, laiksi vesilain 2 luvun muuttamisesta (kolmas lakiehdotus) sekä laiksi rikoslain 33 luvun 13 §:n muuttamisesta (neljäs lakiehdotus).

Valtuuslakiehdotus sisältää ne yleisen eli muulle kuin vesialueen omistajalle kuuluvan kalastusoikeuden laajuutta koskevat säännökset, jotka hallituksen käsityksen mukaan vaativat hallitusmuodon mukaisesta omaisuuden perustuslain turvasta poikkeavina valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä. Valtuuslakiehdotuksen tarkoituksena on oikeuttaa tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen mukaisella lailla säätämään valtuuslakiehdotuksen osoittamissa rajoissa yleisen kalastusoikeuden käytöstä. Hallituksen käsityksen mukaan voi-

daan kalastuslakiehdotus käsitellä tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä, jos valtuuslakiehdotus hyväksytään. Valtuuslakiehdotuksen hyväksyminen laajentaa yleistä kalastusoikeutta verrattuna voimassa olevaan lakiin yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta (504/51), jäljempänä valtuuslaki, joka ehdotetaan kumottavaksi, siltä osin kuin ei ole kysymys onkimisesta sekä muikun, silakan ja kilohailin pyynnistä verkolla kunnassa olevalla vesialueella tai kotitarve- ja virkistyskalastuksesta kylään kuuluvalla vesialueella kalastuskunnan osoittamalla tavalla. Kalastuslakiehdotuksen tarkoituksena on kalastusta koskevien säännösten uudistaminen kokonaisuudessaan vesialueiden mahdollisimman suuren pysyvän tuoton saavuttamiseksi, kalavesiä omistamattoman väestöosan virkistyskalastusmahdollisuuksien parantamiseksi sekä kalavesien ja kalastushallinnon hoidon tehostamiseksi.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että kaikki ristiriidat kalastuslakiehdotuksen ja perustuslain säännösten kanssa poistetaan säätämällä valtuuslaki. Tällainen kaksiosainen lainsäädäntötoimi on lainsäädäntökäytännössä poikkeuksellinen. Yleensä menetellään siten, että säädösehdotus, joka joiltakin osin on ristiriidassa perustuslain kanssa, säädetään perustuslain säätämistäjärjestyksessä ilman erillistä valtuuslakia. Kumpikin menettelytapa on valtiosääntöoikeudellisesti arvostellen yhtä hyväksyttävä. Tällaisen kaksiosaisen lainsäädäntötoimen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on tutkinut, onko valtuuslakiehdotus kaikilta osiltaan tarpeellinen eli ovatko valtuuslakiehdotuksen säännökset ristiriidassa perustuslakien kanssa. Lisäksi valiokunta on selvittänyt, sisältyykö kalastuslakiehdotukseen sellaisia perustuslakien kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä, joiden

antamiseen tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen mukaisesti säädettävällä lailla valtuuslaki ei oikeuta. Mikäli kalastuslakiehdotus sisältää tällaisia säännöksiä, ehdotus tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla valtuuslakiehdotuksesta riippumatta tai sitten muuttaa valtuuslakiehdotusta tai kalastuslakiehdotusta tai molempia vastaavasti. Edelleen valiokunta on tarkastellut, ovatko valtuuslakiehdotuksessa säädettäväksi ehdotetut poikkeukset perustuslaista laajuudeltaan asianmukaiset eli vastaavatko ne kalastuslakiehdotuksesta ilmeneviä tarpeita vai menevätkö ne pitemmälle kuin näyttäisi olevan tarpeen. Valiokunta toteaa, ettei valtuuslakiehdotuksen säätämiseksi laajemmaksi kuin säätämishetkellä on tarpeen, ole sinänsä valtiosääntöistä estettä. Perustuslakien ja erityisesti niihin sisältyvien perusoikeuksien luonteen asianmukainen huomioiminen edellyttää perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin sitä, ettei poikkeuksia niistä tehdä ja valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä käytetä laajemmin kuin on välttämätöntä.

Onkiminen ja pilkkiminen

Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 1 kohta sääntää onkimisesta ja pilkkimisestä. Hallituksen käsityksen mukaan jokaisen kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvan oikeus harjoittaa onkimista kunnassa olevilla vesialueilla sekä jokaisella alle 18-vuotiaalla henkilöllä oleva oikeus harjoittaa onkimista ja pilkkimistä kaikilla vesialueilla maassa edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä. Sitä vastoin hallitus katsoo, ettei yleisen onkimis- ja pilkkimisoikeuden myöntäminen edellytä perustuslain säätämistä siltä osin kuin sanottu oikeus perustuu erityisen pilkintämaksun suorittamiseen kalastuspiireittäin.

Hallituksen esityksen mukainen onkimis- ja pilkkimisoikeus on siten seuraavanlainen. Jokaisella kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvalla on oikeus harjoittaa onkimista kunnassa olevilla vesialueilla. Jokaisella alle 18-vuotiaalla henkilöllä on oikeus harjoittaa onkimista ja pilkkimistä kaikkien kalastuspiirien alueella eli kaikilla maan vesialueilla. Nämä säännökset sisältyvät valtuuslakiin, koska ne hallituksen käsityksen mukaan poikkeavat hallitusmuo-

don mukaisesta omaisuuden perustuslain turvasta.

Yleisellä vesialueella järvessä on jokaisella järveen ulottuvassa kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvalla oikeus harjoittaa onkimista, pilkkimistä ja muuta koukkukalastusta. Jokaisella henkilöllä, joka on suorittanut erityisen pilkintämaksun, on oikeus harjoittaa onkimista ja pilkkimistä kaikkien niiden kalastuspiirien alueella, joiden osalta kyseinen maksu on suoritettu. Näiltä osin hallituksen esitys lähtee siitä, että onkimis- ja pilkkimisoikeus ei vaadi poikkeuksellista säätämistä, koska siitä suoritetaan kalastuspiireittäin erityinen pilkintämaksu.

Säädettäessä voimassa olevaa kalastuslakia (503/51) katsottiin hallituksen esityksen perusteluissa, että toisen kylän alueella tapahtuva silakanpyyntiä sekä onkimista ja muuta kotitarve- ja virkistyskalastusta toiselle kuuluvalla vesialueella samoin kuin toisen alueelle rakentamista koskevat säännökset laajentavat yleistä kalastusoikeutta ja oikeutta käyttää toisen kiinteistöä. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen sisältyi ehdotus erilliseksi valtuuslaiksi, joka sittemmin säädettiin ja johon edellä on viitattu. Hallituksen kysymyksessä olevasta esityksestä ei ilmene, katsottiinko miten tahansa rajoitetun yleisen onkimisoikeuden loukkaavan kalaveden omistajan omaisuudensuojaa. Aikaisemmissa valmisteluvaiheissa ei yleisen onkimisoikeuden ja vesialueen omistajan omaisuuden suhteeseen ollut nimenomaisesti puututtu. Hallituksen esitys käsiteltiin eduskunnassa ja lakiehdotukset hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan kannanottoa hankkimatta. Hallituksen esityksessä viitataan kuitenkin korkeimman oikeuden lausuntoon vuodelta 1939, jossa korkein oikeus tarkasteltuaan yleistä onkimis- ja muuta koukkukalastusoikeutta ulko-saaristossa ja aavaa selkää vastassa olevalla kylän vesialueella sekä silakanpyyntioikeutta ja todettuaan lausuntonsa kohteena olevan ehdotuksen supistavan silloin voimassa ollutta yleistä koukkukalastusoikeutta ja tekevän välillä lakautetun yleisen silakanpyyntioikeuden jälleen tietyn edellytyksin sallituksi lausuu, että säännökset yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta yksityisten vesialueilla loukkaavat hallitusmuodon tunnustamaa yksityisen omistusoikeuden periaatetta ja ettei niitä sen vuoksi voida säätää tavallisella lailla. Korkeimman oikeuden lausunnossa lienee lähinnä tarkoitettu silakanpyyntioikeuden laajentamista eikä lausunnossa

nimenomaan mainita onkimista. Tämän mukaisesti kuitenkin oikeus harjoittaa onkimista kunnassa olevalla vesialueella sisällytettiin vuoden 1951 valtuuslakiin, koska se katsottiin hallitusmuodon mukaisesta omaisuuden perustuslainturvasta poikkeavaksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt pilkkimisoikeutta lausunnoissaan n:o 6 (1961 vp.) ja n:o 4 (1968 vp.), jolloin valiokunta antoi lausuntonsa eräistä lakialoitteista, jotka tarkoittivat yleisen kalastusoikeuden laajentamista mm. pilkkimisen osalta sanottuun valtuuslakiin verrattuna. Kummassakin lausunnossaan perustuslakivaliokunta nimenomaan totesi rajoittuvansa tarkastelemaan kysymystä vain sillä kannalta, sopivatko aloitteissa tarkoitetut yleisen kalastusoikeuden laajennukset valtuuslain puitteisiin. Valiokunta ei nimenomaisesti tutkinut kysymystä siitä, poikkesiko yleinen onkimis- tai pilkkimisoikeus hallitusmuodon mukaisesta omaisuuden perustuslainturvasta. Valiokunta totesi lausunnoissaan nimenomaan, että lakialoitteisiin sisältyvien ehdotusten käsittelyjärjestystä harkittaessa on tutkittava, pysyvätkö ehdotetut kalastusoikeuden laajentamiset niissä rajoissa, joissa vesialueen omistusoikeudelta edellä mainituilla, yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta annettulla lailla poistettiin perustuslainsuoja. Lisäksi valiokunnan lausunnoissa on otettu nimenomaisesti kantaa vain siihen, sisältyykö pilkkiminen vuoden 1951 valtuuslaissa tarkoitettuun onkimiseen. Valiokunta pitää lausuntojen mukaista valtuuslain tulkintaa edelleen oikeana ja perusteltuna. Lausunnoissa tai muissa valiokunnan kannanotoissa ei kuitenkaan ole selvitetty vesialueen omistajan hallitusmuodon mukaisen omaisuuden suojan suhdetta yleiseen onkimis- ja pilkkimisoikeuteen.

Hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. Vesialueen omistusoikeus on sellainen varallisuusarvoinen etu, joka kuuluu tämän suojan piiriin. Yleisen kalastusoikeuden laajentaminen merkitsee omistajan käyttöoikeuden rajoittamista samassa suhteessa kuin muiden kalastusoikeutta vesialueella lisätään. Omaisuus ei kuitenkaan ole suojattu kaikkia käyttörajoituksia vastaan. Tavallisella lailla voidaan säätää rajoituksia, jotka eivät loukkaa omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuudenkäyttöä.

Toisen vesialueelle omistajan kalastusoikeuden ohella myönnettävän onkimis- ja pilkintä-

oikeuden samoin kuin muun kalastusoikeuden arviointi omaisuuden suojan kannalta edellyttää, että harkitaan niitä tosiasiallisia haitallisia seurauksia, joita omistajalle voi aiheutua. Jos on pääteltävissä, että ainakin joissakin tapauksissa omistajalle aiheutuvat haitalliset seuraukset saattavat olla ristiriidassa vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa, on seuraukset aiheuttava toimenpide omaisuuden suojan kanssa ristiriidassa ja vaatii valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisen säätämisyjärjestyksen. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota mm. kalastustavan tehokkuuteen, kohteena olevan kalakannan laatuun ja määrään, kalastuksen vaikutukseen vesialueen pysyvän tuoton kannalta sekä omistajan tai käyttöoikeuden haltijan tarpeisiin, menetyksiin ja kustannuksiin.

Kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan onkimista ja pilkkimistä saa, 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun kuntakohtaisen ongintaoikeuden ohella, harjoittaa koko maassa suorittamalla kalastuspiireittäin pilkintämaksu ja alle 18-vuotias henkilö pilkintämaksua suorittamatta. Onginta- ja pilkintäoikeus on siten periaatteessa yleinen. Tämän oikeuden käyttö voi ainakin joissakin tapauksissa muodostua laadultaan ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se on ristiriidassa omaisuuden eli vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa, joten siitä säätäminen edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisyjärjestystä.

Kalastuslakiehdotuksessa onginta- ja pilkintäoikeuden käyttöä on toisaalta rajoitettu tai tehty sen rajoittaminen tai kokonaan kieltäminen kalastuspiirin, kalastusalueen valtuuskunnan tai vesialueen omistajan aloitteesta mahdolliseksi. Lakiehdotuksen 8 §:n 1 ja 4 momentti, 9 §:n 2 momentti, 10 §:n 1 momentti ja 39 § sisältävät tällaisia rajoituksia, jotka oleellisesti vähentävät tai tekevät mahdolliseksi vähentää vesialueen omistajalle aiheutuvia haitallisia seurauksia. Lisäksi 11 §:n mukaan myös onkiminen ja pilkkiminen voidaan kokonaan kieltää tai sitä rajoittaa määrättyllä vesialueella. Nämä säännökset huomioon ottaen perustuslakivaliokunta katsoo, että yleinen onkimis- ja pilkkimisoikeus on kalastuslakiehdotuksessa siten järjestetty, että siitä voidaan säätää tavallisella lailla. Täten valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 1 kohta on tarpeeton ja se tulisi edellä esitetty huomioon ottaen poistaa.

Hallituksen käsityksen mukaan yleisen onkimis- ja pilkkimisoikeuden myöntäminen ei edellytä perustuslain säätämisyjärjestystä siltä osin kuin sanottu oikeus perustuu pilkintämaksun suorittamiseen kalastuspiireittäin, koska onkimis- ja pilkkimisoikeuden laajentaminen korvataan vesialueiden omistajille lakiehdotuksen 89 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä pilkintämaksu ei vaikuta säätämisyjärjestyskysymyksen arviointiin. Pilkintämaksu on riippumaton pilkkimisen vesialueilla aiheuttamista tosiasiallisista seurauksista tai siitä, missä määrin pilkkimistä tosiasiallisesti esiintyy eri vesialueilla. Maksutulot jaetaan vesialueiden omistajille, mutta jako ei perustu kullekin omistajalle pilkkimisestä aiheutuneeseen tosiasialliseen haittaan tai vahinkoon eikä nimenomaan hänen vesialueeseensa kohdistuneeseen pilkintärasitukseen. Täten alle 18-vuotiaiden vapauttaminen pilkintämaksun suorittamisesta ei olisi edellyttänyt mainintaa valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 1 kohdassa.

Perustuslakivaliokunta korostaa tässä yhteydessä, että koska lakiehdotuksessa lisätään kalastuksenhoitovelvoitteita mm. kalastuskunnille ja yleistä kalastusoikeutta laajennetaan, valiokunta pitää hallituksen ehdottamaa pilkintämaksua sinänsä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena mm. kalavesien hoidon kannalta.

Valtuuslakiehdotuksen muut kohdat

Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 2 ja 3 kohdat vastaavat muikun, silakan ja kilohailin verkko- ja pyynnin osalta nykyisen valtuuslain mukaista sääntelyä, mutta laajentavat kunnassa tai kylässä asuvan oikeutta kalastukseen kysymyksessä olevilla vesialueilla nykyiseen valtuuslakiin verrattuna siinä, että käytettävänä kalastustapoina tulevat kysymyksen myös pintatrouli ja vieterikoukku sekä uutena saaliskalana kuore. Perustuslakivaliokunta katsoo, että valtuuslakiehdotuksen näissä kohdissa tarkoitettujen kalastustapojen kalavesille aiheuttama kalastusrasitus on useissa tapauksissa ja ainakin pintatroulin osalta niin huomattava, että vesialueen omistajan velvoittaminen niiden sallimiseen voi hallitusmuodon mukaisen omaisuudensuojan vuoksi tapahtua vain valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Kalastuslakiehdotuksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitettuja rajoitukset eivät ole riittäviä vaikuttaakseen asian arviointiin.

Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 4 kohta, joka koskee oikeutta saada vesialueen omistajalta lupa kotitarve- ja virkistyskalastuksen harjoittamiseen, vastaa nykyisen valtuuslain mukaista sääntelyä paitsi siinä, että kalastuskunnan sijasta luvanantajana mainitaan vesialueen omistaja. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä johtuu siitä, että oikeus luvansaantiin tulee koskemaan myös jaettuja vesialueita eikä vain jakamattomia kalastuskuntien vesialueita kuten nykyisin. Valtuuslakiehdotuksessa ei mainita luvan maksullisuudesta, jota edellytetään kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa. Tältä osin hallituksen esitys vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu luvanantovelvollisuus voi olla ristiriidassa omistajan hallitusmuodon mukaisen omaisuuden suojan kanssa, koska kysymyksessä olevaan lupaan perustuvan kalastuksen aiheuttama kalastusrasitus on lähtökohtaisesti suurempi kuin onkimis- ja pilkkimisoikeuden osalta on kysymys. Myös vesialueen omistajan valtuudet rajata kalastusta ovat epäselvät, korvauksen määräytymisperusteet ovat epämääräiset eikä ole selvää, ettei luvanantovelvoite haittaa omistajan omaa kalastusta. Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 4 kohdan ja kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin sisällön eroavuudelle maksun osalta ei ole esitetty asiallisesti merkittävää perustetta. Valtuuslakiehdotus tekee nyt hallitusmuodon mukaiseen omaisuudensuojaan laajemman poikkeuksen kuin kalastuslakiehdotuksen mukaan on tarpeen. Tälle menettelylle ei sinänsä ole valtiosääntöistä estettä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin asianmukaisempaa, että poikkeuksia perustuslaista tehdään vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä. Tässä yhteydessä ei välttämätöntä tarvetta ole ilmennyt, joten valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 4 kohtaan tulee sisällyttää maininta luvansaantioikeuden maksullisuudesta, ellei io nyt katsota välttämättömäksi varata mahdollisuutta myöhemmin säätää luvansaantioikeus tavallisella lailla maksuttomaksi.

Kalastuslakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentissa on luotu kalastuslainsäädännössä uusi järjestelmä, jonka mukaan vesialueen omistajaa voidaan, jos alueen käyttämättä jättämisestä aiheutuisi olennaista kalakannan hoitoon ja kalastukseen liittyvää haittaa vesistöissä, kehoittaa vuokraamaan alue ammattikalastusta varten ja jos omistaja ei kehoitusta noudata tuomio-

istuin voi velvoittaa hänet sallimaan tietynlaisen pyynnin alueella tai kustantamaan ne muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen käyttämättä jättämisestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi. Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 5 kohdassa säädetään vain omistajan velvoittamisesta sallimaan vesialueensa käyttöön ottaminen. Valtuuslakiehdotuksen tässä kohdassa ei myöskään aseteta omistajan velvoittamisen edellytykseksi tuomioistuimen päätöstä. Kun edellä tarkoitettu vuokraamiskehotus ei ole omistajaa sitova, muodostuu omistajan oikeussuojan kannalta ratkaisevaksi se, mihin hänen on kalastuslakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin mukaan alistuttava. Valiokunnan mielestä on vesialueen omistajan oikeusturvan kannalta oleellista, että velvoittaa voi vain tuomioistuin, velvoittaminen voi tapahtua vain korvausta vastaan ja että velvoittamisen täytyy tähdätä vesialueen kalataloudellisesti tarkoituksenmukaiseen hyväksikäyttöön. Lisäksi sallimis- ja kustannusten maksuvelvoite tulee kysymykseen vasta omistajan itse laiminlyötyä vesialueensa käytön ja hoidon ja kieltäytyttyä sitä vuokraamasta tai tekemästä muuta sopimusta alueen kalakannan käyttämisestä.

Kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella ja siihen sisältyy oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito, joten kalastusoikeus on vesialueen omistusoikeuden osa. Vesialueen omistajalla saattaa olla perusteltu aihe kieltää kalaveden vuokraus tai vastustaa sallimisvelvoitetta vesialueensa suunnitelmallisen hoidon vuoksi. Kalastuksesta pidättäytyminen saattaa myös olla hyödyksi kalakannalle. Kysymyksessä oleva järjestely merkitsee omistajan velvoittamista korvausta vastaan luopumaan kokonaan tai osittain omaisuutensa käyttöoikeudesta taikka suorittamaan kustannuksia haitoista, joita periaatteessa toisille yksityisille vesistön vesialueen omistajille saattaa aiheutua. Tilanne voidaan sen toteuttamisedellytyksiä harkittaessa rinnastaa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen. Tämä merkitsee, että oikeudesta luopumaan velvoittamisen täytyy tapahtua yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Lakiehdotuksen 16 §:n säännökset eivät sisällä mitään määräystä siitä, minkälainen korvaus on kyseessä ja kysymyksessä olevaa sallimis- tai kustannusten maksuvelvoitetta ei ainaakaan kaikilta osiltaan voida pitää yleisen tar-

peen vaatimana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että kalastuslakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin säännös edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä järjestyksestä. Valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 5 momentin säännös on tältä osin tarpeellinen, mutta hallituksen esittämässä muodossa perustuslakivaliokunnan mielestä puutteellinen, koska siinä ei mainita omistajan velvoittamista kustannusten maksamiseen eikä sitä oikeusturvan kannalta oleellista seikkaa, että omistajan velvoittaminen voi tapahtua vain tuomioistuimen toimesta. Kalastuslakiehdotuksen säätäminen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä edellyttää siten joko 16 §:n 3 momentin poistamista tai sitä koskevan valtutuksen täydentämistä valtutuslakiehdotuksessa.

Kalastuslakiehdotus

Sen lisäksi mitä valtutuslakiehdotuksen tarkastelun yhteydessä edellä on kalastuslakiehdotuksen osalta esitetty perustuslakivaliokunta on katsonut tarpeelliseksi erikseen tarkastella eräitä kalastuslakiehdotuksen säännöksiä, jotka eivät hallituksen esityksessä liity valtutuslakiehdotukseen.

Kalastuslakiehdotuksen 14 §:n 1 ja 3 momentissa ja 25 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi eräiden kalastukseen liittyvien oikeuksien lakkauttamisesta. Kysymyksessä on puuttuminen laillisesti saatuun erityiseen oikeuteen siten, että oikeudenhaltija velvoitetaan korvausta vastaan luopumaan määrätystä oikeudesta kiinteän omaisuuden käyttämiseen. Tämä tilanne voidaan sen toteuttamisedellytyksiä harkittaessa rinnastaa hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen. Tämä merkitsee, että oikeudesta luopumaan velvoittamisen täytyy tapahtua yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan.

Lakiehdotuksessa on nimenomaan edellytetty täyden arvon korvaamista ja todettu korvauksen arviointiperuste, jos täyttää arvoa ei voida muutoin määrätä. Täten määriteltyä korvausta voidaan pitää hallitusmuodon 6 §:n mukaisena, joten tältä osin mainitut kolme tapausta täyttävät tavallisen lainsäätämistäjärjestyksen edellytykset. Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa ja 25 §:n 2 momentissa todetaan, että omistaja voidaan velvoittaa luopumaan sanotusta

oikeudesta, jos se on tarpeen 1 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi, joten näiden säännösten voidaan katsoa täyttävän hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin molemmat edellytykset.

Kalastuslakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin säännös on kuitenkin tältä osin muista poikkeava. Lunastuksen saajana on vesialueen omistaja eli periaatteessa toinen yksityinen. Säännökseen ei sisälly määräyksiä, joiden nojalla lunastuksen voitaisiin katsoa tapahtuvan yleiseen tarpeeseen. Tämän vuoksi 14 §:n 1 momentin säännös ei täytä yleisen tarpeen vaatimusta. Lunastuksen kohteeksi tulevat oikeudet saattavat olla taloudellisesti merkittäviä. Säännöksessä ei ole asetettu myöskään mitään edellytyksiä vesialueen omistajan lunastusoikeuden käytölle, joten sitä ei voida rinnastaa rasitteen poistamiseen tai siirtämiseen haittojen vähentämiseksi tai olosuhteiden muuttua, joten se vaatii valtioväijärjestyksen 67 §:n mukaista sääätämistäjärjestystä. Kalastuslakiehdotuksen säättäminen valtioväijärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä edellyttää siten joko 14 §:n 1 momentin poistamista tai sitä koskevan valtuutuksen lisäämistä valtuuslakiehdotukseen.

Kalastuslakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin sanamuoto edellyttää, että vuokramiehellä on oikeus vuokrasopimuksen uudistamiseen siinäkin tapauksessa, että vesialueen omistaja ei halua lainkaan antaa aluettaan vuokralle. Perustelujen mukaan tarkoituksena on antaa vuokramiehelle etuoikeus sopimuksensa uudistamiseen, jos kalastusoikeus sopimuksen päätyttyä annetaan uudelleen vuokralle. Säännös on muutettava perustelujen mukaiseksi, koska nykyisessä muodossaan säännös edellyttää hallitusmuodon 6 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan kuuluvan sopimusvapauden vastaisena valtioväijärjestyksen 67 §:n mukaista sääätämistäjärjestystä.

Kalastuslakiehdotuksen 132 §:n säännöksen mukaan yhteisen vesialueen osakkaalta hänelle kuuluvan kalastusoikeuden ilman muiden osakkaiden suostumusta ennen lakiehdotuksen voimaantuloa vuokrannut menettää vuokraoikeutensa, jollei lakiehdotuksen vaatimusten mukaista vuokrasopimusta ole tehty vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Säännös merkitsee hallitusmuodon mukaiseen omaisuuden suojaan kuuluvan sopimusvapauden vastaista taannehtivaa puuttumista voimassa oleviin varallisuusarvoisiin sopimuksiin, joten säännös edellyttää myös valtioväijärjestyksen 67 §:n mukaista sääätämistäjärjestystä.

Eräät erityiskysymykset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan n:o 7 (1978 vp.) katsonut, että maan pohjoisimpien kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavilla maataomistamattomilla asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön, on sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksen luontoisena nauttii hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Perustuslakivaliokunnan kannanotosta huolimatta lausunnossa tarkoitettujen Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien asukkaiden vanhojen kalastusoikeuksien kohtalo on edelleen epäselvä. Näiden kuntien alueella sittemmin suoritetun vesipiirirajankäynnin osalta ei ole olemassa lainvoimaista ratkaisua. Edellä mainittuja, pääasiassa saamelaisväestölle kuuluvia vanhoja oikeuksia ei voida vaikeuksitta järjestää tämän kalastuslakiesityksen yhteydessä. Tästä syystä perustuslakivaliokunta katsoo, että pohjoisten kuntien kalastuskysymykset on syytä viipymättä selvittää erikseen.

Vesistöön rakentamisen seurauksena on Pohjois-Suomen ja Pohjanmaan jokiin syntynyt voimalaitosten yläpuolisia pato- ja tekoaltaita. Ennen rakentamista ja allasalueiden syntymistä on joessa ollut isojaon rantaviivojen välille rajoittunut vesialue, joka kylien välisissä vesirajankäynteissä on rajattu vesioikeudellisen kylän vesialueeksi. Luovuttaessaan koskiosuutensa maanomistajat ovat useimmiten pidättäneet kalastusoikeuden itselleen, omistamalleen tilalle tai manttaalin omistajalle. Näistä vesialueista on pääsääntöisesti voimavhtiöiden toimesta muodostettu koskitiloja. Lohkomisen jälkeen koskitila ei ole enää tilojen yhteinen vesialue, vaan vesitilana yhteisomistuksen kohde, jossa osakkaina ovat voimavhtiö ja ne tilat, joilla on kalastusoikeutta koskitilan alueella. Koskitilan lohkomisessa pidätettyjä kalastusoikeuksia ei ole otettu huomioon, kun voimassa olevan jakolain mukaan ei kalastusoikeutta toisen alueeseen voida perustaa rasitteeksi.

Kalastuslakiehdotus ei ota kuitenkaan huomioon kalastusoikeuden pidättäneiden asemaa pohjoisten jokien koskitila-alueilla ja patoaltailla. Kalastusoikeuden pidättäneiden asema on lainsäädännössämme edelleen järjestämättä eikä nykyistä tilannetta voida pitää paikallisen väestön kalastusoikeuksien turvaamisen kannalta tyydyttävänä. Kalastusoikeuden pidättäneet

eivät pääse mukaan kalavesien hallintoon, koska vain yhteisen kalaveden osakkaat voivat muodostaa kalastuskunnan kalastuslakiehdotuksen 3 §:n mukaan.

Paikallisen väestön kalastusoikeuksien turvaamiseksi koskitila- ja patoallasalueilla on välttämätöntä, että kalastuslakiehdotukseen lisätään asianmukaiset säännökset kalastuskunnasta koskitila- ja patoallasalueilla ja että jakolakeja täydennetään kalastusrasitetta koskevilla säännöksillä. Vastaavat järjestelyt ovat tarpeen myös tekoallasalueilla. Kalastuslakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin säännös ei myöskään ole sopuisoinnussa tämän paikallisen väestön kalastusoikeuksien turvaamisen kanssa. Varallisuusarvoisina etuuksina nämä oikeudet kuuluvat hallitusmuodon 6 §:n omaisuuden suojan piiriin.

Kalastuslakiehdotuksen 65 §:n säännös, jonka mukaan kalastuskunnan johtokunta voi eräissä tapauksissa harkintansa mukaan kieltää kalastuksen määrääjäksi osakkaalta tai muulta henkilöltä ilman, että säännöksessä tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä on oikeuden päätöksellä todettu, on perustuslakivaliokunnan mielestä oikeusturvan kannalta arveluttava. Kalastuksenvalvoja tai viranomainen, joka kalastuslakiehdotuksen 101 §:n mukaisesti on ottanut haltuunsa säännöksessä tarkoitettun tavaran, saa 102 §:n 3 momentin mukaan periä lunastuksen itselleen, jos syytetä ei asiassa nosteta. Perustuslakivaliokunnan mielestä järjestely on periaatteellisesti arveluttava. Kalastuslakiehdotuksessa kalastuspiirille esitetään runsaasti tehtäviä, joista osa liittyy merkittäväällä tavalla kansalaisten oikeusturvaan. Perustuslakivaliokunta katsoo tämän edellyttävän, että annettaessa asetuksella tarkempia säännöksiä kalastuspiirin organisaatiosta ja päätöksenteosta asianmukaista huomiota kiinnitetään oikeusturvan toteutumiseen kalastuspiirin päätöksenteossa.

Hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus sisältää edellä esitetyn mukaisesti kohtia, joiden säätämiseen valtuuslakiehdotus ei oikeuta ja joiden perustuslakivaliokunta katsoo hallituksen käsityksestä poiketen vaativan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä

ei toisaalta ole lausunnossaan asiaa käsittelevälle erikoisvaliokunnalle ottaa kantaa lain sisältöä koskeviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ohi valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta toteaa ainoastaan, ettei ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista säätää sekä valtuuslakia että valtuuslain nojalla annettavaa lakia valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n edellyttämällä tavalla, vaan valtuuslakiehdotusta tulisi täydentää vastaavasti taikka kalastuslakiehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämistä edellyttävät ja valtuuslakiehdotukseen sisällyttämättömät kohdat poistaa tai muuttaa, siltä osin kuin niiden sisältö on ristiriidassa perustuslain kanssa, tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ottaen huomioon kalastuslain säädännön uudistamiseen liittyvät kokonaistarpeet.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia hallituksen esityksen johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 214 (1980 vp.) sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyssä järjestyksessä,

että toinen lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä, jos valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä vaativat kohdat poistetaan tai muutetaan valiokunnan esittämällä tavalla taikka niitä koskeva maininta sisällytetään ensimmäiseen lakiehdotukseen ja valiokunnan esittämät muut säätämistä edellyttävät kohdat otetaan asianmukaisesti huomioon,

että kolmas ja neljäs lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä, ja

että ensimmäinen lakiehdotus säädettäisiin ottaen huomioon valiokunnan edellä esittämät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, varapuheenjohtaja Liedes, jäsenet Eenilä, Elo,

Hägglom, Kemppainen, Knuuttila, Laitinen, Luttinen, Muroma, Männistö, Pelttari, Pokka, Söderman, Tuomaala, Väänänen ja Zyskowitz.

Eriäviä mielipiteitä

I

En ole voinut eräiltä osin yhtyä valiokunnan enemmistön kannanottoon koskien hallituksen esitykseen n:o 214 (1980 vp.) liittyviä sääntämisyjärjestyskysymyksiä ja esitän kunnioittaen eriävänä mielipiteenäni seuraavaa.

Hallitusmuodon 6 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on lain mukaan turvattu omaisuuden puolesta. Vesialueen omistusoikeus on sellainen varallisuusarvoinen etu, joka kuuluu tämän suojan piiriin. Kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen sisältyy sekä oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyödyntämiseen että oikeus järjestää kalavesien muu käyttö ja hoito. Kalastusoikeus on vesialueen omistusoikeuden olennainen osa. Yleisen kalastusoikeuden laajentaminen merkitsee omistajan käyttöoikeuden rajoittamista samassa suhteessa kuin muiden kalastusoikeutta vesialueella lisätään. Valiokunnan enemmistö onkin tämän huomioon ottaen lausunnossaan aivan oikein todennut, että kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaisen, periaatteessa yleisen onginta- ja pilkintäoikeuden käyttö voi joissakin tapauksissa muodostua laadultaan ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se on ristiriidassa omaisuuden eli vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa, joten siitä säättäminen edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista sääntämisyjärjestystä. Valiokunnan enemmistö on kuitenkin mielestäni päätenyt väärään johtopäätökseen siinä, että se katsoo muualla kalastuslakiehdotuksessa onginta- ja pilkintäoikeuden käyttöä siinä määrin rajoitetun tai tehdyn sen rajoittaminen tai kokonaan kieltäminen siinä määrin mahdolliseksi, että yleinen onkimis- ja pilkkimisoikeus ei kalastuslakiehdotuksen mukaisesti järjestettynä loukkaa omaisuuden perustuslainsuojaa.

Mielestäni pilkintäoikeus toisen vesialueella loukkaa kaikissa tapauksissa vesialueen omistajan hallitusmuodon 6 §:n mukaista omaisuuden suojaa. Onkimis- ja pilkintäoikeuden laajentamisessa on kysymys puuttumisesta vesialueen omistajalle kuuluvaan oikeuteen kalastaa tai määrätä siitä. Pilkintämaksu ei ole korvaus tuon oikeuden luovuttamisesta kuten valiokunnan enemmistökin on katsonut. Kalastuslakiehdotuksen järjestelmä ei rajoita pilkkijöiden määrää vesialueilla ja pilkintämaksu on aina sama pilkintärasituksesta ja vesialueen kalakannan laadusta riippumatta. Kalastuslakiehdotuksen 11 §:n tai ehdotuksen muillakaan säännöksillä ei ole sellaista merkitystä, että ne sääntämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla rajoittaisivat periaatteessa yleisen pilkintäoikeuden hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuuden suojan vastaisuutta. Kalastuslakiehdotuksen 11 §:n avulla ei voida pilkkimisen haittoja tehokkaasti rajoittaa, sillä pilkkiminen kalastustapana ei muutu muuksi eikä alueellisia rajoituksia ole helppo järjestää. Täydellisen pilkintäkiellon aikaansaaminen on myös verrattoman hankalaa ja byrokraattista verrattuna nykyiseen lupaan perustuvan järjestelmän joustavuuteen. Vesialueemme ovat suurimmaksi osaksi yksityisten vesialueita ja suuressa osassa niistä kalastuskunnat eli vesialueiden omistajat ovat omalla kustannuksellaan istuttaneet arvokkaita kaloja vesialueelleen, joten tilanne, jossa lohensukuisia kaloja pilkittäisiin vain Lapissa, tuskin jäänee poikkeukselliseksi.

Jos tarkastellaan yleisen onginta- ja pilkintäoikeuden merkitystä hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti soveltamien arviointiperusteiden pohjalta, on selvää, että yleinen onginta- ja pilkintäoikeus, sitenkin rajoitettuna

kuin hallituksen kalastuslakiehdotuksessa on esitetty, on selvästi ristiriidassa omistajan normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön kanssa. Tämän vuoksi katson, että yleisen pilkintäoikeuden laajentaminen myös aikuisväestön osalta vaatii kaikilta osiltaan valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyä menetelyä ja siten sen mukaista mainintaa valtuuslaissa, jotta kalastuslakiehdotus voitaisiin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Katson siis, kuten valtiokunnan enemmistökin, ettei pilkintämaksulla ole merkitystä sääätämisyjärjestyksen arvioinnille, koska ei ole mitään takeita siitä, että pilkintämaksuista jollekin kalaveden omistajalle tuleva osuus vastaa niitä menetyksiä ja haittoja sekä lisääntyneitä hoitokustannuksia, joita pilkintä hänen vesialueellaan suoranaisesti aiheuttaa.

Pilkintämaksu on kuitenkin olennainen siinä mielessä, että kalastuslakiehdotuksessa esitetään kalaveden omistajien hoitovelvoitteita suuresti lisääväksi ja toisaalta annettavaksi lisää kalastusoikeuksia henkilöille, joilla ei ole mitään velvollisuuksia kalavesien hoitoon nähden. Tä-

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 1981

Juhani Laitinen

II

Yhdyn edustaja Luttisen ym. eriävään mieliteeseen kaikilta muilta osin paitsi 14 §:n 1 momentin kohdalla, joka edellyttäisi mielestäni vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä silloin,

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 1981

Pentti Liedes

III

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä n:o 214 (1980 vp.) on käsitelty laajalti vesialueen omistajan oikeusasemaa ja valiokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvät lait poikkeavat useassa kohdin hallitusmuodon 6 §:ssä säädetystä omaisuuden suojasta. Hallituksen esityksen sisältämät lait eivät kuitenkaan merkitse suoranaista puuttumista omaisuuden suojaan, sillä laeilla

ten on vain asianmukaista, että pilkintämaksuja kannetaan ja että niistä kertyvät maksut käytetään kalavesien hoitoon. Valtiosääntöoikeudellisesti nämä maksut eivät kuitenkaan oikeuta laajentamaan yleistä onginta- ja pilkintäoikeutta tavallisella lailla.

Edellä esitettyyn viitaten katson, että valtiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää, että yleisen onginta- ja pilkintäoikeuden laajentaminen edellyttää hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuudensuojan vastaisena valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista sääätämisyjärjestystä kaikilta osiltaan ja että hallituksen valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 1 kohtaa olisi tullut täydentää kuulumaan seuraavasti:

1 §

Lailla voidaan säätää:

1) että jokaisella kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvalla on oikeus harjoittaa onkimista kunnassa olevilla vesialueilla sekä että jokaisella henkilöllä on oikeus maksusta harjoittaa pilkkimistä kaikkien kalastuspiirien alueilla.

kun on kysymyksessä kalastusoikeuksien lunastaminen paikalliselta väestöltä vesioikeuksia nykyisin omistaville voimayhtiöille.

ei oteta vesialueita niiden omistajilta. Lait ensisijassa rajoittavat tai supistavat vesialueen käyttöoikeutta: eräissä tapauksissa muutkin kuin vesialueen omistajat saavat ottaa vesialueelta uusiutuvia luonnonvaroja, ts. kalastaa toisen omistamalla vesialueella.

Hallitusmuodon 6 § suojaa omistajaa käyttöoikeuden suhteen, mutta käyttöoikeuden suoja on heikompi kuin perustuslainsuoja omaisuuden

ottamista vastaan. Käyttöoikeutta voidaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa, mikäli rajoitus on kohtuullinen, järkevä ja yhteiskuntakehitykseen soveltuva. Rajoituksia arvioitaessa on punnittava vastakkain omistajan oikeusasemaa ja toisaalta niitä yhteiskunnallisia tarpeita, jotka puhuvat käyttörajituksen puolesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kuitenkin asetettu hyvin yksipuolisesti tutkimaan lakiehdotuksia vain vesialueen omistajan näkökulmasta. Valiokunnan lausunnossa ei yritetäkään punnita vastakkain toisaalta kalastusoikeuden rajoitusta omistajan näkökannalta, toisaalta niitä yhteiskunnallisia etuja, joita esitetyt kalastamisoikeuden uudelleenjärjestelyt tuottavat. Tästä on ollut seurausena, että valiokunta on useassa kohdin asettunut perusteettomasti puoltamaan tietyn rajoituksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Päinvastaiseen tulkintaan olisi päästy, jos olisi todettu, että kalastaminen on vanhastaan ollut Suomen kansalaiselle kuuluva jokamiehen oikeus. Kun ihmiset ovat vuosisatojen ajan voineet kalastaa toisten omistamilla vesialueilla oloissa, jolloin kalavarojen riittävyys on taannut sen, ettei kalastus ole häirinyt vesialueen omistajankaan oikeuksia kohtuuttomasti, on jokamiehen oikeuden kaltaisella kalastusoikeudella ollut monia myönteisiä ja yhteiskunnan kannalta edullisia vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi myös tullut kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa on voitu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tehdä sallituksi se, että kansalaiset voivat vapaasti liikkua luonnossa, niin maakuin vesialueilla, sekä käyttää hyväkseen maanomistajan luvatta erinäisiä luonnonvaroja kuten vettä, marjoja, sieniä jne. Kalastusoikeuksien laajentaminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä — samalla kun turvataan vesialueen omistajan oikeusturva ja kohtuullinen oikeus käyttää hyväkseen vesialueensa kalavarat — onkin katsottava sellaiseksi kohtuulliseksi, järkeväksi ja yhteiskuntakehityksen nykyvaiheeseen soveltuvaksi toimeksi, joka voidaan toteuttaa HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen estämättä.

Valiokunnan lausunnon yksityiskohdista on lisäksi todettava seuraavaa:

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkastellaan valtuuslakiehdotuksen 1 §:n 4 kohdan ja kalastuslakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin välistä suhdetta ja todetaan, että valtuuslaki-

ehdotus tekee hallitusmuodon mukaiseen omaisuudensuojaan laajemman poikkeuksen kuin kalastuslakiehdotuksen mukaan on tarpeen. Vaikka valiokunta katsookin, ettei tällaiselle menettelylle sinänsä ole valtiosääntöistä esitettyä, valiokunta huomauttaa, että olisi asianmukaisempaa, että poikkeuksia perustuslaista tehdään vain siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä. Tätä kantaansa ei valiokunta lainkaan perustele ja mielestämme se onkin virheellinen. Lainsäädännössä saattaa olla useinkin tarkoituksenmukaista, että valtuuslakiin otetaan laajempi poikkeussäännös kuin sääntämishetken tarve vaatii. Säädettyä laajempaa valtuutta voidaan myöhemmin tarvita esim. olosuhteiden muututtua. Näin ollen laajennettujen valtuuksien myöntäminen saattaa olla lainsäädäntöteknisesti perusteltua eikä ole asianmukaista todeta, kuten valiokunnan lausunnossa, että valtuuslain sisältämä poikkeus perustuslaista on säädettävä vähimmäistasoon.

Lausunnossa arvioidaan kalastuslakiehdotuksen 16 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiä, joiden mukaan vesialueen omistaja voidaan, jos alueen käyttämättä jättäminen aiheuttaisi olennaista kalakannan hoitoon ja kalastukseen liittyvää haittaa vesistössä, kehottaa vuokraamaan alue ammattikalastusta varten ja jos omistaja ei kehotusta noudata, tuomioistuim voi velvoittaa hänet sallimaan tietynlaisen pyynnin alueella tai kustantamaan ne muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen käyttämättä jättämisestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi. Valiokunta katsoo, että oikeusturvan kannalta on oleellista että vain tuomioistuim voi määräyksen antaa ja että määräys tapahtuu vain korvausta vastaan. Valiokunta rinnastaa järjestelyn hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa säädettyyn pakkolunastukseen, joten oikeudesta luopumaan velvoittaminen voisi tapahtua vain yleiseen tarpeeseen ja täyttää korvausta vastaan. Mielestämme tällainen pakkolunastuskäsitteen laajennus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu. Pakkolunastus tarkoittaa omaisuuden ottamista valtiolle tai muulle julkisyhteisölle. Siitä ei ole nyt kysymys vaan järjestystoimenpiteestä, jolla halutaan varmistaa se, että vesialueita käytetään järkevästi ja yleisen ja yksityisen edun vaatimusten mukaan. Rinnastus pakkolunastukseen osoittautuu virheelliseksi kun muistetaan, että pakkolunastuksessa todella tahdotaan ottaa tietty varallisuus yhteiskunnan käyttöön. Nyt esillä olevassa tapauksessa olisi ihanteellista jos kenenkään vesialueita ei tarvitsisi ottaa käyt-

töön vaan jokainen hoitaisi vesialueensa asianmukaisesti. Säännöksen tarkoituksena ei siis ole — toisin kuin HM 6, 3 §:n pakkolunastussäännösten mukaan — varallisuuden ottaminen pois ja yhteiskunnan käyttöön, vaan kyseessä on hyvän järjestyksen ja vesialueiden järkevän käytön sanktioiva menetelmä. Se voitaisiin rinnastaa vaikkapa menettelyyn, jossa vesialueiden hoidon laiminlyöminen säädettäisiin rangaistavaksi ja laiminlyöjä voitaisiin sakon tai muun seuraamuksen uhalla velvoittaa hoitamaan varallisuuttaan yhteisen edun vaatimalla tavalla. Katsomalla, että tällainen vesialueiden järkevän hoidon takaamiseksi kehitetty järjestelmä on perustuslain vastainen perustuslakivaliokunta vakavasti heikentää mahdollisuuksia kehittää lainsäädännössä nykyaikaisen yhteiskunnan edellyttämiä ohjaus- ja valvontamekanismeja.

Emme myöskään voi hyväksyä periaatetta, jonka mukaan järjestely on välttämättä järjestettävä tuomioistuinteitse. Nykyaikana hallintoviranomaisten päätöksenteko sekä ratkaisut välillisen valtionhallinnon alueella ja muissa hallintoyksiköissä on niin täsmällistä ja oikeusturvan takein järjestettyä, että kansalaisten oikeusuoja on niissäkin aivan riittävästi järjestetty. On lisäksi kyseenalaista, onko tuomioistuimilla kaikissa tapauksissa riittävää asiantuntemusta ratkaista kalastuksen erityisasiantuntemusta vaativia asioita. Lisäksi asioiden käsittely voi niissä myös kohtuuttomasti viivästyä, kuten useat esimerkkitapaukset mm. Kemijoelta osoittavat.

Lausunnossa valiokunta käsittelee kalastuslakiehdotuksen 14 §:n 1 ja 3 momentissa ja 25 §:n 2 momentissa kalastukseen liittyvien oikeuksien lakkauttamista. Valiokunta rinnastaa menettelyn perusteluilla Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettuun pakkolunastukseen. Emme voi hyväksyä myöskään tällaista pakkolunastuskäsitteen laajentamista. Pakkolunastukselle on ominaista, että varallisuus siirretään omistajalta toiselle. Jos esim. yhteiskunnan tarpeisiin vaikkapa rautatien pohjaksi tarvitaan yksityisen omistamaa maata, ja

omistaja ei suostu maata luovuttamaan vapaaehtoisin kaupoin, varallisuus voidaan pakkolunastaa. Nyt esillä olevassa tapauksessa ei ole kysymys omaisuuden siirrosta vaan tiettyjen oikeuksien lakkauttamisesta vain olosuhteissa, jolloin ne olennaisella tavalla voisivat haitata vesialueen kokonaiskäyttöä. Omaisuuden pakkootosta ei ole kysymys, joten myöskään pakkolunastusedellytyksiä ei voida tällaiselta toimenpiteeltä vaatia. Tiedossa ei ole myöskään, että v. 1951 säädetyn kalastuslain pohjalta olisi tällaisiin toimenpiteisiin kertaakaan ryhdytty.

Lausunnossa käsitellään kalastuslakiehdotuksen 132 §:n säännöstä, jonka mukaan eräät vuokraoikeudet voivat raueta. Valiokunta toteaa suoraviivaisesti, että säännös merkitsee hallitusmuodon mukaisen omaisuudensuojan alaan kuuluvan sopimusvapauden vastaista taannehtivaa puuttumista voimassaoleviin varallisuusarvoisiin sopimuksiin, joten säännös edellyttää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista säätämisyjärjestyksiä. Tähän on todettava, ettei perustuslakeihin sisälly taannehtivuuden kieltoa, vaan kussakin tapauksessa on erikseen harkittava, mikä merkitys lain säätämällä tulemaan voimaan taannehtivasti on kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Huomiota kiinnittää myös valiokunnan kannanottojen jyrkentyminen varsin lyhyen ajan sisällä: käsitellessään ehdotusta soranottolaiksi valiokunta tarkasteli eräiden soranottosopimusten raukeamista, muttei pitänyt sitä perustuslain vastaisena vaan tyytyi katsomaan, että sanotunlaisia taannehtivia järjestelyjä tulisi välttää. Mielestämme olisi tässäkin tapauksessa katsottava, ettei taannehtivuus sinänsä ole perustuslain vastaista vaan lainsäätäjällä voi vapaasti arvioida, milloin tietty taannehtiva säännös on tarpeen vaatima, milloin taas taannehtivasta säännöksestä on luovuttava sen haitallisten seurausten takia. Valiokunta on nyt esillä olevassa lausunnossa ottanut aikaisempaan nähden tiukennetun ja lainsäätäjän valtaa rajoittavan kannan vailla riittäviä perusteita.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 1981

Matti Luttinen
Jacob Söderman

Paula Eenilä
Mikko Elo
Sakari Knuutila

Arvo Kempainen
Lauha Männistö

