

Pekka Länsineva
OTT, valtiosääntöoikeuden dosentti
Erikoistutkija, Turku Institute for Advanced Studies
Turun yliopisto
pekka.lansineva@utu.fi

Syyskuu 2009

Erillisselvitys maa- ja metsätalousministeriölle

Perustuslain perusoikeussäännösten suhde vesialueen omistajan määräämisoikeuteen

1. Johdanto

Tämä pienimuotoinen selvitysraportti on laadittu maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta. Toimeksiannon mukaan erillisselvityksen tarkoituksena on muun muassa selvittää, millaisin edellytyksin omistamisen yhtä osa-aluetta, oikeutta määrätä kalastuksesta, voidaan perustuslain näkökulmasta rajoittaa ja miten omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden näkökulmasta on arvioitava ministeriössä valmisteilla olevaa kalastuslain 8 §:n muutosehdotusta, jonka tavoitteena on kalastusmatkailuyritysten toimintaedellytysten parantaminen. Selvityshanke on toteutettu maa- ja metsätalousministeriön myöntämien yhteistutkimus-määrärahojen turvin.

2. Kalastuslainsäädännön ja perustuslain suhde; tradition painolasti

Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna kalastuslain suhde perustuslakiin näyttää olleen melko kompleksinen ja siihen on traditionaalisesti liittynyt tiettyjä erityispiirteitä ja sensitiivisyyttä erityisesti omaisuuden perustuslain suojan kannalta. Suhteutettuna ko. lainsäädännön yleiseen yhteiskunnalliseen merkitykseen voidaan kalastuslainsäädännön säätämishistoriassa nimittäin tunnistaa jonkinasteista omaisuudensuoja(yli)herkkyyttä, joka lienee ainakin osittain yhteydessä aihepii-

riin liittyviin poliittisiin erimielisyyksiin ja vastakkainasetteluihin. Myös erilaiset historialliset syyt selittänevät osaltaan kalastuslainsäädännön omaisuudensuojasensitiivisyyttä. Yhteiskunnalliselta merkitykseltään melko vähäisetkin muutokset ja tarkistukset kalastuslainsäädäntöön ovat varsin tyypillisesti päätyneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi ja takavuosina valiokunnan lausuntoihin on myös toistuvasti liitetty eriäviä mielipiteitä kun valiokunnassa ei ole kyetty saavuttamaan asiaa koskevista perustuslain tulkinnoista yksimielisyyttä. Kiintoisa erityispiirre kalastuslain säätämishistoriassa liittyy myös siihen, että monet sääntelyn uudistushankkeet ovat tulleet vireille kansanedustajien lakialoitteiden pohjalta eikä tyypilliseen tapaan hallituksen esitysten muodossa.

Perinteisenä - ja näihin päiviin asti noudatettuna - lähtökohtana omaisuudensuojan ja vesialueen omistukseen perustuvan kalastusoikeuden välisen suhteen osalta voidaan pitää tulkintaa, joka on ehkä selkeimmin muotoiltu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa 13/1989 vp. Tuossa lausunnossa todettiin muun ohella seuraavaa:

”Kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä 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 lukuisissa muissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on toistanut kyseisen kannan, jonka mukaan vesialueen omistukseen¹ kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslain mukaista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen (ks. esim. PeVL 13/1979, 5/1981 ja 8/1996 vp).

Sen lisäksi, että vesialueen omistajan kalastusoikeuden on katsottu nauttivan omaisuuden perustuslainsuojaa oli pitkään vallalla tulkinta, jonka mukaan kyseinen oikeus nautti poikkeuksellisen ehdotonta perustuslaillista suojaa siten, että ko. oikeuteen kohdistettavat rajoitukset voitiin toteuttaa ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla. Erityisesti tämä kanta

¹ Tässä selvityksessä sivuutetaan kysymykset, jotka koskevat muuhun kuin kiinteistönomistukseen perustuvien kalastusoikeuksien perustuslainsuojaa. Tällaisia ovat esimerkiksi eräät nautintaperusteiset perinteiset kalastusoikeudet pohjoisimpien kuntien alueella, joiden on myös katsottu nauttivan perustuslainsuojaa (ks. esim. PeVL 7/1978 vp, 5/1981 vp, s.6, 30/1993 vp ja 27/1997 vp).

liittyi sellaisiin omistajan kalastusoikeuden rajoituksiin, jotka olivat seurausta yleisen kalastusoikeuden laajennuksista. Näkemyksen taustalla lienee alun perin ollut korkeimman oikeuden vuonna 1939 antama lausunto silloisen kalastustoimikunnan tekemän lakiehdotuksen johdosta. Korkein oikeus oli nimittäin tuolloin todennut, ”että säännökset, joilla yleistä kalastusoikeutta yksityisten vesialueella laajennetaan, loukkaavat hallitusmuodon tunnustamaa yksityisen omistusoikeuden periaatetta, ja ettei niistä sen vuoksi voi säätää yleisellä lailla”.²

Tähän tulkintalinjaan liittyen kalastuslainsäädäntö on vuoden 1951 laista saakka rakentunut kahden rinnakkaisen lain järjestelmän varaan, jossa varsinaisen kalastuslain rinnalle on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslakina voimaan säädös, johon on sisällytetty sellaiset säännökset, joiden on lain säätämishetkellä katsottu merkitsevän yleisen kalastusoikeuden laajentamista ja sitä kautta omistajan kalastusoikeuden kavennusta (suhteessa aiemmin vallinneeseen oikeustilaan) tavalla, joka ei ollut sopusoinnussa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa.³ Niinpä perustuslakivaliokunta eräissä 1960-luvulla antamissaan lausunnoissaan, joissa oli kysymys yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta (tuolloin sallitun onkimisen ohella mm. pilkkimiseen oikeuttavaksi), arvioikin ehdotuksia vain siltä kannalta, mahtuivatko ne läpi siitä ”aukosta”, joka yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta annetulla poikkeuslailla oli omaisuuden suojan ”muuriin” tehty.⁴ Kummassakin tapauksessa valiokunta päätyi siihen, että lakiehdotukset laajensivat yleiskalastusoikeutta ja kavensivat siten omistajan kalastusoikeutta tavalla, johon kyseinen poikkeuslaki ei antanut valtuutta. Näin ollen kyseiset lakiesitykset oli valiokunnan mukaan mahdollista toteuttaa ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen.

3. Tulkintalinjan kehityksestä

Jonkinlaista tulkintalinjan muutosta ja luopumista edellä kuvatusta ehdottoman suojan opista merkitsi perustuslakivaliokunnan lausunto 5/1981 vp, joka koski nykyisen kalastuslain säätämiseen johtanutta lakiesitystä (HE 214/1980 vp).⁵ Tällä kerralla valiokunta omaksui omaisuuden suoja-asioissa yleisemminkin noudattamaansa linjaa vastaavan käsityksen siitä, että vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus kyllä nauttii omaisuuden perustuslainsuojaa, mutta tuo

² Ks. HE 59/1950 vp kalastuslainsäädännön uudistamisesta, s. 3 ja PeVL 5/1981 vp, jossa analysoidaan tarkemmin kyseistä KKO:n kannanottoa.

³ Kalastuslaki 503/1951 ja laki yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta 504/1951. Vastaava kahden säädöksen malli omaksuttiin myös nykyistä kalastuslakia (286/1982) säädettäessä kun sen rinnalla hyväksyttiin poikkeuslakina Laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982).

⁴ PeVL 6/1961 vp ja 4/1968 vp.

⁵ Tässä yhteydessä voitaneen todeta, että perustuslakivaliokunnan 1970-luvun kalastusta koskevat lausunnot liittyivät lähinnä maan pohjoisen alueen kalastuksen erityiskysymyksiin.

suoja ei ole ehdotonta eli tällainen oikeus ei ole turvattu kaikenlaisia käyttörajoituksia vastaan. Valiokunta viittasi tässä yhteydessä omaisuuden suoja-asioissa jo pitkään noudatettuun tulkintalinjaan, jonka mukaan omistajan varallisuus oikeuksille annettava suoja ei ole ehdotonta, vaan ”tavallisella lailla voidaan säätää rajoituksia, jotka eivät loukkaa omistajan normaalia, kohtuullista ja järkevää omaisuuden käyttöä”.⁶ Melko laajojen perustelujen ja tarkastelujen jälkeen valiokunta päätyi tuolloisessa lausunnossaan siihen, ettei ehdotetun kaltainen yleinen onginta- ja pilkintäoikeus (johon sisältyi tiettyjä rajoituksia) loukannut omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, joten ehdotus voitiin säätää tavallisella lailla. Näin ollen onkimiseen ja pilkkimiseen valtuuttava säännös voitiin poistaa kalastuslain rinnalla säädettävänä olleesta poikkeuslaista, koska tällainen toiminta oli sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Seuraava merkkipaalu perustuslakivaliokunnan kalastuslainsäädäntöä koskevassa tulkintalinjassa voidaan paikantaa valiokunnan lausuntoon 8/1996 vp, jossa arvioinnin kohteena oli kysymys yleiskalastusoikeuden laajentamisesta onkimisen ja pilkkimisen lisäksi myös viehekalastusoikeuteen. Tässä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeisessä valiokunnan lausunnossa omaisuuden suoja-arvioinnin lähtökohdat olivat varsin samankaltaiset kuin vuoden 1981 lausunnossakin. Valiokunta lähti lausunnossaan liikkeelle siitä, että yleiskäyttöoikeuden laajentaminen ehdotetulla tavalla kattamaan myös viehekalastuksen ”merkitsee omistajan käyttöoikeuden rajoittamista samassa suhteessa kuin muiden yleistä kalastusoikeutta vesialueella lisätään”.⁷ Uutta tässä lausunnossa oli lähinnä se, että siinä kuten muissakin perusoikeusuudistuksen jälkeisissä lausunnoissa käytettiin ehdotetun rajoituksen perustuslainmukaisuuden keskeisinä arviointikriteereinä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.⁸

Yleisten rajoitusedellytysten rinnalla tuossa lausunnossa tukeuduttiin vielä myös klassiseen omaisuuden suojan normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kriteeriin. Tämän normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön kriteerin osalta on kuitenkin syytä todeta, että sittemmin ja viimeistään 2000-luvulle tultaessa perustuslakivaliokunta näyttää kokonaan luopuneen

⁶ Ks. normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuuden käytön klassisesta kriteeristä esim. Hidén, Mikael, ”Normaali, kohtuullinen ja järkevä” ja muita kuvauksia, Hajahuomioita suhtautumisesta perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin, LM 2002, s. 1168-1184 ja Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002, s. 254-255. Jäljempänä tässä esityksessä käytetään myös lyhennettä NKJ-kriteeri.

⁷ Tarkemmassa analyysissä kyseistä lausumaa voitaneen pitää hivenen epätarkkana siinä mielessä, että esityksen vaikutuksia omistajan omaan ”käyttöoikeuteen” voi olla vaikea täsmällisesti osoittaa, mutta sen sijaan omistajan määräysvaltaa päättää omaisuutensa käytöstä ehdotus epäilemättä kaventaa.

⁸ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5 ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, WSLT 2001.

kyseisen kriteerin käytöstä ja arvioi nykyisin myös omaisuudensuojarajoituksia muiden perusoikeusrajoitusten tapaan yleisten rajoitusedellytysten pohjalta.⁹

Pitkällisen pohdinnan ja monipuolisen pro ja contra argumentaation jälkeen valiokunta päätyi kyseisessä lausunnossaan 8/1996 vp siihen johtopäätökseen, ettei ehdotetulla tavalla rajattu yleinen viehekalastusoikeus loukannut omistajan oikeutta kalastukseen tavalla, joka olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, joten ehdotus voitiin valiokunnan mukaan toteuttaa tavallisella lailla.

4. Perustuslakivaliokunnan lausunnon 8/1996 vp tarkempaa analysointia

On ilmeistä, että edellä tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausunto 8/1996 vp tulee olemaan varsin keskeisessä asemassa arvioitaessa tämän selvityksen kohteena olevan lakiehdotusluonnoksen perustuslainmukaisuutta. Onhan nyt suunnitteilla olevassa lakiehdotuksessa kysymys jälleen uudesta lainsäädännöllisestä askeleesta, jolla yleiskalastusoikeutta eräässä suhteessa laajennettaisiin sallimalla viehekalastuksen harjoittaminen yksityisten omistamilla vesialueilla paitasi yksittäisille viehekalastusmaksun suorittaneille kalastajille myös kalastusmatkailuelinkeinoa harjoittavien yritysten organisoimille enintään 12 hengen ryhmille.

Tästä syystä on tarpeen analysoida kohtalaisen yksityiskohtaisesti, millaisten näkökohtien, argumenttien ja päätelmien varaan perustuslakivaliokunta vuoden 1996 ratkaisunsa perusti. Pääosin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testin varaan perustuvassa arvioinnissaan valiokunta painotti erityisesti seuraavia seikkoja:

- rajoituksesta säädettiin lakitasolla
- riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti
- sen taustalla oli hyväksyttävä yhteiskunnallinen tarve (virkistyskäyttö)
- asiallisesti viehekalastusoikeus ei ratkaisevasti poikennut onkimisesta ja pilkkimisestä, joista oli voitu säätää tavallisella lailla
- kysymys ei ollut omaisuudensuojan ytimeen ulottuvasta rajoituksesta
- * perusteellisimmin valiokunta arvioi ehdotusta suhteellisuusvaatimuksen kannalta, jonka yleistä sisältöä se eritteli seuraavasti:
 - rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi
 - rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan
 - * tässä asiassa suhteellisuusvaatimuksen toteutumista arvioitaessa tuli valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota mm:
 - viehekalastuksen tehokkuuteen

⁹ Viimeksi valiokunta on tukeutunut NKJ-kriteeriin lausunnossaan 5/2000 vp.

- kalastuksen kohteena olevan kalakannan laatuun ja määrään
- viehekalastuksen vaikutukseen vesialueen pysyvän tuoton kannalta
- kalastusoikeuden haltijan tarpeisiin, menetyksiin ja kustannuksiin
- * arvioidessaan ehdotusta konkreettisesti em. kriteerien pohjalta valiokunta totesi muun ohella että:
 - viehekalastus oli onkimista ja pilkkimistä tehokkaampi kalastustapa
 - sen kohteena olivat erityisesti suuret petokalat, joihin usein liittyy istutustoimintaa
 - yleisen kalastusoikeuden laajenemisen seurauksena vesialueisiin kohdistuisi siten jonkin verran aiempaa merkittävämpi uusi ulkopuolinen rasitus
 - em. seikkojen yhteisvaikutuksena yleisen viehekalastusoikeuden käyttö saattoi ainakin joissakin tapauksissa muodostua laadultaan ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se loukkaisi omistajan oikeutta vesialueensa NKJ-käyttöön
 - * toiseen suuntaan puhuvina argumentteina valiokunta toi esiin, että viehekalastus olisi kuitenkin monin tavoin rajoitettua:
 - sitä saisi harjoittaa vain yhdellä vavalla tai vieheellä + vetouistelussa yhdellä painovieheellä
 - oikeus ei ulottuisi lohi- ja siikapitoisiin vesistöihin eikä kalastuskieltojen alueelle
 - viehekalastuskilpailut ja muut vastaavat tilaisuudet olisivat sallittuja vain omistajan luvalla
 - yritysten järjestämä organisoitu viehekalastus toisen vesialueella olisi luvanvaraisuuden piirissä
 - omistajan, vuokramiehen ja ammattikalastajan mahdollisuudet käyttää kalastusoikeuttaan eivät saisi kohtuuttomasti vaikeutua
 - yleiskalastuksesta ei saisi aiheutua tarpeettomasti haittaa tai häiriötä rannan omistajille tai haltijoille
 - viehekalastusta olisi rajoitettu toisen pyydyksen tai asutun rannan läheisyydessä eikä se saisi haitata muuta kalastusta
 - sille voitaisiin asettaa lisärajoituksia viranomaispäätöksin
 - viehekalastusmaksuista kertyvät varat jaettaisiin kalavesien omistajille
 - * edellä mainittujen yleistä viehekalastusoikeutta rajoittavien näkökohtien johdosta lainsäädäntö ehkäisi valiokunnan mukaan riittävästi sen, että viehekalastus voisi muodostua uhkaksi kalakannalle ja vesialueen pysyvälle tuotolle
 - omistajan asemaa suojattiin minimoimalla viehekalastuksesta johtuvia haittoja
 - omistajan oikeus käyttää vesialuettaan kalastukseen ja muuhun tarpeeseen säilyi
 - * lisäksi kalakanta oli valiokunnan mukaan jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja kalastusoikeus omaisuudensuojaa nauttivana omaisuuslajina varsin erityislaatuinen
- * Kaikkien em. tekijöiden yhteisvaikutuksena perustuslakivaliokunta päätyi arviolleen siihen, ettei vuoden 1996 ehdotus viehekalastusoikeudesta loukannut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa suhteellisuusvaatimusta eikä myöskään omistajan oikeutta omaisuutensa NKJ-käyttöön.

Kaikkineen valiokunnan perustelut ja argumentit olivat siis varsin yksityiskohtaiset ja hienojaikoiset. Kenties näiden perustelujen kokonaisuudesta voidaan tehdä se johtopäätös, ettei esitys suinkaan läpäissyt ”sukkana” perustuslainmukaisuustestiä vaan kysymyksessä oli valiokunnan käsityksen mukaan ilmeisesti varsin kiperä tapaus, joka lopulta läpäisi testin ”rima heiluen”.

5. Uudistusehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdista

Seuraavaksi voidaan nostaa esille kysymys siitä, millainen merkitys perustuslakivaliokunnan vuonna 1996 käyttämille arviointikriteereille ja niiden pohjalta esittämille normatiivisille kannanotoille ja vaatimuksille tulisi antaa uuden yleiskalastusoikeutta laajentavan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa. Yhtäältä lienee selvää, ettei valiokunnan käyttämiä kriteerejä ja näkökohtia ole syytä pitää sillä tavalla kiveen hakattuina ja perustuslainmukaisuuden kannalta viimeistä äärirajaa ilmaisevina näkökohtina, etteivät minkäänlaiset yleisen kalastusoikeuden jatkolaajennukset tai muunlainen lainsäädännön kehittäminen jonkin kriteerin suunnassa voisi olla perustuslainmukaista. Toisaalta sellaiset muutokset lainsäädännössä, jotka jollain olennaisella tavalla muuttavat sääntelyä niissä suhteissa, joita perustuslakivaliokunta piti ratkaisevina vuoden 1996 perustuslainmukaisuutta koskevassa perusteellisessa arvioinnissaan, vaativat tuekseen verrattain vakuuttavia ja painavia perusteluja. Erityisen huolellisesti olisi syytä kyetä perustelevaan sellaiset uudistusehdotukset, joiden voidaan olettaa olennaisesti lisäävän yleisestä kalastusoikeudesta aiheutuvaa rasitusta kalakannalle ja/tai omistajan kalastusoikeuden käytölle.

Nyt käsillä olevan lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on perustelujensa mukaan parantaa kalastusmatkailuelinkeinon harjoittamisen toimintaedellytyksiä muuttamalla kalastuslakia niin, että kalastusmatkailuyrittäjä/kalastusopas voisi järjestää enimmillään 12 henkilön ryhmille mahdollisuuden harjoittaa kalastuslain 8 §:ssä tarkoitettua onkimista, pilkkimistä ja viehekalastusta ilman velvollisuutta hankkia kalastusoikeuden haltijalta lupaa. Uudistusehdotuksen taustalla on muun ohella korkeimman oikeuden rikosasiassa antama ratkaisu 2006:70, jonka mukaan sellaista viehekalastusta, jota kalastusopas elinkeinonharjoittajana oli järjestänyt kolmelle asiakkaalleen, tuli pitää sellaisena nykyisin mukaisena kalastuskilpailua vastaavana järjestettynä tilaisuutena, johon olisi tullut hankkia lupa kalastusoikeuden haltijalta. Lakiehdotusluonnoksessa lähdetään siitä, että luvan hankkimisvelvollisuus vaikeuttaa merkittävästi kalastusmatkailuelinkeinon harjoittamisen edellytyksiä, koska vesialueiden omistus on varsin pirstoutunutta ja lupa olisi niin ollen hankittava hyvin monelta eri taholta. Muutoinkin lupien saaminen on osoittautunut vaikeaksi.

Yleisarviona ehdotuksesta ja sen taustalla olevista tavoitteista ja päättelyketjuista voitaneen sanoa, että se ei peruslinjauksiltaan vaikuta kovin ongelmalliselta perustuslain kannalta. Esityksen taustalla on legitiimi tarkoitus on edistää kalastusmatkailuelinkeinon (PL 18 §) harjoittamisen

edellytyksiä eikä siitä aiheutuva lisärajoitus omistajan asemaan ilmeisesti olisi erityisen merkittävää tasoa. Kuitenkin esityksen läpimenoennusteen parantamiseksi sen sanamuotoja ja perusteita olisi aiheellista vielä hioa ja täydentää. Erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta esityksen jatkotyöstö on tarpeen.

6. Yleisempi näkökulma kalastuksen sääntelyyn muuttuvissa oloissa

Edellä esitetyt näkökannat liittyvät erityisesti sellaisiin kalastuslain osittaistarkistuksiin, jotka rakentuvat keskeisesti nykyinsäädännön varaan ja joita tultaneen muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunnassa arvioimaan todennäköisesti jokseenkin entisenkaltaisten arviointikriteerien pohjalta. Jossain määrin toisin tilannetta lienee mahdollisuus arvioida kalastuslain kokonaisuudistushankkeen yhteydessä. Tällöin nimittäin saattaa olla perusteltua pysähtyä pohtimaan laajemminkin kalastuksen ja sitä koskevan sääntelyn yhteiskunnallista kontekstia ja muuttunutta roolia nimenomaan nykyajan normatiivisessa ja yhteiskunnallisessa kehyksessä ja erilaiset elinkeinorakenteen muutokset huomioon ottaen. Edellä on viitattu siihen, että kalastuslainsäädännön perustuslainmukaisuutta on ollut tapana arvioida melko traditiivisesti ja tulkintalinjoissa saattaa siten olla kumuloituneena mukana tietynlaisia agraariyhteiskunnan ajoilta periytyviä jäänteitä, jotka eivät välttämättä vastaa enää nykyajan todellisuutta ja tarpeita.

Menneinä vuosikymmeninä kysymykset kalastuksesta ovat saattaneet esimerkiksi liittyä nykyistä kiinteämmin ihmisten ravinnonsaannin turvaamiseen ja elannon hankkimiseen ja muiden perustarpeiden tyydyttämiseen. Toki luonnonkalaravinnolla mm. terveellisen ruokavalion näkökulmasta lienee tulevaisuudessakin suuri yhteiskunnallinen merkitys. Tällöin kysymys ei kuitenkaan välttämättä näyttäytyä vain joidenkin yksittäisten keskenään kilpailevien kalan pyytäjärühmien välisenä intressikollisena, vaan yleisemminkin jouduttaneen pohtimaan esimerkiksi, miten turvata kaikille varallisuus- ja muista eroista riippumatta ”equal access to healthy food”.

Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä olisikin aiheellista perusteellisesti ja monipuolisesti selvittää, millainen on kalastuksen rooli ja erilaiset funktiot nimenomaan nyky-yhteiskunnassa ja millaisten intressitahojen välisiä suhteita ja ristiriitoja lainsäädännöllä on tarkoitus järjestää. Onko esimerkiksi niin, että kalastus on nyttemmin suurelta osin ”viihteellistynyt” ja myös vesialueen omistajien kalastukseen liittyvät intressit ovat lähentyneet virkistyskäyttötarpeita ja kysymys on kaikkineen pääosin harrastustoiminnan sääntelystä?

Jos kattavan analyysin tuloksena päädytään siihen, että kalastus on sääntelykontekstina olennaisesti toisenlainen kuin se, jonka varaan alan nykyinen lainsäädäntö on rakennettu, voi perustavanlaatuisenkin lainsäädännön muuttaminen olla perusteltua. Lainsäätäjällä ei tällöin voi olla sidottu esimerkiksi korkeimman oikeuden 70 vuotta sitten omaksumiin näkemyksiin omistajan asemasta, vaan sillä tulee olla mahdollisuus säätää juuri sellainen kalastusnormisto, joka vastaa nyky-yhteiskunnan ja sen jäsenten tarpeita ja joka ottaa tasapuolisesti huomioon kaikkien relevanttien osapuolittajien oikeudet intressit (esim. ammattikalastajat, vesialueen omistajat, virkistyskalastajat, kuluttajat, matkailuelinkeino jne.). Joissakin tapauksissa radikaalien sääntelymuutosten vaikutuksia ihmisten legitimeihin odotuksiin saattaa kuitenkin olla tarpeen pehmentää esimerkiksi riittävän pitkällä siirtymäajalla, mahdollisilla korvauksilla tai vastaavilla järjestelyillä.

Erityisesti luonnonarvojen ja ympäristön monimuotoisuuden merkityksen kasvu (kansallisesti ja globaalisti) on syytä ottaa huomioon kalastuksen sääntelyä laajemmin uudistettaessa. Kalakanta on osa vesistöjen eliöstöä ja itseisarvoista ja monimuotoista luontoa sekä samalla myös rajallinen luonnonvara, jonka säilyttämiseen ja kestäväan hyödyntämiseen koko ihmiskunnalla on yhteinen intressi ja myös vastuu suhteessa tuleviin sukupolviin.

On myös syytä muistaa, että nykyisen kalastuslain voimassaolon aikana sen normatiivinen ympäristö on merkittävästi muuttunut. Tähän liittyy muun ohella perustuslain 20 §:ään kirjattu ympäristövastuusäännös, joka asettaa vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuuden säilymisestä kaikille. Samoin elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauden asema perusoikeutena on perusoikeusudistuksen myötä vahvistunut osana perusoikeusjärjestelmää. Perusoikeusjärjestelmä ei toisin sanoen ole enää niin omaisuudensuojapainotteinen kuin aiemmassa traditiossa.¹⁰ Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistus tullaan niin ollen toteuttamaan merkittävästi erilaisessa perustuslaillisessa kehyksessä kuin voimassaoleva laki säädettiin ja kokonaisuudistuksessa tämä muuttunut kehys on otettava huomioon kiinnittämällä riittävästi huomiota myös muihin perusoikeuksiin kuin omaisuudensuojaan. Lisäksi uudistushanketta toteutettaessa on otettava huomioon, että kalastuksen kansainvälinen normiympäristö on merkittävästi muuttunut.

¹⁰ Ks. lähemmin Lämsineva 2002, s. 38-51 ja 56-72.

Kaiken kaikkiaan kalastusta koskevan uudistettavan sääntelyn lähtökohtana voi niin ollen olla aiheellista harkita muunkinlaisia lähtökohtia kuin nykyinen eli omistajan eksklusiivisen kalastusoikeuden varaan rakentuva sääntelyjärjestelmä. Onhan jo nykydoktriinissakin todettu, että kalakanta ja kalastusoikeus ovat omaisuuslajeina varsin ”erityislaatuista”.

Perustuslain tarkoituksena ei voine olla estää lainsäädännön sopeuttamista vastaamaan nykyajan tarpeita ja muuttunutta normiympäristöä, vaan perustuslain tulkinnat tulee saada sovitettua vastaamaan kulloisiakin oloja ja ihmisten relevantteja suojantarpeita samoin kuin painavia ympäristöarvoja. Esimerkiksi hyvin pitkällekin menevistä kalastusrajoituksista ja –kielloista voidaan epäilyksittä säätää perustuslain estämättä, jos ne ovat välttämättömiä vaikkapa uhanalaisten lajien suojelemiseksi (esim. Saimaan norppa), kalakannan säilyttämiseksi taikka muiden tärkeiden ympäristöarvojen turvaamiseksi. Perustuslain mukainen omaisuudenturva ei anna suojaa sellaisille omaisuuden käyttötavoille, jotka aiheuttavat esim. peruuttamattomia muutoksia merkittävälle luontoarvoille.¹¹ Jos luonnonarvojen suojaamiseksi välttämättömät rajoitukset kohdistuvat yhdenvertaisella tavalla keskenään vastaavassa asemassa oleviin kalastusoikeuden haltijoihin ei perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä voitane johtaa korvausvaatimuksia pitkällekkään menevistä rajoituksista. Sen sijaan jos rajoitukset kohdistuvat hyvin sattumanvaraisesti vain tiettyihin oikeudenhaltijoihin voi julkisen vallan korvausvelvollisuus herkemmin aktualisoitua.¹²

Kalastuslain kokonaisuudistuksen osalta on aiheellista lisäksi pitää mielessä, että aiemmin käytössä ollut poikkeuslain ja tavallisen lain yhdistelmämalli ei enää nykyoloissa kuulune mahdollisiin sääntelytapoihin. Uuden perustuslain myötä omaksutusta poikkeuslakien välttämisen periaatteesta seuraa, ettei poikkeuslakimuotoa voida kotimaista alkuperää olevassa lainsäädännössä normaalioloissa käyttää. Ks. erit. PeVM 10/1998 vp, s. 22-23, jossa todetaan:

»Valiokunta yhtyy esityksen perustelujen tavoin siihen sääntelyn lähtökohtaan, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (PeVL 1 a/1998 vp). Poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslain käyttöala onkin viime aikoina kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen. Kansallisissa laeissa on joitakin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta huolehdittu siitä, että lakien sisältö saatetaan yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan

¹¹ Länsineva 2002, s. 192-193.

¹² Länsineva 2002, s. 199-221, erit. s. 205.

mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina.»

Veli-Pekka Viljanen on kyseisen lausuman osalta todennut: ”Perustuslakivaliokunnan sanoma on selvä: *poikkeuslakien käyttöä tulee välttää puhtaasti kansallisissa yhteyksissä. Ne ovat hyväksyttäviä vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.*”¹³

¹³ Viljanen, Veli-Pekka, Poikkeuslakien välttämisen periaate, Lakimies 1999, 961-972.