

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE KALASTUKSESTA TENOJOEN VESISTÖSSÄ NORJAN KANSSA TEHDYN SOPIMUKSEN LIITTEESSÄ OLEVAN KALASTUSSÄÄNNÖN KORVAAMISESTA UUDELLA KALASTUSSÄÄNNÖLLÄ TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ LAIKSI KALASTUKSESTA TENOJOEN VESISTÖSSÄ NORJAN KANSSA TEHDYN SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA JA SOVELTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 9/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen. Esitykseen sisältyy lakiehdotus kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee voimaan. Tavoitteena on, että sopimus tulee voimaan viimeistään 1.5.2024, jolloin nykyisen kalastussäännön voimassaolo päättyy.

Uuden kalastussäännön tavoitteena on sovittaa kalastusta koskevat määräykset vastaamaan Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaa. Pyrkimyksenä on elvyttää Tenojoen vesistön heikentyneitä lohikantoja ja löytää mahdollisuuksia Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin jatkumiselle hyvin voimakkaita kalastusrajoituksia vaativan ajanjakson yli. Samalla tavoitteena on avata lohenkalastus uudelleen asettamalla sitä varten kriteerit lohikantojen elpymiselle. Kalastussääntöön on lisätty mahdollisuus myöntää poikkeus kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten sekä osallistumislupa, jonka haltija voi osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan verkkopyydyksillä tapahtuvaan kalastukseen. Kalastussääntöön on lisätty matkailijoille tarkoitettu lupa muiden kalalajien kuin lohien kalastukseen.

Esitykseen sisältyy ehdotetun muutoksen vaikutuksia arvioiva jakso ja esityksessä on tarkasteltu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä. Muutetun kalastussäännön määräysten arvioidaan rajoittavan perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista omaisuudensuojaa nauttivan kalastusoikeuden käyttöä, perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyä saamelaiskulttuurin suojaa sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta. Lisäksi määräyksillä todetaan olevan liityntä perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusvaatimukseen ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuussäännökseen. Esityksessä käydään läpi asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja tuomioistuinikäytäntöä. Lisäksi

esityksessä viitataan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleis-sopimukseen (KP-sopimus).

Arvioinnin lähtökohdat

Ensimmäinen kalastussääntö annettiin jo vuonna 1873 ja sen jälkeen sopimuksia on tehty vuosina 1920, 1938, 1953, 1960 ja 1972 (jota muutettiin vuosina 1979 ja 1982), 1989 ja 2016. Kalastussääntöihin on tehty lisäksi useita muita rajoituksia lohikantojen kestäväen käytön mahdollistamiseksi. Tällä hetkellä kalastuksesta Tenojoen vesistössä on määräykset kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa 30 päivänä syyskuuta 2016 tehdyssä kalastussopimuksessa (SopS 41 ja 42/2017) ja sen osana olevassa Tenojoen vesistön kalastussäännössä. Kalastussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin voimaan kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetulla lailla (176/2017). Kalastussopimuksen liitteenä oleva kalastussääntö sisältää käytännön määräykset kalastuksen järjestämisestä rajajokialueella. Siinä määritellään muun muassa kalastajaryhmät ja niiden kalastusoikeuksien käyttö, matkailukalastuslupien määrä alueittain ja viikoittain, kalastusajat, velvollisuus saalisilmoitusten antamiseen sekä toimenpiteet poikkeustilanteissa. Kalastussääntö on määräaikainen. Nykyinen kalastussääntö on voimassa 1.5.2024 saakka.

Tenon vesistön useiden lohikantojen heikko tila edellytti kalastusrajoitusten tiukentamista uudistetun kalastussopimuksen kautta vuonna 2017. Vuoden 2017 kalastussääntö kasvatti paikalliskalastusluvilla (yleinen paikkakuntalaislupa ja paikkakuntalaisen vapakalastuslupa) kalastaneiden vapakalastajien saalisosuutta verkkopyydyksiin ja matkailijaluvilla tapahtuvaan vapakalastukseen verrattuna. Lohikantojen voimakkaan heikkenemisen vuoksi lohenkalastus on ollut kielletty kokonaan Tenojoen vesistössä vuosina 2021–2023 (L 342/2023).

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä on kyse uuden kalastussäännön antamisesta kansainvälisellä sopimuksella eli kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään ja lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta hyväksytään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta koskee perustuslakia, eduskunnan on perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä ehdotus sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esitys koskee olennaisesti saamelaiden oikeuksia ja asemaa. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Lisäksi perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetään, että saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaiden aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65).

Kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 58/2014 vp). Kalastusrajoituksilla on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta. Sopimuksen kohdistuessa kalastukseen nimenomaan Tenojoessa sen sisältämiä rajoituksia on arvioitava myös sen perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältämän säännöksen kannalta, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi kalastusrajoitusten keskeiset perusteet liittyvät perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevien velvoitteiden konkretisoimiseen. Rajoitusten kohdentumisella on merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatuksi yhdenvertaisuuden kannalta. Lisäksi huomioon on otettava perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Kalastusrajoitukset ovat merkityksellisiä myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Niistä keskeisiä perustuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta ovat erityisesti KP-sopimus ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus.

Tällä hetkellä voimassa oleva kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehty sopimus ja laki sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2017 vp). Lisäksi asiassa keskeisen arviointipohjan muodostaa lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä annetun lain käsittelyn yhteydessä annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 27/2022 vp). Huomionarvoista on myös se, että eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä saamelaiskäräjälain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 100/2023 vp).

Esityksessä on kyse rajoituksista kalastusoikeuteen Tenojoella (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 2). Tämän ohella kalastusoikeuksien rajoituksiin tehtäisiin muutamia kalastuksen sallivia poikkeamia. Rajoituksilla on merkitystä useiden perusoikeuksien kannalta, mistä syystä niitä tulee arvioida myös perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta. Kyse on olennaisesti punninnasta perustuslain 20 §:n mukaiseen vastuuseen ympäristöstä kytkeytyvän lohikantojen suojelemisen tarkoituksen sekä perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan kattaman kalastusoikeuden ja 17 §:n 3 momentissa turvatuksi saamelaisten aseman alkuperäiskansana välillä.

Esityksen tavoitteita voidaan pitää etenkin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös huomioden hyväksyttävänä ja painavana perusoikeusjärjestelmän kannalta (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 3). Lisäksi rajoitteista poikkeamista koskevat ehdotukset kytkeytyvät perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisen saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan turvaamiseen eikä niistä ole näistä lähtökohdista valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

Esityksessä tehtyä eduskunnan suostumuksen ja käsittelyjärjestyksen tarkastelua voi pitää varsin asianmukaisena. Merkille pantava on kuitenkin, että esityksen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ei ole juurikaan käsitelty. Esityksessä tehty vaikutusten arviointi vaikuttaa kattavalta.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa voi monin osin kiinnittyä etenkin lausunnossa PeVL 5/2017 vp todettuun ja monessa kohtaa myös lausuntoon PeVL 27/2022 vp. Näin ollen esimerkiksi sopimuksentekovallan delegointivallan ja henkilötietojen suojan osalta tyydyn

viittaamaan niistä lausunnossa PeVL 5/2017 vp (s. 8–9) todettuun. Kiinnitän seuraavassa huomiota eduskunnan suostumuksen tarpeeseen ja käsittelyjärjestykseen kytkeytyviin seikkoihin. Viimeksi mainituilta osin tarkastelen myös perustuslakivaliokunnan erillisen pyynnön mukaisesti asuinpaikan merkitystä kalastusoikeutta määrittävänä tekijänä sekä teen huomioita kalastusluvista perittävistä maksuista.

Eduskunnan suostumus

Esitykseen sisältyy sopimusmääräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskeva jakso sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä käsittelevä jakso. Viimeksi mainitussa jaksossa on tuotu esille perustuslain 94 §:n 1 momentti kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä sekä muutama siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto. Esityksen mukaan kalastussäännössä on lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja niiden hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslain esitöissä todetaan, että sopimusmääräyksen kuuluu lainsäädännön alaan, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on jonkin perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla, tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, taikka jos määräys on sisällöltään ristiriidassa voimassa olevan kansallisen lain kanssa (HE 1/1998 vp, s. 148).

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun oikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen lailla annetun säännöksen kanssa. (PeVL 45/2000 vp, PeVL 11/2000 vp, PeVL 11/2000 vp.)

Esityksestä ilmenevin tavoin kalastussäännössä on lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Niiden kuulumista lainsäädännön alaan käsitellään esityksessä nähdäkseni riittävän yksityiskohtaisesti ja muutoinkin asianmukaisesti. Ehdotetun sopimuksen määräykset ja kalastussääntö kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan, mistä syystä sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 3).

Käsittelyjärjestys

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä kysymystä käsittelyjärjestyksestä on tarkasteltu perustuslain 94 §:n 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti. Esityksessä on tässä yhteydessä erikseen tarkastelu kalastusrajoitusten suhdetta vastuuseen ympäristöstä (perustuslain 20 §), omaisuudensuojaan (15 §:n 1 momentti), yhdenvertaisuuteen (6 §), elinkeinovapauteen (18 §) ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana (17 §:n 3 momentti). Esityksessä otetaan huomioon näihin säännöksiin liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Esityksen mukaan sopimuksen ei voida katsoa sisältävän määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, eikä esitykseen sisältyvä lakiehdotus koske perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Sopimus ei sisällä perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskevia määräyksiä, eikä sopimuksessa ole kyse Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle taikka Euroopan unionille. Sopimus voidaan näin ollen hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamiseksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Käsittelyjärjestyksen oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella äänten enemmistöllä ja velvoitteen valtiosisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. HE 60/2010 vp, s. 44).

Käsittelyjärjestyksen arvioinnin kannalta olennainen on perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa todettu määräenemmistön käyttövaatimus, jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen koskee perustuslakia. Esityksen tällaista merkitystä on arvioitava ennen muuta perusoikeuksien kannalta. Esityksessä on nähdäkseni otettu huomioon keskeiset tähän arviointipohjaan kytkeytyvät seikat, ja esityksen lopputulemaan käsittelyjärjestyksestä voi sinänsä yhtyä. Ehdotetut rajoitukset eivät merkitsisi muutoksia, jotka koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Katson tarpeelliseksi käydä seuraavassa tarkemmin läpi käsittelyjärjestysarvioinnissa olennaisia kalastusoikeuteen kytkeytyviä perusoikeuskysymyksiä.

Kalastusoikeus

Kalastusoikeus esityksessä

Uudessa kalastussäännössä kalastusoikeutta määrittäisivät olennaisesti 3 § rajajokiosuuden kalastajaryhmistä ja 7 § kalastuslupaluokista. Kalastajaryhmiä koskeva 3 § vastaisi nykyisen kalastussäännön 2 §:ää. Kalastajat jaotellaan nykyisen sopimuksen tavoin Tenojen jokilaaksoissa vakinaisesti asuviin sekä muualla asuviin. Vakainainen asuminen määriteltäisiin nyky säännöksen tavoin voimaansaattamislain 9 §:ssä tiukemmin kuin kotikuntalaissa (201/1994). Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jonka kotikuntalain 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on kalastuskautta edeltäneen kalenterivuoden viimeisenä päivänä ollut Utsjoki tai Inari ja joka on tosiasiallisesti asunut Tenojoen vesistön jokilaaksojen varressa kalastuskautta edeltävän vuoden aikana vähintään seitsemän kuukauden ajan. Kalastuslupaluokkia koskevassa 7 §:ssä säädettäisiin kalastuslupien sisällöstä perustuen kalastajaryhmien jaotteluun. Pykälän kalastuslupaluokat vastaisivat muutoin aiemman kalastussäännön 4 §:ää, mutta listaukseen tulisi uutena asiana muiden lajien kalastuslupa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin uutena asiana osallistumisluvasta sekä lasten luvan liittämisestä muihin kalastuslupiin.

Esityksessä on pyritty osaltaan lieventämään lohenkalastuksen voimakkaiden rajoitusten haitallisia vaikutuksia sallimalla muiden kalalajien kalastusta laajemmin kuin vuoden 2017 kalastussäännössä. Lohenkalastus olisi säädelty portaittain, lohikantojen tilan, lohikantojen elpymisen ja eri lohikantojen Tenojoen pääuomassa tunnettujen vaellusajankohtien mukaan. Saamelaiskulttuuria pyritään lisäksi suojaamaan kalastussäännössä siten, että edelleen sallitaan perinteisten, tehokkaiden pyydysten käyttö rajoitetusti silloin, kun lohikannoissa on kalastettavaa ylijäämää. Kyseisten pyydysten käyttö rajataan asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti paikallisille kalastusoikeuden haltijoille. Lohenkalastuksen sallimisen rakenne on kalastussäännössä muodostettu siten, että lohikantojen tilan salliessa, kalastus sallitaan ensisijaisesti asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti paikkakunnalla vakinaisesti asuville. Tilanteessa, jossa lohenkalastus ei ole muuten sallittua lohikantojen tilan vuoksi, voisi toimivaltainen viranomaiselle myöntää poikkeuslupia opetus- tai kulttuuriperustaiseen lohenpyyntiin. Kalastussääntöön sisältyy myös osallistumislupa, mikä mahdollistaa osallistumisen perinteiseen lohenkalastukseen yhdessä paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan luvalla sekä mahdollisuus liittää kaikkiin lupaluokkiin lasten kalastuslupia.

Esityksen vaikutusarvioinneissa on käyty läpi lohikantojen tilaa ja todettu kestävää käyttöä kuvaavien muuttujien suunnan olevan selvästi laskevia. Esityksen tavoitteena on heikentyneiden lohikantojen elvyttäminen kestäväälle tasolle.

Arviointiperusta

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapaus

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n takaamaa omaisuuden suojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu

kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Toisaalta omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 4, PeVL 44/2016 vp, s. 2, PeVL 58/2014 vp, s. 3/I niissä mainittuine lähteineen).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (ks. esim. PeVL 29/2004 vp, s. 2/I, PeVL 30/1993 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 27/2022 vp, kappale 3).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin ottanut huomioon sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp, s. 3/I, PeVL 8/1996 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sirottunut henkilön asuinpaikkaan (PeVL 5/2017 vp, s. 5).

Arvioidessaan nykyistä Tenojoen kalastussopimusta ja kalastussääntöä koskevaa hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta toi esille, että kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista poikkeavat monelta osin kalastuslainsäädännön yleisistä säännöksistä, jotka korostavat vesialueen omistajan määräysvaltaa (PeVL 5/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (ks. PeVL 58/2014 vp) kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluu vesialueen omistajalle. Tätä oikeutta rajoittavat muun muassa kalastuslain 6 §:n erityisperusteiset kalastusetuudet, 7 §:n yleiskalastusoikeudet ja 10 §:n Ylä-Lapin kuntalaisten kalastusoikeudet. Perustuslakivaliokunta on tuonut lisäksi esille, että myös Norjan erilaisen kalastusoikeusjärjestelmän vuoksi oikeus kalastaa Tenojoessa on syytä järjestää yleisistä säännöksistä poikkeavasti, koska Norjan kanssa tehtävä sopimus mahdollistaa kalastamisen myös sellaisilla alueilla, joilla ei olisi sopimuksettomassa tilassa luvalista kalastaa (PeVL 5/2017 vp, s. 4).

Aiemman Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan tuolloisen arvion (PeVL 13/1989 vp) mukaan säätämisjärjestyskysymykseen vaikuttivat yhtäältä sääntelystä aiheutuneet olennaiset heikennykset paikkakunnalla asuvien mahdollisuuksiin saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta ja käyttää silloisen hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuulunutta kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Kalastusrajoitusten valtiosääntöoikeudellinen tausta on sittemmin merkittävästi muuttunut. Hallitusmuotoon otettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa nykyistä perustuslain 20 §:ää vastaava säännös ympäristöä koskevasta vastuusta ja 17 §:n 3 momenttia vastaava säännös saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien rajoituksia on omaisuudensuojan ja siihen liittyvän kalastusoikeuden osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (ks. PeVL 58/2014 vp, s. 3/I—II, PeVL 20/2010 vp, s. 3/I, PeVL 8/1996 vp, s. 2/I). Lisäksi poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua

vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (ks. HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22–23, ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 4).

Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Ympäristöperusoikeutta koskeva säännös ilmaisee vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia. (HE 309/1993 vp, s. 66/I, ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/I, ks. myös PeVL 27/2022 vp, kappale 5, PeVL 45/2016 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä oleviksi tavoiksi suojella kalakantoja (Ks. PeVL 14/2010 vp, s. 3/II). Lainsäädäntö ei nykyisin tunnusta rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta, vaan kalastusoikeus on yleisesti ottaen voimassa kalastuslain 5 §:n mukaisesti sellaisena, millaiseksi se kalastuslain ja muun muassa sen 6 luvun kalastusrajoitukset sisältävän järjestelmän kautta muotoutuu. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvälitteisiin (PeVL 58/2014 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen velvollisuus on omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa. (PeVL 5/2017 vp, s. s. 5–6.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kalastussopimus ja kalastussääntö perustuvat kalakannan ja sen monimuotoisuuden suojelemiseen ja säilyttämiseen, ja arvioi tämän kokonaisuuden edistävän tärkeällä tavalla perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöstä (PeVL 5/2017 vp, s. 6). Lisäksi valiokunta katsoi, että vaikka ehdotettavat kalastuksenrajoitukset menivät osittain pidemmälle kuin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen kalastussäännössä olevat rajoitukset (ks. PeVL 14/2010 vp), voitiin niihin liittyviä omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia eri kalastajaryhmissä pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta. Ehdotukset eivät näin ollen muodostuneet omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi. (PeVL 5/2017 vp, s. 6.) Myös lohentakalastuskieltoa koskenutta esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotukselle oli hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet. Sääntelyn suhteesta

omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen valiokunnalla ei muutenkaan ollut huomauttamista. (PeVL 27/2022 vp, kappale 6.)

Saamelaisten oikeudet

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Myös KP-sopimuksen 27 artiklan on valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Tenajokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen, ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 65/II ja esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2–3, PeVL 29/2004 vp, s. 2, PeVL 40/2009 vp, s. 2). Pyyntikulttuuriin kuuluvat varsinkin perinteiset kalastusmuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus sekä kulkutuskalastus. Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 1/2016 vp, s. 4, PeVL 38/2004 vp, s. 4/II, ks. PeVL 27/2022 vp, kappale 4, PeVL 5/2017 vp, s. 6–7). Esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on näin ollen pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria. Perustuslakivaliokunta on myös käytännössään todennut kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämäntapaan ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 27/1997 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2).

Arvioidessaan nykyistä kalastussopimusta ja kalastussääntöä perustuslakivaliokunnan katsoi, että kalastusrajoitukset konkretisoituivat monessa suhteessa nimenomaan saamelaisten ryhmässä. Toisaalta valiokunta otti huomioon sen, että saamelaiskulttuuria pyrittiin myös suojaamaan siten, ettei perinteisten pyyntimuotojen käyttöä pääsääntöisesti kielletty kokonaan. Lisäksi ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa. (PeVL 5/2017 vp, s. 7.)

Perustuslakivaliokunta kuitenkin painotti, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Näin ollen hallituksen esityksen voitiin katsoa olevan ongelmallisessa suhteessa valtiosääntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmät kalastusrajoitukset on toteutettu asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomautti, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on kuitenkin säädetty kalastukseen ja metsästykseseen asuinpaikkasidonnaisia rajoituksia (PeVL 58/2014 vp, PeVL 29/2004 vp), mikä ilmentää sitä, että valiokunnan käytännössä ei ole asetettu sanotun asian sääntelyyn ehdottomia vaatimuksia. (PeVL 5/2017 vp, s. 7.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan asuinpaikkaperusteinen rajausta estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on selvitettävä, mahdollistaako kalastussäännön 2 ja 4 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin. Jos saamelaisten oikeuksien parantaminen ei ollut mahdollista voimaansaattamislain muutoksella, perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että sopimuksen hyväksymisestä huolimatta eduskunta velvoittaa lausumalla hallituksen jatkamaan neuvotteluja saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi. (PeVL 5/2017 vp, s. 7–8.)

Lohenkalastuskieltoa arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Sääntely tarkoitti valiokunnan mukaan merkittävää puuttumista saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. (PeVL 27/2022 vp, kappale 7.) Sääntelyn tavoitteella, lohikantojen elvyttämisellä ja saattamisella kestäväälle tasolle, pyritään lisäksi paitsi perustuslain 20 §:n mukaisiin päämääriin myös luomaan edellytyksiä saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitämiselle vastaisuudessaakin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta (PeVL 5/2017 vp, s. 7, ks. myös KKO 2022:25, kohta 37). Ottaen huomioon myös rajoituksen määräaikaisuuden ehdotettu sääntely ei muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. (PeVL 27/2022 vp, kappale 8.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että se on Tenojoki-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä todennut muun muassa, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7). Tämä koski tilanetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta on lisäksi painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7, ks. PeVL 27/2022 vp, kappale 9). Maa- ja metsätalousvaliokunnan olikin perustuslakivaliokunnan mielestä vielä selvitettävä mahdollisuuksia sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita vaarantamatta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta (PeVL 27/2022 vp, kappale 10).

Arviointi

Esityksen tarkoittama kalastusoikeuden rajoittaminen merkitsisi puuttumista perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan ja 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Kun ottaa huomioon etenkin kalastusoikeuteen jo aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyt, osin pidemmälle menevät rajoitukset erityisesti nyt voimassa olevassa kalastussopimuksessa ja kalastussäännössä (ks. PeVL 5/2017 vp) ja lohenkalastuskieltoa koskeneessa määräaikaaisessa laissa (ks. PeVL 27/2022 vp), en kuitenkaan katso esityksen olevan ongelmallinen omaisuuden suojan tai elinkeinovapauden kannalta.

Tähän arvioon vaikuttaa olennaisesti myös se, että kalastussääntö perustuu kalakannan ja sen monimuotoisuuden suojelemiseen, elvyttämiseen ja säilyttämiseen, ja näin ollen kalastussääntö on perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukainen. Ehdotukselle on siten erityisesti perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät hyväksyttävät perusteet. Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä antaa painoarvoa myös sille, että perustuslain 20 § kattaa tulevien sukupolvien oikeudet. Esitys on mainitulla tavalla perustuslain 20 §:n mukainen etenkin siinä, että lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta myös tulevaisuudessa (ks. PeVL 5/2017 vp, PeVL 27/2022 vp, ks. myös KKO 2022:25, kohta 37).

Samalla on kuitenkin syytä painottaa, että myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä lainsäädännöllä tulisi vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Kalastussäännön tarkoittamat kalastusrajoitukset konkretisoituivat monessa suhteessa saamelaisiin nähden. Ehdotus sisältää sellaisia rajoituksia kalastukseen, joita ei kaikissa tilanteissa voida pitää vähäisinä (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 5) etenkin, kun ottaa huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon. Sääntely tarkoittaisi huomattavaa puuttumista saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Esitystä ei voi siten pitää perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta ongelmattomana.

Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon jo edellä mainitut saamelaisten kalastusoikeuksiin kohdistuneet merkittävät rajoitukset, joiden ei todettu olevan perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisia käsittelyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla (ks. PeVL 27/2022 vp, PeVL 5/2017 vp). Nyt käsiteltävänä oleva esitys ei merkitsisi saamelaisten perinteisten pyyntimuotojen käytön kieltoa kokonaan. Ehdotettu kalastussääntö ei havaintojeni mukaan lisäisi kalastusoikeuksien rajoituksia. Kyse olisi lisäksi sinänsä määräaikaaisista rajoituksista, vaikkakin kalastusoikeuksia onkin jo samalla tavalla määräaikaaisina rajoitettu toistuvasti.

Kalastussäännössä ehdotettuja huomattavia perusoikeuksien rajoituksia on asianmukaista tehdä ainoastaan siinä tilanteessa, että perusoikeuksia vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ei olisi mahdollista toteuttaa. Esityksessä on jossakin määrin punnittu vaihtoehtoja muun muassa vähäisen lohenkalastuksen sallimisesta ja viitattu osaperusteluna ehdotetulle siihen, että neuvotteluissa käsitykset vähäisestä kalastuksesta ja sen kerrannaisvaikutuksista poikkesivat hyvin paljon toisistaan.

*Esityksessä on nähdäkseni ylipäättään pyritty löytämään ratkaisuja, jotka edistäisivät perusoi-
keusrajoitusten suhteellisuutta ja nykyistä parempaa saamelaisten oikeuksien toteutumista
rajoituksista huolimatta. Tällaisina ehdotuksina voi pitää ainakin lohenkalastuksen portait-
taista sääntelyä, joka mahdollistaisi aiempaa paremmin lohikantojen tilaan sopeutetun kan-
tojen hoidon, sekä Tenon kalatalousalueen osallistamista kalastussäännön toimeenpanoon.
Perustuslakivaliokunnan aiempaan kannanottoon siitä, että valtioneuvoston on syytä selvit-
tää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuri-
aan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta (PeVL 27/2022 vp), on
pyritty esityksessä vastaamaan. Mainittuna vastauksena ehdotetaan osallistumislupaa, jonka
haltija voisi osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan verkkopyydyksillä tapahtuvaan ka-
lastukseen, sekä poikkeuslupaa opetuskalastusta tai kulttuuritapahtumia varten tilanteissa,
joissa lohenkalastus ei olisi muutoin sallittua. Kalastussäännön 40 §:ää poikkeusluvasta on kui-
tenkin toisaalta pidettävä muotoilultaan varsin väljänä, mikä jättää luvan myöntämisen ta-
pauskohtaisen harkinnan varaan. Nyt ehdotettua tarkemmat kriteerit ja sidottu harkinta tur-
vaisivat perustuslain 17 §:n 3 momenttia mielestäni paremmin. Joka tapauksessa tältäkin osin
olisi asianmukaista järjestää seuranta ehdotusten vaikutuksista saamelaisten oikeuksien to-
teutumiseen.*

Asuinpaikkaperustaisuus

*Saamelaisten kulttuuriin liittyvien perinteisiä kalastusmuotoja koskevien lievempien kalastus-
rajoitusten asuinpaikkaperusteisuus on lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmal-
linen. Perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää
kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen eikä 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännök-
sen soveltamisalakaan ole sidottu henkilön asuinpaikkaan. Myös perustuslain 6 §:n mukainen
yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto edellyttävät lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua asuinpai-
kasta riippumatta. Asuinpaikkaperusteinen rajausta estää muualla asuvia saamelaisia harjoitta-
masta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana. Tältä osin eriarvoi-
sessa asemassa ovat esimerkiksi ne saamelaiset, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa perin-
tönä mutta jotka pystyvät vaikkapa opiskelun vuoksi asumaan vain osan vuotta Tenojoen alu-
ella.*

*Ehdotus olisi perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta nyt ehdotettua ongelmattomampi, jos
oikeus kalastaa Tenojoella turvattaisiin ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riip-
pumatta ja kalastusrajoitukset kohdistettaisiin voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka
ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.
Esimerkiksi saamelaisuuteen perustuvan uuden kalastajaryhmän muodostaminen olisi tällai-
nen muutos. Tältä osin katson kuitenkin voitavan yhtyä esityksen perusteluun siitä, että saa-
melaisuutta ei ole lainsäädännössämme määritelty siten, että siihen pystyttäisiin kalastus-
säännössä kytkemään tarkoitettuja oikeuksia. Lisäksi huomioon on syytä ottaa se, että esityk-
sessä on osin pyritty vähentämään asuinpaikkaperusteisuuden aiheuttamaa eriarvoisuutta
esimerkiksi siinä, että ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille sallittaisiin jatkossa
lohenkalastus matkailijoita ennen.*

*Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, ettei asuinpaikkasidonnaisten rajausten aset-
taminen ole ollut perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdottoman kiellettyä eikä myöskään
nykyisen kalastussäännön vastaavan säännöksen katsottu vaikuttavan käsittelyjärjestykseen*

(ks. PeVL 5/2017 vp). Näin ollen tämänkään esityksen ei ole perusteltua katsoa muodostuvan asuinpaikkasidonnaisuudessa käsittelyjärjestykseen vaikuttavaksi.

Tältä osin olisi kuitenkin nähdäkseni syytä toistaa jo nykyisen kalastussäännön arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämä vaatimus siitä, että mietintövaliokunnan on selvitettävä, mahdollistaako kalastussäännön 3 ja 7 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin. Jos saamelaisten oikeuksien parantaminen ei ole mahdollista voimaansaattamislain muutoksella, sopimuksen hyväksymisestä huolimatta eduskunnan tulisi edelleen velvoittaa lausumalla hallitus jatkamaan neuvotteluita saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi. (Ks. PeVL 5/2017 vp, s. 7–8, ks. myös PeVL 27/2022 vp, kappale 9, 10.)

Kalastusluvista perittävät maksut

Voimaansaattamislain 8 §:n mukaan sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettujen kalastuslupien myynnin järjestämisestä vastaa Tenon kalatalousalue. Kalastuslupien hinnoittelusta säädetään puolestaan voimaansaattamislain 10 §:ssä ja kalastuslupatulojen käytön perusteista 11 §:ssä, joista viimeksi mainittu pysyisi sisällöllisesti ennallaan. Voimaansaattamislain 11 §:n 4 momentin mukaan tarkoitettujen varojen käytön perusteista voidaan säätää tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Ehdotettuun uuteen 10 § tehtäisiin muita ehdotuksia vastaavia lisäyksiä ja ajantasaistamista. Perustelujen mukaan lähtökohtana olisi se, että pakollisen kalastuslupan hinta ei saisi olla kohtuuttoman suuri niille, jotka ovat kalastusoikeuden haltijoita. Lisäksi todetaan, että paikallisen vapakalastuslupan hinnan tulisi olla korkeampi kuin kalastusoikeuden haltijoilta edellytettävän luvan hinnan, mutta selvästi huokeampi kuin matkailukalastuslupien.

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut perustuslakivaliokunnalle 22.3.2024 selvityksen Tenojoen vesistössä myydyistä kalastusluvista perittävistä maksuista ja niistä saatavien varojen jakautumisesta vesialueen omistajien, kalastusoikeuden haltijoiden ja valtion välillä. Selvityksen mukaan lupatulojen jako valtion, osakaskuntien ja yksityisten vesialueen omistajien kesken perustuu maa- ja metsätalousministeriön vuosittain annettavaan asetukseen.

Kalastuslain 23 §:n 1 momentin mukaan kalatalousalueet ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on kehittää alueensa kalataloutta sekä edistää jäsentensä yhteistoimintaa kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon järjestämisestä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 81 §:n 2 momentissa säädetään valtion viranomaisten toiminnastaan perimistä maksuista. Sen mukaan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Lailla tulee säätää yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten

omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännös koskee kaikkia valtion virastoja ja laitoksia. (HE 1/1998 vp, s. 135/II). Muilta osin maksuista ei ole perustuslain säännöksiä.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa ei käsitellä kalastuslupien hinnoitteluun ja niistä saatavien varojen jakoon liittyviä kysymyksiä eivätkä nämä kysymykset nouse havaintojeni mukaan muutoinkaan merkittävässä määrin esille esityksessä. Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä kalastuslupien hinnoittelua ja kalastuslupatulojen jakamista on käsitelty varsin seikkaperäisesti kiinnittymättä kuitenkaan lainkaan valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Esityksessä tai lisäselvityksessä ei havaintojeni mukaan oteta tältä osin kantaa esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2022:26 mahdolliseen merkitykseen asiassa. KKO:n mukaan paikalliset saamelaiset oli asetettu samaan asemaan kuin matkailukalastajat tilanteessa, jossa kalastuslain 10 §:n mukaisen luvan hinta oli korkeampi kuin omakustannushinta eikä kalastuslupia ole kiintiöity paikallisille saamelaisille, jolloin oli saattanut käydä niin, että lupia ei riittänyt kaikille. Korkeimman oikeuden mukaan kyseinen säännös rajoitti olennaisella tavalla saamelaisten alkuperäiskulttuuriin kuuluvaa kalastuksen harjoittamista. Kalastuslain 10 §:ää on muutettu tapauksen jälkeen (427/2019), ja luvan hinta määräytyy maa- ja metsätalousministeriön maksuasetuksen (1140/2021) 2 §:n mukaisesti omakustannusarvoisesti.

Ehdotuksen mukaisissa kalastusluvista perittävissä maksuissa olisi kyse julkisoikeudellisiksi luonnehdittavista maksuista, vaikkakaan ei käsitteäkseni suoranaisesti perustuslain 81 §:n 2 momentin alaan kuuluvista maksuista. Joka tapauksessa tällaisten maksujen määräytyminen koskisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita tavalla, josta on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti säädettävä lailla. Ehdotetun voimaansaattamislain 10 §:n perusteluissa on käyty läpi mielestäni olennaisia seikkoja lupamaksujen määräytymisestä. Etenkin perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisten saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta hinnoittelun kohtuullisuus on keskeinen seikka. Tällaisten maksun suuruuden määrittämisessä noudatettavia periaatteita koskevien perusteluissa mainittujen seikkojen, jotka koskevat yksilön velvollisuuksien perusteita, lisääminen lakitekstiin olisi mielestäni tarpeen etenkin perustuslain 80 §:ään kytkeytyvistä syistä.

Helsingissä 3.4.2024

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori