Juha Lavapuro 9.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 239/2016 vp eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen ja sen olennaisena osana olevan kalastussäännön. Sopimuksessa on lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joita on esityksen perusteluissa selvitetty asianmukaisesti. Perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettu eduskunnan suostumus sopimukseen on siksi tarpeen.

Sopimus sisältää perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joten sopimuksen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta. Lisäksi sopimuksen 21 artikla sisältää määräyksen nykyisen kalastussopimuksen kumoutumisesta uuden sopimuksen tullessa voimaan. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan hyväksyminen vaaditaan eduskunnan toimivaltaan kuuluvan kansainvälisen velvoitteen irtisanomiselle. Kansainvälisen velvoitteen voimassaolon tällainen lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen (ks. myös PeVL 11/2003 vp, s. 2/II, PeVL 18/2002 vp, s. 2/II), minkä vuoksi rajajokisopimus vaatii tästäkin syystä eduskunnan hyväksymisen. (ks. PeVL 14/2010 vp).

Kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan voimaan lailla. Jos kuitenkin ehdotus koskee perustuslakia, se on 95 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Esitykseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut. Niissä on arvioitu esityksen merkitystä kansainvälisiä sopimuksia koskevan sopimuksentekovallan delegoinnin ja täysivaltaisuuden kannalta sekä suhteessa perustuslain 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä, 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan, 6 §:n yhdenvertaisuuteen, 18:n elinkeinovapauteen sekä 17 §:ssä tarkoitettuun saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Samoin esitystä on arvioitu myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta.

Käsitykseni mukaan säätämisjärjestysperusteluissa on hyvin tunnistettu esitykseen liittyvät valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset seikat. Tosin *täysivaltaisuuden* osalta voidaan myös sanoa, ettei esitys juuri edes kolkuttele sen reunoja. Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan perusteella kalastusta valvovissa yhteisissä suomalais-norjalaisissa valvontapartioissa toisen osapuolen valvojat ovat tarkkailijan asemassa. Tällaiset järjestelyt ovat valiokunnan aiemman käytännön valossa luonteeltaan vähäisiä eivätkä merkitse itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista toisen valtion viranomaiselle. Koska itsenäisiä toimivaltuuksia ei siirretä, asia ei tämän vuoksi muodostu ongelmalliseksi perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (Ks. PeVL 14/2010 vp ja siinä viitatut PeVL 1/2007 vp, s. 2—3 ja PeVL 56/2006 vp, s. 3/I).

Kansainvälisiä sopimuksia koskevan sopimuksentekovallan delegoinnin osalta voidaan puolestaan todeta, että esitys ei tältä osin muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 19/2010 vp tehty linjaus siitä, että tällaisten toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on arvioitava painottamalla siirrettävän toimivallan aineellista merkitystä eikä niin ollen ainoastaan sitä, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan. Delegointia koskevat sopimuksen 6 ja 7 artiklan määräykset eivät käsitykseni mukaan voi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia (Ks. PeVL 14/2014 vp), vaan kysymys on kalastussäännön täytäntöönpanoon liittyvistä täydentävistä määräyksistä, jotka 6 artiklan perusteella liittyvät sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen liittyviin erityisiin perusteisiin. Valtuutus ei siten ole rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa on myös määritelty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksyttyä rajajokisopimusta vastaavalla tavalla ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä (Ks. PeVL 14/2010 vp). Delegointia koskevat valtuudet eivät tämän vuoksi muodostu perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käytännön valossa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi (Ks. myös PeVL 19/2010 vp, PeVL 14/2014 vp ja PeVL 66/2014 vp).

Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä sisältyy voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen 8:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi kalastuslupien myynnin järjestämistä koskevia sopimuksen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä kalastuslain 23 §:ssä tarkoitetuille kalatalousalueille. Kalatalousalueet ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja niiden jäseniä ovat kalastuslain 23 §:n mukaan kalastusoikeuden haltijat sekä valtakunnalliset kalastusalan järjestöt. Ehdotettu sääntely ei merkitse pidemmälle menevää hallintotehtävien antamista yksityiselle kuin on jo tehty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 58/2014 vp) säädetystä kalastuslaissa eikä ehdotus muodostu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyjen näkökohtien valossa muutenkaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Sen paremmin sopimuksentekovallan delegointiin kuin täysivaltaisuuteen ja julkisen hallintotehtävien siirtoon liittyviltä osin hallituksen esitykseen ei nähdäkseni liity kovinkaan merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia tulkintaongelmia. Sen sijaan perusoikeuksien kannalta asetelma on jossain määrin monimutkaisempi. Hallituksen esityksessä on tältä osin nimittäin valtiosääntöoikeudellisesti kysymys useiden perusoikeuksien yhteensovittamisesta. Hallituksen esityksen tarkoitus liittyy välittömimmin perustuslain 20 §:n ympäris-

tövastuusäännökseen. Sen 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kalastuslainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen merkitys on puolestaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vanhastaan kytketty siihen, että vesialueen omistukseen liittyvää kalastusoikeutta on pidetty perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa nauttivana varallisuusarvoisena etuna, joka ilmenee kalastusoikeuden haltijalla olevana lähtökohtaisena valtana hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä (ks. mm. PeVL 13/1989 vp ja PeVL 8/1996 vp). Sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan johdosta kalastusrajoituksia on arvioitava myös perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, harjoittamista (PeVL 29/2004 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 65/II).

Kyse on näiltä osin ennen muuta siitä, täyttävätkö perustuslain 20 §:n kanssa sinänsä yhteensopivat kalastusrajoitukset perustuslaissa turvatulle omaisuudensuojalle, elinkeinovapaudelle, syrjinnän kiellolle ja perustuslain 17 §:ssä tarkoitetuille saamelaisten oikeuksille aiheutuvat rajoitukset. Käsittelen seuraavaksi tätä kysymystä yksittäisten perusoikeuksien valossa erikseen.

Omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus

Nykyinen Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki (1197/1989) säädettiin aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Eduskunnan 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.

Asian valtiosääntöoikeudellinen tausta on sittemmin muuttunut merkittävästi. Perustuslakiin otettiin perusoikeusuudistuksessa erilliset säännökset ympäristöä koskevasta vastuusta (PL 20 §) sekä saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (PL 17.3 §). Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeuksien rajoituksia on puolestaan myös omaisuudensuojan ja siihen liittyvän kalastusoikeuden osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (ks. mm. PeVL 8/1996 vp ja PeVL 20/2010 vp). Lisäksi poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan nykyään pidättyvästi. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp s. 22–23, HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp).

Tenojokisopimus ja sen kalastussääntö rajoittavat kalastusoikeuden sisältöä ensinnäkin siten, että sopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään jokaisen rajajokiosuudella kalastavan lunastavan erityisen kalastusluvan, joita koskevat tarkemmat määräykset ovat kalastussäännössä (2 ja 4 §:ssä). Kalastussäännön 6 §:ssä säädetään lisäksi sallituista pyyntivälineistä, 10–12 §:ssä vapakalastuksen harjoittamista koskevista tarkemmista pyyntiväline- ja aluerajoituksista, 7 §:ssä yleisestä viikkorauhoituksesta, 8, 13–15 ja 17 §:ssä sallituista kalastusajoista, 4 luvussa pyydyksiä koskevista teknisistä määräyksistä.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään usein arvioinut vastaavia kalastusrajoituksia. Muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset ovat kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja, jotka perustuslakivaliokunta on käytännössään hyväksynyt (Ks. PeVL 14/2010 vp). Lainsäädäntö ei tunnekaan oikeastaan lainkaan mitään yleistä ja 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.

Viimeaikaisissa arvioissaan valiokunta näyttää myös kiinnittäneen erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin. (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.

Vaikka nyt ehdotettavat kalastuksenrajoitukset menevät osittain pidemmälle kuin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen liittyvässä kalastussäännössä olevat rajoitukset, voidaan niihin liittyviä omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia pitää nähdäkseni oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksessä olevat tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä tilasta. Nähdäkseni ehdotukset eivät muodostu omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Tenojokisopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään jokaisen rajajokiosuudella kalastavan lunastavan erityisen kalastusluvan, joita koskevat tarkemmat määräykset ovat kalastussäännössä (2 ja 4 §:ssä). Sopimukseen perustuvia kalastuslupatyyppejä olisi Suomessa viisi**.** Laajimmat kalastusmahdollisuudet sisältyisivät Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden niin sanottuihin paikkakuntalaislupiin, jotka ovat voimassa kalastuskauden kerrallaan. Muualla asuvat kalastajat voisivat lunastaa vuorokauden voimassaolevia vene- ja rantakalastuslupia, joiden määrä on kiintiöity ja jaettu maiden kesken. Enintään kolmasosa vene- ja rantakalastusluvista voitaisiin varata Tenojokilaakson ulkopuolella asuville kalastusoikeuden haltijoille ja tällaisesta lupakiintiöstä lunastettuihin lupiin kuuluisi paremmat lupaehdot kuin kalastusoikeutta omistamattomien lupiin.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Asuinpaikka on perustuslain esitöiden mukaan yksi säännöksessä tarkoitettu muu henkilöön liittyvä syy. (HE 309/1993 vp, s. 43—44). Ehdotus asettaa ihmiset toisiinsa nähden eri asemaan asuinpaikan perusteella. Tältä osin on varmistettava, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. mm. PeVL 31/2013 vp). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Käsitykseni mukaan ehdotetuille erotteluille on esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Rajoituksen kohdentaminen eri tavalla kalastusoikeuden haltijan asuinpaikasta riippuen liittyy osittain Tenojokilaaksossa asuvien saamelaisten oikeuksien turvaamiseen ja osittain rajoitusten taustalla olevaan Tenojoen kalakannan kestävyyteen liittyvään tavoitteeseen. Kysymys on myös omaisuudensuojan turvaamisesta kalastusrajoituksista säädettäessä. Ehdotetut erottelut ovat nähdäkseni perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia. Sinänsä voidaan sanoa, että kun perustuslain 17 §:n säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, harjoittamista (PeVL 29/2004 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 65/II), olisi myös heidän asettamisensa muihin nähden parempaan asemaan perusoikeusjärjestelmän kannalta tässä kohtaa hyväksyttävää.

Saamelaisten oikeudet

Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Kalastus on puolestaan poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluva elinkeino (PeVL 3/1990 vp, 30/1993 vp, 29/2004 vp, 40/2009 vp). Hallituksen esitys on tämän vuoksi erityisen merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan on sopimuksen 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). Perustuslakivaliokunta on myös käytännössään todennut kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. (PeVL 27/1997 vp, s. 3.).

Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin. Pyyntikulttuuriin kuuluvat varsinkin perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus sekä kulkutuskalastus. Sekä ihmisoikeuskomitea (ks Ilmari Länsman ja muut v. Suomi, 511/1992) että perustuslakivaliokunta ovat myös todenneet, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (Ks. PeVL 1/2016 vp ja PeVL 38/2004 vp, s. 4/II). Esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on siten oikeudellisessa mielessä pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria.

Saamelaiskulttuuria pyritään hallituksen esityksen mukaan suojaamaan sopimuksessa siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista rajoitetusti. Niiden käyttöoikeus on rajattu asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti vain paikallisille, joista suurin osa on saamelaisia. Tätä perusteellaan sillä, että perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus sekä kulkutuskalastus ovat suhteellisen tehokkaita.

Esitettyjä kalastusrajoitusta voidaan sinänsä pitää kalakannan suojeluun liittyvän tavoitteen kannalta hyväksyttävinä. Oikeasuhtaisuuden kannalta puolestaan merkittävää on, ettei kyse ole täyskiellosta, vaan saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen vaikuttaisi olevan

vaarassa ainakaan hävitä kokonaan. Myös kalastusrajoitusten tavoitteena oleva lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa.

Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena voidaan pitää kuitenkin sitä, että lähtökohtaisesti saamelaisten kulttuuriin liittyvää perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmät kalastusrajoitukset on toteutettu asuinpaikkaperusteisesti eikä saamelaisstatuksen perusteella. Perustuslain 17.3 §:ään perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastaa ei kuitenkaan ole asuinpaikkasidonnainen. Lisäksi perinteisiä joudutaan todennäköisesti PL 20 §:n mukaisten syiden perusteella rajoittamaan enemmän kuin on 17.3 §:n kannalta välttämätöntä, kun myös muihin kuin saamelaisperäisiin paikallisiin sovelletaan samoja rajoituksia kuin saamelaisiin. Omaksuttu sääntelyratkaisu on toisin sanoen omiaan johtamaan siihen, että paikkakunnalla asuviin saamelaisiin kohdistuvat kalastusrajoitukset on määritelty ankarimmiksi kuin olisi tarpeen, jos mahdollisuus perinnepyydysten käyttämiseen koskisi vain saamelaisia. Ottaen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan kannan siitä, että kalastaminen kuuluu perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia (PeVL 27/1997 vp, s. 3.), myös asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvien saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella. Vaikka perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetun oikeuden harjoittaa omaa ei katsottaisikaan tarkoittavan ehdotonta oikeutta harjoittaa sitä perinteisten kalastustapojen muodossa nimenomaan Tenojoella, perustuslain 17 §:n 3 momentin ja perustuslain 20 §:n kannalta parempana voidaan pitää ratkaisua, jossa oikeus sinänsä rajoitettuun perinteisten perinteisten pyyntivälineiden käyttöön rajataan saamelaisille kalastusoikeuksien haltijoille ja heidän perillisilleen asuinpaikasta riippumatta.

Turussa 8.2.2017

Juha Lavapuro