LAUSUNTO

Tenojoen kiinteistönomistajat ry. on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa eräistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat Tenojoen kalastuksen sääntelyjärjestelmää ja erityisesti ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden oikeusasemaa. Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. *Tenojoen kalastuksen sääntely vuoden 2017 sopimuksessa ja kalastussäännössä*

Tenojoen kalastusta on säännelty kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyllä sopimuksella (SopS 42/2017), sopimuksen osana olevalla Tenojoen kalastussäännöllä ja sopimuksen voimaansaattamislailla[1]. Sopimus ja kalastussääntö korvasivat Suomen ja Norjan välillä vuonna 1989 solmitun kalastussopimuksen ja sen osana olleen kalastussäännön (SopS 94/1989). Jälkimmäisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset oli saatettu valtionsisäisesti voimaan perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla 1198/1989. Uuden kalastussopimuksen voimaansaattamislailla kumottiin myös vuonna 1991 säädetty Tenon kalakorvauslaki[2].

Sopimus kieltää Tenojoen rajajokiosuudella kalastamisen ilman kalastuslupaa. Kalastusluvasta on määrätty sopimuksen 10 artiklassa. Kalastusluvan hinnasta säädetään kansallisessa lainsäädännössä,

---

[1] Laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta, 176/2017.

[2] Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta, 501/1991.

kun taas muista ehdoista määrätään kalastussäännössä (10(4) artikla). Suomessa kalastusluvan ostamiseen oikeutetut on kalastussäännön 2.1 §:ssä jaettu neljään ryhmään:

1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat;
2) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat;
3) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt; ja
4) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita.[3]

Kalastusluvat on puolestaan jaettu kalastussäännön 10 §:ssä myös neljään ryhmään. 1) Yleinen paikkakuntalaislupa oikeuttaa kalastukseen kaikilla kalastussäännössä sallituilla pyyntimuodoilla kalastussäännön asettamin rajoituksin ja kalastusoikeuden kansallisesti määräytyvän laajuuden rajoissa. Yleisen paikkakuntalaisluvan voivat Suomessa ostaa Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat (edellä ryhmä 1). Lupa on voimassa kalastuskauden. 2) Paikkakuntalaisen vapakalastuslupa oikeuttaa kalastukseen vavalla ja vieheellä rannalta sekä veneestä kalastussäännön mukaisin rajoituksin. Suomessa paikkakuntalaisen vapakalastusluvan, joka niin ikään on voimassa kalastuskauden, voivat ostaa Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt (edellä ryhmä 3). Se ei siis yleisestä paikkakuntalaisluvasta poiketen edellytä kalastuslaissa määriteltyä kalastusoikeutta. 3) Venekalastuslupa oikeuttaa kalastukseen vavalla ja vieheellä veneestä ja 4) rantakalastuslupa rannalta kalastussäännössä säädetyin ehdoin ja rajoituksin. Nämä luvat ovat voimassa kalastussäännön 9 §:ssä määritellyn kalastusvuorokauden.

Venekalastuslupa tai rantakalastuslupa eivät yleisestä paikkakuntalaisluvasta ja paikkakuntalaisen vapakalastusluvasta poiketen edellytä kalastusoikeutta tai paikkakunnalla asumista. Niinpä venekalastusluvan tai rantakalastusluvan voivat hankkia edellä ryhmään 4) kuuluvat eli muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita. Kun ryhmään 2) kuuluvilla muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoilla ei ole oikeutta yleiseen paikkakuntalaislupaan tai paikkakuntalaiseen vapakalastuslupaan, myös he voivat kalastaa ainoastaan vuorokausikohtaisen

[3] "Kalastusoikeuden haltija" on määritelty kalastuslain (379/2015) 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa. Kalastusoikeuden haltijalla tarkoitetaan a) yhteisen vesialueen osakaskuntaa; b) osakaskuntaan kuulumatonta vesialueen omistajaa; c) kiinteistön omistajaa, jos kiinteistölle kuuluu 21 kohdassa tarkoitettuja erityisperusteisia kalastusetuuksia; d) kalastusrasitteeseen tai muuhun oikeusperusteeseen perustuen kalastusoikeutta hallinnoivaa luonnollista tai oikeushenkilöä; tai e) kalastusoikeutta omistajaa kuulematta siirrettävissä olevaan vuokrasopimukseen perustuen hallinnoivaa luonnollista tai oikeushenkilöä.

venekalastusluvan tai rantakalastusluvan nojalla. Tässä suhteessa he ovat siis samassa asemassa kuin ryhmään 4) kuuluvat eli ne muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita. Muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvista kalastusoikeuden haltijat on kuitenkin asetettu erityisasemaan sikäli, että kalastussäännön 5.4 §:n mukaan Suomessa myytävistä vuorokausiluvista - venekalastusluvista ja rantakalastusluvista - enintään kolmasosan suuruinen kiintiö voidaan varata ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille.

Sopimuksen voimaansaattamislain 12 §:n mukaan kalastuslupakiintiön määrä vahvistetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Sen vahvistamisessa on otettava huomioon muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksossa vakinaisesti asuville kalastusoikeuden haltijoille kuuluva osuus alueen kalastusoikeuksista. Lupavyöhykkeen kalastusoikeuden haltijalla, joka asuu vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa ja jonka osuusluku rajajokialueella sijaitsevasta yhteisestä vesialueesta on 0,5 tai joka omistaa sitä vastaavan yksityisen vesialueen, on kiinteistöä kohti oikeus ostaa yksi lupavuorokausi lupakiintiöstä. Edellä tarkoitetun omistusosuuden tai vesialueen omistuksen määrän ylittävä omistus oikeuttaa ostamaan lupavuorokauden suhteessa omistuksen määrään. Kiintiöön kuuluva rantakalastuslupa oikeuttaa muista rantakalastuslupia pitempään kalastusvuorokauteen, ja myös kalastuskausi on pitempi. Lisäksi kiintiöön kuuluvien lupien hinta on alhaisempi kuin muiden venekalastuslupien ja rantakalastuslupien (VoimaansaattamisL 10 §).

2. *Tenojoen kalastuksen sääntely vuoden 1989 sopimuksessa ja kalastussäännössä*

Ennen uuden sopimuksen ja kalastussäännön voimaantuloa 1 toukokuuta 2017 Tenon rajajokikalastusta sääntelivät vuodelta 1989 olleet sopimus ja kalastussääntö. Kalastussäännön 2 §:ssä, jossa oli säännökset kalastuksen edellyttämästä kalastuskortista, erotettiin seuraavat neljä ryhmää: 1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat; 2) alueen ulkopuolella asuvat kalastusoikeuden haltijat, jotka ovat saaneet oikeutensa perintönä; 3) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat, joilla ei ole maanomistukseen perustuvaa kalastusoikeutta; 4) alueen ulkopuolella asuvat kalastusoikeuden haltijat sekä ne, joilla ei ole kalastusoikeutta.

Parhaassa asemassa olivat ensimmäiseen ryhmään kuuluvat eli Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat. Heille kalastuskortin hinta oli edullisin (5 euroa kalenterivuodessa), ja heillä oli oikeus käyttää kalastukseen kaikkia kalastussäännössä sallittuja pyydyksiä. Heillä oli myös oikeus käyttää kalastukseen omaa venettä.

Muualla kuin Tenojokilaaksoissa vakinaisesti asuvien kalastusoikeuden haltijoiden mahdollisuus hyödyntää kalastusoikeuttaan riippui siitä, olivatko he saaneet kalastusoikeutensa perintönä vai muulla saannolla. Perintönä oikeuden saaneilla on oikeus käyttää perinnepyydyksiä sekä omaa venettä, ja heidän kalastuskorttinsa hinta oli edullinen (5 euroa kalenterivuodessa). Sen sijaan muut ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat rinnastettiin sellaisiin alueen ulkopuolella asuviin, joilla ei ollut kalastuslain tarkoittamaa kalastusoikeutta. Kuten hallituksen esityksessä 239/2016 vp todettiin, heidän kalastusoikeutensa "Tenojoessa on käytännössä vailla sisältöä, sillä heillä on mahdollisuus kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä, jota koskevan vuorokausiluvan hinta on sama kuin kenellä tahansa muualta tulleella kalastajalla eli rantakalastuksessa 25 euroa vuorokaudessa ja venekalastuksessa 40 euroa vuorokaudessa". Heillä ei myöskään ollut oikeutta käyttää omaa venettä kalastukseen.

Vuoden 1989 kalastussopimus ja kalastussääntö saatettiin valtionsisäisesti voimaan perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla Sopimus ja sen voimaansaattamislaki olivat perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunnan lähtökohtana oli ensinnäkin vakiintunut kanta, jonka mukaan kalastusoikeus nauttii perustuslaissa säädettyä omaisuudensuojaa. Valiokunta täsmensi tätä lähtökohtaa siten, että "vesien omistuksen kytkeytyessä kiinteistön omistamiseen on asianomainen kiinteistönomistaja hallitusmuodon 6 §:ssä omaisuutensa puolesta turvattu oikeussubjekti". Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että Tenojoen alueen tiloilla on runsaasti kalastuslaissa tarkoitettuja erityisperusteisia kalastusoikeuksia, jotka niin ikään nauttivat hallitusmuodon 6 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Lisäksi valiokunta viittasi aikaisempiin lausuntoihinsa 7/1978 vp ja5/1981 vp, joissa se oli katsonut, että "Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa on luontaistaloudesta huomattavan osana elannostaan saavilla maata omistamattomilla asukkailla sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksen luontoisena nautti hallitusmuodossa turvattua omaisuudensuojaa". Valiokunnan mukaan tällaisten maata omistamattomien, valtaosaltaan saamelaisten asukkaiden kalastusoikeus nauttii omaisuudensuojaa myös Tenojoen kalastuspiirissä.

Valiokunnan mukaan kalastussopimus ja kalastussääntö rajoittivat hallitusmuodon 6 §:n suojaamien omistajien vapautta omaisuutensa käytössä. Rajoitukset, jotka ilmenivät ennen muuta kalastamisen maksullisuudessa sekä sallittujen pyydysten ja niiden enimmäismäärän ja veneen käytön sääntelyssä. Käyttörajoitukset eivät kuitenkaan valiokunnan mielestä olleet luonteeltaan omaisuudensuojan kannalta "sinänsä kiellettyjä" ja että siksi "jo lähtökohtaisesti olisivat omaisuudensuojaan soveltumattomia". Valiokunnan mukaan rajoitusten merkitystä tulikin "tarkastella siltä kannalta, millainen niiden tosiasiallinen vaikutus on eri omistajaryhmien asemaan".

Paikkakunnalla asuvista kalastamaan oikeutetuista valiokunta totesi, että lisärajoitukset, joita liittyi pyydysten säätelystä ja veneen käytön rajoittamisesta, yhdessä virkistyskalastuksen turvaamisen kanssa, heikensivät olennaisesti heidän mahdollisuuksiaan saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta. Rajoitusten vuoksi he eivät voineet käyttää kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Lakiehdotus oli tästä syystä käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista valiokunta totesi, että heihin kohdistuu enemmän rajoituksia kuin jokilaaksossa asuviin ja että "heidän asemansa on samanlainen kuin kenen tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvan henkilön, jolla ei ole hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeutta". Valiokunnan mukaan "näiden omistajien kannalta Tenojokisopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö johtaa omistamisen merkityksettömyyteen". Heiltä kalastuskortista perittävä maksu oli yli satakertainen verrattuna paikkakuntalaisten kalastuskorttiin. Lisäksi he saivat kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä eivätkä he saaneet käyttää kalastamiseen omaa venettään. Valiokunnan mukaan "näin pitkälle meneviä kalastusoikeuden rajoituksia ei voida vakuuttavasti perustaa kalakannan suojelutavoitteen saavuttamispyrkimykseen". Valiokunta katsoi, että "kalastussäännön mukaiset rajoitukset johtavat kokonaisuutena ottaen siihen, että muualla kuin jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät". Valiokunta kiinnitti huomiota myös sopimuksessa omaksuttuun asumispaikkaperiaatteeseen. Valiokunta katsoi, että "omaisuudensuojan loukkauksen vakavuutta käsiteltävänä olevassa tapauksessa korostaa se, että kalastajien asema määräytyy, ei kalastusoikeuden vaan vakinaisen asuinpaikan perusteella, vaikka asumispaikan valitsemisen vapaus on turvattu hallitusmuodon 7 §:ssä, eikä kansalaisten perusoikeuksien nauttima suoja saisi siten lähtökohtaisesti riippua valitusta kotipaikasta".

Lopuksi valiokunta arvioi, että myös yleinen mahdollisuus kalastaa vavalla ja vieheellä Tenojoen kalastuspiirissä oli ristiriidassa hallitusmuodon tarkoittaman omaisuudensuojan kanssa. Valiokunnan

lähtökohtana oli sen lausuntoon 5/1981 vp perustuva kanta, jonka mukaan "toisen vesialueelle myönnettävä mahdollisuus kalastaa vavalla ja vieheellä on ristiriidassa vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa, jos tämän kalastusmuodon vaikutukset yleisesti ja laajasti toteutettuna esimerkiksi kalakannan laadun ja määrän kannalta ovat huomattavan haitallisia".

Valiokunta katsoi siis kolmella eri perusteella, että voimaansaattamislaki oli käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Ensinnäkin rajoitukset heikensivät olennaisesti paikkakunnalla asuvien kalastamaan oikeutettujen mahdollisuuksia saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta, eivätkä he voineet käyttää kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Toiseksi ulkopaikkakuntalaisiin kalastusoikeuden haltijoiden kohdistuvat rajoitukset johtivat omistamisen merkityksettömyyteen ja siihen, että heidän mahdollisuutensa hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuivat olennaisesti tai jopa estyivät. Kolmanneksi myös yleinen mahdollisuus kalastaa vavalla ja vieheellä saattoi olla ristiriidassa vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa.

Sen lisäksi, että valiokunta edellytti voimaansaattamislain käsittelemistä vaikeutetussa säätämisjärjestyksessä, se piti "tärkeänä selvittää täsmällisesti, missä määrin kalastussäännön rajoitukset vaikeuttavat paikallisen väestön toimeentulomahdollisuuksia". Valiokunnan mukaan "menetykset tulee kohtuullisesti korvata", minkä lisäksi "myös muiden kalastukseen oikeutettujen asema on järjestettävä kohtuulliseksi".

Perustuslakivaliokunnan lausuma johti Tenojoen korvauslain säätämiseen vuonna 1991[4]. Lain 1.1 §:n mukaan kalastusoikeuden haltijalle suoritetaan täysi korvaus, mikäli vuoden 1989 sopimuksen tai kalastussäännön määräys "estää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttömahdollisuuksia". Lain 2 momentti ulotti korvausoikeuden myös aikaisempien sopimusten tai kalastussääntöjen aiheuttamiin menetyksiin. Laki koski sekä Tenojoen jokiuomissa asuvia että ulkopaikkakuntalaisia kalastusoikeuden haltijoita, kalastusoikeuden perusteesta riippumatta. Korvausoikeuden piiriin kuuluivat kaikki taloudelliset menetykset, lukuun ottamatta niitä, jotka olivat seurausta pyydysten rakennetta, käyttöaikaa tai käyttötapaa koskevista rajoituksista, jos kalastusoikeuden haltija on voinut rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla (1.3 §).

[4] L Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta, 501/1991.

Hallituksen korvauslakia koskevassa esityksessä (HE 38/1990 vp) viitattiin paitsi perustuslakivaliokunnan lausumaan lausunnossaan vuoden 1989 sopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista myös aikaisempiin korvausjärjestelyjä koskeviin kannanottoihin. Eduskunta liitti vastaukseensa vuoden 1972 sopimusta koskevaan hallituksen esitykseen (97/1972 vp) ponsilauselman, jonka mukaan "on mahdollista, että sopimukseen perustuvat järjestelyt saattavat loukata yksityisille kuuluvia oikeuksia. Tämän vuoksi Eduskunta edellyttää, että Hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, aiheutuuko sopimuksen soveltamisesta mahdollisesti vahinkoa edellä tarkoitetuille yksityisille ja, mikäli selvitys antaa siihen aihetta, korvausten suorittamiseksi vahinkoa kärsineille." Oikeuskansleri puolestaan edellytti kannanotoissaan vuonna 1979 ja 1982 valtioneuvoston selvittävän korvauskysymystä. Vuonna 1979 oikeuskansleri esitti tutkittavaksi, oliko kalastussäännön muutoksilla sellaisia tosiasiallisia vaikutuksia, jotka loukkaavat ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden hallitusmuodossa taattua yhdenvertaisuutta tai omaisuudensuojaa. Vuonna 1982 oikeuskansleri puolestaan edellytti selvitettävän, miten sopimusta ja kalastussääntöä olisi vastaisuudessa tarkistettava, jotta yhdenvertaisuus ja omaisuudensuoja tulisivat kaikilta osilta huomioon otetuiksi. Perustuslakivaliokunta edellytti puolestaan vuonna 1982 antamassaan lausunnossa hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin uuden sopimuksen aikaan saamiseksi siten, että oikeuskanslerin esittämiin näkökohtiin kiinnitetään huomiota. – Hallituksen esityksen mukaan korvauslain lähtökohtana oli, että "rajoituksista ei kalastusoikeuden haltijalle saa aiheutua sellaista haittaa, joka vaikeuttaa tämän oikeuden tavanomaista, kohtuullista ja järkevää käyttöä".

Tenojoen korvauslaki kumottiin vuoden 2017 sopimuksen voimaansaattamislailla. Korvauslakia sovelletaan kuitenkin niihin korvauksiin, joita koskevan toimituksen Maanmittauslaitos on määrännyt suoritettavaksi ennen voimaansaattamislain voimaantuloa. (18.2-3 §)

3. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2017 vp*

Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon myös vuoden 2017 sopimuksesta ja sen voimaansaattamislaista (PeVL 5/2017 vp). Valiokunnan lähtökohtana oli vuoden 1989 lausunnon tavoin, että kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta viittasi niin ikään siihen, että vuoden 1989 voimaansaattamislaki oli säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Valiokunta tosin mainitsi vaikeutettuun säätämisjärjestykseen johtaneista perusteista vain ensimmäisen eli olennaiset heikennykset paikkakunnalla asuvien mahdollisuuksiin saada

toimeentulonsa lohenkalastuksesta ja käyttää silloisen hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuulunutta kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Valiokunta kuitenkin korosti, että kalastusrajoitusten valtiosääntöoikeudellinen tausta oli vuoden 1989 jälkeen merkittävästi muuttunut. Valiokunta viittasi ensinnäkin siihen, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perusoikeuslukuun otettiin säännös jokaisen vastuusta ympäristöstä (nykyisin PL 20 §). Toiseksi valiokunta kiinnitti huomiota perusoikeuslukuun niin ikään lisättyyn säännökseen saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan (nykyisin PL 17.3 §). Kolmantena valtiosääntöoikeudellisen tilanteen muutoksena valiokunta mainitsi sen, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp lueteltuja perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sovelletaan nykyisin myös omaisuudensuojan rajoituksiin. Ja neljänneksi uuden perustuslain voimassa ollessa on noudatettu niin sanottua poikkeuslakien välttämisen periaatetta.

Perustuslakivaliokunta totesi yleisenä lähtökohtana, että "esityksen tavoitteita voidaan pitää etenkin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös huomioiden hyväksyttävinä ja painavina perusoikeusjärjestelmän kannalta". Valiokunnan "kaikissa kalastusrajoituksissa on ... viime kädessä kysymys jonkin oikeuden rajoittamisesta", ja "sinällään selvää ... on, että ehdotus sisältää sellaisia rajoituksia kalastukseen, joita ei kaikissa tilanteissa voida pitää vähäisinä". Valiokunta huomautti myös siitä, että "perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan".

Valiokunta viittasi niin ikään kalastusoikeutta koskeviin tuoreisiin lausuntoihinsa ja totesi hyväksyneensä "muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä oleviksi tavoiksi suojella kalakantoja" (PeVL 14/2010 vp). Valiokunnan mukaan "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 suojeluvelvoitteisiin (PeVL 58/2014 vp). Nyt valiokunta totesi, että suojeluvelvoite "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". Valiokunnan mukaan "ehdotettu sopimus ja sen olennaisena osana oleva määräajoin uusittavaksi tarkoitettu kalastussääntö perustuvat kalakannan ja sen monimuotoisuuden

suojelemiseen ja säilyttämiseen". Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että sääntelykokonaisuus edistää tärkeällä tavalla perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöstä.

Valiokunta totesi samalla, että Tenojoen kalastuksenrajoitukset menivät osittain pidemmälle kuin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen kalastussäännön rajoitukset, joita valiokunta oli tarkastellut lausunnossaan 14/2010 vp. Kuitenkin valiokunta lausui yleisarvionaan, että "omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia eri kalastajaryhmissä (voidaan) pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta". Ehdotukset eivät siksi olleet omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallisia.

Perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä valiokunta tarkasteli erikseen vain rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä. Valiokunta tosin viittasi suhteellisuuden vaatimuksen todetessaan, että "omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia eri kalastajaryhmissä (voidaan) pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina". Valiokunta ei kuitenkaan perustellut kantaansa eri ryhmiä koskevien rajoitusten eriytyneellä arvioinnilla.

Eri henkilöryhmistä valiokunta tarkasteli erikseen ainoastaan saamelaisiin kohdistuvia rajoituksia. Valiokunta ei kuitenkaan perustanut arviotaan perustuslain takaamaan omaisuudensuojaan vaan perustuslain 17.3 §:ssä saamelaisille takaamaan oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely heikensi mahdollisuuksia harjoittaa saamelaisten kulttuurimuotoon liittyvää perinteistä kalastusta. Valiokunta myös totesi, että julkisen vallan sääntelytoimilla voidaan toteuttaa kaikille kuuluvaa vastuuta ympäristöstä siten, että rajoituksia ja velvoitteita kohdennetaan "eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein". Valiokunta piti oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävänä sitä, että "saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan". Valiokunta antoi merkitystä niin ikään sille, että "lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa".

Perustuslakivaliokunta painotti, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Valiokunta piti kuitenkin valtiosääntöisesti ongelmallisena sitä, että "saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmät kalastusrajoitukset on toteutettu

asuinpaikkaperusteisesti". Valiokunta katsoi, että "kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon" ja että "saamelaistenkin kalastusta koskeva asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana". Valiokunnan mielestä "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".

4. *Perustuslakivaliokunnan lausunnon erittely*

4.1. Kalastusoikeuden nauttima omaisuudensuoja ja sen rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan 5/2017 vp vakiintuneeseen käytäntöönsä, jonka mukaan "vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa". Valiokunta myös toisti aiemmin, muun muassa vuoden 1989 Tenojokisopimuksesta antamassaan lausunnossa esittämänsä luonnehdinnat kalastusoikeuden sisällöstä. Kalastusoikeudella on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti ymmärretty "suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella", minkä lisäksi kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito (PeVL 5/2017 vp, PeVL 44/2016, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 8/1996 vp ja PeVL 13/1989 vp).

Lausunnossaan vuoden 1989 Tenojoen kalastussopimuksesta perustuslakivaliokunta katsoi, että myös erityisperusteiset kalastusoikeudet ja maata omistamattomien asukkaiden "vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen" nauttivat hallitusmuodossa perustuslaissa omaisuudensuojaa. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus tai vuoden 2000 perustuslaki eivät ole tässä suhteessa muuttaneet oikeustilaa. Voimassa olevan kalastuslain 4 §:n 21) kohdan mukaan erityisperusteisilla kalastusetuuksilla tarkoitetaan "sellaisia kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja kiinteistöön kuuluvia yhteisiä tai yksityisiä erityisiä etuuksia, jotka oikeuttavat kiinteistön omistajan kalastamaan muutoin kuin vesialueen omistuksen tai osakkuuden perusteella toisen omistamalla vesialueella (*erityinen kalastusetuusalue*) taikka käyttämään erillistä kalastuspaikkaa, kuten lohi- tai siikapatoa taikka näihin verrattavaa kalapatopaikkaa, kulkutuspaikkaa, verkkopaikkaa tai muuta näihin verrattavaa kalastukseen

käytettävää vesistön kohtaa (*erityinen kalastuspaikka*)". Kalastuslain 6 §:n mukaan taas "sellaisen kiinteistön, johon kuuluu erityisperusteisia kalastusetuuksia, omistajalla on oikeus etuuden mukaisella tavalla kalastaa ja määrätä kalastuksesta". Ulkopaikkakuntalaisten Tenojoen jokilaaksoissa omistamiin kiinteistöihin kuuluu myös tällaisia erityisperusteisia, kiinteistörekisteriin merkittyjä kalastusetuuksia, jotka niin ikään nauttivat perustuslain 15 §:n takaamaa omaisuudensuojaa.

Samalla kun perustuslakivaliokunta on todennut kalastusoikeuden nauttivan perustuslaissa taattua omaisuudensuojaa, valiokunta on korostanut, että "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" (tuoreimpina lausuntoina PeVL 5/2017 vp, PeVL 44/2016, PeVL 58/2014 vp). Tällaisia rajoituksia omaisuudensuojan kattamaan kalastusoikeuteen katsottiin voitavan säätää myös ennen vuonna 1995 voimaan tullutta perusoikeusuudistusta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2017 Tenojokisopimusta koskevassa lausunnossaan, doktriini, jonka mukaan tavallisella toteutettavissa olevia rajoituksia arvioidaan, on kuitenkin muuttunut sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vuoden 1989 sopimuksesta. Vuonna 1989 noudatetun doktriinin mukaan omistajan käyttövapautta voitiin rajoittaa tavallisella lailla, milloin rajoitus ei loukannut omistajan oikeutta omaisuutensa "normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön". Tätä doktriinia valiokunta sovelsi katsoessaan, että vuoden 1989 sopimuksen voimaansaattamislaki oli käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä muun muassa sen takia, että "kalastussäännön mukaiset rajoitukset johtavat kokonaisuutena ottaen siihen, että muualla kuin jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät".

Valiokunta siirtyi vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen jälkeen soveltamaan myös omaisuudensuojan rajoituksiin perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ja luopui siten omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön perustuvasta doktriinista. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp luetellaan seuraavat yleiset rajoitusperusteet:

(1) rajoituksista on säädettävä lailla
(2) lakitasoisen sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista

(3) rajoitusperusteen on oltava hyväksyttävä siten, että rajoitusta perustelee painava yhteiskunnallisen tarvevaatima)
(4) rajoitus ei saa loukata perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta
(5) rajoituksen on oltava välttämätön rajoitusperusteena olevan painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamiseksi (suhteellisuuden vaatimus)
(6) perusoikeusrajoitusten kohteiden oikeusturvasta on huolehdittava riittävästi
(7) rajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa

Siirtyminen noudattamaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei merkinnyt täydellistä katkoa aikaisempaan omaisuuden "normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön" doktriiniin. Kuten myös vuoden 1989 Tenojokisopimusta koskevasta lausunnossa 13/1989 vp ilmenee, valiokunta arvioi jo ennen perusoikeusuudistusta näkökohtia, jotka osaltaan vastaavat, paitsi rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä, myös perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta ja suhteellisuutta. Niinpä ydinalueen koskemattomuuteen viittaa ulkopaikkakuntalaisia kalastusoikeuden haltijoita koskeva, edellä lainaamani lausuma, jonka mukaan "näiden omistajien kannalta Tenojokisopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö johtaa omistamisen merkityksettömyyteen". Omaisuuden "normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä" voidaan itse asiassa pitää tulkintana omistusoikeuden suojatusta ydinalueesta, johon aikaisemman doktriinin mukaan ei voinut puuttua tavallisen lain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Suhteellisuusvaatimuksen soveltamisesta taas kertoo vuoden 1989 lausunnossa esitetty arvio, jonka mukaan "näin pitkälle meneviä kalastusoikeuden rajoituksia ei voida vakuuttavasti perustaa kalakannan suojelutavoitteen saavuttamispyrkimykseen".

Uuden Tenojokisopimuksen ja siihen kuuluvan kalastussäännön sekä sopimuksen voimaansaattamislain valtiosääntöisessä arvioinnissa ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan kannalta olennaisia rajoitusedellytyksiä ovat rajoitusperusteen hyväksyttävyys (kohta 3), perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus (kohta 4) sekä suhteellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Lisäksi on syytä arvioida myös lailla säätämisen vaatimuksen täyttymistä.

Valiokunnan lausunnossa kiinnittää huomiota arvion ylimalkaisuus. Vuoden 1989 lausunnosta poiketen valiokunta ei tarkastellut erikseen rajoitusten vaikutusta kalastusoikeuden haltijoiden eri ryhmien – kuten Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien ja ulkopaikkakuntalaisten – asemaan. Valiokunta sivuutti niin ikään perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden, joka sen aikaisemmassa lausunnossa ja oikeuskanslerin kannanotoissa oli omaisuudensuojan ohella keskeinen

arviointikriteeri. Valiokunta ei myöskään punninnut, mikä vaikutus sopimuksen ja sen voimaansaattamislain valtiosääntöisessä arvioinnissa oli kalastusmahdollisuuksien riippuvuudella asuinpaikasta. Tämä on yllättävää senkin vuoksi, että valiokunta oli eräänä lähtökohtanaan lausunut, että "perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan". Myös maa- ja metsätalousvaliokunnan mukaan asuinpaikkaperiaate on "ongelmallinen ja vieras periaate sekä Suomen kiinteistöoikeudellisen järjestelmän että perustuslain kannalta". On syytä todeta, että vuoden 1995 perusoikeusuudistus ei tuonut muutoksia perustuslain takaamaan yhdenvertaisuuteen tai asuinpaikan valintaoikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 5/2017 omaisuudensuojan rajoituksia arvioitiin vain rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta. Tämä koskee myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaa. Vuoden 1989 sääntelyjärjestelmää perusteltiin kalakannan suojelutavoitteella. Tämä tavoite saa nykyisin tukea ympäristövastuusäännöksestä (PL 20 §) ja Suomen ratifioimista kansainvälisistä sopimuksista.[5] Perustuslakivaliokunnan arviota rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä ei ole syytä kiistää, vaikka tosiasiatiedot ja ennusteet kalakantojen kehityksestä voivatkin olla kiistanalaisia. On kuitenkin samalla syytä korostaa, että rajoitusperusteen hyväksyttävyys ei oikeuta syrjäyttämään tavoitetta toteutettavien sääntelytoimien suhteellisuuden arviointia.

Omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia koskevasta suhteellisuuden vaatimuksesta perustuslakivaliokunta tyytyi toteamaan yleisesti, että rajoituksia voidaan "eri kalastajaryhmissä (pitää) lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta". Myös vuoden 1989 sopimusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta oli esittänyt yleisenä kannanottonaan, että käyttörajoitukset eivät olleet luonteeltaan omaisuudensuojan kannalta "sinänsä kiellettyjä" ja siksi "jo lähtökohtaisesti ... omaisuudensuojaan soveltumattomia". Tämän yleisen kannanoton jälkeen valiokunta kuitenkin siirtyi tarkastelemaan rajoitusten vaikutuksia omistajaryhmittäin. Tällainen tarkastelu perustuslakivaliokunnan lausunnosta 5/2017 vp puuttuu.

[5] Näitä ovat YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 50(1996) ja kalakantasopimus (SopS 81/2003), biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994) ja Pohjois-Atlantin lohen suojelua koskevayleissopimus (SopS 32/1984). Lisäksi on syytä mainita Pohjois-Atlantin lohensuojelujärjestön suositukset.

Saamelaisväestöön kuuluvien kalastusoikeuden haltijoiden kohdalla puutetta korvaa osaksi se, että lausunnossa tarkasteltiin erikseen rajoitusten vaikutusta saamelaiskulttuuria koskevan, perustuslain 17.3 §:n takaaman oikeuden toteutumiseen. Tässä tarkastelussa valiokunta totesi, että perustuslain ympäristövastuusäännösten perustelemien kalastusrajoitusten kohdentamisessa eri kalastajaryhmille on otettava huomioon mahdollisten perusoikeuksien vaikutus. Tämä näkökohta on merkityksellinen myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden kannalta, nauttiihan tämä oikeus perustuslain omaisuudensuojasäännöksen antamaa suojaa. Yleiseksi lähtökohdaksi on asetettava, että mikäli jonkin kalastajaryhmän asema on jonkin perusoikeuden suojaama, perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluva suhteellisuuden vaatimus edellyttää kalastusrajoitusten toteuttamista siten, että perusoikeutta rajoitetaan mahdollisimman vähän. Perustuslakivaliokunnan saamelaisten asemaa tarkastellessaan esittämä lausuma, jonka mukaan kalastusrajoitukset olisi tullut kohdistaa voimakkaammin kalastukseen, jota saamelaisten perus- ja ihmisoikeutena taattu oikeus omaan kulttuuriin ei suojaa, on *mutatis mutandis* muunnettavissa koskemaan omaisuuden suojaa nauttivaa kalastusoikeutta. Perusoikeusnäkökohdat edellyttävät, että rajoitukset kohdistetaan ensisijaisesti niihin kalastajaryhmiin, jotka eivät voi vedota kalastusoikeutensa tueksi perusoikeuteen, sen paremmin saamelaisten omaa kulttuuriaan koskevaan oikeuteen kuin kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaankaan.

Tilannetta saattaa kuitenkin mutkistaa se, että eri kalastajaryhmiä suojaa eri perusoikeus ja että eri perusoikeuksien suojaamat kalastusmahdollisuudet saattavat kilpailla myös keskenään. Tällainen tilanne voi vallita yhtäältä saamelaisten kalastajien ja toisaalta ei-saamelaisten, ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien ja kalastusoikeuden haltijoiden välillä: saamelaisia suojaa oikeus oman kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen ja ulkopaikkakuntalaisia kalastuksenoikeuden haltijoita taas omaisuudensuoja. Lisäksi saamelaisia kalastusoikeuden haltijoita suojaa sekä kulttuurinen perusoikeus että omaisuudensuoja. Silloin kun oikeus niukkaan hyödykkeeseen – esillä olevassa tapauksessa kalastusmahdollisuuteen – voi perustua eri perusoikeuksiin, perusoikeuksien ja niiden subjektiryhmien välillä on pyrittävä punnintaratkaisuun, joka takaa kaikille ryhmille mahdollisuuden nauttia oikeudestaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa saamelaisten kulttuurisen perusoikeuden perustelemaa kalastusmahdollisuutta ei kuitenkaan ole suhteutettu ei-saamelaisten ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusmahdollisuuteen, jota myös tukee perusoikeus, omaisuudensuoja.

Kun eri perusoikeuksien edellyttämiä kalastusmahdollisuuksia suhteutetaan toisiinsa, on myös huolehdittava siitä, kunkin perusoikeuden kohdalla kunnioitetaan ydinalueen koskemattomuuden

vaatimusta (kohta 4). Tämä koskee myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 5/2017 vp tarkastellut saamelaiskulttuuriin kuuluvaan kalastukseen kohdistuvia rajoituksia sekä suhteellisuuden että ydinalueen koskemattomuuden vaatimusten näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että "saamelaiskulttuuria pyritään hallituksen esityksen mukaan suojaamaan siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista jatkossakin, joskin vain rajoitetusti" ja että "ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa". Valiokunta myös totesi, että "saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan".

Valiokunta ei omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevassa arviossaan tarkastellut lainkaan yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta. Tämä on merkittävä puute senkin vuoksi, että perustuslakivaliokunta oli perustellut vuoden 1989 sopimuksen saattamista voimaan perustuslain säätämisjärjestyksessä perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen viittaavilla näkökohdilla. Valiokuntahan oli todennut muun muassa, että ulkopaikkakuntalaisten "omistajien kannalta Tenojokisopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö johtaa omistamisen merkityksettömyyteen" ja että "muualla kuin jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät".

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sen sijaan käsiteltiin ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaa ja todettiin, että sitä on uudessa sopimuksessa pyritty parantamaan siten, että tämän ryhmän kalastusoikeutta koskevan omaisuudensuojan ydin jäisi koskemattomaksi. Perusteluissa viitattiin ensinnäkin ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille varattavaan erityiseen lupakiintiöön. Ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat voivat muiden ulkopaikkakuntalaisten tavoin kalastaa ainoastaan vuorokausikohtaisen venekalastusluvan tai rantakalastusluvan nojalla, eikä heillä ole Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoiden tavoin oikeutta yleiseen paikkakuntalaislupaan tai paikkakuntalaiseen vapakalastuslupaan. Kalastussäännön 5.4 §:n mukaan Suomessa myytävistä vuorokausiluvista - venekalastusluvista ja rantakalastusluvista - enintään kolmasosan suuruinen kiintiö voidaan kuitenkin varata muualla kuin Tenon vesistön jokilaaksoissa asuville kalastusoikeuden haltijoille. Sopimuksen voimaansaattamislain 12 § mukaan kalastuslupakiintiön

määrä vahvistetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Sen vahvistamisessa on otettava huomioon muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksossa vakinaisesti asuville kalastusoikeuden haltijoille kuuluva osuus alueen kalastusoikeuksista. Kiintiölupajärjestelmä merkitsee ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden rinnastamista matkailukalastajiin, jotka niin ikään kalastavat venekalastusluvan tai rantakalastusluvan varassa. Kiintiöluvan ehdot, mukaan luettuna hinta, ovat jonkin verran edullisemmat kuin muiden venekalastuslupien ja rantakalastuslupien.

Voimaansaattamislain 12 § ei kuitenkaan perusta kaikille ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille oikeutta kiintiölupaan, vaan tällainen oikeus edellyttää tiettyä vähimmäisomistusta, (osuusluku vähintään 0,5). Hallituksen esityksen (HE 239/2016 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan noin 100 tilaa jää tämän vaatimuksen mukaan ilman oikeutta kiintiölupaan. Sopimus tai sen voimaansaattamislaki eivät myöskään anna takeita siitä, että kiintiöityjä lupia riittää kaikille kalastamaan halukkaille kalastusoikeuden haltijoille Voimaansaattamislain mukaisen vähimmäisedellytyksen täyttävillä kalastusoikeuden haltijoillakin on oikeus kiintiölupaan vain kulloinkin varatun kiintiön rajoissa. Näin on mahdollista, että jotkut voimaansaattamislain vähimmäisedellytyksen täyttävistäkin kalastusoikeuden haltijoista jäävät ilman kiintiölupaa, jolloin heidän asemansa on sama kuin matkailukalastajien. Erona on vain se, että heillä on kalastussäännön 36 §:n mukaan oikeus rekisteröidä yksi vene. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaankin, että "kiintiötä koskevat säännökset takaavat *osalle kalastusoikeuden haltijoista* oikeuden yhteen vuorokausilupaan" (kurs. KT) ja että "uudistusten tosiasiallinen merkitys kyseisen kalastajaryhmän asemaan käytännössä sisältää kuitenkin jossain määrin epävarmuustekijöitä, sillä pelkona on, että kiintiöidyt luvat eivät riitä kysytyimpänä sesonkiaikana kaikille kalastamaan tuleville".

On jossain määrin tulkinnanvaraista, miten kalastusoikeuden kohdalla määritellään omaisuudensuojan ydinalue, johon ei voida puuttua tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. On kuitenkin ilmeistä, että tähän ydinalueeseen kuuluu perustuslakivaliokunnan kalastusoikeuden omaisuudensuojaa koskevassa käytännössä tarkoitettu "suojattu valta harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella". Jos kalastusoikeus ei takaa mahdollisuutta harjoittaa lainkaan kalastusta ja jos kalastusoikeuden haltijat joutuvat kilpailemaan kalastusmahdollisuudesta matkailukalastajien kanssa, perusoikeussuojaa nauttivat omaisuus – kalastusoikeus - muuttuu merkityksettömäksi ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta loukataan. Voidaan myös perustellusti asettaa kyseenalaiseksi, riittävätkö kalastussäännön ja

voimaanpanolain säännökset kiintiöluvan ehdoista antamaan kalastusoikeudelle merkitystä siten, että ydinalueen koskemattomuuden vaatimus täyttyisi edes kiintiöluvan nojalla kalastavien kohdalla. Niinpä Lapin ELY-keskuksen antamien tietojen mukaan kalastuskaudella 2017 kiintiöluvan sai noin 1250 tilaa, joista 749 tilalla eli enemmistöllä oli oikeus vain yhteen kalastusvuorokauteen.[6] On ilmeistä, että ainakaan suurimmalle osalle ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista oikeudella kiintiölupaan ei ole sellaista merkitystä, että vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta täyttyisi.

Lisäongelmana kiintiölupajärjestelmässä on, että kalastussääntö tai voimaansaattamislaki eivät velvoita vaan ainoastaan valtuuttavat varaamaan lupakiintiön ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Kalastussäännön 5.4 §:n mukaan enintään kolmasosan suuruinen kiintiö voidaan varata muualla kuin Tenon vesistön jokilaaksoissa asuville kalastusoikeuden haltijoille ja voimaansaattamislain 12 § jättää kiintiön määrän vahvistettavaksi asetuksella. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että lailla tulee säännellä kaikki perusoikeuksien käytön kannalta keskeiset kysymykset. Kun kiintiöjärjestelmällä on hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan keskeinen merkitys ulkopaikakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan toteutumiselle, lain tasoisin säännöksin olisi tullut varmistaa, että kiintiö todella varataan, ja antaa kiintiön suuruutta koskevat keskeiset säännökset. Nyt lain tasoiset säännökset mahdollistavat, että asetuksella ja sen soveltamiskäytännöllä lupajärjestelmän merkitys koverretaan tyhjäksi ja että kiintiöluvan merkitys varallisuusarvoisena ja omaisuudensuojaa toteuttavana etuutena mitätönnetään. Esimerkki tällaisesta kovertamisesta on maa-ja metsätalousministeriön Tenojoen kalastusluvista antaman asetuksen (243/2017) säännös, jonka mukaan määräaikaan mennessä lunastamatta olevat erityiseen lupakiintiöön varatut luvat vapautuvat matkailukalastuslupakiintiössä varattaviksi (2.3 §). Toisena esimerkkinä on kalastuskaudella 2017 tietojeni mukaan omaksuttu käytäntö, jonka mukaan kiintiöluvat ovat henkilökohtaisia eikä niitä voi siirtää toiselle, ei edes perheenjäsenelle, toiselle kalastusoikeuden haltijalle tai kiinteistön vuokralaiselle. Tällainen disponointirajoitus on ristiriidassa sen kanssa, että luvat ovat varallisuusarvoisia etuuksia, joiden tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan toteuttaa ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaa.

Vuonna 2017 voimaan tulleessa järjestelmässä omaisuudensuojan rajoituksia ei tasapainoteta korvausjärjestelmällä. Voimaanpanolailla kumottiin vuonna 1991 säädetty Tenojoen korvauslaki, eikä uutta lakia pidetty perusteltuna. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitattiin

[6] Tenojoen kalastussopimuksen paikallisen seurantaryhmän kokous 13.12.2017.

siihen, että vastuu ympäristöstä kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan kaikille ja että perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei seuraa vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Hallitus viittasi niin ikään siihen, että "kalakantojen tilaan perustuvia kalastuslain nojalla asetettuja kalastusrajoituksia ei korvata myöskään sopimusalueen ulkopuolella" ja että "erityisen korvausjärjestelmän säätäminen asettaisi kalastusoikeuden haltijat keskenään erilaiseen asemaan".

Hallituksen perustelut eivät ole vakuuttavia. Perustuslain ympäristövastuusäännöksellä voidaan kyllä perustella omaisuuden, kuten kalastusoikeuden, sellaisiakin käyttörajoituksia, joista ei suoriteta korvausta. Korvauksella voidaan kuitenkin lieventää omaisuudensuojaan kajoamista tavalla, joka voidaan ottaa huomioon suhteellisuuden arvioinnissa ja jolla voi olla merkitystä myös ydinalueen koskemattomuuden kannalta. Niinpä jos jonkin painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttaminen vaatisi omaisuudensuojan ydinalueeseen puuttuvia rajoituksia, on ajateltavissa, että tällainen puuttuminen olisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, jos siitä suoritettaisiin korvausta. Tällaista ajattelutapaa noudattaa perustuslain 15 §:n 2 momentin säännös pakkolunastuksesta. Tenojoen sopimusalueen kalastusrajoitukset, erityisesti ulkopaikkakuntalaisia kalastusoikeuden haltijoita koskevat rajoitukset, ulottuvat myös huomattavasti pidemmälle kuin kalastuslakiin perustuvat rajoitukset. Erityinen korvausjärjestelmä ei siten merkitsisi kalastusoikeuden haltijoiden asettamista keskenään erilaiseen asemaan. Korvausjärjestelmä päinvastoin lieventäisi sitä räikeätä kalastusmahdollisuuksien epäyhdenvertaisuutta, mikä nyt vallitsee Tenojoen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden ja kalastusoikeutta muualla maassa hallitsevien välillä.

Edellä olen pitänyt silmällä vesialueen omistukseen kuuluvan kalastusoikeuden rajoituksia. Erikseen on tarkasteltava ulkopaikkakuntalaisten omistamiin tiloihin kuuluvien erityisperusteisten kalastusetuuksien nauttimaa omaisuudensuojaa. Kalastussäännön 6 §:ssä kiinteiden pyydysten käyttö kielletään muilta kuin yleisen paikkakuntalaisluvan haltijoilta. Tämä merkitsee, että ulkopaikkakuntalaisten omistamiin tiloihin kuuluvat erityisperusteiset kalastusetuudet menettävät merkityksensä. Näiltä osin kysymyksessä on perusoikeuden – erityisperusteisten kalastusetuuksien nauttiman omaisuudensuojan – ydinalueen loukkaus, jonka valtiosääntöinen hyväksyttävyys olisi edellyttänyt korvausjärjestelmää.

4.2.Yhdenvertaisuus ja vapaus valita asuinpaikka

Ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan rajoituksia onkin arvioitava myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Yhdenvertaisuuden periaatteesta voidaan poiketa hyväksyttävistä syistä (PL 6.2 §). Ympäristövastuusäännöksen ja kansainvälisten sopimusten tukema lohikantojen suojelutavoite onkin epäilemättä sellainen hyväksyttävä syy, joka perustelee kalastusoikeuden haltijoiden asettamista eri asemaan Tenojoen suojelualueella kuin muualla maassa. Yhdenvertaisuutta on kuitenkin arvioitava myös Tenojoella kalastavien eri ryhmien, kuten kalastusluvan ostamiseen kalastussäännön 2.1 §:n oikeutettujen eri ryhmien, välillä. Kalastussäännön määräykset kalastuslupaan oikeutetuista noudattavat asuinpaikkaperiaatetta, joka poikkeaa yhdenvertaisuuden periaatteesta. Suojatuin asema on Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoilla (1) ryhmä), joilla on oikeus yleiseen paikkakuntalaislupaan. Myös muilla Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvilla henkilöillä (3) ryhmä), joilla on oikeus paikkakuntalaisen venekalastuslupaan, on suojatumpi asema kuin ulkopaikkakuntalaisilla kalastusoikeuden haltijoilla. Yhdenvertaisuudesta poikkeavan asuinpaikkaperiaatteen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys edellyttää myös perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä perusteita poiketa yhdenvertaisuudesta. Perusteiden hyväksyttävyydelle asettuu erityisen suuria vaatimuksia sen vuoksi, että asuinpaikkaperiaate on jännitteisessä suhteessa paitsi perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen myös perustuslain 9 §:n 1 momentin Suomen kansalaisille ja maassa laillisesti asuville ulkomaalaisille takaamaan vapauteen valita asuinpaikkansa.

Perustuslakivaliokunnan vuoden 2017 sopimusta koskevan lausunnon omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevassa osiossa sopimusta tai sen voimaanpanolakia ei lainkaan arvioitu yhdenvertaisuusperiaatteen tai siihen liittyvää asuinpaikan valintaoikeuden kannalta. Valiokunta kuitenkin totesi asuinpaikkaperiaatteen ongelmallisuuden käsitellessään saamelaisten kulttuuriperinteen nauttimaa perustuslain suojaa. Valiokunta katsoi, että ”ottaen huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon, hallituksen esityksen saamelaistenkin kalastusta koskeva asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana”. Valiokunnan mielestä perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä

oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta".[7]

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta poiketen hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa yhdenvertaisuutta sen sijaan käsiteltiin omaisuudensuojaan puuttuvien kalastusrajoitusten yhteydessä. Perusteluissa todettiin, että "lähtökohtaisesti kalastusrajoitukset tulisi kohdistaa kalastusoikeuden haltijoihin perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti riippumatta tämän asuinpaikasta, jonka jokainen voi valita vapaasti". Perusteluissa kuitenkin selostettiin myös perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan "yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan sinänsä estä erilaisten ryhmien kohtelua eri tavalla tai asettamista lainsäädännössä eri asemaan samanlaisessa tilanteessa, jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet". Niin ikään perusteluissa viitattiin valiokunnan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä johtamiin vaatimuksiin, joiden mukaan erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 11/2012 vp; PeVL 37/2010; PeVM 11/2009 vp).

Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuudesta poikkeamisen ja asuinpaikkaperiaatteen omaksumisen perusteena tuotiin esille, että Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen ja että enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Hallituksen esityksessä annettujen tietojen mukaan vesialueen omistukseen perustuvista kalastusoikeuksista 35 % kuuluu Tenojokilaaksoissa vakinaisesti asuville. Lisäksi jakamattomien tilojen hallussa on 30 % kalastusoikeuksista, mistä hallituksen esityksen perustelujen mukaan suuri osa on Tenojokilaaksoissa asuvien omistajien hallussa. Muualla asuville kuuluu hallituksen esityksen mukaan 25 % osuusluvusta ja loppu 10 % osuusluvusta valtiolle ja yhteisöille. Kalastusoikeuksien jakaantumista koskeviin tietoihin, kuten jakamattomien tilojen lukemiseen Tenojokilaaksoissa vakinaisesti asuvien osuuteen, liittyy epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi niiden käyttämiseen sääntelyratkaisujen perusteena tulisi

[7] Valiokunta katsoi, että maa-ja metsätalousvaliokunnan oli "selvitettävä, mahdollistaako kalastussäännön 2 ja 4 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin". Jos tämä ei olisi mahdollista, perustuslakivaliokunta piti "välttämättömänä, että sopimuksen hyväksymisestä huolimatta eduskunta velvoittaa lausumalla hallituksen jatkamaan neuvotteluita saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi". Tällaista ponsilauselmaa eduskunnan vastaukseen (EV 16/2017 vp) ei kuitenkaan sisältynyt. Sen sijaan hyväksytyn ponsilauselman mukaan "eduskunta edellyttää, että maa- ja metsätalousministeriö tarkastelee yhdessä Norjan kanssa sopimuksen yleistä toimivuutta ja kalakantojen kehityssuuntia viimeistään kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta. Lisäksi saamelaisten sekä muualla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeuksien laajuutta ja käyttöä tulee arvioida. Samalla on myös selvitettävä edellytykset siirtymiselle päivä- ja kausikohtaisiin kalastuskiintiöihin."

suhtautua varauksellisesti. Tiedoilla saamelaisten osuudesta jokivarren asukkaista ja kalastusoikeuksien jakautumisesta on kuitenkin ilmeisestikin pyritty osoittamaan, että asuinpaikkaperiaatteen kautta suojataan saamelaiskulttuuria. Tähän viittaa myös seuraava lainaus hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista:

> "Rajoitusten kohdentamista eri tavalla kalastusoikeuden haltijan asuinpaikasta riippuen voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä yhtäältä siksi, että ympäristövastuun toteuttaminen täysimääräisesti edellyttäisi lähtökohtaisesti perinnepyydysten käytön kieltämistä rajajokialueella väliaikaisesti kokonaan. Toisaalta saamelaisten kulttuuriperinteen suoja puoltaa sitä, että kulttuuriin olennaisella tavalla kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa edes jossain määrin ilman, että perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen häviävät. ... Vakinaisen asuinpaikan voidaan katsoa tässä tapauksessa muodostavan hyväksyttävän perusteen sille, että pyyntimuotoja koskevat rajoitukset ovat lievempiä paikkakunnalla asuville henkilöille, joiden normaaliin elinpiiriin Tenojoen kalastus liittyy kiinteästi ja joille kotitarvekalastus tai kalastusmatkailuelinkeino on tärkeää toimeentulon kannalta."

Lainauksessa perustellaan ainoastaan perinteisten pyyntimuotojen sallimista jokivarren asukkaille, mutta on oletettavaa, että saamelaisten kulttuuriperinteen suojaamisella on ollut tarkoitus perustella jokivarren asukkaiden – myös kalastusoikeutta vailla olevien - asettamista muissakin suhteissa ulkopaikkakuntalaisia kalastusoikeuden haltijoiden edullisempaan asemaan. Saamelaisten kulttuuriperinteen suoja, josta on säädetty perustuslain 17 §:n 2 momentissa, täyttää epäilemättä sinänsä perustuslain vaatimuksen hyväksyttävästä perusteesta yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamiselle.

Eri asemaan asettamiselle osoitettavan hyväksyttävän perusteen ohella on kuitenkin tarkasteltava myös, miten Tenojoen kalastuksen sääntely toteuttaa erottelujen mielivaltaisuuden ja erojen kohtuuttomuuden kieltoja, joita perustuslakivaliokunta niin ikään on korostanut yhdenvertaisuusperiaatetta koskevassa lausuntokäytännössään. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään korostama erottelujen mielivaltaisuuden kielto voidaan täsmentää osumatarkkuuden vaatimukseksi: erotteluperusteiden on riittävällä tarkkuudella vastattava niitä valtiosääntöisesti hyväksyttäviä perusteita, jotka oikeuttavat poikkeamaan yhdenvertaisuudesta. Nyt esillä olevassa tapauksessa asuinpaikkaperiaatteen on osumatarkkuuden vaatimuksen mukaisesti

riittävällä tarkkuudella tavoitettava saamelaisväestö, jonka kulttuuriperinteen suojaaminen on perusteena poiketa yhdenvertaisuudesta.

Vaatimuksen toteutumisessa on kaksi ongelmaa. Ensinnäkin asuinpaikkaperiaatetta sovellettaessa etuoikeutetusta asemasta pääsevät osallisiksi myös ne jokivarren asukkaat, jotka eivät kuulu saamelaisväestöön. Hallituksen esityksen mukaan enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia, mutta ei-saamelaisten osuus voi silti olla merkittävä. Toisaalta asuinpaikkaperiaate jättää saamelaisten kulttuuriperinnön turvaamista tarkoittavien laajempien kalastusmahdollisuuksien ulkopuolelle merkittävän joukon saamelaisväestöä; tähän perustuslakivaliokuntakin kiinnitti huomiota tarkastellessaan saamelaisten kulttuuriperinnettä koskevaa perusoikeutta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan noin kolmasosa ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista on saanut oikeutensa suoraan perintönä paikkakunnalla asuvalta ja on siten todennäköisesti saamelaista alkuperää. Vuoden 1989 sopimuksessa Tenojoen jokilaakson ulkopuolella asuvia kalastusoikeuden haltijoita, jotka olivat saaneet oikeutensa perintönä, käsiteltiin erillisenä ryhmänä. Tästä luovuttiin vuoden 2017 sopimuksessa.

Onkin kyseenalaista, täyttääkö asumisperiaate erotteluperusteen osumatarkkuuden vaatimuksen. Se on saamelaisväestön tavoittamiseksi yhtäältä liian laaja kattaessaan myös jokivarressa asuvat ei-saamelaiset ja toisaalta liian suppea jättäessään ulkopuolelleen muualla kuin jokivarressa asuvat saamelaiset. Kun asumisperiaate vielä on jännitteisessä suhteessa perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn asuinpaikan valinnanvapauden kanssa, asumisen omaksumiselle erotteluperusteeksi ja sen osumatarkkuudelle on asetettava poikkeuksellisen korkeat vaatimukset.

Lisäksi voidaan kysyä, muodostuvatko erot jokivarressa asuvien ja ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusmahdollisuuksissa kohtuuttomiksi ja voidaanko kaikkia eroja perustella saamelaisten kulttuuriperinnön suojaamistavoitteella. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustellaan ainoastaan eroja sallituissa pyyntimuodoissa, ei sen sijaan esimerkiksi kalastuskauden ja kalastusvuorokauden pituudessa, kalastusvuorokausien määrässä tai kalastusluvan hinnassa. Jos eroille ei pystytä osoittamaan hyväksyttäviä perusteita, ne muodostuvat perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuusdoktriinin tarkoittamalla tavalla kohtuuttomiksi.

5. *Oikeudellinen tilanne*

Olen edellä osoittanut, että uuteen Tenojoen kalastussopimukseen ja sen voimaansaattamislakiin liittyy ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kannalta merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka on kuitenkin sivuutettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa 5/2017 vp. Sopimus ja sen voimaansaattamislaki ovat kuitenkin voimassa valtionsisäisesti ja sopimus myös kansainvälisoikeudellisesti. Sopimuksen muuttaminen on oikeudellisesti mahdollista vain uudella Norjan kuningaskunnan kanssa solmittavalla sopimuksella. Suomen perustuslaista kohoaviin ongelmiin on mahdollista kiinnittää huomiota, kun maa- ja metsätalousministeriö eduskunnan ponsilausuman (EV 16/2017 vp) mukaisesti viimeistään kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta tarkastelee yhdessä Norjan kanssa sopimuksen yleistä toimivuutta ja kalakantojen kehityssuuntia. Tässä yhteydessä on ponsilausuman mukaisesti myös arvioitava paitsi saamelaisten myös muualla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeuksien laajuutta ja käyttöä. Nykyisen sopimuksen voimassa ollessa on tärkeätä, että asetustasoisilla säännöksillä ja säännösten soveltamiskäytännöllä pyritään turvaamaan, että myös ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat pääsevät nauttimaan kalastusoikeudestaan omaisuudensuojansa edellyttämällä tavalla ja että esimerkiksi kiintiölupajärjestelmää ei koverreta tyhjäksi.

On mahdollista, että sopimusmääräysten – mukaan luettuna kalastussäännön määräykset – ja voimaansaattamislain valtiosääntöoikeudelliset ongelmat tulevat esille jonkin oikeusjutun yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan ennakkotarkastus ei estä valtionsisäisesti noudatettavien sopimusmääräysten tai voimaanpanolain säännösten konkreettista jälkitarkastusta tuomioistuimissa. Tällaiseen jälkitarkastukseen oikeuttaa ja velvoittaa perustuslain 106 §:n säännös perustuslain etusijasta: ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Perustuslain 106 §:n sisältämä vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä osoittaa perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan ensisijaisuutta. Niinpä jos perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan erikseen arvioinut tuomioistuimessa esillä olevia näkökohtia lainsäännöstä ja todennut, että ristiriitaa perustuslain kanssa ei ole, tuomioistuin ei voi pitää ristiriitaa ilmeisenä. Asetelma on toinen silloin, kun perustuslakivaliokunta on kyllä antanut säädöksestä tuoreen lausunnon, mutta ei ole erikseen käsitellyt niitä mahdollisia ristiriitoja perustuslain kanssa, jotka ovat nousseet esille tuomioistuinkäsittelyssä. Kuten olen yllä todennut, perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan 5/2017 vp käsitellyt erikseen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden

omaisuudensuojan rajoituksia eikä ottanut kantaa esimerkiksi siihen, miten rajoituksen suhteellisuuden tai perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimukset heidän kohdallaan toteutuvat. Perustuslakivaliokunta ei myöskään arvioinut, miten yhdenvertaisuuden periaate ja siihen liittyvä asuinpaikan valinnanvapauden periaate toteutuvat näiden kalastusoikeuden haltijoiden kohdalla. Tuomioistuin arvioi näitä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä perustuslakivaliokunnan lausunnon sitomatta, mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia tätä edellyttää.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa vuoden 1989 tai 2017 sopimuksesta ja niiden voimaansaattamislaeista ei ole lainkaan käsitelty Tenojoen rajajokiosuuden kalastuksen sääntelyjärjestelmän valtiosääntöoikeudellista perustetta. Tämän sääntelyjärjestelmän olennaisia osia ovat, paitsi tiettyjen pyyntimuotojen kielto ja muut kalastusrajoitukset, myös kaiken kalastuksen, mukaan luettuna kalastusoikeuden haltijoiden harjoittama kalastus, saattaminen riippuvaiseksi valtion myöntämästä maksullisesta luvasta. Suomen valtio ei voi johtaa valtionsisäistä toimivaltaa kansainvälisoikeudellisesta sopimuksesta taikka tällaisen sopimuksen tekemiseen oikeuttavasta kansainvälisoikeudellisesta tai kansallisen perustuslain osoittamasta toimivallasta. Suomen valtio ei myöskään ole voinut nojata toimivaltaansa säännellä Tenojoen kalastusta vesialueen omistajan kalastusoikeuteen. Saamieni tietojen mukaan valtiolle kuuluu rajajokiosuuden kalastusoikeudesta vajaat 10 %. Valtio voi nojata sääntelyjärjestelmää koskevan toimivaltansa vain asemaansa julkisen vallan, mukaan luettuna lainsäädäntövallan, haltijana. Lainsäädäntövallan käyttämistä kuitenkin rajoittavat perustuslaissa vahvistetut perusoikeudet, kuten omaisuudensuoja, jota myös vesialueen omistajien kalastusoikeus nauttii. Kuten olen edellä selostanut, omaisuudensuojaa nauttivaan vesialueen omistajan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan paitsi suojattu valta kalastaa vesialueella myös muun muassa oikeus järjestää vesialueen hoito ja käyttö.

Kuten niin ikään olen edellä todennut, hyväksyttävä peruste, kuten perustuslain ympäristövastuusäännöstä täsmentävät ympäristönsuojelutavoitteet, oikeuttava perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan, kajoaviin kalastusrajoituksiin, kunhan myös muut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten lailla säätämisen, suhteellisuuden ja ydinalueen koskemattomuuden vaatimukset myös täyttyvät. Lupajärjestelmää, jossa valtio perii kalastusluvista maksun, on kuitenkin tarkasteltava myös julkisia rahasuorituksia koskevien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien kannalta. Perusvaihtoehdot julkisissa rahasuorituksissa ovat perustuslain 81 §:ssä tarkoitetut vero ja maksu. Maksu poikkeaa verosta siinä, että se on vastike viranomaisen suoritteesta. Jos vastikesuhde puuttuu, rahasuoritus on luonteeltaan vero.

Perustuslain 81 § asettaa veroista annettaville lain tasoisille säännöksille tiukemmat vaatimukset kuin maksulaeille. Perustuslaki edellyttää maksuista annettavaksi lailla säännökset vain niiden suuruuden yleisistä perusteista, kun taas veroista on säädettävä lain tasolla niin täsmällisesti, että viranomaisen verolakia soveltava päätöksenteko on luonteeltaan sidottua harkintaa. Voimaansaattamislain säännökset eivät maksun suuruuden puolesta täytä verolain vaatimuksia. On ilmeistä, että kalastusluvista perittäviä maksuja on tarkasteltava valtiosääntöoikeudellisesti maksuina: ne ovat vastikkeita mahdollisuudesta kalastaa. Jotta valtio voi periä jostakin suoritteesta maksun, sillä täytyy olla oikeus disponoida tästä suoritteesta. Ongelmana kuitenkin on, millä valtiosääntöoikeudellisella perusteella valtio voi kalastusoikeuden haltijan puolesta päättää kalastusluvasta ja periä siitä maksun ja jopa periä maksun kalastusoikeuden haltijalta itseltäänkin.

Tenojoen kalastuksen sääntelyjärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen perusta on syytä selvittää viimeistään samassa yhteydessä, kun Norjan kanssa tarkastellaan eduskunnan edellyttämällä tavalla sopimuksen toimivuutta ja muun muassa muualla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeuksien laajuutta ja käyttöä.

6. *Tiivistelmä*

Tiivistän johtopäätökseni edellä esittämistäni tarkasteluista seuraavasti:

1. Perustuslakivaliokunnan vuoden 2017 Tenojokisopimusta ja sen voimaansaattamislakia koskevassa lausunnossa 5/2017 omaisuudensuojan rajoituksia arvioitiin vain rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta. Tämä koskee myös ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeuden nauttimaa omaisuudensuojaa.
2. Omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia koskevasta suhteellisuuden vaatimuksesta perustuslakivaliokunta tyytyi toteamaan yleisesti, että rajoituksia voidaan ”eri kalastajaryhmissä (pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta”. Valiokunta ei sen sijaan vuoden 1989 lausunnosta poiketen tarkastellut suhteellisuuden vaatimuksen toteutumista ryhmittäin.
3. Kuten perustuslakivaliokunta totesi saamelaisten kulttuuriperinteen suojaa tarkastellessaan, perustuslain ympäristövastuusäännösten perustelemien kalastusrajoitusten kohdentamisessa eri kalastajaryhmille on otettava huomioon mahdollisten perusoikeuksien vaikutus. Perusoikeusnäkökohdat edellyttävät, että rajoitukset kohdistetaan ensisijaisesti niihin

kalastajaryhmiin, jotka eivät voi vedota kalastusoikeutensa tueksi perusoikeuteen, sen paremmin saamelaisten omaa kulttuuriaan koskevaan perusoikeuteen kuin kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaankaan.

4. Silloin kun oikeus niukkaan hyödykkeeseen voi perustua eri perusoikeuksiin, perusoikeuksien ja niiden subjektiryhmien välillä on pyrittävä punnintaratkaisuun, joka takaa kaikille ryhmille mahdollisuuden nauttia oikeudestaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa saamelaisten kulttuurisen perusoikeuden perustelemaa kalastusmahdollisuutta ei kuitenkaan ole suhteutettu ei-saamelaisten ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaa nauttivaan kalastusmahdollisuuteen.
5. Perustuslakivaliokunta ei omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevassa arviossaan tarkastellut lainkaan yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta.
6. Jos kalastusoikeus ei takaa mahdollisuutta harjoittaa lainkaan kalastusta ja jos kalastusoikeuden haltijat joutuvat kilpailemaan kalastusmahdollisuudesta matkailukalastajien kanssa, perusoikeussuojaa nauttiva omaisuus – kalastusoikeus - muuttuu merkityksettömäksi ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta loukataan. Tällainen tilanne on niiden kalastusoikeuden haltijoiden kohdalla, jotka eivät täytä omistuksen vähimmäisedellytystä tai joille sääntelyjärjestelmään kuuluvia kiintiölupia ei ole riittänyt. Kun kalastuskaudella 2017 kiintiöluvan saaneista tiloista, enemmistöllä oli oikeus vain yhteen kalastusvuorokauteen, on ilmeistä, että ainakaan suurimmalle osalle ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista oikeudella ei ole sellaista merkitystä, että vaatimus perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta täyttyisi.
7. Kalastussääntö tai voimaansaattamislaki eivät velvoita vaan ainoastaan valtuuttavat varaamaan lupakiintiön ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että lailla tulee säännellä kaikki perusoikeuksien käytön kannalta keskeiset kysymykset. Kun kiintiöjärjestelmällä on hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan keskeinen merkitys ulkopaikakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan toteutumiselle, lain tasoisin säännöksin olisi tullut varmistaa, että kiintiö todella varataan, ja antaa kiintiön suuruutta koskevat keskeiset säännökset. Nyt lain tasoiset säännökset mahdollistavat, että asetuksella ja sen soveltamiskäytännöllä lupajärjestelmän merkitys koverretaan tyhjäksi ja että kiintiöluvan merkitys varallisuusarvoisena ja omaisuudensuojaa toteuttavana etuutena mitätönnetään.
8. Vuonna 2017 voimaan tulleessa järjestelmässä omaisuudensuojan rajoituksia ei tasapainoteta korvausjärjestelmällä. Korvauksella voitaisiin kuitenkin lieventää omaisuudensuojaan

kajoamista tavalla, joka voidaan ottaa huomioon suhteellisuuden arvioinnissa ja jolla voi olla merkitystä myös ydinalueen koskemattomuuden kannalta. Korvausjärjestelmällä voitaisiin niin ikään lieventää sitä räikeätä kalastusmahdollisuuksien epäyhdenvertaisuutta, mikä nyt vallitsee Tenojoen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden ja kalastusoikeutta muualla maassa hallitsevien välillä.

9. Kalastussäännön 6 §:ssä kiinteiden pyydysten käyttö kielletään muilta kuin yleisen paikkakuntalaisluvan haltijoilta. Tämä merkitsee, että ulkopaikkakuntalaisten omistamiin tiloihin kuuluvat erityisperusteiset kalastusetuudet menettävät merkityksensä. Näiltä osin kysymyksessä on perusoikeuden – erityisperusteisten kalastusetuuksien nauttiman omaisuudensuojan – ydinalueen loukkaus, jonka valtiosääntöinen hyväksyttävyys olisi edellyttänyt korvausjärjestelmää.
10. Perustuslakivaliokunta ei lausuntonsa omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevassa osiossa tarkastellut ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaa myöskään yhdenvertaisuuden ja siihen liittyvän asuinpaikan valinnanvapauden kannalta.
11. Eri asemaan asettamiselle osoitettavan hyväksyttävän perusteen ohella yhdenvertaisuudesta poikkeamisen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys edellyttää, että erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi.
12. Tenojoen kalastuksen sääntelyjärjestelmässä omaksuttu asumisperiaate on jännitteisessä suhteessa perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn asuinpaikan valinnanvapauden kanssa. Lisäksi se on saamelaisväestön tavoittamiseksi yhtäältä liian laaja kattaessaan myös jokivarressa asuvat ei-saamelaiset ja toisaalta liian suppea jättäessään ulkopuolelleen muualla kuin jokivarressa asuvat saamelaiset. Lisäksi voidaan kysyä, muodostuvatko erot jokivarressa asuvien ja ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusmahdollisuuksissa kohtuuttomiksi ja voidaanko kaikkia eroja perustella saamelaisten kulttuuriperinnön suojaamistavoitteella.
13. Suomen perustuslaista kohoaviin ongelmiin on mahdollista kiinnittää huomiota, kun maa- ja metsätalousministeriö eduskunnan ponsilausuman mukaisesti viimeistään kolmen vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta tarkastelee yhdessä Norjan kanssa sopimuksen yleistä toimivuutta ja kalakantojen kehityssuuntia.
14. Nykyisen sopimuksen voimassa ollessa on tärkeätä, että asetustasoisilla säännöksillä ja säännösten soveltamiskäytännöllä pyritään turvaamaan, että myös ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat pääsevät nauttimaan kalastusoikeudestaan omaisuudensuojansa edellyttämällä tavalla ja että esimerkiksi kiintiölupajärjestelmää ei koverreta tyhjäksi.

15. Perustuslakivaliokunnan ennakkotarkastus Tenojokisopimuksen ja sen voimaansaattamislain eduskuntakäsittelyssä ei estä valtionsisäisesti noudatettavien sopimusmääräysten tai voimaanpanolain säännösten konkreettista jälkitarkastusta tuomioistuimissa perustuslain 106 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan käsitellyt erikseen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojan rajoituksia eikä ottanut kantaa esimerkiksi siihen, miten rajoituksen suhteellisuuden tai perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimukset heidän kohdallaan toteutuvat. Perustuslakivaliokunta ei myöskään arvioinut, miten yhdenvertaisuuden periaate ja siihen liittyvä asuinpaikan valinnanvapauden periaate toteutuvat näiden kalastusoikeuden haltijoiden kohdalla. Tuomioistuin arvioi näitä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä perustuslakivaliokunnan lausunnon sitomatta, mikäli tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia tätä edellyttää.
16. Tenojoen kalastuksen sääntelyjärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen perusta on syytä selvittää viimeistään samassa yhteydessä, kun Norjan kanssa tarkastellaan eduskunnan edellyttämällä tavalla sopimuksen toimivuutta ja muun muassa muualla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeuksien laajuutta ja käyttöä

Helsingissä 15.12.2017



Kaarlo Tuori
Oikeustieteen tohtori
Professori