Tuomas Ojanen
13.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 309/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuslakia siten, että kalastusta koskevien säännösten rikkomiseen liittyvää seuraamusjärjestelmää kehitettäisiin sisällyttämällä lakiin uudenlainen menettämisseuraamus. Laissa säädettyjen uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien osalta tulisi tiettyjen kalastusrikosten ja -rikkomusten yhteydessä tuomita valtiolle menetettäväksi se arvo, joka rikoksen kohteena olevalla kalalla on lajinsa edustajana. Uudistuksella tehostetaan uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien suojelua ja elpymistä.

Esityksen mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisilla olisi jatkossa oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa kalastukseen omassa kunnassa sijaitseville valtiolle kuuluville lohen sekä taimenen nousualueille. Esityksen mukaan uudistuksella parannettaisiin saamelaisten ja paikallisten kalastuskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn, 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien kannalta. Koska esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan huomioitu riittävästi varsinkaan perustuslakivaliokunnan uudempaa lausuntokäytäntöä ja koska perusteltujen painotukset ovat kohdittain erikoisia, säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia on syytä täydentää seuraavasti.

(i) Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa mainittujen lausuntojen (PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996) ohella ja osin sijastakin esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp (ks. myös PeVL 58/2014 vp) etenkin siltä osin kuin siinä on kysymys oikeudesta kalastamiseen, omaisuudensuojasta ja vastuusta ympäristöstä sekä saamelaisten oikeuksista. Kysymys on perusteiltaan siitä, että saamelaisten kotiseutualueella Ylä-Lapissa omistussuhteet, vesistöjen muusta maasta poikkeavat olosuhteet, kalastuksen merkitys yleisesti alueella sekä kalastuksen merkitys erityisesti saamelaisille alkuperäiskansana antavat aiheen järjestää kalastusoikeus Ylä-Lapissa yleisten kalastuslainsäädännön perusteista poikkeavasti. Tällä on keskeinen merkitys muun muassa silloin, kun arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta sitä, onko muualla maassa sovellettavista

ratkaisuista poikkeaville kalastusoikeuden erityisjärjestelyille Ylä-Lapissa hyväksyttäviä perusteita perusoikeusjärjestelmän kannalta.

(ii) Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana on korostettava säätämisjärjestysperusteluja painokkaammin perustuslain 20 §:ää erityisesti siltä osin kuin siinä säädetään kaikkien vastuusta luonnon monimuotoisuudesta. On selvää, että ehdotetun sääntelyn mahdolliset rajoitukset perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin, laissa säädettyjen uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien suojelutavoitteisiin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Sama koskee ehdotetun sääntelyn mahdollisia rajoituksia perustuslain 18 §:n turvaamaan elinkeinovapauteen, sikäli kuin niitä on.

(iii) Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on korostettava YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan merkitystä, sellaisena kuin sen sisältö täsmentyy YK:n KP-komitean ratkaisuissa ja tulkintakannanotoissa, siltä osin kuin kysymys on kalastukseen liittyvistä saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana. Huomionarvoinen on myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan KP-sopimuksen 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Kannanotto ulottuu kalastukseen yhtenä saamelaisten perinteisenä elinkeinomuotona, etenkin kun perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti todennut, että kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 65/II ja esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2—3, PeVL 29/2004 vp, s. 2, PeVL 40/2009 vp, s. 2 ja PeVL 5/2017 vp).

(iv) Perustuslain 17 §:n 3 momentin ohella on merkityksellinen perustuslain 121 §:n 4 momentti, jonka perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa esityksen säätämisjärjestysperustelujen puutteellisuuksista siltä osin kuin on kysymys perustuslakivaliokunnan tuoreemman lausuntokäytännön ja YK:n KP-sopimuksen mainitsematta jättämisestä. Etenkin on hyvin erikoista, ettei KP-sopimusta edes yleisluontoisesti mainita esityksen säätämisjärjestysperusteluissa, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sopimusta on painotettu yhtenä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana silloin, kun valiokunnan arvioitavana olleet lakiehdotukset ovat olleet tavalla tai toisella merkityksellisiä saamelaisten oikeuksien kannalta (ks. viimeksi esim. PeVL 5/2017 vp, jossa todetaan, että kalastusrajoitukset ovat merkityksellisiä myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta, joista ” keskeisiä perustuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta ovat erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus.”

Arvio

Omaisuudensuoja

Kuten edellä todettu, ehdotetun sääntelyn omaisuudensuojaa rajoittavia vaikutuksia on systemaattisesti suhteutettava perustuslain 20 §:n 1 momenttiin. Sama koskee perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta, sikäli kuin ehdotetulla sääntelyllä ylipäätään edes olisi elinkeinovapautta rajoittavia vaikutuksia.

Perusteiltaan kysymys on siitä, että ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan (ja elinkeinovapauden) rajoituksia tarkasteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen, jolloin esimerkiksi omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan on annettava erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 55/2018 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Käsillä olevan asian kannalta on edelleen merkityksellistä, että viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on ”kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin” (PeVL 5/2017 vp ja PeVL 58/2014 vp, s. 7), joita seuraa sekä EU-oikeudesta ja kansainvälisistä sopimuksista että kansallisesta lainsäädännöstä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kalakantojen suojeluvelvoitteet ovat ”omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa” (PeVL 5/2017 vp).

Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely edistää tärkeällä tavalla perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöstä. Siihen liittyviä omaisuudensuojan (ja elinkeinovapauden rajoituksia) voidaan myös pitää oikeasuhtaisina, ennen kaikkea laissa säädettyjen uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien suojelutavoitteiden ja siten perustuslain 20 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely ei näin ollen muodostu ongelmalliseksi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuusarvioinnissa on jo lähtökohtaisesti annettava painoa sille jo edellä todetulle seikalle, että saamelaisten kotiseutualueella Ylä-Lapissa omistussuhteet, vesistöjen muusta maasta poikkeavat olosuhteet, kalastuksen merkitys yleisesti alueella sekä kalastuksen merkitys erityisesti saamelaisille alkuperäiskansana johtavat siihen, että kalastusoikeus Ylä-Lapissa on perusteltua järjestää toisin kuin muualla maassa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti ja YK:n KP-sopimuksen 27 artikla sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus muodostavat hyväksyttävän perusteen järjestää

kalastusoikeuksia saamelaisalueella tavalla, jossa huomioidaan saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ja nyt käsillä olevassa asiayhteydessä kalastus poronhoidon ja metsästyksen ohella yhtenä saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvana elinkeinona (ks. HE 309/1993 vp, s. 65/II ja esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2—3, PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 40/2009 vp, s. 2 sekä PeVL 5/2017 vp). Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Esityksellä säädettäisiin alle 18-vuotiaille myönnettävän 10 §:n 2 momentissa tarkoitetun kalastusluvan maksuttomuudesta. Ehdotettu sääntely on tältäkin osin ongelmaton perustuslain 6 §:n kannalta syistä, joita säätämisjärjestysperustelujen ohella ilmenee kootusti perustuslakivaliokunnan lausunnosta 58/2014 vp (ks. ikään perustuva vapautus kalastonhoitomaksusta).

Saamelaisten oikeudet

Lakiehdotuksen 10 §:ä koskeva muutos koskisi Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisia.

Näin ollen lakiehdotuksen 10 §:n mukainen sääntely tosiasiassa rajoittaisi esimerkiksi opiskelun tai työn takia muualla asuvien saamelaisten mahdollisuuksia kalastukseen, joka on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä systemaattisesti todettu ”kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia” 1990-luvun lopulta alkaen (ks. PeVL 27/1997 vp, s. 3 ja PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 5/2017 vp). Lisäksi lakiehdotuksen 10 § alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle jäisi saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue.

Nähdäkseni lakiehdotuksen 10 § onkin ongelmallinen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan kannalta siltä osin kuin ehdotettu sääntely rajoittaisi esimerkiksi opiskelun tai työn takia muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kalastusta Ylä-Lapissa ja kuin 10 §:n ulkopuolelle jäisi Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Tässä yhteydessä on korostettava painokkaasti, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on systemaattisesti todettu ”kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon *ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia*” 1990-luvun lopulta alkaen (*kursivointi* – TO, ks. PeVL 27/1997 vp, s. 3 ja PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 5/2017 vp). Edelleen on huomautettava, että vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että ”lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan” (PeVL 5/2017 vp).

Kun otetaan huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ja että ehdotettu 10 §:n sääntely merkitsee tosiasiassa edellä selostettuja asuinpaikkaperusteisia ja alueellisia rajauksia saamelaisten

oikeuksiin alkuperäiskansana harjoittaa kulttuuriaan, perustuslain 17 §:n 3 momentista ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklasta johtuvista syistä saamelaisten oikeus kalastaa pitäisi nähdäkseni turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille alkuperäiskansana. Käytännössä tämä tarkoittasi saamelaisten kalastusoikeuden järjestämistä asuinpaikasta riippumatta sekä ulottamista Sodankylän pohjoisosassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueelle.

Helsingissä 13. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki