Janne Salminen 13.2.2019
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 309/2019 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys kalastuslain muuttamisesta. Muutosehdotukseen sisältyy oikeastaan kaksi seikkaa: ensinnäkin kalastusta koskevien säännösten rikkomiseen liittyvää seuraamusjärjestelmää kehitettäisiin sisällyttämällä lakiin uusi menettämisseuraamus. Uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien osalta ehdotetaan, että tiettyjen kalastusrikosten ja -rikkomusten yhteydessä tuomittaisiin valtiolle menetettäväksi se arvo, joka rikoksen kohteena olevalla kalalla on lajinsa edustajana. Tarkoitus on tehostaa uhanalaisten ja taantuneiden kalalajien suojelua ja elpymistä. Toiseksi ehdotetaan, että Ylä-Lapin kalastusoikeuksia muutettaisiin siten, että paikallisten kalastusmahdollisuuksia valtiolle kuuluvilla vesialueilla kalakantojen tilan sallimissa rajoissa lisättäisiin potentiaalisesti. Esityksen mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisilla olisi jatkossa oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa kalastukseen omassa kunnassa sijaitseville valtiolle kuuluville lohen sekä taimenen nousualueille. Uudistuksella pyritään parantamaan saamelaisten ja paikallisten kalastuskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia.

2. Kalastuslaki itsessään ja monet sen muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2014 vp).

3. Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisjärjestystä koskevat sinänsä asianmukaiset perustelut. Keskeiset huomioni kohdistuvat tältä osin saamelaisten oikeuksien edistämiseen. Perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden ja omaisuudensuojan kannalta esityksessä ei käsitykseni mukaan ole ongelmallisia kohtia.

Saamelaisten ja paikallisten kalastuskulttuurin edistäminen

4. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (ks. HE 309/1993 vp, esim. PeVL 5/2017 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 29/2004 vp, ja PeVL 40/2009 vp).

5. Tältä kannalta esitys, joka vaikuttaa myös saamelaisten mahdollisuuteen kalastaa asuinalueellaan, on merkityksellinen perustuslain 17.3 §:n kannalta. Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan on valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Perustuslakivaliokunta on myös käytännössään todennut kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia (ks. PeVL 27/1997 vp, ja PeVL 29/2004 vp).

6. Ehdotus koskettaa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntalaisia. Saamelaisten kotiseutualueeseen, joka on saamelaisten kulttuurillinen ja kielellinen autonominen alue, puolestaan kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän pohjoisosassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue. Pyyntikulttuuri näillä alueilla liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin.

7. Esityksessä puretaan hieman kalastuslain lukuisia, sinänsä ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta perusteltuja rajoituksia kalakantojen sen salliessa. Ehdotettu sääntely purkaa osaltaan heikennyksiä, joita kalastuslaista on seurannut saamelaisten kulttuurimuotoon liittyvän perinteisen kalastuksen harjoittamiseen.

8. Vaikka ehdotus siis absoluuttisesti lisää myös saamelaisten mahdollisuutta kalastaa ja on siten saamelaisen kulttuurin kannalta myönteinen, esitys on myös problemaattinen juuri sanotuista syistä: Edelleenkin saamelaiseenkin kulttuuriin perustuvaan pyyntiin avataan lisämahdollisuuksia vain asuinpaikkakohtaisesti. Lisäksi pyyntimahdollisuuksien avaaminen ei liity vain saamelaisen kulttuurin edistämispyrkimykseen vaan se koskee kaikkia alueella säännöksessä mainituin tavoin asuvia ihmisiä. Ehdotus edistää siten vain välillisesti saamelaisten oikeuksia. Kuten perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2017 vp) on todennut, julkisen vallan sääntelytoimilla olisi mahdollista esimerkiksi toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Saamelaista kulttuuri ehdotus vahvistaa välillisesti asuinpaikkaperusteisesti. Saamelaisten kalastus nauttii perustuslain 17.3 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa ja on siksi eri asemassa kuin muiden paikallisten kalastus.

Menettämisseuraamus

9. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kalastuslain 119 §:ssä säädettäväksi menettämisseuraamuksesta.

10. Ympäristölainsäädäntöön sisältyy vastaavantyyppisiä menettämisseuraamuksia, eikä niitä itsessään ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti problemaattisina, kunhan ne täyttävät seuraamusjärjestelmään kuuluvina muutoin rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmältä edellytetyt perustuslailliset vaatimukset. (Ks. esim. luonnonsuojelulaki 59 §). Vastaavia säännöksiä on tarkistettu myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säätäen (esim. PeVL 33/2000 vp).

11. Vaikka pidän kyseistä säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana (ks. myös esityksen s. 13-14), lainsäädännöllisesti minusta on jossain määrin problemaattista, että siinä yhteydessä, kun on tarkoitus viitata rikoslain 10 luvin säännöksiin, ei nimenomaisesti säädetä, että niitä on soveltuvin osin sovellettava myös tässä yhteydessä.