Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 30/2021). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Keskityn lausunnossani tarkastelemaan erityisesti Tenojoki-sopimuksen voimaansaattamislain 12 §:n niin sanottua erityislupakiintiötä koskevia säännöksiä ja hallituksen niihin ehdottamia muutoksia.[1] Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ”erityistä kalastuslupakiintiötä on ollut aikaisemmin mahdollista käyttää myös paikkakuntalaisessa omistuksessa olevan kalastusoikeuden kautta, minkä on havaittu kaventaneen merkittävästi ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien mahdollisuutta kiintiön käyttöön”. Siksi ”nyt ehdotetun muutoksen tarkoituksena olisi täsmentää erityisen kalastuslupakiintiön käyttöä siten, että paikkakuntalaisilta kiinteistönomistajilta vuokratulla kalastusoikeudella ei jatkossa pystyisi hankkimaan kalastuslupaa erityislupakiintiöstä”. On tärkeätä havaita, että kalastuslupien myöntäminen erityislupakiintiöstä muille kuin ulkopaikkakuntalaisille kiinteistönomistajille on perustunut virheelliseen laintulkintaan ja että jo nykyinen oikeustila olisi edellyttänyt, että ”lupakiintiön käyttö on mahdollista ainoastaan muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvan (ulkopaikkakuntalainen) omistukseen perustuvan kalastusoikeuden perusteella”, kuten nyt ehdotetaan erikseen säädettäväksi voimaansaattamislain 12.2 §:ssä.

[1] On syytä todeta, että olen aikaisemmin Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle asiaa koskevia oikeudellisia asiantuntijalausuntoja.

Tenojoki-sopimukseen kuuluvan Tenojoen kalastussäännön 5.4 §:n mukaan Suomessa myytävistä vuorokausiluvista enintään kolmasosan suuruinen kiintiö voidaan varata ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Sopimuksen voimaansaattamislain 12 §:n säännökset täsmentävät tätä kalastussäännön määräystä.

Perustuslakivaliokunta totesi aiempaa Tenojoki-sopimusta koskevassa lausunnossaan 13/1989 vp, että ulkopaikkakuntalaisiin kalastusoikeuden haltijoihin kohdistui 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”.

Hallituksen voimassa olevaa Tenojoki-sopimusta koskevasta esityksestä 239/2016 vp ilmenee, että Suomen neuvottelutavoitteisiin uutta sopimusta koskevissa neuvotteluissa kuului ”Suomen muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien kalastusoikeuksien käytön ratkaiseminen kalastussäännön laatimisen yhteydessä niin, että se täyttää Suomen perustuslain vaatimukset vuonna 2012 tehdyn

neuvottelutavoitteen mukaisesti”. Näiden ”kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeutta ei voida tehdä nykysopimuksen tavoin tyhjäksi”. Tämä oli viimeinen neuvotteluissa avoinna ollut asia. Hallituksen esityksen selostuksen mukaan ”ainoaksi vaihtoehdoksi jäi kyseiselle ryhmälle varattava oma lupakiintiö matkailukalastuslupakiintiöstä”.

Hallituksen esityksen selostuksesta Norjan kanssa käydyistä neuvotteluista ilmenee kaksi olennaista asiaa. Ensinnäkin kiintiölupajärjestelmällä oli tarkoitus turvata ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien kalastusoikeutta siten, että uutta kalastuslupajärjestelmää ei rasittaisi saman kaltainen perustuslain mukaista omaisuudensuojaa koskeva ongelma kuin vuoden 1989 sääntelyä. Tämä ongelma liittyi nimenomaan ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien asemaan. Toiseksi se, että tähän tavoitteeseen pyrittiin irrottamalla erityislupakiintiö Suomen osuudesta sopimuksen mukaisista niin sanotuista matkailuluvista, perustui yksinomaan siihen, että tämä oli ainoa ratkaisu, josta Norjan kanssa päästiin yksimielisyyteen. Kysymys ei siis ollut siitä, että kiintiöluvat olisi ollut tarkoitus Suomen oikeudessa rinnastaa matkailulupiin.

Se, että kiintiöluvat on tarkoitettu yksinomaan ulkopaikkakuntalaisille kiinteistönomistajille ja että kalastussäännön ja voimaansaattamislain kiintiölupia koskevissa säännöksissä ulkopaikkakuntalaisilla kalastusoikeuden haltijoilla tarkoitetaan yksinomaan kiinteistönomistajia, käy ilmi myös voimaansaattamislain 12 §:n säännöksistä erityislupaoikeuden määräytymisperusteista. Erityislupakiintiön määrä vahvistetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Sen vahvistamisessa on otettava huomioon muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksossa vakinaisesti asuville kalastusoikeuden haltijoille kuuluva osuus alueen kalastusoikeuksista. (1 mom.) 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. (2 mom.) Muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvan kalastusoikeuden haltijan on lupaa ostaessaan osoitettava omistusosuutensa tai vesialueen omistuksensa määrä (3 mom.).

Oikeus erityislupiin määräytyy siten voimaansaattamislain 12 §:n säännösten mukaan yksinomaan kiinteistönomistuksen perusteella (2 mom.), ja oikeus voidaan osoittaa yksinomaan kiinteistönomistuksella (3 mom.). Voimaansaattamislaissa ei ole säännöksiä, miten sellaisen henkilön oikeus lupaan määräytyisi, joka vetoaa väittämänsä oikeuden tueksi muuhun perusteeseen kuin kiinteistönomistukseen, tai miten tällaisen henkilön oikeus lupaan voitaisiin osoittaa. Hallituksen esityksen 239/2016 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan voimaansaattamislain 12 §:n kohdalla, että ”mahdollisuus lunastaa kiintiöön kuuluvia kalastuslupia jaettaisiin lupavyöhykkeen kalastusoikeuden haltijoiden kesken kiinteistökohtaisina omistusosuuksien mukaisessa suhteessa” ja että ”lunastaakseen kiintiöön kuuluvia lupia Tenon valuma-alueen ulkopuolella vakinaisesti asuvan kalastusoikeutta omistavan kiinteistönomistajan on osoitettava riittävä omistusosuutensa tai vesialueen omistuksensa määrä”.

Se, että kalastussäännössä ja voimaansaattamislaissa ulkopaikkakuntalaisilla kalastusoikeuden haltijoilla tarkoitetaan nimenomaan kiinteistönomistajia, ilmenee myös voimaansaattamislain 15 §:n veneen rekisteröintiä koskevista säännöksistä. Pykälän 3 momentin mukaan ”muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalla kalastusoikeuden haltijalla on oikeus rekisteröidä kiinteistöä kohti yksi vene edellyttäen, että kiinteistön osuusluku rajajokialueella sijaitsevasta yhteisestä vesialueesta on 0,5 tai kiinteistöön kuuluu sitä vastaavan kokoinen yksityinen vesialue”.

Hallituksen esityksessä 239/2016 vp käytetään lisäksi useassa muussakin yhteydessä ulkopaikkakuntalaisille tarkoitetun erityislupakiintiön taustaa selostettaessa tai kiintiölupiin oikeutettuja luonnehdittaessa ilmausta ”kalastusoikeuden omistaja”. Kalastusoikeuden ”omistamisesta” on mahdollista puhua vain sellaisten kalastusoikeuden haltijoiden kohdalla, joiden kalastusoikeus perustuu kiinteistönomistukseen. Vain kiinteistönomistukseen perustuva kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa, ja erityislupakiintiö on tarkoitettu kompensoimaan yksinomaan kiinteistönomistuksen perusteella kalastusoikeutta omistavien perusoikeusrajoituksia.

Erityislupakiintiön tausta, erityislupaoikeuden määräytymistä ja todistamista koskevat voimaansaattamislain säännökset samoin kuin hallituksen esityksen 239/2016 vp

yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut osoittavat siten yksiselitteisesti, että erityisluvat on tarkoitettu yksinomaan sellaisille ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille, joiden kalastusoikeus perustuu kiinteistönomistukseen Tenojokilaaksossa. Tulkintaa, jonka mukaan kiintiöstä voitaisiin myydä lupia myös ulkopaikkakuntalaisille, jotka ovat tehneet kalastuslain 11 §:n mukaisen kalastusoikeuden vuokraamista tarkoittavan sopimuksen paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kanssa, ei voida perustella kalastuslain säännöksillä. Tenojoen kalastuksen sääntelyjärjestelmä, johon kuuluvat Tenojoki-sopimus ja sen osana kalastussääntö sekä sopimuksen voimaansaattamislaki, on kalastuslain syrjäyttävää erityissääntelyä. Kalastuslakia voidaan soveltaa vain niiltä osin kuin Tenojoen kalastuksen erityissääntely sen mahdollistaa. Tämä erityissääntely ei mahdollista sitä, että kalastussäännön 5.4 §:n ja voimaansaattamislain 12 §:n tarkoittamasta lupakiintiöstä myönnettäisiin lupia ulkopaikkakuntalaisten kiinteistöomistajien ohella myös henkilöille, jotka ovat tehneet kalastuslaissa tarkoitetun kalastusoikeuden vuokraussopimuksen paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kanssa.

Nyt ehdotettu kalastuslain 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”lupakiintiön käyttö on mahdollista ainoastaan muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvan (ulkopaikkakuntalainen) omistukseen perustuvan kalastusoikeuden perusteella”, ainoastaan toteaa jo nykyisin vallitsevan oikeustilan. Erityislupakiintiön tarkoituksena on ollut turvata ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien omaisuudensuojaa ja yhdenvertaisuutta suhteessa paikkakuntalaisiin kiinteistönomistajiin. Säännös, joka ei muuta nykyistä oikeustilaa eikä rajoita paikkakuntalaisille nykyisin kuuluvaa kuuluvaa kalastusoikeutta, ei voi loukata heidän omaisuudensuojaansa. Paikkakuntalaisten ja samalla saamelaisväestön kalastusoikeus, joka turvaa oikeudellisesti paitsi omaisuuden myös saamelaiskulttuurin suoja, on varmistettu muilla kalastussäännön ja sen voimaansaattamislain säännöksillä kuin kalastussäännön 5.4 §:llä tai sopimuksen voimaansaattamislain 12 §:llä. Nämä säännökset tavoittelevat yksinomaan ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden turvaamista.

Hallitus ehdottaa voimaansaattamislain 12 §:ään seuraavaa säännöstä asetuksenanto-oikeudesta (6 mom.):

Lupien jakautumisesta, niiden ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä ja *varaamattomien erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön* voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön. (kurs. – KT)

Asetuksella voitaisiin määrätä varaamattomien erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailulupakiintiöön. Tämä vastaa jo nykyisin noudatettua käytäntöä. Pidän tätä käytäntöä ja sen vahvistamista asetuksen anto-oikeutta koskevalla lain säännöksellä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Kuten olen edellä todennut, erityislupakiintiön irrottaminen Tenojoki-sopimuksessa Suomen osuudesta sopimuksen mukaisista matkailuluvista, perustui yksinomaan kansainvälisoikeudellisissa sopimusneuvotteluissa saavutettuun ratkaisuun, eikä kyse suinkaan ollut siitä, että kiintiöluvat olisi ollut tarkoitus rinnastaa Suomen oikeudessa matkailulupiin. Myös voimaansaattamislain 12 §:n säännöksiin perustuvat ulkopaikkakuntalaisten kiinteistökohtaiset osuudet lupakiintiöstä ovat omaisuudensuojaa nauttivia etuuksin. Kalastusoikeuden omistajan päätettävissä on, käyttääkö hän osuutensa vai jättääkö hän sen jonain vuonna kokonaan tai osittain käyttämättä. Tulkinta, jonka mukaan käyttämättä jäänyt osuus ”palautuisi” matkailijalupakiintiöön ja jota myös nyt ehdotettu asetuksenanto-oikeutta koskeva säännös ilmentää, on nähdäkseni virheellinen. Erityisluvat eivät Suomen oikeuden mukaan ole koskaan kuuluneetkaan matkailijalupakiintiöön, eivätkä ne voi sinne myöskään ”palautua”.

Helsingissä 21.9.2021

Kaarlo Tuori