Olli Mäenpää
23.9.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 30/2021 vp)

Esityksellä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 5/2017 vp) säädettyä voimaansaattamislakia. Perustuslain kannalta keskeiset kysymykset lakiehdotuksessa liittyvät saamelaisten oikeuksiin, ympäristöperusoikeuteen, yhdenvertaisuuteen, omaisuuden suojaan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaisella.

Saamelaisten oikeudet

Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen, ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista, mikä lisäksi lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin (ks. HE 309/1993 vp, s. 65 sekä PeVL 5/2017 vp, s. 6-7 ja siinä viitatut perustuslakivaliokunnan lausunnot). Tenojoen kalastuksen sääntelyä koskeva hallituksen esitys on näiden seikkojen vuoksi merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin ja Suomea tältä osin sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Voimaansaattamislain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta painotti, että ”lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskasana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan” (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Hallituksen esityksen perusteluissa tai erityisesti sen säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitellä eikä arvioida lakiehdotusta tämän saamelaisten kannalta keskeisen perusoikeuden kannalta. Sen sijaan esityksen päätarkoituksena olisi suojata ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien kalastusoikeutta omistavien henkilöiden oikeusasemaa suhteessa paikkakuntalaisiin. Tämä esityksen tavoite ei ainakaan suoranaisesti viittaa perustuslakivaliokunnan painottamaan saamelaisten oikeuksien vahvistamiseen.

Lupakiintiötä voisi ehdotetun 12 §:n 2 momentin mukaan käyttää vain ulkopaikkakuntalaisen omistukseen perustuvan kalastusoikeuden perusteella. Säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että kalastusoikeuden vuokrausmahdollisuuden rajoittaminen tällä tavalla heikentäisi vuokraamisen kannattavuutta ja tämä vaikutus kohdistuisi paikkakunnalla asuviin kiinteistönomistajiin.

Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella on hyvin vaikea arvioida, kuinka laaja ja miten merkittävä vaikutus esitetyllä paikkakuntalaisten kalastuslupakiintiön osuuden käyttöä rajoittavalla muutoksella olisi saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen oikeuksien sisältöön ja laajuuteen. Jos vaikutus on tältä kannalta vähäinen tai neutraali, mihin esityksen perustelut (ja myös niiden puutteellisuus) epäsuorasti viittaavat, lupakiintiön ehdotetun muutoksen vaikutusta ei voida pitää perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisena ottaen myös huomioon suojeltavana olevan lohikannan turvaamistavoite. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka Saamelaiskäräjät ei kuulemisvaiheessa ole kannattanut muutosta, sen vastustus liittyy lausuntopalautetta koskevan selostuksen mukaan lähinnä omaisuuden suojaa koskeviin näkökohtiin eikä perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaamiin oikeuksiin.

Olisi joka tapauksessa perusteltua, että valiokunnalla olisi valtiosääntöoikeudellista arviotaan varten käytettävissään selvitys Tenojoen kalastuslupakiintiötä koskevan esityksen vaikutuksista erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin saamelaisille takaamaan oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja siihen liittyvien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta.

Vastuu ympäristöstä

Tenojoen kalastussopimus ja voimaanpanolaki turvaavat ennen muuta alueella asuvien kalastamismahdollisuuksia. Samalla ne kuitenkin rajoittavat niitä kalakantojen suojelun vuoksi. Kalastuslupakiintiön muuttamisella pyritään osaltaan perustelujen mukaan huomioimaan Tenojoen lohikantojen ainutlaatuisuus ja kantojen heikentynyt tila. Sääntelyllä pyrittäisiin myös turvaamaan heikkojen lohikantojen kestävä käyttö ja hyödyntäminen (s. 10). Kalastuksen kokonaiskiintiön rajoittamista koskevaa ehdotusta ei tosin sisälly esitykseen.

Vaikka kantojen suojelu ei ole esityksen keskeinen tavoite, ehdotetulla kiintiösäätelyllä on merkitystä myös siltä kannalta, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Ehdotetun sääntelyn ei kuitenkaan voitane katsoa tukevan tämän perusoikeuden toteutumista ainakaan erityisen merkittävällä tavalla, koska sillä ei ilmeisesti olisi vaikutusta nykyisen laajuisen kalastuksen volyymiin tai toteuttamistapaan. Tätä seikkaa voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen kannalta. Kyseisen säännöksen perusteella julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen

monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa (PeVL 5/2017 vp).

Yhdenvertaisuus

Kalastuslupien hinnoittelua sääntelevän 10 §:n mukaan kalastuslupa olisi maksuton alle 18-vuotiaille. Tarkoituksena on lähinnä edistää paikkakuntalaisten lasten ja nuorten kalastusharrastusta. Sillä parannetaan myös saamelaislasten edellytyksiä harjoittaa omaa kulttuuriaan ja kieltään, minkä voidaan arvioida tukevan saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuutta. Sääntelylle on näiltä osin hyväksyttävät perusteet, eikä sitä muutenkaan voida pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden kannalta.

Saamelaislasten kalastusluvan maksuttomuus olisi kuitenkin saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi perusteltua laajentaa koskemaan heitä ilman asuinpaikkaa koskevaa rajoitusta. Tätä puoltaa erityisesti se, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen

Esityksen tarkoituksena on toisaalta kohentaa ulkopaikkakuntalaisten ja paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien tasavertaista oikeutta hyödyntää kalastusoikeuttaan. Ehdotuksen mukaan paikkakuntalaisilta kiinteistönomistajilta vuokratulla kalastusoikeudella ei enää pystyisi hankkimaan kalastuslupaa erityiskiintiöstä. Sääntelyyn ei tältä osin sen perustelut huomioon ottaen ole huomauttamista yhdenvertaisuuden kannalta.

Omaisuuden suoja

Kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 58/2014 vp). Tenojoen kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista poikkeavat kuitenkin monelta osin kalastuslainsäädännön yleisistä säännöksistä, jotka korostavat vesialueen omistajan määräysvaltaa. Tenojoen vesistössä harjoitettavan kalastuksen kannalta olennaista on se, kenellä on oikeus hankkia lupa kalastamiseen ja millaiseen kalastamiseen lupa oikeuttaa. (PeVL 5/2017 vp).

Voimaansaattamislain 12 §:n muuttamista koskevan ehdotuksen tarkoituksena on perustelujen mukaan varmistaa, että ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien perustuslain 15:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluva kalastusoikeus rajoittamalla paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien kalastusoikeuteen perustuvaa vuokraamisoikeutta. Sääntelyn perusteet liittyvät yhtäältä tasapuolisen kohtelun varmistamiseen ja toisaalta uhanalaisten kalakantojen suojaamiseen.

Näitä perusteita voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä, joskin ehdotuksen perusteluna esitetty myönteinen vaikutus uhanalaisten kantojen suojeluun jäänee vä-

häiseksi. Ehdotuksen aiheuttamaa rajoitusta paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien omaisuuden suojaan ei voida esityksen perustelujen (s. 10) mukaan kuitenkaan pitää merkittävänä. Kalastuskiintiön käyttöoikeuden ehdotetunkaltainen, maltilliseksi arvioitava uudelleenallokointi ei siten muodostu ongelmalliseksi perusoikeutena suojatun omaisuuden suojan kannalta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ehdotetun 8 §:n 1 momentin mukaan kalastuslupien myynnin järjestämisvastuu kuuluisi kalastusalueella, joka on kalastuslain 29 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen yhdistys. Kalatalousalue voisi 8 §:n 2 momentin mukaan sopia myyntitehtävän suorittamisesta palveluntuottajan kanssa. Kalastuslupien myynnin järjestämisvastuuta ja muita kalatalousalueen 8 §:n mukaisia tehtäviä voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä. Sääntely vastaa asiallisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä vastaavaa sääntelyä voimassa olevassa laissa. Sääntely sopeutuu perustuslain 124 §:n puitteisiin.

Voimaansaattamislakiin lisättäväksi ehdotetun 8 a §:n 1 momentin mukaan kalatalousalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilön olisi julkista hallintotehtävää hoitaessaan noudatettava ”hyvän hallinnon periaatteita”, joista säädetään momentissa mainituissa hallinnon yleislaeissa. Tällainen säännösviittaus noudatettaviin hallinnon yleislakeihin ei perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä ole välttämätön, mutta sitä voitaneen tässä yhteydessä pitää informatiivisista syistä johtuen perusteltuna. Säännöksen muotoilua on kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö tältä osin huomioon ottaen välttämätöntä täsmentää siten, että velvoite koskee säännöksessä lueteltavia hallinnon yleislakeja eikä ainoastaan niissä säädettyjä "hyvän hallinnon periaatteita" (ks. myös PeVL 4/2012 vp, s. 3). Tällaisessa säännöksessä tulisi johdonmukaisuuden vuoksi mainita kaikki hallinnon yleislait, joten noudatettaviin säännöksiin olisi vielä perusteltua lisätä tiedonhallintalaki.

Voimaansaattamislakiin lisättäväksi ehdotetun 8 a §:n 2 momentin mukaan kalatalousalueen toimielimen jäseneen ja toimihenkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, kun he käyttävät julkista valtaa julkista hallintotehtävää hoitaessaan. Säännös vastaa sisällöltään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2014 vp) säädettyä kalastuslain 29 §:n 2 momenttia, joskaan perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan erikseen arvioinut tätä säännöstä.

Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalan määrittelyn kannalta voidaan todeta, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvan virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (PeVL 17/2021 vp, 82 kohta). Nyt ehdotettu sääntely on kuitenkin muotoiltu poiketen vakiintuneesta ja tavanomaisesta muotoilusta, jonka mukaan julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuu kohdistuu kaikkeen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eikä ainoastaan julkisen vallan käyttöön tällaista

tehtävää hoidettaessa. Tavanomainen muotoilu on perusteltu tässäkin yhteydessä.

Samanlaista arviota puoltaa myös se, että voimaansaattamislain mukaiset kalatalousalueen julkiset hallintotehtävät eivät käytännössä voine sisältää julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytön tulee perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen laissa, eikä tällaista säännöstä sisälly voimaansaattamislakiin.

Lisäksi on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain 40 luvun 12 §:n mukaan virkamiehen rikosoikeudellista (virka)vastuuta koskevia rikoslain 40 luvun säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Tämä sääntely huomioon ottaen ehdotetulla tavalla rajoitettua erityissäännöstä ei voitane pitää vastuusääntelyä selkeyttävänä tai muutenkaan perusteltuna.