Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Taustoitus

Hallituksen esityksessä on kyse muutoksista kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen (SopS 41–42/2017, sopimus tai Tenojokisopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettuun lakiin (176/2017, voimaansaattamislaki).

Tenojokisopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää kalastuskuolevuutta Tenojoen vesistön alueella. Sopimus asettaa 1 artiklassa tavoitteekseen edistää Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa. Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan kalakantojen suojelussa, hoidossa ja käytössä on kiinnitettävä huomiota kaikkiin osallisena oleviin kalastusetuihin ja erityisesti kalastukseen, joka perustuu paikallisiin kulttuuriperinteisiin.

Sopimuksella luotiin Tenojoelle uusi kalastuslupatyyppi, joka on suunnattu Tenojokilaakson ulkopuolella asuville kalastusoikeuden haltijoille. Tällä tavoin pyrittiin muuttamaan se aiemmin vallinnut tilanne, jossa mainittujen kalastusoikeuden haltijoiden omistusoikeus oli käytännössä samalla tavalla rajattu kuin kenen tahansa jokilaakson ulkopuolella olevan henkilön, jolla ei ollut kalastusoikeutta.[1] Sopimuksen voimassaoloaikana saadut kokemukset ovat hallituksen esityksen mukaan kuitenkin osoittaneet, että näiden ns. *erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien toimeenpanossa on ongelmia* ja että lupien käytön perusteet ovat epäselviä. Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa voimaansaattamislakia siten, että erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien lupien kiintiön käyttöön oikeuttavan kalastusoikeuden määrästä säädettäisiin tulevaisuudessa *lailla*, eikä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, kuten tällä hetkellä.

Toinen toimenpanoon liittyvä ongelma koskee hallituksen esityksen mukaan sitä, että ulkopaikkakuntalaisille kiinteistönomistajille säädetyn kiintiön lupia on voitu ostaa myös paikkakuntalaisten vuokralle antamien kalastusoikeuksien perusteella. Tämä käytäntö todetaan hallituksen esityksessä sääntelyn tarkoituksen vastaiseksi ja ehdotuksen tarkoituksena on *täsmentää lupakiintiön käyttöön oikeutettujen kalastusoikeuden haltijoiden ryhmää* siten, että mainittua kiintiötä voisi käyttää vain ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuteen perustuen.

Edellä mainittujen muutosten ohella hallituksen esityksen tavoitteena on *muuttaa paikkakuntalaisten alle 18-vuotiaiden luvat maksuttomiksi*. Tätä perustellaan yhtäältä lasten kalastusharrastuksen ja toisaalta saamelaisten kalastuskulttuurin edistämisellä.

[1] Ks. HE 239/2016 vp, s. 89.

Mainittakoon tässä selvyyden vuoksi, että Tenojokisopimukseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksia on tarkasteltu kattavasti asiaa koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa vuodelta 2017.[2] Monet tuolloin kiistanalaiset kysymykset aiheuttavat kitkaa yhä, mikä on nähtävissä mm. tässä käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnokseen annetuissa lausunnoissa. Paneudun omassa lausunnossani kuitenkin ainoastaan voimaansaattamislakiin ehdotettuihin muutoksiin.

Kalastuslainsäädännössä on valtiosääntöoikeudellisesti kyse useiden perusoikeuksien yhteensovittamisesta.[3] Käsillä olevassa esityksessä merkityksellinen on ennen kaikkea perustuslain (PL) 20§, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kalastusoikeuksia ja niihin kohdistuvia rajoituksia, kuten kalastuksen luvanvaraisuutta, on vakiintuneesti arvioitu PL 15§:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Ammatikseen kalastusta harjoittavien osalta kyse on myös PL 18§:ssä turvatusta elinkeinonvapaudesta. Hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia tulee luonnollisesti arvioida myös silmällä pitäen PL 17§:n 3 momentissa säädettyä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Mainittujen näkökohtien lisäksi ehdotuksessa on otettava huomioon lapsen oikeudet ja PL 6§:n yhdenvertaisuussääntely.

Kalastukseen liittyvien rajoitusten hyväksyttävyyden kannalta ehdotus perustuu ennen kaikkea edellä mainittuun PL 20§:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen. Vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 20§:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita, vaan vastuu toteutetaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. [4] Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on otettu huomioon ennen kaikkea muita oikeuksia rajaavana tekijänä. [5] Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tuotu mukaan selkeä ekologinen elementti. Muita oikeuksia ei siten voida enää toteuttaa esimerkiksi harjoittamalla sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. On samoin huomattava, että ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen vahvistunut.[6]

2. Erityinen kalastuslupakiintiö

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan kalastusoikeus on varallisuusoikeudellinen etuus haltijalleen, jolla on lähtökohtaisesti valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä määrätä siitä. Kalastus on luonnollisesti myös tärkeä elinkeino. Kalastusoikeuteen on myös vakiintuneesti kohdistunut erilaisia rajoituksia, kuten esimerkiksi velvoite hyväksyä muiden kuin omistajan kalastus vesialueella tai kalastukseen itseensä kohdistuvia rajoituksia.[7]

[2] PeVL 5/2017 vp.
[3] Ks. PeVL 58/2014 vp, s. 2.
[4] Näin esim. HE 309/1993 vp, s. 66.
[5] Ks. erit. PeVL 69/2018 vp, s. 3 ja lausunnossa mainitut aiemmat perustuslakivaliokunnan lausunnot.
[6] PeVL 69/2018 vp, s. 2.
[7] Kalastusoikeuteen liityviä perusoikeusnäkökulmia on käsitelty perusteellisesti lausunnossa kalastuslaista PeVL 58/2014 vp.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä Tenojokisopimuksen voimaasaattamislain 12 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälään liitettäisiin uusi 2 momentti, jossa täsmennettäisiin, että edellä mainittua erityistä kalastuslupakiintiötä olisi mahdollista käyttää ainoastaan ulkopaikkakuntalaisten omistuksessa olevan kalastusoikeuden perusteella. Tällä ratkaisulla suojattaisiin ensinnäkin ulkopaikkakuntalaisten varallisuusoikeudellista etuutta. PL 15§:ssä turvatun omaisuudensuojan ohella sääntely ehkäisisi ylikalastusta, mikä puolestaan on olennaista ottaen huomioon PL 20§:n asettamat vaatimukset.

Kun otetaan huomioon Tenon lohikantojen hälyttävä tila, ympäristölliset näkökohdat on asetettava kalastusintressien edelle riippumatta siitä, onko kyse alkuperäisväestöstä, paikkakuntalaisista tai muista kalastusoikeuksien haltijoista. Ympäristövastuun toteutumisen kannalta erityisen kalastuslupakiintiön ’lukitseminen’ on näin ollen hyväksyttävä toimenpide.

Hallituksen esityksessä ehdotettu ratkaisu ei periaatteellisesti muuta sitä asiantilaa, johon voimaansaattamislain 12§:ssä on pyritty ja jonka valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat on jo arvioitu Tenojokisopimuksen hyväksymisen yhteydessä.[8] Koska ratkaisu siirrettäisiin nyt lakiin, se olisi kuitenkin omiaan vahvistamaan ulkopaikkakuntalaisten omaisuudensuojaa.

Yllä mainittu täsmennys vaikuttaisi erityisen kalastuslupakiintiön käyttöön lisäksi siten, että paikkakuntalaisilta kiinteistönomistajilta vuokratulla kalastusoikeudella ei jatkossa pystyisi hankkimaan kalastuslupaa erityislupakiintiöstä. Tämä heikentäisi vuokrausmahdollisuuden kannattavuutta. Muutos ei kuitenkaan nähdäkseni ole luonteeltaan niin olennainen, että se sinällään loukkaisi omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomio siihen, että perustuslakivaliokunta on Tenojokisopimuksen hyväksymisen yhteydessä tuonut ilmi näkemyksensä siitä, että saamelaisten kulttuurin suojelemiseksi kalastusrajoitukset tulisi kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti PL 17 §:n 3 momentin sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) suojaa.[9] Aina kun kalastusoikeuksiin tehdään muutoksia, tämä näkökanta olisi otettava vakavasti. Mitä heikommaksi lohikanta menee, sitä tärkeämmäksi tämän priorisoinnin merkitys muuttuu.

3. Alle 18-vuotiaiden luvat

Hallituksen esityksen mukaan voimaansaattamislain 10 §:ää muutettaisiin niin, että paikkakuntalaisten kalastusluvat olisivat maksuttomia alle 18-vuotiaille. Tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan tukea paikkakunnalla asuvien lasten ja nuorten kalastusharrastusta sekä edistää saamelaisen kalastuskulttuurin sukupolvelta toiselle siirtymistä. Molemmat tavoitteet saavat tukea lapsen oikeuksien yleissopimuksesta. Yleissopimuksen 31 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden virkistystoimintaan, mistä kalastusharrastuksessa eittämättä on kyse. Yleissopimuksen 30 artiklassa puolestaan määrätään, että alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan.[10] Saamelaisen kalastuskulttuurin ylisukupolvinen turvaaminen on luonnollisesti myös johdettavissa PL

[8] PeVL 5/2017 vp, s. 5.
[9] Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, SopS 7– 8/1976.
[10] Yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 60/1991.

17§:n 3 momentista. Edelleen tässä yhteydessä on mainittava, että KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan kansalliseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan.

Alle 18-vuotiaiden lupien maksuttomuus asettaa lapset aikuisia edullisempaan asemaan, mutta tätä voidaan pitää PL 6§:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta perusteltuna. Tässä yhteydessä on otettava huomioon yhtäältä yllä mainitut lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräykset ja toisaalta se seikka, että lapset ovat pääsääntöisesti aikuisia heikommassa taloudellisessa asemassa.

Tenojoen vesistön kalastussäännössä kalastusta koskevat rajoitukset on määritelty sen mukaan, missä kalastusoikeuden haltija asuu. Ehdotuksen mukaan alle 18-vuotiaiden kalastuslupien maksuttomuus koskisi vain sellaisia saamelaisia lapsia, jotka täyttävät Tenojoen vesistön kalastussäännössä tarkemmin määritellyn asuinpaikkavaatimuksen. Pidän tätä saamelaisten lasten ja nuorten kulttuuristen oikeuksien toteutumisen kannalta jossain määrin ongelmallisena ratkaisuna.

Tenojokisopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että PL 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen. Valiokunta totesi edelleen, että sen myötävaikutuksella on säädetty kalastukseen liittyviä asuinpaikkakohtaisia rajauksia, mikä perustuslakivaliokunnan mukaan ”ilmentää sitä, että valiokunnan käytännössä ei ole asetettu sanotun asian sääntelyyn ehdottomia vaatimuksia.” [11] Toisaalta perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että kalastusta koskeva asuinpaikkakohtainen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, ”jota ei voida pitää ongelmattomana.”[12] Perustuslakivaliokunta totesikin, että PL 17 § 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata tuolloin ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta.[13] Nämä lähtökohdat koskevat luonnollisesti myös saamelaisia lapsia ja nuoria. Sellainen ratkaisu, jossa kalastusluvat olisivat maksuttomia kaikille saamelaisille lapsille ja nuorille asuinpaikasta riippumatta turvaisi heidän kulttuurisia oikeuksiaan paremmin kuin hallituksen esityksessä ehdotettu malli.

4. Johtopäätökset

Muilta osin minulla ei ole ehdotuksesta erityistä lausuttavaa. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Katson kuitenkin, että saamelaisten lasten ja nuorten kulttuurisia oikeuksia edistäisi paremmin sellainen malli, jossa saamelaiset lapset ja nuoret voisivat saada kalastusluvat maksutta asuinpaikasta riippumatta.

Turussa 22.9.2021,

Elina Pirjatanniemi
Professori, Åbo Akademi

[11] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[12] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[13] PeVL 5/2017 vp, s. 7.