Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

23.9.2021

Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste
Erityisasiantuntija Irena Pirhonen

HE 30/2021 vp.

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta. Ministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Suomen ja Norjan välinen kalastussopimus Tenojoen kalastuksesta (SopS 41-42/2017) astui voimaan kalastuskauden alusta 2017. Lohikantojen tilan seuranta on osoittanut sopimuksen myötä tehdyt muutokset ja rajoitukset tarpeelliseksi lohikantojen pitkälle ajanjaksolle jaksotettavan elpymisen kannalta. Tämä on tarkoittanut eri kalastajaryhmille niukkuutta, koska lohenkalastusmahdollisuudet ovat olleet vähäisiä lohikantojen heikon tilan vuoksi. Sopimuksen käytännön toteutukseen liittyviä tehtäviä on kirjattu kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettuun lakiin (176/2017, jäljempänä *Tenon voimaansaattamislaki*) ja näiden vastuiden osalta voimaansaattamislakiin on havaittu tarvittavan tarkennuksia kalastuslupien myynnin sekä lasten kalastusmahdollisuuksien osalta.

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehdä Tenon voimaansaattamislakiin muutokset, joilla täsmennetään kalastuslupien myyntitehtävää sekä mahdollistetaan maksuton kalastuslupa paikkakunnalla asuville alle 18-vuotiaille lapsille. Lisäksi lakiehdotus parantaisi Tenojokilaaksojen ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden omistajien asemaa rajaamalla erityisen lupakiintiön käyttö vain tämän ryhmän kalastusoikeuteen perustuvaksi.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kalastuslupien myyntitehtävä on siirtynyt ELY-keskukselta kalatalousalueelle vuoden 2021 alusta, aikaisemmin tehdyllä Tenon voimaansaattamislain muutoksella (HE 287/2018). Nyt ehdotetuilla uusilla 8 a §:llä ja 8 b §:llä on liityntä perustuslain 124 §:ään. 8 §:n mukaista kalatalousalueen luvanmyyntitehtävän suhdetta perustuslain 124 §:ään on arvioitu alkuperäisessä voimaansaattamislain esityksessä (HE 239/2016 vp). Perustuslakivaliokunta ei tuolloin lausunut asiasta.

Ehdotetussa 8 a §:ssä säädettäisiin kalatalousalueen toimielimen jäsenten ja toimihenkilöiden vastuista kalastuslain (279/2015) 29 §:n mukaisesti, sillä kalastuslupien myynnin järjestämiseen liittyvät tehtävät poikkeavat kalatalousalueille kalastuslaissa säädetyistä tehtävistä. Lisäksi ehdotetussa 8 b §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävästä kalatalousalueen toiminnan valvojana kalastuslain 32 §:n mukaisesti. Uudet 8 a § ja 8 b § täydentävät kalatalousalueen luvanmyyntitehtävää ja ovat sopusoinnussa perustuslain 124 §:n sääntelyn kanssa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan estä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Erottelu voi myös perustua syrjintäsäännöksessä lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimukset, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomaksi.

Esitetyllä 10 §:n muutoksella edistetään alle 18-vuotiaiden paikkakuntalaisten lasten kalastusta, muuttamalla kalastusluvat heille maksuttomiksi. Alle 18-vuotiaiden paikkakuntalaisten kalastuslupien maksuttomuus on katsottu tärkeäksi paikkakunnalla asuvien lasten ja nuorten kalastusharrastuksen kannalta. Lisäksi muutos on omiaan edistämään saamelaisen kalastuskulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle. Muutoksella on liityntä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen. Lasten lupien hinnoittelun perustuslainmukaisuutta on käsitelty aikaisemmin Tenon voimaansaattamislain muutosesityksessä (HE 10/2018). Yhdenvertaisuussäännöksen ei ole edellisessä Tenon voimaansaattamislain muutosesityksessä katsottu estävän erilaisten ryhmien kohtelua eri tavalla, tai asettamista lainsäädännössä eri asemaan samanlaisessa tilanteessa, jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2–3). 10 §:n perustuslainmukaisuutta arvioitaessa on katsottu, että lasten asettamiselle eri asemaan aikuisten kanssa on hyväksyttävä peruste eikä se näin ollen ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Omaisuudensuoja ja vastuu ympäristöstä

Omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön mukaan kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuuden suojaa (PeVL 8/2012 vp – HE 135/2011 vp). Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu edellä kuvatulla tavalla sekä julkiseen valtaan että yksityisiin tahoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säännöksellä ei perusteta yksilöittäin kohdennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina omaisuudensuojasäännöksellä ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 44/2010 vp, PeVL 20/2010).

Nyt esitettävällä 12 §:n muutoksella selvennetään erityistä kalastuslupakiintiötä koskevaa sääntelyä siten, että lupakiintiötä voisi käyttää vain Tenojokilaaksojen ulkopuolella asuvien (ulkopaikkakuntalaisten) kalastusoikeuteen perustuen, eikä kiintiöstä voisi ostaa lupaa Tenojokilaaksoissa asuvilta omistajilta (paikkakuntalaisilta) vuokratulla kalastusoikeudella. Erityisen kalastuslupakiintiön käytön täsmennys on katsottu tärkeäksi ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeutta omistavien henkilöiden aseman turvaamiseksi. Erityislupakiintiötä koskevalla täsmennyksellä on liityntä perustuslain 15 § 1 momentin omaisuuden suojaan, sekä 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Esityksessä on huomioitu Tenojoen lohikantojen ainutlaatuisuus sekä kantojen vallitseva heikentynyt tila.

Tenojokilaaksoissa asuvien paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien asemaa on turvattu eri tavalla. Tenojoen vesistön kalastussäännön 4 §:ssä määritelty yleinen paikkakuntalaislupa antaa mahdollisuuden käyttää eri pyydyksiä ja kalastaa koko kalastuskauden ajan. Suhteessa tämän oikeuden laajuuteen kalastusoikeuden vuokrausmahdollisuuden kannattavuuden heikentämisellä paikkakunnalla asuvien kiinteistönomistajien omistusosuutta koskien ei ole merkittävää vaikutusta paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien omaisuuden suojan kannalta.

Tenolla suurimpana haasteena on se, että kyse on heikentyneestä uusiutuvasta luonnonvarasta, jonka pyyntiä pitää toisaalta säännellä, ja toisaalta samalla pyrkiä löytämään keinot, joilla eri oikeudenhaltijat pystyvät kalastamaan oikeutensa mukaisesti. Kun poistetaan mahdollisuus lunastaa kalastuslupia erityisestä lupakiintiöstä paikkakuntalaiselta vuokrattuun kalastusoikeuteen perustuen, lisätään ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien mahdollisuuksia saada heille oikeutetusti osoitettu lupa. Tämä muutos poistaa rajallisen lupakiintiön käyttäjistä ne, joille lupia ei ole alun perin kyseisestä kiintiöstä tarkoitettukaan.

Jos ulkopaikkakuntalainen omistaa Tenon kalastussäännön soveltamisalueella kiinteistön johon kuuluu kalastusoikeutta, voi hän lunastaa kalastusluvan erityisestä lupakiintiöstä. Alueella on myös lukuisia kalastusoikeutta omistamattomia kiinteistöjä.

Tenon kalastuslupien kysyntä on paljon suurempaa kuin tarjonta, mistä syystä matkailijalupakiintiö saatetaan myydä loppuun samana päivänä luvanmyynnin

käynnistyttyä. Erityislupakiintiön lupien saatavuus on tässä suhteessa parempi ja jonkin verran lupia on jäänyt käyttämättä vuosittain. Koska kalastusoikeutta omistavat ulkopaikkakuntalaiset tilat ovat hyvin eri kokoisia, varausmahdollisuus on pyritty järjestämään niin, että kaikille tiloille on annettu varausmahdollisuus ainakin yhteen lupaan, jonka jälkeen lupien varausmahdollisuus on suhteutettu tilan kokoon. Varaamatta jääneiden erityislupien siirtymisellä matkailijalupakiintiöön on haluttu varmistaa matkailukalastuslupien hyvä saatavuus molemmista maista, mitä on edellytetty myös Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislakia koskevaan hallituksen esitykseen liittyneessä valtioneuvoston lausumassa. Lupien saatavuutta on parannettu siten, että mikäli erityisen kalastuslupakiintiön lupia ei ole varattu ennen niiden käyttöviikon alkamista, varaamattomat luvat siirretään matkailukalastuslupien kiintiöstä käytettäviksi. Erityislupakiintiön kalastuslupien varausjärjestelmä on pyritty rakentamaan siten, että pystytään varmistamaan lupien mahdollisimman tehokas käyttö. Tästä syystä lupien varaamiselle on täytynyt asettaa määräpäivät, johon mennessä luvat tulee varata, tai ne palautuvat matkailijalupakiintiöön.

Matkailukalastuslupien myynnistä saatavista tuotoista pääosa siirtyy osakaskunnille, ja sitä kautta osakaskuntien osakkaiden käyttöön, eli myös ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien on mahdollisuus tätä kautta saada taloudellinen hyöty näistä käyttämättä jääneistä erityislupakiintiön luvista. Vuonna 2017 voimaan tulleessa uudessa kalastussopimuksessa ja –säännössä ulkopaikkakuntalaisille kiinteistönomistajille saatiin neuvoteltua mahdollisuus varata kalastuslupia edullisemmalla hinnalla ja paremmin ehdoin Suomen matkailukalastuslupakiintiöstä kuin matkailukalastajat kalastussäännön 5 §:n mukaisesti. Tällä *erityisellä kalastuslupakiintiöllä* pyrittiin turvaamaan ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien oikeuksia. Ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien asemaa tai erityisen lupakiintiön kalastuslupien kalastussääntöön kirjattuja ominaisuuksia ei ole mahdollista muuttaa kansallisella lainsäädännöllä, vaan se vaatii neuvottelun kalastussäännön sisällöstä Norjan kanssa. Kalastussäännön uudistamisneuvottelut ovat parhaillaan vireillä.

Esityksessä ei loukata omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Paikkakuntalaisten kiinteistönomistajien oikeutta omaisuutensa käyttöön ei rajoitettaisi tällä esityksellä, vaan heillä olisi edelleen mahdollisuus vuokrata kalastusoikeuttaan, sillä omaisuuden vuokraus on katsottu olevan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan piiriin kuuluvaa omaisuuden käyttöä ja hyödyntämistä. Tenon lainsäädäntöä säädettäessä on muistettava, että kyseessä on ainutlaatuinen vesistö, jonka lohikannat ovat heikentyneet merkittävästi. Tästä syystä alueeseen linkittyviä erilaisia perusoikeuksia punnittaessa on tarkastelukulmana ympäristövastuusäännöksen suhde muihin perusoikeuksiin. Tenon lohikantojen on täytettävä kestävyystavoitteet, jotta lohta voidaan ylipäätään kalastaa erilaisten perusoikeuksien mukaisesti.

Ehdotettu lisäys asetuksenantovaltuuteen lain 12 § 6 momenttina on perusteltua, koska asetukseen sisältyy lakia tarkempia säännöksiä. Ehdotettu maa- ja metsätalousministeriölle osoitettu valtuussäännös on tarkkarajainen ja täsmällinen,

sekä asetustasoinen sääntely koskisi teknisluonteisia seikkoja. Siten ehdotettu valtuus täyttää perustuslain 80 §:n vaatimukset.