Tuomas Ojanen

23.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on selventää ja täydentää erityistä kalastuslupakiintiötä koskevaa sääntelyä. Esityksen mukaan laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin erityiskiintiölupien käytöstä ja lupien myöntämisen perusteina käytettävistä tiedoista. Kalatalousaluetta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin julkista hallintotehtävää hoitavan vastuiden ja valvonnan osalta. Lisäksi osasta luvanmyyjälle määrätyistä tehtävistä säädettäisiin tarkemmin laissa ja sen nojalla annettavassa asetuksessa.
2. Käsillä oleva sopimus on hyväksytty ja voimaansaatettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuonna 2017 (PeVL 5/2017 vp). Valiokunnan lausunnossa tehdyt valtiosääntöoikeudelliset linjaukset muodostavat keskeisen arviointipohjan myös nyt käsillä olevien muutosehdotusten valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille.
3. Esityksen verraten suppeassa säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta yhtäältä perustuslain 124 §:ään. Toisaalta ehdotettua sääntelyä on lyhyesti tarkasteltu suhteessa perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristövastuusäännökseen, perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännökseen sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn.
4. Nähdäkseni on tarpeellista korostaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä peruslähtökohtana, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen oikeudellinen merkitys ja paino perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen keskinäissuhteessa ja punnintatilanteissa on merkittävästi kasvanut vuonna 2017 annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 5/2017 vp jälkeen varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp myötä. Näin ollen nyt käsillä olevia kalastusrajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa on syytä antaa entistä enemmän erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille.
5. Perustuslain 20 §:ään kiinnittyvillä kalastusrajoituksilla on myös merkitystä suhteessa perustuslain 17 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 20 §:ään kiinnittyvien kalastusrajoitusten kohdentumisella voi edelleen olla merkitystä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden,

perustuslain 10 §:ssä määritellyn henkilötietojen suojan ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta.

6. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olisi merkitystä myös vaikutusarvioinnilla. Tältä kannalta on valitettavaa, että esityksessä vaikutusarvioinnit ovat hyvin yleispiirteisiä, mikä vaikeuttaa esimerkiksi lakiehdotuksen 12 §:n arviointia. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa asianmukaisen vaikutusarvioinnin tärkeydestä myös valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Arvio

Lapset

7. Esitys on edistysaskel nykyiseen oikeustilaan verrattuna sikäli kuin lakiehdotuksen 10 §:llä paikkakuntalaisten alle 18-vuotiaiden luvat muutettaisiin maksuttomiksi lasten kalastusharrastuksen ja Tenojokilaakson saamelaisten kalastuskulttuurin edistämiseksi. Tavoitteena olisi tukea saamelaisten kalastuskulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle. Samanlaisia muutoksia lasten kalastuslupiin on jo aiemmin saatu toteutettua ulkopaikkakuntalaisten lasten osalta, kun Tenon kalastussääntöön on neuvoteltu muutoksia Norjan kanssa vuosittain käydyissä neuvotteluissa.
8. On syytä huomauttaa, että lakiehdotuksen 10 § on perusteltu ja hyväksyttävä, paitsi perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan, myös *Lapsen oikeuksien yleissopimuksen* (SopS 60/1991) 30 ja 31 artiklan normikokonaisuuden kannalta.
9. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 31 artiklassa on taas määrätty siitä, että sopimusvaltiot tunnustavat lapsen oikeuden lepoon ja vapaa-aikaan, hänen ikänsä mukaiseen leikkimiseen ja virkistystoimintaan sekä vapaaseen osallistumiseen kulttuurielämään ja taiteisiin. Sopimusvaltiot kunnioittavat ja edistävät lapsen oikeutta osallistua kaikkeen kulttuuri- ja taide-elämään ja kannustavat sopivien ja yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoamista kulttuuri-, taide-, virkistys- ja vapaa-ajantoimintoihin.

Saamelaisten oikeudet

10. Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen, ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 65/II ja esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2—3, PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 40/2009 vp, s. 2). Hallituksen esitys on tämän vuoksi erityisen merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 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, s. 3 ja PeVL 29/2004 vp, s. 2).

11. Kun perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu kuuluu kaikille, tämä koskee myös saamelaisia alkuperäiskansana. Ympäristövastuusäännös perustelee siten kalastusrajoituksia myös suhteessa saamelaisiin alkuperäiskansana.
12. Samalla on kuitenkin painotettava sitä, että ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat luovat edellytyksiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiselle myös tulevaisuudessa, ja että kaikkien vastuuta ympäristöstä on mahdollista toteuttaa julkisen vallan sääntelytoimilla myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.
13. Edellä selostetun näkökulmasta on valitettavaa, että ehdotetut sääntelymuutokset eivät tuo edellä mainittua lapsiin liittyvää myönteistä ehdotusta lukuun ottamatta parannusta siihen, että tällä hetkellä ja esityksessä ehdotetun sääntelyn jälkeenkin kalastusoikeuksien rajoitukset kohdistuvat tosiasiassa voimakkaimmin juuri saamelaisten kalastuksen perinteisinä pidettäviin muotoihin.
14. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa edellisen lausunnon PeVL 5/2017 vp tapaan perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä siitä, että saamelaisten oikeus kalastaa Tenojoella pitäisi turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.
15. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi edellisen lausunnon tapaan pitää välttämättömänä, että eduskunta edelleen velvoittaa lausumalla hallituksen jatkamaan neuvotteluita saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi.

Asetuksenantovaltuus

16. Voimaansaattamislakiehdotuksen 12 §:n 6 momentissa esitetään asetuksenantovaltuutta esitetään muutettavaksi siten, että lupien jakautumisen lisäksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin lupien ostoon oikeuttavasta kalastusoikeuden määrästä kynnysarvosta kuusi poikkeavasti. Asetuksella voitaisiin säätää myös erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien varaamatta jääneiden lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailukiintiöön. Lisäksi asetuksenantovaltuuden edellytyksenä olisi, että ”… lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.”

17. Nähdäkseni asetuksenantovaltuussäännös on verraten väljä, eikä se asiallisella ulottuvuudella rajoitu vain tarkempiin yksityiskohtiin.
18. Ensinnäkin jo 12 §:n perusteluissa todetaan, että ”kynnysarvon määrittäminen on haastavaa, sillä kalastusoikeuksien omistus jakautuu alueen kiinteistöjen kesken hyvin epätasaisesti muutaman suuren kiinteistön omistaessa huomattavan osuuden koko yhteisen vesialueen kalastusoikeudesta, minkä lisäksi on suuri joukko kiinteistöjä, joiden omistusosuus on hyvin pieni.” Asetuksenantovaltuuden väljyyttä tuottaa myös edellytys siitä, että ”lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuu vallitsevaan tilanteeseen nähden sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.”
19. Nähdäkseni ainakin muista kuin vain tilapäisistä muutoksista pitäisi pikemminkin säätää lailla, so. tulevaisuudessa pitäisi ryhtyä lain muutoksiin, jos lupien kysyntään ja tarjontaan vaikuttavissa tekijöissä tapahtuisi sellaisia pysyviä tai ainakin pitkäkestoisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat erityisen lupakiintiön tasapuoliseen käyttöön.
20. Lisäksi asetuksella voitaisiin säätää erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien varaamatta jääneiden lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailukiintiöön. Nähdäkseni on kuitenkin ylipäätään kyseenalaista, että siirtää erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvien varaamatta jääneiden lupien vapautumisesta ostettavaksi matkailukiintiöön tilanteessa, jossa perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa tai perustuslain 15 §:n suojaa perustuslain suojaa nauttivat kalastusoikeudet eivät läheskään täysimääräisesti toteudu lohikannan suojeluun ja edelleen perustuslain 20 §:ään liittyvistä erittäin painavista syistä. Erityiseen lupakiintiöön kuuluvat luvat eivät kuitenkaan edes alun perin kuulu matkailijakiintiöön, mistä syystä niitä ei ole myöskään tarvetta siirtää matkailukiintiöön. Nähdäkseni olisi ensisijaisesti syytä hakea tässä tilanteessa ratkaisuja, jotka mahdollisimman hyvin yhtäältä toteuttaisivat perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan turvaamaa saamelaisten kalastusoikeutta ja toissijaisesti myös perustuslain 15 §:n suojaamia kalastusoikeuksia, ja vasta näiden ratkaisujen puitteissa alkaa ylipäätään mahdollistaa sellaista kalastusta, joka ei lainkaan nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan tai perustuslain 15 §:n mukaista suojaa. Viittaan myös edellä saamelaisten oikeuksista todettuun.
21. Kaiken kaikkiaan olisi vielä syytä pyrkiä täsmentämään lain säännöksin asetuksenantovaltuussäännöstä, jotta valtuus olisi lain säännöksin riittävästi rajattu.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

22. Esitykseen voidaan yhtyä siinä, että lakiehdotuksen 8 §:n mukaisessa kalastusluvan myynnin järjestämisessä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, jossa ei kuitenkaan ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.
23. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Voimaansaattamislakiehdotuksen sääntely täyttää nämä perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

24. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 5/2021 vp, kohta 23 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö). Lakiin ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 5/2021 vp).
25. Vaikka hallinnon yleislakien soveltamiseen ei siten olisi välttämätöntä viitata nyt käsillä olevassa laissa, lakiehdotuksessa on kuitenkin niin tehty. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu, että jos viittausta hallinnon yleislakeihin pidetään sääntelyn selkeyden vuoksi tarpeellisena, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (esim. PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II.)
26. Nähdäkseni on perusteltua viitata lakiehdotuksen 8 a §:ssä informatiivisuuden ja selkeyden vuoksi hallinnon yleislakeihin, koska nimenomaiset viittaukset edistävät näiden yleislakien tosiasiallista huomioimista lakiehdotuksen 8 §:n mukaisessa kalastusluvan myynnin järjestämisessä. Lakiehdotuksen viittaukset hallinnon yleislakeihin ovat havaitakseni kattavia. Myös virkavastuusta on säädetty erikseen lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentissa.