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

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
Erityisasiantuntija Irena Pirhonen
Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste

7.10.2021
HE 30/2021 vp.

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KALASTUKSESTA TENOJOEN VESISTÖSSÄ NORJAN KANSSA TEHDYN SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA JA SOVELTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Kuuleminen perustuslakivaliokunnassa

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä selvitystä erityistä kalastuslupakiintiötä koskevan muutosehdotuksen (12 §) vaikutuksista erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin saamelaisille takaamaan oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja siihen liittyvien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kannalta.

Lisäksi valiokunta on pyytänyt kokoavaa selostusta siitä, mitä erityyppisiä kalastusoikeuksia, -lupia, ja –kiintiöitä Tenojoella olisi ehdotuksen mukaan.

Maa- ja metsätalousministeriö lausuu seuraavaa:

Voimaansaattamislain soveltamisala

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa aluksi selventää, mikä on voimaansaattamislain soveltamisala, eli mihin seikkoihin voidaan vaikuttaa voimaansaattamislakia muuttamalla, ja mihin ei.

Tenojoen vesistön kalastusta koskeva lainsäädäntö perustuu Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen kalastuksesta Tenojoen vesistössä (SopS 41/2017), sekä sopimuksen liitteenä olevaan kalastussääntöön. Kalastussääntö sisältää määräyksiä muun muassa kalastusluvista ja lupakiintiöistä, sallituista pyydyksistä, kalastusajoista sekä kalastukselta kielletyistä alueista.

Perustuslain 95 §:ssä edellytetään, että kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan valtionsisäisesti voimaan erityisellä voimaansaattamislailla. Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki on sekamuotoinen. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys luetaan lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan riippumatta siitä, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla säädetyn säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, 12/2000 vp ja 38/2001 vp).

Voimaansaattamislaissa määritellään muun muassa kalastussopimuksessa ja –säännössä tarkoitetut viranomaiset, säädetään saalistiedon keruusta, määritellään mikä luetaan vakinaiseksi asumiseksi Tenojoen vesistön jokilaaksoissa, sekä säädetään kalastuslupien hinnoittelusta, lupatuottojen käytön perusteista ja veneen rekisteröintiin liittyvistä seikoista.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Tenon vesistöä koskevat säännökset koskettavat erityisesti saamelaisia alkuperäiskansana. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan, saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä turvataan myös saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen harjoittaminen.

Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 27 artiklassa turvataan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Oikeuden toteutumista tulee suojata niin valtion kuin yksityishenkilöidenkin tai ryhmien taholta tulevia loukkauksia vastaan. Vaikka artikla koskee yksilön oikeuksia, on erityisesti alkuperäiskansojen kohdalla katsottu, että kulttuurin käsite on ymmärrettävä laajasti siten, että se sisältää maan luonnonvarojen käyttöön liittyvät elintavat ja niiden kytkeytymisen saamelaiseen kulttuuriin, kuten kalastukseen. Oikeuden toteuttaminen voi edellyttää myös positiivisia erityistoimenpiteitä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18/1990, muutettuna julkaistu SopS 63/1999) määräyksistä Tenon kalastussopimuksen hyväksymiseen ja toimeenpanoon vaikuttavat erityisesti ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla, jonka mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Saman artiklan toisen momentin mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen. Ihmisoikeussopimuksen noudattamista valvovan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on katsottu, että valtioiden harkintamarginaali on laajimmillaan sen suhteen, millä perusteilla varallisuussuhteiden rajoittaminen on hyväksyttävää. Hyväksyttävät perusteet voivat liittyä sekä yksityisen että julkisen edun suojaamiseen tai rajoittamiseen, kuten perusoikeuksiin liittyvät oikeushyvät.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan sopimuksessa turvattujen oikeuksien ja vapauksien nauttiminen tulee taata ilman syrjintää esimerkiksi kansalliseen vähemmistöön kuulumisen vuoksi.

Perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien suojaamaa saamelaiskulttuuria on pyritty turvaamaan Suomen ja Norjan välisessä kalastussopimuksessa siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei ole kielletty kokonaan, vaan niiden käyttö on

mahdollista rajoitetusti. Nämä suhteellisen tehokkaat pyyntimuodot ovat yleensä vaelluskalajoissa kiellettyjä. Myös voimakkaasti heikentyneiden lohikantojen elvyttämisen jaksottaminen huomattavan pitkälle 10-15 vuoden ajanjaksolle liittyy pyrkimykseen turvata kulttuurin harjoittamista. Tenoon liittyvän säätelyn tavoitteena oleva lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten jatkuvuutta tulevaisuudessa.

Saamelaisten oikeutta kalastaa kulttuurinsa mukaisesti suojataan pääsääntöisesti asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti, eli Tenojokilaaksoissa asuvilla saamelaisilla on oikeus lunastaa yleinen paikkakuntalaislupa, joka oikeuttaa kalastamaan kaikilla kalastussäännössä hyväksytyillä pyydyksillä. Lisäksi muualla kuin Tenojokilaaksoissa asuvien lasten on mahdollista maksuttomasti kalastaa Tenolla. Tällä edistetään saamelaisen kulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle.

Suomen lainsäädännössä ei ole määritelty saamelaisuutta, eikä saamelaisuuteen ole kytketty oikeuksia siten, että saamelaisuus tulisi todentaa kyseisen oikeuden saamiseksi. Tästä syystä asuinpaikkaan perustuva perinnepyydysten sallimisen rajaus on katsottu parhaaksi tavaksi toteuttaa tämä kulttuurin suoja ja samalla huolehtia heikkojen lohikantojen elvyttämisestä perustuslain 20 §:n mukaisesti.

Tenojokilaaksoissa asuvien saamelaisten elinkeinona on myös erilaisten matkailupalvelujen, kuten –kalastuksen, tarjoaminen. Matkailukalastuksen edistäminen ja lupien myyminen on siis omiaan luomaan edellytyksiä saamelaiselinkeinon turvaamiselle alueella ja sitä kautta tukemaan saamelaista kulttuuria. Matkailukalastusluvista varataan enintään kolmasosa muualla kuin Tenojokilaaksoissa asuvien (ulkopaikkakuntalaisten) kalastusoikeuden haltijoiden käyttöön. Ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuksien haltijoiden kalastuslupa on myös maksullinen.

Matkailukalastusluvista kertyneet varat käytetään voimaansaattamislain 11 §:n mukaisesti rajajokialueen vesialueen omistajille maksettaviin korvauksiin sekä kalastuksenvalvonnasta ja lupamyynnin järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Jo aiemman kalastussopimuksen aikana käytetty jakotapa on toteutettu vuosittain maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Käytännössä noin 2/3 lupatuloista (500 000 – 600 000 euroa/vuosi) on maksettu vesialueen omistajille heidän omistuksensa määrän suhteessa. Vakiintuneeseen jakotapaan nähden erityisen lupakiintiön lupien hankkimiseen tähtäävä kalastusoikeuden vuokraaminen ansaintatarkoituksessa on lupatulojen palauttamiseen nähden satunnaista, eikä kohdistu tasapuolisesti kalastusoikeuden omistajiin.

Nyt esitetyillä voimaansaattamislain muutoksilla ei olisi heikentävää vaikutusta saamelaisten oikeuteen harjoittaa kalastuskulttuuriaan. Voimaansaattamislakiin ehdotetut uudet 8 a § ja 8 b § koskevat Tenon kalatalousalueen tehtävää kalastuslupien myyjänä, eikä niillä ole vaikutusta saamelaiseen kalastuskulttuuriin. Esitetty 10 §:n muutos edistäisi saamelaista kalastuskulttuuria muuttamalla paikkakuntalaisten lasten luvat maksuttomiksi. Tämä mahdollistaisi saamelaisten paikkakuntalaisten lasten osallistumisen perinnepyyntiin maksutta, ja edistäisi kalastuskulttuurin välittymistä seuraaville sukupolville. Muualla kuin Tenojokilaaksoissa asuvien (ulkopaikkakuntalaisten) lasten lupien maksuttomuudesta on

sovittu jo aikaisemmin Norjan kanssa käytävissä vuosittaisissa neuvotteluissa poikkeuksista kalastussääntöön. Neuvottelujen lopputuloksena on ollut pöytäkirja kalastussäännön poikkeuksista, joka on saatettu voimaan vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Nyt esitetyllä voimaansaattamislain muutoksella saataisiin asetettua Tenolla kalastavat lapset luvan hinnan suhteen yhdenvertaiseen asemaan asuinpaikkakunnasta riippumatta.

Voimaansaattamislain 12 §:ää koskevilla muutoksilla ei heikennettäisi saamelaisten oikeuksia. Pykälässä säädettäisiin, että erityistä lupakiintiötä voisi käyttää vain Tenojokilaaksojen ulkopuolella asuvien (ulkopaikkakuntalaisten) kalastusoikeuteen perustuen, eikä kiintiöstä voisi ostaa lupaa Tenojokilaaksoissa asuvilta omistajilta (paikkakuntalaisilta) vuokratulla kalastusoikeudella. Oman kalastusoikeuden edelleen vuokraaminen olisi jatkossakin mahdollista, sillä sen katsotaan olevan perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan piiriin kuuluvaa omaisuuden käyttöä ja hyödyntämistä.

Tenojoella kohtaavat eri perusoikeudet; perustuslain 15 § turvaama omaisuuden suoja, 17 §:n turvaama saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, 18 § turvaama elinkeinovapaus sekä 20 § vastuu ympäristöstä. Näin ollen Tenolla toteutuu eri perusoikeuksien kollisiotilanne, jonka vuoksi on pyritty ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on ollut saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken.

Tenojoen kalastusoikeudet, -luvat ja -kiintiöt

Esityksellä ei olisi vaikutuksia Tenojoen erityyppisiin kalastusoikeuksiin, -lupiin, ja –kiintiöihin. Maa- ja metsätalousministeriö on laatinut kalastusoikeuden omistukseen liittyvistä seikoista erillisen muistion, joka on tämän asiantuntijalausunnon liitteenä.