Tuomas Ojanen

10.5.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 56/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

Pääasiallinen ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Tavoitteena on esityksen mukaan Tenon lohikantojen voimakkaan heikentymisen pysäyttäminen sekä luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiseksi kestävälle tasolle. Laissa säädettäisiin siitä, että lohenkalastus ja lohenpyyntiin tarkoitettujen välineiden käyttäminen Tenojoen vesistössä olisi kiellettyä määrättynä aikana vuonna 2022. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2022.
2. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 8 on tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä ennen muuta suhteessa perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuihin kulttuurisiin oikeuksiin ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Lisäksi esityksen katsotaan olevan merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.
3. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat säätämisjärjestysjakson ohella merkityksellisiä esityksen jaksot, joissa on tehty selkoa lohikantojen tilasta (2.1) ja tuoreista korkeimman oikeuden ennakkopäätöksistä (KKO 2022: 25 ja KKO 2022:26), joissa korkein oikeus linjasi paikallisten saamelaisten oikeutta kalastaa Tenojoen vesistöön kuuluvissa Utsjoessa ja Vetsijoessa perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaiskulttuurin suojan kannalta ottaen samalla huomioon perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen. Ratkaisuissaan korkein oikeus hylkäsi syytteet, jotka koskivat paikallisten saamelaisten oikeutta kalastaa Tenojoen vesistöön kuuluvissa Utsjoessa ja Vetsijoessa katsoen, että syytteiden perusteina olleet kalastusoikeuksien rajoitussäännökset olivat ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien kanssa.
4. Nähdäkseni esityksessä on tehty pääosin asianmukaisesti selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Esityksessä ei ole kuitenkaan huomioitu perustuslakivaliokunnan uudempaa lausuntokäytäntöä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksestä, joka on merkittävästi lisännyt perustuslain 20 §:ssä turvattujen seikkojen oikeudellista merkitystä ja painoa kotimaisessa perusoikeusjärjestelmässä. Tarkoitan perustuslakivaliokunnan lausuntoja PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp. Lisäksi mainitsematta on jäänyt perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2021 vp, joka

osaltaan tuo esiin valiokunnan perustuslakilinjauksia suhteessa Tenojoen vesistön kalastusoikeuksiin ja -rajoituksiin.

Arvio

5. Ehdotettu sääntely merkitsisi lohenkalastuksen kieltoa koko Tenojoen vesistössä 1.6-31.12.2022 välisenä aikana: lohi olisi rauhoitettu1.6.2022-31.12.2022 Tenojoen vesistön lohennousualueilla, ja rauhoitetun kalan pyytäminen ja myynti olisi rauhoitusaikana kielletty.
6. Lohenkalastuskielto olisi alueellisella ulottuvuudella verraten laaja: alueita olisivat Suomen ja Norjan välisen valtakunnan rajan muodostavat Tenojoen pääuoma, Inarinjoki ja Kietsimäjoki, sekä ne Tenojoen sivujoet, joihin lohi nousee ja jotka on määritelty valtioneuvoston asetuksessa kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä (297/2017). Lisäksi lakiehdotuksella kiellettäisiin lohenpyyntiin soveltuvien välineiden käyttö, so. potku- ja mertapadot, seisovat verkot ja kuljetusverkot.
7. Ehdotettu sääntely merkitsee siten voimakasta puuttumista sellaiseen kalastukseen, josta saamelaiset alkuperäiskansana nauttivat perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan, sellaisena kuin saamelaisten oikeuksien suoja täsmentyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä (ks. kootusti esim. PeVL 5/2017 vp) sekä edellä mainitussa korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä.
8. Ehdotettu sääntely rajoittaa myös perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen turvaamaa kalastusoikeutta (ks. kootusti esim. PeVL 47/2021 vp), samoin kuin perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta.
9. Näin ollen ehdotetulle sääntelylle on voita esittää painavia, perusoikeusjärjestelmään välittömästi kytkeytyviä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia sekä välttämättömiä perusteita.
10. Kun otetaan huomioon yhtäältä hallituksen esityksen antama selvitys Tenojoen lohikantojen huomattavan hälyttävästä nykytilasta ja suojelutarpeesta, ehdotetun lain määräaikaisuus sekä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys ja painoarvo kotimaisen perusoikeusjärjestelmän nykytilassa, ehdotettava sääntely ei nähdäkseni muodostu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.
11. Lohensuojeluun ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen liittyvät näkökohdat ovat hyväksyttäviä perusteita rajoittaa myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuja saamelaisten oikeuksia, varsinkin kun lohikantojen turvaaminen on keskeistä myös saamelaisten kalastuskulttuurin ja sitä myöden kulttuuristen oikeuksien ylläpitämiseksi tulevaisuudessa.
12. Lohenkalastus Tenojoessa on kuitenkin hyvin kiinteä osa sellaista saamelaiskulttuuria, joka nauttii erityisen vahvasti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Koska ehdotettava lohenkalastuksen täyskielto koko Tenojoen vesistössä merkitsee edellä selostetulla tavalla syvälle käyvää puuttumista perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuihin oikeuksiin, tämä korostaa vaatimusta ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä sekä tarvetta varmistaa se, ettei ehdotetun sääntelyn sinänsä erittäin painavana pidettävää, Tenojoen lohikantojen suojeluun

liittyvää tavoitetta ole saavutettavissa saamelaisten oikeuksiin vähemmän puuttuvin keinoin.

13. Esityksessä todetaan useassa kohtaa, että jokaisen lohiyksilön saaliiksi ottaminen Tenojoen vesistössä on ylikalastusta. Esityksen mukaan täyskieltoa vähäisemmät rajoitukset eivät olisi riittäviä esityksen tavoitteiden täyttymisen kannalta vallitsevassa tilanteessa lohikantojen heikon tilan suhteen. Jos kalastusta sallittaisiin edes rajoitetusti, se aiheuttaisi esityksen mukaan kalastuspaineen siirtymistä sallitulle ajalle. Kalastuksen avaaminen vain tietyllä alueella tai tietyllä pyydyksellä johtaisi esityksen mukaan ratkaisun kertautumiseen vastavuoroisesti toisilla alueilla tai naapurimaassa, jolloin kokonaisvaikutus on yleensä ennakoitua suurempi.
14. Esityksestä annetussa lausuntopalautteessa on kuitenkin osin riitautettu täyskiellon välttämättömyys ja nähty mahdollisuuksia päästä samaan sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin hyväksyttävänä pidettävään tavoitteeseen vähemmän saamelaisten oikeuksiin puuttuvin keinoin.
15. Koska ehdotetun sääntelyn välttämättömyys ei ole selvää ja riidatonta siltä osin kuin se kohdistuu perustuslain 17 §:ssä saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä kehottaa mietintövaliokuntaa vielä selvittämään mahdollisuuksia nyt ehdotettua lievempiin toimenpiteisiin siltä osin kuin kyse perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa nauttivasta saamelaisten kalastuksesta ja siihen kiinteästi liittyvistä elinkeinoista.