Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (HE 289/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen lakiehdotuksen mukaan lohenkalastus lakiehdotuksen 2 §:ssä mainituilla välineillä olisi kiellettyä 1.5.-31.12.2023 lakiehdotuksen 1 §:n mainituilla Tenojoen vesistön lohennousualueilla. Ehdotettu laki rajoittaisi kalastusoikeutta, joka nauttii perustuslain suojaa yhtäältä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatun oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämistä ja kehittämistä koskevan oikeuden ja toisaalta 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan nojalla. Saamelaisten kalastusoikeus saa lisäksi suojaa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklan nojalla. Saamelaisten perinteisen kalastusoikeuden nauttimaa kansainvälisoikeudellista ja kansallisen perustuslain tulkinnassa huomioon otettavaa suojaa ei hallituksen nyt käsiteltävässä esityksessä ole syystä tai toisesta mainittu.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 17 §:n 3 momentin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim. PeVL 3/1990 vp; 8/1993 vp; 27/1997 vp; 29/2004 vp; 1/2016 vp ja 27/2022 vp). Valiokunta on niin ikään tarkastellut lohenkalastusta osana saamelaista kulttuuria (PeVL 6/2017 ja 27/2022 vpvp). Korkein oikeus on nojannut perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen perustuslain 17 §:n 3 momenttia koskevaan lausuntokäytäntöön kahdessa tuoreessa ennakkopäätöksessään, jotka koskivat saamelaisten oikeutta kalastukseen (KKO 2022:25-26).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään niin ikään katsonut, että kalastusoikeus on varallisuusoikeudellinen etu, joka nauttii perustuslain 15 §:n mukaista

omaisuudensuojaa.[1] Omaisuudensuojaa nauttiva kalastusoikeus kuuluu vesialueiden omistajille. Kuten korkein oikeus on mainitsemissani tuoreissa ennakkopäätöksissä todennut, perustuslakivaliokunta on jo 1970-luvulta alkaen luonnehtinut myös nykyisin perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuvaa kulttuurista perusoikeutta omaisuudensuojankin piiriin kuuluvaksi oikeudeksi. Valiokunta on katsonut, että ”maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp)”. Näin perustuslain mukaisesta omaisuudensuojasta pääsevät osallisiksi myös ne saamelaiset, joiden kalastusoikeus ei perustu vesialueen omistukseen vaan yksinomaan perustuslain 17 §:n 3 momentin takaamaan kulttuuriseen perustusoikeuteen. Toisaalta vesialueen omistukseen perustuvan kalastusoikeuden omaisuudensuoja koskee myös muita omistajia kuin saamelaisia.– Kansallisen perustuslain ohella omaisuutta suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artikla.

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Kuten korkein oikeus niin ikään on todennut ennakkopäätöksissään, sopimusartiklan tarkoittaman kulttuurin piiriin kuuluvat alkuperäiskansojen perinteisen taloudellisen toiminnan muodot, kuten poronhoito, jota koskee YK:n ihmisoikeuskomitean 27.7.1988 ratkaisema tapaus Kitok v. Ruotsi). Myös perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 27/1997 ja 27/2022 vp vp niin ikään katsonut, että saamelaisten perinteinen kalastus kuuluu KP-sopimuksen 27 artiklan suojaamaan vähemmistökulttuuriin.

Hallituksen lakiehdotusta on arvioitava yhtäältä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaiin 17 §:n 3 momentissa turvattujen kulttuuristen oikeuksien ja toisaalta perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan rajoituksena, jonka on täytettävä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp kootusti esitetyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Hallituksen esitys toteuttaa vaatimuksen täsmällisestä ja tarkkarajaisesta lain tasoisesta sääntelystä. Rajoitusperusteen hyväksyttävyys on niin ikään kiistaton. Lakiehdotuksella pyritään turvaamaan Tenojoen lohikannan säilyminen myös tulevaisuudessa ja samalla toteuttamaan perustuslain 20 §:n mukaista

[1] Ks. esim. hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitatut PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996.

ympäristöperusoikeutta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi vastaavaa kalastusrarjoitusta koskevassa lausunnossaan 27/2022 vp) Tämä on hyväksyttävä peruste sekä perustuslain 17.3 §:ssä turvatun saamelaisten kulttuurisen perusoikeuden että 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan rajoittamiselle. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa samoin kuin korkeimman oikeuden ennakkopäätöksissä on todettu, lohikannan suojelu luo välttämättömiä edellytyksiä sille, että saamelaiset voivat toteuttaa kulttuurista perusoikeuttaan myös tulevaisuudessa. Rajoittamalla kulttuurisen perusoikeuden toteuttamista lyhyellä tähtäyksellä pyritään mahdollistamaan tästä perusoikeudesta nauttiminen myös tulevaisuudessa.

Sekä perustuslain 17.3 §:n että 15 §:n turvaaman perusoikeuden rajoituksen on lisäksi täytettävä suhteellisuuden ja siihen kuuluvan välttämättömyyden vaatimukset. Perusoikeutta voidaan rajoittaa vain siinä määrin, kuin hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, eikä rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoitusta perustelevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Hallituksen esityksen tiedot Tenojoen lohikannan kehityksestä ja tilanteen heikentymisestä nähdäkseni, että kalastusoikeuden rajoittaminen on välttämätöntä painavan yhteiskunnallisen intressin perusteleman hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi.

Välttämättömyyden arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 27/2022 vp esittämät näkökohdat. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin siihen, että se ol Tenojoki-sopimuk-sen hyväksymisen yhteydessä todennut muun muassa, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin jaYK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp- Lausuma koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta on lisäksi painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Hallituksen esityksessä ei pohdita mahdollisia täyskiellolle vaihtoehtoisia keinoja toteuttaa sinänsä ilmeisesti välttämätön kalastuksen rajoitus eikä myöskään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla korvaavia keinoja vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.

Väliaikaiseksi, yhtä kalastuskautta koskevaksi ehdotettua lohenkalastuksen rajoitusta on nähdäkseni pidettävä myös suhteellisuusvaatimuksen tarkoittamalla tavalla oikeasuhtaisena.

Suhteellisuusarvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että nyt kysymyksessä on jo toinen peräkkäinen Tenojoen lohen kalastusrajoitus. Toistuvilla määräaikaisilla kielloilla voidaan päästä samaan tulokseen kuin pysyväiskiellolla. Toistuvat kalastuskiellot korostavat myös edellä välttämättömyysarvioinnin yhteydessä mainitsemia perustuslakivaliokunnan kiellon suutaamista ja korvaavista toimenpiteistä esittämiä näkökohtia.

Helsingissä 27.1.2023

Kaarlo Tuori