Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 4.4.2024 KELLO 8.00
HE 9/24 vp kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Kalastuksesta Tenojoen vesistössä on Suomen ja Norjan välillä vuonna 2016 solmittu sopimus, jonka keskeisenä osana ja sisältönä on yhteisesti sovittu Tenojoen vesistön kalastussääntö (SopS 41 ja 41/2017). Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin Suomessa voimaan erillisellä voimaansaattamislailla (176/2017). Nyt Suomi ja Norja ovat, nähtävästi paljolti vesistön lohikannan säilymisen turvaamiseksi, tehneet sopimuksen uudesta Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Sopimuksen (kalastussäännön) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettava eduskunnan hyväksyttäviksi (PL 94 §) ja sanotunlaiset määräykset on lisäksi saatettava maassa voimaan lailla (PL 95 §).

Päätös kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tehdään äänten enemmistöllä ja samoin laki kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta säädetään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos kansainvälisen velvoitteen sisältö kuitenkin ”koskee perustuslakia” eli on ristiriidassa perustuslain kanssa, velvoitteen hyväksyminen vaatii kahden kolmasosan enemmistöllä tehtävää päätöstä ja tällaisen velvoitteen voimaan saattaminen lailla vaatii vastaavasti ns. supistettua perutuslainsäätämis-järjestystä eli hyväksymistä kahden kolmasosan enemmistöllä ilman lykkäystä vaalien jälkeisille valtiopäiville ja ilman asian kiireelliseksi julistamista. Jos voimaansaattamista tarkoittavaan lakiin olisi sisällytetty sellaisia velvoitteita, jotka olisivat ristiiriidassa

perustuslain kanssa, mutta joita ei ole edellytetty itse sopimuksessa, ei tällaisia velvoitteita voitaisi säätää voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä, vaan niiden voimaansaattaminen edellyttäisi varsinaisen perustuslainsäätämisjärjestyksen (PL 73 §) noudattamista.

- - - - - - -

Täysistunto on lähetekeskustelussa lähettänyt esityksen maa- ja metsätalousvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Esitykseen sisältyvän kalastussäännön ja voimaansaattamislain (tarkkaan ottaen vuoden 2017 sopimukseen liittyneen voimaansaattamislain ja siihen nyt esitettyjen muutosten) yksityiskohtien asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi kuuluu siten lähinnä maa- ja metsätalousvaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä lähinnä on lausua esitettyjen ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja siihen liittyen ehdotusten käsittelyjärjestyksestä. Uuden kalastussäännön sisällön kuuluminen lainsäädännön alaan ja siitä johtuva eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuus on ongelmattoman selvää eikä sen vuoksi vaadi tässä enempää huomiota. Käsittelyjärjestystä koskee tässä siten asiallisesti vain kysymys, onko uusi sopimus ja siinä tarkoitettu kalastussääntö ja sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavat uudet säännökset voimaansaattamislaissa hyväksyttävä yksinkertaisella enemmistöllä, vai koskevatko uudet säännökset perustuslakia ja edellyttävät siksi päätösten tekemistä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Tämän kysymyksen tarkastelussa merkittävä kannanotto on lausunto, jonka perustuslakivaliokunta vuoden 2017 valtiopäivillä antoi nyt vielä voimassaolevasta Tenojoen kalastussääntöä koskevasta Suomen ja Norjan valtiosopimuksesta (pevl 5/17 vp). Lausunnossa valiokunta päätyi siihen, että valtiosopimuksen ja voimaansaattamislain hyväksymisestä voitiin päättää yksinkertaisella enemmistöllä. Lausunnossa esitetyn valossa ja myös hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 58-66) nyt esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voidaan nähdäkseni perustellusti katsoa, että ehdotettu uusi kalastussääntö ja muutetut voimaansaattamislain säännökset ovat yleisesti ottaen sisällöltään sellaisia , että ne voidaan eduskunnassa hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä tehtävillä päätöksillä. Pidän tämän vuoksi tarpeellisena tarkastella seuraavassa erikseen vain joitakin ehdotusten sisältöön liittyviä kysymyksiä.

- - - - - - -

Pariin tällaiseen kysymykseen on erikseen kiinnitetty huomiota asiantuntijoille lähetetyissä kutsuissa kuulemiseen valiokunnassa. Yhdessä kohtaa (sähköposti 13.3.2024) ”valiokunta pyytää kiinnittämään erityistä huomiota asuinpaikan merkitykseen kalastusoikeutta määrittävänä tekijänä.” En oikein osaa arvioida, mitä kaikkea ”asuinpaikan merkityksellä” tässä on tavoiteltu. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan pevl 5/17 vp, (s. 5, toisen ehjän kappaleen lopussa) esittämä lausuma ”Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan.” tuskin tässä tuo merkittävää lisävalaistusta asiaan. Ehkä em. lausumalla sähköpostissa on yleensä vain tavoiteltu sen kysymyksen tarkastelua, missä määrin asuinpaikkaa voidaan käyttää yhtenä erottelevana kriteerinä tilanteessa, jossa joka tapauksessa joudutaan lohikannan säilymiseen liittyvistä syistä eri tavoin estämään, rajoittamaan, ajoittamaan, porrastamaan (yms.) kalastusta ko. vesistössä. Kysymyksen taustalla voidaan nähdä se perusoikeussuojan kannalta merkittävä seikka, että asuinpaikan valitsemisen vapaus on perusoikeutena suojattu (PL 9 §) ja se , millä tavoin yksilö käyttää perusoikeuttaan, ei yleensä voi olla perusteena hänen muiden oikeuksiensa kaventamiselle.

Tenojoen kalastussäännön järjestelmässä asuinpaikalle annetaan yleisesti ottaen se merkitys, että jokilaaksossa asuvien tai paikkakunnalla asuvien kalastusmahdollisuuksiin kohdistetaan vähäisempiä tai sallivampia rajoituksia kuin muualla asuvien kalastusmahdollisuuksiin. Edellä olevassa kappaleessa tarkoitettu kysymys merkitsee tässä kysymystä siitä, voidaanko muualla asuvan kalastusoikeutta rajoittaa juuri asumispaikan perusteella tuntuvammin kuin rajoitetaan muuten samassa asemassa (esim. kalastusoikeuksien tai vesialueen omistamisen suhteen) olevien, mutta jokilaaksossa tai paikkakunnalla asuvien kalastusoikeutta. Eräät seikat nähdäkseni selvästi puoltavat tässä tällaisen asuinpaikkaan perustuvan erottelun mahdollisuutta.

Tässä ei ole lainkaan kysymys yleiseen kalastusoikeuteen asuinpaikan perusteella kohdistuvasta järjestelystä, vaan yhtä jokialuetta koskevista, yhden tärkeän kalakannan säilymisen turvaamiseksi välttämättömiksi katsotuista poikkeuksellisista ja ajallisesti rajoitetuista toimenpiteistä. Asuinpaikan nojalla tapahtuva rajoitusten erottelu ei tässä ole vain muodollisen hallinnollisen kriteerin soveltamista, vaan siihen

tyypillisesti liittyy muita, asiallisesti merkittäviä erottavia seikkoja kuten lohenkalastuksen elinkeinomerkitys jokilaaksossa asuville. Asuinpaikkaa on käsittääkseni käytetty erottelevana kriteerina nyt ehdotetun kaltaisella tavalla myös vielä nyt voimassa olevassa kalastussäännössä, jota koskevan voimaansaattamislain perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pevl 5/17 vp hyväksynyt käsiteltäväksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. - Ehkä omaa suhtautumistani asuinpaikan käyttämiseen yhtenä erontekokriteerinä Tenojoen kalastussäännön kaltaisessa järjestelyssä voi kärjistäen kuvata niinkin, että kalastuksen rajoitustoimia vastaan ei tässä juuri voida esittää merkittäviä argumentteja, jotka perustuisivat asuinpaikan valitsemisen vapauteen perusoikeutena.

Asiantuntijoille on myös toimitettu lisäselvitystä kalastusluvista perittävistä maksuista (sähköpostit 13.3.2024 ja 22.3.2024). Lisäselvityksenä on asiantuntijalausunto, jonka maa- ja metsätalousministeriö on 22.3.2024 antanut perustuslakivaliokunnan pyydettyä selvitystä Tenojoen vesistössä myydyistä kalastusluvista perittävistä maksuista ja niistä saatavien varojen jakautumisesta eri tahojen kesken. Minusta selvitys näyttää koskevan sellaisia kalastuslupien myöntämiseen liittyvien menettelyjen yksityiskohtia, joiden tarkastelu voi lähinnä kuulua mietintövaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta tietysti voi, jos katsoo sen aiheelliseksi, kiinnittää mietintövaliokunnan huomiota siihen, vaatiiko lupamaksujen keruun ja kertyvien varojen käytön säätely ehdotuksissa mahdollisesti selventämistä.

- - - - - - -

Hallituksen esityksen tarkastelussa erityistä huomiota ansaitseva asia on saamelaisten aseman ja oikeuksien huomioon ottaminen kalastussääntöä koskevassa sopimuksessa ja sitä koskevassa voimaansaattamislaissa. Saamelaisten asemaa perusoikeusjärjestelmässä koskee perustuslain 17 §:n 3 momentin alku ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehitää omaa kieltään ja kulttuuriaan ” (momentin seuraava virke koskee saamen kielen käyttämisoikeutta). Perustuslain perusoikeussäännösten sisältö on käytännössä sellaisenaan otettu Hallitusmuodon perusoikeussäännöksistä siinä muodossa, jonka ne saivat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Saamelaisten oikeuksia koskevalle perustuslain kohdalle (HM 14 §) vuoden 1995 uudistuksen säätämisasiakirjoissa annetusta merkityksestä voidaan tähän ottaa pari lainausta. Hallituksen esityksessä todettiin saamelaisten asemaa koskevasta säännöksestä mm.

(HE 309/1993 vp, s. 65):

> ”Säännös ei rajoittuisi pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuisi laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim. PeVL 3/1990 vp, PeVL 811993 vp).”

Perustuslakivaliokunta totesi samasta säännöskohdasta mm.(pevm 25/1994 vp, s.9):

> ”Sivistysvaliokunta on ehdottanut 3 momentin jakamista niin, että saamenkielisiä koskevat säännökset olisivat omana momenttinaan, mikä olisi omiaan korostamaan saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Perustuslakivaliokunta hyväksyy sinänsä tämän näkemyksen, mutta katsoo, että saamelaisia koskevien säännösten sijoittaminen omaksi kokonaisuudekseen aiheuttaisi hankalia lakiteknisiä ongelmia. Pitäen saamelaisia koskevaa alkuperäiskansamainintaa tässä suhteessa riittävänä valiokunta on pysyttänyt pykälän rakenteen esityksen mukaisena.”

Vuonna 2017 antamassaan lausunnossa , joka koski nyt vielä voimassa olevaa Tenojoen kalastussääntöä, perustuslakivaliokunta tarkasteli saamelaisten oikeuksia varsin seikkkaperäisesti ja totesi aluksi mm (pevl 5/17 vp, s. 6):

> ”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).”

Valiokunta päätyi lausunnossaan katsomaan, että eduskunnan suostumuksen antamisesta voidaan päättää äänten enemmistöllä ja asiaa koskevat lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. On kuitenkin syytä huomata, että valiokunta ei pitänyt muualla asuvien saamelaisten kalastusoikeuksiin asiassa kohdistuvia rajoituksia ongelmattomina ja piti tilanteen korjaamista tarkoittaviin toimiin ryhtymistä välttämättömänä. Valiokunta totesi lausunnossa (s. 7-8):

> ”....Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt 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. Perustuslakivaliokunta katsoo, että maa-ja metsätalousvaliokunnan on selvitettävä, mahdollistaako kalastussäännön 2 ja 4 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin. Jos saamelaisten oikeuksien parantaminen ei ole mahdollista voimaansaattamislain muutoksella, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sopimuksen hyväksymisestä huolimatta eduskunta velvoittaa lausumalla hallituksen jatkamaan neuvotteluita saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi.”

Edellä viitatuissa säännöksissä ja sopimuksissa ja niiden tulkinnnoissa on painottunut saamelaisten oikeus alkuperäiskansana nauttia omasta kulttuuristaan ja siihen kuuluva mahdollisuus omien elinkeinojen harjoittamiseen. Tähän nähden mielenkiintoinen on eräs perustuslakivaliokunnan aikaisempi kannanotto, jossa saamelaisten kalastusoikeuksia tarkasteltiin omaisuuden perustuslain suojan soveltamisen kannalta.

Vuoden 1976 valtiopäiville oli eduskunnalle annnettu hallituksen esitys Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisilla vesialueilla koskevaksi lainsäädännöksi (HE 243/76 vp). Esitys oli lausuntoasiana käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa vuoden 1978 valtiopäivillä - siis toistakymmentä vuotta ennen saamelaisten kieltä ja kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana koskevan säännöksen ottamista Hallitusmuotoon. Käsiteltyään vesialueiden rajankäyntiä koskevan lain vaikutuksia kalastusoikeuksien järjestelyyn valiokunta totesi (pevl 7/1978 vp, s. 2):

> ”Edellä esitetyn mukaisesti myös luontaistaloudesta huomattavan osan toimeentulostaan saavilla maata omistamattomilla kysymyksessä olevien kuntien asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisväestöön, on perinteisesti ollut ja edelleenkin on puheena olevilla, rajankäyntilain tarkoittamilla vesialueilla sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka selvästi kaventuu nyt käsiteltävänä olevan rajankäyntilain mukaisen vesipiirirajankäynnin tultua toteutetuksi ja vesialueiden tullessa yleisen kalastuslainsäädännön mukaisen kalastushallinnon piiriin. Kun sanottua maata omistamattoman väestön kalastusoikeutta sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksenkin luontoisena on pidettävä sellaisena varallisuusarvoisena etuna haltijalleen, jonka on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu nauttivan hallitusmuodon 6 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa, on vesialueiden rajankäyntilaki käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.”

Vähää myöhempänä (s.3) valiokunta totesi kalastusta koskevasta lakiehdotuksesta:

> ”....Kalastuslakiehdotus näin ollen merkitsee sitä, että maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisen perinteinen oikeus

> kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi.. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että myös kalastuslakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.”

Se, että lausunnossa tarkoitettiin nimenomaan saamelaisväestön perinteisten kalastusmahdollisuuksien turvaamista,. käy selväksi tavasta, jolla lausunnossa myöhempänä. tarkastellaan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuken merkitystä ja mahdollisia toimenpiteitä saamelaisväestön oikeusturvan parantamiseksi.

Perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa 6.6.1978. Hallitus peruutti esityksensä 29.6.1978.

Voidaan kysyä, mikä merkitys tällaisella vanhalla tulkintakannanotolla – joka aikanaan kyllä rekisteröitiin muutenkin kuin saamelaisten piirissä – on nyt yleensä tai juuri nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Ainakin voidaan sanoa, että kysesssä on perustuslakivaliokunnan selvästi omaksuma tulkinta, että tässä tulkinnassa pidetään saamelaisten perinteisesti harjoittamaa kalastusta myös oikeudellisesti arvioitavana ilmiönä, saamelaisille kuuluvan oikeuden harjoittamisena, ja että tämän oikeuden harjoittamisen katsotaan olevan perustuslain omaisuudensuojasäännöksen turvaamaa. (Merkittävää tulkinnassa on sen perustelu, ei se, että silloisten käytäntöjen mukaan tulkinnan katsottiin suoraviivaisesti merkitsevän perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä, siis poikkeuslakia.) Perustuslakivaliokunta on myöhemmissä saamelaisten asemaa koskevissa kannanotoissaan painottanut erilaisia asioita, mutta ei liene käytännössään esittänyt selvästi vuoden 1978 lausunnosta poikkeavia tulkintoja.

Nyt käsillä olevassa asiassa vuoden 1978 tulkinnan voidaan katsoa selvästi edelleen vahvistavan muutenkin perustelluksi katsottavaa käsitystä saamelaisille rajoitusten kohteena kuuluvasta erityisasemasta: vähemmän ja lievempiä, sallivampia, lyhytaikaisempia rajoituksia kuin muille kohderyhmille. Saamelaisille kalastusrajoitusten kohderyhmänä kuuluva erityisasema on nähdäkseni niin vahva, että joissain tilanteissa voidaan saamelaisiin kohdistettavista rajoituksista kokonaankin pidättäytyä, jos toisiin kohderyhmiin kohdistetaan riittävän tuntuvia - tilanteessa vaikutuksiltaan riittäviksi katsottavia - rajoituksia.