*Janne Salminen* 4.4.2024

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 9/2024 vp)**

*Hallituksen esitys*

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen. Uudella kalastussäännöllä tavoitellaan kalastusta koskevien määräysten saattamista vastaamaan Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaa. Korvattava kalastussääntö on ollut voimassa määräajan. Kalastussääntö sisältää määräyksiä muun muassa kalastusluvista ja lupakiintiöistä, pyydyksistä ja pyyntivälineistä, kalastusajoista, rauhoituspäivistä ja kalastuskieltoalueista sekä lohenkalastuksen järjestämisestä ottaen huomioon lohikantojen tilan muuttuminen.

2. Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

3. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee voimaan. Tavoite on, että sopimus tulee voimaan viimeistään 1.5.2024, jolloin nykyisen kalastussäännön voimassaolo päättyy.

4. Hallitus arvion mukaan sopimus ei sisällä perustuslakia sen 94.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla koskevia määräyksiä ja että esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei koske perustuslakia sen 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Sopimus voidaan näin ollen hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi kuitenkin suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

*Arviointia*

5. Kysymys on kansainvälisen sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä, sitä koskevan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta sekä käsittelyjärjestyksestä. Kalastussäännössä on useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ja ehdotukseen liittyy sekamuotoinen voimaansaattamislaki.

6. Hallituksen esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta. Eduskunta hyväksyy Suomen perustuslain 94 §:n mukaan valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Koska kalastussääntöön sisältyy useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, kuten hallituksen esityksessä on selostettu, niiden hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

7. Pääsäännön mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään ja lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta hyväksytään perustuslain 94.2 §:n ja 95.2 §:n mukaisesti äänten enemmistöllä. Kalastussääntöön ei sisälly toimivallan siirtoa tai muuta täysivaltaisuuden kannalta relevanttia sisältöä. Sen sijaan siinä on määräyksiä, joilla on merkitystä ympäristövastuuta koskevan perusoikeuden, omaisuudensuojan, yhdenvertaisuuden ja elinkeinovapauden kannalta. Niin ikään kalastussäännön määräykset koskettavat saamelaisten asemaa alkuperäiskansana. Kalastusäännön määräyksillä, jotka rajoittavat tai merkitsevät jossain tilanteessa sitä, että lainsäädännössä määritetyillä viranomaisilla on kalastussääntöön perustuen toimivaltaa rajoittaa kalastusta, on siten merkitystä perustuslain 15.1 §:ssä tarkoitetun omaisuuden kannalta, perustuslain 17.3 §:n suojaaman saamelaiskulttuurin kannalta ja perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Määräykset koskettavat myös perustuslain 6 §:ää ja siinä säädettyä yhdenvertaisuusvaatimusta. Määräykset tukeutuvat perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen.

8. Nykyinen kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehty sopimus ja sen liitteenä ollut kalastussääntö, joka sopimuksen liitteenä nyt siis korvattaisiin uudella kalastussäännöllä, on ollut perustuslakivaliokunnan tarkastelussa. Sitä koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp. Kun kysymys on saman sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä, tarkastelu on asianmukaista sijoittaa siihen aikaisempaan tarkasteluyhteyteen, jossa koko sopimus aikaisempine liitteineen on hyväksytty ja voimaansaattamisesta on päätetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan kyseisen lausunnon mukaan eduskunnan suostumuksesta Tenojoki-sopimuksen hyväksymiselle voitiin päättää äänten enemmistöllä ja lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan perustuslain 17.3 §:stä johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi kuitenkin pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17.3 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7). Nykyinen sopimus korvasi Suomen ja Norjan välillä vuonna 1989 tehdyn kalastussopimuksen, joka oli saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä niin ikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/1989).

9. Koska kalastussääntö ei aikaisempaan verrattuna muutu esimerkiksi kalastuslupien osalta kuin rajatusti ja koska kalastussäännön nojalla olisi jatkossa mahdollista liittää osallistumislupa paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan lupaan ja lasten lupa kaikkiin lupatyyppei-

hin, kalastussäännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta tarkasteltava sisältö on merkittävästi samanlainen.

10. Mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 5/2017 vp) lisäksi kyseisen sopimuksen muuttamisen ja sen voimaansaattamislain johdosta on tuoreempi lausunto PeVL 47/2021 vp.

11. Tämän lisäksi relevantteja perustuslakivaliokunnan käytännöstä ovat erityisesti PeVL 91/2022 vp ja PeVL 27/2022 vp, joissa on arvioitu lainsäädäntöä, joiden sisältö on koskenut lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistössä.

12. Keskeisimmät valtiosääntöoikeudelliset seikat esityksessä liittyvät kalastusrajoituksiin ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Nämä myös liittyvät toisiinsa.

13. Kalastussäännöllä tavoitellaan Tenojoen vesistön kalakantojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Kalastussäännön sisältönä ovat tarkemmat määräyksiä kalastusajoista, lupamääristä ja pyydysmääristä, joiden avulla kalastusteho säädetään Tenon eri kalakantojen tilaan sopivaksi. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20.1 §:n mukaan kaikille. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (HE 309/1993 vp). Säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia (HE 309/1993 vp, s. 66, ks. myös PeVM 25/1994 vp). Tätä taustaa vasten sääntelyn tavoite on käsitykseni mukaan perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Sen kytkentä perustuslain 20 §:n tarkoittamaan ympäristövastuuta koskevaan perusoikeuteen on ilmeinen.

14. Omaisuudensuojayhteyden osalta on todettava, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta lainsäädäntömme ei kuitenkaan tunnusta. Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella (ks. PeVL 44/2016 vp, s. 2 ja PeVL 58/2014 vp, s. 3/I niissä mainittuine lähteineen). Erityisesti arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 3/I). Tenojoen tilanne myös osoittaa, että valtiosäännön on otettava huomioon myös se, että kalakanta ei sellaise-

naan ilman ihmisen aktiivisia toimia välttämättä uusiudukaan, kuten on totuttu. Tenojoen kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista poikkeavat eräin osin kalastuslainsäädännön yleisistä säännöksistä, jotka korostavat vesialueen omistajan määräysvaltaa (PeVL 5/2017 vp, s. 4). Tässä yhteydessä aiheen rajoituksiin antaa myös se, että johtuen Norjan erilaisesta kalastusjärjestelystä, perustuslakivaltiokunta on pitänyt perusteltuna kalastusoikeutta Tenojoessa koskevia yleisistä säännöksistä poikkeavia järjestelyjä (PeVL 5/2017 vp). Samoin tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on painottanut alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista, mikä niin ikään voi vaikuttaa omaisuudensuojaan. Tuoreempaa kehittelyä osoittaa tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan tulkinta siitä, 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 27/2022, viittauksin lausuntoihin PeVL 29/2004 vp ja PeVL 30/1993 vp). Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perustuslain 15.1 §:n tarkoittaman omaisuudensuojan kannalta sääntely ei muodostu mielestäni pulmalliseksi.

15. Tenojoen vesistössä harjoitettavan kalastuksen kannalta olennaista on se, kenellä on oikeus hankkia lupa kalastamiseen ja millaiseen kalastamiseen lupa oikeuttaa. Oikeus kalastaa määrittyy kalastussäännön 3 §:n rajajokiosuuden kalastajaryhmäjaottelun ja 7§:n kalastuslupaluokkien perusteella. Karkeasti ottaen kalastajaryhmäjaottelulla on kiinteä yhteys asuinpaikkaan perustuvaan erotteluun. Kuten aikaisemmin rajoituksen kohdentaminen tämä eri tavoilla liittyy moniin erilaisiin, osin eri suuntaan vaikuttaviin näkökohtiin, kuten Tenojokilaaksossa asuvien saamelaisten oikeuksien turvaamiseen, yhdenvertaisuuteen, kiinteistönomistajien oikeuksien suojaamiseen ja kalakantojen suojeluun. Aikaisemmassa yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että kaikissa kalastusrajoituksissa on kysymys jonkin oikeuden rajoittamisesta. Sinällään selvää näin ollen on, että ehdotus sisältää sellaisia rajoituksia kalastukseen, joita ei kaikissa tilanteissa voida pitää vähäisinä. Tältä osin perustuslakivaliokunta on jo aiemmin huomauttanut myös, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan.

16 Nyt käsiteltävänä olevan kalastussäännön kalastusrajoitukset ovat kuitenkin olennaisesti samanlaiset kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella voimaan saatetussa vuoden 2017 kalastussäännössä. Myös siinä kalastajaryhmäjaottelu perustui asuinpaikkaan. Nyt ja korvaavan kalastussäännön mukaan Tenojokilaaksossa asuvilla on laajempi kalastusoikeus kuin muualla asuvilla. Lisäksi paikkakunnalla olevat asettuvat kahteen ryhmään. Sinänsä perustuslakivaliokunta on lausunnossa PeVL 5/2017 vp katsonut, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17.3 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Havaintoni mukaan asuinpaikkaperiaateella pyritään kuitenkin merkittävästi samaan tavoitteeseen. Koska vastaava järjestely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan suhteellisen tuoreessa aikaisemmassa lausunnossa, pidän itse edelleen valtiosäännön kannalta nyt ehdotettua järjestelyä mahdollisena. Se on kuitenkin mainittujen oikeuksien toteutumisen kannalta myös ongelmallinen periaatteessa juuri sillä tavalla kuin perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut.

17. Kalastussääntö on merkityksellinen saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Kysymys on alkuperäiskansan oikeudesta. Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen, ja kalastuksella Tenojoen vesistössä on merkitystä saamelaisen kalastuskulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kysymys on paitsi kalastuskulttuurista ja kulttuurin siirtymisestä sukupolvelta toiselle, myös kielellisistä oikeuksista. Perustuslakivaliokunnan

mukaan saamelaiskulttuuriin kuuluvat perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 1/2016 vp) ja niiden taloudellisesta kannattavuudesta huolehtiminen.

18. Aikaisemmassa myös kalastussääntöä koskevassa lausunnossa PeVL 5/2017 vp perustuslakivaliokunta toi alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien osalta esiin seuraavaa.

> Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely aiheuttaa kiistatta heikennyksiä saamelaisten kulttuurimuotoon liittyvän perinteisen kalastuksen harjoittamiseen. Vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on toisaalta se, että saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan. Vastaavasti lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa.
>
> Perustuslakivaliokunta kuitenkin painottaa, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Näin ollen hallituksen esityksen voidaan katsoa olevan ongelmallisessa suhteessa valtiosääntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmät kalastusrajoitukset on toteutettu asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomauttaa, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen.

19. Valiokunta on siis lähtenyt siitä, että myös ympäristövastuusääntelyn yhteydessä on tarpeen vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut sitä, että kalastaminen kuuluu perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. Siten oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen (PeVL 5/2017 vp).

20. Myös nyt tarkasteltava esitys rakentuu saamelaistenkin oikeuksien turvaamisen kannalta merkittävästi asumispaikkaperustaisuuteen. Uusina instrumentteina kalastussääntö tuntee niin sanotun osallistumisluvan ja rajatun poikkeuslupamenettelyn, joiden avulla myös ulkopaikkakuntalaisten saamelaisten kalastusmahdollisuuksia voitaisiin laajentaa.

21. Nämä elementit jonkin verran tarjoavat mahdollisuutta lieventää asuinpaikkaperustaisuutta, joka on saamelaisten oikeuksien toteuttamisen kannalta todetulla tavalla problemaattinen. Mainitut uudet instrumentit eivät ole mainitun tarkoituksen kannalta täysin yksiselitteisiä, mutta toki parannus aikaisempaan nähden. Niissä ei ehdotuksen perustelujenkaan tasolla yksiselitteisesti tuoda esiin, että niillä olisi tarkoitettu nimenomaan turvata omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta muille kuin asuinpaikkakuntalaisille saamelaisille. Kalastussäännön 40 §:ssä määrätään, että koulutukseen ja kulttuuriyhteyteen liittyvän poikkeusluvan on oltava perusteltu muun ohella kalastukseen liittyvän paikallisen ja perinnetiedon siirtämiseksi. Lisäksi poikkeuslupa voitaisiin myöntää vain organisaatiolle, kuten kalatalousalueelle, osakaskunnalle tai perustelujen mukaan myös ”epäviralliselle” kyläseuralle tai -kerholle. Osallistumislupa puolestaan on kalastussäännön 7.2 §:n mukainen lupa, joka voidaan liittää käytettäväksi saman pykälän 1 momentin 1 kohdan tarkoittaman yleisen paikkakuntalaisluvan yhteyteen. Samalla on huomattava, että sinänsä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty

kalastukseen ja metsästykseen asuinpaikkasidonnaisia rajauksia (PeVL 58/2014 vp ja PeVL 29/2004 vp) ja niin on tehty myös tähän yhteyteen (PeVL 5/2017 vp). Tämä on osoituksena siitä, että asian sääntelyyn ei ole liitetty ehdottomia yleisiä vaatimuksia tältäkään osin. Olisi kuitenkin tärkeätä seurata, ovatko nämä poikkeukset asumispaikkaperustaisuudesta alkuperäiskansa saamelaisten osalta riittävät turvaamaan ne tarkoitusperät, joita niille voidaan myös asettaa. Tähän seurantaan kuuluu luonnollisena osana myös saamelaisten oma käsitys asiasta.