Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 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).

Eduskunnan suostumus kalastussääntöä tarkoittavan sopimuksen hyväksymiselle on välttämätön hallituksen esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa mainituista syistä. Keskityn seuraavassa arvioimaan, koskettavatko sopimuksen tarkoittama kalastussääntö ja sen valtionsisäistä voimaansaattamista tarkoittavat säännösehdotukset perustuslakia siten, että sopimus ja ehdotus voimaansaattamislain muuttamisesta olisi käsiteltävä perustuslain 94 ja 95 §:n 2 momentin mukaisessa vaikeutetussa järjestyksessä. Kalastussääntö ja voimaansattamislaki rajoittaisivat 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.

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 sekä 27/2022 ja 91/2022 vp). Valiokunta on niin ikään tarkastellut lohenkalastusta osana saamelaista kulttuuria (PeVL 5/2017 sekä 27 ja 91/2022 vpvp). Korkein oikeus on nojannut perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen perustuslain 17 §:n 3 momenttia koskevaan

lausuntokäytäntöön kahdessa vuonna 2022 antamassaan ennakkopäätöksessään, jotka koskivat saamelaisten oikeutta kalastukseen (KKO 2022:25-26).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään niin ikään todennut, että kalastusoikeus on varallisuusoikeudellinen etu, joka nauttii perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa.[1] Omaisuudensuojaa nauttiva kalastusoikeus kuuluu vesialueiden omistajille. Kuten korkein oikeus on mainitsemissani ennakkopäätöksissään 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, heidän asuinpaikastaan riippumatta. – 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 91/2022 vp vp niin ikään katsonut, että saamelaisten perinteinen kalastus kuuluu KP-sopimuksen 27 artiklan suojaamaan vähemmistökulttuuriin.

[1] Ks. Tenojoen kalastusrajoituksia koskevien lausuntojen ohella esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996.

Hallituksen lakiehdotusta on arvioitava yhtäältä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 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. Kalastussäännöllä ja voimaansaattamislain muuttamista tarkoittavalla lakiehdotuksella pyritään turvaamaan Tenojoen lohikannan säilyminen myös tulevaisuudessa ja samalla toteuttamaan perustuslain 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi Tenojoen määräaikaista kalastuskieltoa koskevassa lausunnossaan 27/2022 vp), tämä on hyväksyttävä peruste rajoittaa sekä perustuslain 17.3 §:ssä turvattua saamelaisten kulttuurista perusoikeutta että 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. 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.

Perustuslakivaliokunta totesi aiempaa Tenojoki-sopimusta koskevassa lausunnossaan 13/1989 vp, että ulkopaikkakuntalaisiin kalastusoikeuden haltijoihin kohdistui enemmän rajoituksia kuin jokilaaksossa asuviin ja että ”heidän asemansa on

samanlainen kuin kenen tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvan henkilön, jolla ei ole hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeutta”. Valiokunta katsoi, että ”kalastussäännön mukaiset rajoitukset johtavat kokonaisuutena ottaen siihen, että muualla kuin jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät”. Valiokunta kiinnitti huomiota myös sopimuksessa omaksuttuun asumispaikkaperiaatteeseen. Valiokunta katsoi, että ”omaisuudensuojan loukkauksen vakavuutta käsiteltävänä olevassa tapauksessa korostaa se, että kalastajien asema määräytyy, ei kalastusoikeuden vaan vakinaisen asuinpaikan perusteella, vaikka asumispaikan valitsemisen vapaus on turvattu hallitusmuodon 7 §:ssä, eikä kansalaisten perusoikeuksien nauttima suoja saisi siten lähtökohtaisesti riippua valitusta kotipaikasta”. Uusi kalastussääntö ja hallituksen ehdottama voimaansaattamislain 12 § erottavat ulkopaikkakuntalaisille kiinteistönomistajille varattavat kalastusluvat matkailukalastusluvista ja parantavat näin heidän omaisuudensuojaansa.

Kalastussääntöön liittyy kaksi alueellista yhdenvertaisuusongelmaa. Ensinnäkin Tenojokilaaksossa asuville saamelaisille turvataan pyritään turvaamaan oikeus heidän kulttuuriinsa kuuluvaan perinteiseen lohenkalastukseen mutta muualla asuville saamelaisille ei. Toisaalta Tenojokilaaksossa asuvilla kiinteistönomistajilla on laajempi kalastusoikeus kuin ulkopaikkakuntalaisilla. Jälkimmäistä poikkeamaa alueellisesta yhdenvertaisuudesta voidaan valtiosääntöoikeudellisesti perustella sillä, että enemmistö Tenojokilaaksossa asuvista kiinteistönomistajista on saamelaisia ja että perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämän kannan mukaan kalastusrajoitukset, joita perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus edellyttää, olisi suunnattava ensisijaisesti sellaisiin kalastukseen oikeutettuihin, jotka eivät nauti perustuslain 17.3 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan takaamaan saamelaiskulttuurin suojaa (PeVL 6/2017 vp sekä 27 ja 91/2022 vp).

Sen sijaan saamelaisten asettamista keskenään eri asemaan asuinpaikkansa perusteella on vaikeampi perustella. Hallitus vetoaa esityksensä säätämisjärjestysperusteluissa siihen, että lainsäädäntöömme ei sisälly yksiselitteistä saamelaisen määritelmää. Hallituksen esitys saamelaiskäräjälaiksi on eduskunnan käsiteltävänä. Jos saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevat säännökset saadaan vastaamaan Suomen

kansainvälisoikeudellisia velvoitteita, voitaisiin hyvinkin ajatella, että saamelaisuus määriteltäisiin saamelaiskäräjälakiin viittaamalla. Näin voitaisiin poistaa saamelaisväestön sisäinen alueellisen yhdenvertaisuuden ongelma. Kun rajajokiosuuden kalastajaryhmät on kuitenkin määritelty kalastussäännössä, on kyseenalaista, voidaanko ongelma poistaa pelkästään voimaansaattamislain säännöksellä.

Helsingissä 11.3.2024

Kaarlo Tuori