Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Professori Martti Häkkänen

11.3.2024

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

1. Lähtökohdat

1. Kalastusta Tenojen vesistössä säädellään kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa 30 päivänä syyskuuta 2016 tehdyllä kalastussopimuksella (SopS 41 ja 42/2017) ja sopimuksen osana olevalla Tenojoen vesistön kalastussäännöllä. Sopimus ja sen määräykset on saatettu Suomessa voimaan lailla kalastuksesta Tenojen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017) eli niin sanotulla voimaanpanolailla.

2. Esityksellä muutettaisiin voimaanpanolakia ja kalastussääntöä vastaaman Suomen valtion ja Norjan kuningaskunnan välisten neuvotteluiden lopputuloksen mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan uuden kalastussäännön on tarkoitus sovittaa kalastusta koskevat määräykset vastaamaan Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaa. Tavoitteena on erityisesti edistää lohikantojen elpymisen käynnistymistä.

3. Lakiesityksen tavoitteena on säännellä ja rajoittaa lohenkalastusta sekä siten edistää Tenojoen lohikantojen elpymistä (s. 19). Samalla kysymys on siitä, miten kalastusoikeuksien yleisestä rajoittamisesta koituvat vaikutukset kohdennetaan eri kalastusoikeuden haltijoihin. Näiltä osin sääntely on vanhastaan sisältänyt jaottelun, jossa kalastusrajoitukset on kohdennettu eri tavalla kalastusoikeuden haltijoihin sillä perusteella, missä nämä asuvat. Sääntelyn perusrakenne on kuvattu hallituksen esityksessä seuraavasti (s. 59):

4. > ”Kalastusrajoitukset on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella voimaan saatetussa vuoden 2017 kalastussäännössä jo kohdennettu eri tavalla kalastusoikeuden haltijaan riippuen siitä, missä tämä asuu, eikä asiaan ole tällä hallituksen esityksellä esitetty muutosta. Tenojokilaaksossa asuvilla on laajempi kalastusoikeus kuin muualla asuvilla. Tenojokilaaksossa asuvat on lisäksi jaettu kalastussäännössä kahteen eri ryhmään, paikkakunnalla vakinaisesti asuviin, jotka ovat kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettuja kalastusoikeuden haltijoita, sekä paikkakunnalla vakinaisesti asuviin, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita. Paikkakunnalla vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoilla on laajin kalastusoikeus, heillä on oikeus lunastaa yleinen paikkakuntalaislupa, joka oikeuttaa käyttämään kaikkia Tenojoen kalastussäännössä sallittuja pyyntimenetelmiä eli myös tehokkaita, perinteisiä verkkopyydyksiä. Niillä paikkakunnalla vakinaisesti asuvilla, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita, on oikeus lunastaa paikkakuntalaisen vapalupa, joka oikeuttaa kalastukseen vavalla ja vieheellä rannalta sekä veneestä.

> Molempiin edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat henkilöt on määritelty ensimmäisiksi, joille lohenkalastusta sallitaan kalastussäännön 5 §:ssä esitetyn mukaisesti, kun lohenkalastusta on mahdollista sallia."[1]

5. Esitykseen liittyy useita valtiosääntöoikeudellisia samoin kuin kiinteistöoikeudellisia ulottuvuuksia, jotka voisivat antaa aihetta erilaisille tarkasteluille. Rajaan lausuntoni koskemaan erityisesti sääntelykokonaisuuteen liittyvää *kysymystä muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien kalastusoikeuden haltijoiden asemasta ja tähän olennaisesti liittyvästä ns. asuinpaikkaperiaatteesta kalastusoikeuden käyttämisen kannalta.* Juuri tämä teema on ollut valtiosääntöoikeudellisesti keskiössä sääntelyn historiassa.

6. Lakiesitys on kalastusoikeuksien määräytymiseen, kalastuslupiin, rajoituksiin yms. liittyviltä osin suurelta osin erittäin yksityiskohtainen ja tekninen. Havainnolla en kuitenkaan tarkoita, etteivätkö säännökset olisi oikeudellisesti merkityksellisiä, vaan ainoastaan sitä, että tässä lausunnossa niitä koskeviin yksityiskohtiin ei ole mahdollisuutta keskittyä.

7. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 58–66) tuodaan esille, lakiesityksellä on yhteys erityisesti ympäristövastuuseen (PL 20 §), omaisuudensuojaan (PL 15 §), yhdenvertaisuuteen (PL 6 §), asuinpaikan valinnanvapauteen (PL 9.1 §), elinkeinovapauteen (PL 18 §) ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana (PL 17.3 §). Tarkastelen näiden muodostama kokonaisuutta seuraavassa kahden teeman kautta:

8. (1) Kalastusoikeuden ytimen suoja ja sen rajoittamisen edellytykset, ja
(2) Kalastusoikeuden sisällön määräytyminen kalastusoikeuden haltijan asuinpaikan mukaan (ns. asuinpaikkaperiaate)

[1] Suomessa kalastusluvan ostamiseen oikeutetut on jaettu kalastussäännön 3.1 §:ssä seuraaviin ryhmiin: 1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastuslain (379/2015) 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija; 2) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija; 3) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö; 4) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija. Eri ryhmiin kuuluvilla on puolestaan oikeus ostaa erityyppisiä kalastussäännön 7 §:ssä määriteltyjä kalastuslupia sen mukaan, mihin kalastusluvan oikeutettujen ryhmään tämä kuuluu.

2. Kalastusoikeuden ytimen suoja ja sen rajoittamisen edellytykset

9. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkinta on, että käytännössä kiinteistönomistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus[2] kuuluu PL 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan piiriin. (PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996) Tästä vakiintuneesta valiokunnan tulkinnasta ei vallinne epäselvyyttä.

10. Kalastusoikeuteen voidaan kuitenkin kohdistaa erilaisia sääntely- ja rajoitustoimenpiteitä, jos nämä täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.[3] Näitä rajoitusedellytyksiä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 1994 vp, s. 4–5) vaatimukset

    1. lailla säätämisestä,
    2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta,
    3. rajoituksen hyväksyttävyydestä,
    4. rajoituksen suhteellisuudesta,
    5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta,
    6. oikeusturvajärjestelyiden riittävyydestä ja
    7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

11. Ollakseen perustuslain kannalta hyväksyttävissä perusoikeusrajoituksen on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä perusoikeuksien rajoitusedellytykset (PeVM 1994 vp, s. 4–5).

12. Yleisemmin nyt käsillä olevan kaltaisella kalakantojen suojeluun ym. tähtäävällä lakiesityksellä voidaan katsoa olevan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva hyväksyttävä rajoitusperuste, joka myös kiinnittyy perusoikeusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen. Näiltä osin voidaan viitata erityisesti PL 20 §:n ympäristövastuusäännökseen.

---

[2] Kalastusoikeuden hallinta voi voimassa olevan oikeuden mukaan perustua myös muun tyyppiseen oikeuteen kuin suoraan omistusoikeuteen. Kuten kalastuslain (379/2015) 4 § 1 momentin 10 kohdassa todetaan, kalastusoikeuden haltijalla voidaan tarkoittaa 1) yhteisen vesialueen osakaskuntaa, 2) osakaskuntaan kuulumatonta vesialueen omistajaa, 3) kiinteistön omistajaa, jos kiinteistölle kuuluu 21 kohdassa tarkoitettuja erityisperusteisia kalastusetuuksia, 4) kalastusrasitteeseen tai muuhun oikeusperusteeseen perustuen kalastusoikeutta hallinnoivaa luonnollista tai oikeushenkilöä tai 5) kalastusoikeutta omistajaa kuulematta siirrettävissä olevaan vuokrasopimukseen perustuen hallinnoivaa luonnollista henkilöä.

[3] Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen seurauksena perustuslakivaliokunta on siirtynyt soveltamaan myös omaisuuden käyttörajoitusten osalta perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Ennen uudistusta käyttörajoituksia arvioitiin niin sanotun omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön opin perusteella. Tästä mainitusta muutoksesta huolimatta opilla voi kuitenkin olla edelleen merkitystä omaisuudensuojan käyttörajoitusten arvioinnissa. Tämä johtuu siitä, että lainsäätäjä on perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todennut nimenomaisesti, että omaisuudensuojan osalta tarkoitus on ollut pysyttää ennen perusoikeusuudistusta syntynyt tulkintakäytäntö. Ks. näin HE 309/1993 vp, s. 62.

13. Nähdäkseni erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen (kohta 5).

14. Nyt voimassa olevalla kalastussäännöllä ja sitä koskevalla voimaanpanolailla on ymmärtääkseni Tenojokilaakson ulkopuolella asuva kalastusoikeuden haltija rinnastettu pitkälti sellaiseen tahoon, joka ei omista tai hallitse kalastusoikeutta lainkaan Tenojokilaakson alueella. Tai ainakin ensin mainitut on asetettu suurelta osin samaan asemaan esimerkiksi niin sanottujen matkailukalastajien kanssa. Jos sääntelyn sisältö on tämä, niin sääntelyratkaisu tarkoittaa sitä, että ulkopaikkakuntalaisen kiinteistönomistajan kalastusoikeuden merkitys (sisältö) tulee tosiasiassa mitätöidyksi, jos kalastusoikeuden omistaminen ei tuota parempaa asemaa suhteessa tahoihin, jotka eivät kalastusoikeutta omista[4].

15. Näiltä osin lakiesityksessä on pyritty kohentamaan ulkopaikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan asemaa suhteessa niin sanottuihin matkailukalastajiin eli kalastajiin, jotka eivät asu Tenojokilaaksossa, ja joilla ei ole myöskään kalastusoikeutta. Kalastussäännön 5 §:n 3 kohdan mukaan ensin mainituilla on etusija suhteessa matkailukalastajiin siinä tilanteessa, kun lohien kalastamiseen kalakantojen elpyessä voidaan ryhtyä. Lisäksi ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille sallitaan kyttyrälohen kalastuksessa vapa ja viehe perhokalastusvälineiden sijaan. Lisäksi heille varataan enintään kolmasosa kaiken tyyppisistä matkailukalastusluvista (ks. hallituksen esitys, s. 24 ja 60–61).

16. Esitys on näiltä osin PL 15 §:n omaisuudensuojan kannalta perusteltu ja nähdäkseni suorastaan välttämätön, jotta sääntely voisi ylipäänsä täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvät vaatimukset. Voidaan kuitenkin kysyä, onko esitys näiltä osin riittävä.

17. Kysymys on nimenomaan edellä todettuihin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvästä ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksesta (kohta 5). Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on sikäli ehdoton, että jos puuttumisen katsotaan kovertavan oikeuden ytimen tyhjäksi, sitä ei ylipäänsä voida saattaa voimaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Ydinalueen loukkaaminen ei myöskään ole luonteeltaan suhteellisuusarviota, vaan tietyllä tavalla absoluuttinen kielto rajoituksen voimaan saattamiselle. Sen mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta siten,

[4] Ks. näin aiemmasta lausuntokäytännöstä PeVL 13/1989 vp, s. 3.

että rajoitus käytännössä mitätöisi oikeuden sisällön. Perusoikeuden ydinalueen määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti tehtävissä. Omaisuudensuojan osalta määrittely yleisellä tasolla on erityisen vaikeaa. Erityistä huomiota onkin kiinnitettävä juuri sen varallisuusoikeuden luonteeseen, johon perusoikeusrajoituksella puututaan.[5]

18. Kalastusoikeus voi perustua vesialueen omistukseen, jolloin teoriassa kalastusoikeus on ”vain” yksi vesialueen omistukseen sisältyvä käyttötapa. Käytännössä vesialueen omistus ei kuitenkaan tuota muunlaista järkevää vesialueen taloudellista hyödyntämismahdollisuutta, jolloin vesialueen omistuksen keskeisin käyttötapa on juuri kalastaminen. Vesialueen omistus samastuu siten tosiasiassa vesialueeseen kohdistuvaan kalastusoikeuteen. Kalastusoikeuden perustuessa erityiseen omistusoikeutta rajoitetumpaan oikeuteen (erityisperusteinen kalastusoikeus, rasite tms.) ei tällaisella varallisuusoikeudella edes ole muita vesialueeseen kohdistuvia käyttömuotoja kuin sen käyttö kalastukseen. Näin ollen kalastusoikeuteen kohdistuva kalastamisen eri tavoin tapahtuva rajoittaminen puuttuu siten jo lähtökohdiltaan tällaisen oikeuden keskeisimpään käyttömuotoon, siis ytimeen.

19. On kuitenkin korostettava sitä, että kalastusoikeuksien käyttämisen rajoittaminen esimerkiksi nyt käsillä olevalla tavalla Tenojessa painavien ympäristövastuuseen (PL 20 §) kiinnittyvien seikkojen nojalla on mahdollista. Tämä ei nähdäkseni muodostu rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta ongelmalliseksi. Sen sijaan kohdennettaessa rajoitusten vaikutuksia eri tahoihin on tässä kohdentamistoiminnassa nähdäkseni pyrittävä lopputulemaan, jossa kalastusoikeuden omistajan asemaa ei – asuipa tämä Tenojokilaaksossa tai ei – rinnasteta tahoon, joka ei kalastusoikeutta omista. Jos näin ei toimita, kalastusoikeuden sisältö ja merkitys tosiasiassa mitätöidään. Tämä puolestaan tarkoittaa perusoikeuden (kalastusoikeuden) ytimeen kohdistuvaa rajoitusta tavalla, joka ei ole mahdollista perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ilman vaikeutettua lainsäätämisjärjestystä.

20. Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota erityisesti siihen, että arvioidessaan nykyisen kalastussäännön ja sitä koskevan voimaanpanolain perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan PeVL 5/2017 vp lainkaan arvioinut sääntelyn merkitystä ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen kannalta. Tämä on merkillepantavaa,

[5] Ks. Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksen rajoitusedellytykset (2001), s. 219–220 ja Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet (2002), s. 249 ja 252–255.

kun nimenomaan tämän kaltaiset argumentit näyttäisivät muodostuneen aikanaan tätä edeltäneen sääntelyn osalta tekijöiksi, jotka ovat edellyttäneet sääntelykokonaisuudelta nimenomaan vaikeutettua lainsäätämisjärjestystä (PeVL 13/1989 vp, s. 3–4).

21. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 61) on varsin tiiviisti arvioitu kalastusoikeuden ytimeen puuttumista ja päädytty seuraavaan arvioon, että ehdotettu sääntely ei kajoaisi siihen perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaisesti:

22. > ”On myös muistettava, että vaikka lohenkalastusta joudutaan kalastussäännössä rajoittamaan merkittävästi lohikantojen tilan vuoksi, on kuitenkin samalla laajennettu muiden lajien kalastusmahdollisuuksia. Sellaisissakin tilanteissa, joissa lohenkalastus ei olisi sallittua, saisi muita lajeja kalastaa laajemmin aikaisempaan kalastussääntöön verrattuna. Kokonaisuutena kalastusrajoitukset eivät ulotu omaisuuden suojan ytimeen, sillä muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset ovat kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja (PeVL 14/2010). Lisäksi kalastussäännön määräyksillä on pyritty siihen, että rajoitettu lohenkalastus voidaan avata mahdollisimman pian lohikantojen elpyessä siten että elpyminen jatkuu ja kalastusta voidaan vähitellen avata yhä laajemmin eri kalastajaryhmille. Kokonaisuudessaan kalastusrajoitusten katsotaan olevan välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lohikantojen suojelun kannalta. Siten rajoituksille on kiistatta olemassa perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskeviin säännöksiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita.”

23. Perustelut ovat nähdäkseni sinänsä asianmukaiset. Avoimeksi perusteluiden valossa kuitenkin jää kysymys siitä, mikä taloudellinen ja käytännöllinen merkitys muiden lajien kuin lohen kalastuksella kalastusoikeuden haltijalle on, vai onko juuri lohen kalastusta pidettävä sellaisena kalastusoikeuden ytimenä, johon sääntelyllä puututaan. Niin ikään pidän hiukan ongelmallisena perustelutapaa, jossa on viitattu siihen, että nyt käsillä olevat rajoitukset ovat ”yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja”. Näin varmasti on, mutta perimmäinen kysymys ei ehkä kuitenkaan koske mahdollisia rajoituskeinoja sinänsä, vaan sitä, kuinka pitkälle niillä voidaan mennä kalastusoikeuden ytimeen.

24. Lopuksi on huomattava, että siltä osin kuin ytimeen nähdään perustelluksi puuttua lähtökohtaisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten vastaisesti, on tästä aiheutuva ongelma poistettavissa, tai ainakin sitä on lievennettävissä, erilaisin kompensaatioin. Tähän onkin jo nykysääntelyssä samoin kuin nyt käsillä olevassa lakiesityksessä pyritty vastaamaan erityisesti ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille varatulla lupakiintiöllä, jota ehdotetun voimaanpanolain uudella 12.1 §:llä vielä täsmennetään nähdäkseni

asianmukaisella tavalla ulkopaikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan asemaa vahvistaen. Toisaalta voidaan kysyä, onko tällainen sääntelyratkaisu riittävä, vai tulisiko näiltä osin omaksua vastaava erityinen vuonna 1991 säädetty korvauslainsäädäntö[6], joka kumottiin nykyisen Tenojen kalastuksesta annetun lain (176/2017) säätämisen yhteydessä.

3. Kalastusoikeuden sisällön määräytyminen kalastusoikeuden haltijan asuinpaikan mukaan (ns. asuinpaikkaperiaate)

25. Lakiesityksessä pysytetään edelleen perusteiltaan sama asuinpaikkaan perustuva kalastusoikeuden sisällön määräytymistapa kuin sääntelyn aiemmissakin vaiheissa. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on ennen kaikkea omaisuudensuojan (PL 15 §), yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja asuinpaikan valinnanvapauden (PL 9.1 §) suhteista. Nyt käsillä olevalla sääntelyllä on epäilemättä ympäristövastuuseen (PL 20 §) kiinnittyvät hyväksyttävät, ja painavat, perusteet. Kuitenkaan yksin siitä, että sääntelyn voimaansaattamiselle on olemassa hyväksyttävät perusteet, ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, miten rajoituksista eri tahoille aiheutuvat haittavaikutukset tulisi valtiosäännön kannalta kohdistaa, jotta erityisesti perusoikeusjärjestelmän muodostama kokonaisuus tulisi otetuksi huomioon.

26. Lakiesitys, kuten tälläkin hetkellä voimassa olevassa sääntely, rakentuu nimenomaisesti asuinpaikkaperiaatteen varaan. Toisin sanoen kalastusoikeuden haltijan oikeusasema kalastusoikeuden hyödyntämisen suhteen määräytyy tämän asuinpaikan, ei kiinteistön sijaintipaikan mukaan. Toisin sanoen, jos Tenojokilaakson ulkopuolella asuva kiinteistönomistaja (kalastusoikeuden haltija) siirtyy asumaan Tenokilaaksoon, hänen oikeutensa omistajana laajenee ja päinvastoin, vaikka kiinteistössä itsessään tai muissa olosuhteissa ei tapahtuisi muutoksia. Ylipäänsä tällainen sääntelyratkaisu on kiinteistönomistuksen ja kiinteistöön kohdistuvien varallisuusoikeuksien kannalta selkeä poikkeus kiinteistönomistuksellisen järjestelmän systematiikasta ja sen institutionaalisesta sisällöstä.

27. Jos jonkinlaista yleisempää vertailupintaa haetaan, niin kysymys on nähdäkseni varsin samasta asiasta kuin jos esimerkiksi oikeus rakentamiseen kiinteistölle määräytyisi sen

[6] Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991).

mukaan, asuuko kiinteistönomistaja kiinteistön sijaintikunnassa vai sen ulkopuolella, vaikka rakentamisen oikeudellisissa edellytyksissä ei tapahtuisi mitään muutoksia. Tällainen sääntelyratkaisu muuntaisi kiinteistöomistuksen ja ylipäänsä kiinteistöön kohdistuvien oikeuksien institutionaalista asemaa Suomen järjestelmässä merkittävästi. Kysymys ei ole vain oikeudellinen, vaan sääntelyratkaisu tarkoittaisi myös sitä, että omaisuutta ei olisi mahdollista taloudellisesti hyödyntää muutoin kuin asumalla kiinteistön sijaintikunnassa, jolloin omaisuudella ei myöskään olisi taloudellista arvoa muissa tilanteissa.

28. Nähdäkseni sama ongelmallisuus, joskin hieman erilaisessa asiayhteydessä, koskee nyt kalastusoikeuksien käyttömahdollisuuksien kytkemistä asuinpaikkaan.

29. Kysymys kilpistyykin erityisesti siihen, voidaanko tällaiselle selkeästi kiinteistönomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeavalle sääntelyratkaisulle esittää olevan olemassa PL 6.2 §:ssä tarkoitetut hyväksyttävät perusteet. Asia liittyy samalla asuinpaikan valinnan vapauteen (PL 9.1 §), jonka perusteella laissa on nyt ratkaistu eri henkilöiden asettaminen keskenään erilaiseen asemaan eli näitä perusoikeuksia on arvioitava yhdessä. Jos hyväksyttävät perusteet ovat olemassa, voidaan erilaiset kalastusoikeuden haltijat *valtiosäännön* kannalta ainakin lähtökohtaisesti asettaa eri asemaan asuinpaikkansa perusteella[7].

30. Näitä perusteita on avattu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 58–60).

31. Hallituksen esityksessä lähtökohtana on pidetty nähdäkseni asianmukaisesti sitä, että eri asemaan asettamisen perusteet eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 11/2012 vp, PeVL 37/2010, PeVM 11/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi vakiintuneesti edellyttänyt, että erottelun tulee olla perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2 ja PeVL 73/2002 vp. Niin ikään valiokunta on myös vakiintuneesti todennut, että yhdenvertaisuudesta ei johdu kovin tiukkoja vaatimuksia lainsäätäjän harkinnalle sen pyrkiessä saattamaan voimaan kulloisenkin yhteiskuntakehityksen edellyttämää sääntelyä (PeVL 11/2012 vp. s. 2,

[7] Tämä valtiosääntöoikeudellinen mahdollistuminen ei tietenkään poista sitä, että asuinpaikkaan kytketty omistus- tai muun oikeuden, kuten kalastusoikeuden, sisällön määräytyminen merkitsee edelleen systemaattista poikkeamaa Suomen kiinteistöoikeudellisen järjestelmän ja instituution perusratkaisuista.

PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2 ja PeVL 15/2001 vp, s. 3).

32. Näyttää siltä, että ensinnäkin säätämisjärjestysperusteluissa on tukeuduttu suurelta osin perustuslakivaliokunnan aiemmin saman sääntelyn osalta antamaan lausuntoon PeVL 5/2017 vp. Esimerkiksi hallituksen esityksen sivulla 59 kolmannen kappaleen ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että jo nykyinen sääntely ja siihen sisältyvä asuinpaikkaperiaate on saatettu voimaan ”perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella”. Lisäksi on viitattu saman sivun viidennessä kappaleessa siihen, että jo nykyinen vuoden 2017 kalastussääntö, jonka voimaan saattamista siis em. perustuslakivaliokunnan lausunto on koskenut, asettaa Tenojokilaaksossa asuvat parempaan asemaan kuin muualla asuvat. Lisäksi on viitattu siihen, että asuinpaikkaperiaate on ollut käytössä jo vuodesta 1979 alkaen.

33. Näiltä osin kuitenkin huomattava, että hallituksen esityksessä esitetyt perustelut ovat sisällöllisesti tyhjät. Näin on siksi, että perustuslakivaliokunta ei kyseisessä lausunnossaan PeVL 5/2017 vp lainkaan arvioinut asuinpaikkaperiaatteen perustuslainmukaisuutta taikka siihen liittyviä yhdenvertaisuuden ja asuinpaikan valintaan liittyviä kysymyksiä. Syystä tai toisesta näiden arviointi on sivuutettu valiokunnan lausunnossa liki täysin.

34. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin lausunnossaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7), että saamelaisten oikeuksien edistämisen (PL 17.3 §) kannalta kalastusoikeudet olisi tullut turvata saamelaisilla paremmin asuinpaikasta riippumatta. Lisäksi valiokunta totesi, että kalastusrajoitukset tulisi voimakkaammin kohdistaa sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.

35. Tähän seikkaan on hallituksen esityksessäkin viitattu (s. 36 ja 59). Esityksessä onkin perusteltu asuinpaikkaperiaatetta sillä, että Suomen oikeusjärjestykseen ei sisälly sellaista saamelaisen määritelmää, johon voitaisiin kytkeä subjektiivisia oikeuksia, ja että tämän takia saamelaisten oikeuksien edistäminen on käytännössä toteutettava muunlaisella sääntelyratkaisulla. Asiaa ei aivan näin esityksessä todeta, mutta ilmeisesti ajatuksena on se, että kytkemällä laajemmat kalastusoikeudet asumiseen Tenojokilaaksossa, sääntelyllä ”osutaan” suurelta osin juuri saamelaisten oikeudelliseen asemaan, koska otaksuttavasti suuri, ellei suurin, osa Tenojokilaakson asukkaista on statukseltaan saamelaisia.

36. Perustuslain 17.3 §:een kiinnittyvät tavoitteet samoin kuin hallituksen esityksessä viitatut PL 20 §:n ympäristövastuuseen (s. 59 ja 63–66) kiinnittyvät näkökohdat ovat perusteita, joiden nojalla yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta voidaan sinänsä poiketa. Valittu sääntelyratkaisu kuitenkin väistämättä johtaa siihen, että asuinpaikan perusteella laajemman kalastusoikeuden piiriin kuuluu myös sellaisia Tenojokilaaksossa asuvia kalastusoikeuden haltijoita, jotka eivät ole statukseltaan PL 17.3 §:ssä tarkoitettuja saamelaisia. Toisaalta sääntelyn ulkopuolelle tällaisessa sääntelytavassa jää myös sellaisia saamelaisstatuksen omaavia kalastusoikeuden haltijoita, jotka eivät asu Tenojokilaaksossa.

37. Tenojokilaakson ulkopuolella asuvien saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa alkuperäiskulttuuriaan onkin pyritty parantamaan mm. lakiesitykseen (ehdotetun kalastussäännön 7.2 §) sisältyvällä uudella osallistumisluvalla. Sillä mahdollistetaan hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla saamelaisen kalastuskulttuurin siirtäminen sukupolvelta toiselle tilanteessa, jossa Tenojokilaakson ulkopuolella asuvalla sukulaisella ei ole muutoin kalastusoikeutta. Sama koskee mahdollisuutta myöntää poikkeamislupa kalastussäännön määräyksistä mm. erilaisten opetus- ja kulttuuritapahtumien järjestämiseksi (ehdotettu 40 §). Näiltä osin ehdotettu sääntely edistää nähdäkseni PL 17.3 §:n toteutumista.

38. Sen sijaan lakiesityksen valossa jokseenkin epäselväksi jää se, missä määrin Tenojokilaaksossa asuvat kalastusoikeuden haltijat ovat statukseltaan saamelaisia ja missä määrin muita tahoja. Vertailun vuoksi esimerkiksi nykyistä kalastussääntöä ja voimaanpanolakia koskevassa aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 239/2016 vp, s. 88) todetaan, että paikallisista ”suurin osa” on saamelaisia. Kovin tarkkoja tietoja ei kuitenkaan ole käytettävissä, ja tällaisten tietojen saaminen lieneekin käytännössä varsin haastava tehtävä. Nähdäkseni sääntelyn perustelut ovat näiltä osin tietyllä tavalla sellaisten, ehkä sinänsä oikeansuuntaisten, olettamusten varassa, jotka jäävät eräänlaiselle harmaalle alueelle.

39. Nähdäkseni juuri tähän liittyykin riski siitä, että valittu asuinpaikkaperusteinen sääntelytapa voi muodostua rajoitusten ja oikeutusten kohdentumisen kannalta *mielivaltaiseksi ja kohtuuttomaksi* tavalla, joka puolestaan on pidetty ongelmallisena perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sikäli, että sen ei ole katsottu täyttävän PL 6.2 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää perustetta yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle.

4. Johtopäätös

40. Tenojoen kalastusta koskeva sääntelykokonaisuus on kaikkine yksityiskohtineen sellainen, että siihen näyttäisi liittyvän useita erilaisia valtiosääntöoikeudellisia, mutta myös kiinteistöoikeudellisia varsin vaikeita periaatteellisia ongelmia. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisikin suositeltavaa ottaa nyt käsillä olevaa lakiesitystä käsitellessään kantaa ainakin kalastusoikeuden ns. ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen ja toisaalta asuinpaikkaperiaatteen valtiosääntöiseen hyväksyttävyyteen, jotka kysymykset valiokunta on aiemmassa lausunnossaan PeVL 5/2017 vp jättänyt pääosin avoimiksi.

41. Nähdäkseni lakiesitykseen sisältyvä asuinpaikkaperiaate ja sen perusteella tapahtuva osin summittainen kalastusoikeuden sisällön ja siihen kohdistuvien rajoitusten määräytyminen eri kalastusoikeuden haltijoiden keskinäisissä suhteissa on seikka, joka voi edellyttää lakiesityksen käsittelemistä vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä, ellei valitulle sääntelyratkaisulle (yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle) ole esitettävissä painavia perusteita.

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2024



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto