Tuomas Ojanen

12.3.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 9/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoenvesistössä 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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen. Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee voimaan. Tavoitteena on, että sopimus tulee voimaan viimeistään 1.5.2024, jolloin nykyisen kalastussäännön voimassaolo päättyy.
2. Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehty sopimus (ns. Tenojoen kalastussopimus) ja sen olennaisena osana oleva kalastussääntö, joka nyt siis korvattaisiin uudella kalastussäännöllä, on hyväksytty ja saatettu valtionsisäisesti voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella vuoden 2017 valtiopäivillä (ks. PeVL 5/2017 vp).
3. Tuolloin perustuslakivaliokunta arvioi kalastussopimuksesta ja varsinkin kalastussäännöstä seuranneita kalastusoikeuden rajoituksia ennen muuta perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien sekä vastuusta ympäristöstä säätävän perustuslain 20 §:n kannalta. Lisäksi valiokunta katsoi rajoitusten kohdentumisella olevan merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 10 §:ssä määritellyn henkilötietojen suojan ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Rajoituksilla oli siten merkitystä useiden perusoikeuksien kannalta, mistä syystä niitä tuli perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida myös perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomautti kalastusrajoitusten merkityksestä Suomen kansainvälisten velvoitteiden, kuten erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (KP-sopimus) ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen, kannalta.

4. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp tuo edelleen pitkälti esiin myös nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Samalla on kuitenkin huomautettava siitä, että valtiosääntöoikeudellinen arviointitilanne on merkittävästi muuttunut vuoteen 2017 verrattuna ennen muuta siitä syystä, että Tenojoen vesistön lohikannat ovat tutkimustiedon mukaan entisestään heikentyneet vuodesta 2017 jälkeen. Viittaan esityksestä tarkemmin ilmenevään (ks. erit. jaksot 2.5 Lohikantojen yleinen kehitys Koillis-Atlantilla, 2.7 Lohikannan uhkatekijöitä ja 3 Viimeaikaiset kehityssuunnat).
5. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 5/2017 vp ohella käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia etenkin perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen saamelaisten oikeuksien sekä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun muodostaman normikokonaisuuden kannalta tuovat esiin perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 27/2022 vp ja PeVL 91/2022 vp. Niissä perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksia lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä vuonna 2022 ja vuonna 2023 Tenojoen vesistössä tilanteessa, jossa Tenon vesistön lohikannat olivat voimakkaasti heikentyneet, ja jossa lakiehdotukset nyt arvioitavana olevan esityksen tapaan pyrkivät luomaan edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiselle kestävälle tasolle.

Arvio

Eduskunnan suostumus

6. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.
7. Kuten esityksestä tarkemmin ilmenee (ks. jakso 8 ja erit. jakso 13.1), kalastussääntö sisältää perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla lukuisia lainsäädännön alaana kuuluvia määräyksiä, joiden takia kalastussääntö vaatii eduskunnan hyväksymisen.
8. Esityksen mukaan eduskunnan hyväksymispäätöksen ala kattaisi asianmukaisesti uudesta kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen kokonaisuudessaan.

Käsittelyjärjestys

9. Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

10. Perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.
11. Oikeudellisena pääsääntönä siten on, että kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai sen irtisanomisesta päätetään eduskunnassa tavallisella ääntenenemmistöllä ja velvoitteen valtionsisäisestä voimaansaattamisesta tavallisella lailla myös tavallisella enemmistöllä (ks. myös HE 60/2010 vp, s. 44/I sekä esim. PeVL 80/2022 vp, kappale 27).
12. Kuten esityksestä tarkemmin ilmenee, uuden kalastussäännön merkitsemät kalastusrajoituket puuttuvat varsinkin kokonaisuutena arvioiden verraten voimakkaasti yhtä hyvin perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklassa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuihin oikeuksiin kuin perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Kalastusrajoituksilla olisi myös vaikutuksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, minkä lisäksi kalastusrajoitusten kohdentumisella on merkitystä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.
13. Omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joiden perusteella voidaan arvioida myös saamelaisten oikeuksiin kohdistuvia rajoituksia sekä yhdenvertaisuuskysymyksiä. Nähdäkseni perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta muodostuvat nyt keskeisiksi kysymyksiksi, voidaanko kalastussäännöstä ja voimaansaattamislakiehdotuksesta saamelaisten oikeuksiin, omaisuudensuojaan sekä elinkeinovapauteen kohdistuvia rajoituksia pitää hyväksyttävinä ja oikeasuhtaisina sekä välttämättöminä.

Hyväksyttävyys

14. Esityksen mukaan kalastussäännön muuttamisen keskeisenä tarkoituksena on järjestää lohenkalastusmahdollisuudet siten, että Tenon lohikantojen elpyminen saadaan käynnistettyä ja rajoitettu lohenkalastus voidaan avata mahdollisimman pian ilman, että elpymiskehitys vaarantuu. Kalastussäännön muuttamista on suunnannut ja määrittänyt keskeisesti tutkimusperusteinen tieto lohikantojen voimakkaasta heikkenemisestä, mikä on esityksen mukaan edellyttänyt lohikantojen elvyttämistä koskevien toimien uudelleen arvioimista. Kalastussäännön keskeisenä tavoitteena on tästä syystä lisätä kutemaan pääsevien emokalojen määrää, jotta lohikantojen elpyminen saataisiin käynnistymään. Samalla tavoitteena on avata lohenkalastus uudelleen asettamalla sitä varten kriteerit lohikantojen elpymiselle. Lohenkalastuksen avaamisessa tavoitteena on etsiä vähiten haittaavia vaihtoehtoja kalastuskauden sisällä, milloin kalastus voidaan avata. Lisäksi tavoitteena on parantaa muiden lajien kuin lohen kalastusmahdollisuuksia siten, että se ei aiheuta haittaa lohikantojen elpymiselle.

15. Edellä selostetut tavoitteet kytkeytyvät vahvasti perustuslain 20 §:n ympäristövastuuseen. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen valtiosääntöinen merkitys ja paino ovat lisääntyneet perusoikeusjärjestelmässä voimassaolevan kalastusäännön hyväksymisen jälkeen vuonna 2017. Viittaan etenkin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp.
16. Nähdäkseni kalastusrajoituksista aiheutuville saamelaisten oikeuksien ja omaisuudensuojan sekä elinkeinovapauden rajoituksille on perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös huomioiden perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.

Oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

17. Esityksessä on tehty verraten laajasti ja seikkaperäisesti selkoa tutkimustietoon perustuen Tenojoen vesistön lohikantojen tilan voimakkaasta heikentymisestä viime vuosina. Viittaan etenkin esityksen jaksoista 2.5 Lohikantojen yleinen kehitys Koillis-Atlantilla, 2.7 Lohikannan uhkatekijöitä ja 3 Viimeaikaiset kehityssuunnat ilmenevään.
18. Esityksessä on myös arvoitu vähemmän saamelaisten oikeuksiin ja omaisuudensuojaan puuttuvia toimenpiteitä. Tilanteessa, jossa lohikannan tila on entisestään merkittävästi heikentynyt 2020-luvun alun mittaan, kalastussäännön mukaisia rajoitukset ovat kuitenkin esityksen mukaan välttämättömiä, eikä lohikalakantoja ole mahdollista tehokkaasti ja nopeammalla aikavälillä turvata muilla tavoin kuin kalastussäännön mukaisilla kalastusrajoituksilla. Tosin samalla on todettava, että kalastusrajoitusten välttämättömyyttä ei voida pitää aivan selvänä ja riidattomana esityksen valmistelun yhteydessä saadun lausuntopalautteen valossa, koska useissa lausunnoissa on nähtävästi pidetty mahdollisena toteuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien tavoitteiden (lohikantojen suojelu ja elpyminen) saavuttamiseksi.
19. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä sillä, että kalastussääntöön on lisätty mahdollisuus myöntää poikkeus kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten. Tällä on esityksen mukaan haluttu mahdollistaa Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin ja siihen liittyvän tietotaidon siirtäminen eteenpäin myös tilanteissa, joissa lohta ei muuten olisi mahdollista kalastaa. Samoin kalastussääntöön on lisätty osallistumislupa, jonka haltija voi osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan verkkopyydyksillä tapahtuvaan kalastukseen.
20. Lisäksi oikeasuhtaisuuden kannalta on jonkin verran merkitystä sillä, että lohenkalastuksen voimakkaiden rajoitusten haitallisia vaikutuksia on pyritty osaltaan lieventämään sallimalla muiden kalalajien kalastusta laajemmin kuin vuoden 2017 kalastussäännössä.
21. Tässä yhteydessä on myös huomattava siitä, että kalastusrajoitusten perusteena oleva tavoite lohikantojen tilan saamisesta kestävälle tasolle olisi toteutuessaan

omiaan edistämään perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen saamelaisten oikeuksien, samoin kuin perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan alaan kuuluvien kalastusoikeuksien, nykyistä parempaa toteutumista tulevaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa (PeVL 5/2017 vp).

22. Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä varsinkin lohikannan tilasta annetun selvityksen perusteella kalastussäännön merkitsemät kalastusrajoitukset eivät muodostu välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta sillä tavoin ongelmalliseksi perustuslain 17 §:n 3 momentin ja perustuslain 15 §:n kannalta, että kalastussääntö koskisi perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.
23. Samalla on kuitenkin todettava, että kalastussäännös on kaikkea muuta kuin ongelmaton perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 15 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Kalastusrajoituksilla puututaan kiistämättä huomattavan voimakkaasti erityisesti perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuihin kulttuurisiin oikeuksiin, varsinkin kun niiden ohella otetaan huomioon jo aiemmin tehdyt rajoitukset, kuten lohenkalastuksen määräaikaiset kiellot Tenojoen vesistössä vuosina 2022 ja 2023.
24. Samoin on selvää, että nyt esitettävät rajoitukset merkitsevät verraten syvällekäyvää puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, joka perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kattaa myös kalastusoikeuden.
25. Näistä ongelmista huolimatta erittäin merkittävääkin puuttumista perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 15 §:ssä turvattuihin perusoikeuksiin voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä - tai ainakin väistämättä siedettävänä - nykyisessä tilanteessa, jossa lohikantojen tila on mikä on, ja jossa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvat keinot eivät esityksen mukaan riittävän reaalisesti kykenisi tuottamaan tavoiteltua tulosta, so. saattamaan lohikantojen tilaa kestävälle tasolle.
26. Kaiken kaikkiaan päädyn kantaan, jonka mukaan voidaan yhtyä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja voimaansaattamislakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin.

Seurannan ja tukitoimien tarve

27. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa tarvetta seurata tarkoin ja tiivisti kalastusrajoitusten vaikutuksia sekä lohikantojen tilaan että saamelaisten ja kalastusoikeuden haltijoiden asemaan.
28. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi toistettava aiempi huomautus siitä, että valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta (ks. myös PeVL 27/2022 vp, kappale 10 ja PeVL 91/2022 vp, kappale 11).

Valmistelu

29. Esityksen valmistelua ja lausuntopalautetta kuvaavat jaksot viittaavat jossain määrin siihen, että kalastussääntöä koskevissa neuvotteluissa ja esityksen valmistelussa ei välttämättä olisi ainakaan kaikilta osin noudatettu saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta. Asia vaatisi kuitenkin tarkempaa selvittämistä. Jos perustuslakivaliokunta saamansa selvityksen perusteella voi todeta neuvotteluvelvoitteen noudattamisessa olleen kangertelua, sen tulisi lausunnossaan jälleen kerran huomauttaa siitä, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta (ks. myös PeVL 5/2017 vp).