Valiokunnan lausunto PeVL 27/2022 vp– HE 56/2022 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (HE 56/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Irena Pirhonen, maa- ja metsätalousministeriö
- ympäristö- ja elinkeinolakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen, 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan koskevan 17 §:n 3 momentin kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen esitys olisi kuitenkin suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Hyväksytty
3.1

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Lohen pyytäminen on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan kielletty laissa tarkemmin määritellyillä Tenojoen vesistön lohennousualueilla. Myös lohen myynti on kielletty, samoin kuin kalastus laissa määriteltävillä lohenpyyntiin tarkoitetuilla välineillä.

Sääntelyn arviointia

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatun oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltä ja kulttuuriaan ja 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kannalta. Sääntelyllä on lisäksi vaikutuksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Nyt ehdotettavilla kalastusta koskevilla rajoituksilla on merkitystä myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden, kuten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen kannalta.

(3) Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin 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. Toisaalta 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 5/2017 vp, s. 4, PeVL 44/2016 vp, s. 2 ja PeVL 58/2014 vp, s. 3/I niissä mainittuine lähteineen). Perustuslakivaliokunta on myös 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 (ks. esim. PeVL 29/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 30/1993 vp, s. 2/I).

(4) 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). Myös KP-sopimuksen 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). Perustuslakivaliokunta on myös käytännössään todennut kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 27/1997 vp, s. 3 ja PeVL 29/2004 vp, s. 2). Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 38/2004 vp, s. 4/II).

(5) Nyt ehdotetun sääntelyn tavoitteena on pysäyttää Tenon lohikantojen voimakas heikentyminen ja luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiselle kestävälle tasolle. Sääntelyn tavoite kytkeytyy perustuslain 20 §:ään. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66/II). 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/I, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

(6) Hallituksen esityksen ja muun valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tenon vesistön lohikannat ovat heikentyneet merkittävästi viime vuosina. Esityksen (s. 3) mukaan Tenon lohikantojen seurannan perusteella niiden tila on arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täytä kestävän kalastuksen lähtökohtia edes ennen kuin yhtään lohta on ennätetty pyytää. Ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet. Sääntelyn suhteesta omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen valiokunnalla ei muutenkaan ole huomauttamista.

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Sääntely tarkoittaa merkittävää puuttumista saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

(8) Hallituksen esityksen (s. 4) mukaan lohenkalastuksen kieltäminen tai hyvin voimakas rajoittaminen on nykytilanteessa välttämätöntä. Esityksessä on myös perusteltu sitä, ettei kalastuksen sallimista edes rajatusti ole arvioitu mahdolliseksi. Sääntelyn tavoitteella, lohikantojen elvyttämisellä ja saattamisella kestävälle tasolle, pyritään lisäksi paitsi perustuslain 20 §:n mukaisiin päämääriin myös luomaan edellytyksiä saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitämiselle vastaisuudessakin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta (PeVL 5/2017 vp, s. 7, ks. myös KKO 2022:25, kohta 37). Ottaen huomioon myös rajoituksen määräaikaisuuden nyt ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että se on Tenojoki-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä todennut muun muassa, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7). Tämä koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta on lisäksi painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

(10) Maa- ja metsätalousvaliokunnan onkin perustuslakivaliokunnan mielestä vielä selvitettävä mahdollisuuksia sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita vaarantamatta. Lisäksi valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta.

Asian valmistelu

(11) Perustuslakivaliokunta on Tenojoki-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä viitannut siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tenojoen kalastussopimusta koskevien neuvotteluiden ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä oli tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen noudattamista (PeVL 5/2017 vp, s. 10). Valiokunta huomautti tuolloin, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta.

(12) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen perustelujen mukaan vallitsevan tilanteen vaatimista kalastuksensäätelytoimista on käyty saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa 30.8.2021, 21.1.2022, 4.2.2022 ja 8.3.2022. Perustelujen (s. 12) mukaan Saamelaiskäräjille esitettiin neuvottelukutsu myös nyt käsillä olevasta esityksestä, mutta Saamelaiskäräjät ei vastannut kutsuun myöntyvästi, koska esitysluonnos oli asetettu lausunnolle samaan aikaan.

(13) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti Saamelaiskäräjille 1.4.2022, että esitys nyt ehdotettavasta täyskiellosta lähtee lausuntokierrokselle samana päivänä. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu asiasta käytäisiin 4.4.2022, eli sen jälkeen, kun esitys oli jo lähetetty lausuntokierrokselle. Valiokunnan käsityksen mukaan neuvotteluvelvoitetta ei ole nyt arvioitavan esityksen osalta täytetty asianmukaisesti sillä, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja on käyty aiemmin esityksestä, jossa oli säädetty mahdollisuudesta erittäin rajoitettuun pyyntiin. Valiokunnan mielestä neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2022 vp

Helsingissä 11.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala