Valiokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp– HE 239/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta (HE 239/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste, maa- ja metsätalousministeriö
- osastopäällikkö Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Satu Kaskinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- saamelaiskäräjien hallituksen jäsen Pentti Pieski, saamelaiskäräjät
- ma. lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoasiainministeriö
- Iivanan osakaskunta
- Nuorgamin osakaskunta
- Outakosken osakaskunta
- Pikkujärven kalastuskunta
- Tenon kiinteistönomistajat ry

Valmis
5.0

- Utsjoen kirkonkylän osakaskunta
- Vetsikon osakaskunta
- professori (emeritus) Vesa Majamaa
- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen ja sen olennaisena osana olevan kalastussäännön.

Esitykseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut. Niissä on arvioitu esityksen merkitystä kansainvälisiä sopimuksia koskevan sopimuksentekovallan delegoinnin ja täysivaltaisuuden kannalta sekä suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen, 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan, 17 §:ssä tarkoitettuun saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, 18 §:n elinkeinovapauteen ja 20 §:ssä säädettyyn vastuuseen ympäristöstä. Esitystä on arvioitu myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä ehdotus laiksi kalastuslain muuttamisesta. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin sopimus tulee voimaan. Tavoitteena on, että sopimus tulee voimaan ennen vuoden 2017 kalastuskauden alkua.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen (jäljempänä myös Tenojoen kalastussopimus tai sopimus). Lisäksi eduskunnan hyväksyttäväksi esitetään Tenojoen vesistön kalastussääntöä. Esitys sisältää myös lakiehdotuksen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä lakiehdotuksen kalastuslain muuttamisesta. Käsiteltävä kokonaisuus sisältää useita rajoituksia kalastusoikeuteen Tenojoella.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään ja lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta hyväksytään perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti äänten enemmistöllä. Jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta koskee perustuslakia, eduskunnan on perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä ehdotus sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 58/2014 vp). Kalastusrajoituksilla on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Sopimuksen kohdistuessa kalastukseen nimenomaan Tenojoessa sen sisältämiä rajoituksia on arvioitava myös sen perustuslain 17 §:n 3 momentin sisältämän säännöksen kannalta, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi kalastusrajoitusten keskeiset perusteet liittyvät perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevien velvoitteiden konkretisoimiseen. Rajoitusten kohdentumisella voi olla merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 10 §:ssä määritellyn henkilötietojen suojan ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta. Rajoituksilla on siis merkitystä lukuisten perusoikeuksien kannalta, mistä syystä niitä tulee arvioida myös perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta.

Kalastusrajoitukset ovat merkityksellisiä myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Niistä keskeisiä perustuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta ovat erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus.

Hallituksen esityksen mukaan Tenojoen kalastussopimuksen tavoitteena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen kestävää käyttöä ja hoitoa parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen. Sopimuksen tarkoituksena on myös luoda puitteet Tenojoen vesistön lohikantojen kestävän kalastuksen säätelylle sekä keinot niiden elvyttämiseksi kutukantatavoitteet täyttävälle tasolle. Yleisenä lähtökohtana arvioinnille perustuslakivaliokunta toteaa, että esityksen tavoitteita voidaan pitää etenkin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös huomioiden hyväksyttävinä ja painavina perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Eduskunnan suostumus

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.

Tenojoen kalastussopimus ja kalastussääntö sisältävät useita määräyksiä, joiden kuulumista lainsäädännön alaan käsitellään yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen perusteluissa. Hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin sopimuksen määräykset ja kalastussääntö kuuluvat perustuslakivaliokunnan mielestä pääosin lainsäädännön alaan, mistä syystä sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Kansainvälisen velvoitteen voimassaolon lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen (ks. myös PeVL 14/2010 vp, s. 2/II, PeVL 11/2003 vp, s. 2/II ja PeVL 18/2002 vp, s. 2/II). Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla myös velvoitteen irtisanomiseen. Tenojoen kalastussopimuksen 21 artiklan mukaan sopimuksen tullessa voimaan vuoden 1989 sopimus ja siihen kuuluva kalastussääntö lakkaavat olemasta voimassa. Näin ollen sopimus vaatii myös tästä syystä eduskunnan hyväksymisen.

Oikeus kalastamiseen, omaisuudensuoja ja vastuu ympäristöstä

Tenojoen kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista poikkeavat monelta osin kalastuslainsäädännön yleisistä säännöksistä, jotka korostavat vesialueen omistajan määräysvaltaa. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn (ks. PeVL 58/2014 vp) kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluu vesialueen omistajalle. Tätä oikeutta rajoittavat muun muassa kalastuslain 6 §:n erityisperusteiset kalastusetuudet, 7 §:n yleiskalastusoikeudet ja 10 §:n Ylä-Lapin kuntalaisten kalastusoikeudet. Myös Norjan erilaisen kalastusoikeusjärjestelmän vuoksi oikeus kalastaa Tenojoessa on syytä järjestää yleisistä säännöksistä poikkeavasti (ks. esityksen s. 5—6), koska Norjan kanssa tehtävä sopimus mahdollistaa kalastamisen myös sellaisilla alueilla, joilla ei olisi sopimuksettomassa tilassa luvallista kalastaa.

Tenojoen kalastussopimus ja ehdotettu sääntely turvaisivat ennen muuta alueella asuvien kalastamismahdollisuuksia, kuitenkin rajoittaen niitä kalakantojen suojelun vuoksi. Sääntelyn kohderyhmittäistä erilaisuutta selittävät hallituksen esityksen perustelujen mukaan alueen omistussuhteet, Tenojoen muusta maasta poikkeavat olosuhteet, kalastuksen merkitys yleisesti alueella sekä kalastuksen merkitys erityisesti saamelaisille alkuperäiskansana. Nämäkin seikat johtavat siihen, että kalastusoikeutta Tenojoella ei voida järjestää yleisten kalastuslainsäädännön perusteiden mukaisesti.

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 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).

Nykyinen Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin aikanaan perustuslain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan tuolloisen arvion (PeVL 13/1989 vp) mukaan säätämisjärjestyskysymykseen vaikuttivat yhtäältä sääntelystä aiheutuneet olennaiset heikennykset paikkakunnalla asuvien mahdollisuuksiin saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta ja käyttää silloisen hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuulunutta kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Kalastusrajoitusten valtiosääntöoikeudellinen tausta on sittemmin merkittävästi muuttunut. Hallitusmuotoon otettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa nykyistä perustuslain 20 §:ää vastaava säännös ympäristöä koskevasta vastuusta ja 17 §:n 3 momenttia vastaava säännös saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen jälkeen perus-

oikeuksien rajoituksia on omaisuudensuojan ja siihen liittyvän kalastusoikeuden osalta arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (ks. PeVL 58/2014 vp, s. 3/I—II, PeVL 20/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 2/I. Lisäksi poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (ks. HE 1/1998 vp, s. 125 sekä PeVM 10/1998 vp s. 22—23 ja esim. PeVL 67/2014 vp, s. 14/II).

Tenojoen vesistössä harjoitettavan kalastuksen kannalta olennaista on se, kenellä on oikeus hankkia lupa kalastamiseen ja millaiseen kalastamiseen lupa oikeuttaa. Oikeus kalastaa Tenojoen alueella määräytyy kalastussäännön 2 §:n rajajokiosuuden kalastajaryhmittelyn ja 4 §:n kalastuslupaluokituksen perusteella. Kalastajaryhmiä Suomen alueella olisi neljä. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat. Toiseen ryhmään kuuluvat muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat. Kolmas ryhmä käsittää Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat henkilöt, jotka eivät omista kalastusoikeutta. Neljännen ryhmän muodostavat muut henkilöt, jotka eivät omista kalastusoikeutta Tenojoen kalastussäännön voimassaoloalueella tai eivät asu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa. Kalastuslupaluokkia koskevassa 4 §:ssä säädetään kalastuslupien sisällöstä perustuen 2 §:ssä määriteltyyn kalastajaryhmien jaotteluun. Lisäksi Tenojoen kalastussopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään jokaisen rajajokiosuudella kalastavan lunastavan erityisen kalastusluvan. Kalastussäännön 6 §:ssä säädetään lisäksi sallituista pyyntivälineistä, 10—12 §:ssä vapakalastuksen harjoittamista koskevista tarkemmista pyyntiväline- ja aluerajoituksista, 7 §:ssä yleisestä viikkorauhoituksesta, 8, 13—15 ja 17 §:ssä sallituista kalastusajoista ja 4 luvussa pyydyksiä koskevista teknisistä määräyksistä.

Ehdotuksen mukaan laajimmat kalastusmahdollisuudet sisältyisivät Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden niin sanottuihin paikkakuntalaislupiin, jotka ovat voimassa kalastuskauden kerrallaan. Muualla asuvat kalastajat voisivat lunastaa vuorokauden voimassaolevia vene- ja rantakalastuslupia, joiden määrä on kiintiöity ja jaettu maiden kesken. Enintään kolmasosa vene- ja rantakalastusluvista voitaisiin varata Tenojokilaakson ulkopuolella asuville kalastusoikeuden haltijoille, ja tällaisesta lupakiintiöstä lunastettuihin lupiin kuuluisi paremmat lupaehdot kuin kalastusoikeutta omistamattomien lupiin. Rajoituksen kohdentaminen eri tavoilla liittyy moniin erilaisiin, osin eri suuntaan vaikuttaviin näkökohtiin, kuten Tenojokilaaksossa asuvien saamelaisten oikeuksien turvaamiseen, yhdenvertaisuuteen, kiinteistönomistajien oikeuksien suojaamiseen ja kalakantojen suojeluun. Kaikissa kalastusrajoituksissa on kuitenkin viime kädessä kysymys jonkin oikeuden rajoittamisesta. Sinällään selvää näin ollen on, että ehdotus sisältää sellaisia rajoituksia kalastukseen, joita ei kaikissa tilanteissa voida pitää vähäisinä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan.

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään hyväksynyt muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä oleviksi tavoiksi suojella kalakantoja (Ks. PeVL 14/2010 vp, s. 3/II). Lainsäädäntö ei nykyisin tunnusta rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta, vaan kalastusoikeus on yleisesti ottaen voimassa kalastuslain 5 §:n mukaisesti sellaisena, millaiseksi se kalastuslain ja muun muassa sen 6 luvun kalastusrajoitukset sisältävän järjestelmän kautta muotoutuu. Viimeaikaisessa käytännössään valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin (PeVL 58/2014 vp, s. 7). Perustus-

lakivaliokunnan mukaan tällainen velvollisuus on omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säätämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen tarkoittaman vastuun piiriin lukeutuvat muun muassa aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Ympäristöperusoikeutta koskeva säännös ilmaisee vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 45/2016 vp, s. 2). Ehdotettu sopimus ja sen olennaisena osana oleva määräajoin uusittavaksi tarkoitettu kalastussääntö perustuvat kalakannan ja sen monimuotoisuuden suojelemiseen ja säilyttämiseen, mistä syystä perustuslakivaliokunta katsoo kokonaisuuden edistävän tärkeällä tavalla perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöstä.

Vaikka ehdotettavat kalastuksenrajoitukset menevät osittain pidemmälle kuin esimerkiksi Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen kalastussäännössä olevat rajoitukset (ks. PeVL 14/2010 vp ja HE 264/2009 vp), voidaan niihin liittyviä omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia eri kalastajaryhmissä pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta. Ehdotukset eivät näin ollen muodostu omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi.

Saamelaisten oikeudet

Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen, ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. 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). Hallituksen esitys on tämän vuoksi erityisen merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 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 27/1997 vp, s. 3 ja PeVL 29/2004 vp, s. 2).

Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin. Pyyntikulttuuriin kuuluvat varsinkin perinteiset kalastusmuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus sekä kulkutuskalastus. Sekä ihmisoikeuskomitea (ks. Länsman ja muut v. Suomi, 511/1992) että perustuslakivaliokunta ovat todenneet, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset

soveltamismuodot (Ks. PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 38/2004 vp, s. 4/II). Esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on näin ollen pidettävä osana saamelaista kalastuskulttuuria.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteella muodostuva voimakkaasti rajoittava käsitys kalastusrajoituksista konkretisoituu monessa suhteessa nimenomaan saamelaisten ryhmässä. Toisaalta saamelaiskulttuuria pyritään hallituksen esityksen mukaan suojaamaan siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista jatkossakin, joskin vain rajoitetusti. Lisäksi ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa.

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. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on kuitenkin säädetty kalastukseen ja metsästykseen asuinpaikkasidonnaisia rajauksia (PeVL 58/2014 vp ja PeVL 29/2004 vp), mikä ilmentää sitä, että valiokunnan käytännössä ei ole asetettu sanotun asian sääntelyyn ehdottomia vaatimuksia.

Ottaen huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon, hallituksen esityksen saamelaistenkin kalastusta koskeva asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että maa-ja metsätalousvaliokunnan on selvitettävä, mahdollistaako kalastussäännön 2 ja 4 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin. Jos saamelaisten oikeuksien parantaminen ei ole mahdollista voimaansaattamislain muutoksella, perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sopimuksen hyväksy-

misestä huolimatta eduskunta velvoittaa lausumalla hallituksen jatkamaan neuvotteluita saamelaisten kulttuuriin liittyvän perinnekalastuksen turvaamiseksi.

Sopimuksentekovallan delegointi

Hallituksen esityksen voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti määrittelee maa- ja metsätalousministeriölle toimivallan sopia Norjan hallituksen tai tämän määräämän viranomaisen kanssa kalastussäännön määräyksistä poikkeamisesta. Poikkeaminen on sopimuksen 6 artiklan mukaan mahdollista vain, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii. Hallituksen esityksen mukaan määräystä on pidetty tarpeellisena, jotta kalakantojen tilassa tapahtuviin muutoksiin voitaisiin reagoida riittävän nopeasti ja joustavasti. Tärkeänä on pidetty myös mahdollisuutta vuosittain arvioida erityisesti kalastuskautta ja rauhoitusaikoja koskevia määräyksiä suhteessa kalakantojen tilasta saatavaan uuteen tietoon. Kalastussäännöstä poikkeavat määräykset voidaan tarvittaessa rajata koskemaan vain kalastusalueen tiettyä osaa, kalastuskauden osaa taikka yksittäistä kalastustapaa.

Ehdotetun kaltainen sopimustoimivallan määrittely ministeriölle on poikkeus perustuslain 93 ja 94 §:n säännöksistä, joiden mukaan toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen kuuluu tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Sopimuksentekovaltaa voidaan kuitenkin lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan sopimuksentekovallan siirtämistä määrittelevä valtuutus ei saa kuitenkaan olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu lisäksi, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. kokoavasti PeVL 14/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp, s. 3—4) arvioinut vastaavan kaltaisen sääntelyn hyväksyttävyyttä. Valiokunta totesi, että ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuutus voi koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Delegoinnin perusteella tehtävä sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Perustuslakivaliokunta lausui edelleen, että mainitun kaltaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle, sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuttanut sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Tenojoen kalastussopimuksen 6 ja siihen liittyvän 7 artiklan nojalla yhdessä norjalaisen osapuolen kanssa annettavat määräykset ovat pitkälti saman tyyppisiä kuin kalastussäännön muutkin rajoitukset, joten tässä suhteessa niitä voidaan pitää perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettuina määräysten teknisinä mukautuksina ja täydennyksinä. Huomioon tulee ottaa myös se, että poikkeavien määräysten antamisen tarvetta tulee sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan arvioida vuosittain, mikä mahdollistaa kalakantojen vuosittaiseen vaihteluun reagoimisen. Kyseessä olevaan arviointiin on lisäksi kytketty kalastusoikeuden haltijat, tutkijat sekä keskeiset sidosryhmät.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poikkeavien määräysten antaminen on rajattu sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa yksilöityyn tarkoitukseen ja määräysten sisältö puolestaan 2 kohdassa määriteltyihin toimiin. Valiokunnan mielestä artiklan perusteella annettavat määräykset eivät voi myöskään sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan tarkoin ilmene, miten mahdolliset lisärajoitukset kohdistetaan eri kalastajaryhmiin. Sopimuksen systematiikka ja alkuperäiskansojen oikeuksia turvaavat perustuslailliset näkökohdat puoltavat saamelaisten oikeuksia painottavaa tulkintaa. Perustuslakivaliokunta katsoo lisäksi, että saamelaisten oikeuksien perustuslainsuojasta seuraa myös se, että ministeriön sopimuksentekovaltaa tulee menettelyllisesti rajoittaa sitomalla sen käyttö selvästi saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen täysimääräiseen noudattamiseen.

Henkilötietojen suoja

Tenojoen kalastussopimuksen 13 artikla edellyttää sähköistä saalisrekisteriä ja siihen liittyvää luvanmyyntirekisteriä. Kalastaja on velvollinen ilmoittamaan rekisteriin harjoittamaansa kalastusta ja saaliita koskevat tiedot. Rekisteri olisi Norjan ja Suomen yhteinen. Suomessa toimivaltainen rekisterinpitäjä olisi 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan Luonnonvarakeskus. Se vastaisi rekisterin hallinnoimiseksi välttämättömän tietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä kalastuslupienmyynnistä vastaavan tahon kanssa. Muita laintasoisia säännöksiä näistä henkilötietojakin sisältävistä rekistereistä ei sisälly ehdotukseen. Sopimuksen 13(2) artiklaan sisältyy kuitenkin määräys rekisteritietojen käyttötarkoituksista.

Ehdotusta on tältä osin arvioitava siltä kannalta, että henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 18/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdotetun kaltaista rekisterisääntelyä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin, tietojen luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että näitä seikkoja koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 71/2014 vp).

Rekisteriin merkityt henkilötiedot eivät vaikuttaisi sisältävän arkaluontoisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on tästä huolimatta syytä täydentää yllä mainitun valiokunnan käytännön kanssa yhteensopivaksi ottaen kuitenkin huomioon se, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 38/2016 vp, s. 4).

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Tenojoen kalastussopimusta koskevien neuvotteluiden ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä on tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen noudattamista. Myös saamelaisten oikeuksien vaikutusarviointi on toteutettu osin puutteellisesti. Valiokunta on jo käsitellessään hallituksen esitystä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2015 vp) pitänyt varsin erikoisena sitä, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitelty lainkaan saamelaisten oikeuksia (ks. PeVL 1/2016 vp, s. 4). Valiokunta huomauttaa, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiselle,

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 23.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk (osittain)
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallituksen esitystä kalastuksesta Tenojoen vesistössä, jolla merkittävästi rajoitetaan saamelaisten kalastusoikeuksia. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Asiantuntijakuulemisissa on painotettu, että yhteinen vastuu ympäristöstä ei ole yksiselitteinen. Vastuullista lainsäädäntöä on myös se, että rajoituksia ja velvoitteita kohdistetaan oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin perustein. Näihin kuuluu erityisesti perusoikeuksien turvaaminen. Perustuslaki suojaa omaisuutta ja saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriin. Nämä seikat tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan Tenojoella tapahtuvaan kalastukseen kohdistuvia erilaisia rajoituksia ja rajoittamisvaltuuksia.

Kun arvioidaan hallituksen esitystä, voidaan keskeisenä tekijänä pitää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, joka on turvattu perustuslaissa. Asiantuntijat ovat painottaneet, että ehdotetut kalastusoikeuksien rajoitukset kohdistuvat voimakkaimmin juuri saamelaisten kalastuksen perinteisinä pidettäviin muotoihin. Sen sijaan muiden kuin paikkakunnalla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeutta ollaan ehdotuksella lisäämässä. Rajoitukset ovat siis näennäisesti yhdenvertaisia mutta tosiasiassa ne rajoittavat juuri saamelaisten kalastusoikeutta. Lisäksi voidaan todeta, että vaatimus vakinaisesta asumisesta Tenojoen alueella on erittäin ongelmallinen. Säännös heikentää erityisesti niiden saamelaisten oikeuksia, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa esim. perintönä mutta jotka pystyvät asumaan vain osan vuotta Tenojoen alueella mm. opiskelun takia. Esitys näin ollen kokonaisuudessaan vaarantaa saamelaiskulttuurin ja elämäntavan sekä identiteetin säilymisen edellytykset nyky-yhteiskunnassa.

Asiantuntijakuulemisissa on painotettu, että ehdotetuille rajoituksille olisi toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Nämä myös selkeämmin tunnistaisivat ja yksiselitteisemmin turvaisivat saamelaisten oikeudet. Näitä vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole laajemmin selvitetty esityksen perusteluissa.

Jotta perusoikeuksia voitaisiin rajoittaa, tulee rajoitusten täyttää ns. yleiset edellytykset. Näihin lukeutuu mm. suhteellisuusperiaate. Edellä esitetyn perusteella nyt ehdotettuja rajoituksia saamelaisten kalastusoikeuksiin ei voitane pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Ehdotetut rajoitukset ovat joka tapauksessa muutoksia, jotka koskevat perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tästä johtuen esityksen hyväksyminen edellyttäisi vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä. Asiantuntijakuulemisessa on tosin esitetty, että esityksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa ei ainakaan ilman muuta olisi perusteltua kahden kolmasosankaan enemmistöllä. Perusteena on se, että ehdotus liittyy merkittävällä tavalla perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin, joiden myötä saamelaisten asema alkuperäiskansana olisi edellyttänyt heidän kalastusoikeuksiensa erityisaseman turvaamista.

Valiokunnan enemmistöstä poiketen en katso, että eduskunta voi antaa suostumuksensa ehdotetuille rajoituksille tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Katson, että eduskunnan suostumuksen

antamisesta on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti päätettävä kahden kolmasosan enemmistöllä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen hyväksymiselle,

että eduskunnan suostumuksen antamisesta päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä,

että 1. lakiehdotus käsitellään supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ja

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 23.2.2017

Anna-Maja Henriksson r