

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä (HE 289/2022 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
- 2. varapuheenjohtaja Leo Aikio, saamelaiskäräjät
- elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- professori Kaarlo Tuori
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2023.

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

Valiokunnan lausunto PeVL 91/2022 vp

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Esitys olisi hallituksen käsityksen mukaan kuitenkin suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

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 ja tällaisten välineiden vedessä pitäminen.

(2) Perustuslakivaliokunta on hiljattain antanut lausunnon pääosin samansisältöisestä lakiehdotuksesta, joka koski lohenkalastuksen kieltämistä Tenojoen vesistössä kesäkuusta 2022 vuoden 2022 loppuun (PeVL 27/2022 vp).

(3) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvatun oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään 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 (ks. myös PeVL 27/2022 vp, kappaleet 2—4).

(4) Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on pysäyttää Tenon lohikantojen voimakas heikentyminen ja luoda edellytykset lohikantojen elpymiselle ja saattamiselle kestäväälle tasolle. Sääntelyn tavoite kytkeytyy perustuslain 20 §:ään. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perusoikeusudistuksen 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 ihmisryhmien 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 ihmisukupolvia (HE 309/1993 vp, s. 66/I, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

(5) Hallituksen esityksen mukaan Tenojoen vesistön lohikantojen tilan seurannassa on havaittu vesistöön nousevien lohien määrän merkittävä pieneneminen etenkin vuoden 2019 jälkeen. Tenon lohikantojen tila on perustelujen (s. 3) mukaan arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei täytä kestävä kalastuksen lähtökohtia edes ennen kuin yhtään lohta on ennetetty pyytää. Pohjois-Atlantin olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi lohikantojen elpy-

Valiokunnan lausunto PeVL 91/2022 vp

minen ei ole edennyt odotetusti nykyisillä kalastusmääräyksillä. Alustavien tutkimustulosten valossa näyttää perustelujen mukaan siltä, että Tenon lohikantojen tila on enintään vuoden 2021 tasolla tai hieman tätä heikompi. Ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet.

(6) 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.

(7) Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan lohikantojen tila ei mahdollista lohenkalastuksen sallimista kuin hyvin pienessä mittakaavassa. Esityksessä on myös selostettu vähäisen lohenkalastuksen sallimiseen liittyviä ongelmia. Esityksessä on pidetty erittäin tärkeänä välttää liian suurta kalastuspainetta, jotta lohikantojen tilanne ei heikkene edelleen tai niiden elpyminen pitkity. Tästä syystä lohenkalastuskielto on katsottu välttämättömäksi.

(8) Sääntelyn tavoitteella, lohikantojen elvyttämisellä ja saattamisella kestäväälle tasolle, pyritään paitsi perustuslain 20 §:n mukaisiin päämääriin myös luomaan edellytyksiä saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitämiselle vastaisuudessakin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta (PeVL 5/2017 vp, s. 7, ks. myös KKO 2022:25, kohta 37). Nyt ehdotettu sääntely ei, ehdotetulla tavalla määräaikaisena, 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) Hallituksen esityksessä (s. 10) on tehty selkoa lohenkalastuskiellon taloudellisten vaikutusten lisäksi myös kiellon huomattavista negatiivisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan saaman muun selvityksen mukaan lohenkalastuksen kiellon vaikutuksia on pyritty ja pyritään vähentämään muiden kalalajien kalastamista koskevaa sääntelyä helpottamalla.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että toistuvien kalastuskieltojen myötä lohenkalastuksen kiellon vaikutukset kasvavat. Kiellon jatkumisen myötä myös saamelaisen kalastuskulttuurin välittyminen sukupolvelta toiselle vaikeutuu (ks. myös PeVL 47/2021 vp, kappale 4). Valiokunta toistaa painokkaasti aikaisemmin esittämänsä kannanotot siitä, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on selvitettävä mahdollisuuksia sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita vaarantamatta ja että valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta (ks. PeVL 27/2022 vp, kappale 10).

Valiokunnan lausunto PeVL 91/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 31.1.2023

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 Jari Kinnunen kok

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman ps

jäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala