



Maa- ja metsätalousministeriölle

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE KALASTUKSESTA TENOJOEN VESISTÖSSÄ NORJAN KANSSA TEHDYN SOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ LAEIKSI SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA JA SOVELTAMISESTA SEKÄ KALASTUSLAIN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusministeriö on aikaisemmin antanut maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon Suomen ja Norjan välisen kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta, sen vaikutuksista lausunnonantajan toimialaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta (17.8.2016 dnro OM 135/43/2016).

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Hankkeen tarkoitus

Sopimuksen ja siihen liittyvien lainsäädäntömuutosten tarkoituksena on korvata nykyinen, vuonna 1989 tehty Suomen ja Norjan välinen Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehty sopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö.

Oikeusministeriö on edellä mainitussa lausunnossaan pitänyt nykyistä sopimusjärjestelyä ongelmallisena perustuslain ja hallintolainsäädännön

näkökulmasta. Oikeusministeriö on kannattanut nykyisen sopimuksen korvaamista uudella sopimuksella, jossa on otettu huomioon perustuslain vaatimusten lisäksi kansainvälisessä toimintaympäristössä ja kansallisessa hallinnossa tapahtuneet muutokset.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Sopimuskokonaisuus muodostuu Suomen ja Norjan välisestä sopimuksesta kalastuksesta Tenojoen vesistössä sekä Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Sopimus sisältää määräykset kalastuksen järjestämisestä, seurannasta, tutkimuksesta, saalisraportoinnista ja -tilastoista, kalakantojen suojelusta sekä sopimusosapuolten velvoitteista. Kalastussäännössä on puolestaan säännökset rajajokiosuuden kalastajaryhmistä, kalastonhoitomaksuista, kalastusluvista, pyyntivälineistä, kalastuskaudesta ja -ajoista sekä saaliista ja biologisten vaikutusten torjunnasta. Kalastussääntö on olennainen osa sopimusta. Kalastussäännön määräyksiä on tämän vuoksi arvioitava samalla tavalla kuin varsinaisen sopimuksen määräyksiä.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Hallituksen esitysluonnoksessa on käyty läpi ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Myös kalastussäännön määräyksiä on arvioitu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden kannalta.

Oikeusministeriö on sopimuksen aiemmassa valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa ottanut kantaa eduskunnan suostumuksen tarpeeseen. Oikeusministeriö kiinnittää nyt huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa ei tuoda selkeästi esille niitä sopimustekstin muutoksia, jotka sopimukseen on tehty ensimmäisen parafoinnin (29.6.2016) jälkeen. Esitysluonnoksessa todetaan, että sopimukseen tehtiin lausuntopalautteen ja kielitarkastuksen perusteella vähäisiä tarkistuksia. Oikeusministeriön havaintojen mukaan sisällöllisesti merkittävin muutos on sopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan otettu uusi määräys, jonka mukaan ”Norjalle kuuluvalla Tenojoen vesistön jokisuun ja rajajokiosuuden välisellä osalla sovellettavat kalastusmääräykset eivät voi olla lievempiä kuin rajajokiosuudella voimassa olevat määräykset.”

Oikeusministeriö katsoo, että sopimuksen ja kalastussäännön määräykset kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan. Niiden hyväksyminen edellyttää näin ollen perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan suostumusta.

Käsittelyjärjestys

Perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja sitä koskevan voimaansaattamislain hyväksymisestä päätetään eduskunnassa äänten enemmistöllä. Jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä tai lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on hyväksyttävä se päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Käsittelyjärjestystä koskevassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa on arvioitu sopimuksen ja kalastussäännön suhdetta perustuslakiin. Arvioinnissa on otettu esille sopimuksentekovallan delegointi ja täysivaltaisuus sekä kalastusrajoitusten suhde vastuuseen ympäristöstä, omaisuudensuojaan, yhdenvertaisuuteen, elinkeinovapauteen ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Lisäksi esitysluonnoksessa on mukana arvio sopimuksen voimaansaattamislain tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Esitysluonnoksessa on otettu huomioon pääkohdat oikeusministeriön aiemmassa lausunnossaan esittämistä käsittely- ja säätämisyjärjestysnäemyksistä. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota sopimuksentekovallan delegoinnin, kalastusrajoitusten, vesialueen omistajan kalastusoikeuden, alkuperäiskansojen oikeuksien sekä veneenrekisteröintirajoitusten perustuslainmukaisuuden arviointitarpeisiin.

Esitysluonnoksessa kalastusrajoituksia on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksen näkökulmasta, mutta tarkastelu ei ole kaikilta osin ollut kattavaa. Oikeusministeriö kehottaa jatkamaan arviointia sekä selkeyttämään ja täydentämään perusteluja tältä osin. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on esitetty kootusti perusoikeusudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp). Kalastusrajoitusten arvioinnissa ei ole viitattu yhdenvertaisuusnäkökohtien kannalta olennaisiin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Kalastusrajoitusten tavoin myös veneenrekisteröintioikeuden rajaamista tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Oikeusministeriön mielestä esitysluonnoksessa olisi syytä esittää lisäperusteluja sopimusmääräysten täysivaltaisuusarviointiin, vaikkakaan sopimusta ei voida pitää ongelmallisena perustuslaissa säädetyn valtion täysivaltaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan täysivaltaisuustulkinta on hyvin vakiintunutta ja se on otettu huomioon 1.3.2012 voimaan tulleissa perustuslain 94 ja 95 §:ien 2 momenttien muutoksissa (ks. HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp). Esitysluonnoksesta puuttuvat

viittaukset perustuslakivaliokunnan käytäntöön myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta tehdyn arvioinnin osalta.

Sopimus voitaisiin hallituksen esitysluonnoksen mukaan hyväksyä äänten enemmistöllä. Ehdotus voimaansaattamislainsäädännön puolesta hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitysluonnoksessa pidetään kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa tehdä kokoavasti selkoa siitä, mitkä sopimusmääräyksistä ovat mahdollisesti ongelmallisia perustuslain näkökulmasta (ks. Valtiosopimusopas 2012, s. 103–104 ja PeVM 2/2001 vp, s. 3–5). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sopimukseen sisältyy muun muassa omaisuudensuojaa, yhdenvertaisuutta ja saamelaiskulttuurin suojaa koskevia tulkinnanvaraisia seikkoja. Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen siitä, että esityksestä on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Alkuperäiskansojen oikeudet

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 32/2010 vp, s. 9–10, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Saamelaiskulttuurin suojan riittävän tason arvioimisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää saamelaisten osallisuuteen päätöksenteossa ja oikeuteen tulla kuulluksi.

Perinteisillä pyydyksillä Tenojoen alueella harjoitettavan kalastuksen on katsottava olevan osa paikallista ja saamelaista kulttuuria. Kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen saattaa edellyttää myös perinteisten pyydysten käytön rajoittamista, kuten sopimuksessa esitetään.

Voimaanpanolakia koskevia yksityiskohtaisia huomautuksia

Sopimus esitetään saatettavaksi kansallisesti voimaan kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettavalla lailla. Laki sisältäisi kansalliset täytäntöönpanoa koskevat säännökset muun muassa toimivaltaisista viranomaisista (3-6 §), saalisrekisterin rekisterinpitäjästä ja ylläpidosta (7 §), muiden kuin paikkakuntalaisten kalastuslupien jakaantumisesta (9 ja 12 §) ja venerekisteristä (14-17 §).

Erityinen kalastuslupakiintiö

Voimaanpanolain 12 § sisältäisi säännökset kalastussäännön 5 §:n 4 momentissa tarkoitetun kalastuslupakiintiön kansallisen kokonaismäärän vahvistamisesta ja kiintiön jakamisesta. Mainitun kalastussäännön pykälän mukaan kiintiöstä osoitettaisiin enintään kolmasosa muualla kuin Tenojoen laaksossa asuville kalastusoikeuden haltijoille.

Voimaanpanolain 12 §:n mukaan muiden kuin paikkakuntalaisten kalastusvuorokausien määrästä ja jakaantumisesta säädettäisiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Tämä määrittää osaltaan kalastusoikeuden haltijalle kuuluvan kalastusoikeuden sisältöä. Oikeusministeriöllä ei ole edellytyksiä arvioida sitä, miten kalastusvuorokaudet tulisi eri kalastajaryhmien kesken jakaa. Uuden sopimusjärjestelyn eräänä tavoitteena ollut kalastusoikeuden haltijoiden aseman parantaminen, ottaen huomioon perustuslain 15 §:n, näyttäisi kuitenkin korostavan kalastusoikeuden haltijoiden aseman merkitystä.

Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esityksessä ehdotetaan uuden sopimusjärjestelyn voimaantulon yhteydessä kumottavaksi laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991), kuitenkin siten että lakia sovellettaisiin edelleen ennen sen kumoamista vireille pantuihin korvausasioihin. Ehdotus merkitsisi tältä osin sitä, että jatkossa uusien nykyisen kalastussäännön rajoituksiin kohdistuvien korvausvaatimusten esittäminen ei ole mahdollista tällä perusteella. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, tulisiko korvausasioiden vireillepano sallia vielä esimerkiksi tietynpituisen ajan sopimuksen ja siihen perustuvien kalastusrajoituksen voimassaoloajan päättymisen jälkeen.

Veneen rekisteröintiä koskeva 19 §:n 2 momentin siirtymäsäännös on ilmeisesti tarkoitettu kohdistettavaksi 17 §:ään, ei 18 §:ään.



Ylijohtaja

Sami Manninen



Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila

