



Maa- ja metsätalousministeriölle

SUOMEN JA NORJAN VÄLISEN KALASTUKSESTA TENOJOEN VESISTÖSSÄ TEHDYN SOPIMUKSEN ALLEKIRJOITTAMINEN

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa Suomen ja Norjan välisen kalastuksesta Tenojoen vesistöissä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta, sen vaikutuksista lausunnonantajan toimialaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Sopimuksen tarkoitus

Sopimuksen tarkoituksena on korvata nykyinen, vuonna 1989 tehty Suomen ja Norjan välinen Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehty sopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö. Uudessa sopimuksessa luotaisiin puitteet lohikantojen kestävän kalastuksen säätelylle sekä niiden elvyttämiseksi kutukantatavoitteet täyttävälle tasolle.

Nykyinen sopimusjärjestely on eräiltä osin ongelmallinen perustuslain ja hallintolainsäädännön näkökulmasta. Oikeusministeriö kannattaa 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 siihen olennaisena osana kuuluvasta Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Sopimus sisältää määräykset sopimusosapuolten velvoitteista ja kalastuksen järjestämisestä.

Sopimuksen ja kalastussäännön määräysten on katsottava kuuluvan pääosin lainsäädännön alaan ja niiden hyväksymisen edellyttävän perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan hyväksymistä.

Sopimuksentekovallan delegoiminen

Sopimuksen 6 artiklassa määrättäisiin hallituksen tai niiden määräämien viranomaisten toimivallasta sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä kalakantojen turvaamiseksi. Artiklassa kyse sopimuksentekovallan delegoinnista. Perustuslakivaliokunta on Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp s. 3-4) arvioinut vastaavankaltaisen rakenteen hyväksyttävyyttä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa sopimuksentekovallan osoittamisen ministeriölle muodostavan poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen (PeVL 40/2000 vp, s. 2/1). Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin sopimuksentekovallan siirron olevan mahdollinen, edellyttäen että valtuutus ei ole 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. PeVL 16/2004 vp, s. 4/1, PeVL 17/2004 vp, s. 3/1).

Perustuslakivaliokunta totesi Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 s. 3-4), 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 uudentyyppejä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Perustuslakivaliokunta lausui edelleen, että mainitunkaltaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle, sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Sopimuksen 6 ja siihen liittyvän 7 artiklan määräykset näyttäisivät mahdollistavan verraten syvällisten ja pitkäkestoisten kalastussäännöstä poikkeavien määräysten antamisen yhdessä norjalaisen osapuolen kanssa. Poikkeavien määräysten antaminen on kuitenkin rajattu sopimuksen 6 artiklan 1 momentissa yksilöityyn tarkoitukseen ja itse määräysten sisältö 2 momentissa määriteltyihin toimiin. Mainitut toimet ovat itsessään pitkälti samantyyppisiä kuin kalastussäännön muutkin rajoitukset, joten tähän nähden niitä voitaneen pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuina määräysten teknisinä mukautuksina ja täydennyksinä. Kalakantojen vuosittaista vaihtelua voidaan pitää perustuslakivaliokunnan mainitsemana tarpeen sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle. Huomioon tulee ottaa myös se, että poikkeavien määräysten antamisen tarvetta tulisi sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan arvioida vuosittain.

Kalastukselle asetettavat rajoitukset

Sopimus ja kalastussääntö sisältävät seikkaperäiset määräykset pyyntivälineistä, kalastuskaudesta ja kalastusajoista, saaliista ja haitallisten vaikutusten torjunnasta.

Kalastusoikeuden haltijasta säädetään kalastuslain (379/2015) 2 luvussa. Tenon alueella harjoitettavan kalastuksen kannalta on olennaista se, kenellä on oikeus hankkia kalastamiseen oikeuttava lupa Tenojoen vesistössä ja miten kalastuksen tulee tapahtua. Oikeus kalastaa Tenojoen alueella määräytyy sopimuksen 2 §:n rajajokiosuuden kalastajaryhmittelyn ja 4 §:n kalastuslupaluokituksen perusteella. Säännökset määrittävät henkilön statuksen ja samalla sallitut pyyntimuodot sekä luvan voimassaoloajan. Sääntely kytkeytyy näin ollen useisiin perusoikeussäännöksiin, erityisesti yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään, omaisuudensuojaa koskevaan 15 §:ään, vastuuta ympäristöstä koskevaan 20 §:ään sekä saamelaisten osalta oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevaan 17 §:ään. Sopimusvelvoitteiden hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Lausuntopyynnön kohteena oleviin asiakirjoihin ei arviota sisälly, minkä vuoksi jatkovalmistelussa asiaan on syytä kiinnittää huomiota. Erityisesti arviossa on syytä kiinnittää huomiota siihen, ovatko rajoitukset välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Kalastusrajoitukset kohtelevat eri tavoin eri kalastajaryhmiä, minkä vuoksi sääntelyn antaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perusteiden esittämistä.

Vesialueen omistajan oikeus kalastukseen

Voimassaoleva sääntely turvaa erityisesti paikallisten harjoittamaa kalastusta Tenojoen vesistössä. Muun kuin Tenojoen vesistön jokilaaksossa asuvan vesialueen omistajan oikeus kalastukseen on omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:n näkökulmasta heikko. Uuden sopimuksen määräyksillä on pyritty parantamaan vesialueen omistajan oikeusasemaa.

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.

Saalisrekisteri

Sopimuksen 13 artiklan mukaan osapuolilla on yhteinen sähköinen saalisrekisteri, johon kalastaja on velvollinen ilmoittamaan harjoittamaansa kalastusta ja saaliita koskevat tiedot. Rekisteriin merkittävistä tiedoista määrätään kalastussäännön 30 §:ssä. Määräyksen mukaan rekisteriin ei merkittäisi tietoa kalastajasta tai ilmoituksen tekijästä, joten kyse ei näyttäisi olevan henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettua henkilörekisteristä.

Kalastuspaikkojen määrittely

Sopimuksen 37 §:ssä määrätään aluerajausten ja kalastuspaikkojen tarkemmasta määrittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan toimivaltainen viranomainen voisi määrätä 3 kohdan mukaan uuden patopaikan, jos patopaikka joen pohjan muuttumisen tai muun syyn takia tulee tarkoitukseen sopimattomaksi.

Kiinteistölle kuuluva erityinen kalastusetuus, kuten oikeus patopaikkaan, saattaa olla kiinteistönmääritystoimituksella tai määräyksiä välirajasta vedessä sisältävän lain (31/1902) 8 §:n mukaisella kanteella määritetty

tiettyyn paikkaan kuuluvaksi. Epäselväksi jää, onko sopimuksella tarkoitettu muuttaa oikeustilaa, vai onko kyseessä informatiivinen viittaus voimassaolevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Kalastussäännön rikkominen

Kalastuslain (379/2015) 3 §:n mukaan kalastuslain ja sen nojalla annettujen asetusten säännöksiä sovelletaan myös valtakunnan rajalla oleviin vesistöihin, jos vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella ei ole toisin säädetty. Kalastuslain 118 § sisältää säännökset kalastuslain ja Suomen ja muiden valtion välillä solmittujen kalastussääntöjen rikkomisesta. Jatkovalmistelussa kalastuslain rangaistussäännökseen on tehtävä uuden sopimuksen hyväksymisestä mahdollisesti johtuvat tarkistukset.

Veneen rekisteröinti

Kalastussäännön 36 §:n mukaan veneiden rekisteröinnistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Kalastussäännön 36 §:n 3 momentti sisältää kuitenkin määräykset siitä, ketkä voivat veneen rekisteröidä ja kuinka monta venettä henkilö voi rekisteröidä.

Kalastussäännön 36 §:n 3 momentin mukaan paikalliset henkilöt, joilla on 2 §:n mukaan verkkokalastusoikeus, saavat rekisteröidä enintään kolme venettä. Paikalliset henkilöt, joilla on 2 §:n mukaan verkkokalastusoikeus ja jotka harjoittavat matkailuelinkeinoa, saavat rekisteröidä enintään 15 venettä. Muut paikalliset kalastajat sekä 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut kalastusoikeuden haltijat saavat rekisteröidä enintään yhden veneen.

Määräys on merkittävä perustuslain 6 §:n kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Oikeusministeriö toteaa, että estettä tämänkaltaiselle sääntelylle ei ole, jos sille voidaan esittää hyväksyttävät perusteet. Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että 2 §:n 1 momentin 2 kohdan edelleenviittaussäännös (kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohtaan) merkitsee sitä, että veneen rekisteröintioikeus olisi kaikilla mainitussa lainkohdassa tarkoitetuilla eli ilmeisesti myös osakaskunnan jäsenillä.

Sopimuksen allekirjoittaminen

Sopimus merkitsee monilta osin parannusta nykytilaan. Sopimus voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan allekirjoittaa.



Ylijohtaja

Sami Manninen



Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila