



VN/2935/2020
VN/2935/2020-UM-129

22.1.2024

Maa- ja metsätalousministeriö

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esityksestä Norjan kanssa tehdystä uudesta Tenojoen vesistön kalastussäännöstä sekä Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevan lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä Norjan kanssa tehdystä uudesta Tenojoen vesistön kalastussäännöstä sekä Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevan lain muuttamisesta.

Kalastusta Tenojoen vesistössä säädellään kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa 30 päivänä syyskuuta 2016 tehdyllä kalastussopimuksella (SopS 41 ja 42/2017, jäljempänä kalastussopimus) ja sen osana olevalla Tenojoen vesistön kalastussäännöllä (jäljempänä kalastussääntö). Kalastussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan lailla kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017, jäljempänä voimaansaattamislaki).

Kalastussääntöä koskevat yleiset määräykset sisältyvät kalastussopimuksen 5 artiklaan. Artiklan 2 kohdassa määrätään kalastussäännön voimaantulosta, voimassaoloajasta, voimassaolon päättymisestä sekä muuttamista koskevan pyynnön määräajasta. Kalastussääntö on määräaikainen. Kalastussääntö on voimassa viisi vuotta sopimuksen voimaantulosta. Kalastussäännön voimassaolo jatkuu siitä eteenpäin aina seitsemän vuotta kerrallaan, paitsi jos toinen osapuolista aiemmin esittää sen muuttamista. Norja esitti kalastussopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisen neuvottelupyynnön 8.11.2019, jota Suomi ilmoitti kannattavansa 18.11.2019, minkä johdosta neuvottelut kalastussäännön muuttamisesta aloitettiin. Alkuperäisen kalastussäännön voimassaolon piti päättyä 1.5.2022, mutta kalastussäännön neuvotteluiden viivästyttyä alkuperäisen kalastussäännön voimassaoloa jatkettiin 1.5.2024 asti kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä noottienvaihdolla Norjan kanssa tehdyllä sopimuksella, joka saatettiin voimaan lailla ja asetuksella (SopS 21 ja 22/2022, HE 219/2021 vp)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

Kalastussäännön tavoitteena on sovittaa kalastusta koskevat määräykset Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaan. Kalastussääntö sisältää määräyksiä muun muassa kalastusluvista ja lupakiintiöistä, sallituista pyydyksistä, kalastusajoista, rauhoituspäivistä, kalastuskieltoalueista, pyyntivälineiden teknisistä ominaisuuksista sekä lohenkalastuksen järjestämisestä mukaan lukien ennalta sovitut toimenpiteet kalastuksen järjestämisestä lohikantojen tilan muuttuessa.

Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleisesti esityksen perusteluista

Ulkoministeriö viittaa esitysluonnoksessa tehtyyn nykytilan arviointiin ja Luonnonvarakeskuksen 17.1.2024 julkaisemaan Tenon lohikantojen tila –raporttiin, jonka mukaan ”lohen kutukantojen arvioitiin vuonna 2023 jääneen lähes kaikkialla vesistössä pienemmiksi kuin asetetut kutukantatavoitteet”. Pitkän aikavälin seurantatietojen perusteella esitetyn uuden kalastussäännön tarkoitus ja päämäärä ovat perusteltuja. Tenojoen vesistön kalastuksen rajoittamisessa on kyse kaikille kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Siten kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen edellyttää kaikkien kalastajaryhmien osalta kalastuksen rajoittamista. Ulkoministeriö pitää tarpeen vaatimana kalastussäännön 1 §:n tarkoitusta edistää Tenojoen kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväää käyttöä ja hoitoa sekä edistää saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia ja paikallisia kulttuuriperinteitä. Tenojoen vesistön monimuotoinen kalastus on elinehto Utsjoen jokisaamelaisen kulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin liittyvän perinteisen tiedon siirtyminen eteenpäin on tärkeää, jotta kulttuurin harjoittamisedellytykset säilyisivät.

Ulkoministeriö on kalastussääntöä koskevissa aikaisemmissa lausunnoissaan painottanut lapsiluvan ikärajan nostamista 18 vuoteen. Ulkoministeriö huomioi tyytyväisyydellä, että esitetystä uudesta kalastussäännöstä kalastuslupaluokkia koskevassa 7 §:ssä lasten ikärajan määrittely on muutettu kansallisesti määrättäväksi, mikä mahdollistaa ikärajan asettamisen 18 vuoteen Suomessa. Tämän voidaan katsoa olevan hyvin linjassa Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 1 artiklan kanssa, jonka mukaan jokainen alle 18-vuotias on lapsi.

Rajoitustoimenpiteillä suojellaan muun muassa tulevien saamelaissukupolvien oikeutta harjoittaa kalastuskulttuuriaan. Ulkoministeriö pitää myönteisenä uuden kalastussäännön 40 §:n mahdollistamaa poikkeusta yksittäisistä toimenpiteistä ja sen myötä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle myönnettävää toimivaltaa myöntää poikkeuslupia opetus- ja kulttuuriperustaiseen lohenpyyntiin. Tällä on erityinen merkitys saamelaislapsille ja -nuorille, joilla on oikeus nauttia yhdessä ryhmänsä muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, mukaan lukien saamelaiskulttuuriin kuuluvasta perinteisestä kalastuskulttuurista. Esitetty poikkeus mahdollistaa ainakin joiltain osin kalastukseen liittyvän tietotaidon ylläpitämistä ja välittämistä sukupolvelta toiselle.

Kalastussäännön muuttamisesta tehty sopimus vai uusi kalastussääntö

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kalastussopimuksessa puhutaan kalastussäännön muuttamisesta, neuvotteluissa päädyttiin lopulta varsinaisen muutosopimuksen tekemisen sijaan laatimaan kokonaan uusi kalastussääntö, joka korvaa aiemman kalastussäännön. Tämä ilmenee myös hallituksen esityksen liitteenä olevan kalastussäännön nimestä, joka on ”Tenojoen vesistön kalastussääntö” ja jossa ei mainita kalastussäännön muuttamista. Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että läpi hallituksen

esityksen tekstin tulisi puhua Tenojoen vesistön kalastussäännön hyväksymisestä eikä esi-merkiksi kalastussäännön muuttamisesta Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä, kuten esimerkiksi hallituksen esityksen nimessä on nyt tehty.

Lohenkalastuksen kieltäminen ja uuden kalastussäännön 4 ja 5 §:t

Tenon lohikantojen nopea heikkeneminen vuodesta 2019 lähtien on johtanut vuosina 2021–2023 lohenkalastuskieltoon Tenojoen vesistössä ja läheisillä merialueilla. Lohenkalastuskielto on perustunut kalastussäännön 16 artiklaan 2 kohtaan, jonka mukaan kalastussopimuksen osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. Kalastusta rajoitetaan tai se lopetetaan ainoastaan siinä laajuudessa ja sillä alueella, jolla se on välttämätöntä kalakantojen turvaamiseksi. Paikallisia tahoja ja oikeudenhaltijoita on kuultava asiasta siinä määrin kuin tilanteen kiireellisyys sen sallii. Saman 16 artiklan 3 kohdan mukaan osapuolten toimivaltaiset viranomaiset laativat yhdessä menettelytavat artiklan määräysten toimeenpanemiseksi. Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo.

Vuonna 2021 lohenkalastuskielto toteutettiin siten, että Suomen ja Norjan todettua kalastussopimuksen 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut olosuhteet, säätivät valtiot kansallisesti lohenkalastuskiellosta. Suomessa kiellosta säädettiin vuonna 2021 valtioneuvoston asetuksella lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2021 (359/2021). Sittemmin lohenkalastuksen määräaikaiset kiellot vuosina 2022 ja 2023, on viety Suomessa eduskunnan hyväksyttäväksi ja niistä on säädetty lailla (409/2022 ja 342/2023).

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että uuden kalastussäännön 4 ja 5 § ja erityisesti 5 §:n 2 momentin 1) kohta sisältää sekä kalastussopimuksen että alkuperäisen kalastussäännön määräyksiin nähden uutta sääntelyä, joka käytännössä johtaa siihen, että lohenkalastuksen määräaikaisen kiellon asettaminen ei enää edellyttäisi joka kerta eduskunnan myötävaikutusta. Jatkossa kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklassa tarkoitetut viranomaiset arvioisivat, ollaanko uuden kalastussäännön 5 §:n 2 momentin 1) kohdan mukaisessa tilanteessa ja tämä todettaisiin viranomaisten välillä tehtävässä kalastussopimuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaisessa pöytäkirjassa, joka saatetaan kansallisesti voimaan asetuksella ja tästä seuraisi lohenkalastuksen kieltäminen. Ulkoministeriön katsoo, että hallituksen esityksestä voisi käydä selkeämmin ilmi tämä uuden kalastussäännön 4 ja 5 §:n sääntelyn vaikutus lohenkalastuksen kiellon asettamiseen.

Sopimuksentekovallan delegointi

Edellä mainitussa kalastussopimuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaisessa pöytäkirjassa, jossa todettaisiin myös olosuhteet, jotka johtaisivat lohenkalastuksen kieltämiseen, on kyse kalastussopimuksen 6 artiklaan sisältyvän sopimuksentekovallan delegoinnin perusteella tehtävästä sopimuksesta, jolla viranomainen sitoutuu Suomen hallituksen puolesta sopimukseen.

Koska sopimuksentekovalta pääsäännön mukaan kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa parlamentaarisisessa vastuussa olevan valtioneuvoston kanssa, muille viranomaisille voidaan sopimuksentekovaltaa siirtää vain poikkeuksellisesti ja erityisestä syystä. Delegoinnin edellytyksenä on, että laissa tai valtiosopimuksen määräyksessä, joka voimaansaattetaan lailla yksilöidään valtuutuksen saaja ja rajoitetaan valtuuden asiallista sisältöä riittävän täsmällisesti sekä ilmaistaan ne kansainvälisen oikeuden subjektit, joiden kanssa valtuutuksen saaja voi tehdä sopimuksen. Tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä hyväksytyn voimaansaattamislain sisältämän delegoinnin edellytyksenä on, että valtuutus rajoittuu valtuuttavan velvoitteen puitteisiin eikä merkitse valtuutta sopia päävelvoitteen luonteeseen tai tavoitteisiin vaikuttavista muutoksista

sopimussuhteeseen eikä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Vi-ranomaisille osoitettu sopimuksentekovaltuutus voi näin ollen koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai täydennyksiä taikka viranomaisten välisen yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.

Edellä tarkoitetut sopimuksentekovallan delegointia koskevat tarkentavat määräykset sisältyvät Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklaan ja kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain (176/2017) 2 §:ään.

Lisäksi Tenon kalastussopimuksen ollessa hyväksyttävänä eduskunnassa (HE 239/2016 vp– EV 16/2017 vp) perustuslakivaliokunta totesi sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 5/2017 vp– HE 239/2016 vp) sopimuksentekovallan delegointia arvioidessaan, että ”[Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poikkeavien määräysten antaminen on rajattu sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa yksilöityyn tarkoitukseen ja määräysten sisältö puolestaan 2 kohdassa määriteltäviin toimiin. Valiokunnan mielestä artiklan perusteella annettavat määräykset eivät voi myöskään sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppejä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia...]”

Uuden kalastussäännön lohen ja merinierjän kalastusta koskevan 4 §:n mukaan kalastuskiintiöistä ja -ajoista sovitaan vuosittain Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklan ja kalastussäännön 5 §:n mukaisesti lohikantojen tilan ja hyödynnettävän ylijäämän perusteella. Lohenkalastukselle asetettava kiintiö ei saa ylittää arvioitua hyödynnettävää ylijäämää. Kalastuskiintiöt on asetettava ottaen huomioon kummankin osapuolen eri kalastajaryhmät. Kiintiöt on asetettava paikallisia oikeudenhaltijoita kuullen. Uuden kalastussäännön 5 § sisältää puolestaan tarkemmat kriteerit kalastuskiintiöiden asettamiselle sekä kuten edellä mainittu kriteerit sille, että lohenkalastusta ei sallita.

Tenon kalastussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat sopimuksen 1 artiklassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ja kummankin osapuolen kansallisen lainsäädännön puitteissa sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii. Saman 6 artiklan 2 kohdan 2) ja 4) alakohdassa mainitaan nimenomaisesti, että kalastussäännöstä poikkeavat määräykset voivat koskea kieltoa tai rajoitusta kalastaa tietyinä ajankohtana tai tietyllä alueella sekä saaliskiintiöitä. Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että uuden kalastussäännön 4 §:ssä mainituista kalastuskiintiöistä ja -ajoista sopiminen viranomaisten välillä tehtävällä sopimuksella kalastussäännön 5 §:n kriteerien mukaisesti noudattaisi kalastussopimuksen 6 artiklan delegointia.

Lohenkalastuksen kieltämisessä uuden kalastussäännön 5 §:n kriteerien sitä edellyttäessä ei ole varsinaisesti kyse saaliskiintiön asettamisesta. Kalastussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan listassa ei puolestaan ole nimenomaista mainintaa siitä, että jonkun tietyn kalalajin kalastaminen voitaisiin kieltää kokonaan. Kalastussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan lista kalastussäännöstä poikkeavien määräysten sisällöstä ei kuitenkaan ole tyhjentävä ja kyseisen kohdan 9) alakohdassa todetaan, että poikkeavat määräykset voivat koskea myös muita artiklan 2 kohdan 1–8 alakohtiin rinnastuvia kalastussäännön täytäntöönpanoon liittyviä säätelytoimia. Koska uudessa kalastussäännössä itsessään asetetaan kriteerit sille, milloin lohenkalastusta ei voida sallia ja toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi jäisi lähinnä näiden kriteerien täyttymisen ja siitä suoraan johtuvan lohenkalastuksen kiellon toteaminen viranomaisten välillä tehtävässä sopimuksessa, ulkoministeriö katsoo, että myös nämä toimet olisivat ongelmattomat sopimuksentekovallan delegoinnin kannalta. Ulkoministeriö katsoo, että edellä mainitut toimet eivät sisältäisi edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan mainitsemia yksilön kannalta

kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia.

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esityksen käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi asianmukaista käsitellä myös sopimuksetekovallan delegointia. Lisäksi ulkoministeriö katsoo, että kalastussäännön hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta olisi hyvä saada perustuslakivaliokunnan lausunto ja ulkoministeriö ehdottaa, että tästä otettaisiin maininta hallituksen esityksen käsittelyjärjestysjakson loppuun.

Kalastussäännön voimaansaattaminen

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että uusi kalastussääntö saatettaisiin voimaan, muuttamalla kalastussopimuksen voimaansaattamislain 1 §:ää. Ulkoministeriö toteaa, että esitetty voimaansaattamistapa, jossa uusi kansainvälinen velvoite saatettaisiin voimaan aiempaa toista kansainvälistä sopimusta koskevaa voimaansaattamislakia muuttamalla, on poikkeuksellinen. Ulkoministeriö ehdottaa, että uuden kalastussäännön voimaansaattamisesta annettaisiin kokonaan oma voimaansaattamissäädöksensä. Samaan voimaansaattamissäädökseen voitaisiin sisällyttää ehdotetut säännökset alkuperäisen voimaansaattamislain asiasisältöisten säännösten muuttamisesta. Ulkoministeriö huomauttaa, että ehdotetusta säädöksestä puuttuu myös säännös, jossa todetaan, että kalastussäännön muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Samoin säädösehdotuksesta puuttuu säännös siitä, että kyseisen lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että lakiehdotus tarkastettaisiin vielä oikeusministeriön lain-tarkastuksessa.

Kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä noottienvaihdolla Norjan kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamissäädöksen kumoaminen

Kalastussopimuksen voimaansaattamislaisissa ei ole aikanaan mainittu erikseen kalastussäännön voimaansaattamista, vaan se on saatettu voimaan osana kalastussopimusta. Kuten lausunnon alussa on todettu, kalastussäännön voimassaoloa on kuitenkin vuonna 2022 jouduttu jatkamaan ja siitä noottienvaihdolla tehty sopimus on saatettu voimaan lailla ja asetuksella. Kyseisiin voimaansaattamissäädöksiin ei sisälly säännöstä niiden määräaikaista voimassaolosta 1.5.2024 asti. Näin ollen ulkoministeriö ehdottaa, että samalla, kun uusi kalastussääntö saatetaan voimaan, kumottaisiin myös laki kalastuksesta Tenojoen vesistöissä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä tehdystä sopimuksesta. Myöskin tätä koskeva säännös voitaisiin sisällyttää kalastussäännön voimaansaattamislakiin.

Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanossa Suomelle on annettu suosituksia saamelaiskulttuurin suojan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen ja kulttuuri-itsehallinnon vahvistamisesta. Näiltä osin ulkoministeriö viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa, joilla se on saattanut maa- ja metsätalousministeriön tietoon YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (E/C.12/FIN/CO/7), ihmisoikeuskomitean (CCPR/C/FIN/CO/7) ja rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CERD/C/FIN/CO/23) Suomelle antamia suosituksia.

Viimeisimmät saamelaiskulttuuriin liittyvät suositukset ovat YK:n lapsen oikeuksien komitealta, joka on Suomelle toukokuussa 2023 suositellut, että Suomi uudistaa saamelaisiin liittyvää lainsäädäntöään, erityisesti saamelaislasten kulttuuristen ja kielellisten oikeuksien osalta (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että YK:n ihmisoikeuskomiteassa on Suomen valtiota vastaan vireillä valitus numero 4377/2023, joka koskee kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklaa ja 26 artiklaa yksinään ja

yhdessä 1 artiklan ja 2(3) artiklan kanssa. Asia koskee lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistöissä ja sen vaikutuksia saamelaisen alkuperäiskansan perinteiseen lohenkalastuskulttuuriin.

Apulaisosastopäällikkö, ulkoasiainneuvos

Markku Lampinen

Lainsäädäntöneuvos

Annika Naskila

Jakelu Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi UM OIK-01, UM OIK-20, UM OIK-40, UM EUR-10, UM UE OSL