



Maa- ja metsätalousministeriö

Viite

VN/9788/2021, VN/9788/2021-MMM-1; VN/9706/2021, VN/9706/2021-MMM-1; VN/9706/2021, VN/9706/2021-MMM-1

Asia

**Ulkoministeriön lausunto MMM:n lausuntopyyntöihin liittyen Tenojoen kalastussäännön vuotta 2021 koskeviin täsmennyksiin sekä lohenkalastuksen määräaikaiseen kieltoon Tenolla**

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut ulkoministeriölle kolme lausuntopyyntöä, jotka koskevat pöytäkirjaa Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021, luonnosta Tenojoen sivuvesistöasetuksen väliaikaiseksi muuttamiseksi sekä luonnosta valtioneuvoston asetukseksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä.

Vuoden 2021 Suomen ja Norjan välisissä kalastussäännön poikkeusmääräyksiä koskevissa neuvotteluissa on yksimielisesti todettu lohikantojen voimakas heikentyminen. Tilanteen edellyttämien toimien osalta on todettu, että sopimuksen 5 artiklan mukaiset ennalta sovitut toimenpiteet ovat vaikutuksiltaan liian lieviä lohikantojen tilan heikkenemiseen nähden. Tästä syystä esitetään, että lohenkalastus kiellettäisiin rauhoittamalla lohi koko Tenojoen vesistössä kalastuskaudella 2021.

Lohenkalastuksen kiellosta on esitetty erikseen annettavaksi valtioneuvoston asetus, jossa säädettäisiin lohen rauhoittamisesta, sekä samalla niistä pyyntivälineistä ja –tavoista, jotka ovat kiellettyjä kalastuskaudella 2021. Kyseisessä asetuksessa säädettäisiin myös niistä Tenojoen vesistöön kuuluvista vesialueista, joilla asetusta sovelletaan. Lisäksi asetuksessa säädettäisiin, että lohi on rauhoitettu ja kalastus lohenpyyntiin soveltuvilla välineillä olisi kielletty 1.6.2021-20.8.2021. Lausuntopyyntöön valtioneuvoston asetukseksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä sisältyy myös Suomen ja Norjan toimivaltaisten viranomaisten välillä tehtäväksi esitetty pöytäkirja perustuen Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen kalastuksesta Tenojoen vesistössä 30. syyskuuta 2016 (Tenon kalastussopimus) 16 artiklaan koskien toimia erityistilanteissa.

Sivuvesistöissä tilanne edellyttää vastaavia toimia kuin Tenon pääuomassa. Tästä syystä myös sivuvesistöjen kalastusmääräykset olisi mukautettava siihen, että lohenkalastusta ei sallita Tenojoen vesistössä vuoden 2021 kalastuskaudella. Tämän esityksen mukaisesti sivuvesistöjä koskevan asetuksen pykälää muutettaisiin väliaikaisesti siten, että lohenkalastusta koskevia pykälää ei sovellettaisi kalastuskautena 2021, ja muun kalan pyyntiä koskevia pykälää tarkennettaisiin.

Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### **Toimivaltaisten viranomaisten välillä tehtäväksi esitetyt pöytäkirjat**

Lausuntopyyntöihin sisältyy kaksi Suomen ja Norjan toimivaltaisten viranomaisten välillä tehtäväksi esitettyä pöytäkirjaa. Toinen niistä on kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen (SopS 41-42/2017, Tenon kalastussopimus) 6 ja 7 artiklan nojalla neuvoteltu pöytäkirja Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021 (myöh. Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021 tehty pöytäkirja). Toisen pöytäkirjoista puolestaan todetaan perustuvan Tenon kalastussopimuksen 16 artiklaan koskien toimia erityistilanteissa (myöh. pöytäkirja Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan toimista erityistilanteissa).

Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021 tehdyssä pöytäkirjassa on kyse niin sanotusta sopimuskentekovalan delegoinnin perusteella tehdystä sopimuksesta, jolla viranomaisen sitoutuu Suomen hallituksen puolesta sopimukseen.

Koska sopimuskentekovalta pääsäännön mukaan kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa parlamentarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston kanssa, muille viranomaisille voidaan sopimuskentekovaltaa 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 lainsäätämisyjärjestyksessä 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. Viranomaisille osoitettu sopimuskentekovaltuutus voi näin ollen koskea lähinnä päävelvoitteen teknisiä tarkistuksia tai täydennyksiä taikka viranomaisten välisen yhteistoiminnan yksityiskohtien järjestämistä.

Edellä tarkoitetut sopimuskentekovalan delegointia koskevat tarkentavat määräykset sisältyvät Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklaan ja kalastuksesta Tenojoen vesistössä 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) sopimuskentekovalan 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...]

Ulkoministeriö toteaa, että Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021 tehtävä pöytäkirja, lukuun ottamatta sen 8. kohtaa, vaikuttaisi noudattavan Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklassa asetettuja delegoidun sopimuskentekovalan rajoituksia ja täsmennyksiä, samoin kuin

perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 5/2017 vp toteamia delegoinnin rajoituksia, eikä pöytäkirjan tekemiselle tältä osin olisi estettä.

Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021 tehdyn pöytäkirjan 8. kohta on otsikoitu ”Poikkeus 13 § - 15 §:sta” ja siinä todetaan, että ”Pykälien mukainen kalastus ei ole sallittu kalastuskaudella 2021, perustuen 16 artiklan pöytäkirjaan (tämän pöytäkirjan liitteenä)”. Kyseisessä pöytäkirjassa ei siis suoranaisesti määrätä lohenkalastuksen kiellosta, vaan viitataan pöytäkirjaan Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan toimista erityistilanteissa. Seuraavaksi läpi käytävistä syistä johtuen pöytäkirjasta tulisi kuitenkin poistaa sen 8. kohta, jossa viitataan pöytäkirjaan Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan toimista erityistilanteissa.

Pöytäkirjassa Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan toimista erityistilanteissa todetaan, että hallitusten valtuuttamat viranomaiset ovat Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan 2 momentin nojalla sopineet, että lohenkalastus Tenojoen vesistöissä ei ole sallittua kalastuskaudena 2021 ja, että päätöksen osapuolet saattavat lohenkalastuksen kiellon voimaan kansallisesti. Pöytäkirjalla muutettaisiin myös kalastussäännön 13-15 §:iä väliaikaisesti (kielto kalastaa kulkutusverkoilla, kieltä kalastaa lohta seisovilla pyydyksillä ja patokalastuksen kieltä kalastuskaudella 2021).

Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on erikseen tai yhdessä käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset. Artiklan 2 kohdan mukaan 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. Artiklan 3 kohdan osapuolten toimivaltaiset viranomaiset laativat yhdessä menettelytavat artiklan määräysten toimeenpanemiselle. Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo. Tenon kalastussopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä määräysten voimaansaattamistavaksi on esitetty kalastuslain (379/2015) 52 §:n mukaista valtioneuvoston asetusta, ja nyt käsillä olevassa tilanteessa on katsottu, että myös kalastuslain 55 §:n mukainen asetuksenantovaltuus kalojen rauhoituksesta tulisi sovellettavaksi.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole toimivaltainen taho toteamaan yhdessä Norjan toimivaltaisen viranomaisen kanssa Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaista tarvetta lohenkalastuksen kiellolle.

Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan 2 kohdassa (toisin kuin artiklan 1 kohdassa) viitataan osapuoliin eikä toimivaltaisiin viranomaisiin. Tenon kalastussopimuksen johdanto-osassa määritellään osapuoliksi Suomen tasavallan hallitus ja Norjan kuningaskunnan hallitus. Toimivaltainen taho toteamaan tarve lohenkalastuksen kiellolle, olisi siis Tenon kalastussopimuksen osapuolet eli Suomen ja Norjan hallitukset.

Ulkoministeriö katsoo lisäksi, että vaikka Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan nojalla voitaisiin päättää lohenkalastuksen määräaikaisesta kiellosta ja toimivaltaiset viranomaiset voisivat ryhtyä tällaisen kiellon valmisteluun ja

täytäntöönpanoon 16 artiklan 1 kohdan nojalla, niin maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole toimivaltaa sopia kieltoon liittyen kalastussäännön 13-15 §:ien väliaikaisestakaan muuttamisesta. Tämä johtuu siitä, että Tenon kalastussopimuksen 16 artiklassa ei ulkoministeriön näkemyksen mukaan ole ollut tarkoitus sopia sopimuksentekovallan delegoinnista eivätkä artiklan määräykset täytä edellä kuvattuja sopimuksentekovallan delegoinnille asetettuja yleisiä edellytyksiä. Myöskään Tenon kalastussopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä ei ole käsitelty 16 artiklan määräyksiä sopimuksentekovallan delegoinnin näkökulmasta.

Edellä sanottu huomioon ottaen, ulkoministeriö ehdottaa, että Suomen hallituksen ja Norjan hallituksen välillä tehtäisiin noottienvaihdolla tehtävä sopimus, jossa todettaisiin tarve ryhtyä Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan mukaisiin toimiin erityistilanteissa eli lohenkalastuksen kieltoon ja että nämä toimenpiteet täytäntöönpannaan kansallisilla säädöksillä. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan noottienvaihdolla ei tulisi muuttaa kalastussäännön 13-15 §:iä väliaikaisesti, vaan Tenon kalastussopimuksen 16 artiklassa mahdollistettu kalastuksen lopettaminen kokonaan voitaisiin toteuttaa kansallisilla säädöksillä, kuten Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislakia koskevassa hallituksen esityksessä on esitetty (HE 239/2016 vp, s. 49).

Noottienvaihdolla tehtävän sopimuksen tekemiseen tulisi hakea perustuslain 93 §:n mukaisesti valtuutus tasavallan presidentiltä ja noottienvaihdolla tehtävä sopimus tulisi perustuslain 95 §:n mukaisesti saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella.

### **Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi**

Nyt käsiteltävänä olevalla luonnoksella valtioneuvoston asetukseksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä kalastuskaudella 2021 on suora vaikutus eri väestöryhmiin ja niiden oikeuksien toteutumiseen, mukaan lukien Tenojoen alueen saamelaiseen alkuperäiskansaan. Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ilmenevine oikeuksineen.

Ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanoa valvovat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeuselimet ovat suositelleet Suomelle saamelaiskulttuurin suojan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, ja kulttuuri-itsehallinnon vahvistamista.

Kansalliset erityispiirteet, kuten Suomen tilanne, jossa asutus on saamelaisen kotiseutualueella yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä syistä muodostunut vuosisatojen aikana sellaiseksi, että saamelaiset ja muu väestö ovat asuttaneet osin samoja alueita ja harjoittaneet osin samoja elinkeinoja, tulee kuitenkin ottaa huomioon.

Ulkoministeriö nostaa esille määräaikaisen kalastuskiellon vaikutusten arvioinnin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen eri väestöryhmien osalta. Esityksen perustelumuiotiossa todetaan, että perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kiellon tarkoituksena olisi edistää kyseisessä pykälässä säädetyn ympäristövastuun toteutumista ja samalla turvata saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurimuodon harjoittamisen edellytyksensä sekä eri kalastusoikeuksien käytön kohteena olevia kalakantoja.

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin ulkoministeriö saattaa maa- ja metsätalousministeriön huomioon Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) täytäntöönpanoa valvovan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean viimeisimmät Suomelle antamat suositukset (E/C.12/FIN/CO/7) maaliskuulta 2021.

Suosituksissaan komitea ilmaisee huolensa siitä, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja hyökkäykset ”incursions” saamelaisten maille ovat heikentäneet heidän oikeuttaan ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, mukaan lukien poronhoito ja kalastus. Komitea on myös huolestunut siitä, ettei ole oikeudellista velvoitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat heidän maihinsa ja luonnonvaroihinsa.

Komitea kehottaa painokkaasti ”urges” Suomea toimimaan saamelaisten oikeuksien loukkausten osalta, jotta saamelaiset voivat säilyttää kulttuurinsa, elämäntapansa ja perinteiset elinkeinonsa. Tältä osin se suosittelee, että Suomi arvioi nykyisten lakien vaikutusta saamelaisten oikeuksiin tehden tarvittavat muutokset.

Lisäksi komitea kehottaa vahvistamaan saamelaisten oikeudellista tunnustamista alkuperäiskansana sekä oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi kansainvälisten normien mukaisesti.

Vastaavasti huomioon tulee ottaa kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvovan Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean viimeisimmät Suomelle antamat suositukset (CCPR/C/FIN/CO/7) maaliskuulta 2021.

Ihmisoikeuskomitea käsittelee suosituksissaan lainsäädäntö- ja politiikkaehdotusten ihmisoikeusvaikutusten arviointia ilmaisten huolensa systemaattisen lähestymistavan puuttumisesta vaikutusarviointeihin ja niiden vähäisestä tehokkuudesta muun muassa saamelaisten oikeuksien osalta. Ihmisoikeuskomitea suosittelee vahvistamaan mekanismeja lainsäädäntö- ja politiikkaehdotusten ihmisoikeusvaikutusten arvioimiseksi ennen niiden hyväksymistä, jotta voidaan varmistaa niiden yhteensopivuus yleissopimuksen kanssa.

Ihmisoikeuskomitea ilmaisee myös huolensa heikoista kriteereistä, joita käytetään arvioitaessa toimenpiteiden, mukaan lukien kehityshankkeiden, vaikutusta saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin. Nämä epämääräiset kriteerit ovat johtaneet siihen, että viranomaiset eivät ole käyneet tarkoituksenmukaisia neuvotteluja saamelaisten kanssa saadakseen heidän vapaan tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa.

Suosituksissaan ihmisoikeuskomitea toteaa, että Suomen tulisi tarkastella voimassa olevaa lainsäädäntöään, politiikkaa ja käytäntöjä, joilla säännellään toimintaa, jolla voi olla vaikutusta saamelaisten oikeuksiin ja etuihin, mukaan lukien kehityshankkeet ja kaivannaisteollisuuden toiminta, jotta voidaan käytännössä varmistaa saamelaisten tarkoituksenmukainen kuuleminen heidän vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi.

Suomen hallituksen tulee raportoida ihmisoikeuskomitealle edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanosta nopeutetussa menettelyssä viimeistään 26. maaliskuuta 2022.

Oikeuspäällikkö



Kaija Suvanto

Lainsäädäntöneuvos



Annika Naskila

Liitteet

-