MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 8.12.2016
Lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta
Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste HE 239/2016 vp.

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

Kuuleminen perustuslakivaliokunnassa

Hallituksen esityksen tavoitteena on saada eduskunnan hyväksyminen uudelle Tenojoen kalastussopimukselle Suomen ja Norjan välillä. Esitys sisältää lisäksi ehdotuksen sekamuotoiseksi voimaansaattamislaiksi, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, säädetään sopimuksen soveltamisen kannalta olennaisista seikoista ja kumotaan nykyisen Tenojen kalastussopimuksen hyväksymistä koskeva laki sekä ns. Tenojoen kalakorvauslaki.

Uuden kalastussopimuksen tarve

Tenojoen lohenkalastuksen yhteisellä säätelyllä maiden välillä on pitkät perinteet alueen rajasijainnista johtuen. Ensimmäinen yhteinen kalastussääntö annettiin vuonna 1873. Voimassa oleva vuoden 1989 kalastussopimus säädettiin vaikeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä ja se tuli voimaan 1.1.1990. Kalastussääntö rakentuu pitkälti ns. asuinpaikkaperiaatteen soveltamiseen, jonka mukaan laajimmat mahdollisuudet kalastukseen ovat Tenojoen jokilaaksossa vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoilla. Sen sijaan muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksia on merkittävästi rajoitettu.

Sopimuksen voimaantulon jälkeen lainsäädäntö sekä alueella toimivaltaiset kalastusviranomaiset ovat muuttuneet. Tarve uudelle kalastussopimukselle tunnistettiin jo 1990-luvun lopulla, jolloin sopimuksen uudistamisesta neuvoteltiin ensimmäisen kerran, ilman tulosta. Sopimusneuvottelujen käynnistymiselle uudestaan vuonna 2012 oli kaksi tärkeää syytä**: Tenojen lohikantojen heikentynyt tila** sekä **tarve muuttaa lohikantojen hoitotapa nykyisiä kansainvälistä velvoitteita vastaavaksi.**

Tenon lohikantojen tilasta on saatu uutta ja tarkempaa tietoa. Tärkein syy uuden sopimuksen uudistamiseksi on lohikantojen heikentynyt tila, jonka korjaaminen edellyttää tiukempaa kalastuksensäätelyä. Tenojoen vesistössä elää ja lisääntyy noin kolmekymmentä geneettisesti eriytynyttä kantaa, joista vain muutamat täyttävät niille määritellyt kestävyyden mittarit.

Lohikantojen hoitomenetelmät ovat kehittyneet huomattavasti. Nykyisen sopimuksen rakenne ei mahdollista joustavaa lohikantojen säätelyä. Nykyisen sopimuksen nojalla kalastusta ei voida säädellä lohikantakohtaisesti ja tavoitteellisesti kunkin kannan tilan edellyttämällä tasolla. EU:n yhteinen kalastuspolitiikka edellyttää, että kalastusta säädellään Tenolla siten, että säätelyn tavoitteet ovat yhteensopivia Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa kalakantojen elvyttämistä kestävää enimmäistuottoa (MSY, Maximum Sustainable Yield) ylittäville tasoille, mikä lohella on määritelty kutukantatavoitteiden avulla.

Tenojoen vesistössä ongelmat ovat liittyneet etenkin kolme tai neljä vuotta meressä kasvaneiden suurten lohien liian voimakkaaseen kalastukseen ja niiden saaliiden vähenemiseen pitkällä aikavälillä, etenkin vesistön latvalla sijaitsevissa sivujoissa. **Arvio Tenojoen lohikantojen tilasta perustuu pitkäaikaiseen ja useilla eri seurantatavoilla kerättyyn tutkimustietoon.** Tenon

lohikantojen tilaa on alettu arvioida kansainvälisen ja EU:n yhteisen kalastuspolitiikan käytännön mukaisesti suhteuttamalla eri sivujokiin nousseiden emolohien määrää asetettuun kutukantatavoitteeseen. Tällä hetkellä kutukantatavoitteiden täyttymistä arvioidaan kymmenelle sivujoelle sekä Tenon pääuomalle. Tuoreen tutkimusraportin mukaan vuonna 2015 kolme Tenon sivujokea täytti kutukantatavoitteen täysin. Kuusi muuta jokea jäi tavoitteista selvästi, alimmillaan vesistön latvaosissa tavoite täyttyi vain 25-30 prosenttisesti. Tulosten perusteella on nähtävissä, että lohikantojen kalastus ei ole kestävää ja lohikantojen monimuotoisuuden ja kestävän käytön turvaaminen edellyttää etenkin sellaisen kalastuksen vähentämistä, mikä kohdistuu heikoimmassa tilassa oleviin lohikantoihin.

Tutkimustiedon hyödyntämisen kannalta keskeistä on ollut se, että kehittyneen geneettisen tiedon perusteella on ollut mahdollista erottaa Tenojoen vesistön n. 30 erillistä lohikantaa sekä eri kantojen ja eri ikäisten lohien erilaiset vaellusajankohdat Tenon pääuomassa. Eri vuosina kerättyjen suomunäytteiden perusteella lohikantojen genetiikka ja vaellusajankohtien toistuvuus on havaittu hyvin pysyväksi. Geneettisen alkuperätiedon yhdistäminen nousulohien lukumäärän arviointiin sukeltamalla, videokuvaamalla tai kaikuluotaintekniikalla sekä saalistietoihin on mahdollistanut eri kalastuksen säätelyvaihtoehtojen vertailun kalastussopimusneuvottelujen kuluessa ja säätelyn kohdentamisen niin, että sen avulla on mahdollista tehokkaasti parantaa lohikantojen tila ja arvioida myös säätelyn vaikutuksia saaliin jakautumisen maiden ja eri kalastustapojen välillä.

Tutkimustieto osoittaa selkeästi sen, että tilanteen korjaamiseksi kalastusta on vähennettävä etenkin kalastuskauden alussa, jolloin heikoimmassa tilassa olevat lohikannat ovat sekakantakalastuksen kohteena Tenon pääuomassa. Tästä syystä kalastusrajoituksia on välttämätöntä kohdistaa laajasti myös perinteisiin pyyntimuotoihin, etenkin kulkutuskalastukseen.

Lohikantojen tilaa arvioitaessa on myös vertailtu eri menetelmien antamaa kuvaa lohikantojen vaihtelusta. Videokuvaukseen ja sukelluslaskentaan perustuvien emokalamäärien arvioinnin on havaittu antavan samankaltaisen kuvan lohikantojen vaihtelusta. Saalismäärien arviointi on yksi osa Tenojoen lohikantojen tilan arviointia, mutta käsitys lohikantojen tilasta perustuu tämän lisäksi useisiin muihin seurantatapoihin. Saalistietojen arvioinnissa käytetään myös sitä varten kehitettyjä menetelmiä vastaamattomuuden ja puutteellisten vastausten merkityksen arvioimiseksi.

Sopimusneuvottelut

Noin viisi vuotta kestäneet neuvottelut olivat erittäin haastavat ja yhteisten näkökantojen löytäminen oli vaikeaa, sillä ratkaisuissa tuli sovittaa yhteen molempien maiden erilaiset kalastusoikeusjärjestelmät, valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja useiden kalastajaryhmien ristikkäiset intressit. Sopimuksen ja kalastussäännön määräyksillä rajoitetaan pääasiassa lohen kalastusta.

Kalastusmääräyksiä koskeneissa neuvotteluissa keskeisiä kysymyksiä olivat perinteisten pyyntimuotojen kalastusajat, kalastusmatkailulupien kiintiöiminen sekä mahdollisuus kalakantoihin liittyvän tarpeen vaatiessa mukauttaa säännön määräyksiä joustavasti ja nopeasti. Tenojoen lohikantojen lisääntymisalueista noin 2/3 sijaitsee Norjan valtion alueella. Tenojoesta kalastetusta lohisaaliista kuitenkin noin puolet otetaan Suomen puolelta. Tenojoella käyvistä kalastusmatkailijoista suurin osa tulee Suomesta, sillä noin 95 % luvista ostetaan Suomesta. Norjan yhtenä neuvottelutavoitteena olikin saada suomalaisten kalastusmatkailijoiden määrää sekä heidän aiheuttamaansa kalastuspainetta pienemmäksi, sillä suomalaisen kalastusmatkailun koettiin haittaavan Norjan paikallisten kalastusta. Kalastusmatkailuun liittyvä intressi oli lähinnä Suomella.

Yhteisestä säätelyjärjestelmästä neuvoteltaessa vaikeutena oli muun muassa se, että Norjassa Tenojoen alueella kalastusoikeuden perusteet määräytyvät täysin erilaisista lähtökohdista kuin Suomessa. Norjassa vesialueen omistaa valtio. Norjan ns. Tenolaki antaa täyden kalastusoikeuden sellaisille Tenojokivarren läheisyydessä alle kahden kilometrin päässä joen rannasta sijaitsevien tilojen omistajille, jotka asuvat tilallaan ja tuottavat vähintään 2 000 kiloa heinää tai vastaavan määrän muuta kuitua vuodessa. On huomattava, että vain yksi henkilö tilaa kohden voi saada kalastusoikeuden. Myös Tanan ja Karasjoen kuntalaisilla on lakiin perustuva oikeus edullisen vapakalastusluvan hankkimiseen.

Suomalainen vesialueen omistukseen eli käytännössä kiinteistön omistukseen kytketty kalastusoikeus on norjalaisille vieras lähtökohta. Myös ajatus siitä, että kiinteistön omistaja voi asua muualla kuin kyseisellä kiinteistöllään ja silti omata kalastusoikeuden, muodosti hankalan asetelman neuvotteluissa. Lisäksi alueen erityispiirteenä ovat lukuisat erityisperusteiset kalastusoikeudet, joita tiloille on annettu niiden perustamisasiakirjoissa tai ylimuistoisen nautinnan perusteella. Suomessa Tenojoen varren alkuperäiset, elinkelpoiset kiinteistöt ovat vuosikymmenten aikana jakautuneet pienempiin osiin ja kiinteistön omistajien määrä on kasvanut. Isojaossa kruunun uudistaloista on muodostettu Utsjoelle runsas 100 tilaa. Tästä on eri vaiheiden kautta on tultu nykytilanteeseen, missä Utsjoella on yli 2100 tilaa, joista n. 420 ei kuulu kalastusoikeutta. Tämä ns. ”poikimisilmiö” on aiheuttanut huolta Norjassa. Erityisesti Norjan paikallisväestössä pelkona on ollut, että Tenojoen varresta muodostuu muualta tulleiden kiinteistönomistajien mökkikylä.

Suomen neuvotteluvaltuuskunnan jäsenistä puolet edusti viranomaistahoja ja puolet Tenojokilaakson paikallisia tahoja. Valtuuskunnassa olivat edustettuina osakaskuntien edustajat, matkailuyrittäjät sekä saamelaiskäräjät. Lisäksi valtuuskunnalle oli nimetty asiantuntijoita mm. Utsjoen kunnasta, Luonnonvarakeskuksesta, kalatalousjärjestöistä ja osakaskunnista. Valtuuskuntien neuvotteluissa paikallisilla edustajilla oli mahdollisuus keskustella säätelyn yksityiskohdista myös keskenään. Syksyllä 2015 saavutetun säätelykompromissin keskeiset elementit pohjautuvatkin juuri paikallisten välisiin keskusteluihin.

Sopimuksen tavoite ja keskeinen sisältö

Sopimuksen tavoitteena on Tenojoen kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävän käytön ja hoidon edistäminen siten, että monimuotoisuus turvataan ja vesistön tuotantokapasiteettia voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Kalastuksen säätelyn tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon, mukaan lukien perinteinen tietämys sekä ennalta varautumisen periaatteeseen. Kalavarojen säilyttämisessä ja hyödyntämisessä on kiinnitettävä huomiota kaikkiin kalastusintresseihin ja erityisesti paikallisiin kulttuuriperinteisiin perustuvaan kalastukseen.

Edellä sanottujen tavoitteiden toteuttamiseksi uusi kalastussopimus sisältää kolme merkittävää uudistusta:

1) Lohikannoille laaditaan maiden yhteinen ***hoitosuunnitelma*****,** joka toimii lähtökohtana Tenojoen vesistön ***kantakohtaisessa ja tavoitteellisessa*** lohikantojen *säätelyssä*.

2) Toinen uudistus liittyy kalastuksen säätelyn ***joustavoittamiseen*****.** Sopimuksen kalastussäännön määräykset ovat voimassa lähtökohtaisesti yhden lohisukupolven ajan kerrallaan ja voimassaoloaikana kalastuksen säätelyä voidaan joustavasti mukauttaa sekä tiukemmaksi että lievemmäksi kalakantojen tilan mukaisesti ja mahdollisia toimenpiteitä on myös sovittu ennalta osaksi kalastussääntöä.

3) Kalastuksen säätely edellyttää maiden ***tiiviimpää seuranta- ja tutkimusyhteistyötä***. Esimerkiksi saalistietojen keräämistä on tarpeen yhtenäistää ja kutukantatavoitteiden täyttymistä seurata yhteisen seurantaohjelman puitteissa.

Kalastussopimukseen kuuluvan kalastussäännön määräyksiä sovelletaan Tenojoen ja Inarinjoen rajajokiosuudella. Tenon pääuoman lohenkalastus on sekakantakalastusta, joka kohdistuu kaikkiin kalastuksen harjoittamisajankohtana siinä liikkuviin lohikantoihin, riippumatta siitä ovatko kalastettavat lohet suomalaisesta vai norjalaisesta sivujoesta tai rajajokiosuudelta. Tästä syystä kalastusta varten on laadittu yhteinen kalastussääntö olennaiseksi osaksi kalastussopimusta. Norjalle kuuluvalla Tenojoen vesistön jokisuun ja rajajokiosuuden välisellä osalla lohenkalastus on myös sekakantakalastusta, eivätkä siellä sovellettavat kalastusmääräykset eivät voi olla lievempiä kuin rajajokiosuudella voimassa olevat määräykset.

Sopimuksen 3 artiklan mukaisesti Suomi ja Norja sitoutuvat antamaan kansallisia säännöksiä ja määräyksiä Tenojoen vesistön sivuvesistöjen lohennousualueiden osalta kalakantojen suojelun ja kestävän käytön turvaamiseksi. Sivuvesien lohennousualueiden kalastussäännösten laadinnassa lähtökohtana on maiden yhteinen hoitosuunnitelma ja säännösten tulee täyttää kestävän lohikantojen hyödyntämisen vaatimukset, jotta riittävän emokalamäärän säilyminen kutuaikaan saakka saadaan varmistettua. Koska uuden kalastussopimuksen lähtökohtana on joustava ja tavoitteellinen kalastuksen säätely, sivuvesien kalastussäännöksiä on tarkasteltava joki- ja lohikantakohtaisesti. Tästä syystä sivuvesille ei ole asetettu vaatimusta yhtä voimakkaista kalastusrajoituksista kuin Tenon pääuomassa, vaan kantakohtaiset kalastusmääräykset voivat olla myös pääuomaa lievempiä, mikäli kyseisen sivujoen lohikannan tila sen sallii. Esimerkiksi nykyinen kalastuspaineen taso on mahdollista säilyttää, mikäli jokikohtainen kutukantatavoite täyttyy.

Kalastusrajoitukset perusoikeuksien kaventajina ja ympäristövastuun toteuttamiskeinoina

Sopimuksen olennaisena osana olevan kalastussäännön määräykset rajoittavat perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaista omaisuudensuojaa nauttivan kalastusoikeuden käyttöä, perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyä saamelaiskulttuurin suojaa sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta.

Omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996). Vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, jolla on lähtökohtainen valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Hyödyntämisen kohteena olevat kalat ovat juridisesti isännättömiä esineitä, kunnes niihin hankitaan omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla.

Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella. Erityisesti arvioidessaan yleiskalastusoikeudesta seuraavia rajoituksia vesialueen omistajan oikeuksiin perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon sen, että vesistössä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 8/1996 vp, s. 3/I).

Arvioidessaan voimassa olevaa kalastuslakia koskenutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta katsoi, että kalastusrajoitusten säätämistä koskeneiden asetuksenantovaltuussäännösten yhteyteen tulisi säätää yleinen kalalajeihin ja -kantoihin kohdistuva vaarantamiskielto tai huolehtimis- taikka suojeluvelvoite (PeVL 58/2014 vp s. 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan se olisi omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti eduskunta lisäsi kalastuslain 52 §:ään uuden ensimmäisen momentin, jonka mukaan ” Valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön on osaltaan huolehdittava kalavarojen kestävän käytön ja hoidon toteuttamisesta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi.” Kalastusoikeus ei siis missään muodossa ole täysin rajoittamaton, vaan on voimassa kalastuslain 5 §:n mukaisesti sellaisena, millaiseksi se kalastuslain järjestelmän kautta muotoutuu.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu edellä kuvatulla tavalla sekä julkiseen valtaan että yksityisiin tahoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan säännöksellä ei perusteta yksilöittäin kohdennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina omaisuudensuojasäännöksellä ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 44/2010 vp, PeVL 20/2010).

Kalastusrajoituksilla on liityntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Rajoituksia tulee tarkastella omaisuuden käyttörajoituksena myös siitä näkökulmasta, että perustuslakivaliokunta on katsonut maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteisen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan oikeuden kalastaa olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp ja PeVL 30/1993 vp). Lisäksi saamelaisille on alkuperäiskansana turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä turvataan myös saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen harjoittaminen.

Sopimuksen sisältämiä kalastusrajoituksia tulee arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVM 24/1994 vp, PeVL 8/1996 vp): rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Tenon kalastussopimuksen kalastusmääräysten arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta

Sopimuksen ja sen kalastussäännön sisältämien kalastusrajoitusten tarkoituksena on turvata lohikantojen kestävä hyödyntäminen ja hoito sekä kantojen moninaisuus. Tarkoitukseen tulee pyrkiä parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon sekä suunnitelmalliseen hoitoon perustuvalla sääntelyllä siten, että lohikantojen hoitotavoitteet saavutetaan ja niitä ylläpidetään pitkällä aikavälillä. Tämä tarkoitus kytkeytyy läheisesti perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen,

jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Rajoitusperusteet ovat siten kiistatta perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä.

Lupajärjestelmä

Sopimus ja sen kalastussääntö rajoittavat kalastusoikeuden sisältöä eli omaisuudensuojaa ensinnäkin siten, että sopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa edellytetään jokaisen rajajokiosuudella kalastavan lunastavan erityisen kalastusluvan, joita koskevat tarkemmat määräykset ovat kalastussäännössä (2 ja 4 §:ssä). Velvoite koskee myös kalastusoikeuden omistajia.

Sopimukseen perustuvia kalastuslupatyyppejä olisi Suomessa viisi. Laajimmat kalastusmahdollisuudet sisältyisivät Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden niin sanottuihin paikkakuntalaislupiin, jotka ovat voimassa kalastuskauden kerrallaan. Muualla asuvat kalastajat voisivat lunastaa vuorokauden voimassaolevia vene- ja rantakalastuslupia, joiden määrä on kiintiöity ja jaettu maiden kesken. Enintään kolmasosa Suomelle kuuluvista vene- ja rantakalastusluvista voitaisiin varata Tenojokilaakson ulkopuolella asuville kalastusoikeuden haltijoille ja tällaisesta lupakiintiöstä lunastettuihin lupiin kuuluisi paremmat lupaehdot kuin kalastusoikeutta omistamattomien lupiin.

Kalastusoikeuteen kuuluvaa oikeutta määrätä kalastusoikeuden käytöstä, kuten oman kalastusoikeuden nojalla ulkopuolisille myytävistä luvista sekä niiden ehdoista ja määristä, on myös rajoitettu kyseisillä määräyksillä. Rajajokiosuudella edellytettävä kalastuslupa perustuisi siis valtiosopimukseen, ei vesialueen omistajan myöntämään kalastuslupaan. Toisaalta kalastusoikeuden haltija voisi edelleen esimerkiksi vuokrata kalastusoikeutensa eteenpäin. Kalastuslupaa koskevat määräykset ovat tarkkarajaisia ja täsmällisesti määritettyjä.

Erityinen kalastuslupajärjestelmä on tarpeen, jotta rajajoen kalastus saadaan järjestettyä kestävästi ja hallitusti, lähtökohtaisesti samoilla ehdoilla molemmin puolin jokea ja jotta kalastusta voidaan valvoa. Lailla säädettävän lupajärjestelmän muodostamalla kalastusoikeusrajoituksella on siten olemassa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja painava yhteiskunnallinen tarve. Esitetyn voimaansaattamislain 10 §:ssä ehdotettu hinta paikallisten kalastusoikeuden haltijoiden luville on varsin kohtuullinen ottaen huomioon, että se mahdollistaa omistetun kalastusoikeuden puitteissa kaikkien sallittujen kalastustapojen käytön koko kalastuskauden ajan. Myöskään ulkopaikkakuntalaisten omistajien maksamien vuorokausilupien hintaa ei voida pitää kohtuuttomana, sillä hinnoille on esitetty enimmäiskatto kalastuskautta kohden. Ottaen huomioon lisäksi sen, että lupatuloina kertyneet varat käytettäisiin muun muassa korvausten maksamiseen kalastusoikeuden haltijoille, voidaan lupajärjestelmän muodostamia rajoituksia pitää oikeasuhtaisina sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden.

Pyyntirajoitukset

Kalastussäännön 6 §:ssä säädetään sallituista pyyntivälineistä, 10–12 §:ssä vapakalastuksen harjoittamista koskevista tarkemmista pyyntiväline- ja aluerajoituksista, 7 §:ssä yleisestä viikkorauhoituksesta, 8, 13–15 ja 17 §:ssä sallituista kalastusajoista, 4 luvussa pyydyksiä koskevista teknisistä määräyksistä. Kalastussäännön sisältämät pyyntirajoitukset on suunniteltu mahdollisimman tarkkaan luotettavaan tutkimustietoon pohjautuen, jotta niillä saadaan tarvittava vaikutus heikkojen lohikantojen elvyttämiseen.

Tenon lohikantojen heikko tila on seurausta liian runsaasta kalastuksesta, koska ihmistoiminnan vaikutus vesistöön on muuten hyvin vähäinen. Tenon lohisaaliit ovat pienentyneet 2000-luvun alun jälkeen aiempaan tasoon verrattuna ja seurantatietojen perusteella eräiden sivujokien lohikantojen tila on hyvin heikko. Suurikokoisten lohien määrässä on havaittu tasaista vähenemisestä vuodesta toiseen. Kalastuskuolevuuden vähentäminen 30 % nykyisestä on *välttämätöntä* kantojen elvyttämiseksi kalastusta kestävälle tasolle. Käytännössä se edellyttää kalastusaikojen eli sallittujen kalastuspäivien voimakkaampaa leikkaamista. Nykyisen kalastuskauden alussa ja

lopussa on päiviä, jolloin kalastus ei ole tehokasta. Tästä syystä kalenteripäivinä lasketut vähennykset pyyntiajoissa ovat selvästi suurempia kuin kalastuskuolevuuteen tarvittava vähennys. Kalastuskausi säilytetään kuitenkin yhtenäisenä.

Kalastussäännön sisältämät pyyntirajoitukset ovat tarkkarajaisia. Rajoitusten taustalla on kiistatta painava yhteiskunnallinen tarve eli lohikantojen elvyttäminen, suojelu ja niiden käytön saattaminen kestävälle pohjalle. Kalastuksen säätelytoimet on kohdistettu luotettavaa, tarkkaa ja pitkältä aikaväliltä saatua tutkimustietoa hyödyntäen kantojen vahvistumisen kannalta tehokkaiksi. Sopimuksen olennaisena osana oleva kalastussääntö ja sen rajoitukset ovat voimassa määräajan kerrallaan, ja rajoituksia voidaan sopimuksen 6 ja 7 artiklan nojalla mukauttaa lievemmiksi kalakantojen tilan niin salliessa. Rajoitusten määräaikaisuuden voidaan katsoa lieventävän kalastusoikeuden haltijalle melko voimakkaista kalastusrajoituksista koituvaa haittaa. Ottaen huomioon, että biologiset tosiasiat olisivat puoltaneet jopa voimakkaampia kalastusrajoituksia jos lohikannat olisi haluttu elvyttää nopeasti ja tehokkaasti, voidaan katsoa että esitetyt rajoitukset ovat oikeassa suhteessa perusoikeutena suojattuun kalastusoikeusomaisuuteen sekä elinkeinonvapauteen ja saamelaisen kulttuurin suojaan.

Kalastusoikeuden haltijoiden yhdenvertaisuus

Kalastusrajoitukset kohdentuvat eri tavalla kalastusoikeuden haltijaan riippuen siitä, missä tämä asuu. Vakinaisen asuinpaikan perusteella määräytyvä oikeus paikkakuntalaisluvan ostamiseen tarkoittaa käytännössä sitä, että vain yleisen paikkakuntalaisluvan lunastaneella kalastusoikeuden haltijalla on mahdollisuus käyttää kaikkia Tenojoen kalastussäännössä sallittuja pyyntimenetelmiä eli myös tehokkaita, perinteisiä verkkopyydyksiä. Lisäksi kalastussäännön mukaan paikkakunnalla vakinaisesti asuvat, kalastusoikeutta omistamattomat voivat lunastaa koko kaudeksi vapakalastusluvan.

Lähtökohtaisesti kalastusrajoitukset tulisi kohdistaa kalastusoikeuden haltijoihin perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti riippumatta tämän asuinpaikasta, jonka jokainen voi valita vapaasti. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan sinänsä estä erilaisten ryhmien kohtelua eri tavalla tai asettamista lainsäädännössä eri asemaan samanlaisessa tilanteessa, jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunta on johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimukset, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 11/2012 vp, PeVl 37/2010, PeVM 11/2009 vp). Tenojokilaakso kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Vesialueen omistukseen perustuvista kalastusoikeuksista osuuslukujen perusteella laskien 35 % kuuluu Tenojokilaaksoissa vakinaisesti asuville. Tämän lisäksi useiden omistajien hallinnassa olevien jakamattomien tilojen hallussa on 30 % kalastusoikeuksista ja tästä suuri osa on Tenonjokilaaksoissa asuvien omistajien hallussa. Muualla asuville kuuluu 25 % osuusluvusta. Loppu 10 % osuusluvusta on valtion ja yhteisöjen hallussa.

Rajoitusten kohdentamista eri tavalla kalastusoikeuden haltijan asuinpaikasta riippuen voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä yhtäältä siksi, että ympäristövastuun toteuttaminen täysimääräisesti edellyttäisi lähtökohtaisesti perinnepyydysten käytön kieltämistä rajajokialueella väliaikaisesti kokonaan. Toisaalta saamelaisten kulttuuriperinteen suoja puoltaa sitä, että kulttuuriin olennaisella tavalla kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa edes jossain määrin ilman, että perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen häviävät. Vaikka noin kolmasosa ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista on saanut oikeutensa suoraan perintönä paikkakunnalla asuvalta ja on siten todennäköisesti saamelaista alkuperää, ei rajoituksia katsottu voitavan kohdentaa saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmän perusteella, sillä kyseinen määritelmä liittyy ainoastaan saamelaiskäräjien vaalin toteuttamiseen. Subjektiivisia oikeuksia ei ole muussakaan lainsäädännössä kytketty saamelaisuuteen. Vaaliluettelo ei ole luettelo siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia tai kuinka monta saamelaista Suomessa on, vaan salassa pidettävä vaaliluettelo antaa tietoa siitä, kuinka moni henkilö on hakeutunut äänioikeutettuna

saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan luetteloon. Vakinaisen asuinpaikan voidaan katsoa tässä tapauksessa muodostavan hyväksyttävän perusteen sille, että pyyntimuotoja koskevat rajoitukset ovat lievempiä paikkakunnalla asuville henkilöille, joiden normaaliin elinpiiriin Tenojoen kalastus liittyy kiinteästi ja joille kotitarvekalastus tai kalastusmatkailuelinkeino on tärkeää toimeentulon kannalta.

Nykyisen sopimuksen kalastussäännön määräykset ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuksien haltijoiden osalta johtivat perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan (PeVL 13/1989 vp s. 6) omistamisen merkityksettömyyteen, sillä heidän maksama hinta kalastuskortista on satakertainen verrattuna paikkakunnalla asuviin, vain vapa ja viehe ovat sallittuja kalastusmuotoina ja lisäksi oman veneen käyttö on heiltä kielletty. Ulkopaikkakuntalaisia kalastusoikeuden haltijoita koskevat nykyisin käytännössä samat rajoitukset kuin ketä tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvaa henkilöä, jolla ei ole kalastusoikeutta. Edellä todettu koskee niitä ulkopaikkakuntalaisia omistajia, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa muulla tavoin kuin perintönä paikkakunnalla asuvalta. Tämän kalastajaryhmän asemaa onkin uudessa sopimuksessa pyritty parantamaan siten, että heidän kalastusoikeuttaan suojaavan perusoikeuden ydin jäisi koskemattomaksi.

Uuden sopimuksen mukaan heillä on mahdollisuus lunastaa kalastuslupia erityisestä kiintiöstä. Voimaansaattamislakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin tarkemmin tämän lupakiintiön käytöstä ja 10 §:ssä hinnoittelusta. Näiden lupien nojalla kalastavalla kalastuskausi alkaisi samaan aikaan kuin paikallisilla, joskin se loppuisi samaan aikaan kuin matkailukalastajilla. Kiintiöön kuuluvalla luvalla saisi kalastaa koko vuorokauden toisin kuin tavallisella rantakalastusluvalla. Lisäksi heitä ei koskisi paikallisen soutajan käyttöpakko venekalastuksessa lukuun ottamatta Alakönkään aluetta, jossa turvallisuussyistä edellytetään paikallista soutajaa. Uuden sopimuksen mukaan ulkopaikkakuntalaisilla kalastusoikeuden haltijoilla olisi myös mahdollisuus rekisteröidä oma kalastusvene. Myös lupahinnoittelussa omistajille asetetaan edullinen lupahinta verrattuna matkailijoiden lunastamiin vene- ja rantakalastuslupiin tai paikkakunnalla asuvien vapakalastuslupaan. Uudistusten tosiasiallinen merkitys kyseisen kalastajaryhmän asemaan käytännössä sisältää kuitenkin jossain määrin epävarmuustekijöitä, sillä pelkona on, että kiintiöidyt luvat eivät riitä kysytyimpänä sesonkiaikana kaikille kalastamaan tuleville, etenkään koska myös vapakalastuksen määrää on tarpeen rajoittaa lohikantojen suojelun toteuttamiseksi.

Saamelaiskulttuurin suoja

Sopimuksen johdanto-osassa Norjan ja Suomen valtiot tiedostavat saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja luonnonvarojen merkityksen saamelaisille alkuperäiskansana, viittaavat kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklaan sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen. Sopimuksessa on useita säännöksiä perinteisen tietämyksen hyödyntämisestä, paikallisen kalastuskulttuurin huomioon ottamisesta, paikallisten osallistumisesta hoitosuunnitelman laatimiseen ja kalastussääntöjen vaikutusten seuraamiseen. Sopimuksen voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä esitetään paikallisen seurantaryhmän asettamista, jonka keskeisenä tehtävänä olisi toimia alueen kalastusoikeuden haltijoiden ja muiden sidosryhmien näkemysten yhteensovittajana ja perinteisen tietämyksen ja näkemysten välittäjänä suhteessa hallintoviranomaisiin ja tutkimuslaitoksiin. Ryhmä arvioisi osaltaan sopimuksen kalastusrajoitusten vaikutuksia.

Saamelaiskulttuuria pyritään suojaamaan sopimuksessa siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista rajoitetusti. Nämä suhteellisen tehokkaat pyyntimuodot ovat yleensä vaelluskalajoissa kiellettyjä. Koska kalastuspainetta on selkeästi vähennettävä, rajataan perinnepyydysten käyttöoikeus asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti vain paikallisille, joista suurin osa on saamelaisia. Nykytilanteeseen verrattuna niiden kalastusoikeuden haltijoiden, jotka asuvat alueen ulkopuolella ja jotka ovat saaneet oikeutensa perintönä suoraan paikkakunnalla asuvalta henkilöltä,

kalastusmahdollisuudet kaventuvat. Kyseisellä ryhmällä ei olisi enää oikeutta käyttää perinteisiä pyyntimenetelmiä.

Saamelaiskulttuuria suojataan myös elvyttämällä lohikantoja varsin maltillisella aikajänteellä noin kahden lohisukupolven eli reilun kymmenen vuoden ajanjaksolla ja tavalla, joka mahdollistaa perinnepyynnin harjoittamisen. Myös säätelyn tavoitteena oleva lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten jatkuvuutta tulevaisuudessa.

Laajoilla kalastusmahdollisuuksilla on merkitystä saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää kulttuuriinsa kuuluvaa perinteistä elinkeinoa. Tenojokilaakson asukkaiden (eli myös sellaisen henkilöryhmän, jolla ei ole kiinteistön omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta) mahdollisuuteen lunastaa edullinen kalastuslupa rajajokeen kohdistuu myös tietynlainen luottamuksensuoja suhteessa tuon mahdollisuuden pysyvyyteen. Norjassa kyseinen oikeus on säädetty kansallisessa Tenolaissa, minkä vuoksi Norja halusi pitää kiinni kyseistä lupatyypissä myös nyt neuvotellussa sopimuksessa. Suomessa käytäntö perustuu valtiosopimukseen. Suomen puolella kyseisiä lupia lunastetaan noin 350 kappaletta vuosittain. Edellä mainituista syistä on tarpeen säätää jatkossakin kyseisen alueen asukkaiden oikeudesta edulliseen vapakalastuslupaan alueella.

Korvauskysymykset

Nykyisen Tenon kalastussopimuksen eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta otti kantaa sopimuksesta aiheutuvien rajoitusten korvauskysymykseen. Valiokunta piti tärkeänä selvittää täsmällisesti, missä määrin kalastussäännön rajoitukset vaikeuttavat paikallisen väestön toimeentulomahdollisuuksia. Valiokunnan mukaan menetykset tuli korvata kohtuullisesti ja myös muiden kalastukseen oikeutettujen asema tuli järjestää kohtuulliseksi.

Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991), jäljempänä *Tenon kalakorvauslaki*, tuli voimaan 1.4.1991. Laissa säädetään valtiolle korvausvelvollisuus siltä osin kuin kalastussäännössä oleva määräys estää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttömahdollisuuksia. Korvausta ei suoriteta pyydysten rakennetta, käyttöaikaa tai käyttötapaa koskevista rajoituksista, jos kalastusoikeuden haltija voi tai on voinut rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sellaiset rajoitukset, jotka yleisen kalastuslainsäädännön nojalla ovat korvauksettomia, ovat myös Tenojoella korvauksettomia.

Kalakorvauslain mukaiset toimitukset ovat edelleen kesken. Lain voimaantulon jälkeen Maanmittauslaitos antoi toimitusmääräyksen lunastustoimitukseen korvausten määräämiseen koskien lain kohdealuetta kokonaisuudessaan. Toimituksen laajuuden vuoksi toimitus päätettiin kuitenkin suorittaa lohkokunnittain osatoimituksina. Korvaustoimitusten tekeminen ja loppuunsaattaminen edellyttää erityisperusteisten kalastusoikeuksien kiinteistönmääritystoimitusten päätösten tulemista lainvoimaisiksi muutoksenhakutuomioistuimissa.

Voimaansaattamislakiehdotuksen 18 §:n 2 momentissa ehdotetaan kalakorvauslain kumoamista ja 3 momentissa siirtymäsäännöstä, jonka mukaan lakia sovellettaisiin kuitenkin keskeneräisiin toimituksiin, jolloin mahdollisia oikeudenmenetyksiä ei syntyisi. Hallituksen esitys ei sisällä ehdotusta uusien korvaussäännösten säätämisestä. Tenon kalastussopimuksen sisältämät kalastusrajoitukset ovat Tenon lohikannoista olemassa olevan tieteellisen tutkimustiedon perusteella välttämättömiä lohikantojen tilan elvyttämiseksi. Rajoitukset on kohdennettu tarkasti käyttäen hyväksi olemassa olevaa tutkimustietoa siten, että niillä voidaan saavuttaa tavoitteena oleva, välttämätön 30 %:n vähennys kalastuskuolleisuuteen ja siten noin kymmenen vuoden

ajanjaksolla saattaa kannat kestävälle tasolle. Ehdotettujen kalastusrajoitusten perustana on viime kädessä perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Koska vastuu ympäristöstä kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan kaikille ja koska perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta, ei esitykseen ole katsottu perustelluksi sisällyttää säännöstä kalastusrajoitusten mahdollisesti aiheuttamien menetysten korvaamisesta. Kalakantojen tilaan perustuvia kalastuslain nojalla asetettuja kalastusrajoituksia ei korvata myöskään sopimusalueen ulkopuolella, joten erityisen korvausjärjestelmän säätäminen asettaisi kalastusoikeuden haltijat keskenään erilaiseen asemaan sekä voisi jatkossa nostaa viranomaisen ja lainsäätäjän kynnystä toteuttaa kalakantojen tilan vuoksi välttämättömiä kalastuksensäätelytoimenpiteitä.

Sopimuksentekovallan delegointi kalastussäännön dynaamisuuden mahdollistajana

Sopimuksen 6 ja 7 artikla sisältää sopimuksentekovallan delegoinniksi katsottavia sopimusmääräyksiä. Määräysten nojalla hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi tai jos kalakantojen tila sen sallii. Kalastussäännöstä poikkeavilla määräyksillä tarkoitetaan sekä kalastussääntöä ankarampia että sitä lievempiä määräyksiä. Valtuutuksen nojalla voidaan esimerkiksi myöhentää sallitun kalastuskauden alkua biologisten olosuhteiden niin vaatiessa tai aikaistaa olosuhteiden sen salliessa. Määräystenantovaltuus on sidottu erityisesti biologisiin olosuhteisiin ja kalastussopimuksen tavoitteen saavuttamiseen.

Määräys katsottiin tarpeelliseksi, jotta kalakantojen tilassa tapahtuviin muutoksiin voitaisiin reagoida riittävän nopeasti ja joustavasti. Tärkeänä pidettiin myös mahdollisuutta vuosittain arvioida erityisesti kalastuskautta ja rauhoitusaikoja koskevia määräyksiä suhteessa kalakantojen tilasta saatavaan uuteen tietoon. Kalastussäännöstä poikkeavat määräykset voidaan tarvittaessa rajata koskemaan vain kalastusalueen tiettyä osaa, kalastuskauden osaa taikka yksittäistä kalastustapaa. Määräykset annetaan määräajaksi enintään kolmeksi kalastuskaudeksi kerrallaan.

Delegointia koskeva sopimusmääräys kuuluu lainsäädännön alaan (PeVL 16/2004 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/201 vp0, PeVL 14/2014 vp, PeVL 66/2014 vp). Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen.

Perustuslaissa ei ole sopimuksentekovallan siirtämistä koskevia säännöksiä, mutta perustuslain perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille. Sopimuksentekovallan perustamiselle on tällöin asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla 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.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan koskien vastaavantyyppistä delegointimääräystä sisältävää Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta (PeVL 14/2010 vp) todennut seuraavasti: ”Sopimuksentekovallan sisältöä on kuitenkin rajattu sitomalla se kalastussäännön tarkoitukseen

sekä kalakantojen tilaan. Ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuutus voi tällöin koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Tällaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle kalakantojen vuosittaisen vaihtelun vuoksi, sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta huomauttaa siitä, että tällöin perustuslain 94 §:n 1 momentin vaatimus lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävien kansainvälisten velvoitteiden saattamisesta eduskunnan hyväksyttäviksi rajoittaa itsessään maa- ja metsätalousministeriön sopimuksentekovaltaa. Ministeriö ei voi siten sopia esimerkiksi sellaisista muutoksista kalastussääntöön, jotka koskisivat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Käytännössä tämä merkitsee sitä, ettei kalastussäännön 16 §:ssä tarkoitettu sopimus voi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia.”

Perustuslakivaliokunta on edelleen tulkintakäytännössään (PeVL 19/2010 vp) katsonut, että toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi arvioitava uudelleen antamalla enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan. Rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina käytännössä yksiselitteinen: siten perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ei ole täysin poissuljettua, etteikö delegoinnin perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä (PeVL 14/2014 vp; PeVL 66/2014 vp).

Sopimuksen delegointia koskevat 6 ja 7 artiklan määräykset ovat luonteeltaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti rajoitettuja ja delegointivaltuus koskee kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia. Valtuutuksen perusteella tehtävällä sopimuksella ei siten voida sopia kokonaan uudentyyppisistä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarammista kalastusoikeuden rajoituksista. Sopimuksen joustava mukautus on perusteltua kalakantojen vuosittaisen vaihtelun sekä kantakohtaisen, tavoitteellisen kalastuksensäätelyn mahdollistamisen vuoksi. Delegointia koskeva poikkeamisvalta voi käytännössä merkitä sellaisten kalastusta koskevien määräysten antamista, joista Suomessa kalastuslain nojalla säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Kyse olisi tällöin kalastussäännön määräysten mukauttamisesta vastaamaan paremmin muuttuneita olosuhteita. Sopimuksen voimaansaattamislakia koskevan esityksen 2 §:ssä esitetään selkeyden vuoksi säädettäväksi siitä, mikä viranomainen tekee 6 artiklassa tarkoitetun sopimuksen kalastussäännöksen mukautuksista Norjan viranomaisen kanssa. Esityksen mukaan tämä viranomainen olisi maa- ja metsätalousministeriö.

Sopimuksen 6 ja 7 artiklan määräyksissä on kysymys sopimuksentekovallan delegoinnista. Sen sijaan kalastussäännön 38 §:n määräykset sisältävät valtuudet poikkeuslupien myöntämiseen yksittäistapauksissa tieteellistä tutkimusta tai kalanviljelytoimenpiteitä varten tapahtuvaa pyyntiä varten. Näiltä osin valtuuksia ei tulisi käsittelyjärjestyksen osalta käsitellä sopimuksentekovallan delegointina.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle useissa lausunnoissa (PeVL 20/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 42/2005 vp, PeVL46/2005 vp, PeVL 47/2005 vp ja PeVL 55/2005 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 65/2010 vp, PeVL 27/2012, PeVL 6/2013, PeVL 23/2013). Valiokunta on lausunnoissaan korostanut perusoikeuksien, oikeusturvan

ja hyvän hallinnon turvaamisen edellytyksenä toimivaltuuksien sääntelyn täsmällisyyttä, sääntelyn yleistä tarkkuutta ja muuta asianmukaisuutta.

Sopimuksen voimaansaattamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi sopimuksen toimeenpanoon liittyviä tehtäviä kalastuslain 23 §:ssä tarkoitetuille kalatalousalueille. Voimaansaattamislain 8 §:n mukaan kalastuslupien myynnin järjestämisestä vastaisi vuodesta 2019 alkaen alueella toimivaltainen kalatalousalue. Sopimuksen kahtena ensimmäisenä soveltamisvuotena myynnin järjestämisestä olisi vastuussa nykykäytännön mukaisesti Lapin ELY-keskus, sillä uuden kalastuslain mukaisten kalatalousalueiden rajoja ollaan vasta määrittämässä ja lain 129 §:n 2 momentin mukaan kalatalousalueet aloittavat toimintansa vuoden 2019 alussa.

Lupamyynnin järjestämisvastuu on tarkoituksenmukaista säätää kalatalousalueelle. Kalatalousalueet ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä ja niiden jäseniä ovat kalastuslain 23 §:n mukaan kalastusoikeuden haltijat sekä valtakunnalliset kalastusalan järjestöt. Kalatalousalueen tarkoituksena on kehittää alueensa kalataloutta sekä edistää jäsentensä yhteistoimintaa kalavarojen kestävän käytön ja hoidon järjestämiseksi. Kalatalousalueiden tehtävänä on muutoinkin edistää yhtenäislupa-alueiden muodostamista vapaa-ajan ja kaupallisen kalastuksen tarpeisiin. Norjan rajaan rajoittuva alue on harvaan asuttua seutua, minkä vuoksi siellä on vähän viranomaisia. Sopimusta valmisteltaessa alueen osakaskuntien edustajat esittivät Tenon paikallishallinnon perustamista kalastussopimuksen täytäntöönpanoa varten. Kalatalousalueiden toiminnan puitteista säädetään kalastuslaissa ja niiden toiminnassa on julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatettava hallinnon yleislakeja.

Esitetyn voimaansaattamislain 8 §:n 2 momentin mukaan kalatalousalue voisi sopia vene- ja rantakalastuslupien myyntitehtävän suorittamisesta yksityisen palveluntuottajan tai yhteisen vesialueen osakaskunnan kanssa. Sopimus ei voisi koskea ulkopaikkakuntalaisten omistajien lupakiintiöstä myytäviä lupia. Niin sanottujen matkailukalastuslupien myyntiä on tarpeen sopia tehtäväksi muun muassa alueen kalastusmatkailuyritysten kanssa, jotta myyntiverkosto saadaan tarpeeksi kattavaksi. Maksusuorituksen vastaanottaminen on käytännössä luonteeltaan tekninen tehtävä, jonka suorittamiseen ei liity harkintavaltaa tai päätöksentekoa.

Tehtävän teknisluonteisuudesta huolimatta lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan kalatalousalueen on sovittava yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä, lupamaksujen tilittämisestä ja muista tehtävän asianmukaisen hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista sekä tehtävän suorittamisesta perittävästä kohtuullisesta maksusta. Lisäksi momentissa säädettäisiin palveluntuottajaan kohdistuvasta yleisestä luotettavuus- ja asiantuntevuusvaatimuksesta sekä muun muassa tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämistä palveluntuottajan teknisistä, taloudellisista ja toiminnallisista valmiuksista. Ottaen huomioon tehtävän tekninen luonne ja lakiehdotuksessa palveluntuottajaan kohdistuva sääntelyesitys voidaan katsoa, että tehtävän siirto täyttää perustuslaissa edellytetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen sekä turvaa perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimukset.