OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Neuvotteleva virkamies
Satu Kaskinen

7.12.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 2.12.2016 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta (HE 239/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen ja sen olennaisena osana olevan kalastussäännön sekä sopimusjärjestelyn täytäntöönpanoon liittyvät kansalliset lait. Sopimuksen ja siihen liittyvien lainsäädäntömuutosten tarkoituksena on korvata nykyinen, vuonna 1989 tehty Suomen ja Norjan välinen Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehty sopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö. Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä ehdotus laiksi kalastuslain muuttamisesta.

Oikeusministeriö on asian valmisteluvaiheessa antanut maa- ja metsätalousministeriölle 17.8.2016 (dnro OM 135/43/2016) lausunnon kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta ja

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

20.10.2016 (dnro OM 190/ 43/2016) lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriön esittämät huomautukset on otettu pääosin huomioon.

Oikeusministeriö pitää vuoden 1989 sopimusjärjestelyä ongelmallisena 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. Lisäksi nykyisen Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki (1197/1989) säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä, ja uuden perustuslain (731/1999) myötä poikkeuslakimenettelyyn suhtaudutaan pidättyvästi.

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.

Oikeusministeriö yhtyy maa- ja metsätalousministeriön käsitykseen siitä, että sopimuksen ja kalastussäännön määräykset kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan. Niiden hyväksyminen edellyttää näin ollen perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan suostumusta.

Kalastusta koskevat 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 kalastussäännön 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. Kalastusrajoitukset kohtelevat eri tavoin eri kalastajaryhmiä, minkä vuoksi sääntelyn antaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perusteiden esittämistä. Oikeusministeriöllä ei kuitenkaan ole edellytyksiä arvioida, miten sopimuksen, kalastussäännön

ja kalastuslain säännökset vaikuttavat perusoikeuksien toteutumiseen, kun näitä säännöksiä sovelletaan käytännössä.

Saamelaisten 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). Tämän oikeuden turvaamiseksi on erinäisiin lakeihin sisällytetty ns. heikentämiskielto, joka estää tietyt toimenpiteet jos toimenpide tarkoittaisi saamelaisten oikeuksien olennaista heikentämistä. Asian laajuus huomioiden oikeusministeriöllä ei kuitenkaan ole edellytyksiä arvioida etukäteen sopimuksen vaikutuksia saamelaiskulttuurin suojan näkökulmasta. Saamelaiskulttuurin suojan riittävän tason arvioimisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää saamelaisten osallisuuteen päätöksenteossa ja oikeuteen tulla kuulluksi.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaisilla on neuvotteluvelvoite saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella mm. saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta. Neuvotteluvelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta.

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