Olli Mäenpää
8.12.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Kalastusrajoitukset Tenojoessa

Tenojoen kalastussopimus ja etenkin sen olennaisen osan muodostava Tenojoen vesistön kalastussääntö sisältävät useita rajoituksia kalastusoikeuteen Tenojoella. Rajoituksilla on merkitystä lukuisten perusoikeuksien kannalta, ja rajoituksia on siksi aiheellista arvioida myös perusoikeuksien välisten suhteiden kannalta. Rajoitukset ovat lisäksi merkityksellisiä Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

Kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa. Kalastusrajoituksilla on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Sopimuksen kohdistuessa kalastukseen Tenojoessa sen sisältämiä rajoituksia on arvioitava myös perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Lisäksi kalastusrajoituksien keskeiset perusteet liittyvät perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevien velvoitteiden konkretisoimiseen. Rajoitusten kohdentumisella voi olla merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 10 §:ssä määritellyn henkilötietojen suojan sekä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta.

Kansainvälisistä velvoitteista keskeisiä ovat etenkin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus) sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus.

Omaisuuden suoja

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä

vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeuden vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeuden järjestää vesialueen käyttö ja hoito (PeVL 58/2014 vp, s. 3/I, PeVL 8/2012 vp, s. 2/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/I, PeVL 8/1996 vp ja PeVL 13/1989 vp). Perustuslakivaliokunta on hallitusmuodon aikaisessa käytännössään katsonut, että omaisuuden suojan piiriin kuuluu myös ”maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen” (PeVL 7/1978 vp, PeVL 5/1981 vp, PeVL 13/1989 vp).

Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia. Niihin kuuluu muun muassa itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella (PeVL 44/2016 vp).

Tenojoen kalastussopimukseen sisältyy muun muassa pyydyksiä, kalastustapoja, -alueita ja -ajankohtia koskevia kieltoja ja rajoitukset sekä saaliskiintiöitä ja lupamääriä koskevia rajoituksia. Sopimukseen sisältyvä kalastussääntö sisältää määräyksiä muun muassa kalastusluvista ja lupakiintiöistä, sallituista pyydyksistä, kalastusajoista, rauhoituspäivistä, kalastukselta kielletyistä alueista, pyyntivälineiden teknisistä ominaisuuksista, veneiden rekisteröinnistä sekä ennalta sovituista toimenpiteistä kalastuksen vähentämiseksi lohikantojen kehityksen poiketessa olennaisesti niiden hoitotavoitteista.

Määräyksiin sisältyvät rajoitukset ja velvoitteet ovat luonteeltaan kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevia tapoja suojella ja elvyttää kalakantoja. Rajoituksille on varsin painavat ja hyväksyttävät perusteet, sillä niillä pyritään edistämään Tenojoen vesistön kalakantojen kestävää käyttöä ja hoitoa parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen. Tämä on perusteltua myös biodiversiteetin kannalta, sillä lohikantojen tilasta saadun uuden tiedon mukaan useimpien Tenon vesistön lohikantojen tila on heikko, eivätkä ne saavuta kestävän kalastuksen mittarina yleisesti käytettyjä kutukantatavoitteita (HE, s. 27).

Rajoitukset määrittelevä sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, joskin sääntelyn muutostoimivalta on määritelty omaisuuden suojan kannalta ongelmallisen väljästi. Ehdotetut kalastusrajoitukset eivät käytettävissä olevan tiedon perusteella ole ankarampia kuin kalakantojen säilyttämis- ja elvyttämistavoite välttämättä vaatii, joten ne ovat myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Ehdotetut kalastusoikeuden rajoitukset sopimuksessa ja siihen sisältyvässä kalastussäännössä eivät muodostu ongelmallisiksi omaisuuden suojan kannalta. Omaisuuden suojan kohteena olevan kalastusoikeuden rajoitusten muutostoimivalta on kuitenkin aiheellista määritellä lain tasolla täsmällisemmin. Omaisuuden suojan kannalta on erityistä merkitystä perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella, jota arvioidaan erikseen.

Vastuu ympäristöstä

Kalastussopimuksen ja siihen kuuluvaan kalastussääntöön sisältyvien kalastusrajoitusten tarkoituksena on turvata Tenojoen anadromisten kalakantojen (lohi, meritaimen ja merinieriä) monimuotoisuus ja tuottavuus turvaaminen kestävän kehityksen periaatteiden ja varovaisuusperiaatteen mukaisesti sekä kalastuksen järjestäminen siten, että vesistön tuotantokapasiteettia voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Rajoituksille on siten perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskeviin säännöksiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita.

Vastuu ympäristöstä kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että tässä sääntely-yhteydessä keskeiset aktiiviset luonnolle suotuisat toimet (PeVL 45/2016 vp). Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen (HE 309/1993 vp, s. 66).

Vaikka vastuu ympäristöstä (PL 20 §) ei muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita (PL 15 §), saman perusoikeussäännöstön osina kummallakin säännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 20/2010 vp). Tenojoen kalakantojen säilyttämistä ja elvyttämistä sääntelevää sopimusta on perusteltua arvioida myös tältä kannalta, jolloin vastuu ympäristöstä osaltaan tukee ehdotettuja rajoituksia kalastusoikeuteen.

Saamelaisten oikeudet

Kalastussopimuksen ja siihen kuuluvaan kalastussääntöön sisältyvien kalastusrajoitusten tarkoituksena on myös kiinnittää kalavarojen säilyttämisessä ja hyödyntämisessä erityistä huomiota paikallisyhteisöjen ja -väestön intresseihin. Tältä osin on keskeinen lähtökohta perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöksellä saamelaisille alkuperäiskansana turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan heidän elinolosuhteidensa kehittämiselle heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65, PeVM 12/2014 vp). Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp).

Vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Saamelaisten perusoikeutena turvattua oikeutta

ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan voidaan tässä suhteessa pitää keskeisenä tekijänä, joka on otettava huomioon Tenojoen kalakantojen monimuotoisuuden ja tuottavuuden turvaamisessa. Lainsäädännöllä tulisi siten myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (vrt. kaivotoimintaa koskevan sääntelyn yhteydessä PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi jo hallitusmuodon aikaisessa käytännössään pitänyt lohikannan suojelemista sinänsä riittävänä perusteena rajoittaa kalastusoikeutta, mutta korostanut tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytyksenä Tenojoen jokilaaksossa asuvien, kalastamaan oikeutettujen oikeuksien ja toimeentulomahdollisuuksien turvaamista (PeVL 13/1989 vp).

Tältä osin voidaan pitää merkityksellisenä myös KP-sopimuksen 27 artiklan määräystä, jonka mukaan vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean arvion mukaan KP-sopimuksen 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Tenojokilaakson alueella perinteinen saamelaisten elinkeino on kalastus.

Sopimusehdotuksen lähtökohtia ja perustavoitteita on näiltä osin kuvattu tiivistetysti esityksen perusteluissa seuraavasti:

> ”Nykyiseen sopimukseen verrattuna kalastusoikeuden ja kalastusveneiden käyttömahdollisuuksia muutetaan niin, että myös Tenon jokilaaksojen ulkopuolella asuville omistajille tulisi voimaansaattamislaissa säädetyin edellytyksin oikeus hankkia kalastusoikeutensa perusteella kalastuslupa niin sanotusta omistajakiintiöstä sekä mahdollisuus kalastusveneen rekisteröimiseen. Menettelyllä pyritään parantamaan Tenon jokilaaksojen ulkopuolella asuvien asemaa siten, että heidän kalastusoikeuttaan suojaavan omaisuudensuojan ydin säilyisi koskemattomana samalla kun mahdollistettaisiin saamelaiskulttuuriin kuuluvan perinnekalastuksen harjoitusmahdollisuus paikkakuntalaisille. Nykyisen kalastussopimuksen nojalla kalastusoikeutensa suoraan perintönä Tenojoen jokilaaksoissa asuvilta saaneille kalastajille muutos merkitsee sitä, että mahdollisuus perinteisten pyydysten käyttöön poistuu, mikä kaventaa näiden henkilöiden osalta saamelaiskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia.” (s. 30)

Ehdotuksen tavoitteena on siten sen perustelujen mukaan erityisesti vahvistaa Tenon jokilaaksojen ulkopuolella asuvien asemaa ja suojata heidän kalastusoikeuttaan. Samalla sopimuksella kavennettaisiin esityksen perustelujen mukaan saamelaiskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia supistamalla vastaavasti saamelaisten kalastusoikeutta sekä poistamalla mahdollisuus perinteisten pyydysten käyttöön tai rajoittamalla sitä. Ehdotettu sääntely näyttäisi siten aiheuttavan heikennyksiä

saamelaisten kulttuurimuotoon ja etenkin perinteiseen kalastuksen harjoittamiseen heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen.

Tältä osin keskeisenä voidaan pitää kalastussäännön 6 §:ään sisältyvää määrittelyä sallituista pyyntivälineistä, joista potku- ja mertapato, seisova verkko sekä kulkutusverkko liittyvät perustelujen mukaan Tenonjokilaaksoille tyypilliseen, saamelaiseen kulttuuriin liittyvään lohenkalastusperinteeseen. Näiden perinnepyydysten varaamisella ainoastaan Tenon jokilaaksoissa asuville kalastusoikeuden haltijoille on esityksen perustelujen mukaan haluttu suojata paikallista, saamelaiseen kalastusperinteeseen liittyvää kalastuskulttuuria (HE, s. 54). Saamelaisille ei kuitenkaan ole kalastussäännössä määritelty erityistä kalastuslupaluokkaa, vaan heidän kalastuslupansa määräytyisi kalastussäännön 4 §:ssä tarkoitetun yleisen paikkakuntalaisluvan perusteella. Sääntely ei tältä osin erikseen tunnista saamelaisten kalastusoikeutta alkuperäiskansana.

Toisaalta kalastussäännön 6 §:n 2 momentin mukaan muut pyydykset ja kalastustavat, mukaan lukien harrilauta, ovat kiellettyjä. Tosin perustelujen mukaan nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista rajoitetusti (HE, s. 88). Rajoitusmääräykset sisältyvät lähinnä kalastussäännön 13-17 §:ään, ja niillä voi olla käytännössä myös merkitystä perinteisten kalastusmuotojen käyttämisessä. Muita pyydyksiä koskevan kiellon samoin kuin rajoitusmääräysten laajuus ja reaalinen merkitys saamelaisten perinteisten pyydysten käytön ja kalastustapojen kannalta jäävät tältä osin kuitenkin epäselviksi.

Ehdotus sisältää kokonaisuutena arvioiden sekä rajoituksia perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun perusoikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan että joitakin määritelmiä, joilla pyritään turvaamaan tämän perusoikeuden toteuttamista.

Kalastukseen kohdistuvien rajoitusten perusteena on Tenojoen kalakantojen monimuotoisuuden ja tuottavuuden turvaaminen, mitä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä perusteena kalastusrajoitusten määrittelylle. Tavoitteen toteuttamiseksi ei kuitenkaan esityksen perustelujen mukaan arvioituna näyttäisi kaikilta osin olevan välttämätöntä kohdentaa kalastusrajoituksia ehdotetulla tavalla erityisesti saamelaisten oikeuksiin ja perinteisiin kalastustapoihin. Sen sijaan esityksen tavoitteet voidaan ilmeisesti toteuttaa myös rajoituksin ja sääntelytoimin, jotka eivät ole samalla tavoin ongelmallisia perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien ja KP-sopimuksen 27 artiklan edellytysten kannalta.

Ehdotetuille saamelaisten kalastusoikeuteen kohdistuville rajoituksille näyttäisi tältä osin olevan toteuttamiskelpoisia ja saamelaisten oikeudet selkeämmin tunnistavia ja yksiselitteisemmin turvaavia sääntelyvaihtoehtoja, joskaan tällaisia vaihtoehtoja ei ole laajemmin selvitetty esityksen perusteluissa. Rajoituksia saa-

melaisten kalastusoikeuksiin ei nämä seikat huomioon ottaen voitane pitää perusoikeusrajoitusten yleisiin edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 17 §:n 3 momenttiin ja 121 §:n 4 momenttiin perustuvaa saamelaisten kulttuurin ja itsehallinto-oikeuden turvaamista voidaan tällaisessa sääntely-yhteydessä pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena kalastusrajoitusten eriyttämiselle kohderyhmittäin myös ehdotettua tarkkarajaisemmin. Yhdenvertaisuuden turvaaminen ei siten estä sellaisia sopimusmääräyksiä ja niihin perustuvaa sääntelyä, joilla kalastusrajoitukset määriteltäisiin niin, että saamelaisten oikeudet otetaan selkeämmin huomioon perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Tämä edellyttäisi kuitenkin kalastusrajoitusten määrittelyä ja kohdentamista hallituksen esityksestä poikkeavalla tavalla niin, että rajoitusten kohde ja sisältö mukautuvat selvästi myös perustuslain 17 §:n 3 momentin vaatimuksiin. Tällaista perusteltua erityiskohtelua ei voida pitää mielivaltaisena. Toisaalta on selvää, että se ei saa muodostua myöskään kohtuuttomaksi muiden kalastusoikeuden haltijoiden kannalta.

Henkilötietojen suoja

Sopimuksen 13 artikla edellyttää sähköistä saalisrekisteriä ja siihen liittyvää luvanmyyntirekisteriä. Kalastaja olisi velvollinen ilmoittamaan rekisteriin harjoittamaansa kalastusta ja saaliita koskevat tiedot. Rekisteri olisi Norjan ja Suomen yhteinen. Suomessa toimivaltainen rekisterinpitäjä olisi lakiehdotuksen 13 §:n mukaan Luonnonvarakeskus. Se vastaisi rekisterin hallinnoimiseksi välttämättömän tietojärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä kalastuslupienmyynnistä vastaavan tahon kanssa. Muita laintasoisia säännöksiä näistä henkilötietoja sisältävistä rekistereistä ei sisälly ehdotukseen. Sopimuksen 13(2) artiklaan sisältyy kuitenkin määräys rekisteritietojen käyttötarkoituksista.

Ehdotusta on tältä osin paikallaan arvioida siltä kannalta, että henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 18/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ehdotetun kaltaista rekisterisääntelyä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin, tietojen

luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että näitä seikkoja koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 71/2014 vp). Ehdotusta voidaan tältä osin pitää perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimusten kannalta olennaisen puutteellisena, koska siitä puuttuu useita lailla säätämisen vaatimuksen alaan kuuluvia seikkoja.

Sopimuksentekovallan delegointi ja lainsäädäntövallan ala

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentti määrittelee maa- ja metsätalousministeriölle toimivallan sopia Norjan hallituksen tai tämän määräämän viranomaisen kanssa kalastussäännön määräyksistä poikkeamisesta. Poikkeaminen olisi sopimuksen 6(2) artiklan mukaan mahdollista vain, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii.

Sopimustoimivallan määrittely ministeriölle on poikkeus perustuslain 93 ja 94 §:n säännöksistä, joiden mukaan toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen kuuluu tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Sopimuksentekovaltaa voidaan kuitenkin lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan sopimuksentekovallan siirtämistä määrittelevä 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 (ks. kokoavasti PeVL 14/2010 vp).

Lakiehdotuksen mukaan sopimustoimivalta määritellään yksiselitteisesti maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön sopimustoimivalta muodostuu kuitenkin varsin laajaksi ja sisällöllisesti miltei rajoittamattomaksi. Sopimuksella voitaisiin 2 §:n 2 momentin ja sopimuksen 6(2) artiklan sisältämän luettelon mukaan poiketa lähes kaikista kalastussäännön määrittelemistä velvoitteista, rajoituksista, eduista ja oikeuksista sekä ankarampaan että lievempään suuntaan. Nämä määräykset mahdollistavat ainakin joltain osin myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden itsenäisen määrittelyn, joka perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat lainsäädäntövallan alaan ja siten perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan päätösvaltaan.

Perustuslakivaliokunta ei tosin ole pitänyt täysin poissuljettuna, että sopimustoimivallan 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). Erityisesti kalastusta koskevan kansainvälisen sopimuksen perusteella ministeriölle osoitettava sopimuksentekovaltuutus voisi tällöin koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja

täydennyksiä, mikäli sopimuksentekovallan sisältöä on rajattu sitomalla se kalastussäännön tarkoitukseen sekä kalakantojen tilaan (PeVL 14/2014 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettu ministeriön sopimustoimivalta on selvästi laajempi ja rajoittamattomampi, kuin minkä edellä mainittu Suomen ja Ruotsin rajajokisopimusta koskeva perustuslakivaliokunnan arviointi mahdollistaa. Ehdotettu sopimustoimivalta mahdollistaisi myös muunlaiset kuin teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä koskevat kalastussäännön muutokset. Muutokset voisivat sopimustoimivallan määrittelyn mukaan koskea myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja perusoikeuksien toteuttamista, minkä lisäksi ne voisivat mahdollisesti sisältää yksilön kannalta myös uudentyyppisiä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia.

Olosuhteisiin joustavasti mukautuvalle sääntelylle on sinänsä erityisiä perusteita Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävän käytön turvaamiseksi. Ministeriön sopimustoimivalta tulisi kuitenkin perustuslaista johtuvista syistä määritellä täsmällisemmin siten, että se rajoittuu lähinnä teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä sisältäviin kalastussäännön muutoksiin. Sopimustoimivallan täsmällisempää sääntelyä edellyttävät etenkin kalastussäännön muutosten välittömät ja potentiaalisesti merkittävät perusoikeusvaikutukset sekä perustuslain lainsäädäntövallan alaa ja kansainvälistä sopimustoimivaltaa koskevat perusvaatimukset.

Täydentävästi voidaan todeta, että ministeriön sopimuksentekovaltaa rajoittavat kylläkin myös suoraan useat perustuslain säännökset. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa perusoikeusrajoitusten perustuminen vain lakiin, mahdollisuus säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ainoastaan lailla (PL 80.1 §) sekä velvollisuus saattaa lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät kansainväliset velvoitteet eduskunnan hyväksyttäviksi (PL 94.1 §). Pelkästään perustuslaista välittömästi johtuviin rajoituksiin vedoten tai luottaen ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä ministeriölle erittäin väljää ja rajoittamatonta sopimuksentekovaltaa. Kalastussääntöön tehtävien muutosten perustuslain- ja lainmukaisuuden kontrolli olisi myös hyvin vaivalloista, jos sopimustoimivalta määritellään laajaksi.

Oikeusturva

Ministeriön laajaan sopimuksentekotoimivaltaa perustuvassa sääntelymallissa kalastussäännön muutettujen määräysten kohteena olevien oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ei tavanomaisin oikeusturvakeinoin ilmeisesti olisi mahdollista. Kalastussäännön määräyksen muuttaminen ei normaalisti ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, joten muutetun määräyksen lainmukaisuutta ei ole mahdollista saattaa valittamalla tuomioistuimen arvioitavaksi. Ilmeisesti ainoa keino määräyksen perustuslain- ja lainmukaisuuden testaamiseksi olisi rikkoa määräystä, jolloin määräyksen lainmukaisuus tulisi arvioitavaksi rikosoikeuden-

käynnissä. Oikeusturvan toteuttamisen vajavaisuus on ongelmallista paitsi perustuslain 21 §:n kannalta myös siksi, että sillä kalastussäännön määräysten muutoksilla voi olla välittömiä perusoikeusvaikutuksia.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan muun ohella sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tenojoen kalastussopimus ja sen liitteenä oleva kalastussääntö, joka on olennainen osa sopimusta, sisältävät useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sopimuksella myös kumottaisiin nykyinen kalastussopimus. Sopimuksen hyväksyminen edellyttää perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunnan suostumusta.

Sopimuksen ja voimaanpanolain hyväksymismenettely

Jos ehdotus kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta koskee perustuslakia, eduskunnan on perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä ehdotus sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ehdotettu sääntely koskisi näissä säännöksissä tarkoitetulla tavalla perustuslakia useiden perusoikeuksien (saamelaisten oikeudet, henkilötietojen suoja, oikeusturva) sekä lainsäädäntövallan alaa ja sopimuksentekotoimivallan siirtämistä koskevissa kysymyksissä. Esityksen hyväksyminen edellyttäisi siten vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä. Ehdotukseen sisältyvät perustuslakia koskevat näkökohdat ovat kuitenkin periaatteellisesti siinä määrin olennaisia ja ne liittyvät myös Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sillä tavoin merkityksellisellä tavalla, että esityksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa ei ainakaan ilman muuta ole perusteltua kahden kolmasosankaan enemmistöllä.