Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.12.2016 KELLO 9.00
HE 239/16 vp kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta

Esitykseen sisältyy ehdotus Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä kaksi lakiehdotusta, joista toinen koskee sopimuksen määräysten maansisäistä voimaansaattamista ja sisältää lisäksi täydentäviä määräyksiä ja toinen sisältää sopimuksen voimaansaattamiseen liittyviä lähinnä teknisiksi luonnehdittavia säännöksiä. Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa käsitellään eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden lisäksi sopimuksentekovallan delegointia, valtion täysivaltaisuutta, kalastusrajoitusten suhdetta mm. omaisuudensuojaan ja saamelaisten asemaan alkuperäiskansana sekä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Jakso ei anna tässä aihetta enempiin kommentteihin. En ole ehtinyt perehtyä esitykseen niin yksityiskohtaisesti kuin olisi ollut aiheellista. Tarkastelen seuraavassa lähinnä vain eräitä sellaisia kysymyksiä, jotka valiokunnan aikaisemmat samankaltaisia tilanteita koskevat kannanotot huomioon ottaen näyttäisivät vielä ansaitsevan tarkastelua.

- - - - - - -

Selvää on, että sopimus koskee lainsäädännön alaa ja sopimuksen voimaan saattaminen siten edellyttää eduskunnan hyväksymistä. Jos voimaan saattamista tarkoittava lakiehdotus ”koskee perustuslakia” (siis on ristiriidassa perustuslain kanssa), on laki PL 95,2 §:n mukaisesti hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, siis poikkeuslailla. Tällaisia

valtiosopimuksen voimaansaattamiseksi säädettäviä lakeja ei koske valiokunnan käytännössä sovellettu poikkeuslakien välttämisen periaate (siihen liittyen, että valtiosopimuksen sisältöä ei enää voimaansaattamisvaiheessa voida muuttaa). Voimaansaattamislaki näyttäisi kahdessa kohdin vielä vaativan tässä suhteessa tarkastelua.

Suppeampi näistä kysymyksistä on voimaansaattamislain 2 §:ssä säädetty mahdollisuus Suomen ministeriön ja Norjan hallituksen tai sen määräämän viranomaisen tekemin sopimuksin poiketa sopimuksen olennaisena osana olevasta kalastussäännöstä. Tällaisten sopimusten mahdolliset soveltamistilanteet on määritelty sopimuksen 6 artiklan 1. kohdassa: ”... jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii”. Artiklan 2. kohdassa ja voimaansaattamislain 2 §:n 2 momentisa on yhtäpitävin listoin lueteltu ne kalastussäännön määräykset, joista tällöin voidaan sopimuksin poiketa. Luettelon 1-8 kohtaa tässä toistamatta voidaan mainita luettelon viimeinen eli 9) kohta: ”muita 1-8 kohtaan rinnastuvia kalastussäännön täytäntöönpanoon liittyviä säätelytoimia”.

Tämän sopimusvallan arvioimiseen antaa hyvää taustaa lausunto, jonka valiokunta vuoden 2010 valtiopäivillä antoi samankaltaisesta järjestelystä käsitellessään Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymistä (pevl 14/10 vp). Valiokunta totesi siinä mm.:

> ”Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaiseen sääntelyyn, jonka mukaan sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ja eduskunta osallistuu kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen (PeVL 40/2000 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti tällaiseen sopimuksentekovallan siirtoon. 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 (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I).
> Kalastussäännön 16 §:n ja voimaansaattamislakiehdotuksen 3 §:n yhdessä muodostama sääntely merkitsee sitä, että ministeriöllä on suhteellisen laajat toimivaltuudet sopia ruotsalaisen osapuolen kanssa poikkeuksista erityisesti kalastussäännön 6—14 §:ssä oleviin määräyksiin. 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.”

Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että 2010 esitetyt näkökohdat soveltuvat myös nyt tarkasteltavana olevaan tilanteeseen. Voi olla, että tässä on syytä päätyä samankaltaiseen , ko. sopimisvaltuudet hyväksyvään tulkintaan. Kahdessa kohdin on mielestäni kuitenkin aihetta kysymyksiin. Luettelo niistä määräyksistä, joista ko. sopimuksin voidaan poiketa, koskee nyt po. voimaansaattamislain 2 §:n ja varsinaisen sopimuksen 6 artiklan mukaan nähdäkseni selvästi laajempaa alaa kuin vuonna 2010 esillä olleen kalastussäännön 16 §:n sisältämä sopimisvaltuuden alan määrittely. Erityisesti tämä näkyy siinä, että nyt säädettävä valtuus koskisi säännöksen lopun 9) kohdan mukaan ”muita 1 – 8 kohtaan rinnastuvia kalastussäännön täytäntöönpanoon liittyviä säätelytoimia”. Minun on vaikea pitää nyt ehdotettua säännöstä niin rajoittavana, että sopimisvaltuus tässä koskisi lähinnä kalastussäännön määräysten ”teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä”.

Toinen tässä kysymyksiin aihetta antava piirre on merkitys saamelasten aseman kannalta. Ruotsin ja Suomen välillä tehty rajajokisopimus koski Tornionjokea eikä ainakaan merkittävässä määrin koskenut saamelaisten asemaa (lausunnossa pevl 14/10 vp ei havaitakseni lainkaan viitattu saamelaisiin ja heidän asemaansa.) Tenojokea koskeva sopimus selvästi koskee myös saamelaisten asemaa, vaikuttaa heidän perinteisen elinkeinonsa harjoittamiseen ja sitä kautta myös heidän PL 17,2 §:ssä tarkoitettuun oikeuteensa ylläpitää omaa kulttuuriaan (Perusoikeusuudistuksen säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin vastaavasta säännöksestä ,HE 309/93 vp,s. 65 : ”Siten esimerkiksi säännöksen turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (esim PeVL 3/1990 vp,PeVL 8/1993 vp).”) Kun kyseessä ovat perustuslaissa turvatun oikeuden toteutumiseen vaikuttavat järjestelyt, täytyy lähtökohtana olla, että kaikki järjestelyn merkittävät piirteet on säädetty (merkittäviä asioita koskevat periaatelinjaukset osoitettu) laissa.

Valiokunnan on nähdäkseni arvioitava, onko tässä osoitettu sopimisvalta muotoiltu niin väljäksi, että se ei enää ole sopusoinnussa valiokunnan valtiosopimuksiin liittyvää delegointivaltaa koskevan tulkintalinjan kanssa ja vastaavasti arvioitava, siirtyykö tässä sopimisjärjestelyssä ministeriön päätösten tasolle liian merkittävää valtaa tosiasiassa vaikuttaa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Jos ongelmia tässä suhteessa ei ole, voimaansaattamislaki voidaan käsitellä tavallisena lakina. Jos lain katsotaan näissä kohdin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, on voimaansaattamislaki

säädettävä poikkeuslakina. Voidaan havaita, että nykyinen kalastussopimus on saatettu voimaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä annetulla lailla (mm. viittaus nyt HE s.6). Syynä ei tällöin kuitenkaan ollut sopimusvallan delegointi tai erityisesti saamelaisten oikeudet , vaan lähinnä omistusoikeuteen kuuluviksi katsottujen kalastusoikeuksien rajoitukset (pevl 13/89 vp). (Saamelaisten oikeuksista ei tuolloin – ennen 1995 perusoikeusuudistusta – ollut vielä säännöstä perustuslaissa).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluihin sisältyy jakso, jossa käsitellään lähinnä omaisuudensuojan ja elinkeinovovapauden merkitystä. Jaksossa viitataan myös lyhyesti saamelaisten asemaan. Minulla ei ole ollut aikaa eikä mahdollisuuksia paneutua ehdotuksen sisältämiin kalastuksen rajoitusten yksityiskohtiin tai rajoitusmahdollisuuksiin ja näiden merkitykseen eri ihmisryhmien kannalta. Toteaisin kuitenkin joitakin seikkoja, joilla mielestäni on tässä yhteydessä merkitystä.

Käsitellessään vuoden 1978 valtiopäivillä esitystä joka koski Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä ja kalastamista pohjoisilla vesialueilla, valiokunta lausui mm.(pevl 7/78 vp, s. 3):

> ”Kalastuslakiehdotus näin ollen merkitsee sitä, että maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuuden suojan piiriin kuuluvana varallisusuarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että myös kalastuslakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.”

Saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan on ollut turvattu perustuslaissa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta alkaen. Olen käsittänyt niin, että merkittävä osa Tenojokilaakson tilojen omistajista ja paikallisista kalastajista on saamelaisia ja että kalastus on jokilaakson asukkaille perinteinen ja tärkeä elinkeino. Käsitellessään vuoden 1989 valtiopäivillä silloista esitystä Suomen ja Norjan välillä Tenojoen kalastuksesta tehtävästä sopimuksesta perustuslakivaliokunta tarkasteli (pevl 13/89 vp) laajasti kalastusrajoitusten suhdetta omaisuuden suojaan ja päätyi eri rajoituskohtien osalta siihen, että sopimuksessa tarkoitetut rajoitukset olivat ristiriidassa perustuslain omaisuudensuojasäännöksen kanssa. Vaikka perustuslain tulkinnat olisivatkin ehkä vuosien kuluessa hieman muuttuneet (omaisuudensuojan tulkinnat ehkä hieman lieventyneet, saamelaisten oikeuksien turvan tulkinnat ehkä hieman tiukentuneet), on minusta selvää, että perustuslaista johtuva omaisuuden suoja ja saamelaisten oman

kulttuurin suoja yhdessä ovat edelleenkin merkittävä perustuslaillinen tekijä ja kriteeri arvioitaessa Tenojoella tapahtuvaan kalatukseen kohdistuvia erilaisia rajoituksia ja rajoittamisvaltuuksia. Tähän nähden ei esityksen säätämisjärjestysperusteluista lukemani argumentointi ehdotusten perustuslainmukaisuudesta ole oikein vakuuttavaa. (Yksityiskohdista ei pidä tehdä yleistyksiä, mutta vakuuttavuutta ei oikein tuo esim. aivan jakson lopussa (s.89) oleva heitto: ”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 ....”). Toistan kuitenkin , että en ole yksityiskohtaisesti lukenut esityksen ja ehdotettujen säännösten perusteluja.

Minusta asiassa olisi vielä syytä arvioida, mitä ehdotetut rajoitukset ja rajoitusmahdollisuudet merkitsevät perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan ja saamelaisten oikeuden omaan kulttuuriin kannalta eri asemassa olevien ihmisten kohdalla. Samalla on tarvittaessa syytä myös tuoda esille, millä perusteilla nyt ehkä päädytään omaisuuden suojaa koskevissa tulkinnoissa linjaltaan toisenlaisiin päätelmiin kuin nykyistä sopimusta koskevassa vuoden 1989 lausunnossa.