MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 9.2.2017
Lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta
Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste
Osastopäällikkö Pentti Lähteenoja

HE 239/2016 vp.

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN VASTINE PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä vastinetta saamistaan asiantuntijalausunnoista sekä asiantuntijakuulemisessa esiin tulleista seikoista koskien yllä mainittua hallituksen esitystä. Ministeriö on perehtynyt lausuntoihin ja toteaa niiden johdosta seuraavaa:

Kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuus, välttämättömyys ja kohdentaminen

Professori Olli Mäenpään, professori Tuomas Ojasen, Saamelaiskäräjien sekä Veahčaknjárgan ja Utsjoen yhteisen vesialueen osakaskuntien asiantuntijalausunnoissa todetaan kalastusrajoitusten kohdistuvan erityisen voimakkaasti saamelaisten perinteiseen kalastukseen ja olevan liian voimakkaita suhteessa sopimuksella tavoiteltavaan lohikantojen kestävään tilaan. Rajoitukset olisi ensisijaisesti tai voimakkaammin tullut kohdentaa siihen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain suojaa (käytännössä matkailukalastukseen) sekä toteuttaa aikarajoitusten sijaan saalismäärän rajoituksilla. Rajoitusten taustalla olevan tieteellisen tiedon luotettavuus ja erityisesti kalastuskauden loppupään rajoitusten lohensuojelulliset perusteet kyseenalaistetaan. Voimakkain kritiikki liittyy siis rajoitusten välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa kalastuksen vähentämisen olevan välttämätöntä, jotta heikot lohikannat saadaan elpymään. Lohikantojen kehitys Tenojoella on selvästi heikompaa kuin alueen muissa lohijoissa. Tenon lohikantojen heikko tila on ollut esillä Pohjois-Atlantin lohen kansainvälisessä suojelujärjestössä NASCO:ssa jo useita vuosia ja Suomen ja Norjan ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi on odotettu. Myös Euroopan unioni on jäsenenä NASCO:ssa ja noudattaa yhteisen kalastuspolitiikan linjauksia.

Tenon lohikannoista on olemassa poikkeuksellisen kattava ja luotettava tieteellinen tutkimustieto. Vain kolme Tenon 30:sta lohikannasta on tällä hetkellä kestävällä tasolla. Ylikalastuksen kohteena ovat etenkin 3-4 merivuoden lohet, jotka ovat tärkeitä kantojen säilymisen ja biodiversiteetin kannalta. Maltillinen elvytysaikataulu edellyttää, että lohia kuolee jatkossa 30 % vähemmän kalastukseen kuin nykyisin. Kalojen kalastuskuolevuuteen vaikuttavat pyyntiajan lisäksi kalastajien toimintatavat, kuten pyrkimys kompensoida menetettyä pyyntiaikaa tehokkaammalla pyynnillä sallittuna aikana. Lisäksi nykyisin sallittuina kalastusaikoina osa päivistä on sellaisia, jolloin kalastusolosuhteet voivat olla joko erittäin hyvät tai kalastus voi estyä kokonaan olosuhteista riippuen, esimerkiksi kevään tulvakauden aikana. Tämän vuoksi pyyntiaikaa ja pyydysmääriä on rajoitettava prosentuaalisesti enemmän kuin 30 %.

Rajoitukset ovat tarkkaan harkittuja ja kohdistettuja. Ne on mitoitettu niin, että lohikantojen elpyminen on mahdollista runsaan kymmenen vuoden kuluessa. Rajoituksista huolimatta Tenojoessa säilyy edelleen selkeä perinnepyydysten kalastuskausi kulkutus- ja lohiverkkokalastukseen sekä patokalastukseen, vaikka kalastus näin tehokkailla pyydyksillä lohijoessa on maailman mittakaavassa hyvin harvinaista.

Perinnepyydyksiä aletaan käyttää heti kalastuskauden alussa, jolloin kalastuksen kohteeksi joutuvat heikoimmassa tilassa olevat lohikannat ja niiden suurikokoiset, lisääntymisen kannalta tärkeät yksilöt. Tenon pääuoman perinteinen kalastus kohdistuu tehokkaasti kaikkiin pääuomaa pitkin sivujokiin nouseviin lohiin. Perinteisen kalastuksen rajoittaminen Tenon pääuoman kalastuksessa erityisesti kalastuskauden alussa on välttämätöntä lohikantojen heikon tilan korjaamiseksi. Myös kalastuskauden lopun rajoitukset ovat perusteltuja, jotta pyyntipaine ei ainoastaan siirry myöhäisemmäksi kauden kuluessa ja jotta verkkopyynti ei kohdistu kutupaikkojen läheisyyteen asettuneisiin lohiyksilöihin.

Heikkojen lohikantojen tilaa ei kyetä korjaamaan rajoittamalla pelkästään matkailijoiden vapakalastusta. Kalastusmatkailusesonki alkaa kesällä selvästi myöhemmin kuin perinnepyynti ja kohdistuu jokeen myöhemmin nouseviin ja pienikokoisempiin lohiin. Vaikka matkailukalastuslupien myynti lopetettaisiin kokonaan, kalastus ei vähenisi riittävästi heikkojen lohikantojen tilan elvyttämiseksi. Jos matkailukalastus lopetettaisiin kokonaan ja muu kalastus Tenon pääuomassa sekä sivujoessa pysyisi ennallaan, pienenisi esimerkiksi vesistön latvoilla sijaitsevan Iesjoen heikossa tilassa olevan lohikannan suurten emolohien kalastuskuolleisuus vain 19 %. Tämä lohikanta ei todennäköisesti elpyisi lainkaan.

Professori Ojasen ja Saamelaiskäräjien lausunnoissa viitataan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 27 artiklaan, jonka todetaan YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan velvoittavan valtiota suunnittelemaan ja toteuttamaan taloudelliset toimenpiteet siten, että perinteisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy. Ministeriö toteaa, että Tenojoen vesistössä ei ole yhtään kalastuslain tarkoittamaa kaupallista kalastajaa. Tenojoen lohikantaa hyödynnetään kotitarvekalastuksessa osana perheen elantoa. Lohikantojen tilan parantaminen kestävälle tasolle on tärkeää kotitarvekalastuksen harjoittamisen turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä.

Myös kalastusmatkailuelinkeinon on katsottu olevan osa saamelaista kulttuuria ja nauttivan siten erityistä perustuslain suojaa. Kalastusmatkailupalvelut on Tenolla merkittävin tapa hyödyntää Tenon lohikantoja elinkeinotoiminnassa. Alueella on arvioitu olevan 5 - 8 kalastukseen liittyvää matkailuyritystä, jotka pyrkivät kehittämään ja kasvattamaan toimintaansa. Kaikkiaan Utsjoella on 40-50 kalastusmatkailuun liittyvää yritystä. Ne ovat lähes kaikki saamelaisomistuksessa ja tilanne säilynee myös jatkossa uuden kalastussopimuksen asuinpaikkaan liittyvien vaatimusten seurauksena. Ministeriö katsoo, että kalastusrajoitusten kohdistaminen ehdotettua laajemmin kalastusmatkailuun ei olisi perusteltua elinkeinojen taloudellisen kannattavuuden näkökulmasta sen lisäksi, että se olisi edellä selostetun mukaisesti tehotonta. Kalastusmatkailun loppuminen tarkoittaisi myös sitä, että Tenojokivarren osakaskunnilta ja muilta yksityisiltä omistajilta jäisi saamatta kalastuslupien myynnistä saatavia korvauksia n. 300 000 euroa vuodessa.

Rajoitusten toteuttamista saaliskiintiöiden muodossa tarkasteltiin neuvottelujen aikana. Saaliskiintiöön perustuvaa säätelyä ei nähty Suomen valtuuskunnassa mahdollisena, eikä sen käyttöönottoa

kannatettu. Vapakalastuksen päiväkohtainen saalisrajoitus ei olisi yksin säästänyt riittävästi lohia, koska suurin osa kalastajista tarvitsee useita pyyntipäiviä saadakseen edes yhden lohen saaliiksi.

Saamelaisille perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen alkuperäiskansaoikeuksien huomioiminen

Professori Mäenpään, professori Ojasen, Saamelaiskäräjien, sekä Veahčaknjárgan ja Utsjoen yhteisen vesialueen osakaskuntien lausunnoissa on arvioitu, että sopimus ei riittävästi huomioi saamelaisten perustuslaillisia ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvia oikeuksia. Sopimuksen sisältämien rajoitusten on arvioitu asettavan saamelaiset alkuperäiskansana muita epäedullisempaan asemaan ja siten välillisesti syrjivän saamelaisia.

Professori Mäenpään, Saamelaiskäräjien ja Veahčaknjárgan osakaskunnan lausunnoissa on esitetty, että saamelaisten asema alkuperäiskansana olisi edellyttänyt heidän kalastusoikeuksiensa erityisaseman turvaamista erityisen saamelaisille kalastusoikeudenhaltijoille kuuluvan kalastuslupatyypin ja muita parempien kalastusmahdollisuuksien keinoin.

Rajoitusten on katsottu estävän jokisaamelaisuuteen kuuluvan kalastuskulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen sekä heikentävän saamelaisyhteisön ja tilojen elinkelpoisuutta. Perintönä kalastusoikeuden saaneiden ulkopaikkakuntalaisten osalta on todettu sopimuksen sulkevan tämän ryhmän pois perinnepyynnistä ja katkaisevan siten yhteyden perinteiseen kulttuurimuotoon.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että saamelaisten kulttuuriin kuuluvan kalastuksen suoja on sopimuksessa otettu huomioon paikallisväestön parempina mahdollisuuksina kalastusoikeuksien käytössä. Kalastusrajoituksille on olemassa hyväksyttävä, lohensuojelullinen peruste. Lohikantojen elpymisellä voidaan paremmin turvata perinnepyynnin jatkuvuuden edellytykset myös tulevaisuudessa. Lohen perinnepyynti on lisärajoituksista huolimatta edelleen sallittua ja mahdollista yhtenäisen kalastuskauden aikana. Saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamista ei estetä, eivätkä rajoitukset uhkaa perustuslain mukaista saamelaisen kulttuurin suojan perusoikeuden ydintä.

Tehokkaiden perinteisten pyydysten käyttöä koskevissa yksityiskohdissa on otettu huomioon kunkin pyydyksen pyyntitapaan liittyvät seikat biologisten rajoitustarpeiden lisäksi. Perinteisten pyydysten käyttö on rajattu vain vakinaisesti Tenojokilaaksoissa asuville kalastajille, jotka ovat käytännössä hyvin suurelta osin saamelaisia. Muualla asuvan henkilön kalastusoikeus ei asuinpaikkarajauksen johdosta häviä mihinkään, sillä henkilön muuttaessa asumaan vakinaisesti Tenojokilaaksoon hänelle palautuu mahdollisuus perinteisten pyydysten käyttöön. Kantojen elvytys kalastusrajoituksilla toteutetaan maltillisella aikajänteellä. Paikkakunnalla asuvien maata omistamattomien mahdollisuus viehekalastukseen säilyy ja he voivat lunastaa edullisen kausiluvan.

Kalastusmahdollisuuksien ja kalastuslupaluokkien kytkeminen saamelaiskäräjälain mukaiseen määritelmään ei ole toteuttamiskelpoinen tapa rajata kalastusoikeuksien käyttöä, sillä määritelmä liittyy vaalien toimittamiseen ja vaaliluettelo on salainen. Käytännössä perinnepyydysten salliminen kaikille saamelaiskäräjälain mukaisen määritelmän täyttäville kalastusoikeuden haltijoille olisi voinut kasvattaa perinnepyydysten käyttäjämäärää ja lisätä pyyntipainetta, sillä mm. Veahčaknjárgan osakaskunnan lausunnossa esitetyn arvion mukaan lähes 95 % sopimusalueen kalastusoikeuksista kuuluu saamelaisille ja suhteellisen pienelläkin omistusosuudella on mahdollisuus käyttää tehokasta pyydystä.

Suomessa kalastusoikeutta omaavien kiinteistöjen lukumäärä on vuosikymmenten aikana kasvanut alkuperäisestä sadasta nykyiseen n. 1700 kiinteistöön. Myös kiinteistön omistajien määrä on kasvanut ja useat kiinteistöt ovat lukuisten henkilöiden yhteisomistuksessa. Yhdellä kiinteistöllä voi olla jopa satoja omistajia. Suomessa lupamyynnin käytäntönä on ollut, että jokaiselle paikkakunnalla asuvalle tai oikeuden perintönä saaneelle ulkopaikkakuntalaiselle kiinteistön osaomistajalle on myyty perinnekalastukseen oikeuttava lupa. Pyydysten käyttöön tarvittavan riittävän kalastusoikeuden määrän tarkistus on ollut osakaskunnan vastuulla. Tämä ns. ”poikimisilmiö” on aiheuttanut huolta Norjassa, jossa tilojen määrässä ei ole tapahtunut juurikaan muutoksia. Norjan kansallisessa Tenolaissa perinnepyydysten käyttöoikeus on sidottu elinkelpoisen tilan omistukseen ja asumiseen joen läheisyydessä. Norjassa yhtä tilaa kohti on myyty vain yksi perinnepyyntiin oikeuttava lupa. Käytännössä molemmissa maissa perinnepyynnissä mukana on silti voinut olla soutajana tai avustajana esimerkiksi toinen perheenjäsen ja se on mahdollista jatkossakin.

Sopimusneuvotteluissa päädyttiin Norjan kanssa rajaamaan tehokkaiden pyyntivälineiden käyttö paikkakunnalla asuville, jotta pyyntipaine ei kasvaisi entisestään. Ilman asuinpaikkarajausta kalastusoikeuden haltijoiden suurempi lukumäärä yhdistettynä pyyntitapojen ja -välineiden tehokkuuden kasvuun olisi edellyttänyt vielä suurempia pyyntiajan leikkauksia. Maa- ja metsätalousministeriö ei siksi pidä perusteltuna perustuslakivaliokunnan kokouksessa 8.12.2016 esiin tullutta ehdotusta muuttaa sopimuksen voimaansaattamislakiehdotuksen 9 §:ää siten, että Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvana henkilönä pidettäisiin myös sellaista muualla asuvaa henkilöä, joka on saanut kalastusoikeutensa perintönä paikkakunnalla asuvalta. Tällainen muutos lisäisi todennäköisesti merkittävästi kalastuspainetta, koska se antaisi kalastusoikeutensa perintönä saaneille ulkopaikkakuntalaisille myös vapakalastusmahdollisuuden koko kalastuskaudeksi. Nykyisin tällaista mahdollisuutta ei perintönä kalastusoikeutensa saaneilla ole. Ehdotettu muutos olisi myös sopimuksen kalastussäännön 2 ja 4 §:n vastainen, koska kalastusoikeussaannon perusteena olevalla oikeustoimella ei ole asiallista yhteyttä sopimuksessa tarkoitettuun vakinaiseen asumiseen.

Yhdenvertaisuus

Tenon kiinteistönomistajat ry:n lausunnossa arvioidaan sopimuksen rikkovan perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta, koska kalastusoikeuden omistajat asetetaan kalastusrajoitusten kohdentamisessa keskenään erilaiseen asemaan asuinpaikasta riippuen. Muualla asuvien omistajien asema rinnastetaan turistin asemaan ja omistusoikeuden todetaan olevan lähes kokonaan merkityksetön. Toisaalta muissa lausunnoissa sopimuksen rajoitusten on katsottu syrjivän nimenomaan saamelaisten kalastusoikeuksia ja suosivan ns. ulkopaikkakuntalaisia kiinteistönomistajia.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sopimuksen valmistelussa on pyritty sovittamaan yhteen eri tahojen kalastusoikeuksia sekä kalastus- ja lohensuojeluintressejä siten, että kokonaisuus olisi perustuslain säännösten mukainen. Yhdenvertaisuussäännös ei estä julkista valtaa toteuttamasta ympäristövastuuta kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Ministeriö katsoo, että käsillä olevassa sopimuksessa rajoitusten eriyttämiselle asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti on olemassa perustuslain ympäristövastuusäännökseen ja saamelaiskulttuurin suojaan kytkeytyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Nykyistä sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 13/1989 vp) perustuslakivaliokunta katsoi sopimuksen hyväksymisen edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestystä useista syistä. Yhtenä syynä oli muualla asuvien kalastusoikeudenhaltijoiden omistuksen tekeminen käytännössä kokonaan merkityksettömäksi. Tämän vuoksi maa- ja metsätalousministeriö piti tärkeänä, että vaikka kalastusta joudutaan rajoittamaan, ei kenenkään oikeutta tehtäisi täysin tyhjäksi vaan kalastusoikeudella olisi jonkinlainen sisältö.

Uudessa sopimuksessa ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden omistajille varataan oma vapakalastuskiintiö, josta he voivat omaisuutensa määrän suhteessa lunastaa vuorokausilupia muita edullisemmin hinnoin ja ehdoin, jotka vuorokautisen kalastusajan osalta vastaavat muiden kalastusoikeuden omistajien kalastusaikaa. Lisäksi ao. ryhmällä on mahdollisuus oman veneen rekisteröintiin. Vapakalastuksen määrää Tenolla vähennetään lupakiintiöllä, jonka suuruus on kolmanneksen pienempi kuin nykyisin myytävä lupamäärä. Ulkopaikkakuntalaisten omistajien oma lupakiintiö sisältyy Suomen kokonaiskiintiöön, joten se ei lisää kalastuspainetta eikä ole pois perinnepyynnistä.

Sopimuksentekovallan delegointi maa- ja metsätalousministeriölle

Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artikla sisältävät sopimuksentekovallan delegoinniksi katsottavia sopimusmääräyksiä. Voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan, että Suomessa toimivalta kalastussopimuksen 6 ja 7 artikloissa tarkoitetuista kalastussäännön poikkeuksista sopimiseen olisi maa- ja metsätalousministeriöllä.

Asiantuntijalausunnoista erityisesti professorit Olli Mäenpää, Mikael Hidén ja Tuomas Ojanen ovat käsitelleet sopimuksentekovallan delegointia. Professori Mäenpään mukaan ministeriön sopimuksentekovalta on varsin laaja ja miltei rajoittamaton, ja sen nojalla olisi mahdollista ainakin joiltain osin itsenäisesti määritellä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Mäenpään mukaan toimivalta näyttäisi mahdollistavan myös muunlaiset kuin teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä koskevat kalastussäännön muutokset, jopa kokonaan uudentyyppiset tai olennaisesti ankarammat rajoitukset. Myös professorit Hidén ja Ojanen arvioivat sopimuksentekovaltaa koskevien toimivaltuuksien olevan liian laajoja ottaen huomioon sen, että poikkeavilla määräyksillä voidaan tosiasiassa merkittävästi vaikuttaa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan.

Professori Mäenpään mukaan joustavalle kalastussääntöjen mukautukselle on sinänsä olemassa erityiset perusteet, mutta sopimustoimivalta tulisi määritellä täsmällisemmin siten, että se rajoittuu lähinnä teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä sisältäviin muutoksiin. Mäenpää kiinnittää lausunnossaan huomiota myös sopimuksentekovallan nojalla kalastussäännöstä annettujen poikkeavien määräysten perustuslaki- ja lainmukaisuuskontrolliin ja määräysten kohteena olevien puutteelliseen oikeusturvaan. Professori Ojanen toisaalta esittää, että ministeriön sopimuksentekovaltaa tulisi vähintäänkin menettelyllisesti rajoittaa sitomalla sen käyttö selvästi saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen täysimääräiseen noudattamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että mahdollisuus mukauttaa kalastuksensäätelyä joustavasti ja nopeasti lohikantojen tilan vaatimalla tavalla on ehdoton edellytys sopimuksen tavoitteen saavuttamiseksi ja sopimuksen aikaansaamiseksi Norjan kanssa. Voimassaoleva kalastussopimus ei ole

mahdollistanut kalastuksen mukauttamista eri lohikantojen tilaan, minkä johdosta ylikalastus on voinut jatkua vuosikymmenten ajan.

Pohjois-Atlantin lohen kansainvälinen suojelujärjestö NASCO on suositellut lohikantojen tavoitteellista hoitotapaa, joka edellyttää kalastuksen mitoittamista lohikannan lisääntymiskyvyn mukaisesti. Jos lohikanta jää alle tavoitellun tason, tulee asiaan reagoida kalastuksen säätelyssä. Menettely on yleinen kansainvälisestikin. Myös Euroopan unionin yhteinen kalastuspolitiikka perustuu samaan periaatteeseen esimerkiksi Itämeren lohikantojen hoidossa. Nykyaikaisten lohikantojen hoitomenetelmien edellyttämä kalastuksensäätelyn joustavuus ja nopea reagointimahdollisuus on keskeinen osa sopimusta ja välttämätön uudistus. Sopimuksentekovallan delegointia koskeville määräyksille on siten olemassa erityiset, luonnonvaraisten lohikantojen elinvoimaisuuden turvaamiseen liittyvät perusteet.

Uusi kalastussopimus on tehty olemaan voimaan toistaiseksi ja mahdollisesti pitkänkin ajan. Sopimuksen kalastussääntö on 5 artiklan mukaan voimassa lähtökohtaisesti seitsemän vuotta kerrallaan. Edellä selostetuista syistä johtuen on tärkeää, että kalastuksensäätelyä voidaan sen voimassaoloaikana joustavasti ja nopeasti mukauttaa lohikantojen tilan vaatimalla tavalla. Tämän vuoksi sopimuksessa on pitänyt varautua myös mahdollisiin tulevaisuuden säätelytarpeisiin. Vastaavanlainen järjestely Ruotsin kanssa tehdyssä rajajokisopimuksessa (SopS 91/2010) on osoittautunut käytännössä toimivaksi ratkaisuksi.

Ulkoasianministeriö on lausunnossaan arvioinut delegointia koskevien määräysten olevan luonteeltaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti rajoitettuja suhteessa valtuutuksen saajaan ja sisältöön. Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy ulkoasiainministeriön arvioon. Delegointivaltuutta koskevassa 6(1) artiklassa on yksilöity ne edellytykset, joiden vallitessa poikkeuksista voidaan sopia. Poikkeavien säännösten on oltava *kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi välttämättömiä* ja niillä tulee pyrkiä *edistämään sopimuksen tavoitetta*. Toisaalta kalakantojen tilan salliessa, voidaan rajoituksia väljentää. Sopimuksentekovaltaa voidaan artiklan mukaan käyttää kansallisen lainsäädännön puitteissa.

Sopimuksen 6(2) artiklassa on määritelty ne asiat, joita koskevista poikkeuksista voidaan sopia. Yksityiskohtaisella luettelolla haluttiin varautua ennalta arvaamattomiin säätelytarpeisiin sekä mahdollisesti tulevaisuudessa kalastussääntöön tehtäviin uusiin säätelykeinoihin. Mainінta luettelossa ei sellaisenaan valtuuta ministeriötä sopimaan täysin uusista säätelykeinoista tai kalastussääntöä olennaisesti ankarammista rajoituksista. On huomattava, että 6 (2) kohdan luetteloa on luettava yhdessä 1 kohdan delegointimääräyksen kanssa. Näin kaikkia poikkeuksia rajaa aina 1 kohdassa mainitut edellytykset, kuten välttämättömyys kalakantojen suojelemiseksi.

Jos kalastussääntö halutaan uudistaa ja säätelyä toteuttaa esimerkiksi saaliskiintiöinnillä, on muutos toteutettava valtiosopimuksella 17(3) artiklan mukaisesti. Suomessa tämä tarkoittaisi, että kalastussäännön muutokselle tarvittaisiin eduskunnan hyväksyntä tullakseen voimaan. Tämän jälkeen eduskunnan hyväksymiä saaliskiintiöitä voitaisiin 6(1) artiklassa asetettujen edellytysten nojalla mukauttaa, koska artiklan 2 kohdan 4 alakohdassa on mainittu saaliskiintiöt. Tällöin kalastussääntöä uudistettaessa ei olisi tarvetta neuvotella ja muuttaa varsinaisia sopimusmääräyksiä.

Olennaista on erottaa toisistaan sopimuksen ja kalastussäännön määräysten varsinainen *muuttaminen, joka edellyttää valtiosopimuksen muuttamista* ja sopimuksentekovallan nojalla kalastussäännöstä poikkeavien määräysten antaminen, joka on sopimuksen *mukauttamista*. Ministeriö haluaa tältä osin kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota 6(2) artiklan 9 alakohdassa olevaan määreeseen ”muita edellä 1-8 kohtiin rinnastuvia kalastussäännön *täytäntöönpanoon liittyviä* säätelytoimia”, joka käytännössä viittaa juuri poikkeuksien teknisluonteisiin mukautuksiin ja täydennyksiin. ”*Muu rinnastuva* säätelytoimi” voi konkretisoitua esimerkiksi silloin, jos ilmenee pyynnin tehokkuutta merkittävästi muuttava tekninen kehitys, joka pitää nopeasti torjua. Kuten edellä on todettu 6(1) artiklassa asetetut välttämättömyysrajaukset koskevat aina artiklan 2 kohtaa kokonaisuudessaan.

Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan sopimuksen 6 ja 7 artiklan sekä voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n muodostama kokonaisuus asettaa maa- ja metsätalousministeriölle delegoidulle toimivallalle vähintään yhtä tiukat puitteet kuin vastaavantyyppinen toimivaltuus Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen kalastussäännön 16 §:ssä, jonka sisältö on:

> *Hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat tämän säännön 1 §:ssä mainitun tarkoituksen ja kummankin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti yhdessä sopimalla poiketa kalastussäännön määräyksistä, jotka koskevat sallittuja kalastusaikoja, kalastustapoja, sallittuja pyydyksiä, pyydysten määrää tai muita teknisiä sääntöjä sekä liitteeseen 2 kuuluvia apajapaikkoja, jos:*
> *1) kalakantojen tila sen sallii; tai*
> *2) se on kalakantojen suojelemisen ja kestävän hyödyntämisen varmistamisen kannalta välttämätöntä.*
>
> *Määräykset voidaan rajata koskemaan kalastusalueen tai kalastuskauden osaa tai yksittäistä kalastustapaa. Määräykset voidaan antaa määräajaksi yhdeksi kalastuskaudeksi kerrallaan, ja niitä voidaan tarvittaessa arvioida ja muuttaa sen mukaan kuin se Tornionjoen kalastusalueen kalakantojen säilyttämisen kannalta on välttämätöntä.*
>
> *Hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset tarkastelevat vuosittain kalastuksen sallittuja aloitusajankohtia tämän säännön 11 §:n ja tämän pykälän 1 momentin mukaisesti ja sopivat yhdessä mukautuksista ottaen huomioon alueen kalakantojen tilanteen. Muutokset kirjataan erityiseen, yhdessä laadittuun pöytäkirjaan.*
>
> *Määräysten muuttamista koskevat neuvottelut on käynnistettävä sellaisena ajankohtana ja niitä on käytävä siten, että paikallisia tahoja ehditään kuulla ja määräyksiä koskevien päätösten tekemiselle on edellytykset viimeistään huhtikuun 1 päivänä määräysten soveltamisvuonna.*

Kyseistä sopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp) perustuslakivaliokunta huomautti, että perustuslain 94 §:n 1 momentin vaatimus rajoittaa jo itsessään maa- ja metsätalousministeriön sopimuksentekovaltaa ja käytännössä ministeriö ei voi sopia yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisistä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarammista kalastusoikeuden rajoituksista. Kalastussäännön 16 §:n nojalla Tornionjoen kalastussäännön määräyksiä mukautettiin vuonna 2016 esimerkiksi lippoamisen osalta siten, että kalastussäännön 8 §:n 6 momentin määräystä lipon havaksen minimiharvuudesta ei sovelleta, koska tällaisen harvan havaksen on todettu aiheuttavan siioille

kidusvaurioita ja olevan käytännössä toimimaton. Lisäksi lippokalastuksessa lohen pyyntiaikaa pidennettiin alkuperäisestä yhdestä viikosta kahteen viikkoon (ajalle 15.- 30.6.), koska lohikannan kohentunut tila sallii pidemmän kalastusajan.

Edellä todetut perustuslain säännökset rajoittavat myös nyt käsillä olevan sopimuksen delegointimääräyksiä ja niiden sekä voimaansaattamislakiehdotuksen 2 §:n soveltamista. Tenon kalastussäännön osalta mahdollisia poikkeavia määräyksiä saatettaisiin käytännössä sopia esimerkiksi rajajokiosuuden kalastusvyöhykkeiden rajojen tarkistamiseksi niin, että rajan sijainti on valvonnan ja kalastajan kannalta yksiselitteinen. Pyydysten rakennetta koskevia teknisiä vaatimuksia saatetaan joutua täsmentämään esimerkiksi patopyynnin verkon silmäkokomääräysten osalta, mikäli lohet vastoin ennakkokäsitystä tarttuvat uuden määritelmän mukaisen padon johdeverkkoihin.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Norjan toimivaltaisen viranomaisen välillä 7 artiklan mukaan allekirjoitettava pöytäkirja poikkeavien määräysten sisällöstä saatettaisiin Suomessa voimaan perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella. Delegoidun sopimuksentekovallan nojalla kalastussäännöstä annettavien poikkeavien määräysten osalta oikeussuoja ei poikkea siitä, mikä normien kohteena olevalla joukolla yleensäkin on. Tältä osin korostuu poikkeavien määräysten vaikutusten kohteena olevien tahojen mahdollisuus ennakolta vaikuttaa ja osallistua prosessiin. Sopimuksen 7(1) artiklan mukaan kalastussäännön vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti vuosittain. Myös kalastusoikeuden haltijat otetaan mukaan arviointityöhän. Arviointi on tehtävä tarpeeksi ajoissa siten, että tutkijoilla ja keskeisillä sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa arviointiin.

Professori Ojanen on lausunnossaan katsonut, että sopimuksentekovaltaa tulisi vähintäänkin menettelyllisesti rajoittaa sitomalla sen käyttö selvästi saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n neuvotteluvelvoitteen täysimääräiseen noudattamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ei näe estettä sille, että voimaansaattamislain 2 §:ään sisällytettäisiin neuvotteluvelvoitteen noudattamista koskeva vaatimus.

Edellä olevan perusteella maa- ja metsätalousministeriö arvioi, että sopimuksentekovallan delegointia koskevat määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojan osalta professori Mäenpää on todennut, että saalisrekisteriä koskeva säätely on perustuslain 10 § 1 vaatimusten kannalta olennaisen puutteellista (rekisteröinnin tavoitteet, tietojen sisältö, sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja säilytysaika, oikeusturva). Ministeriö toteaa, että esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Sopimusneuvotteluja koskevat menettelyt

Professori Ojasen, Saamelaiskäräjien ja Nuorgamin osakaskunnan lausunnoissa on esitetty, että ministeriö ei ole taannut saamelaisille riittäviä edellytyksiä osallistua itseään koskevan sopimuksen valmisteluun. Sopimusneuvotteluihin osallistuneiden paikallisten tahojen vaikutusmahdollisuudet sopimukseen on koettu liian heikoiksi. Neuvotteluihin liittyvän menettelyn osalta on esitetty, että

neuvottelut olisi käytännössä käyty ainoastaan ministeriöitä edustavien valtuuskuntien puheenjohtajien kesken.

Noin viisi vuotta kestäneet sopimusneuvottelut olivat erittäin haastavat ja yhteisten näkökantojen löytäminen niin Norjan kanssa kuin Suomen valtuuskunnan sisällä oli vaikeaa. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että koko neuvotteluprosessin aikana sopimuksen ja kalastusmääräysten sisällön määrittelyssä on aidosti pyritty osallistamaan ja kuuntelemaan valtuuskunnan paikallistahojen edustajien näkemyksiä ja ehdotuksia, ja toimittu alkuperäiskansojen oikeudeksi tunnustetun vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen mukaisesti.

Paikallisia kalastusoikeudenhaltijoita sekä kalastusmatkailuyritystoimintaa edustavat tahot olivat keskeisesti mukana sopimusneuvotteluissa Suomen valtuuskunnan jäseninä. Myös Saamelaiskäräjillä oli jäsen valtuuskunnassa. Lisäksi valtuuskunnan asiantuntijoina oli alueen kunnan, kalastusalan järjestöjen ja kalantutkimuksen edustajia. Suomen valtuuskunta piti 30 kokousta. Neuvottelujen kuluessa Suomen ja Norjan paikalliset edustajat kävivät keskusteluja keskenään. Muun muassa kalastuksen säätelyratkaisun yksityiskohtien peruslinjat muodostuivat valtuuskuntien paikallisten jäsenten välisissä keskusteluissa.

Alkuperäiskansojen edustajien vaikuttamis- ja osallistumisoikeudet eivät poissulje sitä, että viranomaiset tekevät yhteistyötä asian valmistelussa. Valtiosopimusneuvotteluiden valmistelu- ja vetovastuu kuuluu lähtökohtaisesti valtioneuvostolle ja sen sisällä asianomaiselle ministeriölle. Maiden neuvotteluvaltuuskuntien kokousten sekä itse sopimuksen valmistelu edellytti käytännössä yhteistyötä maiden ministeriöiden virkamiesten kesken.

Lopullinen neuvottelutulos hyväksyttiin valtuuskunnassa äänestysratkaisuna paikallisten vastustaessa sopimuskokonaisuutta. Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus ei merkitse alkuperäiskansojen veto-oikeutta tehtäviin ratkaisuihin, vaan menettelyyn liittyviä vaatimuksia. Saamelaiskäräjien kanssa sopimuksen hyväksymistä koskevasta lakiehdotuksesta neuvoteltiin vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, mutta mahdollisuutta neuvotteluun tarjottiin Saamelaiskäräjille jo aikaisemmin.

Sopimuksen hylkäämisen vaikutukset

Mikäli Suomi päätyy hylkäämään Tenon kalastussopimuksen, irtisanoisi Norja todennäköisesti nykyisen sopimuksen päättymään ennen vuoden 2018 kalastuskautta. Norja on useasti viitannut kansainvälisissä lausunnoissaan ja mm. sopimuksen allekirjoittamisvaltuuksiin liittyvässä kuninkaallisessa päätöksessä siihen, että nykyisen sopimuksen jatkaminen ei ole Norjalle vaihtoehto. Norja on valmistautunut kansalliseen lohenkalastuksen säätelyyn siirtymiseen, mikäli uutta sopimusta ei voida saattaa voimaan. Ehdotukset nykyisen sopimuksen jatkamisesta ja uusien neuvottelujen aloittamisesta eivät siten ole yksin Suomen ratkaistavissa.

On epärealistista kaavailla, että kalastussopimukseen olisi mahdollista saada vuoden jatkoneuvotteluilla tyydyttävämpi ratkaisu. Sopimusta on kritisoitu myös Norjassa, mutta tyytymättömyyden aiheet ovat osin erilaiset Suomessa ja Norjassa. Norjassa sopimusta on arvosteltu siitä, että uusi sopimus tuo Suomelle mahdollisuuden vaikuttaa Norjan merikalastukseen sekä siitä, että muualla asuvien kalastusoikeuden omistajien asemaan Suomessa tehty parannus loukkaa Norjan kalastusoikeusjärjestelmää.

Käytännössä neuvottelut jouduttaisiin aloittamaan kolmatta kertaa alusta. Kalastuksen säätelyssä siirryttäisiin kansalliseen säätelyyn. Sen vaikutuksia kalakantoihin, kalastuksen järjestämiseen ja kalastusmahdollisuuksiin ei kaikilta osin osata ennustaa. On muistettava, että joen alaosa sekä merialue ovat kokonaan Norjan hallinnassa.

Suomessa kalastus järjestettäisiin kalastuslain nojalla, ja mm. kulkutus olisi suoraan laissa kielletty pyyntimuoto. Ilman asuinpaikkarajoitusta kalaan tulijoita olisi huomattavasti enemmän ja tarvittaisiin vieläkin voimakkaampia pyyntirajoituksia. On mahdollista tai jopa todennäköistä, että kalastuslain 12 §:n mahdollistama, osakkaiden myöntämien vapakalastuslupien suoramyynti johtaisi lohikantojen kannalta hallitsemattomaan tilanteeseen. Venekalastus vaikeutuisi ilman valtiosopimusta, koska olisi pysyttävä oman valtion rajojen sisällä. Raja kulkee pitkin joen syväväylää, ei joen keskiviivassa. Sopimukseton tilanne muodostaisi siten huomattavan riskin lohikantojen ja kalastuksen tulevaisuudelle.