OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Lsn Jari Salila

8.2.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO 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, eli käytännössä järjestää kalastus Tenojoen alueella.

Oikeusministeriö on valmistelun kestäessä antanut maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon Suomen ja Norjan välisen kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta, sen vaikutuksista lausunnonantajan toimialaan ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta (17.8.2016 dnro OM 135/43/2016) sekä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi (20.10.2016 dnro OM 190/43/2016). Oikeusministeriön esittämät huomautukset on otettu pääosin huomioon.

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

Oikeusministeriö pitää vuoden 1989 sopimusjärjestelyä, ottaen erityisesti huomioon vesialueen omistajan oikeusaseman ja sopimusjärjestelyyn sisältyvän kalastuksen rajoittamista koskevan sääntelyn, 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.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Sopimuskokonaisuus muodostuu Suomen ja Norjan välisestä sopimuksesta kalastuksesta Tenojoen vesistössä sekä Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Sopimus sisältää määräykset kalastuksen järjestämisestä, seurannasta, tutkimuksesta, saalisraportoinnista ja -tilastoista, kalakantojen suojelusta sekä sopimusosapuolten velvoitteista.

Kalastussäännössä on puolestaan määräykset rajajokiosuuden kalastajaryhmistä, kalastonhoitomaksuista, kalastusluvista, pyyntivälineistä, kalastuskaudesta ja -ajoista sekä saaliista ja biologisten vaikutusten torjunnasta. Kalastussääntö on olennainen osa sopimusta. Kalastussäännön määräyksiä on tämän vuoksi arvioitava samalla tavalla kuin varsinaisen sopimuksen määräyksiä.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Hallituksen esityksessä on käyty läpi ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Myös kalastussäännön määräyksiä on arvioitu eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden kannalta. 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.

Sopimuksentekovallan delegoiminen

Sopimuksen 6 artiklassa määrättäisiin hallituksen tai niiden määräämien viranomaisten toimivallasta sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä kalakantojen turvaamiseksi. Artiklassa kyse sopimuksentekovallan delegoinnnista. Perustuslakivaliokunta on Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp s. 3-4) arvioinut vastaavankaltaisen rakenteen hyväksyttävyyttä.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut sopimuksentekovallan osoittamisen ministeriölle muodostavan 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). Perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin sopimuksentekovallan siirron olevan mahdollinen, edellyttäen että valtuutus ei ole 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).

Perustuslakivaliokunta totesi Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 s. 3-4), että ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuutus voi koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Delegoinnin perusteella tehtävä sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Perustuslakivaliokunta lausui edelleen, että mainitunkaltaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle, sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Sopimuksen 6 ja siihen liittyvän 7 artiklan nojalla yhdessä norjalaisen osapuolen kanssa annettavat määräykset näyttäisivät olevan itsessään pitkälti samantyyppisiä kuin kalastussäännön muutkin rajoitukset, joten tässä suhteessa niitä voitaneen pitää perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitettuina määräysten teknisinä mukautuksina ja täydennyksinä. Kalakantojen vuosittaista vaihtelua voidaan pitää perustuslakivaliokunnan mainitsemana tarpeen sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle. Huomioon tulee ottaa myös se, että poikkeavien määräysten antamisen tarvetta tulisi sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan arvioida vuosittain. Arviointityöhön kytkettäisiin myös kalastusoikeuden haltijat, tutkijat sekä keskeiset sidosryhmät.

Poikkeavien määräysten antaminen on rajattu sopimuksen 6 artiklan 1 momentissa yksilöityyn tarkoitukseen ja määräysten sisältö 2 momentissa määriteltyihin toimiin. Nämä mahdollistavat kuitenkin verraten syvällekäyvien ja pitkäkestoisten kalastussäännöstä poikkeavien määräysten antamisen, joka on siis katsottu tarpeelliseksi turvattavan kohteen – luonnonvaraisten kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen – vaatimukset huomioon ottaen.

Sopimus itsessään vaikenee siitä, miten mahdolliset lisärajoitukset tulisi asetella eri kalastajaryhmien kesken. Sopimuksen systematiikka ja kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät alkuperäiskansojen oikeuksia turvaavat säännökset näyttäisivät kuitenkin puoltavan paikallisten oikeutta kalastukseen tukevaa tulkintaa.

Oikeus kalastamiseen

Sopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista tahoista poikkeavat monelta osin kalastuslainsäädännön yleisistä periaatteista, jotka korostavat *vesialueen omistajan* määräysvaltaa asiassa. Kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluu vesialueen omistajalle, jota rajoittavat kalastuslain 6 §:n erityisperusteiset kalastusoikeudet, 7 §:n yleiskalastusoikeudet ja 10 §:n Ylä-Lapin kuntalaisten kalastusoikeudet.

Tenojoella sääntely turvaa ennen muuta *alueella asuvien* kalastamismahdollisuuksia. Sääntelyn erilaisuutta selittävät alueen omistussuhteet, Tenojoen muusta maasta poikkeavat olosuhteet, kalastuksen merkitys yleisesti alueella sekä kalastuksen merkitys erityisesti saamelaisille alkuperäiskansana. Nämä seikat johtavat siihen, että kalastusoikeutta ei voida ainakaan kaikilta osin järjestää yleisten kalastuslainsäädännön periaatteiden mukaisesti.

Tenon alueella harjoitettavan kalastuksen kannalta on olennaista se, kenellä on oikeus hankkia ja millaisen kalastamiseen oikeuttavan luvan Tenojoen vesistössä. Oikeus kalastaa Tenojoen alueella määräytyy kalastussäännön 2 §:n rajajokiosuuden kalastajaryhmittelyn ja 4 §:n kalastuslupaluokituksen perusteella. Kalastajaryhmiä Suomen alueella olisi neljä:

1) Tenojokilaaksossa asuva, kalastusoikeus
2) Tenojokilaaksossa asuva, ei kalastusoikeutta
3) Tenojokilaakson ulkopuolella asuva, kalastusoikeus
4) Tenojokilaakson ulkopuolella asuva, ei kalastusoikeutta

Määräykset 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. Rajoitukset vaihtelevat kalastajaryhmittäin, minkä vuoksi sääntelyn antaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perusteiden esittämistä.

Erot eri ryhmien välillä ilmenevät muun muassa kalastusluvan hinnassa, kalastuskauden pituudessa ja sallituissa pyyntimenetelmissä.

Oikeusministeriöllä ei ole edellytyksiä ryhtyä seikkaperäisesti arvioimaan näiden rajoitusten hyväksyttävyyttä tai tehokkuutta. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että tehokkaimpien pyyntimenetelmien rajaamista paikallisten käyttöön, on pidettävä hyväksyttävänä ratkaisuna, kun otetaan huomioon muun muassa kalakantojen suojelun ja kestävän hyödyntämisen tavoitteet. Mainitusta tavoitteenasettelusta seuraa toisaalta se, että myös näiden pyyntimenetelmien käytölle on voitava asettaa rajoituksia kalastuskuolleisuuden pienentämiseksi.

Alkuperäiskansojen 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). 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.

Voimaanpanolakia koskevia yksityiskohtaisia huomautuksia

Sopimus esitetään saatettavaksi kansallisesti voimaan kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annettavalla lailla, minkä lisäksi kalastuslakiin esitetään tehtäväksi eräitä muutoksia. Laki sisältäisi kansalliset täytäntöönpanoa koskevat säännökset muun muassa toimivaltaisista viranomaisista (3-6 §), saalisrekisterin rekisterinpitäjästä ja ylläpidosta (7 §), muiden kuin paikkakuntalaisten kalastuslupien jakaantumisesta (9 ja 12 §) ja venerekisteristä (14-17 §).

Erityinen kalastuslupakiintiö

Voimaanpanolain 12 § sisältäisi säännökset kalastussäännön 5 §:n 4 momentissa tarkoitetun kalastuslupakiintiön kansallisen kokonaismäärän vahvistamisesta ja kiintiön jakamisesta. Mainitun kalastussäännön pykälän mukaan kiintiöstä osoitettaisiin enintään kolmasosa muualla kuin Tenojoen laaksossa asuville kalastusoikeuden haltijoille.

Voimaanpanolain 12 §:n mukaan muiden kuin paikkakuntalaisten kalastusvuorokausien määrästä ja jakaantumisesta säädettäisiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Tämä määrittää osaltaan kalastusoikeuden haltijalle kuuluvan kalastusoikeuden sisältöä. Oikeusministeriöllä ei ole edellytyksiä arvioida sitä, miten kalastusvuorokaudet tulisi eri kalastajaryhmien kesken jakaa. Uuden sopimusjärjestelyn eräänä tavoitteena ollut kalastusoikeuden haltijoiden aseman parantaminen, ottaen huomioon perustuslain 15 §:n, näyttäisi kuitenkin korostavan kalastusoikeuden haltijoiden aseman merkitystä.

Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Uuden sopimusjärjestelyn voimaantulon yhteydessä kumottaisiin laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991). Lakia sovellettaisiin kuitenkin nykyiseen sopimusjärjestelyyn perustuvien korvausvaatimusten käsittelyyyn, jos määräys korvaustoimituksen suorittamiseen annettaisiin ennen uuden sopimusjärjestelmän ja voimaanpanolain voimaantuloa. Korvausasioiden käsittely on, ilmeisesti kiinteistöjen ulottuvuuksia koskevien tietojen puutteellisuudesta johtuen, viivästynyt huomattavan pitkäksi. Oikeusministeriöllä ei ole tiedossa, ovatko asiaa koskevat korvaustoimitukset vireillä tai mikä näiden asioiden käsittelyn tila on. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, ettei korvausvaatimusten käsittely katkeaisi menettelylliseen esteeseen, joka johtuisi toisen viranomaistoimituksen käsittelyn viipymisestä.