Janne Salminen 8.2.2017
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 9.2.2017

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys 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)

1. Esityksessä on kysymys kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdystä kansainvälisestä sopimuksesta ja siihen kuuluvasta niin sanotusta kalastussäännöstä. Sopimuskokonaisuuteen kuuluu siten itse kansainvälinen sopimus ja siihen kuuluva Tenojoen vesistön kalastussääntö. Sopimus korvaisi Suomen ja Norjan välillä vuonna 1989 tehdyn kalastussopimuksen. Korvattava kalastussopimus on saatettu voimaan supistetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 13/1989).

Eduskunnan suostumus

2. Eduskunta hyväksyy perustuslain 94.1 §:n mukaan valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Käsillä oleva sopimus ja sen keskeisen sisällön muodostava kalastussääntö sisältävät useita määräyksiä, joiden kuulumista lainsäädännön alaan avataan yksityiskohtaisesti hallituksen esityksen perusteluissa. Esityksestä ilmenevin tavoin sopimuksen määräykset ja kalastussääntö kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan.

3. Kansainvälisen velvoitteen voimassaolon lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan perustuslain 94.1 §:n 1 nojalla myös velvoitteen irtisanomiseen. Käsillä olevan sopimuksen 21 artiklan mukaan sopimuksen tullessa voimaan vuoden 1989 sopimus ja siihen kuuluva kalastussääntö lakkaavat olemasta voimassa. Näin ollen sopimus vaatii myös tästä syystä eduskunnan hyväksymisen.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

4. *Sopimuksentekovallan delegointi*. Sopimuksen 6 ja 7 artikla sisältävät sopimuksentekovallan delegointia merkitsevän valtuutuksen.

5. Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn. Tämän sääntelyn perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan. Eduskunta puolestaan osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen.

6. Käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu kategorisen torjuvasti sopimuksentekovallan siirtoon. Sopimuksentekovallan siirtämiselle on kuitenkin asetettu tiettyjä edellytyksiä: 1) valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, 2) minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Lisäksi perustuslain 94.1 §:stä johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 14/2014 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 16-17/2004 vp). Tosin perustuslain tarkistamisen jälkeen tähänkään kriteeriin ei ole syytä suhtautua lähtökohtaisen kategorisesti: yhtenä osana perustuslain tarkistamistyötä 2010 pyrittiin avaamaan sopimuksentekovallan delegoinnin mahdollisuutta alleviivaamalla, että eduskunnallekin kuuluvaa toimivaltaa voidaan siirtää. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että osoitettu sopimuksentekovaltuus voi lähinnä koskea sopimuksen määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Tulkintani mukaan mukautukset voisivat olla hieman tätä laajempiakin. Delegoinnin perusteella tehtävät muutokset sopimukseen eivät kuitenkaan saisi minusta sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Merkitystä arvioinnissa on annettu myös sille, että sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita (PeVL 14/2014 vp, PeVL 14/2010 vp).

7. Ehdotetussa laissa on ilmaistu, että maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltainen viranomainen. Sen toimivaltuudet ovat suhteellisen laajat. Sopimuksentekovallan delegointi on kuitenkin vahvasti sidottu sopimuksen tarkoitukseen, ja se koskee asioita, joissa tutkimustieto ja kalastussäännön vaikutusten arviointi tuottavat uutta tietoa, jonka perusteella voidaan perustellusti edellyttää reagointia ja sopimuksen mukauttamista. Vaikka sopimuksentekovalta on rajattua, se sinänsä voi sopimuksen ja sekamuotoisen voimaansaattamislain mukaan koskea sopimuksen keskeisiä sisältöjä, mutta sopimuksentekovalta ei sinänsä ulotu oikeuksien tai velvollisuuksien perusteisiin. Sinänsä kieltoja kalastaa jollakin tietyllä pyydyksellä esimerkiksi voitaisiin laajentaa delegoinnin perusteella. Kuitenkin esimerkiksi tiettyä kalastustapaa koskevat sopimuksesta poikkeavat (6.3 artikla) määräykset olisivat määräaikaisia. Samoin on huomattava, että delegoidun sopimuksentekovallan käyttöön liittyy vaikutusten arviointi ja keskeisten sidosryhmien osallistuminen (7.3 artikla). Sopimukseen nähden uusista asioista ei voida määrätä.

8. Näistä syistä katson, että sopimuksentekovallan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen. Voidaan kuitenkin huomauttaa, aikaisempaa käytäntöä seuraten, että perustuslaki rajoittaa maa- ja metsätalousministeriön sopimuksentekovaltaa. Näin ollen delegoidun sopimuksentekovallan nojalla ei voida koskea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Tämän vuoksi yksilön kannalta ei voida luoda esimerkiksi täysin uudentyyppisiä kalastusoikeuden rajoituksia delegoidun sopimuksentekovallan nojalla. Käytännössä raja voi tosin olla vaikea toteuttaa, ja sen käyntiin tulee suhtautua tämä huomioon ottaen sekä kiinnittäen huomiota siihen, että käytännössä perustuslain tarkistamisella pyrittiin hienoisesti myös muuttamaan aikaisempaa varsin tiukaksi muodostunutta käytäntöä.

9. *Täysivaltaisuus.* Sopimuksen 11.2 artiklan mukaan norjalais-suomalaiset partiot voivat valvoa kalastusta. Toisen osapuolen valvojat ovat kuitenkin tällaisessa valvonnassa tarkkailijan asemassa. Lisäksi sopimuksen 18 artiklan mukaan sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta johtuvien erimielisyyksien ratkaisemiseksi on käytössä ad hoc rajajokikomissio, johon kumpikin osapuoli nimeää kolme jäsentä. Komissio ei kuitenkaan ole varsinainen lainkäyttöelin. Ellei komissio kykene ratkaisuun, asiat ratkaistaan diplomaattista tietä. Järjestelyt ovat luonteeltaan vähäisiä eivätkä merkitse itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista toisen valtion viranomaiselle. Tällaiset vähäiset toimivaltuudet sopimuksella perustetulla elimellä tai toisen valtion viranomaiselle eivät ole ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta.

10. *Kalastuksen rajoitukset, saamelaisten oikeudet ja omistusoikeus sekä elinkeinonvapauden rajoitukset.* Kalastusäännössä on useita rajoituksia kalastamiseen. Kalastussäännön määräykset koskevat sitä, kenellä ja millä edellytyksin on oikeus kalastaa samoin kuin kalastuksen määrää eri ryhmissä ja sallittuja kalastamistapoja. Kalastussäännössä operoidaan 2 §:n kalastajaryhmittelyn ja 4 §:n kalastuslupaluokkien avulla. Lisäksi on pyyntitapoja ja -aikoja koskevia rajoituksia 6-18 §:ssä. Sääntelyllä on merkitystä yhdenvertaisuuden (perustuslain 6 §), omaisuudensuojan (perustuslain 15 §) ja elinkeinovapauden (18.1 §) kannalta. Erityinen merkitys sillä on saamelaisten omaan kulttuuriin liittyvien alkuperäiskansan oikeuksien kannalta (perustuslain 17.3 §), koska perustuslain sitä koskevalla säännöksellä turvataan, paitsi muuta, saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65).

11. Toisaalta rajoitusten tarkoituksena on turvata luonnon kalakantojen säilyminen Tenojoessa. Näin ollen kaikille rajoituksille on olemassa perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskevaan säännökseen kiinnittyvä hyväksyttävä ja painava peruste. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että nimenomaan esimerkiksi pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja koskevat rajoitukset ovat kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja. Määräykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia – hyvinkin yksityiskohtaisia. Hallituksen esityksessä on selvitystä siitä, että nämä keinot olisivat myös asianmukaisessa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään, joka siis on kalakantojen säilyttämiseen tähtäävä. Käytössäni ei ole asiasta muuta näkemystä.

12. Muilta kuin alkuperäiskansaan liittyviltä osin kalastukselle asetettavat rajoitukset on havaintojeni mukaan esityksessä asianmukaisesti käsitelty ja rajoituksille on olemassa asianmukaiset, perustuslakivaliokunnan käytäntöön liittyvät perusteet, kun vielä otetaan huomioon myös perustuslain 20 §:n tarkoittama kaikkien vastuu ympäristöstä.

13. Tenojoen alueella perinteisillä pyydyksillä harjoitettava kalastus kuuluu kiistatta paikalliseen ja saamelaiseen kulttuuriin. Sinänsä ymmärrän, että myös perinteisten pyydysten käytön rajoittamiselle voi olla asianmukainen ja perustuslain 20 §:ään palautettavissa oleva peruste, joka rajoittaa myös alkuperäiskansan oikeutta oman kulttuurinsa harjoittamiseen, kuten tässä kalastukseen. Sen sijaan se seikka, että kalastuslain (379/2015) kalastusoikeuden haltijoiden (lain 4.1 §:n 10 kohta) kategoriat, joihin kalastussääntö viittaa ja joissa mainittujen oikeuksien haltijoille muodostuu merkittävimmän oikeudet kalastaa Tenojoessa, on kytketty omistusoikeuteen tai kalastajan paikallisuuteen, on ongelmallinen alkuperäiskansan oikeuksien kannalta. Kysymys on

kulttuurisesta oikeudesta, jonka sisällön ei pitäisi perustuslain mukaan määrittyä omistusoikeuden tai asumispaikan kautta. Saamelainen alkuperäiskulttuuri on esimerkiksi kalastuksen osalta nimenomaan muuhun kuin kiinteistön omistuksen varaan alkuperäisesti rakentuvaa. Kalastuksen perinteiset muodot ovat saamelaisen kulttuurin säilymisen ja sen sukupolvisen siirtymisen kannalta keskeisiä. On huomattava, että tämä ei koske vain paikallisia, Tenojoen alueella pysyvästi asuvia saamelaisia vaan ylipäätään saamelaisia. Näin ollen kalastuslaissa tulisi paremmin ottaa huomioon saamelaisten asema. Tämä tulisi kytkeä sopimuksessa ja kalastussäännössä sallittujen perinteisten kalastustapojen käyttöön.

14. Kalastusoikeuden ohella on tärkeätä, että esimerkiksi kalastussäännön tarkistamistilanteissa, saamelaisilla on aito mahdollisuus osallistua sitä koskevaan päätöksentekoon (sopimus 7.3 artikla).

Käsittelyjärjestys

15. Sopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94.2 §:ssä tai 95.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, joten sopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus sopimuksen voimaansaattamislaiksi ym. käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

16. Sen sijaan saamelaisten oikeus alkuperäiskansana edellyttäisi kalastuslain kalastusoikeuden haltijan oikeusasemaan lisättäväksi määritelmän, joka liittyy saamelaisen asemaan lainkohdassa muutoin mainituista oikeusasemista riippumattomina kalastusoikeuden haltijoina silloin, kun on kysymys perinteisistä ja kalastussäännössä sinänsä sallituista kalastustavoista.