MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ 24.2.2017
Lainsäädäntöneuvos Heidi Aliranta
Neuvotteleva virkamies Tapio Hakaste **HE 239/2016 vp.**

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

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

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriötä kuultavaksi perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon (PeVL 5/2017 vp) johdosta. Ministeriö on perehtynyt lausuntoon ja toteaa sen johdosta seuraavaa:

Tenojokilaakson ulkopuolella asuvien saamelaisten kalastusmahdollisuudet

Käsiteltävänä olevassa kalastussopimuksessa kalastusoikeuksien käyttömahdollisuudet rajataan ns. asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti siten, että Tenojokilaaksojen varrella vakinaisesti asuvilla on muualla asuvia laajemmat kalastusmahdollisuudet. Kalastusoikeuksien käytön rajaaminen asuinpaikan perusteella nähtiin uudessakin sopimuksessa välttämättömäksi, jotta pyyntipainetta saadaan rajoitettua lohikantojen suojelun kannalta riittävästi. Ilman asuinpaikkarajausta kalastusoikeuden haltijoiden suurempi lukumäärä yhdistettynä tehokkaampien pyyntitapojen ja -välineiden käyttömahdollisuuden laajenemiseen olisi edellyttänyt vielä suurempia pyyntiajan leikkauksia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (s. 7) pyytänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaa selvittämään, mahdollistaako kalastussäännön 2 ja 4 §:n sääntely esimerkiksi voimaansaattamislakiehdotuksen 9 §:n muuttamisen tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen esitystä paremmin. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmattomana sitä, että asuinpaikkaperusteinen rajaus estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenojoella.

Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä mahdollisena voimaansaattamislakiehdotuksen 9 §:n muuttamista siten, että vakinaisen asumisen määrittelyä muutettaisiin esimerkiksi tosiasiallisen asumisen keston, kalastusoikeuden perusteena olevan saannon tai saamelaiskäräjälain mukaisen saamelaismääritelmän perusteella. Vakinaisen asumisen määrittely siten kuin se on määritelty voimaansaattamislakiehdotuksen 9 §:ssä perustuu tarpeeseen rajata kalastusoikeus riittävällä tavalla sopimuksen tavoitteiden turvaamiseksi. Sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan edistää Tenojoen vesistön kalakantojen kestävää käyttöä ja hoitoa parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen. Kalakantojen suojelussa, käytössä ja hoidossa on kiinnitettävä huomiota eri kalastusetuihin ja erityisesti paikallisiin kulttuuriperinteisiin perustuvaan kalastukseen. Sopimusosapuolten yhteisenä tarkoituksena on ollut rajata kalastusoikeuksien käyttömahdollisuudet asuinpaikan perusteella. Tästä on sovittu kalastussäännön 2 ja 4 §:ssä. Vakinaisen asumisen määritelmän laajentaminen johtaisi sopimuksen tavoitteiden kannalta riittämättömään tilanteeseen.

On huomattava, että Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1980) 39 artiklan mukaan valtiosopimuksen sisällön muuttaminen ei ole mahdollista yksipuolisesti, vaan valtiosopimusta voidaan muuttaa vain osapuolten välisellä sopimuksella. Myös käsiteltävänä olevan kalastussopimuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan sopimuksen ja sen liitteiden muuttaminen edellyttää osapuolten välistä sopimusta. Mikäli ehdotettu muutos voimaansaattamislakiin tehtäisiin ilman, että sopimustekstiä muutettaisiin, tulisivat sovellettavaksi myös Wienin sopimuksen valtiosopimuksen noudattamista koskevat 26 ja 27 artikla. Wienin sopimuksen 26 artikla sisältää Pacta sunt servanda –säännön, jonka mukaan jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Sopimuksen 27 artiklan mukaan osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Sekamuotoisen voimaansaattamislain tarkoituksena on saattaa kansallinen lainsäädäntö sopusointuun sopimusvelvoitteiden kanssa. Tämän toteuttamatta jättäminen voi johtaa sopimusrikkomustilanteeseen.

Kalastussopimuksen olennaisena osana olevan kalastussäännön 2 §:ssä säädetään niistä tahoista, joilla on oikeus lunastaa kalastukseen Tenojoella oikeuttava lupa. Kalastusoikeuden haltijoiden kannalta olennainen määre on jo nykyisessä sopimuksessa vakiintunut käsite ”*Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva*”. Sopimuksessa vakinaisella asumisella tarkoitetaan tosiasiallista, pysyväisluonteista asumista eli enemmän kuin esimerkiksi kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa. Tästä syystä vakinainen asuminen on ollut tarpeen määritellä tarkemmin voimaansaattamislaissa vastaamaan nykyistä vakiintunutta käytäntöä ja sopimuksessa käsitteellä tarkoitettua sisältöä. Norjassa asia on määritelty kansallisessa Tenolaissa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa selvitettäväksi esitetty mahdollisuus lieventää muualla asuviin saamelaisiin asuinpaikan perusteella kohdistuvia rajoituksia nousi esiin Suomen valtuuskunnassa neuvottelujen loppuvaiheessa. Silloin ministeriötä pyydettiin selvittämään mm. konsultoimalla oikeusministeriötä, olisiko mahdollista kytkeä kalastusmahdollisuudet ja kalastuslupaluokat saamelaiskäräjälain mukaiseen saamelaismääritelmään. Selvityksen lopputulemana oli, että tämä ei ollut toteuttamiskelpoinen tapa rajata kalastusoikeuksien käyttöä mm. seuraavista saamelaiskäräjävaalilakiin liittyvistä syistä: Vaaliluetteloon kuuluminen oikeuttaa henkilön äänestämään saamelaiskäräjävaaleissa sekä asettamaan vaaleissa ehdokkaan tai asettumaan itse ehdokkaaksi. Vaaliluettelo on salassa pidettävä, eikä siitä saa antaa tietoja muuta kuin sille, joka tarvitsee tietoa äänioikeutensa selvittämistä varten. Vaaliluettelo ei ole luettelo siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia tai kuinka monta saamelaista Suomessa on, sillä vaaliluetteloon hakeutuminen on vapaaehtoista. Vaaliluettelo antaa tietoa siitä, kuinka moni henkilö on käytännössä merkitty äänioikeutettuna saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan luetteloon.

Kalastusrajoitusten kohdentaminen saamelaisstatuksen perusteella olisi edellä selostettujen seikkojen lisäksi merkinnyt huomattavaa potentiaalista lisäystä kalastuspaineeseen, mikäli uuden kalastussäännön 4 §:ssä tarkoitetun ”yleisen paikkakuntalaisluvan” antamat kalastusmahdollisuudet (edullinen kausilupa perinnepyyntiin ja vapakalastukseen) oltaisiin kytketty saamelaisstatukseen. Tällöin paikkakuntalaisluvan lunastamiseen oikeutettujen määrä olisi kasvanut nykyisestä karkeasti arvioiden 500 - 800 henkilöllä (nykyisin näitä lupia lunastetaan Suomessa n. 350 kpl / kausi). Muutos olisi todennäköisesti lisännyt erityisesti toispaikkakuntalaisten vapakalastusta Tenolla ja edellyttänyt muuhun kalastukseen suurempia rajoituksia. Muutos olisi myös ollut ristiriidassa Norjan neuvottelutavoitteiden kanssa ja sen vuoksi epätodennäköinen.

Muut lausunnossa esiin nostetut asiat

Perustuslakivaliokunta on esittänyt lausunnossaan (s. 9), että saalisrekisteriä koskevaa sääntelyä täydennetään henkilötietojen asianmukaisen suojan edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut (s. 9), että maa- ja metsätalousministeriölle osoitettua sopimuksentekovaltaa tulisi menettelyllisesti rajoittaa sitomalla sen käyttö selvästi saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvelvoitteen täysimääräiseen noudattamiseen. Ministeriö toteaa, että vaaditut täydennykset ovat tarpeellisia ja ne ovat toteutettavissa aikataulun puitteissa. Ministeriö toimittaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle ehdotukset täydennyksiksi ensi viikon (9) alussa kirjallisesti.

Sivuvesiä koskeva sääntely

Maa- ja metsätalousvaliokunnan aikaisemmissa kuulemistilaisuuksissa on noussut esiin Tenon sivuvesien tuleva kalastuksensäätely. Uuden kalastussopimuksen 3 artikla edellyttää, että Suomi antaa tarvittavat säännökset Tenojoen vesistön sivujokien lohikantojen suojelemiseksi. Tenojoen sivuvesien kalastusmääräyksiä koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelu on käynnistetty ministeriössä.

Asetuksella säädettäisiin sivuvesien kalastuspaine Tenon kalastussopimuksen edellyttämien tavoitteiden mukaiseksi. Kalastusaikaa koskeva sääntely noudattaisi todennäköisesti pääosin Tenon pääuoman kalastusaikoja. Sivuvesille nykyisellä sivuvesisasetuksella, ELY-keskuksen tai Utsjoen kalastusalueen päätöksillä muodostettujen rauhoitusalueiden voimassaoloa jatkettaisiin uudessa asetuksessa. Rauhoitusalueet sijaitsevat hyvin suurelta osin valtion vesialueilla. Lohen kalastuksessa saisi käyttää samoja pyydyksiä kuin rajajokialueella, lukuun ottamatta kulkutusverkkoa, jonka käyttö on kielletty kalastuslain 46 §:ssä.

Kalastusmääräyksiä voitaisiin todennäköisesti lieventää jonkin verran vesistön alimmissa sivuvesissä (Pulmankijoen vesistö, Vetsijoki ja Utsjoki), koska näiden sivujokien lohikantojen tila sallii Tenon pääuomaa runsaamman pyynnin. Esimerkiksi padon ja lohiverkon käyttöön voitaisiin antaa pääuoman sääntöä lievemmät kalastusmääräykset ja Pulmankijärvellä sallia nykyisen kaltainen lohen verkkokalastus.