OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksikönpäällikkö Corinna Tammenmaa

7.3.2024

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 9/2024 vp)

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen. Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

Oikeusminsiteriö on valmistelun aikana antanut maa- ja metsätalousministeriölle lausunnot (3.3.2020; VN/2935/2020-OM-25, 6.9.2023; VN/2935/2020-OM-85 ja 19.1.2024; VN/2935/2020-OM-126). Oikeusministeriön esittämät huomautukset on monilta osin otettu huomioon.

Oikeusministeriö on ollut edustettuna kalastussäännön uudistamista valmistelleessa neuvotteluvaltuuskunnassa ja valtuuskunnan jäsenenä toiminut oikeusministeriön edustaja on tuolloin jättänyt asian valmistelun yhteydessä eriävän mielipiteen Suomen neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajalle (29.6.2023; VN/2935/2020-OM-77). Myös oikeusministeriö pitää eriävässä mielipiteessä esitettyjä seikkoja

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

perusteltuina ja huomioon otettavina, siltä osin kuin niitä ei ole huomioitu 22.12.2023 allekirjoitetussa kalastussäännössä.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Sopimuskokonaisuus muodostuu Suomen ja Norjan välisestä sopimuksesta kalastuksesta Tenojoen vesistössä sekä Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. 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.

Kalastusta koskevat rajoitukset

Kalastussäännön tavoitteena on sovittaa kalastusta koskevat määräykset vastaamaan Tenon vesistön kalakantojen ja muun toimintaympäristön nykytilaa.

Kalastusoikeuden haltijasta säädetään kalastuslain (379/2015) 2 luvussa. Tenon alueella harjoitettavan kalastuksen kannalta on olennaista se, kenellä on oikeus hankkia kalastamiseen oikeuttava lupa Tenojoen vesistössä ja miten kalastuksen tulee tapahtua. Oikeus kalastaa Tenojoen alueella määräytyy kalastussäännön 3 §:n rajajokiosuuden kalastajaryhmittelyn ja 7 §:n kalastuslupaluokituksen perusteella. 3 §:ssä määritellään kalastajaryhmät, joiden kalastusajat, pyydysten käyttömahdollisuudet ja kalastuslupatyypit poikkeavat toisistaan. Suomessa kalastajat on jaettu neljään eri ryhmään. Säännökset 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. Kalastusrajoitukset kohtelevat eri tavoin eri kalastajaryhmiä, minkä vuoksi sääntelyn antaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perusteiden esittämistä.

Kalastussäännön 7 § 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi osallistumisluvasta, jonka haltija voisi osallistua yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan verkkopyydyksillä tapahtuvaan kalastukseen. Kalastussäännön 40 § 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus myöntää poikkeus kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten. Ehdotuksilla pyritään mahdollistamaan Tenon vesistön saamelaisen kalastuskulttuurin jatkuminen ja kalastukseen liittyvän tietotaidon siirto eteenpäin välttämättömän lohikantojen elvytysjakson ajan. Kalastussäännön kalastuslupaluokkia koskevassa 7 §:ssä lasten ikärajan määrittely muutettiin kansallisesti määrättäväksi, mikä mahdollistaa ikärajan asettamisen 18 vuoteen Suomessa.

Alkuperäiskansa saamelaisten 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.

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.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota Tenojoen vesistön lohenkalastukseen liittyviin saamelaisten oikeuksiin ja kehottanut selvittämään mahdollisuuksia suojella ja elvyttää lohikantaa saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla (PeVL 5/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on nyt voimassa olevan Tenojokisopimuksen ja kalastussäännön käsittelyn yhteydessä todennut, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Tämä koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Saamelaiskulttuuria on pyritty kalastussäännössä suojaamaan siten, että edelleen sallitaan perinteisten pyydysten, kuten patojen sekä kulkutus- ja seisovien verkkojen käyttö rajoitetusti silloin, kun lohikannoissa on kalastettavaa ylijäämää. Kyseisten pyydysten käyttö rajataan

asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti paikallisille kalastusoikeuden haltijoille. Lohenkalastuksen sallimisen rakenne on kalastussäännössä muodostettu siten, että lohikantojen tilan salliessa, kalastus sallitaan ensisijaisesti asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti paikkakunnalla vakinaisesti asuville.

Oikeusministeriö toistaa tässä yhteydessä käsityksensä siitä että eriävässä mielipiteessä (29.6.2023; VN/2935/2020-OM-77) esitettyjä seikkoja tulisi huomioida, siltä osin kuin niitä ei ole huomioitu 22.12.2023 allekirjoitetussa kalastussäännössä.

Rangaistussäännökset

Kalastussäännön määräykset ovat merkityksellisiä kalastuslakiin (379/2015) sisältyvien rangaistussäännösten kannalta. Kalastuslain kalastusrikkomusta koskevassa 118 §:ssä on kyse ns. blankorangaistussäännöksestä, joiden osalta on kiinnitettävä huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytyksiin. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännöksiltä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Laillisuusperiaatteen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Esimerkiksi uuden kalastussäännön 23 §:n vastaisen menettelyn rangaistavuus ei käy selvästi ilmi asiaa koskevasta sääntelystä, mikä ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmaton tilanne.