

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä noottienvaihdolla Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Suomen ja Norjan välillä tehdyssä sopimuksessa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä noottienvaihdolla Norjan kanssa tehdyn sopimuksen. Sopimuksella poikettaisiin maiden välillä vuonna 2017 tehdystä kalastussopimuksesta siten, että nykyisin voimassa olevan kalastussäännön voimassaoloaika jatkuisi kaksi vuotta toukokuuhun 2024.

Sopimuksen tavoitteena on varmistaa, että Tenon lohikantojen kestävä hoidon kannalta keskeiset kalastusmääräykset pysyisivät voimassa molemmissa maissa. Lisäksi sopimus mahdollistaisi lohikantojen hoidon kannalta tarpeellisten muutosten tekemisen kalastussääntöön lohikantojen tilan sitä vaatiessa.

Sopimus tulee voimaan sinä päivänä, jolloin vastaanotetaan diplomaattiteitse jälkimmäinen kahdesta kirjallisesta ilmoituksesta, joiden mukaan osapuolet ovat suorittaneet loppuun sopimuksen voimaantulon edellyttämät välttämättömät valtion sisäiset menettelyt.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee voimaan. Tavoitteena on, että sopimus tulee voimaan viimeistään 1.3.2022, jotta kalastusmääräykset saadaan sovittua ennen kalastuskauden alkua.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta.....	3
1.2 Tenojoen lohikantojen tilan kehitys.....	4
1.3 Valmistelu.....	4
2 Sopimuksen tavoitteet.....	5
3 Keskeiset ehdotukset.....	5
4 Esityksen vaikutukset	5
5 Lausuntopalaute.....	6
6 Sopimuksen määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön	7
7 Voimaantulo	8
8 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus	8
9 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys	8
9.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus.....	8
9.2 Käsittelyjärjestys.....	9
LAKIEHDOTUS	11
Laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä tehdystä sopimuksesta	11
SOPIMUSTEKSTI	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Voimassa oleva Tenon kalastussopimus (SopS 41 ja 42/2017, kalastussopimus) ja sen osana oleva Tenojoen vesistön kalastussääntö (kalastussääntö) saatettiin Suomessa voimaan lailla kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017, voimaansaattamislaki).

Kalastussopimuksen 5 artikla sisältää yleiset määräykset kalastussäännöstä, jossa annetaan tarkemmat määräykset kalastamisesta Tenojoen rajajokiosuudella. Artiklan 2 kohdassa määrätään sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön voimaantulosta, voimassaoloajasta, voimassaolon päättymisestä sekä muuttamista koskevan pyynnön määräajasta. Kalastussääntö on voimassa viisi vuotta sopimuksen voimaantulosta. Viiden vuoden jälkeen kalastussäännön voimassaolo jatkuu aina seitsemän vuotta kerrallaan. Kalastussäännön voimassaolo päättyy kuitenkin voimassaolojakson jälkeen, jos toinen osapuolista esittää ennen voimassaolon päättymistä pyynnön säännön muuttamiseksi. Kalastussäännön muuttamista koskeva pyyntö on esitettävä vähintään kaksi vuotta ennen kalastussäännön voimassaolon päättymistä. Norja esitti kalastussopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisen neuvottelupyynnön 8.11.2019 kalastussäännön uudistamisesta, jota Suomi ilmoitti kannattavansa 18.11.2019. Sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti nyt voimassa olevan kalastussäännön voimassaolo päättyy 1.5.2022.

Suomen neuvotteluvaltuuskunta kalastussääntöneuvotteluihin asetettiin 20.5.2020. Tätä ennen kalastussäännön uusimista varten oli järjestetty lausuntokierros sekä kartoitettu uusimistarpeita Utsjoella järjestetyissä työpajoissa sekä haastatteluilla. Tämän työn tulokset julkaistiin raportissa [Tenon kalastussopimuksen vaikutukset: sopimuksen toimivuuden arviointi eri osapuolten näkökulmasta](#). Suomen neuvotteluvaltuuskunta on kokoontunut toistaiseksi 15 kertaa. Suomen ja Norjan valtuuskuntien väliset kalastussäännön uudistamista koskevat neuvottelut aloitettiin 16.-17.6.2020. Tämän jälkeen valtuuskunnat pitivät viisi yhteistä kokousta syksyn 2020 ja kevään 2021 aikana. Neuvottelut kuitenkin keskeytyivät, koska lohikantojen tilan katsottiin vaativan nopeita toimenpiteitä jo kalastuskaudelle 2021. Tästä syystä Norja katsoi, että edellytyksiä neuvottelujen jatkamiselle ei ollut ja valtuuskuntien välinen seuraava maaliskuulle 2021 sovittu neuvottelu peruutettiin.

Neuvotteluissa on käsitelty kalastussäännön uudistamiseen liittyviä aiheita teemoittain. Osa esitetyistä muutoksista on luonteeltaan teknisiä, joista on sovittu jo vuosittaisissa kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisissa neuvotteluissa. Osa kysymyksistä koskee kalastussäännön laajempaa tarkastelua, tärkeimpänä eri tyyppisten kalastusoikeuksien käytön järjestäminen ja yhteensovittaminen. Neuvottelussa on tunnistettu pykäläiä, joihin liittyi muutostarpeita. Tarkempia tekstimuutoksia kalastussääntöön ei kuitenkaan ole saatu vielä sovittua. Valtioiden välisissä neuvotteluissa on käytetty suomen ja norjan kieltä ja neuvottelumateriaali on käännetty tarvittaessa kummallekin kielelle. Neuvottelukäytännöissä on havaittu, että neuvottelurytmiä ei ole mahdollista ainakaan tiivistää nyt käytetystä, koska kaksikielisten materiaalien valmistelulle ja niihin tutustumiseen ei silloin jäisi riittävästi aikaa.

Merkittävin syy neuvottelutauolle liittyi Tenon lohikantojen tilan heikkenemiseen, mistä syystä katsottiin, että kalastussääntöneuvottelujen jatkamiselle ei ole edellytyksiä ennen kuin lohikantojen tilan kehityksestä saadaan lisätietoa. Tutkimusryhmän raportin Tenojoen lohikantojen tilasta ja kehityksestä on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä, jonka jälkeen neuvotteluja tullaan jatkamaan.

1.2 Tenojoen lohikantojen tilan kehitys

Tenojoen vesistössä esiintyy noin 30 perinnöllisesti erilaistunutta eri sivujokiin sopeutunutta lohikantaa. Näiden lohikantojen koko ja tila vaihtelee paljon. Viime vuosina osa Tenojoen lohikannoista on ollut hyvässä tilassa, mutta suuri osa vesistön lohipopulaatioista kärsii ylikalastuksesta. Merkittävää on etenkin se, että lohien poikastuotannon taso on heikko Tenojoen isoissa latvahaaroissa Karas-, Jies- ja Inarinjoessa sekä Tenon pääuomassa, jotka yhdessä muodostavat noin 80 % Tenojoen vesistön lohentuotantopotentiaalista.

Tilanne on heikentynyt, vaikka seurantatulosten perusteella tarkasti kohdennetut rajoitukset ovat toimineet ja toteutuneet ennakoidusti n. 30 %:n suuruisena, eli lohikantojen on oletettu elpyvän ennakoidussa ajassa. Nykyisen kalastussopimuksen voimassaolon aikana syntyneet lohisukupolvet eivät ole vielä edenneet elinkierrossaan vaiheeseen, missä ne palaavat merivaellukselta takaisin Tenojokeen kutemaan. Vuoden 2019 ja 2020 lohien nousuvaellukset Pohjois-Atlantilla ja myös Tenolla ovat olleet kuitenkin poikkeuksellisen heikkoja vuoden 2019 jälkeen. Tenoon yhteensä nouseva lohimäärä oli vuonna 2020 alle puolet vuoden 2018 nousumäärästä, mitä myös alun perin pidettiin alhaisena.

Tutkimusraportin mukaan tärkeimmissä lohikannoissa mereltä palaava lohimäärä oli vuonna 2020 niin pieni, että se alitti jo tuossa vaiheessa kestäväää poikastuotantoa kuvaavan hoitotavoitteen, eikä kalastettavaa ylijäämää ollut lainkaan. Normaalitylanteessa jokeen vaeltavista lohista kalastetaan yli puolet ennen kuin ne pääsevät kutemaan. Lohenkalastuksen kieltö Tenojoen vesistössä sekä laajalla merialueella vuonna 2021 vaikutti nousukalamääriin positiivisesti, mutta alustavien arvioiden mukaan nousumäärä on silti varsin pieni.

Tenojoessa sekä useimmissa muissa Norjan Finnmarkin lohijoissa havaittu nousukalojen voimakas väheneminen näyttää liittyvän etenkin lohien eloonjääntiin merialueella. Tämä voi liittyä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin. Samaan meriekosysteemin muutokseen liittyy myös kyttyrälohen voimakas lisääntyminen koko Pohjois-Atlantin alueella. Kyttyrälohi on koitoisin Tyyneltämereltä ja sitä on istutettu Kuolan niemimaalle, mutta istutukset ovat päättyneet 1990-luvulla. Alustavien arvioiden mukaan Tenojokeen nousi kesällä 2021 enemmän kyttyrälohia kuin Atlantin lohia.

Merialueella havaitut muutokset viittaavat siihen, että lohikantojen elpymisen perustana olleita arvioita kalastuskuolevuuden vähentämistarpeesta joudutaan mahdollisesti arvioimaan uudelleen. Myös kyttyrälohen hallintaan tarvittavat toimenpiteet saattavat selkeytyä lähiaikoina. Lisäksi tulisi kyetä arvioimaan muutoksen suuntaa, jotta kalastussääntöön ei tarvittaisi kovin suuria muutoksia seuraavan voimassaolojakson aikana.

Uusien arviointien tarve vaikuttaa osaltaan kalastussääntöneuvottelujen aikatauluun sekä siihen, ettei neuvotteluja Norjan kanssa ollut mahdollista jatkaa keväällä 2021.

1.3 Valmistelu

Sopimuksen valmistelu

Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa käytiin keskusteluja kalastussäännön voimassaolon pidentämisestä maiden välisellä sopimuksella, joka toteutettaisiin noottienvaihdolla. Molemmat osapuolet totesivat yksimielisesti, että kalastussäännön voimassaoloa tulisi jatkaa, jotta ehdittäisiin saada lisätietoa lohikantojen tilan kehityksestä ja pystyttäisiin saavuttamaan kalastussääntöneuvotteluissa ratkaisut, jotka vastaavat kalastussäännön muutostarvetta. Neuvotteluissa keskusteltiin kahden tai kolmen vuoden lisäajasta. Norjan ilmasto- ja ympäristöministeriö esitti

alun perin kalastussäännön pidentämistä kolmella vuodella, mutta neuvottelujen jälkeen päätettiin kahden vuoden lisäaikaan, koska tämä ehdotus sai yksimielisen kannatuksen Suomen puolelta.

Kansallinen valmistelu

Kalastussäännön voimassaolon pidentämistä on käsitelty Suomen kalastussääntöneuvotteluvaltuuskunnassa. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on ollut asian valmistelun aikana yhteydessä ulkoministeriöön ja oikeusministeriöön sekä neuvotellut asiasta Saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluvelvoitteen mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt noottiluonnoksista lausunnot Tenon Kiinteistönomistajat ry:ltä, Lapin ELY-keskukselta, Suomen kalastussääntöneuvotteluvaltuuskunnan jäseniltä, Tenon kalatalousalueelta sekä Tenon lohikantojen seurantaryhmän Suomen edustajilta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, Tenon Kiinteistönomistajat ry, ulkoministeriö sekä Utsjoen- ja Outakosken osakaskunnat yhteisellä kannanotolla. Kaikki lausunnon antaneet puolsivat kalastussäännön pidentämistä kahdella vuodella. Valtuutusta noottienvaihdon suorittamiseen haettiin 21.10.2021 ja tasavallan presidentti myönsi noottienvaihtovaltuudet valtioneuvoston esittelyssä 22.10.2021. Noottienvaihto suoritettiin Oslolla 27 päivänä lokakuuta 2021. Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä maa- ja metsätalousministeriössä.

2 Sopimuksen tavoitteet

Sopimuksen tavoitteena on varmistaa, että Tenon lohikantojen kestävä hoidon kannalta keskeiset kalastusmääräykset pysyvät voimassa molemmissa maissa. Lisäksi sopimus mahdollistaa lohikantojen hoidon kannalta tarpeellisten muutosten tekemisen kalastussääntöön lohikantojen tilan sitä vaatiessa.

3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Suomen ja Norjan välillä tehdystä sopimuksesta tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä noottienvaihdolla Norjan kanssa tehdyn sopimuksen. Kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä tehtävällä sopimuksella poikettaisiin maiden välillä kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajasta niin, että sopimuksen 5 artiklaa ei muutettaisi, vaan sopimuksessa todettaisiin 5 artiklasta poikkeava kalastussäännön voimassaolo. Kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä tehtävän sopimuksen mukaisesti kalastussäännön voimassaoloaikaa pidennettäisiin kahdella vuodella 1 päivään toukokuuta 2024. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

4 Esityksen vaikutukset

Kalastussäännön voimassaoloajan pidentämistä koskevan sopimuksen ympäristövaikutukset ovat myönteisiä. Sopimus varmistaa, että Tenojoen kalastussopimukseen olennaisena osana liittyvä kalastussääntö ja sen sisältämät tarkemmat määräykset, joiden avulla kalastusteho säädetään Tenon eri kalakantojen tilaan sopivaksi pysyvät voimassa 1 päivään toukokuuta 2024 saakka, jolloin on saatu neuvoteltua uusi kalastussääntö. Kalastussääntö sisältää ennalta sovit-
tuja sääätelytoimenpiteitä, jotka saatetaan voimaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti kalastussäännössä määriteltyjen edellytysten täytyttyä. Sopimus kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä mahdollistaa näiden lohikantakohtaisten ennalta sovittujen toimenpiteiden soveltamisen, mikäli lohikannat heikentyisivät tiettyjä myös ennalta sovittuja arvoja heikommiksi. Kalastussäännön kalastuksen sääntelytoimet on suunniteltu niin, että ne lisäävät emokalojen

määrää ja parantavat poikastuotantoa erityisesti niissä lohikannoissa, joiden tila on tällä hetkellä heikko. Toimenpiteillä pyritään säilyttämään lohikantojen monimuotoisuus. Osapuolten yhteinen tahtotila ja tarkoitus on ollut jatkaa kalastussäännön voimassaoloa ilman, että päädytään tilaan, jossa ei ole yhteisesti hyväksyttyä kalastussääntöä. Jos päädyttäisiin tilaan, jossa Suomessa ja Norjalla ei olisi voimassa olevaa yhteistä kalastussääntöä, tarkoittaisi tämä sitä, ettei lohikantojen tilan merkittävään heikentymiseen pystyttäisi vaikuttamaan yhtä tehokkaasti.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti sisältää saamelaisien aseman valtiosääntöoikeudellisen perustan. Säännöksen mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain säännös suojaa saamelaisien kulttuurimuotoa, johon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinonsa, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys. Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaisien kulttuuriin. Pyyntikulttuuriin liittyvät perinteiset pyyntimuodot, kuten pato- ja lohiverkkokalastus sekä kulkutuskalastus. Myös vapakalastus ja siihen liittyvä kalastusmatkailutoiminta ovat osa saamelaista kalastuskulttuuria. Lohikantojen kestävä käyttö on tärkeä edellytys saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamisedellytysten säilymiselle. Lohikantojen hoitotavoitteiden asettaminen kestäväälle tasolle ja kalastuksen sopeuttaminen näiden hoitotavoitteiden saavuttamiseen on tärkeä perusta kalastuskulttuurille.

Lohikantojen tilan parantaminen ja tavoitteena oleva kestävä kalastus ovat edellyttäneet huomattavia kalastusrajoituksia kalastuskauden alussa. Saamelaisyhteisö on esittänyt kritiikkiä nykyistä kalastussääntöä kohtaan. Nykyinen kalastussääntö ei saamelaisyhteisön näkökulmasta korosta täysimääräisesti saamelaisien oikeuksien turvaamista. Nykyisen kalastussäännön voimassaolon jatkaminen tarkoittaa sitä, että nykyiset saamelaisien oikeuksiin kohdistuvat kalastusrajoitukset jatkuvat suunniteltua pidempään. Kalastussäännön voimassaolo on edellytyksenä sen sisältämien ennalta sovittujen sääntelytoimenpiteiden käyttämiselle. Lisäksi kalastussäännön ollessa voimassa on kummankin osapuolen kansallisen lainsäädännön puitteissa mahdollista sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii. Vaikka kalastussäännön puitteissa tehtävät rajoitukset kaventavat saamelaiskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia, on Tenojoen vesistön lohikantojen kestävä käytön turvaaminen kuitenkin myös edellytys saamelaisen kalastuskulttuurin harjoittamiselle ja säilymiselle.

Esityksen vaikutukset muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksiin, matkailukalastajiin sekä yhteiskuntaan pysyisivät saman sisältöisinä eikä kalastussäännön määräyksiä muutettaisi voimassaolon pidentämisen yhteydessä. Muualla kuin Tenojoen laaksossa asuvien kalastusoikeuden haltijoiden näkökulmasta nykyinen kalastussääntö ei täysin toteuta omaisuuden suojan ja yhdenvertaisuuden vaatimuksia. Jatkamalla nykyisen kalastussäännön voimassaoloa jatkuu eri oikeudenhaltijoiden kalastusoikeuksien rajoittaminen saman sisältöisenä kuin aiemminkin.

Koska lohikantojen tilanne on olennaisesti heikentynyt, on katsottu perustelluksi kerätä lisätietoa tilanteesta ennen uudesta kalastussäännöstä sopimista. Tällöin pystytään neuvottelemaan uudesta kalastussäännöstä tietoisena sen keskeisimmästä tavoitteesta eli Tenon lohikantojen elinvoimaisuuden turvaamisesta ja arvioimaan kattavammin myös eri oikeudenhaltijoiden oikeuksien turvaaminen alueella.

5 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ympäristöministeriöltä, oikeusministeriöltä, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus), Luonnonvarakeskukselta, Saame-

laiskäräjiltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Metsähallitukselta, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:ltä, Kalatalouden Keskusliitto ry:ltä, Rajavartiolaitokselta, Lapin poliisilaitokselta, valtiovarainministeriöltä, Tenon kiinteistönomistajat ry:ltä, Tenonlaakson Yrittäjät ry:ltä, Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry:ltä, Lapin kalatalouskeskukselta, Lapin Vapaa-ajankalastajat ry:ltä, Nuorgamin-, Outakosken-, Utsjoen kirkonkylän- ja Vetsikon osakaskunnilta sekä Alatalon-, Iivanan- ja Pikkujärven osakaskunnilta. Esitys oli lausunnolla 28.10.-8.11.2021.

Lausuntoja saapui yhteensä 10 kappaletta. Lausunnon antoivat Tenon Kiinteistönomistajat ry, Lapin ELY-keskus, Kalatalouden Keskusliitto ry, Metsähallitus, Luonnonvarakeskus, oikeusministeriö, Saamelaiskäräjät, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö sekä Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry.

Hallituksen esitystä pidettiin lähtökohtaisesti tarpeellisena eikä sen hyväksymiselle nähty esitettyä. Tenon Kiinteistönomistajat ry otti lausunnossaan kantaa osittain sellaisiin asioihin, jotka eivät sisälly nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen kalastussäännön voimassaolon pidentämisestä. Tenon Kiinteistönomistajat ry:n lausunnon perusteella esitystä täydennettiin esityksen vaikutusten osalta. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan on olennaista, että Tenon kalastussäännön voimassaoloa jatketaan ottaen huomioon Tenon lohikantojen heikko tila ja kantojen tilan kehitys. Kalatalouden Keskusliitto ry piti valitettavana kalastuksen rajoittamista edelleen, mutta katsoi kuitenkin Tenojoen lohikantojen tilasta esitetyn selvityksen ja tutkimustulosten puoltavan rajoitusten asettamista sekä Tenojoen vesistön lohikantojen kestävästä käytön turvaamisen olevan edellytys eri toimijoiden oikeuksien säilymiselle. Myös Luonnonvarakeskus korosti lausunnossaan kalastussäännön voimassaolon pidentämisen tärkeyttä nykyisessä tilanteessa. Metsähallitus näki tärkeänä, että Norjan ja Suomen välisiä neuvotteluja kalastussäännön uudistamisen osalta jatkettaisiin mahdollisimman pian. Oikeusministeriö piti ympäristöperusoikeuden kannalta tärkeänä, ettei päädytä tilanteeseen, jossa ei ole voimassa olevaa kalastussääntöä ja esitti, että esityksessä tulisi tuoda ilmi nykyisen kalastussäännön voimassaolon jatkamisen kielteiset vaikutukset saamelaisten oikeuksien turvaamiseen. Saamelaiskäräjät kannatti voimassaolevan Tenon kalastussäännön voimassaoloajan pidentämistä kahdella vuodella, mutta huomautti lausunnossaan siitä, että kalastussääntöneuvottelut on saatettava loppuun mahdollisimman nopeassa aikataulussa ja että kalastussäännön voimassaoloa jatkettaisiin vain sen verran, mikä on välttämätöntä. Saamelaiskäräjät katsoi myös, että kalastussääntöneuvottelujen jatkoajalla täytyisi löytää ratkaisu siihen, miten saamelaisten oikeudet turvataan. Ulkoministeriön lausunnon perusteella esityksen pääasiallista sisältöä täydennettiin niin, että lisättiin maininta kalastussäännön jatkamisesta kahdella vuodella sekä tehtiin täsmennys eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevaan osioon ja hyväksymisponsiin.

6 Sopimuksen määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön

Sopimuksessa kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä määrätään, että kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloaikaa pidennettäisiin 1 päivään toukokuuta 2024. Määräys kuuluu lainsäädännön alaan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys luetaan lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Sopimuksessa määrätään myös voimaantulosta. Sopimusvaltiot ilmoittavat toisilleen diplomaattisella noottienvaihdolla täyttäneensä valtiosääntönsä edellyttämät vaatimukset sopimuk-

sen voimaantulolle. Sopimus tulee voimaan sinä päivänä, jolloin vastaanotetaan diplomaattiteitse jälkimmäinen kahdesta kirjallisesta ilmoituksesta, joiden mukaan osapuolet ovat suorittaneet loppuun sopimuksen voimaantulon edellyttämät välttämättömät valtion sisäiset menettelyt.

7 Voimaantulo

Suomen ehdotus ja Norjan myönteinen vastaus muodostavat noottienvaihdolla tehdyn valtiosopimuksen, joka tulee voimaan sinä päivänä, jolloin vastaanotetaan diplomaattiteitse jälkimmäinen kahdesta kirjallisesta ilmoituksesta, joiden mukaan osapuolet ovat suorittaneet loppuun sopimuksen voimaantulon edellyttämät välttämättömät valtion sisäiset menettelyt. Sopimus tulisi saattaa voimaan ennen vuoden 2022 kalastuskauden alkua. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lakiehdotus tulisi vahvistaa viimeistään 1 maaliskuuta 2022 mennessä, jotta kalastuksen järjestämiseen liittyvät kalastussopimuksen 6 artiklan mukaiset vuosittaiset neuvottelut saadaan toteutettua ajoissa. Jos ilmoitusta valtiosäännön mukaisten vaatimusten täytymisestä ei ole tehty 1 toukokuuta 2022 mennessä, päädytään tilaan, jossa ei ole hyväksyttyä yhteistä kalastussääntöä. Ehdotetaan, että esitykseen sisältyvä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

8 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus

Sopimus ei sisällä Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, eikä sopimuksen voimaansaattaminen edellytä Ahvenanmaan maakunnan suostumusta.

9 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

9.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

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.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan määräys luetaan lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla taikka, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan riippumatta siitä, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla säädetyin säännöksen kanssa (PeVL 11/2000 vp, 12/2000 vp ja 38/2001 vp).

Kalastussäännön pidentämistä koskevalla sopimuksella on liittynyt perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuudensuojaan, perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyyn saamelaiskulttuuriin suojaan sekä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, sillä kalastussäännön määräykset koskevat yksilön oikeuksia. Hallituksen esityksessä eduskunnalle kalastuksesta Tenjoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta (HE 239/2016 vp) on katsottu, kalastussääntöä koskeva 5 artikla kuuluvaksi lainsäädännön alaan siten, että siinä on mainittu nimenomaisesti voimassaoloaika. Hallituksen esityksen lainsäädännön alaa koskevassa arvioissa on mainittu, että sopimuksen 5 artiklan määräys vaikuttaa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisalaan ja

kuuluvan siten lainsäädännön alaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan katsonut, että hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin sopimuksen määräykset ja kalastussääntö kuuluvat pääosin lainsäädännön alaan, mistä syystä sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 5/2017 vp, s. 3).

Sopimuksessa on määräys kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yhteisen kalastussäännön voimassaoloajasta poikkeamisesta ja sen voimassaolon pidentämisestä 1 päivään toukokuuta 2024. Määräys vaikuttaa kalastussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisalaan ja kuuluu siksi lainsäädännön alaan.

9.2 Käsittelyjärjestys

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään ja lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta hyväksytään perustuslain 94 §:n 2 momentin ja 95 §:n 2 momentin mukaisesti äänten enemmistöllä. Jos ehdotus koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Kalastussäännön pidentämistä koskevalla sopimuksella on liittynyt perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaiseen omaisuudensuojaan, perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädettyyn saamelaiskulttuuriin suojaan, perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusäännökseen. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös toteutuu siten, että kaikkien oikeudenhaltijoiden kalastusoikeudet säilyvät saman sisältöisinä 1 päivään toukokuuta 2024 asti, kuin nyt voimassa olevassa kalastussäännössä.

Omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kalastusoikeuden omaisuudensuojaa ja siihen kohdistuvia rajoituksia useaan otteeseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 8/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 8/1996). Vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen, jolla on lähtökohtainen valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuutta sekä määrätä siitä. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Hyödyntämisen kohteena olevat kalat ovat juridisesti isännättömiä esineitä, kunnes niihin hankitaan omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla.

Arvioidessaan nykyistä kalastuslakia koskenutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta katsoi, että kalastusrajoitusten säätämistä koskeneiden asetuksenantovaltuussäännösten yhteyteen tulisi säätää yleinen kalalajeihin ja -kantoihin kohdistuva vaarantamiskielto tai huolehtimistaikka suojeluveto (PeVL 58/2014 vp s. 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan se olisi omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella valalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti eduskunta lisäsi kalastuslain 52 §:ään uuden ensimmäisen momentin, jonka mukaan ”Valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön on osaltaan huolehdittava kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon toteuttamisesta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi.” Kalastusoikeus ei siis missään muodossa ole täysin rajoittamaton, vaan on voimassa kalastuslain 5 §:n mukaisesti sellaisena, millaiseksi se kalastuslain järjestelmän kautta muotoutuu.

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin tahoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan

säännöksellä ei perusteta yksilöittäin kohdennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustetta kohdistaa omistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina omaisuussuojasäännöksellä (HE 239/2016 vp 86) ja ympäristövastuusäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 44/2010 vp, PeVL 20/2010).

Lisäksi saamelaisille on alkuperäiskansana turvattu perustuslain 17 §:n 3 momentissa oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä turvataan myös saamelaiseen kulttuuriin kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen harjoittaminen.

Nykyisen kalastussäännön vallitseva oikeustila jatkuu eikä sopimuksella kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä muuteta kalastussäännön määräyksiä. Kalastussäännön uudistamiskeuhkokuilla pyritään jatkossakin turvaamaan lohikantojen kestävä hyödyntäminen ja hoito sekä kantojen moninaisuus. Esitys on sopusoinnussa edellä mainittujen perustuslain säännösten kanssa.

Koska sopimus ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, sopimus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaki tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

1. ponsi

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojoen vesistöissä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kalastussäännön voimassaolon pidentämisestä Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä Osllossa 27.10.2021 noottienvaihdolla tehdyn sopimuksen.

2. ponsi

Koska sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä tehdystä sopimuksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Suomen ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen (SopS 42/2017) 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä Suomen tasavallan hallituksen ja Norjan kuningaskunnan hallituksen välillä Oslissa 27 päivänä lokakuuta 2021 noottienvaihdolla tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Sopimuksen muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 18.11.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä

Sopimusteksti

NOOTTIENVAIHTO

1. Suomen tasavallan Oslossa sijaitsevan suurlähetystön nootti Norjan kuningaskunnan ulkoministeriölle

Suomen tasavallan suurlähetystö esittää tervehdyksensä Norjan kuningaskunnan ulkoministeriölle, ja sillä on kunnia viitata kalastuksesta Tenojoen vesistössä Suomen ja Norjan välillä 30 päivänä syyskuuta 2016 tehtyyn sopimukseen (sopimus) sekä osapuolten käymiin keskusteluihin sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämisestä poikkeuksellisesti kahdella vuodella vuoteen 2024 saakka.

Suomen tasavallan hallituksella on kunnia ehdottaa, että sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kalastussäännön voimassaoloaikaa pidennetään 1 päivään toukokuuta 2024.

Jos Norjan kuningaskunnan hallitus hyväksyy edellä esitetyn ehdotuksen, Suomen tasavallan suurlähetystöllä on kunnia ehdottaa, että tämä nootti ja Norjan kuningaskunnan ulkoministeriön vastausnootti muodostavat sopimuksen hallitustemme välillä ja että osapuolet ilmoittavat toisilleen diplomaattiteitse sopimuksen voimaantulolle valtiosäännön mukaan asetettujen vaatimusten täyttymisestä. Sopimus tulee voimaan sinä päivänä, jona jälkimmäinen ilmoitus on vastaanotettu.

Suomen tasavallan suurlähetystö käyttää tätä tilaisuutta uudistaakseen Norjan kuningaskunnan ulkoministeriölle korkeimman kunnioituksensa vakuutuksen.

Oslo, 27 päivänä lokakuuta 2021

2. Norjan kuningaskunnan ulkoministeriön nootti Suomen tasavallan Oslossa sijaitsevalle suurlähetystölle

Norjan kuningaskunnan ulkoministeriö esittää tervehdyksensä Suomen tasavallan suurlähetystölle ja sillä on kunnia viitata suurlähetystön 27 päivänä lokakuuta 2021 päivätyyn noottiin, jossa ehdotetaan kalastuksesta Tenojoen vesistössä Suomen ja Norjan välillä 30 päivänä syyskuuta 2016 tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön voimassaoloajan pidentämistä 1 päivään toukokuuta 2024.

Norjan kuningaskunnan ulkoministeriöllä on kunnia ilmoittaa Suomen tasavallan suurlähetystölle, että Norjan hallitus hyväksyy ehdotuksen ja että suurlähetystön nootti ja tämä vastausnootti, jonka ulkoministeriö antaa Norjan kuningaskunnan hallituksen puolesta, muodostavat sopimuksen hallitustemme välillä ja että osapuolet ilmoittavat toisilleen diplomaattiteitse sopimuksen voimaantulolle valtiosäännön mukaan asetettujen vaatimusten täyttymisestä. Sopimus tulee voimaan sinä päivänä, jona jälkimmäinen ilmoitus on vastaanotettu.

Norjan kuningaskunnan ulkoministeriö käyttää tätä tilaisuutta uudistaakseen Suomen tasavallan suurlähetystölle korkeimman kunnioituksensa vakuutuksen.

Oslossa 27 päivänä lokakuuta 2021

NOTEVEKSLING

1. Republikken Finlands ambassade i Oslos note til Det kongelige norske utenriksdepartement

Republikken Finlands ambassade hilser Det kongelige norske utenriksdepartement, og har den ære å vise til Avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget av 30. september 2016 (avtalen) og partenes diskusjoner om behov for å forlenge gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under avtalens artikkel 5 punkt 2 unntaksvis med to år frem til 2024.

Republikken Finlands regjering har den ære å foreslå at gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under avtalens artikkel 5 punkt 2, forlenges frem til 1. mai 2024.

Dersom forslaget ovenfor kan godtas av Kongeriket Norges regjering, har Republikken Finlands ambassade den ære å foreslå at denne note, sammen med Det kongelige norske utenriksdepartements svarnote, skal utgjøre en avtale mellom våre regjeringer og at partene skal meddele hverandre gjennom diplomatiske kanaler at kravene som i henhold til statsforfatningen stilles for at avtalen kan tre i kraft er oppfylt. Avtalen skal tre i kraft den dagen sistnevnte meddelelse er mottatt.

Republikken Finlands ambassade benytter anledningen til på ny å forsikre Det kongelige norske utenriksdepartement om sin mest utmerkede høyaktelse.

Oslo, 27. oktober 2021

2. Det kongelige norske utenriksdepartements note til Republikken Finlands ambassade i Oslo

Det kongelige norske utenriksdepartement hilser Republikken Finlands ambassade og har æren av å vise til note fra ambassaden datert 27. oktober 2021 der det foreslås at gyldighetsperioden for fiskereglene som er omtalt under artikkel 5 punkt 2 i Avtale mellom Norge og Finland om fisket i Tanavassdraget av 30. september 2016 forlenges frem til 1. mai 2024.

Det kongelige norske utenriksdepartement har æren av å meddele Republikken Finlands ambassade at den norske regjering godtar forslaget og at ambassadens note sammen med denne svarnote utgjør en avtale mellom våre regjeringer og at partene skal meddele hverandre gjennom diplomatiske kanaler at kravene som i henhold til statsforfatningen stilles for at avtalen kan tre i kraft er oppfylt. Avtalen skal tre i kraft den dagen sistnevnte meddelelse er mottatt.

Det kongelige norske utenriksdepartement benytter anledningen til på ny å forsikre Republikken Finlands ambassade om sin mest utmerkede høyaktelse.

Oslo, 27. oktober 2021