

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 14/2010 vp**

**Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 8 päivänä joulukuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta (HE 264/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Heidi Aliranta, maa- ja metsätalousministeriö
- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tapio Puurunen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- saamelaiskäräjät
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen. Uusi sopimus kattaa sekä vesi- että kalastusasiat, ja se korvaa maiden välillä vuonna 1971 tehdyn rajajokisopimuksen.

Rajajokisopimuksen olennaisena osana on kalastussääntö, joka sisältää määräyksiä muun muassa rauhoituspiireistä, rauhoitusajoista, vä-

himmäismitoista sekä pyyntivälineistä ja niiden käytöstä. Hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat yhdessä sopimalla poiketa kalastussäännön määräyksistä, jos kalakantojen tila sen salli tai sitä edellyttää. Määräykset vahvistetaan kansallisesti.

Sopimus tulee voimaan 30 päivän kuluttua siitä, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisil-

leen sopimuksen voimaantulolle valtiosäännön mukaan asetettujen vaatimusten täyttämistä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä kalastussäännöstä poikkeavien ja sitä täydentävien määräysten asetuksenantovaltuuksista. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

Rajajokisopimus ja sen liitteinä olevat ohjesääntö ja kalastussääntö sisältävät esityksen perustelujen mukaan lukuisia lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä samoin kuin eduskunnan budjettivaltaa sitovan määräyksen, joten sopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen. Hyväksyminen on tarpeen lisäksi sen vuoksi, että samalla lakkautetaan eräitä eduskunnan hyväksymiä sopimuksia.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa kalastussäännön kalastusoikeuden käyttöä koskevia määräyksiä arvioidaan perustuslain 15 §:n

1 momentissa suojatun omaisuuden, 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden, 17 §:n 3 momentissa vahvistettujen saamelaisien kulttuurillisten oikeuksien sekä 20 §:ssä turvatus ympäristöperusoikeuden näkökulmasta. Eräisiin sopimusmääräyksiin sisältyvää Ruotsin viranomaisten oikeutta ylittää valtakunnanraja arvioidaan valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta. Määräyksiä sopimuksentekovallan delegoinnista tarkastellaan perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten valossa.

Sopimus ei hallituksen mukaan sisällä määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitulla tavalla, joten sopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäätämisen tavallisessa lainsäätämisyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Eduskunnan suostumus*

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan 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. Rajajokisopimus ja sen olennaisena osana olevat ohjesääntö ja kalastussääntö sisältävät useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Rajajokisopimus vaatii eduskunnan hyväksymisen myös siitä esityksessä mainitusta syystä, että siinä on eduskunnan budjettivaltaa sitova velvoite.

Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan perustuslain 94 §:n 1 momentin nojalla myös siinä tar-

koitetun velvoitteen irtisanomiseen. Rajajokisopimuksen tullessa voimaan sopimuksen 33 artiklassa mainitut eduskunnan hyväksymät sopimukset lakkaavat olemasta voimassa. Kansainvälisen velvoitteen voimassaolon tällainen lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen (PeVL 11/2003 vp, s. 2/II, PeVL 18/2002 vp, s. 2/II), minkä vuoksi rajajokisopimus vaatii tästäkin syystä eduskunnan hyväksymisen.

#### *Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin*

*Kalastusoikeuden rajoitukset.* Kalastussäännön 6—14 § sisältävät lukuisia rajoituksia vesialueen omistusoikeuteen liittyvään kalastusoikeuteen, joka nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 8/1996 vp, s. 1/II). Kalastusrajoituksilla on liittyntä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Sopimuksen

maantieteellisen soveltamisalan johdosta rajoituksia on arvioitava myös perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, harjoittamista (PeVL 29/2004 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 65/II).

Kalastussääntöön sisältyvien kalastusrajoitusten tarkoituksena on turvata luonnon lohien ja taimenen lisääntyminen Tornionjoessa. Rajoituksille on siten kiistämättä olemassa perustuslain 20 §:n vastuuta ympäristöstä koskeviin säännöksiin kiinnittyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusajoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset ovat kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja. Määräykset ovat riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Kalastusrajoitukset eivät valiokunnan mielestä ole ankarampia kuin kalakantojen säilyttämistavoite välttämättä vaatii, joten ne ovat myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

*Yhdenvertaisuus.* Valtioneuvoston asetuksella voidaan voimaansaattamislakiehdotuksen 4 §:n perusteella säätää kalastussäännön 11 §:n 6 momentissa säädettyjen kiinteiden pyydysten sallituista kalastusajoista, pyydysten määrästä ja muista pyydysrajoituksista merialueella. Kalastuslaissa tarkoitettut ammattikalastajat voidaan tällöin asettaa etusijalle muulla perusteella kalastaviin nähden.

Ammattikalastajien erityiskohtelun mahdollistaminen on kansallinen ratkaisu, joka ei perustu suoraan sopimukseen. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin kiinnittyvää elinkeinonharjoittamisen oikeuden turvaamista voidaan tällaisessa sääntely-yhteydessä pitää valiokunnan mielestä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena rajoitusten eriyttämiselle kohderyhmittäin. Asetuksenantajan harkintavaltaa rajoittavat säännökseen sisältyvät velvoitteet ottaa huomioon pyrkimys kestävään kalastukseen ja kalastajien yhdenvertainen kohte-

lu Suomen puoleisen Pohjanlahden rannikkoalueilla. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että perustuslain yhdenvertaisuussäännökset asettavat suoraan rajoituksia valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisällölle silloin, kun asetuksenantovaltuus mahdollistaa erityiskohtelun. Siten ammattikalastajien etusijalle asettamisella ei esimerkiksi voida tehdä muulla perusteella merialueella kalastukseen oikeutettujen mahdollisuuksia kalastukseen asiallisesti ottaen tyhjiksi.

*Sopimuksentekovallan delegoiminen.* Hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat kalastussäännön 16 §:n mukaan yhdessä sopimalla poiketa kalastussäännön sallittuja kalastusaikoja, kalastustapoja, sallittuja pyydyksiä, pyydysten määrää ja muita teknisiä sääntöjä sekä apajapaikkoja koskevista kalastussäännön määräyksistä. Määräyksistä voidaan poiketa sekä lievempään että ankarampaan suuntaan. Edellisessä tapauksessa poikkeamisen edellytyksenä on, että kalakantojen tila sen sallii, ja jälkimmäisessä, että se on kalakantojen suojelemisen ja kestävän hyödyntämisen varmistamisen kannalta välttämätöntä. Poikkeamisvallan käyttäminen on lisäksi sidottu kalastussäännön 1 §:ssä ilmaistuun tarkoitukseen. Pykälässä tarkoitettun sopimuksen tekee voimaansaattamislakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin perusteella maa- ja metsätalousministeriö.

Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa 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). Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti tällaiseen sopimuksentekovallan siirtoon. Sopimuksentekovallan perustamiselle on tällöin asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla 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 sopimuskentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (ks. PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I).

Kalastussäännön 16 §:n ja voimaansaattamislakiehdotuksen 3 §:n yhdessä muodostama sääntely merkitsee sitä, että ministeriöllä on suhteellisen laajat toimivaltuudet sopia ruotsalaisen osapuolen kanssa poikkeuksista erityisesti kalastussäännön 6—14 §:ssä oleviin määräyksiin. Sopimuskentekovaltan sisältöä on kuitenkin rajattu sitomalla se kalastussäännön tarkoitukseen sekä kalakantojen tilaan. Ministeriölle osoitettu sopimuskentekovaltuutus voi tällöin koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä muutoksia ja täydennyksiä. Tällaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle kalakantojen vuosittaisen vaihtelun vuoksi, sopimuskentekovaltan luovuttaminen ministeriölle ei vaikuta sopimuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunta huomauttaa siitä, että tällöin perustuslain 94 §:n 1 momentin vaatimus lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävien kansainvälisten velvoitteiden saattamisesta eduskunnan hyväksyttäväksi rajoittaa itsessään maa- ja metsätalousministeriön sopimuskentekovaltaa. Ministeriö ei voi siten sopia esimerkiksi sellaisista muutoksista kalastussääntöön, jotka koskisivat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Käytännössä tämä merkitsee sitä, ettei kalastussäännön 16 §:ssä tarkoitettu sopimus voi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentyyppejä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota voimaansaattamislain 3 §:n 1 momentin sääntökyseen, jonka mukaan tasavallan presidentin asetuksella voidaan antaa kalastussäännöstä poikkeavia säännöksiä säännön 16 §:ssä tarkoitettua sopimuksen voimaansaattamiseksi. Sään-

nös on tarpeeton, koska sopimukset, jotka eivät sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, saatetaan jo perustuslain nojalla voimaan tasavallan presidentin asetuksella. Perustuslaissa säädettyä asetuksenantovaltuutta ei ole valiokunnan mielestä syytä toistaa voimaansaattamislainsäädännön poistaminen on perusteltua myös siksi, että se näyttäisi tarpeettomasti rajoittavan siinä tarkoitettua sopimuksen voimaansaattamistavan vain asiasisältöiseen voimaansaattamiseen.

*Täysivaltaisuus.* Ruotsin viranomaiset voivat rajajokisopimuksen 6 artiklan nojalla ylittää valtakunnanrajan avustaakseen Suomen viranomaisia tulvantorjunnassa. Sopimuksen 19 artiklan perusteella Ruotsin viranomainen tai tuomioistuin voi Suomen valvontaviranomaisen suostumuksella ja yhteistyössä sen kanssa suorittaa tarkastuksen Suomen alueella rajan ylittävien vaikutusten arvioimiseksi. Lisäksi ruotsalaiset kalastuksenvalvojat voivat kalastussäännön 21 §:n nojalla osallistua tarkkailijoina kalastuksen valvontaan myös Suomen puolella. Järjestelyt ovat luonteeltaan vähäisiä eivätkä merkitse itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista toisen valtion viranomaiselle. Tällä tavoin rajoitetut toimivaltuudet eivät ole ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (vrt. esim. PeVL 1/2007 vp, s. 2—3 ja PeVL 56/2006 vp, s. 3/I).

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen Suomen ja Ruotsin välillä tehtyyn rajajokisopimukseen,*

*että tästä päätetään äänten enemmistöllä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Veijo Puhjo /vas
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tapani Tölli /kesk
jäs.	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kari Kärkkäinen /kd	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naucmér /r	vjäs. Johannes Koskinen /sd
	Tuula Peltonen /sd	Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.