



21.10.2016

Dnro 478/D.a.2/2016

Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00012 Valtioneuvosto
kirjaamo@mmm.fi

Asia: Tenon kalastussopimus ja hallituksen esitys sopimuksen voimaansaattamislaista
Viite: Lausuntopyyntö 30.9.2016, MMM023:00/2011

1. Johdanto

Suomen ja Norjan väliset Tenojoen kalastussopimusneuvottelut käynnistyivät kevätkesällä 2012. Valtioneuvosto nimitti Suomen puolelle neuvotteluvaltuuskunnan, jossa oli myös Saamelaiskäräjien edustus. Suomen ja Norjan neuvotteluvaltuuskunnat eivät kuitenkaan saavuttaneet yksimielisyyttä Tenojoen kalastussopimuksesta ja -säännöstä. Nykyinen luonnos Tenojoen kalastussopimukseksi ja -säännöksi perustuu Suomen ja Norjan neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajien väliseen yksimielisyyteen.

Uudessa sopimuksessa luotaisiin puitteet lohikantojen kestävä kalastuksen säätelyyn ja niiden elvyttämiseen kutukantatavoitteen edellyttämälle tasolle. Kalastussäännön määräykset on suunniteltu kantojen vahvistumisen kannalta tehokkaiksi. Ne vaikuttavat lohen nousuun siten, että saalisvarmuus kasvaisi kaikessa lohenkalastuksessa. Sopimus sisältäisi mekanismin, jonka avulla säätelyä voitaisiin joustavasti ja nopeasti mukauttaa lohikantojen tilan edellyttämällä tavalla. Sopimus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 kalastuskaudelle.

Saamelaiskäräjät on 12.8.2016 antanut lausuntonsa Tenojoen kalastussopimuksen allekirjoittamisesta ja viittaa siinä lausumaansa. Tenojoen kalastussopimus allekirjoitettiin 30.9.2016.

2. Saamelaiskäräjien kanta Tenojoen kalastussopimukseen, siihen liittyvään kalastussääntöön ja hallituksen esitykseen sopimuksen voimaansaattamislaista

Saamelaiskäräjät katsoo launnossaan 12.8.2016, että ehdotettu Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö loukkaavat saamelaiskulttuurin suojaa, saamelaisten omaisuudensuojaa, syrjimättömyysperiaatetta ja itsemääräämisoikeutta sekä biodiversiteettisopimuksen velvoitteita siinä määrin, että ehdotettua Tenojoen kalastussopimusta ei tulisi saattaa voimaan. Saamelaiskäräjät toistaa launnossaan esittämänsä ja viittaa launnossa esitettyihin perusteluihin.

Saamelaiskäräjät ei hyväksy Tenojoen kalastussopimusneuvottelujen menettelytapoja ja erityisesti sitä, että saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluja ei ole järjestetty asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti Tenojoen kalastussopimuksesta ja -säännöstä.

Saamelaiskäräjät katsoo, että Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislailla ei voida korjata Saamelaiskäräjien launnossaan esiin tuomia perustavaa laatua olevia puutteita ja vääristymiä Tenojoen kalastussopimuksessa ja -säännössä. Tämän johdosta Saamelaiskäräjät katsoo, ettei hallituksen esitystä Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislaista tule antaa. Sen sijaan Tenojoen kalastussopimuksesta tulisi aloittaa uudet neuvottelut ehdotuksesta annettujen lausuntojen pohjalta

ja paikallisten kalastusoikeuden haltijoiden, kuntien ja Saamelaiskäräjien aloitteesta ja toimesta yhdessä Norjan puolen vastaavien tahojen kanssa.

3. Luonnos hallituksen esitykseksi Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislaki

3.1 Hallituksen esityksen yleisperustelut

Edellä lausutun lisäksi Saamelaiskäräjät pitää Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislain hallituksen esityksen yleisperusteluja hyvin puutteellisina ja osin jopa virheellisinä. Suurimpana puutteena Saamelaiskäräjät pitää esityksen oikeudellisten vaikutusten arvioinnin suppeutta ja hajanaisuutta. Yleisperusteluissa on kyllä tuotu esiin Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, mutta esityksen vaikutuksia näiden velvoitteiden toteutumiselle ei ole tuotu juurikaan esiin ja niistä tehdyt johtopäätökset ovat virheellisiä ja puutteellisia. Tämä koskee myös lohensuojelun osalta merkityksellistä biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta ja erityisesti sen artikloita 8(j) ja 10(c). Näiden ihmisoikeusvelvoitteiden asianmukainen esiintuominen on erityisen merkittävää arvioitaessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten toteutumista tässä asiassa. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin nimittäin kuuluu mm. se, että perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä sekä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Hallituksen esityksen yleisperusteluista puuttuu kattava oikeudellisten vaikutusten arviointi. Yleisperustelujen luvussa 2.7 kerrotaan syistä, joiden takia nykyisen Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamislaki säädettiin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tässä yhteydessä kerrotaan kuitenkin vain osa niistä perusteluista. Perusteluissa jätetään täysin huomiotta eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot saamelaisten kalastusoikeuksista ja se, että myös sillä perusteella laki tuli tuolloin käsitellä perustuslain säätämisjärjestyksessä.¹

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa käsitellään kylläkin jonkin verran vaikutuksia saamelaisten asemaan. Tässä kohdassa ei kuitenkaan pyritäkään tuomaan esiin esityksen tosiasiallisia vaikutuksia saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin eri kalastajaryhmien ja eri kalastusmuotojen kohdalla. Saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytysten turvaamisen osalta Saamelaiskäräjät viittaa 12.8.2016 antamaansa lausuntoon.

Kalastuslupien hinnoittelun osalta yleisperustelujen luvussa 4.3 todetaan, että Tenon valuma-alueella asuvien kalastuslupan hinta on hyvin alhainen etenkin, kun kysymyksessä on kausilupa. Väite on täysin perusteeton, sillä antaahan tämä lupa kalastusoikeuden haltijoille oikeuden käyttää vesialueen omistajalle kuuluvaa kalastusoikeutta, erityisperusteista kalastusoikeutta tai kuntalaiselle muutoin kuuluvaa maksutonta oikeutta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan päinvastoin todennut kalastuslupan maksullisuuden olevan eräissä tapauksissa ongelma perustuslain omaisuudensuojan kannalta, mutta tällaisten kalastusoikeuden maksullisuudelle löytyi valiokunnan näkemyksen perusteluja nykyisen kalastussopimuksen voimaansaattamislain yhteydessä. Tätä taustaa vasten yleisen paikkakuntalaislupan hinnannostolle ei ole perusteita voimaansaattamislain 10 §:n mukaisesti.

Voimaansaattamislakiin sisältyy säännöksiä muidenkin kalastuslupien hinnoittelusta. Esityksen mukaan Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvien saamelaisten kalastuslupan hinta korotettaisiin kahdeksankertaiseksi nykyisestä, eli 5 eurosta 40 euroon. Samassa yhteydessä ehdotetaan tiettyä

¹ PeVL 13/1989 vp.

hintahaarukkaa matkailukalastuksen hintoihin. Ehdotus antaa matkailukalastuksen venelupien osalta mahdollisuuden jopa alentaa nykyistä hintaa. Toisaalta lakiesityksessä annetaan mahdollisuus määrittellä matkailukalastuksen hinnat korkeammiksi tiettyyn rajaan asti. Tämä hinnankorotusmahdollisuus jätetään kuitenkin huomattavasti alemmalle tasolle kuin paikkakuntalaisten kalastuslupien hintojen korotus. Saamelaiskäräjät pitää valittuja hinnoitteluperusteita räikeästi perustuslain omaisuusuojan vastaisina ja niiden perusteluksi ei löydy mitään lohensuojelullisia perusteluita.

Saamelaiskäräjät katsoo, että matkailukalastuksen lupahintoihin ei ole tarvetta antaa mahdollisuuksia alentaa nykyisiä hintoja. Toisaalta matkailukalastuksen lupahintojen ylärajaa tulisi nostaa ehdotetusta tai säätää vain lupahinnan alaraja. Matkailukalastuksen lupahinnoittelulle tulisi löytää taso, jossa lupien kysyntä ja kiintiöity tarjonta kohtaavat. Tällainen lupahintojen oikea taso voidaan kuitenkin saavuttaa vasta useamman vuoden kokemusten jälkeen varovaisilla hinnankorotuksilla. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä tulisi olla vertaileva katsaus Norjan puolen lohijokien matkailukalastuksen lupahintoihin.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.1 todetaan virheellisesti, että erityisperusteiset kalastusoikeudet eivät sisällä vapakalastusoikeutta. Tässä kohdassa ilmeisesti viitataan erääseen Korkeimman oikeuden ratkaisuun. Kyseisessä kohdassa tulisi avata enemmän kyseistä ratkaisua ja kertoa tarkemmin sen sisällöstä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan Korkeimman oikeuden ratkaisu ei sisällä tällaista periaatetta.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen osalta Saamelaiskäräjät haluaa lisäksi todeta, että luvussa 5.4 todetaan virheellisesti, että sopimuksesta (voimaansaattamislain lisäksi) järjestettiin Saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

3.2 Luonnos voimaansaattamislainsäädännöstä

Voimaansaattamislain 6 §:ssä säädettäisiin sopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun hoitosuunnitelman valmistelusta ja vahvistamisesta. Sopimuksen 4 artiklan mukaan kalastusoikeuden haltijat osallistuvat suunnitelman laatimiseen. Voimaansaattamislainsäädännössä kalastusoikeuksien haltijoiden suora osallistuminen suunnitelman laatimiseen ei toteutu, vaan heidän osallistuminen olisi välillistä kalatalousalueen kautta, jossa jäsenenä ovat kalastusoikeuksien haltijoiden lisäksi monet muut intressiryhmät.

9 §:ssä säädettäisiin vakinaisesta asumisesta Tenojoen vesistön jokilaaksoissa. Saamelaiskäräjät pitää vakinaisen asumisen pituuden vaatimuksen pidentämistä nykyisestä 6 kuukaudesta 9 kuukauteen oikeasuuntaisena ja se vähentäisi muualla asuvien mahdollisuuksia pyrkiä paikkakuntalaisten kalastajaryhmään. Saamelaiskäräjät haluaa kuitenkin huomauttaa, että Tenojoen kalastussäännössä omaksutun linjauksen pohjalta kyseinen säännös koskisi myös niitä saamelaisia kalastusoikeuden haltijoita, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa perintönä ja asuvat ainakin osan vuodesta Tenojoen vesistön jokilaaksojen ulkopuolella. Niinpä kyseisen vaatimuksen tiukantaminen rajoittaisi näiden saamelaisten, lähinnä nuorten, kalastusmahdollisuuksia. Tämän vaikutuksen lieventämiseksi säännös tulisi kirjoittaa seuraavaan muotoon:

Henkilön katsotaan asuvan sopimuksen kalastussäännön 2 ja 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa, kun hänen kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikuntansa on Utsjoki tai Inari ja kun henkilö on tosiasiallisesti asunut Tenojoen vesistön jokilaaksojen varressa vähintään yhdeksän kuukauden ajan ennen kalastuskauden alkua tai hän on saanut kalastusoikeutensa perintönä vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvalta henkilöltä tai tämän perilliseltä.

Voimaansaattamislain säännökset kalastuslupatulojen käytön perusteista ja lakiluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi ovat keskenään ristiriitaisia, eivätkä anna selkeää kuvaa esimerkiksi siitä, miten Tenojoen vesistön osakaskuntien ja vesialueen muiden omistajien taloudellinen asema muuttuu tässä yhteydessä.

Kalastuslupatulojen käytön perusteita koskeva voimaansaattamislain säännös laajentaa lupatulojen käytön mahdollisuutta valvontaan ja tutkimukseen ja vähentää näin kalastusoikeuksien haltijoille maksettavien korvausten määrää. Voimassa olevan Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön mukaan vesialueen omistajille maksettavista korvauksista vähennetään vain lupamyynnin järjestämisestä aiheutuvat. Kun ehdotuksessa rajoitetaan täysin kalastusoikeuden haltijoiden ja vesialueen omistajien omaisuudensuojan piiriin kuuluvaa oikeutta päättää kalastuksen järjestämisestä ja muun muassa lupahinnoista päättämisestä ja todetaan kalastuslupien myynnin kuuluvan julkisiin hallinto- tehtäviin, niin julkisen vallan on rahoitettava myös kalastusvalvonta ja tutkimus- ja seurantatoiminta nykyisen käytännön mukaisesti.

Lakiluonnoksen 12 §:ssä säädettäisiin erityisestä kalastuslupakiintiöstä eli ns. mökkiläisten kalastusluvista. Näiden kalastuslupien mitoituksessa tulisi ottaa huomioon, että kyseinen lupa antaa mökkiläisille paljon laajemmat kalastusoikeudet kuin heillä muutoin vesialueen omistuksen ja osakaskunnan osakkuuden perusteella on. Lupahan oikeuttaisi heidät kalastamaan ensinnäkin muiden omistamilla vesialueilla ja myös Norjan puolella. On myös otettava huomioon, että ulkopaikkakuntalaiset kiinteistönomistajat omistavat RKTL:n selvityksen mukaan vain 9 % Tenojoen kalastusoikeuksista. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotettu erityisten kalastuslupien mitoitukseen käytetty osuusluku 0,5 on aivan liian alhainen. Saamelaiskäräjät katsoo, että tämän osuusluvun tulisi olla noin 10.

Voimaansaattamislain 13 §:ssä tarkoitettua erillistä paikallista seurantaryhmää Saamelaiskäräjät pitää turhana. Tälle seurantaryhmälle kaavailut työt voitaisiin luontevammin hoitaa Tenojoen vesistöalueen osakaskuntien tai kalatalousalueen kautta, ja samassa yhteydessä tulisi mahdollistaa seurannan toteuttaminen paikallisella yhteistyöllä yli valtakunnan rajan muun muassa Norjan puolen Tenojoen vesistön kalastushallinnon kanssa

Hallituksen esityksen muutosehdotus kalastuslain 4 §:n määritelmään kalastusoikeuden haltijoista johtaisi koko kalastusoikeusjärjestelmän monimutkaistumiseen. Kyseinen ongelma olisi luontevampaa ratkaista säätämällä itse voimaansaattamislaisissa, että Tenojoen vesistöalueella kalastusoikeuden haltijalla tarkoitetaan kalastuslain 4 §:n 10-kohdassa tarkoitettujen tahojen lisäksi yhteisen vesialueen osakaskuntaan kuuluvan osakaskiinteistön omistajaa.

Lisäksi Saamelaiskäräjät katsoo, että saamelaisten perinteisten kalastusmuotojen käytön vähenemisen vuoksi viime vuosikymmenien aikana ja nyt ehdotettujen lisärajoitusten vuoksi saamelaisten perinteisen kalastuksen elvyttämiseksi tulisi osoittaa riittävä rahoitus esimerkiksi perustamalla sitä tarkoitusta varten erityinen rahasto.

Muutoin voimaansaattamislaki jättää avoimiksi monia Tenojoen vesistöalueen kalastuksen järjestämistä koskevia tärkeitä seikkoja. Tällaisia avoimiksi jääviä kysymyksiä ovat yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen omistajien asema Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvien ja muualla asuvien kalastuksessa ja veneiden rekisteröinnissä, jakamattomien kuolinpesien kalastusoikeuden käyttö, aviopuolisoiden, lasten ja nuorten asema Tenojoen kalastuksessa sekä kalastusoikeuden luovutusta ja vuokrausta koskevat kysymykset. Näistä tilanteista tulisi säätää tarkemmin erityisesti sen kannal-

ta, sovelletaanko Tenojella kalastuslain yleisiä säännöksiä. Samassa yhteydessä tulisi tuoda esiin valittujen ratkaisujen vaikutukset eri väestöryhmien asemaan.

3.3 Säättämisyjärjestys

Sopimuksentekovalan delegointi:

Saamelaiskäräjät katsoo, että kalastussopimuksen 6 artiklassa ja voimaansaattamislain 2 §:ssä tarkoitettu sopimus kalastussäännön määräyksistä poikkeamiseksi sisältää sellaisia muutoksista kalastussääntöön, jotka koskisivat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita ja yksilön kannalta olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia. Tämän johdosta sopimuksentekovaltaa ei voi antaa ministeriölle vaan sopimuksentekovalta kuuluu eduskunnalle.

Kalastusrajoitusten suhde perusoikeuksiin:

Kalastusrajoitusten suhdetta perusoikeuksiin tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että rajoitukset kohdistuvat myös Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, millä seikalla on keskeinen merkitys arvioitaessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten olemassaoloa. Toisaalta on huomattava, että läheskään kaikkia kalastusrajoituksia ei voida perustella perustuslain ympäristövastuusäännöksellä, sillä varsinkaan kalastuskauden loppuun kohdistuvilla rajoituksilla on vain hyvin vähäinen lohensuojelullinen merkitys. Vesialueen omistukseen kytkeytyvään kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Tenojen kalastussopimuksella ja -säännöllä rajoitetaan tätä oikeutta ilman, että siihen olisi lohensuojeluun liittyviä syitä.

Lakiluonnoksen perusteluissa viitataan myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että vesialueen omistajan tulee sietää muun muassa yleiskalastusoikeuksien käyttö vesialueellaan. Tässä yhteydessä perusteluissa tulisi selkeästi tuoda esiin, että Tenojokeen ei kohdistu lainkaan yleiskalastusoikeuksia.

Lakiluonnoksen perusteluissa väitetään ristiriitaisesti, että ”Tenon lohikantojen heikko tila on seurausta liian runsaasta kalastuksesta, koska ihmistoiminnan vaikutus vesistöön on muuten hyvin vähäinen” (s. 100). Yleisperusteluissa puolestaan väitetään, että ”Yleisesti ottaen joesta lähtevien lohisalmien selviytyminen Atlantilla on heikentynyt. Tulokset viittaavat mahdollisiin ilmastomuutoksen aiheuttamiin muutoksiin meriekosysteemissä” (s. 16).

Perusteluissa väitetään virheellisesti, että sopimuksen olennaisena osana oleva kalastussääntö ja sen rajoitukset ovat voimassa määräajan. Kalastussopimuksen (5 artikla) lähtökohtana kuitenkin on, että kalastussäännön voimassaolo jatkuu eteenpäin aina seitsemän vuotta kerrallaan, paitsi jos toinen osapuolista aiemmin esittää sen muuttamista.

Virheellinen on myös perustelujen väite, että ympäristövastuun toteuttaminen täysimääräisesti edellyttäisi lähtökohtaisesti perinnepyydysten käytön kieltämistä rajajokialueella väliaikaisesti kokonaan. Tenojen vesistön saalistilastot eivät tue väitettä, sillä viime vuosina vapakalastuksella on saatu noin 50 - 60 % kokonaissaalista, padoilla 10 – 25 %, seisovalla verkolla 10 – 20 % ja kulutusverkolla alle 10 % kokonaissaaliista.²

² STATUS OF THE RIVER TANA SALMON POPULATIONS 2015, Report of the Working Group on Salmon Monitoring and Research in the Tana River System, s. 20.

4. Lopuksi

Saamelaiskäräjät pitää ehdotetun Tenojoen kalastussopimuksen toteuttamista mahdottomana tilanteessa, jossa Saamelaiskäräjien edustaja ja kalastusoikeuksien haltijoiden edustajat eivät päässeet tosiasiallisesti osallistumaan varsinaiseen neuvotteluprosessiin. Saavutettu neuvottelutulos on syntynyt ohi Suomen ja Norjan neuvotteluvalluuskuntien niiden puheenjohtajien toimesta. Näin neuvoteltu Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö hyväksyttiin Suomen valtuuskunnan kokouksessa äänin 4 - 4 paikallisten tahojen vastustaessa puheenjohtajien neuvottelutuloksen hyväksymistä. Näin ehdotetulla sääntelymallilta puuttuu täysin Saamelaiskäräjien ja kalastusoikeuksien haltijoiden suostumus. Tilanne on täysin vastaava myös Norjan puolen neuvottelumenettelyissä.

Kokonaisuudessaan voimaansaattamislakiluonnos on Saamelaiskäräjien mielestä hyvin epäselvä ja monimutkainen, jopa siinä määrin, että se on toteuttamiskelvoton. Saamelaiskäräjät katsoo, että hallituksen esitystä Tenojoen kalastussopimuksen voimaansaattamislaista ei tule antaa eduskunnalle.

Inarissa 21.10.2016

Tiina Sanila-Aikio
Saamelaiskäräjien puheenjohtaja

Esko Aikio
ma. ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 21.10.2016 kuultuaan hallituksen jäseniä.