7.12.2016 Dnro: 533/D.a.2/2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Asia: **Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä HE 239/2016 vp eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta**

Viite: **Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 8.12.2016, hallituksen esityksen HE 239/2016 vp, johdosta**

1. Saamelaiskäräjien kanta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön hyväksymisestä ja näitä koskevan kansallisen voimaansaattamislain säätämisestä sekä kalastuslain muuttamisesta. Saamelaiskäräjät katsoo, että ehdotettu Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö loukkaavat perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista saamelaiskulttuurin suojaa ja toisaalta myös saamelaisten yhdenvertaisuutta, omaisuudensuojaa ja kulttuurista itsemääräämisoikeutta sekä elinkeinonharjoittamisen vapautta. Lisäksi esitetyn sopimuksen ja kalastussäännön voimaansaattaminen loukkaisi myös biodiversiteettisopimuksen sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (mm. KP -sopimus,) velvoitteita. Toisaalta sopimusneuvotteluiden yhteydessä ei ole selvitetty täsmällisesti nyt esitettävien kalastusrajoitusten perusoikeusvaikutuksia ja kulttuurisia vaikutuksia, minkä vuoksi vaadittujen rajoitusten edellyttämiä välttämättömiä perusoikeuksien rajoituksia ei voida täsmällisesti perustella tai rajata, kuten perusoikeuksiin kohdistuvien välttämättömien rajoitusten voimaansaattamisen yhteydessä tulisi toimia. Tästä syystä sopimuksen voimaansaattamisprosessin jatkamiselle on myös menettelyyn liittyvä valtiosääntöoikeudellinen este. Näin ollen sopimusta ei nykyisessä muodossaan tule hyväksyä eikä saattaa kansallisesti voimaan. Tenon kalastusta koskevat neuvottelut Norjan kuningaskunnan kanssa on aloitettava uudelleen ja kalastus järjestettävä väliaikaisesti uuden sopimuksen syntymiseen saakka nykyisen voimassa olevan sopimuksen ja kalastussäännön mukaisesti.

2. Sopimusneuvottelut ja sopimuksen keskeiset tavoitteet

Suomen ja Norjan väliset Tenojoen kalastussopimusneuvottelut käynnistyivät kevätkesällä 2012. Valtioneuvosto nimitti Suomen puolelle neuvotteluvaltuuskunnan, jossa oli myös Saamelaiskäräjien edustus. Uudessa sopimuksessa oli tarkoitus luoda puitteet lohikantojen kestävän kalastuksen säätelyyn ja niiden elvyttämiseen kutukantatavoitteen edellyttämälle tasolle. Osana lohikantojen elvyttämisen tavoitteen toteuttamista tarkoituksena oli vähentää kalastuskuolleisuutta yhteisesti sovitun tavoitteen mukaisesti noin 30 %. 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.

Saamelaiskulttuurikeskus Sajos Tel. +358 (0)10 839 3100
FIN-99870 Inari
www.samediggi.fi etunimi.sukunimi@samediggi.fi

3. Esitetyn Tenon kalastussopimuksen ja -säännön vaikutukset lyhyesti

Tenon laakson alueen saamelaiskulttuuri on kokonaisuutena vahvasti kytköksissä perinteisiin elinkeinoihin ja niiden moderneihin harjoittamisen muotoihin ja niiden erilaisiin yhdistelmiin. Keskeistä Tenon alueen saamelaisyhteisön elinvoimaisuuden kannalta on Tenon vesistöalueen lohikannan hyvinvointi ja kestävä hyödyntäminen. Alueen saamelaiskulttuuri on monin tavoin riippuvainen nimenomaan kalastuksen erilaisista muodoista ja kalastukseen jollain tavalla liittyvistä elinkeinoista. Näin ollen, mikäli ulkopuolisia rajoituksia kohdistetaan harkitsemattomasti alueen perinteiseen kalastukseen, vaikutetaan samalla suoraan myös alueen saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuteen. Lausunnossaan Saamelaiskäräjät toteaa nyt esitettyjen kalastusrajoitusten ja niiden kohdentamisen vaikuttavan useisiin eri perusoikeuksiin, minkä perusteella rajoituksia ei esitetyssä muodossaan tulisi saattaa voimaan. Onkin tärkeää huomata, että sopimusehdotuksen vaikutukset kohdistuvat kokonaisuutena voimakkaimmin alueen saamelaisyhteisön elinvoimaisuuteen ja siten alueen perinteisen saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin. Näin vaikutukset yhdessä siis saavat aikaan perustuslain 17 §:n 3 momentin vastaisen tilan, jossa voimakkaat, huonosti kohdennetut kalastusrajoitukset estävät käytännössä paikallisen jokisaamelaisen kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen, ulottuen lausunnossa viitattujen perusoikeuksien ydinalueelle.

Esitetyn kalastussopimuksen ja -säännön voimaan saattaminen erityisesti saamelaisten näkökulmasta tarkoittaa muun muassa

- Kalastuksen merkittäviä rajoituksia, joiden kohdentaminen on toteutettu jäljempänä tarkemmin kuvatuin tavoin useita perustuslain turvaamia oikeuksia loukkaavalla tavalla. Rajoitukset loukkaavat ainakin perustuslain tarkoittamia oikeuksia 6 §:n tarkoittamaan yhdenvertaisuuteen, 15 §:n tarkoittamaan omaisuuden suojaan, 18 §:n tarkoittamaan elinkeinonvapauteen ja 17 §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen oman kielen ja kulttuurin harjoittamiseen.

- 30 % kalastuskuolevuuden tavoitetta silmällä pitäen saamelaisten harjoittamaa kalastusta on rajoitettu esitetyssä sopimuksessa ja -säännössä pyyntivälinekohtaisesti 45-75 % verrattuna tähän asti voimassa olleen sopimuksen mukaisiin pyyntiaikoihin. Kun otetaan huomioon sääntö, jonka perusteella kalastusoikeuden haltijakiinteistön oikeuksien nojalla, on lupa käyttää vain yhtä pyydystä kerrallan, muodostuu kokonaisrajoituksen suuruudeksi käytännössä jopa noin 80%. Näin voimakkailla, käytännössä yksipuolisesti päätetyillä rajoituksilla loukataan perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa ja 17.3 §:n saamelaiskulttuurin suojaa sekä laiminlyödään vastaavasti perustuslain 22 §:n tarkoittama julkisen vallan velvoite, turvata perusoikeuksien toteutuminen. Rajoitukset ovat niin merkittäviä, että niiden vaikutukset ulottuvat selvästi edellä viitattujen perusoikeuksien ydinalueelle.

- Rajoitusten voimakkuuden ja kohdentumisen seurauksena alueen saamelaisyhteisön elinkelpoisuus kokonaisuutena heikkenee merkittävästi. Vastaavaan tilanteeseen on myös YK:n ihmisoikeuskomitea kiinnittänyt huomiota mm. tapauksessa Ilmari Länsman et al. v. Suomi, 511/1992. Komitean ratkaisusta ilmenevän mukaisesti yhteisön elinvoimaisuuden merkittävä heikentäminen -ei välttämättömien rajoitusten johdosta- johtaa mm. KP -sopimuksen 27 artiklan vastaiseen tilanteeseen.

- Merkittäviä kalastusrajoituksia on kohdistettu siten, että ne vaikuttavat voimakkaimmin juuri saamelaisten kalastusoikeuksiin ja perinteisiin pyyntimuotoihin. (Ajalliset rajoitukset kohdistuvat voimakkaimmin juuri paljon työtä vaativiin perinteisiin pyyntimuotoihin)

- 30 % kalastuskuolevuuden tavoitteen saavuttamiseksi perinteisten pyyntitapojen käytölle määrättäisiin 45-75 prosentin ajalliset rajoitukset. Mainitun suuruisten rajoitusten välttämättömyyttä ei ole saalismäärää ja sen jakautumista koskevan luotettavan tutkimustiedon ja laskelmien perusteella selvitetty.

- Tarkoituksenmukaisempaa olisi ollut sopia saalisrajoituksista voimakkaiden ajallisten rajoitusten sijasta, sillä aikamäärää rajoittamalla ei välttämättä vaikuteta toivotulla tavalla kokonaisuudessa pyydettyyn kalamäärään, vaan mahdollista on, että jäljellä oleva pyyntiaika vain käytetään tehokkaammin kokonaissaaliin säilyessä lähes ennallaan.

- Perinteisten, kulttuurinmukaisten pyyntimuotojen kohtelulla on ohitettu Suomen perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto, jota Saamelaiskäräjät toteuttaa, eikä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta ole noudatettu ennen sopimuksen allekirjoittamista.

- Saamelaisten perinteistä kalastusta ei ole rajoitettu pelkästään kalakantojen suojelemiseksi, vaan osa saamelaisten perinteisiä kalastusoikeuksia rajoittamalla vapautuneesta kalastuskiintiöstä on siirretty ulkopaikkakuntalaisten mökkiläisten ryhmälle, jolle on luotu sopimuksella oma kalastuskiintiönsä vastoin näiden kiinteistön omistajien kalastusoikeuksien juridisia perusteita. Kaikille saamelaisten perinteiseen kalastukseen kohdistuville rajoituksille ei ole myöskään löydettävissä lohensuojelullisia perusteita. Tämä koskee erityisesti kalastuskauden loppuun kohdistuvia rajoituksia.

- Sopimus- ja sääntöehdotuksella rajoitetaan Tenojokilaaksojen saamelaisten ja heidän perillistensä oikeutta osallistua kalastukseen. Osallistuminen kalastukseen on jätettävä nimenomaan paikallisen saamelaisyhteisön omaan päätösvaltaan. Tästä esimerkkinä on ihmisoikeuskomitean ratkaisu, jossa se käsitteli Kitok-tapauksessa saamelaisen oikeutta palata poronhoitoon ja päätti, että ratkaisu paluusta oli saamelaisten omassa harkinnassa. Tenojoen sopimus- ja sääntöehdotuksella rajoitetaan Tenojokilaaksojen saamelaisten kalastusoikeuksien käyttöä ja heidän perillisiltään tämä oikeus kielletään kokonaan. Siten ehdotus ei noudata ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntöä.

4. Tenojoen vesistön kalastuksen merkityksestä

Tenon lohenkalastus on Utsjoella yksi paikallisen jokisaamelaisen kulttuurin perustoista ja elinkeinoista. Lohi ja sen pyynti ovat jo pitkään olleet hyvin merkityksellisiä Tenojoen vesistöalueen saamelaisille, heidän kulttuurilleen, elämäntavalleen ja identiteetilleen.[1]

Tenojoen kalastuksen perinteisiin kuuluvat tärkeinä arkipäivän osaamisalueiden osina muun muassa:
- eri kalastusmenetelmien oppiminen

[1] Helander-Renvall, E., Markkula, I. 2011. Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 12/2011, s. 32

- kalastaminen eri kalastusmenetelmillä
- kalastusterminologian oppiminen
- kalojen/luonnon/veden/sään tuntemus
- kalastusvälineiden teko
- paikannimet
- kalan valmistus ruuaksi
- perheiden ja sukujen kalastuspaikat.

Tenon kalastukseen liittyvä perinnetieto on edellytys perinteisen kalastuksen säilymiselle ja lohta hyödyntävien elinkeinojen, kuten saamelaiseen perinteiseen kalastukseen perustuvan ekologisen kalastusmatkailun, kehittymiselle vastaamaan nykyajan tarpeita ja mahdollisuuksia. Esimerkiksi turismin kannalta Teno ja siihen liittyvä perinnetieto on erittäin merkityksellinen ja saamelaisten harjoittama, saamelaiseen perinteiseen kalastukseen nojautuva ekologinen kalastusmatkailu ylläpitää Tenoon liittyvää saamelaisten perinteistä tietoa ja tuo tuloja saamelaisperheille. Tenoon liittyvä perinnetieto on kuitenkin häviämässä erityisesti koskien vanhoja kalastusmenetelmiä ja luonnonkäyttömenetelmiä laajemminkin.

Tenojoen laaksossa asuvat pyytävät kalaa myyntiin ja omaan ruokatalouteen. Paikallisella perinteisellä ruualla on eräissä tutkimuksissa todettu olevan erittäin tärkeä merkitys alkuperäiskansayksilön identiteetille.[2]

5. Saamelaiskulttuurin suoja

Tenojokilaaksojen tilojen omistajat ja paikalliset kalastajat ovat pääosin saamelaisia. He ovat kehittäneet vuosisatojen kuluessa ainutlaatuisen kalastuskulttuurin, josta ovat saaneet toimeentulonsa. Pitkän ajan kuluessa kehittynyt alueen perinteinen kalastus alueen saamelaisten perinteisenä elinkeinona nauttii Suomen perustuslain 17 § 3 momentin ja useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella erityistä suojaa. Toisaalta Tenojoen loheen kohdistuu myös osittain myöhäisempää perua olevia Suomessa kiinteistön omistukseen sidottuja oikeuksia, jotka nauttivat perustuslain tasoista suojaa perustuslain 15 §:n tarkoittaman loukkaamattoman omistusoikeuden suojan perusteella. On myös huomattava että edellä mainitut oikeudet ovat usein päällekäisiä.

Alueen perinteinen saamelainen kalastus siihen liittyvine oikeuksineen on huomattava osa alueen jokisaamelaista kulttuuria, johon yhtenä kulttuurin ominaispiirteenä on jo pitkään liittynyt erilaisia variaatioita ja erilaisia yhdistelmä elinkeinojen harjoittamisen muotoja. Ottaen huomioon se, että yhdistelmä-elinkeinojen ollessa kyseessä, voivat radikaalit muutokset kalastusoikeuksien sisältöön vaikuttaa erityisen dramaattisesti ja olennaisesti siihen paikallisten ryhmään, joka on rakentanut pääosin kalastuksen varaan itselleen kokonaisvaltaisen ja ainutlaatuisen elinkeinomallin. Tällaisiin paikallisiin saamelaisiin ja yhteisön elinvoimaisuuteen voimakkaat kalastusoikeuksien rajoitukset vaikuttavat näin myös perustuslain 18 §:n tarkoittaman elinkeinonharjoittamisen vapautta loukaten.

Nykyisin paikkakunnalla harjoitettaviin yhdistelmäelinkeinoihin voivat kuulua itse perinteisen kalastuksen lisäksi tyypillisesti esimerkiksi pienimuotoisen kalastusmatkailun eri muodot.

[2] Kleivan, Inge. 1996. ”An Ethnic Perspective on Greenlandic Food.” Cultural and Social Research in Greenland 95/96. Essays in Honour of Robert Petersen. Ilisimatusarfik/Atuakkiorfik. 146–157.
Helander-Renvall, Elina. 2005. Biological Diversity in the Arctic. Status and Trends of the Indigenous Peoples Knowledge in the Arctic. UNEP/SCBD. www.cbd.int/doc/meetings/tk/wg8j-04/information

Tenojoen sopimuksen ja kalastussäännön kannalta keskeisimpiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä KP-sopimus), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä TSS-sopimus). Tämän lisäksi on kiinnitettävä huomiota eurooppalaisiin ihmisoikeussopimuksiin ja ILO:n Yleissopimukseen nro 169 itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista, jonka Norja on jo ratifioinut.

Tenojokilaaksojen saamelaisen väestön kalastusoikeudet nauttivat perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaa. KP-sopimuksen 27 artiklan ja perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaama saamelainen kulttuuri ymmärretään lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä laajaksi[3]. Saamelainen kulttuuri jakautuu materiaaliseen ja henkiseen kulttuuriin. Materiaaliseen kulttuuriin kuuluvat muun ohella kalastus ja siihen liittyvien elinkeinojen harjoittaminen. Saamelaiskulttuuriin katsotaan sisältyvän myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset harjoittamisen muodot.[4]

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Sopimuksen valvontaelimen YK:n ihmisoikeuskomitean vakiintuneen käytännön mukaan kyseinen säännös koskee saamelaisia ja kulttuuriin luetaan myös sen aineelliset edellytykset eli saamelaisten kohdalla mm. kalastus.

27 artiklan rajoitus on ehdoton siinä mielessä, että jos toimenpiteet kieltävät oikeuden nauttia kulttuurista, on merkityksetöntä, onko toimenpiteellä vahvaa tukea valtaväestön keskuudessa. Tämä säännös suojaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista (mukaan lukien nykyaikaiset tavat harjoittaa perinteisiä elinkeinoja) ja alueita ja resursseja, jotka muodostavat perustan näiden elinkeinojen harjoittamiselle. Harkittaessa rikkooko toimenpide 27 artiklaa, tulee ottaa huomioon aiempien ja muiden suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus.

Asiaa kokonaisuutena arvioitaessa on otettava huomioon myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus, jonka Suomi on hyväksynyt ja edistänyt aktiivisesti ulkopolitiikassaan julistuksen sisältämien periaatteiden käyttöön ottoa muun muassa YK:n alkuperäiskansojen maailmankonferenssin loppuasiakirjan valmisteluprosessin ja hyväksymisen yhteydessä. Julistuksen 18 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin, sekä oikeus ylläpitää ja kehittää omia päätöksenteko-elimiään. 19 artiklan mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

Julistuksen 26 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perinteisesti omistamiinsa, hallussaan pitämiinsä tai muutoin käyttämiinsä tai hankkimiinsa maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Alkuperäiskansoilla on myös oikeus omistaa, käyttää, kehittää ja hallita niitä maita, alueita ja luonnonvaroja, jotka ovat niiden hallussa perinteisen omistuksen tai muun perinteisen hallussapidon tai käytön perusteella tai jotka ne ovat muutoin hankkineet. Valtiot tunnustavat nämä maat, alueet ja luonnonvarat laissa ja suojelevat niitä lailla. 29 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä.

[3] HE 309/1993 vp, s.65
[4] Saamelaiskäräjälakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 55/2013, s.88

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet ovat siinä mielessä ehdottomia, että niistä ei voida poiketa edes poikkeuslailla.

6. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset

Edellä todetun mukaisesti Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö mukaanlukien niitä koskeva voimaansaattamislaki loukkaavat merkittävällä tavalla paikallisen saamelaisväestön perusoikeuksia. Rajoitukset eivät ole yhteisesti hyväksytyn 30 prosentin kalastuskuolleisuustavoitteen saavuttamiseksi kaikilta osin välttämättömiä eikä rajoitusten perusoikeusvaikutuksia ole pyynnöistä huolimatta selvitetty. Vuoden 1999 perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on mm. ottanut kantaa niihin yleisiin edellytyksiin, joiden vallitessa yksilön perusoikeuksia voidaan teoriassa rajoittaa ja minkä verran.[5] Kalastuslain uudistuksiin liittyen näitä yleisiä perusoikeuksien kaventamisen kriteerejä ja soveltamisen reunaehtoja perustuslakivaliokunta on tarkemmin analysoinut lausunnossaan 8/1996 vp. Mikäli lautakunta ei merkittävästi muuta aiempaa tulkintalinjaansa mainittujen kriteerien soveltuvuudesta, tulee lausunnossa 8/1996 ilmaistuilla periaatteilla olemaan keskeinen merkitys myös arvioitaessa uuden Tenon kalastussopimuksen ja -säännön perustuslainmukaisuutta, sillä nyt perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa kalastussopimuksessa ja -säännössä on niiden perustuslain mukaisuuden näkökulmasta kysymys jälleen uudesta lainsäädännöllisestä askeleesta, jolla kalastusoikeuden omistajien oikeuksia kavennettaisiin.

Toisaalta asiassa on kysymys erilaisin juridisin perustein syntyneiden kalastusoikeuksien keskinäisen sisällön muuttamisesta suhteessa toisiinsa. Nyt esitetyn kalastussopimuksen ja -säännön perusteella luodaan Tenon alueen ulkopuolisille mökkiläisille (kiinteistönomistajille) oma, uusi kalastuskiintiönsä, joka muodostaa kolmasosan niin sanotusta kalastuksen matkailukiintiöstä. Suhteutettuna Tenon osakaskuntien kokonaiskiintiöön, mökkiläisten osuus on siis selvästi suurempi kuin mihin osuuteen mökkiläisten jako-osuus osakaskuntien kokonaiskiintiöstä oikeuttaisi. Lisäksi esitetyn sopimuksen mukaan mökkiläisillä olisi oikeus pyyntiin myös Norjan puolen vesialueella. Pelkästään osakaskuntaan kuulumisen perusteella ei normaalisti pitäisi olla oikeutettu kalastamaan osakaskunnan vesialueen ulkopuolella. Tältä osin esitetyllä sopimukselle luodaan kokonaan uusi oikeuksien ryhmä, jonka oikeuksien laajuudelle ei ole olemassa juridisia perusteita. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan ulkopaikkakuntalaisille kiinteistön omistajille siirretyt oikeudet tältä osin ovat suoraan pois paikallisesta kalastuksesta, mikä ei ole hyväksyttävää. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan pelkkään kiinteistönomistukseen kalastusoikeutensa perustavien ulkopaikkakuntalaisten oikeuksia ei tule laajentaa siitä, mitä yksittäisen kiinteistön osuusluku osuuskunnan kokonaiskiintiöstä mahdollistaa. Tämän laajempaan, pelkkään kiinteistönomistukseen perustuvien kalastusoikeuksien vahvistamiselle ei ole perustetta. Tähän epäkohtaan myös paikalliset norjalaiset

[5] PeVl 30/1993 vp
Perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä lausunnon
"Rajoitusten tulee ensinnäkin perustua lakiin. Laintasoisuuden vaatimus merkitsee kieltoa delegoida perusoikeuden rajoittamista koskevaa toimivaltaa eduskuntalakia alemmalle hierarkiatasolle. Perusoikeusrajoitukset eivät saisi siten perustua esimerkiksi asetuksiin, kunnallisiin sääntöihin tai hallinnollisiin määräyksiin.

Lailla säädettävältä perusoikeusrajoitukselta vaaditaan täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Rajoituksen olennaisen sisällön tulee ilmetä suoraan laista. Siitä tulee käydä selville esimerkiksi rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Perusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla.

Lainsäädäntökäytännössä tarkemmin ratkaistavaksi jäisi perusoikeusrajoitusten täsmällinen määrittäminen kunkin oikeuden kohdalla. Lähtökohtana on, että kaikissa tapauksissa ainakin syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla."

tahot ovat puuttuneet lausunnoissaan. Käytännössä suhteessa voimassa olevan kalastussäännön sisältöön, Suomen neuvottelukunnan puheenjohtajisto joutui luopumaan muun muassa muualla asuvien perintönä kalastusoikeutensa saaneiden saamelaisten kalastusoikeuksista kokonaan, jotta edellä kuvattu uusi institutionaalinen kalastusoikeuksien omistajaryhmä saatiin tunnustettua vastoin saamelaisten edustajien näkemyksiä.

7. Esityksen aiheuttamat muutokset nykyiseen sopimukseen ja -sääntöön nähden

Nykyisessä, eli vuoden 1989 Tenojoen kalastuspiirin kalastussäännössä määriteltiin neljä eri kalastuskorttiluokkaa, joiden perusteella myytiin kalastuslupia. Ne luokiteltiin asuinpaikan ja kalastusoikeuksien perusteella:

a) Kalastussäännön soveltamisalueella vakinaisesti asuvat eli Utsjoen kunnassa (vuodesta yli puoli vuotta), maanomistukseen perustuvan kalastusoikeuden haltijat. Heillä on oikeus käyttää kalastuksessa kaikkia kalastusmenetelmiä, jotka ovat sallittuja kalastuksessa ja joihin heillä on kalastusoikeus (2 §).
b) Alueen ulkopuolella asuvat, ne maanomistukseen perustuvan kalastusoikeuden haltijat, jotka ovat saaneet oikeuden perintönä. He voivat kalastaa omistusoikeuden ja erityiseen etuuden perusteella, mutta he eivät voi kalastaa vavalla ja vieheellä. Kalastusoikeus voi olla joko perintönä tai ennakkoperintönä saatu, mutta kaupan, lahjan tai vaihdon perusteella he eivät saa kalastusoikeutta. Toisin sanoen, muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakituisesti asuvan hen¬kilö saattoi kalastaa perinteisillä kalastusmuodoilla. Nykyinen sopimus mahdollistaa saamelaiskulttuurin harjoittamisen henkilön asuinpaikasta riippumatta perinteisen kalastuksen osalta.
c) Ne, jotka asuvat vakinaisesti kalastussäännön soveltamisalueella eli Tenojokilaaksoissa, mutta he eivät ole kalastusoikeuksien haltijoita.
d) Alueen ulkopuolella asuvat kalastusmatkailijat tai virkistyskalastajat. Kumpaankin ryhmään kuuluvalle voidaan myöntää vastikkeellinen kalastuslupa, joka oikeuttaa heidät kalastamaan vavalla ja vieheellä.

Kalastussääntöehdotuksessa on uudistettu kalastajaryhmäluokitus. Siinä rajajokiosuuden Suomen kalastusluvat jaetaan neljään eri luokkaan (2, 4 ja 5 §):

1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastusoikeuden haltija voi lunastaa yleisen paikkakuntalaisluvan;
2) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastusoikeuden haltija voi lunastaa etuoikeutetun vene- tai rantakalastusluvan, jolla saa kalastaa koko vuorokauden;
3) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö voi lunastaa paikkakuntalaisen vapakalastusluvan;
4) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija voi lunastaa vene- tai rantakalastusluvan, jolla saa kalastaa rajoitetun ajan vuorokaudesta.

Ehdotuksesta puuttuu nykyisen sopimuksen ryhmä, joka koostuu alueen ulkopuolella asuvista kalastusoikeuksien perintönä saaneista haltijoista. Esityksen mukaan tämä ryhmä voi lunastaa etuoikeutetun vene- tai rantakalastusluvan. Ulkopaikkakuntalaiset ”jokivarsien perilliset” menettävät

oikeutensa kalastaa perinteisillä kalastusmuodoilla, kun taas ”ulkopaikkakuntalaiset loma-asukkaat” saavat etuoikeuden ostaa vene- tai rantakalastusluvan. Toki perillisetkin saavat samanlaiset etuoikeuden. On muistettava, että ulkopaikkakuntalaisilla loma-asukkailla on vain 9 % kalastusoikeuksista, vaikka he esityksen perusteella saisivat kolmasosan matkailukalastuksen kiintiöstä.

Ehdotus on näiltä osin täysin perustuslain 17.3 §:n ja KP-sopimuksen 27 artiklan vastainen, sillä se estää kokonaan nykyisen sopimuksen toisen ryhmään kuuluvien alueen ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden haltijoiden, jotka ovat saaneet oikeuden perintönä, kalastuksen. Kuten sanottu, pääasiallisesti nämä henkilöt ovat saamelaisia, joten tämä rajoitus ulottuu perusoikeuden ytimeen. Tällöin ehdotusta ei voida säätää tavallisella lailla, sillä se puuttuu perusoikeuteen niin laajasti, että se mitätöi perusoikeuden ydinsisällön, saamelaiskulttuurin suojan sekä omaisuuden suojan. Muista yksittäisistä esityksen aiheuttamista syrjivistä oikeudenloukkauksista mainittakoon muun muassa seuraavat:
-Kalastussäännön 27.2 §:ssä on verkkokalastuskieltoalue, jonka mukaan Alakönkään ja Yläkönkään alueilla kalastus on sallittu ainoastaan kalastajille, jotka ovat kalastaneet kyseisillä alueilla kalastuskausien 2013 - 2015 aikana.
-Samoin kalastussäännön 14.1 §:ssä kielletään kalastus Inarijoella seisovalla verkolla muilta kuin sillä vuosina 2013 - 2015 pyytäneiltä 1.-12.8.

Nämäkin rajoituksen ulottuvat saamelaiskulttuurinsuojan ytimeen. Kiellot ovat tosiasiallista pakkolunastusta korvauksetta, kalastusoikeuksien haltijoiden kalastus estetään kokonaan.
On lisäksi huomioitava, että Nuorgamin osakaskunnan alueelta kalastuskielto koskee tärkeintä kalastusaluetta, Nuorgamissa kalastus kohdistuu juuri tälle alueelle. Tällä ehdotuksella Nuorgamin osakaskunnan erityisperusteisten oikeuksien haltijat asetetaan eriarvoiseen asemaan suhteessa muihin osakaskuntiin nähden.
Ehdotus loukkaa myös KP-sopimuksen 27 artiklaa, sillä ehdotuksen mukaan vain kalastusoikeuden haltijalla on perheessä oikeus pyytää perinteisillä pyyntimuodoilla, ei hänen täysi-ikäisillä saamelaisilla perillisillään, mikäli heille ei ole luovutettu kalastusoikeuksia ennakkoperintönä.
Myös perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset eivät myöskään täyty ehdotuksessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 1999:14 sellaisen hallintopäätöksen, joka saattaa aiheuttaa merkittäviä rajoituksia saamelaisten perustuslain 17.3 §:ssä turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, tuli olla niin täsmällinen, että tällaisen perusoikeusrajoituksen laajuus ja laatu oli siitä ennakolta pääteltävissä.

8. Syrjimättömyyssuoja

Syrjimättömyysperiaate tarkoittaa perinteisen, muodollisen ajattelutavan mukaan sitä, että samanlaisessa tilanteessa samassa tilanteessa olevia henkilöitä tulee kohdella samalla tavalla. Periaatetta noudattavat valtiot ovat omaksuneet tavan toimia neutraalisti eri kulttuurien välillä, suosien kuitenkin tosiasiallisesti enemmistökulttuuria, ja seurauksena vähemmistökulttuuri assimiloidaan osaksi enemmistökulttuuria. Voimassa olevassa Tenojoen sopimuksessa ja kalastussäännössä kaikille on säädetty samanlaiset oikeudet, saamelaiskulttuurin suojaamisen tarvetta ei todettu vielä vuonna 1989.

Kansainvälinen oikeus kuitenkin kehittyi 1980-luvulla poliittisen teorian kehityksen myötä kehittyen monikulttuurisuuden ja ryhmäoikeuksien huomioon ottamiseen. Yksinkertaistettuna kyse oli siitä, että mikäli alkuperäiskansaan kuuluvalta henkilöltä otettaisiin hänen kulttuurinsa pois, niin hänen elämänsä ei olisi enää hyvää elämää. Monet ihmisoikeussopimusten valvontamekanismit,

kuten ihmisoikeuskomitea ja CERD totesivat, että valtiot eivät voineet enää jättäytyä neutraaleiksi eri kulttuurien suhteen, vaan valtioilta vaadittiin aktiivisia toimia yhdenvertaisuuden tosiasialliseksi toteuttamiseksi. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus ei tarkoittanut enää sitä, että samanlaisia kohdellaan samalla tavoin, vaan että erilaisia ihmisiä voidaan kohdella eri tavalla, mikäli kohtelulla voidaan toteuttaa ihmisten tasa-arvoisen aseman toteutumista todellisuudessa.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden mukaan saamelaisilla on samanlainen oikeus omaisuuteen kuin muillakin Suomessa eli heidän omaisuutensa on turvattu ja heidän omaisuutensa voidaan pakkolunastaa yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan. Omaisuudensuojaa on pidetty Suomessa pitkään yhtenä tärkeimpänä ihmisoikeutena, yhdenvertaisuuden erityisenä ilmentymänä.

Alkuperäiskansaoikeuden mukaan alkuperäiskansan oikeudet tunnustetaan perinteisen käytön kautta. Toisin sanoen, varallisuusoikeudet, erityisesti maa- ja vesioikeudet materialisoituvat perinteisen käytön kautta. Alkuperäiskansan, saamelaisten perinteiseltä maan- tai vedenkäytöltä vaaditaan intensiivistä, pitkäaikaista ja vallitsevaa käyttötapaa. Tenojoella saamelaisten osalta edellytykset täyttyvät, sillä saamelaiset ovat kalastaneet vuosisatoja, melkein kaikki perinteisin pyyntimenetelmin kalastavat ovat saamelaisia. Nimenomaan saamelaisten kalastus on ollut Tenojoella intensiivistä, pitkäaikaista ja vallitsevaa.

Ehdotettu kalastussopimus ja kalastussääntö ei huomioi saamelaisia kalastusoikeuksien haltijoina. Tosin sopimusehdotuksen johdannossa Suomi ja Norja ”tiedostavat saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja paikallisväestön oikeudet ja luonnonvarojen merkityksen saamelaisille alkuperäiskansana ylläpitää kulttuuriaan, sekä muiden kalastusoikeuksien haltijat”. Tällä johdannolla luokitellaan saamelaiset ja paikallisväestö erillisiin kategorioihin, ja kuitenkin vain paikallisväestön oikeudet huomioidaan sopimuksessa.

Sopimusosapuolten saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien tiedostaminen ei riitä, vaan syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti saamelaisille kalastusoikeuksien haltijoille ja heidän perillisilleen asuinpaikasta riippumatta olisi tullut myöntää erillinen kalastajaryhmästatus, jolla olisi ollut oikeus kalastaa kaikilla pyyntimuodoilla. Kuten sanottu, Teno joen perinteinen kalastus on viime kädessä täysin perinteistä saamelaista kalastusta, johon kohdistuvat rajoitustoimet käytännössä kohdistuvat saamelaisiin. Lähtökohtaisesti siis rajoitustoimet, jotka kohdistuvat erityisellä tavalla juuri perinteisiin pyyntimuotoihin ovat luonteeltaan syrjiviä. Syrjimättömyysperiaatteen mukainen hyväksyttävä kalastusrajoitusten kohdentaminen olisi Tenon kalastussopimuksen valmistelussa edellyttänyt juridiselta perustaltaan erityyppisten kalastusoikeuksien rajoittamista eri tavoin. Rajoitusten kohdentaminen olisi tullut suorittaa ensisijaisesti siten, että kalastusoikeuksien suojan tason mukaan eri tasoisiin oikeuksiin olisi kohdennettu eri tasoisia rajoituksia. Periaatteena tässä mallissa luonnollisesti toimisi kalastuksen rajoittaminen ensin siitä osasta kalastusta, johon ei kohdistu perustuslain tasoisesti suojattuja oikeuksia. Näin siis erilaisten oikeuksien kohtelu eri tavoin olisi mahdollistanut kalastuskuolevuustavoitteen edellyttämät rajoitukset siten, ettei perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia olisi tarvinnut vähäistä suuremmissa määrin toteuttaa.

Saamelaisten omaisuus, eli kalastusoikeudet ovat edellytys Tenon alueen saamelaiskulttuurin harjoittamiselle. Nykyisessä esityksessä kuvatut rajoitukset kohdistuvat pääosin saamelaisten harjoittamaan kalastukseen, nimenomaan perinteisten kalastusmuotojen osalta. Mikäli kalastusrajoitukset kohdistuvat pääosin saamelaisiin, niin rajoitusten kohdistaminen täyttää syrjinnän tunnusmerkistön kohdistumalla tiettyä etnistä alkuperää oleviin henkilöihin ja heidän varallisuusoikeuksiinsa.

9. Omaisuuden suoja

Saamelaiskäräjät painottaa, että sekä Tenojokilaaksojen tilojen omistajien että maata omistamattoman alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden eli saamelaisten kalastusoikeudet ovat omaisuutta, joka nauttii Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa omaisuudensuojaa. Tämän vuoksi näitä kalastusoikeuksia ei voida ilman pakottavaa kalakantojen turvaamisesta johtuvaa syytä tai sitä enemmälti rajoittaa Suomen ja Norjan valtioiden välisin sopimuksin.

Oikeudelliselta perusteeltaan yhtäläisyyksiä sekä Tenojoen alueen maata omistavien että maata omistamattomien asukkaiden oikeuksien olemassa oloon, syntyyn ja luonteeseen löytyy muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa usein sivuttua Ylä-Lapin kuntien asukkaiden maksutonta kalastusoikeutta koskevista valiokunnan mietinnöistä. Jo perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 7/1978 valiokunta totesi silloin käsiteltävänä olleen, kalastusta kolmessa pohjoisimmassa kunnassa koskevan lakiehdotuksen merkitsevän sitä, että *"maaomaisuutta vailla olevien luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen oikeus kalastukseen, jota on pidettävä hallitusmuodon takaaman omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuusarvoisena etuna, kaventuu kalastusoikeuden tullessa luvanvaraiseksi ja maksulliseksi."* Valiokunta katsoi, että lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Lausunnossaan PeVL 30/1993 valiokunta otti kantaa esitykseen, jonka perusteella vuoden 1982 kalastuslain 129 §:n 4 momentti olisi kumottu, joka tarkoitti asiallisesti Ylä-Lapin asukkaiden maksuttoman kalastusoikeuden kumoamista. Valiokunta katsoi tuolloin kyseisen lainkohdan kumoamisen vaativan lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti perustuslain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta totesi lisäksi, ennen muuta Kansainvälisen työjärjestön ILO:n piirissä vuonna 1989 hyväksyttyyn alkuperäiskansojen asemaa koskevaan yleissopimukseen n:o 169 viitaten, ettei tällaista muutosta pidä toteuttaa edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Ottaen huomioon nyt käsiteltävänä olevan kalastussopimuksen ja -säännön sisältämät kalastusrajoitukset ja niiden kohdentuminen erityisellä tavalla alueen saamelaisten kalastukseen, voidaan todeta, että esitettyjen rajoitusten aiheuttamat vaikutukset Tenon -laakson saamelaisten elinolosuhteisiin ovat huomattavasti suuremmat kuin edellä lausunnossa PeVL 30/1993 käsitelty muutos olisi tarkoittanut pohjoisten kuntien asukkaille keskimäärin.

Perustuslakivaliokunnan omaksuman linjan mukaan omaisuudensuojaan voidaan välttämättömyysedellytyksen täyttyessä tavallisella lailla säätää tarkoin rajattuja ja määräaikaisia rajoituksia, jotka eivät loukkaa perusoikeuksien ydinaluetta. Nyt esitetyn kalastussopimuksen ja -säännön tarkoittamat perusoikeuksien rajoitukset ulottuisivat selkeästi perusoikeuksien ydinalueelle, eivätkä täytä edellä viitattuja perusoikeuksien rajoitusten yleisiä edellytyksiä.

Kalastusoikeudella, joka sisältyy mm. vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Tenojoen kohdalla tämä tarkoittaa kalastukseen oikeutetun mahdollisuutta kalastaa itse, mutta myös vesialueen omistajan mahdollisuutta päättää kalastuksen järjestelyistä muutoin, vesialueen käytöstä muuhun kuin omaan kalastukseen (mm. kalastuslupien myyntiin ja vuokraukseen hintoineen ja määrineen) ja kalakannan hoitoon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta tarkasteli omaisuudensuojaa laajasti voimassa olevan Tenojoen sopimuksen ja säännön säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta tarkasteli Tenojoen sopimuksen ja säännön yhteisvaikutuksia omaisuudensuojaan. (PeVL 13/1989 vp.)

Valiokunta totesi ensinnäkin, että sopimus ja sääntö merkitsevät HM:n 6 §:n säännösten turvaamille omistajille rajoitusta omaisuutensa käytölle. Rajoitus koski valiokunnan mukaan paitsi niitä, joilla on kalastusoikeus vesialueen omistuksen perusteella tai erityinen oikeus kalastuspaikkaan, myös niitä, luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavia, maata omistamattomia asukkaita, joiden aseman valiokunta oli todennut jo aikaisemmin olevan perustuslain turvaama.

Valiokunnan mukaan oli kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota lohenkalastuksen erityiseen suureen merkitykseen paikalliselle väestölle. Perustuslakivaliokunnan mukaan oli ensiksikin huomattava, että uuteen kalastussääntöön sisältyi erinäisiä, muun muassa pyyntitapoihin kohdistuvia lisärajoituksia. Paikkakuntalaisten asemaan vaikutti valiokunnan mukaan oleellisesti myös se, missä määrin kokonaan ulkopuoliset henkilöt voivat kalastaan Tenojoessa. Valiokunnan mukaan heidän osuutensa Tenojoen vesistön kokonaissaaliista oli kasvanut merkittävästi.

Lohentutkijoiden raportin mukaan tämä kehityssuunta on edelleen jatkunut nykyisen säännön aikana ja viime vuosiin saakka.[6] Tenojoen matkailukalastus on lisääntynyt hyvin paljon 40 vuoden takaiseen aikaan verrattuna. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kalastusmatkailijoiden tilastointi yltää vuoteen 1980, jolloin Tenojoella kävi 4773 ulkopaikkakuntalaista kalastajaa, jotka ostivat yhteensä 13 603 lupavuorokautta. Vuonna 1993 Tenojoella kävi 10 198 ulkopaikkakuntalaista kalastajaa, jotka ostivat peräti 29 461 lupavuorokautta, eli yli kaksinkertaisen määrän vuoteen 1980 verrattuna.[7]

Valiokunnan käsityksen mukaan edellä tarkoitetut lisärajoitukset yhdessä sen kanssa, että sopimus ja sääntö entisestään turvasivat virkistyskalastusta Tenojoessa, muodostivat Tenojoen jokilaaksoissa asuvien, kalastamaan oikeutettujen kannalta sellaisen rajoituksen, joka olennaisesti heikentää heidän mahdollisuuksiaan saada toimeentulonsa lohenkalastuksesta, minkä vuoksi lakiehdotus oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Tenojoen sopimuksen ja säännön perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös suojelutarpeeseen yleisenä etuna. Valiokunnan mukaan lohikannan suojelutarve osaltaan mahdollisti sopimuksen ja säännön voimaansaattamista tavallisella lailla. Mutta perustuslainsäätämisjärjestystä edellytti sen sijaan se, että uuteen kalastussääntöön sisältyi muun muassa pyyntitapoja koskevia lisärajoituksia sekä se, että ulkopuolisten osuus Tenojoen lohisaaliista on kasvanut merkittävästi. Valiokunnan lausunnon mukaan siis erityisesti vuoden 1989 kalastussäännössä toteutetut pyyntitapoja koskevat lisärajoitukset ja muiden kuin paikallisten kasvanut lohisaalis teki ehdotuksesta omaisuudensuojan vastaisen. Vaikka edellä viitatut perustuslakivaliokunnan kannanotot on annettu ennen vuoden 1999 perusoikeusuudistusta, ovat kannanotot lausutun osalta edelleen ajankohtaisia, eikä perustuslakivaliokunnan sittemmin omaksuma perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden soveltaminen muuta edellä esitettyjä johtopäätöksiä.

Nyt Tenojoen kalastussopimukseen ehdotetut rajoitukset alueen alkuperäisasukkaiden perinteisiin oikeuksiin ja tilojen oikeuksiin ovat juridiselta luonteeltaan samankaltaisia kuin edellä lyhyesti

[6] STATUS OF THE RIVER TANA SALMON POPULATIONS 2015, Report of the Working Group on Salmon Monitoring
and Research in the Tana River System, s. 25
[7] Pieski P., Tenon kalastus – pyyntipaikkojen ja saaliin jakaminen, Ealli biras – Elävä ympäristö - saamelainen kulttuuriympäristöohjelma 2013, s. 139

kuvattu Ylä-Lapin kuntien asukkaiden maksuttomien kalastusoikeuksien rajoittaminen. Saamelaiskäräjät katsoo, että Suomen sopimusvaltuuskunnassa äänestyksen kautta muodostettu kanta Tenojoen kalastussopimuksen sisältöön loukkaa alueen alkuperäiskansaan kuuluvien henkilöiden ja Tenojokilaaksojen tilojen omistajien perustuslaillisia oikeuksia.

Saamelaiskäräjät katsoo, että tilojen ja saamelaisten kalastusoikeuksia ei saa heikentää enempää nykytilanteesta. Tilojen ja saamelaisten kalastusoikeuksia on heikennetty kautta Tenojoen vesistön kalastuksensäätelyhistoriaa huomattavasti enemmän kuin muuta kalastusta. Isojaossa kalansaaliit jyvitettiin tiloille, koska muutoin pohjoisimman Suomen maa-alueet eivät olisi riittäneet perustettavien isojakotilojen elinkelpoisuuden takaamiseksi. Tilojen kalastusoikeuksien heikentämisen myötä tilat ovat menettäneet elinkelpoisuutensa.

Tämän lisäksi perinteisten kalastusmuotojen, erityisesti seisovan verkon ja padon käyttö on vähentynyt voimakkaasti nykyisen sopimuksen voimassaolon aikana. Kalastaminen on perinteisillä kalastusmenetelmillä vähentynyt 70,4 % vuodesta 1984 vuoteen 2015 sekä Norjan että Suomen puolella.[8] Yksi keskeinen syy patojen käytön ja muun verkkokalastuksen vähentymiseen on viikkokäyttöajan rajoittaminen ja muut verkkokalastukseen liittyvät määräykset.[9]

Saamelaiskäräjät katsookin, että mikäli Tenojoen lohenkalastusta on tarvetta rajoittaa nykyisestään, rajoitusten tulisi kohdistua edellä yhdenvertaisuutta käsittelevän osuuden yhteydessä kuvatuin tavoin ensisijaisesti sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perus- ja ihmisoikeuksien suojaa. Rajoitukset eivät myöskään saa muodostua syrjiviksi. Ja vasta, jos nämä rajoitustoimet eivät riitä, voidaan puuttua myös mainittuihin vahvemmin suojattuihin kalastusoikeuksiin yhteistyössä kalastusoikeuden haltijoiden kanssa (free, prior and informed consent -periaatteella). Saamelaisten perinteisiin pyyntitapoihin kohdistetut rajoitukset ovat mahdollisia ainoastaan, mikäli ympäristöperusoikeuden toteuttaminen kalakantojen suojelun muodossa sitä välttämättä edellyttää, eikä riittäviä rajoituksia pystytä toteuttamaan muilla tavoin. Näin voimaan saatettavista rajoituksista tehtävät päätökset kuitenkin kuuluvat Saamelaiskäräjien lakimääräisiin tehtäviin jo saamelaisten kieltä ja kulttuuria -koskevan itsehallintoaseman perusteella, Suomen perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti. Näitä pyyntimuotoja koskevien rajoitusten osalta Suomen valtiolta on tarkalleen ottaen puuttunut sopimusneuvotteluiden osalta neuvottelumandaatti, eikä Saamelaiskäräjien kanssa myöhemminkään neuvoteltu asiasta saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Nyt ehdotetut uudet kalastusrajoitukset kohdistuvat perinteisiin kalastusmuotoihin ja Tenojoen vesistön jokilaaksojen tilojen ja saamelaisten kalastusoikeuksiin huomattavasti voimakkaammin kuin muuhun kalastukseen. Samalla ehdotetaan lisättäväksi muiden kuin paikkakunnalla asuvien kiinteistönomistajien (mökkiläisten) kalastusoikeuksia nykyisestään ja muualla asuvien perintönä kalastusoikeutensa saaneiden, lähinnä saamelaisten, kalastusoikeuksien vähentämistä nykyisestään. Ehdotettua sopimusta ja kalastussääntöä ei näin ollen voida saattaa voimaan tavallisella lailla

10. Itsemääräämisoikeus

Sekä KP-sopimuksen että TSS-sopimuksen 1 artiklan mukaan kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Lisäksi artikloissa todetaan, että kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa. Näiden sopimusten valvontaelimet ovat useasti todenneet, että ky-

[8] Solbakk, Aage: Buođđu, Utviklingen av garnfisket i Tanavassdraget, Med vekt på perioden 1984 – 2015, 2016, s. 20.
[9] Helander, Johannes. 2003. “Tenojoen kalastuksesta ja kalastusoikeuksista, kalastussäännöistä ja niiden vaikutuksista.” Deatnu luossa seminara. Tenon lohiseminaari. Raporta. Čakčamánnu 13b.-16b., 2003.University of Lapland. Badje-DeanuSiida. 45–48.

seiset artiklat koskevat myös alkuperäiskansoja ja erikseen mainittuna saamelaisia. Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään puolestaan Suomen perustuslain 121 § 4 momentissa.

Alkuperäiskansojen kohdalla itsemääräämisen sisäiseen ulottuvuuteen kuuluu tärkeänä osana päättäminen luonnonvarojen käyttämisestä. Toisaalta luonnonvarojen kohdalla itsemääräämiseen kuuluu myös se, että kansalta ei riistetä sen omia elinehtoja (means of subsistence). Näitä luonnonvaroja koskevia osia kutsutaan itsemääräämisen resurssiulottuvuudeksi.

Nuukin julkilausuma ja suositukset alkuperäiskansojen autonomiasta ja itsehallinnosta lausuvat itsehallinnon resurssiulottuvuudesta kohdassa 4 (epävirallinen käännös englanninkielestä):

> 4. Alkuperäiskansojen alueet ja niiden luonnonvarat ovat tärkeitä alkuperäiskansojen fyysiselle, kulttuuriselle ja henkiselle olemassaololle, ja alkuperäiskansojen autonomian ja itsehallinnon rakentamiselle ja tehokkaalle harjoittamiselle. Tämä alue- ja luonnonvaraperusta pitää taata näille kansoille niiden elinmahdollisuuksien ja yhtenäisen kehittymisen turvaamiseksi…[10]

Huomionarvoinen tässä yhteydessä on ihmisoikeuskomitean lausunto vuodelta 2002 Ruotsin viidennestä raportista, joka koski KP-sopimuksen toteuttamista. Siinä komitea lausuu, että itsemääräämiseen saamelaisten kohdalla kuuluu oikeus osallistua saamelaisaluetta ja -elinkeinoja koskevaan päätöksentekoon. Näin ollen komitea ei tunnu katsovan, että pelkästään saamelaisten vaikutusmahdollisuus olisi riittävää tällaisissa asioissa.[11]

Rotusyrjintäkomitea on yleisessä suosituksessaan vuonna 1997 kehottanut valtioita varmistamaan, että alkuperäiskansojen jäsenillä on muihin nähden yhdenvertaiset oikeudet osallistua päätösten tekoon yhteiskunnassa eikä mitään päätöksiä, jotka suoraan koskevat heidän oikeuksiaan ja etujaan, tehdä ilman heidän selvästi ilmaisemaansa myöntymistä.[12]

Suomi on hyväksynyt myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen. Sen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella ja vilpittömästi toimia yhdessä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuslaitosten kautta, jotta näiltä saadaan etukäteen perusteellisiin tietoihin ja vapaaehtoisuuteen pohjautuva suostumus, ennen kuin hyväksytään ja toteutetaan näihin kansoihin mahdollisesti vaikuttavia lainsäädäntö- tai hallintotoimia.

Julistuksen 26 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus omistaa, käyttää, kehittää ja hallita maita, alueita ja resursseja, jotka ovat niiden hallinnassa perinteisen omistuksen perusteella taikka muun perinteisen hallinnan tai käytön perusteella, kuten myös muuten haltuunsa saamiaan maita, alueita ja resursseja.

Julistuksen 29 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä.

Julistuksen 32 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus päättää maidensa tai alueidensa ja muiden resurssiensa kehittämisen tai käytön tärkeysjärjestyksestä ja strategioista sekä kehittää niitä. Vastaavasti valtioiden tulee neuvotella ja olla yhteistyössä vilpittömästi kyseisten

---

[10] YK:n asiak. e/CN.4/1992/42

[11] YK:n asiak. CCPR/CO/74/SWE (2002), ks. myös Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27. lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 308 - 309

[12] CERD: General Recommendation No. 23, Indigenous Peoples, 18.08.1997, ks. myös Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 122 ja 315

alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuslaitosten kautta vapaaehtoisuuteen ja oikeisiin tietoihin perustuvan suostumuksen saamiseksi näiltä kansoilta, ennen kuin hyväksytään projekteja, jotka vaikuttavat kyseisten kansojen maihin tai alueisiin ja muihin resursseihin erityisesti näiden mineraali-, vesi- tai muiden resurssien kehittämisen, hyväksikäytön tai riiston yhteydessä.

Tenojoen kalastussopimuksen neuvotteluissa saamelaisten edustus vastusti vahvasti uutta sopimusehdotusta. Vuonna 2014 Alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun YK:n yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjassa Suomi on vahvistanut sitoutumisensa YK:n Alkuperäiskansojen oikeuksien julistukselle ja sen periaatteiden kunnioittamiselle, tärkeimpänä näistä FPIC-periaate (Free, Prior and Informed Concent). Suomen tulkinta on tähän saakka ollut, että se täyttää FPIC-periaatteen mukaisen neuvotteluvelvoitteensa soveltamalla saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta, joka ei yllä lähellekään FPIC-periaatteen tasoa. 9 §:n neuvotteluvelvoite täytetään usein muodollisella kuulemistilaisuudella, kun taas FPIC tarkoittaa alkuperäiskansan suostumuksen saamista heihin vaikuttavissa toimissa. Tenojoen sopimusneuvotteluissa tämän periaatteen soveltaminen on unohdettu täysin.

Tenojoen sopimusneuvottelut on käyty pitkälti ilman saamelaisten todellista osallistumista, ja sopimus on hahmoteltu valtioiden kesken. Käytännössä Tenojoen kalastussopimuksen ja kalastussäännön sisällön ovat neuvotelleet ja sopineet vain neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajistot. Sopimus on siis valmisteltu täysin demokratian pelisääntöjen vastaisesti sekä saamelaisten kulttuurista itsehallintoa loukaten.

Ehdotettu Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö eivät tunnusta eivätkä vahvista saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Ehdotukset päinvastoin heikentävät sitä säätämällä erilaisista kalastusrajoituksista päättämisen hallituksen ja toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi (sopimuksen artiklat 4, 5, 6, 7 ja 16).

11. Luonnon monimuotoisuuden suojelu

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä, että Tenojoen vesistön lohikantojen hyvinvointi ja kestävä hyödyntäminen turvataan, onhan Tenojoen lohi edellytys alueen saamelaiskulttuurin säilymiselle. Tenojoen lohensuojelussa on otettava huomioon myös biodiversiteettisopimuksen 8(j) artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Biodiversiteettisopimuksen artiklan 8(j) toteuttamiseksi Suomessa täytyy ottaa huomioon myös kulttuurillinen monimuotoisuus ja tukea sitä. Tenojokeen liittyviä kulttuurillisia merkityksiä on edelleen paikkakuntalaisten käytössä ja tietoisuudessa.

Tenolainen perinteinen saamelaiskulttuuri on uhanalainen erityisesti siksi, koska suurella osalla saamelaisnuorista ei ole mahdollisuuksia eikä edellytyksiä harjoittaa perinteisiä elinkeinoja tai käytäntöjä. Perinteiden oppiminen on myös kaventumassa. Tämä tilanne vaarantaa biologisen monimuotoisuuden kannalta tärkeiden tietojen ja käytäntöjen säilyttämistä ja tukemista.

Inarissa 7.12.2016

Merk.
Tiina Sanila-Aikio
puheenjohtaja

Kalle Varis
ma. lakimiessihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 7.12.2016 kuultuaan hallitusta asiassa. Ympäristösihteeri Anni-Helena Ruotsala sekä ma. ympäristösihteeri Esko Aikio osallistuivat lausunnon valmisteluun.