ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-40 Krista Oinonen
OIK-20 Kaija Suvanto

LAUSUNTO

07.12.2016

HEL7M0598-67

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Viite

Asia
HE 239/2016 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä

Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 239/2016 vp) osalta ulkoasiainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ulkoasiainministeriö on osallistunut Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen neuvotteluihin asetetun valtuuskunnan työskentelyyn. Ulkoasiainministeriö kannattaa Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välistä sopimusta kalastuksesta Tenojoen vesistössä, johon kuuluu olennaisena osana sen liitteenä oleva kalastussääntö. Ulkoasiainministeriö katsoo, että sopimusteksti edustaa kompromissia useiden intressitahojen välillä käsillä olleessa neuvottelutilanteessa Norjan kanssa ja pitää sitä näin ollen hyväksyttävänä.

Esityksen yleisperusteluista

Nyt käsiteltävänä olevalla Suomen ja Norjan välisellä sopimuksella kalastuksesta Tenojoen vesistössä ja siihen liittyvällä kalastussäännöllä olisi niiden voimaantulon myötä suora vaikutus Tenojoen alueen saamelaiseen alkuperäiskansaan. Suomen perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on asema maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ilmenevine oikeuksineen.

Ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanoa valvovat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeuselimet ovat suositelleet Suomelle saamelaiskulttuurin suojan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, ja kulttuuri-itsehallinnon vahvistamista.

Kansalliset erityispiirteet, kuten Suomen tilanne, jossa asutus on saamelaisten kotiseutualueella yhteiskunnallisista ja maantieteellisistä syistä muodostunut vuosisatojen aikana sellaiseksi, että saamelaiset ja muu väestö ovat asuttaneet osin samoja alueita ja harjoittaneet osin samoja elinkeinoja, tulee kuitenkin ottaa huomioon.

Postiosoite
PL 176
00023 VALTIONEUVOSTO

Laivastokatu 22

Vaihde
+358-(0)295-350 000

Telefax
+358-(0)9-629 840

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja –sitoumusten kannalta on tärkeää, että nyt käsiteltävänä olevassa Tenojoen kalastussopimuksessa ja kalastussäännössä otetaan huomioon väestöryhmien yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, mutta samalla turvataan saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, harjoittaminen. Saamelaisten aseman ja oikeuksien osalta on mahdollista harkita erityisiä, positiivisia toimenpiteitä.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) on keskeinen ihmisoikeussopimus alkuperäiskansojen oikeuksien osalta. Yleissopimuksen 1 artiklalla määrätään kaikkien kansojen itsemääräämisoikeudesta. Tästä johdetaan myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus.

Yleissopimuksen 27 artiklalla turvataan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeus yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Oikeuden toteutumista tulee suojata niin valtion kuin yksityishenkilöidenkin/ryhmien taholta tulevia loukkauksia vastaan. Artiklan oikeudet ovat yksilön oikeuksia, mutta samalla ne ovat riippuvaisia ryhmän kyvystä ylläpitää kulttuuriaan, kieltään ja uskontoaan. Oikeuden toteuttaminen voi edellyttää myös positiivisia erityistoimenpiteitä.

Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on tulkinnut 27 artiklan sisältöä yleiskommentissaan nro 23 vuodelta 1994 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5). Käytännössä ihmisoikeuskomitea tulkitsee alkuperäiskansojen oikeuksia kollektiivisten oikeuksien nautinnan näkökulmasta. Ihmisoikeuskomitean ratkaisut perusteluineen ovat luoneet merkittävää alkuperäiskansoihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja siten kehittäneet alkuperäiskansojen oikeuksia. Yleissopimuksen tulkintakäytännössä alkuperäiskansojen kulttuuri ymmärretään sen laajassa merkityksessä kattaen myös perinteiset elinkeinot, kuten saamelaisten harjoittamat perinteiset kalastusmuodot. Tapauksessa *Ilmari Länsman ja muut v. Suomi* (511/1992) komitea toteaa perusteluissaan, että yleissopimuksen 27 artikla ei pelkästään suojele alkuperäiskansojen perinteisiä elinkeinoja, vaan myös niiden harjoittamista nykyaikaisin menetelmin.

Ulkoasiainministeriö pitää erittäin myönteisenä, että yleissopimukseen ja erityisesti sen 27 artiklaan viitataan Tenojoen kalastussopimuksen johdannossa huomioiden saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet sekä luonnonvarojen merkitys saamelaisille alkuperäiskansana ylläpitää perinteistä kulttuuriaan. Tenojoen vesistö perinteisine lohienkalastuksineen on elinehto Utsjoen jokisaamelaisen kulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin liittyvän perinteisen tiedon siirtyminen eteenpäin on tärkeää, jotta kulttuurin harjoittamisedellytykset säilyisivät.

Nyt käsiteltävänä olevan sopimuksen ja kalastussäännön mahdollisen voimaantulon jälkeen niiden täytäntöönpanossa tulee soveltuvin osin lisäksi huomioida Suomea velvoittavia muita keskeisiä ihmisoikeussopimuksia, kuten muun muassa yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18 ja19/1990, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 1 ja 2 /1998).

Johdannossa mainittu vuonna 2007 hyväksytty YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (A/RES/61/295) suojelee ja edistää alkuperäiskansojen ja niihin kuuluvien yksilöiden oikeutta nauttia täysimääräisesti ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Julistuksella tunnustetaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Tämän perusteella ne voivat vapaasti määrätä poliittisen asemansa ja kehittää taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan. Julistus korostaa alkuperäiskansojen oikeutta kulttuurinsa, perinteidensä, historiansa sekä pyrkimystensä arvostukseen ja moninaisuuteen. Julistuksessa kiteytyy ajattelumalli alkuperäiskansojen osallistamisesta ja osallistumisesta päätöksentekoon. Se heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen normiston kehitystä ja valtioiden sitoumusta edistää, kunnioittaa ja toteuttaa alkuperäiskansojen oikeuksia.

Julistus on tuonut pysyvästi alkuperäiskansojen oikeuksiin vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (*free, prior and informed consent*) käsitteen. Julistuksessa tämä käsite pohjautuu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Laajemmassa kansainvälisoikeudellisessa kontekstissa se liittyy kuitenkin yleisemmin alkuperäiskansojen oikeuteen kehitykseen, syrjimättömyyteen, kulttuuriin sen laajassa merkityksessä kattaen perinteiset elinkeinot sekä maiden ja alueiden omistukseen, hallintaan ja käyttöön ja tämän myötä myös luonnonvaroihin.

Julistuksen 18 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus osallistua omien toimintaperiaatteidensa mukaisesti valittujen edustajiensa kautta päätöksentekoon asioissa, jotka voivat vaikuttaa näiden kansojen oikeuksiin. Artikla korostaa samalla alkuperäiskansojen oikeutta vapaasti määritellä yhteisöjensä sisällä, kuka niitä edustaa päätöksenteossa.

Julistuksen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia 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.

Jotta ennakkosuostumus olisi tietoon perustuvaa, alkuperäiskansan edustajille tulisi antaa kaikki asian kannalta merkittävät tiedot sekä niiden harkintaan ja käsittelyyn tulisi varata riittävästi aikaa. Tiedot tulisi antaa kielellä, jota alkuperäiskansa helposti ymmärtää. Alkuperäiskansoilla on oikeus saada tietoja myös riippumattomista lähteistä päätöksentekonsa tueksi. Suostumus edellyttää, että alkuperäiskansalle annetaan mahdollisuus puoltaa tai vastustaa asiaa, johon suostumusta pyydetään. Mahdollisuus suostumuksen ilmaisemiseen tulee nähdä menettelynä.

Vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta ei tulkita alkuperäiskansojen veto-oikeudeksi, vaan lähinnä keinoksi varmistaa alkuperäiskansojen osallistuminen päätöksentekoon sellaisissa asioissa, joilla on suora vaikutus niiden asemaan ja oikeuksiin.

YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaelimistä rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, ihmisoikeuskomitea ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea ovat enenevässä määrin tunnustaneet alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen. Sopimusvalvontaelimet ovat loppupäätelmissään ja niihin sisältyvissä suosituksissaan muun muassa vaatineet sopimusvaltioita varmistamaan, että tietyissä tapauksissa alkuperäiskansojen konsultaatiolla tavoitellaan suostumusta. Nämä tulkinnat ovat lähinnä liittyneet alkuperäiskansojen oikeuteen omaan kulttuuriinsa ja syrjimättömyyteen.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä säädetään viranomaisten ja saamelaiskäräjien välisestä neuvotteluvelvoitteesta. Neuvotteluvelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta.

Ulkoasiainministeriö toteaa, että alkuperäiskansojen oikeuksiin keskeisesti kuuluvaa periaatetta vapaasta ja tietoon pohjautuvasta ennakkosuostumuksesta tulisi myös soveltaa nyt käsiteltävänä olevan sopimuksen ja kalastussäännön mahdollisen voimaantulon jälkeen soveltuvin osin sopimuksen ja kalastussäännön täytäntöönpanoon.

Sopimusluonnoksen koskiessa Suomen ja Norjan välistä rajavesistöä ja molempien valtioiden alueilla olevia saamelaisia ulkoasiainministeriö viittaa myös julistuksen 36 artiklaan, jonka mukaan alkuperäiskansoilla, erityisesti kansainvälisten rajojen jakamilla kansoilla, on oikeus ylläpitää ja kehittää rajat ylittäviä yhteyksiä, suhteita ja yhteistyötä, mukaan luki hengellinen, sivistyksellinen, poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen toiminta, sekä niihin kuluvien yksilöiden että muiden kansojen kanssa. Valtioiden tulee helpottaa tämän oikeuden käyttämistä ja varmistaa sen toteutuminen neuvotellen ja yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa.

Asian valmistelusta

YK:n alkuperäiskansa-asioiden pysyvän foorumin kaksi jäsentä, *Oliver Loode* ja *Dalee Sambo Dorough*, ovat lähettäneet maa- ja metsätalousministeri *Kimmo Tiilikaiselle* 7.12.2016 päivätyn kirjeen liittyen saamelaiskäräjien oikeuskanslerille tekemään kanteluun Tenojoen kalastussopimusta koskevista neuvotteluista ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelusta.

Kirjeen lähettäneet pysyvän foorumin jäsenet toteavat, että kaikki asiaan liittyvät yksityiskohdat eivät ole välttämättä tiedossaan, mutta ilmaisevat huolensa Tenojoen kalastussopimuksen neuvotteluihin liittyneistä menettelyistä sekä niiden osalta mahdollisesta ristiriidasta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja sen alkuperäiskansaan suhtautumisen välillä. Suomen hallitukselta pyydetään vastausta 31.12.2016 mennessä.

Pysyvä foorumi on YK:n talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) alainen neuvoa-antava elin, jonka tehtävänä on käsitellä alkuperäiskansa-asioita laaja-alaisesti ja temaattisesti sosiaalisen kehityksen, kulttuurin, koulutuksen, ympäristön, terveyden ja ihmisoikeuksien osalta. Kirjeessä todetaan, että Tenojoen kalastussopimus liittyy ainakin neljään pysyvän foorumin temaattiseen aihe-alueeseen ja on siten mahdollisesti myös koko foorumia kiinnostava aihe. Pysyvässä foorumissa on 16 asiantuntijajäsentä henkilökohtaisessa ominaisuudessaan.

Esityksen sukupuolivaikutuksista

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 67–68/1986) täytäntöönpanoa valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea tarkasteli Suomen seitsemännen määräaikaisraportin yleissopimuksen täytäntöönpanosta helmikuussa 2014. Loppupäätelmissään ja niihin sisältyvissä suosituksissaan (CEDAW/C/FIN/CO/7) komitea muun muassa suosittelee, että sopimusvaltion tulee varmistaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kaikkiin saamelaisia koskeviin toimintaperiaatteisiin ja ohjelmiin.

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa ei ole yhtä voimakkaita sukupuolieroja kuin valtaväestön kulttuurissa. Tämän vuoksi esityksen hyödyt kohdistunevat kumpaankin sukupuoleen.

Sopimuksentekovallan delegoinnista

Sopimuksen 6 ja 7 artikla sisältävät sopimuksentekovallan delegoinniksi katsottavia sopimusmääräyksiä, jotka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuuluvat lainsäädännön alaan (PeVL 16/2004 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/201 vp0, PeVL 14/2014 vp, PeVL 66/2014 vp). Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Perustuslaissa ei ole sopimuksentekovallan siirtämistä koskevia säännöksiä, mutta perustuslain perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että sopimuksentekovaltaa voidaan lailla rajoitetusti siirtää muille viranomaisille. 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 sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan koskien vastaavantyyppistä delegointimääräystä sisältävää Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta (PeVL 14/2010 vp) todennut seuraavasti: *”Sopimuksentekovallan sisältöä on kuitenkin rajattu sitomalla se kalastussäännön tarkoitukseen sekä kalakantojen tilaan. Ministeriölle osoitettu sopimuksentekovaltuutus voi tällöin koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Tällaisessa yhteydessä, jossa myös on olemassa erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle kalakantojen vuosittaisen vaihtelun vuoksi, sopimuksentekovallan 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 hyväksyttäviksi rajoittaa itsessään maa- ja metsätalousministeriön sopimuksentekovaltaa. 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 uudentyyppisiä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarampia kalastusoikeuden rajoituksia.”*

Perustuslakivaliokunta on edelleen uudemmassa tulkintakäytännössään (PeVL 19/2010 vp) katsonut, että toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi arvioitava uudelleen antamalla enemmän painoa siirrettävän toimivallan *aineelliselle merkitykselle* eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan. Rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei ole aina käytännössä yksiselitteinen: siten perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ei ole täysin poissuljettua, etteikö delegoinnin perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaan kuuluvia tai ainakin niitä sivuavia määräyksiä (PeVL 14/2014 vp; PeVL 66/2014 vp).

Ulkoasiainministeriön arvion mukaan Suomen ja Norjan välisen sopimuksen delegointia koskevat määräykset ovat luonteeltaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti rajoitettuja ja delegointivaltuus koskee kalastussäännön määräysten teknisiä mukautuksia. Valtuutuksen perusteella tehtävillä sopimuksella ei siten voida sopia kokonaan uudentyyppisistä tai olennaisesti kalastussäännön määräyksiä ankarammista kalastusoikeuden rajoituksista. Sopimuksen joustava mukautus on lisäksi perusteltua kalakantojen vuosittaisen vaihtelun vuoksi. Sopimuksen voimaansaattamislaki voidaan ulkoasiainministeriön arvion mukaan hyväksyä eduskunnassa äänten enemmistöllä. Ulkoasiainministeriö pitää perusteltuna sisällyttää voimaansaattamislakiin säännöstä Suomen viranomaisesta, joka tekee sopimuksen kalastussäännöstä poikkeamiseksi Norjan viranomaisen kanssa (2 §).

Liitteet -