



15.08.2016

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ

MÄÄRÄAIKA: 15.8.2016

Viite

MMM Lausuntopyyntö 023:00/2011

Asia

**Suomen ja Norjan välillä Tenojoen kalastuksesta tehdyn sopimuksen allekirjoittaminen;
ulkoasiainministeriön lausunto**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoa Suomen ja Norjan välisen kalastuksesta Tenojoen vesistössä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisesta.

Ulkoasiainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ulkoasiainministeriö on osallistunut Norjan kanssa käytäviin 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.

Ulkoasiainministeriö korostaa sopimuksen johdannon ja sopimuksen tavoitetta koskevan 1 artiklan kirjauksia, joissa huomioidaan saamelaisien alkuperäiskansaoikeudet ja paikallisväestön oikeudet ja luonnonvarojen merkitys saamelaisille alkuperäiskansana ylläpitää kulttuuriaan, sekä muiden kalastusoikeuden haltijoiden oikeudet. Sopimuksen tarkoituksena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon, mukaan lukien perinteinen tietämys siten, että vesistön lohenkantokykyä hyödynnetään ja kalakantojen moninaisuus turvataan.

Ulkoasiainministeriön alustavan arvion mukaan sopimuksen hyväksymiselle tarvitaan eduskunnan myötävaikutus. Sopimus sisältää määräyksiä, jotka koskevat perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista sekä määräyksiä, jotka koskevat yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita. Sopimus sisältää myös määräyksiä, joita koskevaa lainsäädäntöä on annettu maa- ja metsätalousministeriön toimialalla.

Lisäksi sopimuksen 6 ja 7 artikla sisältävät sopimuksetekovallan delegoimiseksi katsottavia sopimusmääräyksiä. Delegointia koskeva sopimus-

määräys kuuluu lainsäädännön alaan (PeVL 16/2004 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/2010 vp, 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 vastaavatyypistä 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 hyväksyttäväksi 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 uudentyypisiä 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 uudentyypisistä 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.

Sopimuksen voimaansaattamislaissa voidaan selkeyden vuoksi säätää siitä, mikä viranomainen (pääsääntöisesti ministeriö) tekee 6 artiklassa tarkoitettun sopimuksen kalastussäännöksen mukautuksista Norjan viranomaisen kanssa.

Saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista

Nyt käsiteltävänä olevalla Suomen ja Norjan välisellä sopimuksella kalastuksesta Tenojoen vesistöissä 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.

Vuonna 1966 hyväksytty kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) on keskeinen ihmisoikeussopimus alkuperäiskansojen oikeuksien osalta. 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 tulkinut 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 KP-sopimuksen 27 artikla ei pelkäänsä suojele alkuperäiskansojen perinteisiä elinkeinoja, vaan myös niiden harjoittamista nykyaikaisin menetelmin.

Ottaen huomioon yleissopimuksen merkityksen alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta keskeisenä ihmisoikeussopimuksena ja sen oikeudellisen velvoittavuuden Suomen ja Norjan osalta ulkoasiainministeriö esittää harkittavaksi sen mainitsemista sopimusluonnoksen viimeisessä johdantokappaleessa ennen Yhdistyneiden kansakuntien hyväksymää alkuperäis-

kansojen oikeuksien julistusta. Jos lisääminen ei ole mahdollista, ulkoasiainministeriö esittää, että sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä tehtäisiin selkoa yleissopimuksesta ja muista sopimuksen ja kalastussäännön soveltamisen kannalta keskeisistä ihmisoikeussopimuksista, vaikka niihin ei sopimuksen johdannossa nimenomaisesti viitattaisikaan. Tällaisia sopimuksia ovat muun muassa 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 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.

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

Ulkoasiainministeriö toteaa, että alkuperäiskansojen oikeuksiin keskeisesti kuuluvaa periaatetta vapaasta ja tietoon pohjautuvasta ennakkosuostuksesta tulisi myös soveltaa nyt käsiteltävänä olevan sopimusluonnoksen 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 kuuluvien yksilöiden että muiden kansojen kanssa. Valtioiden tulee helpottaa tämän oikeuden käyttämistä ja varmistaa sen toteutuminen neuvotellen ja yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa.

Oikeuspäällikkö

Päivi Kaukoranta

Yksikön päällikkö

Kaija Suvanto

Liitteet

-

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-20/OIK 40

Asiasanat KALASTUS, VALTIOSOPIMUKSET

Hoitaa ; OIK-20

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi OIK-01; OIK-10; OIK-40

OSL

MMM/KRO

Laatija jakanut
