

Utsjoen kunta

99980 Utsjoki

Maa- ja metsätalousministeriö

VIITE: Lausuntopyyntönnö 30.6.2016, MMM023:00/2011

ASIA: Lausunnon antaminen sopimusehdotuksesta Suomen ja Norjan välisestä kalastuksesta Tenojoen vesistöissä, sen vaikutuksista ja eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta

LAUSUNTO SUOMEN JA NORJAN VÄLISEN TENOJOEN VESISTÖSSÄ TEHDYSTÄ SOPIMUS- JA KALASTUSSÄÄNTÖEHDOTUKSESTA JA SEN ALLEKIRJOITTAMISESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Utsjoen kunnalta lausuntoa Suomen ja Norjan välisen Tenojoen vesistöistä tehdyn sopimus- ja kalastussääntöehdotuksesta ja sen allekirjoittamisesta, vaikutuksista Utsjoen kunnan toimialaan sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta.

UTSJOEN KUNNAN ESITYKSET

- 1) Utsjoen kunta vastustaa Suomen ja Norjan välisen sopimuksen allekirjoittamista kalastuksesta Tenojoen vesistöissä sekä Tenojoen vesistön kalastussäännön hyväksymistä jäljempänä mainituin perustein. Utsjoen kunta vaatii Tenojoen **sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen hylkäämistä, sillä ehdotus loukkaa saamelaiskulttuurin suojaa, omaisuudensuojaa sekä yhdenvertaisuutta.** Paikoin ehdotus on perustuslain vastainen. Ehdotus on paikoin niin epäselvä ja tulkinnanvarainen, että sen noudattaminen ja mm. valvonnan järjestäminen tulisi olemaan lähes mahdotonta.
- 2) Utsjoen kunta vaatii myös **paikallisten näkemysten huomioimista** sopimus- ja sääntöehdotuksessa. Utsjoen kunta katsoo, että Suomen sopimusvaltuuskunnassa äänestyksen kautta muodostettu kanta¹ Tenojoen kalastussopimuksen sisältöön loukkaa saamelaisten ja Tenojokilaaksojen tilojen omistajien perustuslaillisia oikeuksia. Tosiasia, että ehdotuksesta äänestettiin tasatulos, olisi pitänyt herättää ministeriön pohtimaan ehdotuksen tosiasiallisia negatiivisia vaikutuksia.
- 3) Utsjoen kunta on 27.6.2011 päivätyssä lausunnossa esittänyt, että "Mikäli sopimusta lähdetään muuttamaan laajemmin, muutosten vaikutukset tulee arvioida kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa muutosten vaikutusten arvioimista ympäristönäkökulman (sisältäen lohikannat) lisäksi

¹Suomen sopimusvaltuuskunnan kokouksessa 22.6.2016 äänestettiin sopimus- ja kalastussääntöluonnoksen hyväksymisestä. Ne hyväksyttiin äänin 4-4 puheenjohtajan äänen ratkaistessa. Kaikki paikallisten edustajat vastustivat sopimuksen ja kalastussäännön hyväksymistä.

paikallistaloudellisesta näkökulmasta ja paikallisten ihmisten ja yhteisöjen näkökulmista." Niinpä Utsjoen kunta **velvoittaa maa- ja metsätalousministeriötä teettämään vaikutusten arvioinnin sekä Tenojokilaaksojen saamelaiskulttuurille että Utsjoen kunnan elinkeinoille, erityisesti matkailulle.**

- 4) Utsjoen kunta näkee, että Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen **eduskuntakäsittely on välttämätöntä ja ehdotus on käsiteltävä myös perustuslakivaliokunnassa.** Utsjoen kunnalla on valmius antaa lausunto ehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle.
- 5) Utsjoen kunta ehdottaa, että **sopimuksen voimaansaattamislaissa** säädetään mille elimelle annetaan viranomaisvaltuudet sopimuksen toimeenpanemiseksi. **Kalatalouskeskus esittää, että perustetaan Tenojoen valuma-alueen osakaskuntien paikallishallinto Suomen puolelle, jolle annetaan viranomaisvaltuutena toimeenpanna Tenojoen sopimus ja kalastussääntö. Lisäksi sille annetaan tehtäväksi hoitaa venerekisteriä Trafín valtuuttamana. Laissa on myös säädettävä kalastusrajoitusten aiheuttamista korvauksista kalastusoikeuksien haltijoille.**
- 6) Lisäksi Utsjoen kunta ehdottaa, että Suomi ja Norja aloittava **uudet neuvottelut sopimus- ja kalastussäännöstä.** Kalastusta voidaan rajoittaa nykyisen sopimuksen 7 artiklan mukaan sääntelemällä virkistyskalastusta hinnankorotuksin ja kalastusaikoja rajoittamalla.

Utsjoen kunta on perehtynyt perusteellisesti Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotukseen ja lausuu seuraavaa:

1. Tenon merkitys Utsjoen kunnalle

a) Saamelaiskulttuurin ydin

Saamelaiset ovat EU:n ainoa alkuperäiskansa². Suomessa on tällä hetkellä saamelaisia noin 10 000. Heistä yli 3 000 asuu saamelaisten kotiseutualueella, johon kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnan pohjoisosat. Utsjoki on Suomen ainoa saamelaisemmistöinen kunta, saamelaisia on Utsjoen asukkaista noin 70 %. Utsjoki on poikkeuksellisessa asemassa muihin Suomen saamelaiskuntiin nähden, koska saamenkieltä edelleen puhutaan päivittäin. Tämä antaa erityisen hyvät mahdollisuudet kulttuurin säilymiselle ja kehittämiselle.

Saamelaiskulttuuriin kuuluviksi katsotaan elinkeinoista poronhoito, kalastus ja metsästys sekä luonnonvaraisten tuotteiden keräily ja käsityöt. Näitä elinkeinoja harjoitetaan

² Suomen EU-jäsenyys ei aseta esteitä saamelaisten aseman kehittämiselle. Vuoden 1994 liittymissopimuksen osana olevassa pöytäkirja n:o 3:ssa osapuolet tunnustavat ne velvollisuudet ja sitoumukset, jotka Suomella on kansallisen ja kansainvälisen oikeuden nojalla saamelaisiin nähden erityisesti saamelaisten perinteisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. Artiklan 1 mukaan saamelaisille voidaan EY-oikeuden estämättä myöntää kansallisella lainsäädännöllä yksinoikeuksia poronhoitoon perinteisillä saamelaisalueilla ja artiklan 2 mukaan muitakin yksinoikeuksia EU:n toimielinten myötävaikutuksella.

yhdistelmäelinkeinona toisinaan myös pienimuotoisen maatalouden ohella. Noin 40 % saamelaisista elää luontaiselinkeinoista saamelaisten kotiseutualueella. Saman verran saa elantonsa palveluelinkeinoista. Perinteisten käsitöiden valmistus ja matkailu tuovat monelle lisäansiota ja joillekin pääasiallisen toimeentulon.

Saamelaiskulttuurin ja sen perustana olevien luontaiselinkeinojen turvaaminen on asetettu velvoitteeksi Suomen lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa. Saamelaisilla on alkuperäiskansana Suomen perustuslain 17.3 §:n turvaama oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Utsjoen kunta katsoo, että perustuslain tarkoittamaan saamelaisten kulttuuriin ja elämänmuotoon kuuluvat nykyisin myös poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen liittyvät modernit liitännäiselinkeinot sekä pienimuotoinen maatalous saamelaisten harjoittamina. Saamelaisilla on alkuperäiskansana kotiseutualueellaan kieltä ja kulttuuria koskeva kulttuuri-itsehallinto.

Kalastaminen on perinteisillä kalastusmenetelmillä vähentynyt 70,4 % vuodesta 1984 vuoteen 2015 sekä Norjan että Suomen puolella.³ Utsjoen kunta on huolissaan saamelaisen kalastuskulttuurin vähenemisestä, sillä sopimus- ja sääntöehdotuksen pitäisi suojata saamelaiskulttuuria, eikä entisestään vaikeuttaa sen harjoittamista.

Tenonlaakson kehittämissuunnitelman 2020 mukaan Utsjoen kunnassa tukeudutaan saamelaiselinkeinoihin, -kulttuuriin ja luontoon edistäen yhteistyötä kunnan sisällä ja naapurikuntien kanssa. Utsjoella eletään paikallisen kulttuurin ehdoilla ja harjoitetaan perinteisiä elinkeinoja siten, että elinkeinot tukevat ja täydentävät toisiaan.⁴

Tenojoen vesistöalue perinteisine lohenkalastuksineen on elinehto Utsjoen jokisaamelaisen kulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin kuului erilaisten verkkopyydysten lisäksi myös viehekalastus⁵. Puhtaan kulttuurisen merkityksen lisäksi saamelaisten perinteinen kalastus ja jokisaamelainen kulttuuri luovat edellytykset kunnan koko elinkeinoelämän kehittämiseksi.

b) Tenojoen merkitys elinkeinoihin

Luontaiselinkeinoilla on vahva saamelaiskulttuurinen merkitys, jota ei voida arvioida rahassa. Kulttuurirytkennän kautta luontaiselinkeinojen merkitys nousee tärkeämmäksi kuin esimerkiksi niiden välitön taloudellinen ja työllisyysmerkitys. Luontaiselinkeinoihin on aina kuulunut se, että henkilöillä on useita toimeentulolähteitä. Eri luontaiselinkeinojen harjoittamisesta koostuva elinkeinokokonaisuus on edustanut ihmisen kykyä sopeutua alueen karuun luontoon ottaen huomioon luonnon tasapainon ja sen asettamat erityisehdot.

Saamelaisten oikeus kulttuurin ja siihen liittyvien elinkeinojen harjoittamiseen ei edellytä muiden käyttömuotojen ja käyttäjien poissulkemista, mutta ne eivät saa merkittävästi

³ Solbakk, Aage: Buodđu, Utviklingen av garnfisket i Tanavassdraget, Med vekt på perioden 1984 – 2015, 2016, s. 20.

⁴ Tenonlaakson kehittämissuunnitelma 2020.

⁵ Saamelaiset ovat jo muinaisista ajoista lähtien kalastaneet puista tehdyillä kalastusvavoilla, joihin on kiinnitetty viehe. Verrattuna nykyisiin vapoihin, näistä on rulla puuttunut kokonaan. Myös bolot-kalastus on ollut tunnettua alueella.

häiritä alkuperäisiä elinkeinoja. Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Lohen merkitys luontaiselinkeinona:

- Paikallisten pyytämällä lohella on suuri taloudellinen merkitys alueen kotitalouksille, sillä v. 2015 Suomen puolella pyydetystä saaliista oli paikallisten pyytämää puolet⁶, eli noin 21 500 kg. Lohen keskimääräinen kilohinta vuonna 2015 oli arviolta 15 €. Yhteensä paikallisten pyynnin taloudellinen arvo kunnassa oli 323 565 €.
- Tenojoella ei kerätä tietoa mm. nousulohen määristä vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi Torniojoella, missä lohilaskureilla saadaan tietoa mm. lohimääristä joessa. Suuntaa voidaan saada saalisilmoitusten perusteella. (lisäys V.T-N Ilmoitusmenettelyyn perustuvana seuraavat saalistiedot Tenojoelta vuodelta 2015 ovat seuraavat: lohta pyydettiin yhteensä 79 100 kg, joista Norjan puolelta 45 % (35 958 kg) ja Suomen puolelta 55 % (43 142 kg). Suomen osuus jakautui seuraavasti⁷:
 - Paikalliset kalastajat: yhteensä 50 %
 - Perinteiset pyyntitavat: yhteensä 27 %
 - Patokalastus: 6 %
 - Verkkokalastus: 12 %
 - Kulkuttaminen: 5 %
 - Muu verkkokalastus: 4 %
 - Vapa- ja viehekalastus: 23 %
 - Matkailukalastajien vapa- ja viehekalastus: yhteensä 50 %
- Lohella suuri merkitys Utsjoen kunnan väestön kansanterveyteen, sillä perinteisenä ruokana lohi vähentää merkittävästi erilaisia sairauksia.

Elinkeinojen kehittämisessä Utsjoen **matkailu** on tulevaisuudessakin kokonaisuudessaan suhteellisen pienimuotoista. Matkailu on paikallisten käsissä ja työllistää paikallisia. Matkailupalvelut perustuvat luontoon, kulttuuriin ja paikallisiin vahvuuksiin. Matkailupalvelut kunnioittavat ja tuovat esille paikallista kulttuuria positiivisessa mielessä.⁸

Utsjoella matkailuelinkeino on rajakaupan jälkeen toiseksi suurin yksityissektorin elinkeino. Sillä on huomattava vaikutus Utsjoen kunnan verotuloihin ja muuhun aluetalouteen. Lisäksi alueen palvelurakenne tukeutuu osaltaan matkailun kerrannaisvaikutuksiin. Utsjoella matkailu on pääsääntöisesti kesämatkailua, sen tärkeimpänä vetonaulana on Tenon kalastus.

Matkailu pohjautuu perheyriytyksiin ja yksittäisiin toimijoihin ja ajoittuu pääsääntöisesti kalastuskauteen. Niitä, jotka saavat matkailusta pääosan tuloistaan, on Utsjoella muutama yritys. Kaikille muille matkailu on osa-aikaista ja muodostaa siten osan toimeentulosta.

Kalastusmatkailun merkityksestä Utsjoen kunnalle kertovat seuraavat tiedot:

⁶ Fangstrapport for Tanavassdraget 2015, sivu 32. Ks. <http://tanafisk.no/wp-content/uploads/2016/04/Fangstrapport-for-Tanavassdraget-2015.pdf>, haettu 18.7.2016.

⁷ Ibid.

⁸ Tenonlaakson kehittämissuunnitelma 2020.

- Majoittuva venekalastaja jättää kuntaan 150-210 €/kalastusvuorokausi (majoitus-veneenvuokralupa): arvio
- Majoittuvat rantakalastajat 70-140 €/vrk (majoittuminen-lupa): arvio
- Majoitusta Utsjoella tarjoaa kesäaikana 40-50 yritystä.

Elinkeinorakenne ja työssäkäyntitilastojen mukaan:

- Majoitus- ja ravitsemustoiminnan liikevaihto vuonna 2012 oli 2,615 miljoonaa euroa, henkilöstöä oli 29 ja toimipaikkoja 18. Tästä majoituksen osuus oli 0,99 miljoonaa euroa (14 yritystä tilastoitu) ja ravitsemustoiminnan liikevaihto 1,63 milj. euroa (4 yritystä tilastoitu). Tästä puuttuvat pienimmät yritykset.
- Tilastoissa on mukana 11 varaupalveluihin ja matkaoppaiden palveluihin liittyvää toimipaikkaa ja niiden liikevaihto vuonna 2012 oli 0,7 miljoonaa euroa. Henkilöstöä työllistyi 5. Nämä sisältävät varaupalvelut ja matkaoppaiden palvelut. (Näiden lisäksi 33:ssa majoitusliikkeessä on myös ohjelmapalvelutoimintaa eli lähinnä soutu- ja ohjelmapalveluja. Näiden lisäksi on arvioita 10-20 luontaiselinkeinojen harjoittajaa, joiden toimeentulo kesäkaudelta muodostuu pääasiassa soutu- ja ohjelmapalveluista/ohjelmapalveluista.).
- Utsjoella toimii 2 yritystä, joiden päätuote on perinteinen Tenon vene.
- Valtion veronalaisten tulojen tilastoinnin mukaan majoitus- ja ravitsemustoiminta työllistää 20 henkilöä, mikä on 3,9 % työllisestä työvoimasta (tiedot v. 2011). Nämä sisältävät pelkän majoitus- ja ravitsemustoiminnan, eli ohjelmapalvelutoiminta ei kuulu tähän.
- Valtio palautti Tenojoen lupamaksutuloja vuodelta 2012 Utsjoen kunnan yksityisille vesialueen omistajille noin 0,322 milj. euroa, mikä tulo oli palautuksensaajien veronalaista tuloa.

2. Tenon sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen arviointi ja vaikutus

Yleisenä periaatteena Tenojoen sopimusneuvotteluissa on sovittu, että keskimääräistä kalastuskuolevuutta⁹ pyritään vähentämään noin 30 %:lla. Sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen rajoitukset kohdistuvat pääasiallisesti perinteisten kalastusoikeuksien haltijoihin, vaikka perinteisen pyynnin osuus esimerkiksi vuoden 2015 saaliista oli vain 27 %.

Vuoden 1989 Tenojoen kalastuspiirin kalastussäännössä määriteltiin neljä eri kalastuskorttiluokkaa, jotka luokiteltiin asuinpaikan ja kalastusoikeuksien perusteella. Säädöksen 2 §:ssä ensimmäinen ryhmä on 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 §).

Toisen ryhmän muodostavat 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

⁹ Kalastuskuolevuus tarkoittaa tietyllä alueella pyydettyjen kalojen osuutta alueella pyydetävissä olevien kalojen kokonaismäärästä (Tenojoen lohikantojen tila 2015, s. 10).

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 henkilö saattoi kalastaa perinteisillä kalastusmuodoilla. Nykyinen sopimus mahdollistaa saamelaiskulttuurin harjoittamisen henkilön asuinpaikasta riippumatta.

Kolmanteen ryhmään kuuluvat ne, jotka asuvat vakinaisesti kalastussäännön soveltamisalueella eli Tenojokilaaksoissa, mutta he eivät ole kalastusoikeuksien haltijoita. Viimeisen ryhmän muodostavat alueen ulkopuolella asuvat kalastusmatkailijat tai virkistyskalastajat. Kumpaankin ryhmään kuuluvalla voidaan myöntää vastikkeellinen kalastuslupa, joka oikeuttaa heidät kalastamaan vavalla ja vieheellä.

Nykyisestä sopimuksesta puuttuu ryhmä, johon kuuluvat sopimuksen soveltamisalueen ulkopuolella asuvat, joilla on kalastusoikeus, mutta jota ei ole saatu perintönä soveltamisalueella asuvalta. He ovat sopimusta sovellettaessa virkistyskalastajien asemassa.

Nykyinen sopimus on ongelmallinen sikäli, että perinteisten kalastusoikeuksien haltijat eivät voi kalastaa omien perillistensä kanssa, mikäli he eivät tee kalastuslain 12 §:n mahdollistamaa kalastusoikeuden luovutusta. On tulkinnanvaraista, onko luovutus mahdollinen Tenon pääuomassa. Kuitenkin osakaskunnissa luovutetaan kalastusoikeuksia sellaista kalastusta varten, jolla harjoitetaan perinteistä kalastusta. On myös epäselvää, miten kalastusoikeuksien luovutuksiin tulee suhtautua erityisperusteisten oikeuksien osalta.

Aiemmin sopimusta tulkittiin väljemmin luvanmyynnissä, mikäli toiselle vanhemmista myytiin kalastuskortti, joka oikeutti perinteiseen kalastukseen, niin hänen perilliselleenkin myytiin perinteiseen kalastukseen oikeuttava kalastuslupa. Luvanmyyntikäytännön muututtua kirjallisen luovutuksia on käytetty perinteisen kalastuksen harjoittamista varten Tenon pääuomassa.

Vaikka myöhemmin muualla muuttaneiden perillisten loma-ajat mahdollistaisivat perinteisen lohenkalastuksen, ei kalastuksen tietotaito enää siirry suoraan, kun perintöoikeutta ei voi vanhempien eläessä käyttää.

Mikäli kalastusoikeuden haltijana oleva vanhempi on edunvalvonnassa, niin tällöin hän ei voi tehdä kalastusoikeuksien luovutusta, koska se on oikeustoimi. Mikäli hän ei ole luovuttanut ennakkoperintönä kalastusoikeuksiaan, niin tällöin hänen perillisensä eivät voi käyttää hänen kalastusoikeuksiaan laillisesti.

a) Vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja syrjimättömyys

Vaikutukset saamelaiskulttuuriin

Tenajokilaaksojen tilojen omistajat ovat pääosin saamelaisia. He ovat kehittäneet vuosisatojen kuluessa ainutlaatuisen kalastuskulttuurin, josta ovat saaneet toimeentulonsa. Näin ollen saamelaisten kalastus oikeuksineen on huomattava osa alueen jokisaamelaista kulttuuria ja nauttii näin Suomen perustuslain 17 § 3 momentin saamelaiskulttuurin ja useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaa. Perustuslain saamelaiskulttuurin suoja perustuu YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus) artiklaan

27, jonka mukaan vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan.

KP-sopimuksen 27 artiklan ja perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaama saamelainen kulttuuri ymmärretään lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä laajaksi¹⁰. 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 muodot¹¹.

Sekä KP-sopimuksen että YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 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 kyseiset artiklat koskevat myös alkuperäiskansoja. KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean vakiintuneen käytännön mukaan kyseinen säännös koskee saamelaisia ja kulttuuriin luetaan myös sen aineelliset edellytykset eli saamelaisten kohdalla mm. kalastus. Ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 ja komitean Suomea koskevien kannanottojen mukaan artikla 27 edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimenpiteitä vähemmistöön kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi.

Tenojoen lohensuojelussa on otettava huomioon myös biodiversiteettisopimuksen 8j artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen 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.

Kalastussääntöehdotuksessa rajajokiosuuden Suomen kalastusluvut 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.

Saamelaiskulttuurinsuojan perusoikeusrajoitukset

Arvioitaessa ehdotuksen saamelaisiin kalastusoikeuden haltijoiden ja heidän perillisiinsä kohdistuvien rajoitusten arvioinnissa tulee ottaa asianmukaisesti

¹⁰ HE 309/1993 vp, s. 65.

¹¹ Saamelaiskärjälakityöryhmän mietintö, Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 55/2013, s. 88.

huomioon, millä tavoin rajoitukset vaikuttavat heidän mahdollisuuksiinsa nauttia em. perus- ja ihmisoikeuksista.

Sopimus- ja kalastussääntöehdotus loukkaa perustuslain, 17.3 §:n saamelaiskulttuurin suojaa sikäli, että ehdotuksessa **perinteisten kalastustapojen pyyntirajoitukset kohdistuvat pääasiassa saamelaisiin**, sillä saamelaiset ovat pääasiallisia perinteisten kalastusoikeuksien haltijoita. 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.

Ehdotus on myös 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, melkein kaikki 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.

Lisäksi 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 seisovalla verkolla muilta sillä pyytäneiden kuin vuosina 2013 - 2015 kalastus 1.-12.8. Nämäkin rajoituksen ulottuvat saamelaiskulttuurinsuojan ytimeen.

Vaikka ehdotuksen tarkoituksena on vähentää kalastuskuolevuutta, suojella lohta tuleville sukupolville, niin kuitenkin perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyksilöä. Täten saamelaisten oikeutta harjoittaa omaa kulttuuriaan eli kalastusta tulee edistää lainsäädännössä. Mikäli oikeutta saamelaiskulttuurin harjoittamiseen eli kalastusta halutaan rajoittaa, niin rajoituksen on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä ja sellaista perusteeksi ei riitä kalastuskuolevuuden vähentäminen pääosin saamelaisten kalastusoikeuksia vähentämällä verrattuna kalastusmatkailijoiden oikeuksiin. Virkistyskalastusmahdollisuuden takaaminen ei ole hyväksyttävä peruste painavaksi yhteiskunnalliseksi tarpeeksi perusoikeuden rajoittamiseksi. Lisäksi saamelaisten kalastusoikeuksien rajoittaminen ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoittamisen taustalla olevan intressin eli kalastuskuolevuuden painavuuden suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Sopimus- ja sääntöehdotuksella ei saa viedä 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 viedään Tenojokilaaksojen saamelaiselta ja heidän perillisiltään tämä oikeus ja siten ehdotus ei noudata ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytäntöä.

Utsjoen kunta näkee saamelaiset ja heidän perillistensä tärkeänä työvoimanavarana kunnalle, sillä kunnan saamen kieli on erityinen ansio työhönotossa. Täten on tärkeää

mahdollistaa saamelaisten ulkopaikkakuntalaisten perillisten kulttuurinharjoittamisen.

Syrjimättömyysuoja

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus on saamelaisten kannalta eräs tärkeimmistä sopimuksista. Syrjimättömyysperiaate tarkoittaa perinteisen, muodollisen ajattelutavan mukaan, 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 assimiloituu osaksi enemmistökulttuuria. Tästä esimerkkinä on voimassa olevassa Tenojoen sopimus ja kalastussääntö, joissa 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 rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (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 kohdellaan eri tavalla.

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

Kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansan oikeudet tunnustetaan perinteisen käytön kautta. Toisin sanoen, varallisuus-oikeudet, 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. Osittain saamelaisten oikeudet ovat vahvistettu kiinteistömäärittämis-toimituksin erityisinä etuuksina, kalastuksen osalta vahvistetut oikeudet ovat perustuneet saamelaisten perinteiseen vesialueiden käyttöön. 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, Tenojoen kalastus perustuu täysin saamelaiseen kalastukseen. Syrjimättömyysperiaatteen mukaan tällöin erilaisia olisi kohdeltu eri tavalla sekä saamelaiskulttuurin suoja ja omaisuudensuoja olisivat toteutuneet myös Tenon sopimuksessa ja kalastussäännössä.

Saamelaisten omaisuus, eli kalastusoikeudet ovat edellytys saamelaiskulttuurin harjoittamiselle. Rajoitukset kohdistuvat pääosin saamelaisten harjoittamaan kalastukseen, nimenomaan erityisperusteisten oikeuksien osalta. Nämä erityisperusteiset oikeudet ovat rajoitettuja esineoikeuksia, varallisuusoikeuksia. Mikäli kalastusrajoitukset kohdistuvat pääosin saamelaisiin, niin rajoitusten kohdistaminen täyttää syrjinnän tunnusmerkistön kohdistumalla etnistä alkuperää oleviin henkilöihin ja heidän varallisuusoikeuksiinsa. Pitkällä tähtäimellä tämä johtaa assimilaatioon. Myös tämän vuoksi saamelaisten kalastusoikeudet pitäisi ottaa huomioon tehokkaasti sopimuksessa turvaten Tenojokilaaksojen saamelaisten kulttuuria.

Vuoden 1989 Tenojoen kalastuspiirin kalastussäännössä määriteltiin perinteiseen kalastukseen oikeutetuksi myös vakinaisesta asuinpaikasta riippumatta henkilö, joka on perintönä saanut tämän kalastusoikeuden suoraan vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvalta henkilöltä. Toisin sanoen, muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakituisesti asuvan henkilö saattoi kalastaa perinteisillä kalastusmuodoilla. Tässä kalastussääntöehdotuksessa oikeus kalastukseen on poistettu ja sen sijaan myönnetty oikeus ranta- ja venekalastusluvan ostamiseen niiden kiintiöistä. Myös tämä sääntömuutos osaltaan vähentää perinteisten kalastusoikeuksien haltijoiden kalastamisoikeutta, kyseessä on **muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa vakituisesti asuvien oikeuksien pakkolunastus korvauksetta.** Rajoitus kohdistuu pääasiassa saamelaisiin, joten se täyttää etnisen syrjinnän tunnusmerkistön. Mikäli saamelaisilta estettäisiin mahdollisuus perinteiseen kalastukseen, valtion tulee tarjota korvaava mahdollisuus harjoittaa saamelaiskulttuuria – ja sitä ei ole, joten kulttuurin harjoittamisen rajoittaminen on syrjivää.

b) Omistusoikeuden käytön rajoittaminen

Utsjoen kiinteistöhistoriaa

Tenojoen kalastusoikeudet perustuvat vanhoihin saamelaisten siidojen eli lapinkylien nautintaoikeuksiin. 1830-luvulta lähtien Utsjoella perustettiin kalastustiloja, joista sittemmin perustettiin uudistiloja siidojen vanhoille perintömaille. Isojaot vakiinnuttivat maiden ja vesien yksityisomistuksen, siinä uudistiloista muodostui taloja. Taloja Utsjoen kunnan alueelle perustettiin yhteensä 131, joista vain kolme oli

muiden kuin saamelaisten omistamia¹².

Tilojen kalastusoikeudet Tenolla perustuvat vedenomistukseen, talojen perustamisasiakirjoissa annettuihin erityisiin oikeuksiin, ylimuistoiseen nautintaan tai muuhun lailliseen perusteeseen. Vesipiirirajankäynneissä ratkaistiin vesialueiden omistus sekä osittain kalastusoikeudet, sillä niissä vahvistettiin taloille erityisperustaisia kalastusoikeuksia lohkokunnan ulkopuolisille vesialueille, toisin sanoen valtion vesille ja toisten lohkokuntien vesialueille.

Erityisperusteinen kalastusoikeus eli erityinen etuus voi olla määrättyyn paikkaan kohdistuva patokalastusoikeus, erityisperusteinen verkkokalastusoikeus, nuotta- tai kulkutusoikeus tai kalastustavaltaan määrittelemätön oikeus kalastukseen, joka tarkoitti sitä, että näissä paikoissa saattoi käyttää kaikkia luvallisia kalastusmenetelmiä. Erityisperusteiset kalastusoikeudet ovat Tenolla hyvin tavallisia saamelaisten hallitsemia kalastusoikeuksia, sillä olivathan talot melkein kaikki saamelaisten perustamia.

Ylimuistoista nautintaa käytetään eritoten Utsjoella oikeudellisena instrumenttina, jonka avulla ratkaistaan maita ja vesiä koskevat saamelaisten oikeuskäsitykset ja tavat tuomioistuimissa saamelaisten tapaoikeudeksi ja samalla vahvistetaan saamelaisille maiden ja vesien omistus- ja käyttöoikeuksia. Erityisesti on vahvistettu erityisperustaisia oikeuksia kalastukseen.

Veahcaknjargan osakaskunnassa on jo vahvistettu erityisperustaiset kalastusoikeudet lohkokunnan omiin patopaikkoihin, muiden kalastustapojen osalta kiinteistön määritystoimituksen ovat kesken. Muissa osakaskunnissa patojen osalta kiinteistön määritystoimitukset ovat vielä käynnissä.

Kuten aikaisemmin mainittiin, niin saamelaiset ovat harjoittaneet vapa- ja viehekalastusta alueella tuhansia vuosia. Suomen valtio on ominut vapa- ja viehekalastuksen jokamiehenoikeuden perusteella ottamatta huomioon saamelaisten oikeuskäsityksiä ja -tapoja. Vastoin Suomen lainsäädäntöä on Veahcaknjargan osakaskunnassa vahvistettu erityisiä etuuksia osakaskunnan omille vesille tuomioistuinten päätöksin saamelaisen tapaoikeuden perusteella. Täten Suomen valtion tulisi palauttaa vapa- ja viehekalastus oikeille omistajilleen saamelaisen tapaoikeuden perusteella.

Utsjoen kiinteistöt

Vuonna 2011 Utsjoen kunnassa oli noin 2 100 kiinteistöä, joista 1 650 kiinteistöllä oli kalastusoikeutta. Inarin kunnan puolella Inarijokivarressa oli lisäksi 160 kalastusoikeudellista kiinteistöä. Yhteensä Tenojoen vesistöalueella oli 1800 kalastusoikeudellista kiinteistöä.¹³

¹² Länsman, Maija: Tenojoen lohenkalastuksen omistajat – maanomistuksellinen osakkuus Suomen puolella, s. 9. Lähde: http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tyoraportit/tenojoen_lohenkalastus.pdf. Haettu 18.7.2016.

¹³ Länsman, Maija: Tenojoen lohenkalastuksen omistajat – maanomistuksellinen osakkuus Suomen puolella, s.

Utsjoen kunnassa Tenojokivarren osakastiloista yhteisomistuksessa (oy, ry, valtio, kunta, seurakunta) oli noin 100 kiinteistöä (6 %). Paikkakuntalaiset omistivat noin 600 kiinteistöä, perikunnat 210 ja ulkopaikkakuntalaiset ”jokivarren perilliset” 290 kiinteistöä. Ulkopaikkakuntalaisilla loma-asukkailla oli 480 kiinteistöä. Kalastusoikeutta (osakkuusluku) oli sidoksissa eniten paikkakuntalaisten ja heidän perillistensä kiinteistöihin (55 %). Jakamattomien perintötilojen tai vastaavien osakkuusluku oli 30 %. Toisin sanoen, ulkopaikkakuntalaisten ”ostokiinteistöjä” oli lukumäärältään paljon (29 %), mutta heillä kalastusoikeuksien haltijoina oli osakkuusluvun mukainen osuus vain 9 %.¹⁴

Edellisten kiinteistöjen lukumäärän perusteella voidaan **arvioida, että saamelaisten osuus kalastusoikeuksien haltijoista on noin 85 – 90 %.**

Utsjoen kunta katsoo, ettei kalastusoikeuksia saa heikentää enempää nykytilanteesta. Tilojen kalastusoikeuksia on heikennetty kautta Tenojoen vesistön kalastuksensäätelystoriaa huomattavasti enemmän kuin muuta kalastusta. Isojaossa kalansaaliit jyvitetiin tiloille koska muutoin pohjoisimman Suomen maa-alueet eivät olisi riittäneet perustettavien isojakotilojen elinkelpoisuuden takaamiseksi. Tenojokivarren laaksoissa lohijoet ovat saamelaisten ”niittyjä”. Tilojen kalastusoikeuksien heikentämisen myötä tilat ovat menettäneet elinkelpoisuutensa.

Ehdotuksen vaikutukset

Alla olevassa taulukossa on vertailtu nykyistä sopimusta ja kalastussääntöä ehdotuksiin:

Kalastusmuoto	Nykytiedot	Ehdotukset
Verkkokalastus	Kalastusoikeuden haltija voi käyttää kahta patoa tai verkkoa kerrallaan, mutta vain yhtä kulkutusverkkoa.	<i>Yksi kalastusoikeutta omistava kiinteistö saa käyttää vain yhtä pyydystä kerrallaan</i> Rajoitus: 50 %
Seisova verkko	20.5. – 31.8. 3 päivää viikossa	1.6. - 15.7. kaksi päivää viikossa 16.7. - 31.7. kolme päivää viikossa <i>Inarinjoella lisäksi 1 - 12.8. kaksi päivää viikossa kalastajille, jotka ovat asuvat Inarinjoen varrella ja ovat kalastaneet siellä viimeisimpinä vuosina.</i> Rajoitus: 57 %

10-14. Selvityksessä esitetään Suomen puolella Tenojoen vesistöalueella sijaitsevien määräälojen paikkakuntalaisia ja ulkopaikkakuntalaisia omistajaryhmiä kiinteistörekisteriin päivitettyjen tietojen mukaan. Lähde: http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tyraportit/tenojoen_lohenkalastus.pdf. Haettu 18.7.2016.

¹⁴ Ibid.

Patokalastus	20.5. – 31.8. kolme päivää viikossa	1. - 16.6. kaksi päivää viikossa 17.6. - 31.7. kolme päivää viikossa Rajoitus: 45 %
Kulkutus	20.5. - 15.6. kolme päivää viikossa	1. - 15.6. kaksi päivää viikossa Rajoitus: 75 %
Nuottakalastus	20.5. – 31.7. 3 päivää viikossa	kielletty kokonaan Rajoitus: 100 %

Rajoitukset ovat laskettu vuoden 2015 kalenteripäivien mukaan. **Perinteiseen kalastukseen kohdistuvat rajoitukset ovat noin 80 %** ottaen huomioon rajoituksen, jonka mukaan yksi kalastusoikeutta omistava kiinteistö saa käyttää vain yhtä pyydystä kerrallaan.

Sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen perinteisen kalastuksen rajoitukset kohdistuvat pääasiassa saamelaisiin, sillä heitä on yli 90 prosenttia paikallisten omistamista tiloista sekä vielä enemmän perillisten omistamista tiloista. Utsjoelle tyypillinen on omistusmuoto, jossa tilat pidetään jakamattomana – Utsjoella niitä on 30 % tiloista.¹⁵ Tilojen jättäminen jakamattomiksi on saamelaisten tapa hallita omaisuuttaan.

Lisäksi ehdotuksen mukaan *Verkkokalastuskieltoalueet: Alakönkään ja Yläkönkään alueilla kalastus on sallittu ainoastaan kalastajille, jotka ovat kalastaneet kyseisillä alueilla kalastuskausien 2013 - 2015 aikana.* Nykyisessä sopimuksessa ei ole vastaavaa rajoitusta. Ehdotuksen rajoitusta ei ole sopimusneuvotteluissa pystytty perustelemaan millään tavoin. Lisäksi on vaikea todentaa henkilöitä, jotka ovat kalastaneet kyseisillä alueilla.

Oikeudellisesti voidaankin kysyä, sammuvatko niiden kalastusoikeuksien haltijoiden oikeudet, jotka eivät ole käyttäneet niitä viimeisimpinä vuosina? Mikäli oikeudet sammuvat, kyse on tosiasiallisesta pakkolunastustilanteesta korvauksetta, eli säännösehdotus on perustuslain vastainen, sillä alueella ei voida millään muotoa todeta yleisen edun vaativan em. rajoitusta.

Tenokilaaksojen tilojen saamelaisten kalastusoikeudet ovat omaisuutta, joka nauttii Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamaa omaisuus- ja turvasuojaa. Tämän vuoksi näitä kalastusoikeuksia ei voida ilman pakottavaa kalakantojen turvaamisesta johtuvaa syytä tai sitä enemmän rajoittaa Suomen ja Norjan valtioiden välisin sopimuksin.

Kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat

- 1) oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja
- 2) oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito.

¹⁵ Tenojen lohienkalastuksen omistajat – maanomistuksellinen osakkuus Suomen puolella, s. 20. Lähde: http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tyoraportit/tenojen_lohienkalastus.pdf. Haettu 18.7.2016.

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.

Omaisuuksensuojan perusoikeusrajoitukset

Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella perusoikeuksien suoja ei ole ehdotonta. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa lailla ilman että lain katsottaisiin olevan perustuslain vastainen. Perusoikeuksien rajoittaminen lailla on mahdollista, mikäli perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan omaksuman linjan mukaan omaisuudensuojaan voidaan tavallisella lailla säätää rajoituksia, jotka eivät loukkaa omistajan **normaalista, kohtuullista ja järkevää** omaisuudenkäyttöä. Esimerkiksi seisovan verkon käyttö on sallittua kesän aikana vain heinäkuussa, yhteensä 10 vuorokautta. Verkon hankintakulut voivat ylittää sillä kalastetun saaliin, joten voi olla edullisempaa ostaa lohi kuin kalastaa se. Verkkojen lukumäärä patokalastuksessa on suurempi ja keksimääräisesti sen vaatima työmäärä viikoittain on puolipäivätyötä, sillä patoa joutuu siirtämään vedenkorkeuden vaihtelujen mukaan. Sääntöehdotuksen toteutuessa patokalastus ei ole enää kannattavaa, sillä omaisuutta eli kalastusoikeutta ei voi käyttää enää normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Ehdotus loukkaa myös omaisuudensuojaa, sillä se vähentää kalastusoikeuksien haltijoiden perinteistä kalastusta 80 %, ja heistä suurin osa on saamelaisia. Mikäli kalastusta halutaan rajoittaa, niin rajoituksen on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä ja sellaista perusteeksi ei riitä kalastuskuolevuuden vähentäminen pääosin perinteisten kalastusoikeuksien haltijoiden kalastusta vähentämällä verrattuna kalastusmatkailijoiden oikeuksiin. Virkestyskalastusmahdollisuuden takaaminen ei ole hyväksyttävä peruste painavaksi yhteiskunnalliseksi tarpeeksi perusoikeuden rajoittamiseksi. Lisäksi omaisuudensuojan rajoittaminen ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoittamisen taustalla olevan intressin painavuus, joka on lohien suojeleminen (perustuslain 20 §) suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään eli omaisuudensuojaan.

Ehdotus on sikäli perustuslain vastainen, sillä se estää kokonaan nykyisen sopimuksen toisen ryhmään kuuluvien alueen ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden haltijoiden, jotka ovat saaneet oikeuden perintönä, kalastuksen. Lisäksi verkko- ja patokalastus estyy sellaisilla kalastusoikeuden haltijoilla verkoilla tai padolla Alakönkään ja Yläkönkään alueilla, jotka eivät ole kalastaneet kyseisillä alueilla vuosina 2013 – 2015 (kalastussääntö 27.2 §) sekä niillä Inarijoella vuosittain 1.-12.8., jotka eivät ole kalastaneet seisovalla verkolla kyseisellä alueella vuosina 2013 - 2015 (kalastussääntö 14.1 §). Heidän omaisuutensa käyttö estyy kokonaan, tällöin rajoitus ulottuu omaisuudensuojan ytimeen. Kuten sanottu, melkein kaikki nämä henkilöt ovat saamelaisia, joten tämä rajoitus ulottuu kahden eri perusoikeuden ytimeen. Tällöin ehdotusta ei voida säätää tavallisella lailla, sillä se puuttuu perusoikeuteen niin laajasti, että se mitätöi perusoikeuden ydinsisällön, saamelaiskulttuurin- ja omaisuudensuojan. Lisäksi omaisuudensuojan rajoitus ei saa olla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Ehdotuksen vaikutusten kohdistuminen

Nyt ehdotetut uudet kalastusrajoitukset kohdistuvat perinteisiin kalastusmuotoihin ja Tenojokilaaksojen tilojen kalastusoikeuksiin huomattavasti voimakkaammin kuin muuhun kalastukseen eli virkistyskalastukseen.

Utsjoen kunta katsoo, että mikäli Tenojoen lohenkalastusta on tarvetta rajoittaa nykyisestään, rajoitusten tulisi kohdistua ensisijaisesti sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain omaisuudensuojaa, saamelaiskulttuurin suojaa eikä ihmisoikeuksien suojaa. Ja vasta, jos nämä rajoitustoimet eivät riitä, voidaan puuttua myös näihin mainitsemiimme vahvemmin suojattuihin kalastusoikeuksiin yhteistyössä kalastusoikeuden haltijoiden kanssa.

Suomen perustuslaissa oleva perusoikeusjärjestelmä suojaa siinä mainittuja perusoikeuksia. Niitä ei voida loukata ilman perustuslain muutosta. Aiemmin Suomessa oli mahdollista poiketa perustuslain perusoikeuksista ns. poikkeuslaeilla eli säätämällä laki perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Nykyisen Tenojoen sopimuksen ja säännön voimaansaattaminen lailla on tästä yksi esimerkki. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen jälkeen tällaisia poikkeuslakeja ei enää juurikaan voida säätää. Poikkeuslakimenettelyyn turvaututaan vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Tällaisten poikkeuslakien tulisi myös olla voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuja, eli määräaikaaisia. (PeVM 10/1998 vp.) **Monet ehdotuksen rajoitukset ovat ulottuvat pitemmälle kuin perusoikeuksien rajoitukset sallivat, joten on pohdittava joudutaanko ehdotus säätämään perustuslain säätämisyjärjestyksessä.**

c) Vaikutukset Utsjoen kunnassa harjoitettuihin elinkeinoihin ja niistä saataviin tuloihin

Sopimusneuvottelujen yhtenä tavoitteena oli turvata Tenojoen lohen tulevaisuus, vähentämällä kalastuskuolevuutta 30 %:lla. Samalla tavoitteeksi asetettiin perinteisen kalastuskulttuurin ja matkailuelinkeinon toimintaedellytysten säilyttäminen Tenojokilaaksoissa. Sopimus- ja kalastussääntöehdotus heikentävät olennaisesti saamelaisen matkailuelinkeinon toimintamahdollisuuksia, sillä lupamyyntirajoitukset vähentävät yritysten saamia matkailutuloja.

Kalastusmatkailijoiden vapakalastukseen ehdotetut rajoitukset Tenojoella:

	Nykyinen sääntö	Uusi sääntöesitys	Kommentit
Kalastuskausi	1.6.-20.8	10.6.-10.8.	vähennys 31 %
Viikkorauhoitus 1 vrk	su - ma 24 h	su-ma 24 h	pysyy ennallaan
Kalastusaika rannalta / vrk	ma – su 24 h	ma – su 17 h	vähennys 30 %
Kalastusaika vene/ vrk	17 h	12 h	vähennys 20 %
Kalastusaika vene/ soutupalveluna /vrk	24 h	24 h	pysyy ennallaan
Vaparajoitus vene	3 vapaa	3 vapaa	pysyy ennallaan
Kalastusvuorokausikiintiö rajajokialueelle	ei kiintiötä,lupia myytiin 34000	11 000, joista 1/3 etuoikeutettuja lupia	vähennys 48 %

Utsjoella moni matkailuyrittäjä on tarjonnut lisäpalveluna soutupalvelua. Se, että kalastusoikeuksien haltijat, jotka asuvat muualla saavat kalastaa sekä soutaen että rannalta ympärivuorokautisesti, vähentää huomattavasti paikallisten soutajien tarvetta. Tämä osaltaan vähentää matkailuyritysten tuloja sekä paikallisten, eritoten nuorten saamia suorina tuloja.

Nykyisen käytännön mukaan kalastuslupatulot jaetaan puoliksi sopimusvaltioiden kesken. Ne tuloutetaan kalastusoikeuksien haltijoille, pääosin osakaskunnille. Sopimusehdotuksen mukaan 10 artiklan mukaan kumpikin osapuoli päättää lupatuloista, kuitenkin siten, että valvonta, seuranta ja kalatutkimus asetetaan etusijalle. Tämä tarkoittaa sitä, että osakaskunnat menettävät käytännössä Tenon lupatulonsa.

Sopimus- ja kalastussääntöehdotukset voimaan tullessaan vähentävät Utsjoen kunnan verotuloja. Osakaskunnat maksavat kalastuslupatuloutuksistaan pääomaveroa, joka vähenee merkittävästi ehdotuksen toteutuessa. Samoin vähenevät matkailuyrittäjien tulot ja niistä kunnan saamat verotulot. Lisäksi ehdotuksella on välilliset vaikutukset muihin kunnan yrittäjiin (kauppa, ravintolat, siivous- ja huoltopalvelut yms.).

3. Yksittäiset artikkelit sopimuksessa ja kalastussäännössä

a) Sopimuksen maantieteellinen ulottuvuus

Sopimusehdotuksen 2 artiklassa määritelty maantieteellinen pääasiallinen soveltamisalue on Tenojoen, Inarijoen ja Skietshamjoen niillä alueilla, joissa Suomen ja Norjan välinen valtakunnan raja kulkee (rajajokiosuus). Poikkeuksena ovat hoitosuunnitelma, jota sovelletaan koko vesistön lohennousualueella (artikkelit 3.1 ja 4), sekä valvonnan osalta yhteiset suomalais-norjalaiset partiot, jotka saavat liikkua koko vesistön lohennousualueella (artikla 11.2). Myös sekä kalankasvatuskieltoa sovelletaan vesistön koko valuma-alueella (artikla 15).

Sopimusehdotuksen 5 artiklassa säädetään Norjan ja Suomen yhteisestä kalastussäännöstä, mutta senkin soveltamisalue on rajajokiosuus. Rajajokiosuuden alapuolella pääuomassa Norja voi teoriassa jättää soveltamatta ennalta sovitut rajoitustoimenpiteet, koska niistä päättäminen on mahdollista kansallisesti.

Sopimusehdotuksessa on laajennettu sopimuksen maantieteellistä ulottuvuutta erityisesti sivuvesistöihin perustelematta sitä mitenkään. Kalastussääntöehdotuksen 1 §:n mukaan sitä sovelletaan rajajokiosuudella eli valtiot voivat säännellä sivuvesistöjään tahtonsa mukaan.

b) Muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvan kalastusoikeuksien haltijan ranta- ja venekalastusluvut

Kuten aikaisemmin jo todettiin, Tenojoen ulkopaikkakuntalaisten kiinteistöt voidaan jakaa kahteen eri ryhmään sen perusteella, millainen on saanto. Mikäli saanto on perintö, niin ryhmä kuuluu nykyisen kalastussäännön mukaan perinnön kautta

kalastusoikeuden haltijoihin ja toisena ryhmänä ovat ”loma-asunnon omistajat, jotka ovat kaupan kautta tulleet kalastusoikeuden haltijoiksi”. Toisin sanoen, ulkopaikkakuntalaisten ”ostokiinteistöjä” oli lukumäärältään 480 (29 %), mutta heillä kalastusoikeuksien haltijoina oli osakkuusluvun mukainen osuus vain 9 %.¹⁶

Kalastussääntöehdotuksen 5 §:ssä varataan Suomessa myytävistä ranta- ja venekalastusluvista enintään kolmasosan suuruinen kiintiö muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalle kalastusoikeuksien haltijoille. Kalastuslain 12 §:n mukaan on mahdollista, että yhteisen vesialueen osakas voi ilman muiden osakkaiden suostumusta antaa toiselle luvan kalastaa osakkaalle itselleen kuuluvan kalastusoikeuden nojalla kirjallisesti Tenojoen vesistön osakaskunnassa. Säännön mukaan edellytyksenä on, että kalastus tapahtuu sen osakaskunnan alueella, jossa luovuttajan oikeus sijaitsee, kun luovutus kohdistuu rajajokisopimuksen soveltamisalueeseen. Kalastussäännössä ei ole kalastusoikeuden luovutuksesta mainintaa, joten on mahdollista, että muualla asuva voi luovuttaa kalastusoikeutensa, joten luovutuksensaaja voi ostaa kiintiöidyn ranta- tai/ja venekalastusluvan. Tämä voisi antaa mahdollisuuden ranta- ja venekalastusluvilla keinotteluun.

Toisaalta sääntöehdotuksen 6 §:n mukaan oikeus käyttää perinteisiä pyydyksiä on vain yleisen paikkakuntalaisluvan haltijoilla. Täten voidaan tulkita, että Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva ei voi luovuttaa kalastusoikeuttaan vastaavaan käyttötarkoitukseen, hän voi luovuttaa sen ainoastaan perinteistä kalastusta varten toiselle vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvalle. Tämä asettaa paikalliset ja ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuksien haltijat eriarvoiseen asemaan kalastusoikeuksien luovutusten suhteen.

Tenojoen jokilaaksoissa oli vuonna 2011 noin 100 kiinteistöä (6 %), joiden omistajina on yhteisöjä, kuten osakeyhtiöitä. Kuka tällöin katsotaan muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvaksi kalastusoikeuksien haltijaksi, kaikki osakeyhtiön omistajat?

Ongelmallista, on myös se, että kalastussääntöehdotuksessa ei ole määritelty vähimmäiskalastusoikeutta, jonka perusteella vene- tai/ja rantakalastuslupa myydään. Toisin sanoen, varsin vähäisillä kalastusoikeuksilla saadaan etuosto-oikeus ranta- tai venekalastuslupaan.

Tämä uusi kalastajaryhmä saa kalastaa vuorokaudessa 24 tuntia, eli samalla tavoin kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuva henkilö, joten kalastuspaine Tenojoella ei vähene vaan lisääntyy entisestään ranta- ja venekalastuksen osalta. Toisaalta taas muualla asuvilta kalastusoikeuden perintönä saaneilta perinteinen kalastus kielletään kokonaan.

Kalastussääntöehdotuksen 10 §:ssä todetaan, että alle 16-vuotiaalle lunastettu rantakalastuslupa oikeuttaa kalastamaan perholla ja koholla, mutta 4 §:n kalastuslupaluokituksesta vastaava puuttuu.

¹⁶ Ibid.

c) Hoitosuunnitelma

Sopimusehdotuksen 2 luvussa määritelty hoitosuunnitelma siihen liittyvät ennalta sovittuine toimenpiteineen on Tenojoen vesistön tärkein kalastuksen säätelymekanismi. Nykyisessä sopimuksessa vastaava säätelymekanismi puuttuu. Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään Norjan ja Suomen yhteisestä Tenojoen lohikantojen hoitosuunnitelmasta. Valtiot laativat lohikantojen hoitosuunnitelmien, kalastusoikeuksien haltijat osallistuvat suunnitelman laadintaan (artikla 4), tosin sopimus ei sääntele osallistumisen muotoa. Kalastussäännön vaikutuksia puolestaan arvioi Norjan ja Suomen yhteinen seuranta- ja tutkimusryhmä, jonka arviointityöhön otetaan mukaan kalastusoikeuksien haltijat määrittelemättä menetelmää.

Kalastuslain 3 luvussa säädetään kalatalousalueista, joiden keskeisin tehtävä on alueellisten käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen ja sen toimeenpano. **Utsjoen kunta näkee luonnollisena, että Tenojoen vesistön alueelle perustetaan oma kalatalousalue, jonka vastaa Tenojoen vesistön käyttö- ja hoitosuunnitelman laadinnasta yhteistyössä Norjan vastaavan elimen eli Tenojoen paikallishallinnon kanssa.** Kalastuslain 129 §:n mukaan kalastusalueet hoitavat kalatalousalueille kuuluvia tehtäviä 31 päivään joulukuuta 2018 ja varsinaisesti kalatalousalueet perustetaan 1.1.2019. **Siihen asti Utsjoen kalastusalueelle tulisi antaa kalastuslaissa kalatalousalueille säädetyt tehtävät, nimenomaan alueellisen käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen ja toimeenpano Suomen osalta.** Myös valvonta voitaisiin antaa kalastusalueen järjestettäväksi sekä muut sopimus- ja kalastussääntöehdotuksessa sille kalastuslain mukaan tulevat tehtävät, kuten **luvanmyynti.**

Tutkimustiedon lisääntyessä on tieto Tenojoen lohikantojen tilasta ja määristä lisääntynyt. Sopimuksessa ei ole määritelty lohikantaa, joten geneettisen tutkimuksen tarkentuessa lohikantojen määrä voi nousta moninkertaiseksi. Ehdotuksen mukaan hoitosuunnitelman on oltava lohikantakohtainen. Mikäli lohikantojen tilassa tapahtuu poikkeuksia hoitosuunnitelmasta eli lohikuolleisuus nousee, niin on mahdollista rajoittaa kalastusta ennalta sovittujen toimenpiteiden mukaisesti. Ehdotuksessa ei ilmene miten lohikanta lasketaan, ei määritellä mitä lukua ja miltä ajanjaksolta käytetään kalakuolevuusprosentin laskemisessa.

Lisäksi ennalta sovitut kantakohtaiset toimenpiteiden 35 §:ssä säädetyt 5 %:n ja 10 %:n kantakohtaiset poikkeamat ovat liian matalia, sillä niitä arvioidaan vuosittain. On myös huomioitava, että lohikannat vaihtelevat vuositason merkittävästi ja meriolosuhteiden muutoksen vaikutus lohikantoihin on suurin. Poikkeamat lohikannoissa aiheuttavat ennalta sovittujen toimenpiteiden eli rajoitusten käyttöön ottamisen kalastusajoissa todella matalalla kynnyksellä.

Kaikki ennalta sovitut kantakohtaiset toimenpiteet perustuvat lohikantojen kalakuolleisuuden laskemiseen. Täten Tenojoen kalastusaikojen vähennykset vene- ja rantakalastuksessa ja perinteisessä kalastuksessa riippuvat kalakuolleisuuden laskentajärjestelmistä. Kalastustutkimuksen tietojen mukaan järjestelmät ovat vielä kehittymättömiä. Tällä hetkellä tutkimustiedon perusteella Iesjoen ja Kaarasjoen

lohikantojen tilanne on heikko, joten tarkoituksena ehdotus sitä, että jo ensimmäisenä vuonna sopimuksen tullessa voimaan kalastusta rajoitetaan kieltämällä kalastus kokonaan Tenojoen pääuomassa kuten kalastussääntöehdotuksen 35 §: mukaan on mahdollista? Ehdotuksen mukaan Iesjoen ja Kaarasjoen suojele tapahtuu pääuomassa, ei kyseessä olevissa sivuvesistöissä, jossa niiden kanta kutee.

Tosiasiallisesti ehdotuksen mukaan päätöksenteko Tenojoen vesistön kalastusrajoituksista on sopimusehdotuksen 7 artiklassa määritellyllä Norjan ja Suomen yhteisellä seuranta- ja tutkimusryhmällä sekä toimivaltaisilla viranomaisilla. Arvioinnin tapahtuessa vuosittain on vaikea esimerkiksi Utsjoen kunnan matkailuyritysten ennakoita tulevan sesongin matkailupalvelujen myyntiä.

d) Sopimusehdotuksen viranomaiskäytäntö

Sopimuksen ja kalastussäännön uudistamisen tarkoituksena oli saattaa ne ajan tasalle, sillä monet Tenojoen kalastussopimuksessa mainitut hallintoviranomaiset ovat muuttuneet hallinnonuudistusten yhteydessä toisiksi.

Uudet kalatalousaluerajat tulevat voimaan 1.1.2019. Ne ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, eivät sopimus- ja sääntöesityksessä viitattuja viranomaisia (esim. sopimusehdotuksen artiklat 6 ja 7). Täten sopimus- ja sääntöehdotus ei anna Suomen osakaskuntien edustajille eli kalastusoikeuksien haltijoille mahdollisuutta vaikuttaa samalla tavoin päätöksentekoon, kuin mitä Norjan Tenon paikallishallinnolla viranomaisena on sopimus- ja sääntöehdotuksen mukaan. Utsjoen kunta vaatii kalastusoikeuksien haltijoiden eli osakaskuntien edustajien ottamista mukaan laatimaan paikallista kalatalousaluehallintoa Suomen puolelle sekä muuttamaan sopimus- ja sääntöehdotusta siten, että myös Suomen Tenojoen kalatalousalue huomioidaan sekä sopimus- että sääntöehdotuksessa.

e) Venerekisteri

Nykyisen kalastussäännön 8 §:n mukaan kalastettaessa veneestä saa käyttää vain Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden tai heiltä perintönä saaneiden kalastusoikeuksien haltijoiden rekisteröimiä veneitä. Toisin sanoen, veneiden rekisteröintioikeus perustuu voimassa olevassa säännössä asuinpaikkaperiaatteeseen tai kalastusoikeuksien omistukseen.

Sääntöehdotuksen 36 §:ssä pysytetään Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden venerekisteröintioikeus. Sääntöehdotuksen 36.3 §:ssä nykyisen säännön mukaista muualla asuneiden perintönä saaneiden kalastusoikeuksien haltijoiden oikeus rekisteröidä vene laajennetaan koskemaan kaikkia kalastusoikeuksien haltijoita.

Ehdotuksen 36 § mahdollistaa veneiden rekisteröinnistä kansallisen säättämisen. Kansallisen säädösehdotuksen puuttuessa on mahdotonta arvioida venerekisteröintisäännön vaikutuksia Utsjoen kuntaan. Esimerkiksi kunnassa oli vuonna 2011 Tenojokivarren osakastiloista yhteisomistuksessa (oy, ry, valtio, kunta,

seurakunta) noin 100 tilaa. Onko tarkoituksena mahdollistaa kaikille osaomistajille mahdollisuus rekisteröidä vene?

Utsjoen kunta näkee kehityksenä venerekisteröinnin rajoittamisen vain paikallisille verkkokalastusoikeuden omaaville matkailuelinkeinon harjoittajille. Tämä voisi osaltaan lisätä matkailutulojen kasvua Utsjoen kunnan alueelle, mutta toisaalta ehdotus, jolla sallitaan muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuville kalastusoikeuksien haltijoille mahdollisuus rekisteröidä enintään yksi vene, vähentää tuloja huomattavasti enemmän kuin parannusehdotus lisää niitä.

Utsjoen kunta vaatii sääntöehdotukseen nykyisen säännön mukaista venerekisterioikeuden pysyttämistä muutoksella, jonka mukaan yrittäjien osalta venerekisteröinti sallitaan vain paikallisille verkkokalastusoikeuden omaaville matkailuelinkeinon harjoittajille. Mikäli venerekisterioikeutta laajennetaan, se lisää huomattavasti veneiden rekisteröintiä ja osaltaan vähentää entisestään paikallisten matkailuyritysten tuloja. Lisäksi muualta tuodut veneet mahdollistavat lohiloisen leviämisen. Tenon veneet ovat myös esteettisiä, ne ovat muotoutuneet satojen vuosien ajan käyttötarkoitukseensa sopiviksi.

4. Valtuuskunnan kokouskäytäntö

Maa- ja metsätalousministeriö asetti Tenojoen kalastussopimusneuvotteluja varten valtuuskunnan keväällä 2012. Valtuuskunnan tehtävänä oli käydä neuvotteluja Norjan kuningaskunnan kanssa Tenojokea koskevan sopimuksen (SopS 94/1989) ja kalastussäännön uusimisesta eli tavoitteena oli saattaa sopimus ajantasaiseksi.

Utsjoen kunta nimesi valtuuskuntaan asiantuntijaksi Ilmari Tapiolan. Valtuuskunnan kokous oli kutsuttu koolle Inariin 6.-7.10.2014, mistä kutsu oli lähetetty myös Ilmari Tapiolalle sähköpostitse 26.9.2014 ja 3.10.2014. Ilmari Tapiola saapui kokoukseen 7.10.2014 aamulla klo 09:00, kun sen päivän kokous alkoi. Kokouspaikalla neuvotteluvaltuuskunnan varapuheenjohtaja Tapio Hakaste ilmoitti hänelle suullisesti, että hänellä ei ole oikeutta osallistua kokoukseen koska häntä ei ole sinne kutsuttu. Valtuuskunnan puheenjohtaja Pentti Lähteenoja oli paikalla silloin, eikä hän kommentoinut mitenkään varapuheenjohtajan kieltoa. Utsjoen kunnan nimeämä asiantuntijajäsen Ilmari Tapiola poistui tämän jälkeen kokouspaikalta.

Valtuuskunnan kokouskäytäntö on ollut myöskin sikäli ongelmallista, sillä ei sopimus- eikä sääntöluonnosta ole käsitelty yhdessäkään sopimusosapuolten valtuuskuntien yhteiskokouksessa. Lisäksi valtuuskuntien hallitusten edustajat ovat käyneet keskenään neuvotteluja, joista paikallisille on ainoastaan kerrottu tiedotusluonteisesti. Neuvottelujen aikana valtuuskuntien puheenjohtajat ovat tehneet sitovia päätöksiä siten, että paikallisten edustajia ei ole ollut mukana päätöksenteossa, vaikka heidät oli nimetty neuvotteluvaltuuskuntaan jäseniksi.

5. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotuksesta

Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotuksella rajoitetaan monien perusoikeuksien toteumista, kuten saamelaiskulttuurinsuojan, omaisuudensuojan sekä yhdenvertaisuuden. Monien perusoikeuksien ytimiin ulottuvien rajoitusten vuoksi Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotuksen **eduskuntakäsittely on välttämätöntä ja ehdotus on käsiteltävä myös perustuslakivaliokunnassa**. Utsjoen kunnalla on valmius antaa lausunto ehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle.

6. Ehdotukset voimaansaattamislakiin: osakaskuntien hallinto, korvaukset rajoituksista ja venerekisteri

Tenojoen vesistön osakaskuntien hallintoelimen perustaminen

Suomessa Tenon hallinnosta vastaa maa- ja metsätalousministeriö, alueellisena valtion viranomaisena toimii Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen kalatalousyksikkö (ELY-keskus). Saamelaiset tai kalastusoikeuksien haltijat eivät ole millään tavoin mukana hallinnossa tekemässä Tenoa koskevia päätöksiä. Tosin ELY-keskuksella on SaKäl 9 §:n mukaan viranomaisen neuvotteluelvoite saamelaiskäräjien kanssa aloittaessaan sopimusneuvottelut Norjan kanssa joko sopimuksen uudistamisesta tai artiklan 7 mukaisen lohikalastuksen järjestämisestä virkistyskalastajille. Neuvotteluelvoitteen perusteena on SaKäl:n 9 §:n mukaan se, että toimenpiteellä on välittömästi ja erityisellä tavalla vaikutusta saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja se koskee saamelaisten kotiseutualuetta. Neuvotteluelvoite ei kuitenkaan velvoita ELY-keskusta ottamaan huomioon saamelaiskäräjien esittämiä kannanottoja.

Norjan Suurkäräjät antoi asetuksen 4.2.2011 Tenon vesistön kalastuksesta ja paikallisesta kalastushallinnosta. Asetuksen tavoitteena on 2 §:n mukaan järjestää Tenon vesistön kalastus ja paikallinen hallinto siten, että Tenon kalakannat turvataan ja saamelaiskulttuuria ylläpidetään Tenon vesistön alueella. Asetus turvaa kalastusoikeuden haltijoiden ja paikallisen väestön oikeuden kalastaa sallituilla Tenon kalastusmenetelmillä.

Asetuksen 6 §:n mukaan hallintoa varten perustettiin Tenon vesistön kalastushallintoelin vuonna 2011. Sen tehtävänä on hallinnoida vesistön kalakantoja ja kalastusta, antaa kalastusta koskevia määräyksiä ja myydä kalastuslupia, järjestää kalastuksen valvontaa, kerätä saalistietoja sekä tiedottaa kalastuksesta. Hallintoelimen tehtävänä on myös neuvotella Suomen kanssa Tenon sopimuksesta asetuksen 13 §:n mukaan, tällöin hallintoelin nimeää kaksi edustajaa sopimusneuvotteluihin. Kalastushallintoelimen jäsenistö koostuu viidestä kalastusoikeuden haltijasta sekä neljästä Taanan ja Kaarasjoen kunnan edustajasta. Kalastushallintoelimen päätöksistä voidaan valittaa joko maa- ja metsätalouden tai käräjäoikeuteen asetuksen 16 §:n mukaan.

Suomen puolelta vastaava Tenon hallintoelin puuttuu. **Sopimuksen voimaansaattamislaisissa Suomeen tulee säätää Tenojoen valuma-alueen osakaskuntien paikallishallinnosta Suomen puolelle, jolle annetaan viranomaistehtäviä tai vaihtoehtoisesti perustetaan Norjan ja Suomen yhteishallintoelin Tenon hallintoa varten.** Perustettavaan hallintoelimeen tulisi turvata saamelaisten kalastusoikeuksien haltijoiden edustus.

Kalastuslain mukaan kalatalousalueet korvaavat vuoden 2019 alusta kalastusalueet. On suunniteltu, että Tenojoen vesistön valuma-alue muodostaa Tenojoen kalatalousalueen. Ongelmallista on, että kalastuslain 23 §:n mukaan kalatalousalueet ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, niille ei voida antaa viranomaistehtäviä, joita on määritelty hoidettavaksi Tenojoen sopimus- ja kalastussääntöehdotuksessa, esimerkiksi kalastusluvan myynti valitusosoituksineen. Tästä syystä on perusteltua jo voimaansaattamislaisissa säätää erillisestä hallintoelimestä.

Venerekisteri

Nykyisen kalastussäännön 8 §:n mukaan kalastettaessa veneestä saa käyttää vain Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden tai heiltä perintönä saaneiden kalastusoikeuksien haltijoiden rekisteröimiä veneitä. Toisin sanoen, veneiden rekisteröintioikeus perustuu voimassa olevassa säännössä asuinpaikkaperiaatteeseen tai kalastusoikeuksien omistukseen. Samoin esitetään ehdotuksessa, tosin veneiden rekisterioikeutta laajennetaan.

Venerekisterin hoidon tulee olla yksi Tenojoen vesistön Suomen paikallishallinnon tehtävistä. Venerekisteristä tulisi säätää voimaansaattamislaisissa ja **Tenojoen vesistön paikallishallinnolle annetaan tehtäväksi hoitaa venerekisteriä Trafín valtuuttamana.**

Korvaukset Tenojoen sopimuksen ja kalastussäännön taloudellisista vaikutuksista

Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991) tuli voimaan 1.4.1991. Laki on erittäin lyhyt, siinä on vain kaksi pykälää. Lain 1 §:n mukaan mikäli Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä vuonna 1989 tehdyssä sopimuksessa (SopS 94/1989) tai siihen liittyvässä kalastussäännössä oleva määräys estää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttömahdollisuuksia, suoritetaan kalastusoikeuden haltijalle tällaisesta menetyksestä täysi korvaus. Laki koskee vastaavasti Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä vuonna 1972 tehdyssä sopimuksessa (SopS 48/1972) ja siihen liittyvässä kalastussäännössä sekä niiden muuttamisesta vuonna 1979 ja 1982 tehdyissä sopimuksissa (SopS 20/1979 ja 66/82) ja niihin liittyvissä kalastussäännöissä olevista määräyksistä johtuneita menetyksiä. **Toisin sanoen laki ei korvaa uudesta Tenojoen sopimuksesta ja siihen liittyvästä säännöstä aiheutuneita menetyksiä.**

Lain 2 §:n mukaan korvausta ei kuitenkaan suoriteta pyydysten rakennetta, käyttöaikaa tai käyttötapaa koskevista rajoituksista, jos kalastusoikeuden haltija voi tai on voinut rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Korvauslailla on taannehtivaa vaikutusta, sillä jos jokin rajoitus on voinut olla voimassa saman sisältöisenä jo huomattavasti ennen vuoden 1972 sopimuksen nojalla, niin sen aiheuttama menetys on korvattava vuoden 1972 sopimuksen voimaantulosta lukien.

Korvausvelvollisuus ja korvausten määrä ratkaistaan korvaustoimituksessa, johon sovelletaan lunastuslakia (603/1977). Korvaus maksetaan valtion varoista. Korvauslain

säättämistä on perusteltu ensinnäkin sillä, että väestön toimeentulolle Tenon vesistöalueella on lohenkalastuksella suuri merkitys. Tenon kalastussopimuksen kolme tavoitetta ovat olleet lohikannan säilyminen, väestön elinkeinon lohenkalastukseen perustuvan elinkeinon turvaaminen ja se että, kohtuullinen osa kalastuksesta varataan urheilukalastukselle. Pyyntirajoitukset tehty näiden tavoitteiden takia ja ne ovat lukuisia ja pitkälle meneviä. Kalastusoikeudet olivat toimeentulon kannalta välttämättömiä, ja sitä ne ovat paikoin yhä edelleen.

Ensimmäinen Tenon kalastussopimus ja – sääntö tuli Suomessa voimaan vuonna 1873, Norjassa vuotta aikaisemmin. Siihen sisältyivät määräykset mm. vuosi – ja viikkorauhoituksista, pyydysten silmäkoosta, kielletyistä kalastustavoista (tuohustus, pitkän siiman ja suurkulteen käyttö), lohen alमितasta, kalastamisesta valtavyylässä, patokalastamisen rajoittamisesta korkeintaan kahteen patoon kalastukseen oikeutettua kohti sekä urheilukalastusluvista. Toisessa sopimuksessa (1920) ei tehty kalastuksen osalta oleellisia muutoksia. Kolmannessa (1938) annettiin määräykset mm. nuotan ja seisovan verkon koosta sekä padon rakenteesta, samalla tiukennettiin nuotalla, seisovalla verkolla sekä kulteella tapahtuvaa kalastusta. Neljännessä (1953) rajoitettiin nuotalla kalastamista kieltämällä se Levajoen alapuolelta. Samassa yhteydessä annettiin myös määräykset pyydysmateriaaleista, ja viikkorauhoitusta pidennettiin yhdestä kolmeen vuorokauteen. Viides (1960) puolestaan kielsi harrilaudan käytön, katkaravulla ja täkyraksilla ja niitä jäljittelevillä vieheillä sekä syöttikalalla kalastamisen. Niin ikään kiellettiin uistelu virtaan ankkuroidusta sekä moottorilla varustetusta veneestä moottorin käydessä.

Tenon korvauslaissa otetaan huomioon vuodesta 1972 ja siitä lähtien tehtyjen sopimusten aiheuttamat rajoitukset. Vuoden 1972 sopimuksessa määriteltiin ne paikat, joissa kalastus rannalta uistimella oli sallittu. Vuonna 1979 pidennettiin viikkorauhoitus kolmesta neljään vuorokauteen sekä määrättiin vapa- ja viehekalastukseen myös yhden vuorokauden mittainen viikkorauhoitus. Kulutusaikaa lyhennettiin ja patoverkon pituutta rajoitettiin. Kalastajat asetettiin kalastusvälineiden käytön osalta kolmeen ryhmään. Rannalta tapahtuvaan uistinkalastukseen tarkoitettuja paikkoja lisättiin, ja kiellettiin sellaisen veneen käyttö kalastuksessa, joka ei kuulunut kalastusalueen jokilaaksossa vakituisesti asuvalle henkilölle. Lisäksi kutuvaltioperiaate kirjattiin sopimukseen. Vuonna 1982 rajoitettiin kalastusta sivujokien suun kohdalla. Samalla laajennettiin ulkopaikkakuntalaisen kalastusoikeuden omistajien kalastusoikeuksia niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa perintönä jokilaaksoissa asuneelta henkilöltä.

Vuoden 1989 sopimuksessa annettiin määräyksiä kalatautien leviämisen ehkäisemiseksi. Samalla rajoitettiin samanaikaisesti käytettävien kulkutusverkkojen lukumäärää tilaa kohti yhteen. Tehtiin myös tarkennuksia kalastusvälineiden rakenteen ja käytön osalta.

Esimerkkinä korvattavasta pyyntitavasta voisi olla patopyynti erityisperusteisena kalastusoikeutena. Vuonna 1873 voimaan tullut useamman kuin kahden padon käyttökielto laajeni vuonna 1972 siten, että sallitaan kalastaa kahta verkkoa tai samanaikaisesti yhtä patoa ja verkkoa. Muut padot ja verkkopaikat on menetetty samanaikaisessa pyynnissä kokonaan, joten kokonaistuotto on korvattava korvauslain mukaan korkoineen. Lisäksi patoamista ovat rajoittaneet viikkorauhoitus ja vuosirauhoitus, jotka osaltaan ovat aiheuttaneet menetyksiä.

Korvaustoimituksen suorittaminen edellyttää, että erityisperusteiset kalastusoikeudet selvitetään, toisin sanoen erityiset etuuskien osakasluettelot laaditaan kalastuspaikoittain ja lohkokunnittain. Siitä syystä aloitettiin 26.11.2001 kiinteistönmuodostamislain 101 §:n mukainen kiinteistönmääritystoimitus. Tarkoituksena oli selvittää millä Vetsikon lohkokunnan (Kirkonkylän talot 7, 13 ja 22–27 sekä Nuorgamin kylän talot 4 ja 16) osakastiloilla on erityinen etuus (pato tai muu kalastuspaikka) Vetsikon lohkokunnan 401–876–4 omalla vesialueella Utsjoen kunnassa. Toimituksessa vahvistettiin erityiset etuudet patokalastukseen ja selvitettiin kunkin kiinteistön osuus erityiseen etuuteen. Korvaustoimitus jatkuu yhä.

Vuoden 1991 Tenon korvauslaki antaa mahdollisuuden hakea korvauksia Tenon sääntöjen aiheuttamista haitoista kalastukselle. **Voimaansaattamislaissa on myös säädettävä voimaan tuleva ehdotuksen kalastusrajoitusten aiheuttamista korvauksista kalastusoikeuksien haltijoille seuraavin perustein.**

Säännöt ovat rajoittaneet saamelaisen elämää ja kaventaneet kalastuksesta syntyneitä tuloja, joten korvausten suorittaminen on oikeudenmukaista. Toisaalta monen kohdalla korvaukset tulevat liian myöhään, sillä lohen kalastusta ei ole koskaan tuettu elinkeinona. Kun lohenkalastuksesta saadut tulot vähenivät, niin monet saamelaiset joutuivat myymään tontteja säilyttääkseen elintasonsa – moni myi tontin osuuksilla yhteisiin täten heikentäen mahdollisuuksiaan kalastukseen. **Tällöin korvausten ei tulisi perustua pelkästään osuuksien mukaiseen tasoon, vaan on otettava huomioon etuuden omistajan kulttuuritausta.** Vaikka menetetyistä kalastuksista, kalastuspaikoista ja -oikeuksista maksetaan korvausta, korvauksen saaminen ei merkitse oikeuksien lopullista menettämistä – kalastusoikeudet säilyvät vaikka oikeus kalastukseen on menetetty.

Tenon tilojen omistajat ovat alkuperältään saamelaisia ja Tenon saamelaiskulttuuri perustuu lohenkalastukseen. Kulttuurin myötä siirretään kieli, tavat ja perinteet. **Tässä yhteydessä tulisi pohtia korvausten yhteyttä saamelaiskulttuuriin, sillä pelkästään erityinen etuuden hallinta ei oikeuttaisi täysimääräiseen korvaukseen, vaan kulttuuritausta ja erityisen etuuden hallinnan kesto tulee myös ottaa huomioon korvaussäännöksiä laadittaessa.**

Utsjoen kunta kiittää lausunnonantomahdollisuudesta ja odottaa näkemystensä huomioimista jatkovalmistelussa.

Utsjoella 10.8.2016


Vuokko Tieva-Niittyvuopio

Kunnanjohtaja



Lausunnon laativat Esko Aikio ja Anne Nuorgam.