

Tenojoen kalastussopimusneuvottelut jäsenet

Nimi Nimike Työnantaja Rooli

Pasanen Pentti kalatalouspäällikkö Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Jäsen

Niittyvuopio Heikki osakaskuntien edustaja Utsjoen yhteisten vesialueiden

osakaskunnat Jäsen

Lukkari Marita Saamelaiskäräjät Jäsen

Lähteenoja Pentti ylijohdaja maa- ja metsätalousministeriö Puheenjohtaja

Hiekka Marjatta lainsäädäntöneuvos ulkoasiainministeriö Jäsen

Holmberg Marjatta Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry Jäsen

Pohjanpalo Maria lainsäädäntösihteeri ulkoasiainministeriö Jäsen

Valle Petteri Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry Jäsen

Länsman Inger osakaskuntien edustaja Utsjoen yhteisten vesialueiden osakaskunnat

Jäsen

Nuorgam Anne puheenjohtaja Veahcaknjárgan osakaskunta Jäsen

Hakaste Tapio neuvotteleva virkamies maa- ja metsätalousministeriö Varapuheenjohtaja

HE2392016

Neuvotteluprosessi

Nykyisen sopimuksen uudistamista koskevat Tenon kalastussopimusneuvottelut aloitettiin vuonna 1998 Suomen lähettämällä nootilla. Neuvottelut koskivat tuolloin sekä Teno- että Näättäinjokea ja neuvotteluvaltuuskuntaa johti ulkoasiainministeriö. Ensimmäisessä neuvotteluvaltuuskunnassa oli jäseniä ulkoministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, oikeusministeriöstä, ympäristöministeriöstä, Lapin TE-keskuksesta, Utsjoen ja Inarin kunnista, Saamelaiskäräjistä sekä Kolttien kyläkokouksesta. Lisäksi valtuuskunnalle oli määrätty asiantuntijoita. Utsjoella toimivat osakaskunnat kantelivat valtuuskunnan nimittämisestä, koska valtuuskuntaan ei nimitetty yhtään Utsjoen kalatalousyhteisöjen edustajaa. Oikeuskansleri ei kuitenkaan nähnyt valtuuskunnan nimittämisessä huomautettavaa.

Tärkeinä syinä neuvottelualoitteeseen oli lohien merikasvatuksen aloittaminen Tenovuonossa Norjassa sekä ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden omistajien kalastusoikeuteen liittyvä oikeusprosessi Suomessa. Neuvottelujen yleisinä tavoitteina oli vuosituhannen vaihteessa tehostaa anadromisten lohikalajien (lohi, meritaimen ja merinieriä) sekä sisävesikalajien luonnonkantojen suojelua ja ylläpitoa siten, että luonnon monimuotoisuus ja tuotanto säilytetään. Kalastuksen järjestämisessä tavoitteena oli myös saada kalastus palvelemaan nykyistä suuremmassa määrin ja monipuolisemmin jokilaaksojen elinkeinotoimintojen kehittämistä. Niin ikään tavoitteena oli kalastuksen järjestäminen jatkossakin kestävän käytön periaatteen mukaisesti.

Neuvottelujen aikana kalastussopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön sisällöstä saavutettiin varsin monilta osin yhteisymmärrys. Jäljelle jäi kolme avointa kysymystä: paikkakunnan ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeudet Suomessa, kalanviljely vuonoissa sekä kalastusvälineiden desinfiointi, jotka pyrittiin ratkaisemaan kokonaisuutena. Neuvottelut jäivät kuitenkin lopulta tauolle vuonna 2001. Asiaan vaikutti se, että useat neuvotteluvaltuuskuntaan nimetyt henkilöt siirtyivät muihin tehtäviin ja osa Suomen kannalta tärkeistä neuvottelutavoitteista toteutui muulla tavoin. Norja määrittä Tenovuonon kansalliseksi lohivuonoksi, missä lohienkasvatusta ei

sallittu ja ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeutta koskien saatiin oikeuden päätös, minkä mukaan asiassa voitiin toimia voimassa olevan sopimuksen mukaisesti. Neuvottelujen keskeytymiseen vaikutti myös se, että paikkakuntalaiset tahot olivat vastustaneet melkein kaikkia sopimuksen kalastusrajoituksia koskevien määräysten sanamuotoja.

Norja teki aloitteen kesken jääneiden neuvottelujen jatkamisesta vuonna 2010. Neuvottelualoitetta perusteltiin etenkin joidenkin Tenon sivujokien lohikantojen huonolla tilalla ja sen korjaamiseksi tarvittavilla kalastuksen säätelyn tiukennuksilla, tarpeella modernisoida vuoden 1989 kalastussopimusta vastaamaan paremmin moderneja lohikantojen hoitoperiaatteita ja NASCO:n suosituksia kalastuksen järjestämisestä sekä Norjassa tapahtuvilla muutoksilla Tenon lohienkalastuksen paikallishallinnossa. Suomi vastasi neuvottelualoitteeseen ministeri Anttilan kirjeellä (30 päivänä kesäkuuta 2010). Suomi näki tärkeänä, että sopimusneuvottelujen tuli perustua lohikannan tilaan ja kalastukseen vaikuttavien tekijöiden kattavaan ja kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Suomi ehdotti, että neuvotteluja pyrittäisiin jatkamaan vuoden 2011 syksyllä ja jo ennen sitä käynnistettäisiin valmistelut mm. kartoittamalla ajanmukaisia NASCO:n suosituksia täyttäviä säätelyperiaatteita.

Osana sopimusneuvotteluihin valmistautumista järjestettiin Utsjoella keskustelutilaisuus 1 päivänä syyskuuta 2010 Tenon kalastussopimuksen uusimisesta, missä käsiteltiin Norjan tekemää neuvottelualoitetta ja Suomen vastausta, NASCO:n toimintaa ja tavoitteita sekä Tenon lohikantojen tilaa ja kestävä kalastuksen periaatteita lohienkalastuksessa. Ennen varsinaisen neuvotteluvaltuuskunnan asettamista maa- ja metsätalousministeriö kartoitti voimassa olevan Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön sekä Tenojoen sivuvesistöjen kalastussäännön uudistustarpeita.

Saamelaiskäräjien kanssa käytiin alustava neuvottelu Tenojoen kalastussopimuksesta ja alkamassa olevista sopimusneuvotteluista elokuussa 2011.

Koska aiemmat neuvotteluvaltuuskunnat olivat hajaantuneet, molemmat maat nimittivät uudet valtuuskunnat neuvotteluja varten. Valtuuskuntien rakenne pyrittiin saamaan samankaltaiseksi molemmissa maissa. Valtioneuvosto asetti valtuuskunnan, jonka puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja nimitettiin maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäsenet ulkoasiainministeriöstä, Lapin ELY-keskuksesta, Saamelaiskäräjiltä, Utsjoen yhteisten vesialueiden osakaskunnista (kaksi kpl) sekä Saamelaismatkailu ja -yrittäjät ry:stä. Paikallisten tahojen asemaa vahvistettiin verrattuna aikaisempaan neuvotteluvaltuuskuntaan.

Maa- ja metsätalousministeriö oikeutettiin nimeämään valtuuskunnalle asiantuntijoita. Ministeriö nimesi asiantuntijat Metsähallituksesta, Luonnonvarakeskuksesta, Kalatalouden Keskusliitosta, Suomen vapaa-ajankalastajien keskusjärjestöstä, Utsjoen kunnasta sekä Utsjoen osakaskunnista (kaksi kpl). Valtuuskunnan kokouksissa noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan Suomen valtuuskunnan kokouksiin kutsuttiin paikalle valtuuskunnan jäsenet sekä heidän varamiehensä ja valtuuskunnan pysyvät asiantuntijat. Poikkeuksen muodostivat maiden valtuuskuntien väliset kokoukset sekä tässä yhteydessä käydyt Suomen valtuuskunnan sisäiset neuvottelut, joihin osallistui vain joko valtuuskuntaan nimetty varsinainen edustaja tai hänen varajäsenensä sekä ennalta sovitut jäsenet valtuuskunnan sihteeristössä tai avustajina.

Kalastussopimusneuvotteluihin liittyvä työskentely muodostui Suomen valtuuskunnan kokousten lisäksi maa- ja metsätalousministeriössä sekä Lapin ELY-keskuksessa tehdystä valmistelutyöstä sekä asioiden valmistelusta Suomen ja Norjan vastuuministeriöiden kesken.

Suomen valtuuskunta piti yhteensä 28 kokousta.

Suomen ja Norjan valtuuskunnat kävivät seitsemän yhteistä neuvottelua. Suomessa järjestettiin neuvotteluihin liittyen neljä avointa kuulemistilaisuutta neuvottelutilanteesta. Maiden valtuuskuntien viimeinen neuvottelu käytiin 19.–

20.5.2016 Svanhovdissa Norjassa, jossa ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen. Hyväksyttävä ratkaisu saavutettiin valtuuskuntien puheenjohtajiston kesken kesäkuussa 2016. Suomen valtuuskunnan kanta syntyi äänestystuloksena. Sopimusteksti parafoitiin 29 päivänä kesäkuuta 2016 sekä teknisten tarkistusten johdosta uudelleen 31 päivänä elokuuta 2016.

Neuvottelujen kulku

Neuvottelut aloitettiin vuonna 2012 laatimalla yhteinen neuvotteluagenda, sopimalla yhteisistä menettelytavoista sekä selvittämällä Tenojoen lohikantojen tilaan liittyvää tietoa.

Seuraavana vaiheena neuvotteluissa oli kalastuksen säätelyvaihtoehtojen kartoittaminen ja ehdotusten laatiminen kalastuksen säätelyperiaatteista ja suuntaviivoista.

Elvytysuunnitelman tarve nousi esille, koska lohikantojen tilan korjaamisen tarve nähtiin niin suureksi, että se oli jaksotettava pidemmälle aikavälille. Ehdotuksia vertailtiin valtuuskuntien välisessä toisessa kokouksessa Ivalossa joulukuussa 2012.

Ivalon kokouksen jälkeen siirryttiin arvioimaan keinoja, joilla tarvittava kalastuskuolevuuden leikkaaminen voitaisiin toteuttaa. Arviointi tehtiin pyydystyypikohtaisesti pyyntiajan säätelyä, saaliskiintiöitä sekä lupakiintiöitä niin, että rajoituksia kohdistettaisiin kalastuskauden, viikon tai vuorokauden aikana. Lisäksi Norja toi arviointiin mukaan keinoina myös rauhoitus- ja rajoitusalueet. Vaihtoehtoja tarkasteltiin niiden biologisen vaikutuksen ja tehon lisäksi niiden taloudellisen ja kulttuurisen vaikutuksen sekä taloudellisen tai aluetaloudellisen vaikutuksen kannalta. Myös käytännön toteutusmahdollisuuksia arvioitiin.

Arviointiprosessin loppuvaiheessa Suomen valtuuskunnan jäsenet ja pysyvät asiantuntijat esittivät myös arvionsa eri säätelytapojen hyväksyttävyydestä ja toivottavuudesta liikennevalo-tekniikalla (vihreä–keltainen–punainen). Näkemykset eri säätelytapojen hyväksyttävyydestä poikkesivat toisistaan. Ongelmana oli se, että runsaasti kannatusta saaneilla säätelytavoilla, kuten kalastuskauden lyhentämisellä sen lopusta, ei olisi saavutettu riittävää säätelyvaikutusta. Päiväkohtaiset saaliskiintiöt nähtiin tehottomina säätelyn kannalta. Mahdollisina säätelytapoina jatkotarkasteluun valittiin aikasäätelyn ja muiden toimien yhdistelmä, mikä tarkoitti lähinnä kalastuksen säätelyn lisäämistä kalastuskauden alkupuolella sekä saaliin kiintiöimiseen perustuva säätely, mikä vaatisi huomattavia muutoksia kalastuksen hallinnointiin.

Vuoden 2014 keväällä maat vaihtoivat ehdotuksia kalastuksen säätelystä. Ehdotusten välillä oli huomattava ero, koska Suomi katsoi noin 30 %:n vähennyksen riittävän ja Norjan säätelyehdotuksessa lähtökohtana oli kalastuskuolevuuden vähentäminen puoleen. Näkemuserot kalastuksensäätelyn voimakkuudesta ja toteutustavasta tulivat hyvin selvästi esille keväällä 2014 pidetyssä valtuuskuntien välisessä Kirkkonniemen kokouksessa, jossa Norja ilmoitti alkavansa valmistella kalastussopimuksen irtisanomista ja kansalliseen säätelyyn siirtymistä, mikäli Norjan vaatimukseen 50 %:n kalastuskuolleisuuden tähtäävästä kalastuksen säätelystä ei suostuta.

Tämän jälkeen saatiin käyttöön tarkempaa tietoa Tenon eri lohikantojen tilasta ja lohikantakohtaisesti arvioituista kutukantatavoitteista, lohikantojen tilan korjaamiseksi tarvittava kalastuskuolevuuden vähennys tarkentui 30 %:iin ja elvytysajassa tähdättiin kahden lohisukupolven kestoan, eli runsaaseen kymmeneen vuoteen.

Kalastuksensäätelyn tavoite sekä kalastusmatkailulupiin tehtävä vastaavan suuruinen vähennys ja niiden jakaminen maiden kesken linjattiin vuoden 2014 lokakuussa Inarissa pidetyssä maiden välisessä kokouksessa.

Kalastuksensäätelyn käytännön toteutuksesta neuvoteltiin Karasjoella joulukuussa 2014, jossa ei päästy yksimielisyyteen kalastusmatkailun lupakäytännöstä. Myöskään muun kalastuksen säätelytapaa ei saatu neuvoteltua valmiiksi. Karasjoen kokouksessa laadittiin kuitenkin pyydyskohtaisesti ensimmäinen konkreettinen kattava ehdotus siitä,

miten tarvittava kalastuskuolevuuden vähennys voitaisiin saavuttaa. Koska neuvottelujen venymisestä seurasi uuden sopimuksen voimaantulon siirtyminen ainakin vuodelle 2016, Norja piti neuvottelutaukoa kevään 2015 ja valmisteli oman ilmoituksensa mukaan kansalliseen säätelyyn siirtymistä.

Varsinainen sopimustekstilunnon laadittiin kesällä 2015. Neuvotteluja jatkettiin syksyllä 2015 Rovaniemellä, jossa saavutettiin yhteisymmärrys sellaisesta säätelyratkaisusta, jolla saavutettaisiin 30 %:n leikkaus kalastuskuolevuuteen. Suomen ja Norjan yhteinen tutkijaryhmä arvioi säätelyratkaisuesityksen vaikutuksen tavoitteen kannalta. Neuvottelutulos saavutettiin hyvin pitkälle Suomen ja Norjan neuvotteluvaltuuskuntien paikallisten edustajien kesken käydyissä keskusteluissa. Ainoastaan lohiverkkojen käyttöön sekä matkailukalastajien rantakalastuksen vuorokautiseen kalastusaikaan liittyvät yksityiskohdat jouduttiin ratkaisemaan valtuuskuntien puheenjohtajien kesken. Kalastuksen säätelyä koskevalle ratkaisulle saatiin molempien maiden ministeriöiden poliittinen tuki joulukuussa 2015.

Kalastussopimuksen olennaisena osana olevaa kalastussääntöä päästiin kirjoittamaan vasta kun kalastuksensäätelyratkaisun suuntaviivat olivat hahmottuneet riittävän pitkälle. Sopimusluonnosta käsiteltiin syksyn 2015 aikana ja kalastussääntöluonnos laadittiin keväällä 2016. Viimeinen auki oleva asia neuvotteluissa oli Suomen muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien kalastusoikeuksien käytön ratkaiseminen kalastussäännön laatimisen yhteydessä niin, että se täyttää Suomen perustuslain vaatimukset vuonna 2012 tehdyn neuvottelutavoitteen mukaisesti. Niin sanottujen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeutta ei voida tehdä nykysopimuksen tavoin tyhjäksi. Ainoaksi vaihtoehdoksi jäi kyseiselle ryhmälle varattava oma lupakiintiö matkailukalastuslupakiintiöstä. Kalastussopimus ja sääntö oli tarkoitus viimeistellä Svanhovdissa Norjassa toukokuussa 2016, missä käsiteltiin sopimus- ja sääntöluonnosta sekä vielä sopimatta olleita kalastusoikeuksien käyttöä koskevia kysymyksiä.

Kaiken kaikkiaan neuvottelut olivat erittäin haastavat ja yhteisten näkökantojen löytäminen oli vaikeaa, sillä ratkaisuihin tuli sovittaa yhteen molempien maiden erilaiset kalastusoikeusjärjestelmät, joita on selostettu jaksossa 2.2., valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ja useiden kalastajaryhmien ristikkäiset intressit. Näistä syistä sopimuksen syntyminen ja yhteisymmärryksen saavuttaminen kesti useita vuosia