



VN/2935/2020  
VN/2935/2020-UM-100

8.9.2023

Maa- ja metsätalousministeriö

## **Luonnos Suomen ja Norjan välisen Tenojoen vesistön kalastussäännöksi ja sen allekirjoittaminen; ulkoministeriön lausunto**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta Suomen ja Norjan välisen Tenojoen vesistön kalastussäännöstä ja sen allekirjoittamisesta. Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen (SopS 42/2017) tavoitteena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen kestäväää käyttöä ja hoitoa. Sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön tarkoituksena on antaa tarkempia määräyksiä kalastusajoista, lupamääristä ja pyydysmääristä, joiden avulla kalastusteho säädetään Tenon eri kalakantojen tilaan sopivaksi. Kalastussääntö on nimestään huolimatta valtiosopimus.

Ulkoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa asiasta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Alkuperäiskansojen oikeuksien suojeleminen ja edistäminen on yksi Suomen hallituksen ihmisoikeuksiin liittyvistä painopistealueista. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus tukee saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi hallitus edistää rakentavaa vuoropuhelua ja yhteistyötä saamelaisten kanssa.

Saamelaisen alkuperäiskansan aseman ja oikeuksien osalta ulkoministeriö viittaa asiassa aikaisemmin antamiinsa lausuntoihin. Ulkoministeriö painottaa saamelaiskulttuurin suojan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, ja kulttuuri-itsehallinnon vahvistamista Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja –sitoumusten täytäntöönpanoa valvovien kansainvälisten ja alueellisten sopimusvalvontaelinten ja muiden ihmisoikeusmekanismien suositusten mukaisesti.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa perinteistä kulttuurimuotoa kalastusta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Ulkoministeriö katsoo kuitenkin, että uuden kalastussäännön tavoitteet ovat perusteltuja. Kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen edellyttää myös saamelaisten harjoittaman kalastuksen, mukaan lukien perinteisten pyydysten käytön rajoittamista. Kyse on kaikille, eli myös saamelai-

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**

Ulkoministeriö  
PL 176  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Ulkoministeriö  
Laivastokuja 3  
00160 Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

+358 2 951 6001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

+358 9 629 840

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**  
**E-mail, internet**

kirjaamo.um@gov.fi  
www.um.fi

sille, kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Rajoitustoimenpiteillä suojataan keskeisesti myös tulevien saamelais sukupolvien oikeus harjoittaa kalastuskulttuuriaan.

Ulkoministeriö pitää hyvänä kalastussäännön 1 §:n tarkoitusta edistää Tenojoen kalakan-  
tojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa sekä edistää  
saamelaiden alkuperäiskansaoikeuksia ja paikallisia kulttuuriperinteitä.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on kalastukseen liittyviä perustuslaillisia oikeuksia. Siksi  
olisi ollut tärkeää, että saamelaiset, mikäli mahdollista, tunnustetaan omana kalastusryh-  
mänään kalastussäännön 2 §:ssä ja että heille taataan ensimmäisenä kalastusoikeuksia  
loheen, kun se tulee mahdolliseksi.

Ulkoministeriö katsoo lisäksi, että lapsiluvan ikäraja tulisi nostaa 18 vuoteen. Ehdotettu  
16 vuoden ikäraja asettaisi perusteettomasti 16-18 -vuotiaat lapset huonompaan asemaan.  
Ulkoministeriö viittaa tässä yhteydessä YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista (SopS  
59 ja 60/1991). Sopimuksen 1 artiklan mukaan jokainen alle 18-vuotias on lapsi. Lisäksi  
sopimuksen 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisi-  
siä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmis-  
töryhmään tai alkuperäiskansaansa kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yh-  
dessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa  
omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Ulkoministeriö pitää myönteisenä myös ELY-keskukselle myönnettävää toimivaltaa myön-  
tää poikkeuslupia opetus- ja kulttuuriperustaiseen lohenpyyntiin. Tällä on pyritty mahdol-  
listaman saamelaiseen kalastuskulttuuriin liittyvän tietotaidon ylläpitäminen ja välittymi-  
nen sukupolvelta toiselle myös sellaisessa tilanteessa, jossa lohenkalastus ei muuten ole  
sallittua lohikantojen tilan vuoksi.

Myös esityksessä mainittu muiden lajien kalastuksen salliminen laajemmin kuin vuoden  
2017 kalastussäännössä on ulkoministeriön näkemyksen mukaan kannatettavaa.

Ulkoministeriö pitää kalastussäännön 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua uutta osallistumis-  
lupaa kannatettavana, koska se edistää mm. muualla asuvien saamelaiden mahdollisuuk-  
sia osallistua kalastukseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota  
erityisesti tämän ryhmän oikeuksiin.

Ulkoministeriö toteaa, että ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset  
olisi lohenkalastuksen sääntelyä koskevassa 5 §:ssä ollut syytä sallia lähtökohtaisesti hy-  
vin vähäinen kalastus, jos se on kalakantojen elinvoimaisuutta vaarantamatta mahdollista  
toteuttaa. Esityksessä ehdotettuja vahvoja perusoikeuksien rajoituksia on asianmukaista  
tehdä ainoastaan siinä laajuudessa, kun perusoikeuksia vähemmän rajoittavia vaihtoeh-  
toja tavoitteen saavuttamiseksi (lohikantojen suojelu ja elpyminen) ei ole mahdollista to-  
teuttaa.

Ulkoministeriö korostaa, että ihmisoikeusvelvoitteiden ja -sitoumusten täytäntöönpanoa  
valvovat kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeuselimet ovat suositelleet Suomelle saame-  
laiskulttuurin suojan, mukaan lukien perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen ja kult-  
tuuri-itsehallinnon vahvistamista.

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia saamelaiden oikeuksiin ulkoministeriö saattaa maa- ja  
metsätalousministeriön huomioon Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja  
sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) täytän-  
töönpanoa valvovan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean  
viimeisimmät Suomelle antamat suositukset (E/C.12/FIN/CO/7) maaliskuulta 2021.

Suosituksissaan komitea ilmaisee huolensa siitä, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja hyökkäykset (*incursions*) saamelaisten maille ovat heikentäneet heidän oikeuttaan ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, mukaan lukien poronhoito ja kalastus. Komitea on myös huolestunut siitä, ettei ole oikeudellista velvoitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat heidän maihinsa ja luonnonvaroihinsa.

Komitea kehottaa painokkaasti (*urges*) Suomea toimimaan saamelaisten oikeuksien loukkausten osalta, jotta saamelaiset voivat säilyttää kulttuurinsa, elämäntapansa ja perinteiset elinkeinonsa. Tältä osin se suosittelee, että Suomi arvioi nykyisten lakien vaikutusta saamelaisten oikeuksiin tehden tarvittavat muutokset.

Lisäksi komitea kehottaa vahvistamaan saamelaisten oikeudellista tunnustamista alkupe-räiskansana sekä oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi kansainvälisten normien mukaisesti.

Vastaavasti huomioon tulee ottaa kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvovan Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitean viimeisimmät Suomelle antamat suositukset (CCPR/C/FIN/CO/7) maaliskuulta 2021.

Ihmisoikeuskomitea käsittelee suosituksissaan lainsäädäntö- ja politiikkaehdotusten ihmisoikeusvaikutusten arviointia ilmaisten huolensa systemaattisen lähestymistavan puuttumisesta vaikutusarviointeihin ja niiden vähäisestä tehokkuudesta muun muassa saamelaisten oikeuksien osalta. Ihmisoikeuskomitea suosittelee vahvistamaan mekanismeja lainsäädäntö- ja politiikkaehdotusten ihmisoikeusvaikutusten arvioimiseksi ennen niiden hyväksymistä, jotta voidaan varmistaa niiden yhteensopivuus yleissopimuksen kanssa.

Ihmisoikeuskomitea ilmaisee myös huolensa heikoista kriteereistä, joita käytetään arvioitaessa toimenpiteiden, mukaan lukien kehityshankkeiden, vaikutusta saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin. Nämä epämääräiset kriteerit ovat johtaneet siihen, että viranomaiset eivät ole käyneet tarkoituksenmukaisia neuvotteluja saamelaisten kanssa saadakseen heidän vapaan tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa.

Suosituksissaan ihmisoikeuskomitea toteaa, että Suomen tulisi tarkastella voimassa olevaa lainsäädäntöään, politiikkaa ja käytäntöjä, joilla säännellään toimintaa, jolla voi olla vaikutusta saamelaisten oikeuksiin ja etuihin, mukaan lukien kehityshankkeet ja kaivannaisteollisuuden toiminta, jotta voidaan käytännössä varmistaa saamelaisten tarkoituksenmukainen kuuleminen heidän vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi.

Hallitus on raportoinut ihmisoikeuskomitealle edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanosta nopeutetussa menettelyssä 23.2.2023. Ihmisoikeuskomitea tulee arvioimaan täytäntöönpanotoimenpiteiden riittävyyttä.

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea ilmaisi (CERD/C/FIN/CO/23) touku-kuussa 2017 huolensa saamistaan tiedoista, joiden mukaan Saamelaiskäräjiä ei ole konsultoitu ennen Tenojoen kalastussopimuksen allekirjoittamista, vaikka "sopimus kaventaa merkittävästi saamelaisten perinteisiä kalastusoikeuksia". Komitea muun muassa kehottaa hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin hallitus hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Lisäksi komitea ilmaisi huolensa siitä, että saamelaisten oikeuksia perinteisiin maa-alueisiinsa ja uhanalaiseen perinteiseen kalastuselinkeinoonsa ei suojella riittävästi.

Hallitus on antanut yhdistetyn 24.-26. määräaikaisraportin rotusyrjinnän poistamista käsittelevälle komitealle elokuussa 2021, jossa se on raportoinut em. suosituksen täytäntöönpanosta.

Ulkoministeriö viittaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan toukokuussa 2022 antamaan mietintöön (PeVL 27/2022 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä.

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomiteassa on Suomen valtiota vastaan vireillä valitus numero 4377/2023, joka koskee kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artiklaa ja 26 artiklaa yksinään ja yhdessä 1 artiklan ja 2(3) artiklan kanssa. Asia koskee lohenkalastuksen määräaikaista kieltämistä Tenojoen vesistöissä ja sen vaikutuksia saamelaisen alkuperäiskansan perinteiseen lohenkalastuskulttuuriin.

Ulkoministeriö haluaa kiinnittää huomioita myös siihen, että kalastussääntöluonnos ei sisällä lainkaan loppumääräyksiä kalastussäännön voimaantulosta ja voimassaolosta. Kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa määrätään kalastussäännön voimassaolosta ja uuden kalastussäännön neuvottelemisesta. Sopimuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusta ja sen liitteitä eli myös kalastussääntöä voidaan muuttaa osapuolten välisellä sopimuksella. Muutokset tulevat voimaan sopimuksen 22 artiklassa määrättyllä tavalla eli ne tulevat voimaan toiseksi seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen diplomaattiteitse sopimuksen voimaantulolle valtiosäännön mukaan asetettujen vaatimusten täyttymisestä. Vaikka itse kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyssä sopimuksessa on edellä selostetut määräykset, ulkoministeriö olisi pitänyt hyvänä, että myös kalastussääntöluonnokseen olisi sisällytetty sen voimaantuloa ja voimassaoloa koskevat määräykset edes viittauksin edellä mainittuihin sopimuksen määräyksiin. Jos kyseiset määräykset olisi sisällytetty itse kalastussääntöön, myös niistä olisi ollut mahdollista lausua, mikä olisi ollut tärkeää eritoten kalastussäännön voimassaolon osalta, koska itse sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan määräystä on pidetty jossain määrin tulkinnanvaraisena.

Yhteenvetonaan ulkoministeriö toteaa, että rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja perusteltuja siinä määrin kuin se on kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi tarpeen. Kyse on kaikille, eli myös saamelaisille, kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Rajoitustoimenpiteillä suojataan keskeisesti myös tulevien saamelaissukupolvien oikeus harjoittaa kalastuskulttuuriaan.

Lopuksi ulkoministeriö toteaa, että kalastussääntö sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja sille tulee siten hankkia eduskunnan hyväksyntä. Kalastussäännön määräykset koskevat myös edellä kuvatusti monelta osin perustuslaissa taattuja perusoikeuksia ja näin ollen uuden kalastussäännön hyväksymisestä tehtävä hallituksen esitys tulisi ulkoministeriön näkemyksen mukaan saattaa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Lainsäädäntösihteeri

Tinja Schröder

Jakelu maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Vesa Ruusila (MMM); Tapio Hakaste (MMM); Irena Pirhonen (MMM); UM UMI-00; UM VSI-00; UM OIK-01; UM OIK-02; UM OIK-20; UM OIK-40; UM POL-03; UM POL-40; UM EUR-01; UM EUR-10; UM UE OSL

**VN/2935/2020-UM-100**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: