



LAUSUNTO
22.1.2024
Dnro: 67/D.a.2/2024

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn kalastussäännön muuttamisesta sekä Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevan lain muuttamisesta

Viite: Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö VN/2935/2020, 22.12.2023

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn kalastussäännön muuttamisesta sekä Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevan lain muuttamisesta. Tenon kalastussääntö on ollut lausuttavana 30.6.–8.9.2023, jonka jälkeen siihen on tehty muutoksia lausuntopalautteen perusteella. Tenon kalastussääntö on allekirjoitettu Norjan kanssa ja parafoitu 22.12.2023. Uusi kalastussääntö on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen vuoden 2024 kalastuskauden alkua ja nykyisen kalastussäännön voimassaoloajan päättymistä.

2. Saamelaiskäräjien näkemykset hallituksen esityksestä

2.1. Esitystä ei tule hyväksyä esitetyssä muodossa sen loukatessa saamelaisten perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia

Ehdotettu kalastussääntö ja sen voimaansaattamislaki loukkaavat saamelaisten perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia niin merkittävillä tavoilla, että niitä ei tule hyväksyä esitetyissä muodoissaan. Kalastussääntöluonnos ja sen voimaansaattamislaki eivät tosiasiallisesti toteuta valtioneuvoston lausumallaan asettamaa edellytystä saamelaisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi säännön uudistamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä ei käytännön tasolla näy perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, että kalastusrajoitukset tulisi kohdistaa ennen muuta sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen mukaista suojaa.¹ Saamelaiskulttuurille aiheutuvien vaikutusten arviointi on niin ikään riittämättömällä tasolla.

Hallituksen esityksessä on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan myös muita puutteita, joiden vuoksi esitystä ei tule hyväksyä nyt käsillä olevassa muodossa. Siinä on esimerkiksi jätetty avaamatta asioita, joilla on kriittinen merkitys, kun harkitaan sitä, onko esitys hyväksyttävissä vai ei.

¹ PeVL 5/2017 vp, s. 7–8.

Niin ikään hallituksen esitys ja kalastussäätöluonnos ovat vaikeasti ymmärrettäviä. Saavutettavuuden tulisi heijastua myös lakien ja niiden esitöiden kieleen, jotta he, joihin sääntely vaikuttaa, voivat sitä tosiasiallisesti ymmärtää.

2.1.1. Yksityiskohtaisemmat perustelut

Saamelaisille perustuslain 17.3 §:ssä turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan on yksi keskeisimmistä tekijöistä Tenon kalastusta koskevassa sääntelyssä. Saamelaisten asema perustuslain ja YK:n KP-sopimuksen suojaamana alkuperäiskansana edellyttää, että saamelaisten kalastusoikeuksien erityisasema turvataan kalastussäännössä sekä sen voimaansaattamislaissa.

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä saamelaisten kalastusoikeudet on pyritty lähinnä kolonialistisesti häivyttämään olemattomiin. Erityistä huomiota kiinnittää se, kuinka ministeriö on käyttänyt perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja tuoretta saamelaisten kalastusoikeuksiin liittyvää oikeuskäytäntöä lähinnä vain oikeuttaakseen saamelaisten kalastusoikeuksien rajoittamisen. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2022:25 on mainittu tekstissä kerran sen perustelemiseksi, miksi saamelaisten kalastusoikeuksia voidaan rajoittaa, mutta ratkaisun ydinviesti on jätetty tekstissä avaamatta.² Sen sijaan valmistelusta puuttuu täysin viimeaikaisen saamelaisten kalastusoikeuksiin liittyvän oikeuskäytännön analysointi ja sen pohdinta, mitä tuomioistuinten ratkaisut voivat mahdollisesti tarkoittaa kalastussäännön valmistelun kannalta.³

Mikäli kalastussäätö hyväksytään esitettyssä muodossa, hyväksytään samalla mekanismi, jolla saamelaisten perusoikeuksien rajoittamisesta ei olisi tarpeen säätää lailla. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisessa neuvottelussa 19.1.2024 ministeriö totesi, että Tenon lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmä toteuttaisi käytännössä sääntöluonnoksen 5 §:n mukaisen lohen viikoittaisen esiintymisen vertaamiseen Tenon vesistön lohikantojen vuosittaisessa tilaraportissa esitettyyn lohikantojen tilaan. Johtopäätökset todettaisiin pöytäkirjassa, ja ne saatettaisiin voimaan valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä menettelyyn ei jää minkäänlaista harkinnanvaraa saamelaisten oikeuksien edistämiseksi, vaan ryhmän johtopäätökset olisivat ainoa lopputulemaan vaikuttava seikka.

Saamelaiskäräjät painottaa, että perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Vaatimus lailla säätämisestä sisältää kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa sääntelytoimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Perustuslain 80 § edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Lailla on säädettävä myös perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Tällä viitataan muun muassa perusoikeussäännöksiin. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Saamelaiskäräjät painottaa, että Tenon jokisaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen kuuluvaa lohenkalastuksen kieltämistä ei voida pitää kyseisten yksilöiden oikeuteen liittyvänä vähäisenä yksityiskohtana, vaan kyse on nimenomaisesti perusoikeuden ytimeen kajoamisesta. Mikään taho pysty tällä hetkellä ennustamaan, kuinka pysyväksi lohenkalastuksen kieltö on muodostumassa,

² HE s. 57.

³ KKO:2022:25, KKO:2022:26 sekä viimeaikaiset Lapin käräjäoikeuden tuomiot koskien saamelaisten kalastusoikeuksia.

mutta säännön säännökset huomioon ottaen on kuitenkin ilmeistä, että lohenkalastuskielto tulee jatkumaan. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että jokisaamelaisen kulttuurin ytimeen kuuluva lohenkalastus on ollut kiellettyä jo kolmena edeltävänä kalastuskautena. Saamelaiskäräjien näkemyksen kielto on muodostunut jatkuvaluotoiseksi ja siinä määrin perusoikeuksien keskeiseen sisältöön kohdistuvaksi, ettei siitä voida säätää yksinomaan asetuksella. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan saamelaisten kulttuuriperusoikeuden harjoittamisen kieltäminen jatkuvalla tavalla edellyttää asian säätämisestä lain tasolla, vaikkakaan kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen kajoamisen ei tulisi Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olla mahdollista lainkaan.

Hallituksen esityksessä ei ole avattu sitä, miten meneteltäisiin ensimmäisen kalastuskauden osalta sen jälkeen, kun sääntö olisi tullut voimaan. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisessa neuvottelussa 19.1.2024 kävi ilmi, että ministeriön näkemyksen mukaan Tenon kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisia neuvotteluja kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä ei tarvitsisi käydä, koska kyseessä olisi uusi kalastussääntö. Ensimmäiselle kalastuskaudelle säännön voimaantulon jälkeen todettaisiin jollain menetelmällä, että mikä porrasmallin porras kalastuskaudelle otetaan käyttöön. Tätä menetelmää ei ole kalastussäännössä avattu. On kuitenkin ilmeistä sääntöluonnoksen säännökset huomioon ottaen, että tulevalla kalastuskaudella lohenkalastus olisi jälleen kiellettyä. Mikäli hallituksen esitys hyväksyttäisiin, hyväksyttäisiin myös erittäin suurella todennäköisyydellä ensimmäiselle kalastuskaudelle käytännössä lohenkalastuskielto.

Hallituksen esityksessä todetaan, että valmistelussa on pyritty löytämään mahdollisuuksia Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin jatkumiselle. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ehdotetut tavat (40.2 § opetuskalastuksen ja kulttuuritapahtuman poikkeamislupa, 7.3 § lapsilupa ja 7.2 § osallistumislupa) saamelaiskulttuurin jatkuvuuden turvaamiseksi ovat riittämättömiä, lähinnä näennäisiä yrityksiä saada hallituksen esitys näyttämään siltä, että saamelaisten oikeuksia on pyritty edistämään. Käytännössä ehdotettu kalastussääntö estää kuitenkin täysin saamelaisia harjoittamasta jokisaamelaisen kulttuurin ytimeen kuuluvaa lohenpyyntiä siten, kuin sitä on perinteisesti harjoitettu. Samaan aikaan kuitenkin sallitaan Tenon lohikantoihin kohdistuvaa kalastusta Norjan rannikkoalueilla, ja tämä on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan täysin hyväksymätöntä.

Saamelaiskäräjät toteaa edelleen jo aiemmin useaan kertaan lausumansa, että saamelaiset kalastusoikeuksien haltijat perillisineen tulee asuinpaikasta riippumatta tunnustaa kalastussäännön 3 §:ssä (rajajokiosuuden kalastajaryhmät) omaksi kalastajaryhmäkseen. Saamelaisilla on omaisuuden suojan lisäksi muitakin perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia, kuten oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen (PL 17.3 §) sekä itsemääräämisoikeus kieltään ja kulttuuriaan koskevissa asioissa saamelaisten kotiseutualueella (121.4 §). Koska kalastussääntöluonnoksessa ei ole omaa kalastajaryhmäänsä saamelaisille kalastusoikeuksien haltijoille, saamelaisten kalastusoikeuksien turvaaminen on pitkälti mahdotonta. Tämä käy ilmi esimerkiksi hallituksen esityksen sivulla 29, jossa todetaan, että saamelaiskulttuurin suoja pystytään ottamaan huomioon siten, että ensimmäisessä lohenkalastuksen sallimisen vaiheessa rajoitettu lohenkalastus sallitaan vain paikkakuntalaisille:

“Lohenkalastusta koskevat rajoitukset on kohdistettava perustuslakivaliokunnan lausumien mukaan ensisijaisesti sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua suojaa, eli saamelaisten oikeutta harjoittaa kulttuuriaan. Koska Tenojoella kalastuksen rajoittaminen tapahtuu jatkossakin asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti, on

ensimmäisessä lohenkalastuksen sallimisen vaiheessa rajoitettu lohenkalastuksen salliminen perusteltua vain paikkakuntalaisille. Tällöin pystytään ottamaan huomioon saamelaisen kalastuskulttuurin suoja, kun paikkakunnalla asuvista on saamelaisia yli puolet ja kalastusoikeuksien käyttäjissä osuus on vielä suurempi.”

Voimaansaattamislain 9 §:n mukaan Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvana pidetään henkilöä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on kalastuskautta edeltäneen kalenterivuoden viimeisenä päivänä ollut Utsjoki tai Inari, ja joka on tosiasiallisesti asunut Tenojoen vesistön jokilaaksojen varressa kalastuskautta edeltävän vuoden aikana vähintään seitsemän kuukauden ajan.

Saamelaiskäräjät muistuttaa, perustuslakivaliokunnan vuonna 2017 Tenon kalastussopimuksesta ja -säännöstä antamasta lausunnosta, jossa se totesi, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17.3 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Edelleen valiokunta totesi, että kyseessä ollut esitys oli ongelmallisessa suhteessa valtiosääntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmat kalastusrajoitukset oli toteutettu asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomautti, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että myöskään viimeaikaisen saamelaisten kalastusoikeuksia koskevan oikeuskäytännön mukaan asuinpaikka ei ole merkityksellinen tekijä saamelaisten kalastusoikeuksien kannalta.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan paikkakuntalaisuuteen perustuva lohenkalastuksen rajoitettu salliminen on näennäinen tapa edistää saamelaisten oikeuksia. Säännös estää edelleen muualla asuvia saamelaisia kalastusoikeuksien haltijoita harjoittamasta perinteistä kalastustaan samalla, kun se kuitenkin sallii kalastuksen kaikille paikkakunnalla kirjoilla oleville henkilöille. Säännös heikentää erityisesti niiden saamelaisten oikeuksia, jotka ovat saaneet kalastusoikeutensa esimerkiksi perintönä, mutta jotka pystyvät asumaan vain osan vuotta Tenojoen alueella. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei ole oikeasuhtaista, hyväksyttävää eikä ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavaa, että osan vuodesta muualla asuvien saamelaisten perustuslaissa turvattua oikeutta kalastukseen rajoitetaan vielä siinäkin vaiheessa, kun mahdollisuus rajoitettuun lohenkalastukseen on olemassa. Säännös ei esitetyssä muodossaan täytä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä.

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että paikkakuntalaisuuteen perustuva lohenkalastuksen mahdollistaminen johtaa siihen, että osan vuodesta muualla asuvien saamelaisten edellytykset ylläpitää saamelaista kalastusperinnettä, saamelaista elämäntapaa sekä saamelaista identiteettiä, vaarantuvat. Kun otetaan lisäksi huomioon, että 70 % saamelaisista lapsista asuu tällä hetkellä saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, voidaan kalastussääntöehdotuksen katsoa merkittäväällä tavalla vaarantavan tulevien sukupolvien yhteyden kulttuuriinsa.

Sääntöluonnoksen vaikutukset kohdistuvat edellä mainittu huomioon ottaen tosiasiallisesti voimakkaimmin juuri saamelaisten kalastusoikeuksiin. Ongelman ratkaisisi se, että saamelaiset kalastusoikeuksien haltijat perillisineen olisi oma kalastajaryhmänsä. Tällöin kyettäisiin vastuulliseen sääntelyyn, jossa perusoikeudet ja ihmisoikeudet saataisiin turvattua samalla kun ympäristövastuuta

kohdennettaisiin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien tuomaa suojaa.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on oletettavaa, että heikkotasoisesti valmisteltu kalastussääntö voimaansaattamislakeineen johtaa siihen, että useat säännökset jäävät saamelaisten osalta tehottomaksi. Saamelaiskäräjät muistuttaa vielä tässäkin yhteydessä viime aikaisesta oikeuskäytännöstä, jota ei ole haluttu ottaa valmistelussa lainkaan huomioon. Perusteluja sille, miksi asiat on ratkaistu kalastussäännössä eri tavalla kuin korkeimman oikeuden ratkaisut edellyttävät, ei ole hallituksen esityksestä luettavissa.

Kalastussääntöön ehdotetaan luotavaksi porrasmalli lohenkalastuksen asteittaiseksi sallimiseksi tilanteessa, jossa Tenon lohikannat elpyvät. Porrasmallin mukaan lohenkalastus on lähtökohtaisesti kielletty. Saamelaiskäräjät toistaa edelleen aiemman kantansa, jonka mukaan lohenkalastuksen tulisi olla saamelaisten osalta lähtökohtaisesti sallittua saamelaisen kulttuurin ylläpitämisen ja siirtämisen turvaamiseksi. Kalastusta voitaisiin säännellä ja rajoittaa sopimuksen 6 artiklan mukaisesti lohikantojen kulloisenkin tilan edellyttämällä tavalla.

Saamelaiskäräjät ei hyväksy kalastussääntöluonnoksen 19 § 1 momentin 5 kohdassa säädettyä Alakönkään ja Yläkönkään alueiden vapakalastuskieltoa, sillä se estäisi suoraan ja poikkeuksetta alueiden saamelaisten lohenkalastuksen. Saamelaiskäräjät katsoo myös, että muiden lajien kuin lohen ja merinieriän pyynnissä tulisi olla sallittua käyttää kahden käden heittovapaa (luokka 8) ja siiman paksuutta 0,36. Saamelaiskäräjät pyytää ministeriötä huomioimaan myös Saamelaiskäräjien aiemmassa lausunnossa (975/D.a.2/2023) Tenon kalastussäännöstä ja sen allekirjoittamisesta esiin tuodut seikat.

2.2. Hallituksen esitystä ei voi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä

Kullakin perusoikeudella on sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei esimerkiksi saa säätää rangaistavaksi.⁴ Perustuslakivaliokunnan mukaan tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁵ Tenon alueen jokisaamelaisten kulttuurin ydin on lohenkalastus ja se kuuluu kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Kalastussääntöehdotus ja siihen liittyvä voimaansaattamislaki liittyvät merkittävällä tavalla perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joiden myötä saamelaisten asema alkuperäiskansana edellyttää saamelaisten kalastusoikeuksien erityisaseman turvaamista.

Perustuslain 94.2 §:n mukaan ”kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.” Käsillä oleva kalastussääntöehdotus ja sen voimaansaattamislaki koskevat perustuslakia perustuslain 94.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla, kun kyse on kalastusrajoitusten suhteesta saamelaisten kulttuuriperusoikeuden turvaavaan perustuslain 17.3 pykälään.

⁴ PeVM 23/1997 vp.

⁵ PeVM 25/1995 vp, s. 95.

Perustuslain 95.2 §:n mukaan ”*lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.*” Esitetty voimaansaattamislaki koskee perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Ehdotetuille saamelaisten kalastusoikeuksien rajoituksille ei voi perustuslain mukaan antaa suostumusta tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen hyväksyminen edellyttää vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä.

2.3. Saamelaisille kalastussäännöstä koituvien vaikutusten arviointi on riittämättömällä tasolla

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ehdotetun kalastussäännön vaikutustenarviointi on puutteellista ja riittämättömällä tasolla saamelaisille ja saamelaisten kulttuurille aiheutuvien vaikutusten arvioinnin osalta. Tästä syystä saamelaisille aiheutuvat negatiiviset vaikutukset ja riskit jäävät hallituksen esityksessä pitkälti tunnistamatta ja sitä kautta ottamatta huomioon päätöksenteossa.

Hallituksen esityksen sivulla 20 on arvioitu vaikutuksia ”*saamelaisten ja muiden paikallisten asukkaiden asemaan*”. Saamelaiskäräjät näkemyksen mukaan vaikutukset saamelaisille tulee ensinnäkin arvioida erikseen muista paikallisista asukkaista. Saamelaiset on alkuperäiskansa, jolle on alkuperäiskansa-asetuksen johdosta tunnustettu oikeus omaan kieleen ja kulttuuriinsa. Tenon alueen saamelaisille kohdistuvat vaikutukset tarkoittavat vaikutuksia saamelaisille alkuperäiskansana. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ministeriölle tulisi tässä vaiheessa olla jo ilmeistä, että saamelaisille aiheutuvat vaikutukset ovat eri asia, kuin muille paikallisille aiheutuvat vaikutukset.

Toisekseen vaikutusten arvioinnin tulisi keskittyä vaikutusten arvioimiseen. Hallituksen esityksen niin sanotussa vaikutustenarvioinnissa on käytännössä arvioitu saamelaisille koituvia vaikutuksia yhden kappaleen verran, kun taas seuraavat kymmenen kappaletta perustelevat sitä, miksi saamelaisten kalastusoikeuksien rajoittaminen on oikeutettua. Saamelaisille kohdistuvien vaikutusten arviointi on edellä mainittu huomioiden hallituksen esityksessä ala-arvoista.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan vaikutusten arvioinnissa olisi tullut tunnistaa lohenkalastuksen tosiasiallisen estämisen merkittävät ja kauaskantoiset negatiiviset vaikutukset niin yksittäisille saamelaisille kuin saamelaisyhteisölle ja saamelaisten kulttuurille laajemminkin. Sen lisäksi, että lohenpyynnin estämisellä loukataan saamelaisille perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia, aiheutetaan sillä yhteisöllistä traumaa, negatiivisia vaikutuksia saamelaisten terveyteen ja hyvinvointiin sekä sosiaalisen kanssakäymisen vähenemistä. Lohenpyynnin estäminen kiihdyttää saamen kielen luonnollista käyttöympäristöä ja uhkaa osaltaan köyhdyttää saamen kielen lohenpyyntiin liittyvää terminologiaa sekä sen mukana siirtyvää perinteistä tietoa. Kyse on pelkän lohen lisäksi valtavan paljon laajemmasta kokonaisuudesta, koko Tenon alueen jokisaamelaisesta kulttuurista. Tenon lohenkalastuskiellon yhteiskunnallisia

vaikutuksia on avattu muun muassa Luonnonvarakeskuksen selvityksessä.⁶ Terveysten ja hyvinvointiin liittyviä vaikutuksia olisi voitu yleisellä tasolla selvittää esimerkiksi saamelaisten psykososiaalisen tuen yksikkö Uvjan kautta. Myös mediassa on ollut kolmen viime vuoden aikana runsaasti uutisointia lohenkalastuskieltojen vaikutuksista alueen saamelaisiin.

2.4. Kalastussäännöllä ei ole saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta

Vapaan ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumusperiaate (FPIC) on keskeinen alkuperäiskansojen kanssa käytäviä neuvotteluja ohjaava oikeusperiaate YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön mukaan. FPIC-periaate merkitsee ennen kaikkea prosessia, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, joissa alkuperäiskansaa edustavilla instansseilla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa. FPIC-periaatteen mukaan alkuperäiskansaa edustavien tahojen kanssa neuvotellaan pyrkimyksenä saada niiltä ennakkosuostumus ennen kuin ryhdytään toimenpiteisiin, joilla voi olla heikentävä vaikutus alkuperäiskansan kulttuurille ja oikeuksille. Alkuperäiskansan omalla perustellulla näkemyksellä siitä, aiheuttaako jokin toimenpide huomattavaa haittaa niiden kulttuurille, tulee olla vahva painoarvo viranomaisen lopullisessa päätöksenteossa.

Ihmisoikeusvalvontaelinten oikeuskäytännön valossa voidaan sanoa, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksyminen on johtanut siihen, että alkuperäiskansoille tunnustetaan aiempaa vahvempi oikeus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisen tulee olla sellaista, että sillä on todellisia vaikutuksia päätöksen lopputulokseen. Erityisen keskeistä itsemääräämisoikeuden näkökulmasta on päätöksenteko, joka liittyy ympäristöön ja maan- ja vesistön käyttöön suhteessa perinteisiin elinkeinoihin.

Alkuperäiskansoilla on oikeus asettaa ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa, vesiensä ja niitä koskevalla alueella esiintyvien luonnonvarojen kehittämistä tai käyttöä varten, jotka viranomaisten tulee ottaa huomioon näitä alueita koskevissa toimissa. Kansainvälisessä oikeudessa erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksymisen myötä alkuperäiskansoille tunnustetaan aiempaa vahvempi oikeus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Tällaista päätöksentekoa ovat keskeisesti esimerkiksi lakien toimeenpano ja lainsäädännön kehittäminen sekä hallinnollisten suunnitelmien ja päätösten toteuttaminen. Osallistumisen tulee olla sellaista, että sillä on todellisia vaikutuksia päätöksen lopputulokseen. Erityisen keskeisiä saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ovat oikeudelliset ja hallinnolliset toimenpiteet, jotka liittyvät heidän perinteisesti käyttämiensä maiden, vesien ja alueella esiintyvien luonnonvarojen käyttöön ja hallintaan suhteessa perinteisiin elinkeinoihin.

Kalastussääntöluonnoksen valmisteluun liittyneiden saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa maa- ja metsätalousministeriön kanssa on ollut haasteita. Neuvotteluja ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kaikissa vaiheissa käyty vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä. Maa- ja metsätalousministeriön edustajat eivät suostuneet neuvottelemaan kalastussääntöluonnoksen kaikista kohdista, vaan tiettyjen asiakohtien osalta ilmoitettiin suoraan

⁶ Tenojoen lohenkalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 103/2022: <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/552743>

ministeriön kanta, eikä siitä ollut tosiasiallista mahdollisuutta neuvotella. Näin ollen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut eivät noudattaneet aina oikeusministeriön laatimaa menettelyohjetta, FPIC-periaatetta, eivätkä hyvän hallinnon periaatteita.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Tenon kalastussopimuksen toimivuutta on arvioitu Tenojoen kalastussopimuksen toimivuuden arviointiselvityksellä vuonna 2020 ja Saamelaiskäräjien kanssa on käyty useita Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita kalastussäännön uudistamiseen liittyen⁷. Lisäksi vaikutusten arviointi –osioissa viitataan Luken vuonna 2022 julkaisemaan selvitykseen *Tenojoen lohenkalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta*⁸. Kaikesta huolimatta lopputulos osoittaa, että saamelaistoimijoita on kuultu vain näennäisesti mutta ei aidosti kuunneltu kalastussäännön ja hallituksen esityksen valmistelussa.

Saamelaistoimijoiden viestiä muutosesitysten todellisista vaikutuksista saamelaiskulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisedellytyksille ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan otettu riittävästi huomioon. Myöskään toimivien ratkaisujen etsimisessä ei ole huomioitu saamelaisten omia näkemyksiä ja ehdotuksia siitä, miten kalastusrajoitukset voitaisiin toteuttaa niin, että niistä koituvat haittavaikutukset saamelaiskulttuurille eivät olisi kohtalokkaita Tenon jokisaamelaiselle kalastuskulttuurille. Sen sijaan asiaa lähestytään, ja on myös saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa lähestytty kolonialistisella asenteella, jossa saamelaistoimijoilla kerrotaan, mikä on tällä hetkellä paras tapa suojella lohikantojen lisäksi myös saamelaisen kulttuurin harjoittamisedellytyksiä tulevaisuudessa.

3. Lopuksi

Lohenkalastus on erottamaton osa Tenon alueen jokisaamelaista kulttuuria. Kalastussääntöön valittu malli johtaa Saamelaiskäräjien arvion mukaan käytännössä useiden vuosien lohenkalastuskieltoon saamelaisten osalta jo ennestään kolmen kieltovuoden jatkoksi. Niin sanotun porrasmallin sisältämät kriteerit ovat niin tiukat, ettei saamelaisilla käytännössä olisi mahdollisuutta lohenpyyntiin. Alueen jokisaamelaisen kulttuurin ytimeen ja saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen ollaan kajoamassa useiksi vuosiksi siten, että kulttuurin ydin kielletään käytännössä täysin, ja siitä tehdään samalla rankaistavaa menettelyä.

Erityisen moitittavana Saamelaiskäräjät pitää sitä, että hallituksen esitys on valmisteltu saamelaisten näkökulmasta heikktasoisesti, ja samalla sillä ollaan kuitenkin luomassa mekanismi, jonka myötä saamelaisten perusoikeusrajoituksista Tenon lohenkalastukseen liittyen ei tarvitsisi säätää edes lain tasolla, vaikka kalastuskiellot olisivat jatkuviakin. Saamelaiskäräjät näkee ehdotetulla kalastussäännöllä ja sen voimaansaattamislailla niin suuria uhkia alueen saamelaiskulttuurin tulevaisuudelle, ettei se ole hyväksyttävissä. Saamelaiskäräjät painottaa, että säännöllä ja sen voimaansaattamislailla ei ole saamelaisten vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.

⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kalastussäännön muuttamisesta Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta, s. 5-6.

⁸ Tenojoen lohenkalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 103/2022: <https://jukuri.luke.fi/handle/10024/552743>

Merk.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Sarita Kämäräinen
elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri

Lausunnosta päätti puheenjohtaja 22.1.2024 kuultuaan 1. varapuheenjohtajaa.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut elinkeinosihtööri Laura Olsén-Ljetoff.