



Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo.mmm@gov.fi

Lausunto luonnoksesta Suomen ja Norjan väliseksi Tenojoen vesistön kalastussäännöstä ja sen allekirjoittamisesta

Viite: Lausuntopyyntö VN/2935/2023-MMM-78

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa luonnoksesta Suomen ja Norjan väliseksi Tenojoen vesistön kalastussäännöstä ja sen allekirjoittamisesta. Kalastussääntö on vuonna 2017 solmitun Tenon kalastussopimuksen liite, jolla säännellään kalastusta Tenojoella, ja jota päivitetään 5–7 vuoden välein.

Valtioneuvosto antoi Suomen neuvotteluvaltuuskunnan asettamisen yhteydessä lausuman, joka korosti lohikantojen elpymisen turvaamista sekä saamelaisten oikeuksien edistämistä. Suomen ja Norjan neuvotteluvaltuuskunnat eivät päässeet yksimielisyyteen Tenojoen vesistön uudesta kalastussäännöstä, ja nyt käsillä olevasta luonnoksesta ovat sopineet neuvotteluvaltuuskuntien puheenjohtajat. Vuoden 2023 aikana Saamelaiskäräjät ja Tenon kalatalousalue eivät enää osallistuneet kalastussääntöä koskeviin neuvotteluihin, koska katsoivat neuvotteluedellytysten kariutuneen Norjan valtion ehdottoman lohenkieltovaatimuksen vuoksi.

2. Kalastussääntöä ei tule allekirjoittaa, vaan neuvotella uudelleen

Saamelaiskäräjät katsoo, jäljempänä ilmenevin perusteluin, että ehdotettu Tenojoen kalastussääntö (myöh. kalastussääntöluonnos) loukkaa saamelaisille perustuslaissa turvattuja oikeuksia – saamelaiskulttuurin suojaa, saamelaisten omaisuudensuojaa sekä itsemääräämisoikeutta, niin merkittävillä tavoilla, ettei sitä tule allekirjoittaa. Saamelaiskäräjät esittää, että kalastussääntö neuvotellaan uudelleen.

Kalastussääntöluonnos ei toteuta valtioneuvoston lausumallaan asettamaa edellytystä saamelaisten oikeuksien toteutumisen edistämisestä. Kalastussääntöluonnoksessa ei ole riittävästi huomioitu alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia, eikä niihin liittyviä perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin alkuperäiskansana. Kalastussääntöluonnos käytännössä estäisi Tenon alueen saamelaisten oikeuden harjoittaa perinteistä kalastustaan Tenon vesistöissä. Perinteisen lohienpyynnin rajoittamisen myötä säännöllä on negatiivinen vaikutus myös saamen kielen ja saamelaisten perinteisen tiedon käyttöön ja sen siirtymiseen seuraaville sukupolville. Sääntö pienentää merkittäväällä tavalla saamen kielen luonnollista käyttöympäristöä ja uhkaa osaltaan köyhdyttää saamen kielen lohienpyyntiin liittyvää terminologiaa sekä sen mukana siirtyvää perinteistä tietoa. Saamelaiskäräjät pitää

yksittäistapauksessa organisaatiolle myönnettävää opetus- ja kulttuuriperusteista poikkeuslupaa (40 §), lapsilupaa (7 §), sekä osallistumislupaa (7 §) riittämättöminä ja näennäisinä perusteina saamelasten oikeuksien edistämiseksi kalastussäännössä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan saamelaiset kalastusoikeuksien haltijat perillisineen olisi asuinpaikasta riippumatta tullut tunnustaa kalastussäännössä omaksi kalastajaryhmäkseen, sillä 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 saamelasisten kotiseutualueella (121.4 §). Koska kalastussääntöluonnoksessa saamelaista kalastajaryhmää ei ole, saamelaisten kalastusoikeuksien turvaaminen on pitkälti mahdotonta.

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että kalastussääntöluonnoksessa ei myöskään ole huomioitu viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tehtyjä linjauksia saamelaisten kalastusoikeuksista ja saamelaiskulttuurin harjoittamisen suojasta Tenojoen vesistöissä. Korkein oikeus on vuonna 2022 antamassaan kahdessa ennakkopäätöksessään (KKO:2022:25 ja KKO:2022:26) jättänyt soveltamatta kalastamista Tenojoen vesistöissä koskevia säännöksiä perustuslain vastaisina.

Myös Lapin käräjäoikeus on 7.7.2023 antamassaan, lainvoiman saaneessa tuomiossa jättänyt soveltamatta Tenojoen kalastussäännön asuinpaikkaperiaatetta koskevan säännöksen saamelaisen osalta, koska säännös on ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattun saamelaisten kulttuurisen perusoikeuden kanssa. Tästä huolimatta kalastussääntöluonnos sisältää asuinpaikkaperiaatteen, joka säännöksen muotoilun perusteella koskee myös saamelaisia (kalastussääntöluonnoksen 3.3 §:n 1 kohta). Kyseinen säännös jäänee käräjäoikeuden ratkaisun valossa saamelaisten kalastusoikeuksien haltijoiden osalta kuolleeksi kirjaimiksi, jota tuomioistuinalaitos ei tule soveltamaan.

Tuoreen oikeuskäytännön ja perustuslain huomioimatta jättäminen kalastussääntöluonnoksessa johtaa Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tilanteeseen, jossa useat kalastussäännössä olevat rajoitukset ovat saamelaisten osalta tehottomia perustuslain vastaisina. Tällainen heikkotasoinen valmistelu ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan yhdenkään osapuolen etu. Saamelaiskäräjät painottaa, että virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118 §) ja virkamiehen on virkavastuun nojalla otettava huomioon oikeuskäytäntö sekä viimeaikaiset korkeimman oikeuden ratkaisut. Kalastussääntöluonnoksessa ei ole esitetty perusteluja sille, että asiat on ratkaistu kalastussäännössä toisin kuin korkeimman oikeuden ratkaisut edellyttävät. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslakivaliokunta on Tenon kalastussopimuksesta ja -säännöstä vuonna 2017 antamassaan lausunnossa, perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä, katsonut, että oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 § 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.¹ Edelleen valiokunta on todennut, että esityksen voidaan katsoa olevan ongelmallisessa suhteessa valtiosääntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmat kalastusrajoitukset on toteutettu

¹ PeVL 5/2017 vp, s. 7–8.

asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomauttaa, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen.

Tenon jokilaaksojen ulkopuolella vakinaisesti asuvien saamelaisten kalastusoikeuden haltijoille olisi tullut palauttaa oikeus harjoittaa jokisaamelaisten perinteisiä kalastusmuotoja. Tätä varten Saamelaiskäräjät katsoo, että Tenon kalastussäännön 3 §:n kalastajaryhmiin olisi tullut lisätä paikkakunnalta pois muuttaneet saamelaiset kalastusoikeuden haltijat ja heidän suoraan alenevassa polvessa olevat jälkeläiset siten, että heillä olisi oikeus kalastaa sekä vavalla ja vieheellä että kudotuilla pyydyksillä.

3. Huomioita yksittäisistä säännöksistä

Tenon uuteen kalastussääntöön (4 ja 5 §) ehdotetaan luotavaksi ns. porrasmalli lohenkalastuksen asteittaiseksi sallimiseksi tilanteessa, jossa Tenon lohikannat elpyvät. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan porrasmalli tulisi kääntää toisinpäin verrattuna nyt ehdotettuun: lohenkalastuksen tulisi olla saamelaisten osalta lähtökohtaisesti sallittua saamelaiskulttuurin ylläpitämisen ja siirtämisen turvaamiseksi. Kalastusta voitaisiin rajoittaa vuosittain sopimuksen 6 artiklan mukaisesti lohikantojen kulloisenkin tilan edellyttämällä tavalla.

Nyt ehdotetussa porrasmallissa Tenon vesistön eri lohikantojen viikoittaisen esiintymisen raja-arvoiksi ehdotetaan 20 ja 10 %. Saamelaiskäräjät pitää valittuja raja-arvoja liian alhaisina saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytysten turvaamiseksi. Porrasmallissa rajoitetun lohenkalastuksen sallimiseksi vaaditaan perusteettomasti, että ehdotetut raja-arvot alittuvat kahden viikon ajan. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan raja-arvojen alittumista tulisi tarkastella viikoittain. Ehdotetut raja-arvot ja niiden alittumisen vaatiminen kahden viikon ajan johtavat käytännössä lohenkalastuskiellon jatkumiseen ennakoimattomaksi ajaksi ja siten saamelaiskulttuurin harjoittamisen kieltämiseen lohenkalastuksen osalta.

Kalastussääntöluonnoksen porrasmallissa säännellään kalastusta myös tilanteessa, jossa alle 10 % joessa yhden tai useamman viikon ajan tavattavista lohista kuuluu punaisen kantaluokan lohikantoihin. Tässä sääntelyssä lohenkalastus sallittaisiin myös Norjan matkailukalastajille (3 §:n 2 momentin kohdassa 3 tarkoitetut henkilöt), mutta ei Suomen matkailukalastajille. Saamelaiskäräjät pitää tätä epäoikeudenmukaisena ja hyväksymättömänä. Porrasmallissa lohenkalastus ehdotetaan sallittavaksi aluksi kahtena päivänä viikossa kahden viikon ajan. Saamelaiskäräjät pitää ehdotettuja kalastusaikoja riittämättöminä saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytysten turvaamiseksi ja lohenkalastukseen liittyvän perinteisen tiedon ja taitojen siirtämiseksi sukupolvelta toiselle.

Kalastussääntöluonnoksen pykälissä 4 ja 5 säädettäväksi ehdotettu saaliiskiintiö (ja kalastuskiintiö) ei ole paras mahdollinen lohenkalastuksen säätelykeino. Ensinnäkin saaliiskiintiön käyttöönoton vaikutuksia saamelaiskulttuurin harjoittamiseen ei ole selvitetty. Toiseksi Tenon seuranta- ja tutkimusryhmä on suhtautunut saaliiskiintiön toimivuuteen Tenolla epäilevästi. Lohenkalastuksen säätelyyn tarjoavat paljon tehokkaammat mahdollisuudet lohenkalastuksen ajalliset rajoitukset.

Kalastussääntöluonnoksen 19 § 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin Alakönkään ja Yläkönkään alueiden vapakalastuskielto. Tämä säännös estäisi näiden alueiden saamelaisten kalastusoikeuden haltijoiden oikeuden kalastuksen harjoittamiseen totaalisesti. Kielto on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan perustuslain vastainen ja se tulisi poistaa kalastussäännöstä.

Kalastussääntöluonnoksen 23 §:n (laiton menettely) muotoilu on epäonnistunut. Ehdotetulla muotoilulla säännös ei tarjoaisi työväliteitä esimerkiksi kesällä 2023 Norjan puolen Sieiddásuolussa olleen poikkipadon tapaisen toiminnan estämiseen, koska sen ainoa tarkoitus ei ollut säilyttää kalaa tai estää sen luonnollinen liikkuminen, kuten nykyinen muotoilu edellyttäisi. Poikkipato kuitenkin haittasi Tenon lohikantoja enemmän kuin hyödytti niitä estämällä niiden nousemista Tenoon. Säännös tulisi muotoilla paremmin vastaamaan Tenon luonnonlohikantoihin kohdistuviin uhkiin.

Poikkipato esti Tenon lohien nousun tehden tyhjäksi kalastussääntöluonnoksen, joka perustuu Tenon lohien vuosittaiseen esiintymiseen ja kutukantojen tilaan Tenossa. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että maa- ja metsätalousministeriön edustajien mukaan vuoden 2022 lasketuista lohimääristä puuttuu noin 15 000 lohta (kokoluokassa 40-50 cm), koska ne ovat olleet vaikeasti havaittavia ja laskettavia. Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat luvanneet korjata tilastot syksyn 2023 aikana.² Saamelaiskäräjät painottaa, että kaikkien vuosien tilastot on tarkistettava ja tarvittaessa korjattava.

Saamelaiskäräjät muistuttaa tässä yhteydessä, että kyttyrälohi kuuluu kansainvälisen merioikeuden kutuvaltioperiaatteen mukaisiin lajeihin, joten sen kyttyrälohisaaliin jakautumisen tulee noudattaa kutuvaltioperiaatetta.

Lausuntopyynnön liitteenä olevassa muistiossa määritellään ja käytetään virheellisesti termejä *perinteiset pyyntimuodot*, *perinnepyynti*, *perinnepyydykset*, *perinteinen lohienkalastus*, *saamelaisten perinteinen kalastuskulttuurimuoto* sekä *perinteiset pyydykset*. Muistion mukaan kaikilla edellä luetelluilla termeillä tarkoitetaan ainoastaan kudottuja pyydyksiä ja niistäkin vain seisovaa verkkoa, patoa ja kulkutusta. Saamelaisten perinteistä nuottausta taas ei mainita tässä yhteydessä lainkaan. Saamelaiskäräjät painottaa, että saamelaisten perinteiseen kalastusmuotoon kuuluu myös vapa- ja viehekalastus ainakin uistimilla ja muilla vieheillä. Ainoastaan perhokalastuksen tulo Tenojoen vesistöön voidaan määrittää summittaisesti. Toisaalta Saamelaiskäräjät painottaa YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntöön tukeutuen, että saamelaiskulttuurin harjoittamisen suojan piiriin kuuluvat myös saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset harjoittamismuodot eli Tenon vesistössä myös perhokalastus.

4. Huomioita neuvottelumenettelystä

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 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.

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumusperiaatteesta (FPIC) on tullut keskeinen alkuperäiskansojen kanssa käytäviä neuvotteluja ohjaava oikeusperiaate YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön kautta. Ennakkosuostumusperiaate merkitsee ennen kaikkea prosessia, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut,

² Panu Orellin suullinen tiedonanto 12.7.2023 tiedotustilaisuudessa.

joissa alkuperäiskansaa edustavilla instansseilla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa.

Ennakkosuostumusperiaatteen 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 koskevilla alueilla 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.

Nyt käsillä olevalla Tenon kalastussääntöluonnoksella ei ole saamelaisten vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta ja saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä on ollut puutteita.

5. Lopuksi

Lohenkalastus on erottamaton osa Tenon alueen jokisaamelaista kulttuuria. Nyt lausuttavana olevalla kalastussäännöllä estettäisiin käytännössä kokonaan jokisaamelaisten kulttuurin harjoittaminen. Ns. porrasmallin sisältämät kriteerit ovat niin tiukat, ettei saamelaisilla käytännössä olisi mahdollisuutta lohenpyyntiin. Saamelaiskäräjät ei hyväksy kalastussääntöluonnosta sen loukatessa saamelaisille perustuslaissa turvattuja oikeuksia, eikä voi puoltaa säännön allekirjoittamista. Saamelaiskäräjät esittää, että kalastussääntö neuvotellaan uudelleen. Uudelleen neuvottelun yhteydessä on löydettävä nyt esitettyä tehokkaammat keinot saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi.

Saamelaiskäräjät muistuttaa lopuksi, että se on esittänyt Suomen valtiolle jo useaan kertaan myös Tenon kalastussopimuksen irtisanomista ja uudelleen neuvottelua. Sopimuksen neuvottelemineen on välttämätöntä voimassa olevan sopimuksen loukatessa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuja oikeuksia merkittäväällä tavalla sekä aiheuttaen huomattavaa haittaa saamelaisten perinteiselle kalastukselle. Uudelleen neuvottelun yhteydessä Tenon kalastukseen liittyvään sääntelyyn on kirjattava kansainvälisen merioikeuden kutuvaltioperiaate.

Saamelaiskäräjät pyytää neuvottelua kalastussäännöstä ja -sopimuksesta maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah'n kanssa.

Merk.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Sarita Kämäräinen
elinkeino- ja ympäristölakiasihteeri

Lausunnosta päätti Saamelaiskäräjien hallitus 5.9.2023.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut ma. asiantuntijaesittelijä Esko Aikio, lakiasihteeri Kalle Varis ja elinkeinosihteeri Laura Olsén-Ljetoff.