

Oikeuskansleri

kirjaamo@okv.fi

Saamelaiskäräjien kantelu oikeuskanslerille maa- ja metsätalousministeriön menettelystä liittyen Tenon lohenkalastuksen täyskieltoon ja sen valmisteluun

1. Kantelun peruste

Saamelaiskäräjät kantelee oikeuskanslerille maa- ja metsätalousministeriön menettelystä ja valmistelusta koskien Tenon pääuoman ja sivuvesistöjen lohenkalastuksen täyskieltoa, joka toteutettiin Eduskunnan hyväksymällä lailla lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (409/2022). Saamelaiskäräjät pyytää oikeuskansleria kiinnittämään erityisesti huomiota Tenon lohenkalastuskiellon valmisteluun liittyviin puutteisiin sekä maa- ja metsätalousministeriön menettelytapoihin, joiden vuoksi saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n neuvotteluja ei ole järjestetty asianmukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö ei ole arvioinut riittävällä tavalla lain vaikutuksia saamelaiskulttuuriin eikä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ole arvioitu saamelaisten näkökulmasta. Valmistelussa ei ole arvioitu riittävällä tavalla sitä, onko olemassa edellytyksiä Tenon alueen jokisaamelaisten kulttuuriperusoikeuden täydelle rajoittamiselle jo toisena vuonna peräkkäin. Myöskään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua Saamelaiskäräjien kanssa ei ole käyty oikeusministeriön neuvottelumenettelyohjeen eikä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

2. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta

Perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslaissa turvattu saamelaiskulttuurin suoja ymmärretään laajasti siten, että siihen kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, joista kalastus on yksi keskeisimmistä.¹ Saamelaisten perinteisten elinkeinojen suoja lukeutuu saamelaisten kannalta keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.² Saamelaisia koskevien perusoikeuksien tarkoituksena on luoda tosiasiallista tasaarvoa tukevia erityistoimenpiteitä ja varmistaa edellytykset alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle nykyajassa sekä tulevaisuudessa.³

1 HE 309/1993 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 17/2010 vp ja PeVL 29/2004.

2 Heinämäki 2021, s. 32. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset. Lakimies 1/2021.

3 PL 17 § lukeutuu perustuslain tasa-arvoisuusoikeuksiin. Ks. Heikki Karapuu. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 64–87 teoksessa Pekka Hallberg et al. 2011, s. 73.

Perustuslain 17.3 § ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976, myöh. KP-sopimus) kirjaukset pitävät sisällään saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan saamelaisilta ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Ihmisoikeuskomitean käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.⁴ Huomattavan haitan arviointia suoritettaessa tulee huomioida perustuslain 17.3 §:n kulttuurin kehittämisvelvoite.⁵ Kun perustuslain 17.3 §:ää tulkitaan KP-sopimuksen valossa, heikentämiskiellon huomattavan haitan kynnystä ei voida asettaa kovin korkealle.⁶ Saamelaiskäräjät huomauttaa, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellossa ei ole kyse pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n yleiskokous sekä Suomen valtio ovat vuonna 2007 hyväksyneet julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista. Julistus kokoaa yhteen muissa kansainvälisissä asiakirjoissa olevia oikeuksia ja periaatteita ilmaisten osapuolien tahtoa edistää alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumista. Julistuksen tarkoituksena on suojella ja edistää alkuperäiskansojen oikeuksia ja turvata heidän itsemääräämisoikeutensa.

Alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.”

YK:n yleiskokous on niin ikään hyväksynyt Alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjan (pääöslauselma A/RES/69/2).

Loppuasiakirjan 3 sitoumuksessa todetaan seuraavaa:

”Vahvistamme tukevamme Yhdistyneiden kansakuntien julistusta alkuperäiskansojen oikeuksista, jonka yleiskokous hyväksyi 13. syyskuuta 2007. Vahvistamme sitoutuneemme julistuksen mukaisesti, sovellettavia julistuksen periaatteita noudattaen, neuvottelemaan ja toimimaan yhteistyössä vilpittömässä mielessä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadaksemme niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin hyväksymme ja panemme täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.”

Edelleen loppuasiakirjan 20 sitoumuksessa todetaan seuraavaa:

4 Ks. esim. Poma Poma v. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, 2009 ja Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984, 1990.

5 Ks. Heinämäki 2021: Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä asioissa. Liite 2.

6 Ks. PeVL 32/2010 vp.

”Tunnustamme alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien julistukseen liittyvät sitoumukset, joiden mukaan valtiot neuvottelevat ja toimivat yhteistyössä vilpittömässä mielessä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin, alueisiin ja muihin luonnonvaroihin.”

3. Kantelun yksityiskohtaiset perustelut

3.1. Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja saamelaisten kulttuuriperusoikeus

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen täyskieltoa sekä Tenon pääuomaan että sivuvesistöihin valmisteltaessa perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ei ole arvioitu riittävällä tavalla saamelaisten ja perustuslain 17.3 §:ssä turvatussa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden näkökulmasta.

Valmistelussa ei ole otettu huomioon sitä, että lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Lohi ja sen pyynti ovat aina muodostaneet ja muodostavat yhä aineellisen perustan Tenon jokisaamelaisten kulttuurille. Lohenkalastus on erityisen merkityksellistä niille Tenon alueen saamelaisille, joiden elämä, identiteetti, hyvinvointi ja toimeentulo rakentuvat nimenomaan Tenon ja lohenkalastuksen ympärille. Tenon ja sen alueella harjoitettavien perinteisten kalastusmuotojen kautta ylläpidetään alueen jokisaamelaista kulttuuria, saamelaisten perinteistä tietoa ja lohenkalastukseen liittyvää saamenkielistä terminologiaa sekä siirretään niitä seuraaville sukupolville.

Saamelaiskäräjät painottaa, että perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Perusoikeuksia ei saa rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin (vrt. KKO 2022:25, kohta 48). Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei esimerkiksi saa säätää rangaistavaksi. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta on rajoitettu, eikä Saamelaiskäräjät pidä sitä hyväksyttävänä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kieltämällä lohenkalastus Tenon alueen kalastajasaamelaisilta sekä Tenon pääuomassa että sivuvesistöissä mitätöi perustuslaissa turvatussa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinsisällön. Lohenkalastuksen täyskielto Tenolla ja sen sivuvesistöissä tarkoittaa täyskieltoa jokisaamelaisten kulttuurin harjoittamiseen tehden kulttuurin harjoittamisesta rangaistavaa toimintaa.

Saamelaiskäräjät on erittäin huolissaan tiettyjen Tenon lohikantojen heikentyneestä tilasta ja katsoo, että lohenkalastusta oli tarpeen rajoittaa kalastuskaudella 2022 merkittävästi osana heikentyneiden lohikantojen tilan parantamista. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan rajoitusten tulee kuitenkin ensisijaisesti kohdistua sellaiseen lohenkalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaa. Saamelaiskäräjät on maa- ja metsätalousministeriön kanssa

käydyissä neuvotteluissa ilmaissut olevansa valmis siihen, että myös saamelaisten lohienkalastusta rajoitetaan merkittävästi kalastuskautena 2022.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi välttämätöntä kieltää täysin kulttuurinsa harjoittaminen kalastuskautena 2022 jo toisena vuotena peräkkäin. Tenojoen suomalais-norjalainen seuranta- ja tutkimusryhmä on viimeisessä lohokantojen tilaa koskevassa raportissaan katsonut, että Tenojoen vesistössä voitaisiin sallia hyvin rajoitettu lohienkalastus kalastuskaudella 2022. Osassa Tenon sivujoista lohikantojen tila ei tutkimusten mukaan ole heikolla tasolla ja Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole esittänyt hyväksyttävää perustelua sille, miksei saamelaisille voitaisi sallia rajoitetusti lohienkalastusta esimerkiksi näillä sivujoilla.⁷

Saamelaiskäräjät huomauttaa, että saamelaisten oikeuksien osalta kalastuslainsäädäntöön liittyen perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka kalastuslain kalastusrajoitukset ovat oikeutettuja ympäristön suojelemiseksi perustuslain 20 §:n mukaisesti, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävien ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Valiokunnan mukaan perustuslain 17.3 §:stä johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenolla olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17.3 §:n ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.⁸

3.2. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin puutteellisuus

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohienkalastuksen täyskiellon valmistelun yhteydessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu kiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Hallituksen esityksen laiksi lohienkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (HE 56/2022) perusteluiden luvussa 4.2 on arvioitu kiellon erilaisia vaikutuksia. Saamelaisia koskevia kirjauksia on yhteiskunnalliset vaikutukset -alaotsikon alla luvussa 4.2.2. Kirjauksissa kuvailaan lohienkalastuksen merkitystä alueen saamelaisille sekä tuodaan esiin saamelaisia koskevia kirjauksia lainsäädännöstä. Lohienkalastuksen täyskiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, saamen kieleen, saamelaisyhteisöön, saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen, toimeentuloon, ruokatalouteen yms. arvioidaan kuitenkin varsin niukasti.

Tenon lohienkalastukseen liittyvä kulttuuriperintö ja siihen liittyvät kulttuuriset, yhteisölliset ja sosiaaliset toiminnot ovat keskeisessä asemassa alueen saamelaisessa kulttuurissa ja elämäntavassa. Koska kyseessä on äärimmäisen raju toimi kieltää saamelaisen perinteinen elämäntapa määräajaksi jo toisena vuotena peräkkäin valtion toimesta, pitää Saamelaiskäräjät erittäin paheksuttavana, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole arvioinut lohienkalastuksen määräaikaisen kieltämisen vaikutuksia saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen asianmukaisesti. Sosioekonomisten olojen lisäksi kiellolla tulee Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteisöjen, perheiden ja yksilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Saamelaiskäräjät on kaikissa

7 Anon. 2021. Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2021. Report from the Tana Monitoring and Research Group nr 1/2021, s. 59.

8 PeVL 5/2017 vp. Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta HE 239/2016 vp.

vaiheissa painottanut, että päätöksen tulee perustua tutkittuun tietoon ja päätöksen vaikutukset on arvioitava riittävällä tavalla myös saamelaiskulttuurin osalta.

3.3. Neuvotteluprosessi ja Saamelaiskäräjien vaikuttamismahdollisuudet

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua ei ole käyty oikeusministeriön neuvottelumenettelyohjeen mukaisella tavalla (oikeusministeriön ohje liitteessä 1). Ohjeen mukaan viranomaisen tulisi muun muassa sopia neuvottelun ajankohdasta Saamelaiskäräjien kanssa mahdollisimman hyvissä ajoin ja toimittaa Saamelaiskäräjille tarvittavat aineistot ennakkoon niin, että Saamelaiskäräjillä on mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimielimissään.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen ensimmäiset neuvottelut Tenon lohenkalastuksen järjestelyistä kalastuskaudella 2022 järjestettiin 30.8.2021, 21.1.2022, 4.2.2022 ja 8.3.2022. Näissä neuvotteluissa ei kuitenkaan käsitelty vielä lohenkalastuksen täyskieltoa Tenojoen vesistössä vaan neuvotteluteemana oli hyvin rajoitetun lohenkalastuksen mahdollistaminen Tenojoen vesistössä vuonna 2022. Jo näissä neuvotteluissa ilmeni, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ollut aitoa ja vilpitöntä halua neuvotteluun. Maa- ja metsätalousministeriön edustajat esittelivät näissä neuvotteluissa omat kantansa lohenkalastuksen rajoittamisesta Tenojoen vesistössä vuonna 2022 eivätkä pyrkineetkään lähentymään Saamelaiskäräjien neuvotteluissa esittämiä näkemyksiä ja ratkaisuehdotuksia. Perustuslaissa ja hallintolaissa turvatus hyvän hallinnon näkökulmasta on merkittävää myös se, että kaikissa näissä neuvotteluissa sovittiin, että maa- ja metsätalousministeriön edustaja pitää muistiota neuvotteluista ja toimittaa laatimansa neuvottelumuistion sitten kaikille neuvotteluun osallistuneille tarkistettavaksi. Näitä neuvottelumuistioita Saamelaiskäräjien edustajat eivät ole vielä kukaan saaneet tarkistettaviksi.

Mahdollisesta lohenkalastuksen täyskiellosta Tenojoen vesistössä kalastuskautena 2022 maa- ja metsätalousministeriö kertoi tiedotusluontoisesti Saamelaiskäräjille 28.3.2022 pidetyssä neuvottelussa, joka koski Tenojoen sivuvesistöasetusta. 1.4.2022 maa- ja metsätalousministeriö pyysi Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja lohenkalastuksen täyskiellosta. Tässä yhteydenotossa maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti, että lakiesitys lohen kalastuksen kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2022 lähetetään lausunnolle 1.4.2022 ja lausuntoaika olisi 4.4.2022 asti. Samalla maa- ja metsätalousministeriö ehdotti Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvottelujen ajankohdaksi 4.4.2022. Maa- ja metsätalousministeriö ei toimittanut Saamelaiskäräjille tässä yhteydessä ennakkoon tarvittavaa materiaalia, muun muassa lakiesitystä.

Saamelaiskäräjät vastasi maa- ja metsätalousministeriölle 1.4.2022, että ”Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu tulee käydä oikea-aikaisesti siten, että neuvottelulla on aidosti mahdollista vaikuttaa asiaan, tässä tapauksessa lausuntokierrokselle lähtevän esityksen sisältöön. Samalla Saamelaiskäräjät muistutti apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta (OKV/12/21/2016), jonka mukaan neuvotteluvollisuutta oli laiminlyöty, kun neuvottelut oli käyty niin myöhään, ettei Saamelaiskäräjillä ollut aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen. Asian käsittely ei ollut hyvän hallinnon mukaista. Kun esitys lähtee lausuntokierrokselle tänään 1.4 ja Saamelaiskäräjien kanssa asiasta neuvoteltaisiin vasta maanantaina 4.4, on selvää, ettei esityksen sisältöön pystytäkään enää vaikuttamaan, eikä myöskään neuvotteluedellytyksiä ole siten olemassa”.

Lakiesityksen sisältöä koskien oikea-aikaisten asianmukaisten saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvotteluiden olisi pitänyt tapahtua hyvissä ajoin ennen kuin lakiesitys lähetettiin lausunnolle eli ennen 1.4.2022.

Saamelaiskäräjillä ei ollut näin ollen mahdollisuutta tutustua materiaaliin ennakkoon, eikä käsitellä asiaa omissa toimielimissään. Saamelaiskäräjät ei hyväksy maa- ja metsätalousministeriön

menettelytapoja ja erityisesti sitä, että Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluja ei ole järjestetty asianmukaisesti noudattaen oikeusministeriön ohjeistusta siten, että Saamelaiskäräjillä olisi ollut mahdollisuus tutustua neuvottelumateriaaleihin hyvissä ajoin etukäteen ja käsitellä asioita omissa toimielimissään.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomauttanut lausunnossaan, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotusten valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta. (PeVL 5/2017 vp).

Lakiehdotuksesta lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että neuvotteluelvoitetta ei ole nyt arvioitavan esityksen osalta täytetty asianmukaisesti sillä, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja on käyty aiemmin esityksestä, jossa oli säädetty mahdollisuudesta erittäin rajoitettuun pyyntiin. Valiokunnan mielestä neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan. (PeVL 27/2022 vp.)

Laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä rajoittaa merkittäväällä tavalla alueen saamelaisten perinteistä kalastusta, eikä kieltämiselle ole yritetty hankkia alkuperäiskansan vapaissa olosuhteissa antamaa sekä oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuvaa ennakkosuostumusta (FPIC -periaate⁹), tai edes varattu saamelaisten viralliselle edustuselimelle, Saamelaiskäräjille, todellista mahdollisuutta tulla kuulluksi ja vaikuttaa lakiesityksen sisältöön. Suomen valtion menettelyllään aiheuttamaa tilannetta on näin ollen pidettävä perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin selkeänä loukkauksena.

Saamelaiskäräjät painottaa, että Saamelaiskäräjät on joutunut jo aiemmin vuonna 2016 kantelemaan oikeuskanslerille maa- ja metsätalousministeriön laiminlyönneistä Tenojoen kalastussopimusta koskeviin neuvotteluihin liittyen. Apulaisoikeuskansleri on kantelun johdosta vuonna 2017 huomauttanut maa- ja metsätalousministeriötä nimenomaisesti siitä, että neuvottelut tulee käydä siinä vaiheessa, että lailla taattu vaikuttamismahdollisuus on aito.

Tämän johdosta maa- ja metsätalousministeriön on nyt toistuvasti laiminlyönyt asianmukaiset neuvottelut Saamelaiskäräjien kanssa ja osin samojen virkamiesten toimesta. Niinpä Saamelaiskäräjät pyytää oikeuskansleria harkitsemaan syytteen nostamista tai tutkintapyynnön tekemistä asiasta poliisille, mikäli epäilee ministeriön virkamiesten perusoikeusloukkauksiin johtaneiden edellä tarkemmin kuvattujen virheiden ja laiminlyöntien täyttävän jonkun virkarikos- tai rikkomustyypin tunnusmerkistön.

3.4. Muut hyvän hallintotavan vastaiset menettelyt

Maa- ja metsätalousministeriön valmistelemassa ehdotuksessa laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä ministeriö on antanut valtioneuvostolle ja eduskunnalle harhaanjohtavaa tietoa Tenojoen eri lohikantojen tilasta. Lakiehdotuksen yleisperustelujen luvussa 2.1 Lohikantojen tila todetaan: ”Uusimman tutkimusraportin mukaan lähes kaikissa lohikannoissa mereltä palaava lohimäärä oli niin pieni, että se alitti jo tuossa vaiheessa kestäväää poikastuotantoa kuvaavan hoitotavoitteen, eikä kalastettavaa ylijäämää ollut lainkaan.”

9 Ks. Heinämäki 2021: Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä asioissa.

Tässä yhteydessä ministeriö jättää kertomatta, että edellä kuvattu lohikantojen tila koskee Tenojoen Suomen puoleisen vesialueen osalta vain Tenojoen pääuoman ja Inarinjoen lohikantoja, ei sen sijaan Pulmankijoen, Vetsijoen, Utsjoen ja Kuoppilasjoen vesistöjen lohikantoja. Uusimman tutkimusraportin mukaan lohikannan hoitotavoite saavutettiin neljän edellisvuoden aikana Tenojoen pääuomassa vain 44 %:sesti ja Inarinjoella vain 24 %:sesti. Sen sijaan Pulmankijoen vesistössä hoitotavoite saavutettiin neljän edellisvuoden aikana 94 %:sesti, Vetsijoen vesistössä 87 %:sesti ja Utsjoen vesistössä 94 %:sesti. Vuoden 2021 osalta hoitotavoite saavutettiin Pulmankijoessa 79 %:sesti, Vetsijoessa peräti 110 %:sesti ja Utsjoessa 100 %:sesti.¹⁰ Nämä tutkimusraportin tiedot maa- ja metsätalousministeriö jätti kertomatta lainvalmistelun yhteydessä.

Maa- ja metsätalousministeriö pyrki erittäin tiukasta lainsäädäntöaikaulusta huolimatta saamaan lain lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä voimaan Tenojoen lohenkalastuskauden alkuun mennessä eli 1.6.2022. Tämän johdosta ministeriön valmisteleman lakiehdotuksen voimaantulopäiväksi ehdotettiin säädettäväksi 1.6.2022. Tällaisenaan lakiesitys myös hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa 31.5.2022.

Eduskunnan hyväksymää lakia ei kuitenkaan saatu voimaan 1.6.2022. Lain vahvistaminen oli Tasavallan presidentin esittelyssä 10.6.2022 ja silloin laki jätettiin vahvistamatta perustuslain 77 §:n 2 momentin perusteella. Asian tarkemmat perustelut ilmenevät valtioneuvoston yleisistunnon 9.6.2022 taustamuistioista.

Kun ilmeni, että eduskunnan hyväksymää lakia ei voida saattaa voimaan taannehtivasti 1.6.2022, lakiehdotus saatettiin eduskunnan käsiteltäksi lakialoitteena 1.6.2022 (LA 33/2022). Lakiehdotus vastasi sisällöltään olennaisilta osin hallituksen esitykseen 56/2022 vp sisältynyttä ehdotusta laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Eduskunnan täysistunto hyväksyi lakiehdotuksen 7.6.2022 ja Tasavallan presidentti vahvisti lain 10.6.2022 ja laki tuli voimaan 10.6.2022. Tämä viivästys lain voimaansaattamisessa johti siihen, että lohenkalastuskielto astui Tenojoen Suomen puolen vesialueilla voimaan yhdeksän päivää myöhemmin kuin Tenojoen Norjan puolen vesialueilla.

Saamelaiskäräjät pyytää oikeuskansleria kiinnittämään huomiota edellä kuvattuun lainvalmisteluun ja harkitsemaan, edustaako se hyvää säädösvalmistelua ja hyvää hallintotapaa.

Lopuksi Saamelaiskäräjät pyytää edellä todetun lisäksi, että oikeuskansleri käyttää valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n mukaista aloite oikeuttaan ja tekisi aloitteen ministeriölle Tenojoen kalastusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi siten, että kantelussa esitetyt puutteet korjattaisiin.

Merk.

Anni Koivisto
I varapuheenjohtaja



Esko Aikio
ma. asiantuntijaesittelijä

10 Anon. 2021. Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2021. Report from the Tana Monitoring and Research Group nr 1/2021, s. 6.

Kantelusta päätti I varapuheenjohtaja Anni Koivisto 19.8.2022.

Kantelun valmisteluun on osallistunut lakimiessihteeri Kalle Varis.

Lisätietoja antaa I varapuheenjohtaja Anni Koivisto, anni.koivisto@samediggi.fi, 040 415 5969

Liite 1: Oikeusministeriön neuvottelumenettelyohje. Saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelumenettely lyhyesti

Liite 2: Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöä ja maankäyttöä koskevissa asioissa. Heinämäki 2021.