



Saamelaiskäräjät  
Saamelaiskulttuurikeskus Sajos  
99870 INARI

1/4

**ASIA** Tenojoen kalastussopimuksen valmistelu

## KANTELU

Saamelaiskäräjät on oikeuskanslerille 16.11.2016 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut maa- ja metsätalousministeriön menettelyä Tenojoen kalastussopimusta koskevien neuvottelujen ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä. Kirjoituksessa katsotaan muun muassa, ettei saamelaiskäräjälain mukaisia neuvotteluja ole järjestetty asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Kirjoituksessa katsotaan lisäksi, että itse sopimuksen sisältö on monilta osin saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia loukkaava.

## SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asiassa selvityksen 12.1.2017.

## VASTINE

Saamelaiskäräjät on antanut vastineen.

## RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivalta

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Lakiehdotuksen hyväksymisestä ja sisällöstä sekä kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä päättää viime kädessä eduskunta, joka tarvittaessa selvittää, että säädettävän lain säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta on 23.2.2017 antanut lausunnon (PeVL 5/2017 vp) Tenojoen kalastussopimuksen hyväksymistä koskevasta hallituksen esi-

tyksestä (HE 239/2016 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut asiasta 9.3.2017 oman mietintönsä (MmVM 2/2017 vp). Eduskunta on 22.3.2017 hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset sekä sopimuksen. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu puuttua hallituksen esityksen tai kansainvälisen sopimuksen käsittelyyn ja sisältöön eduskunnassa eikä siihen, miten eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaansa.

## Saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvästä hallinnosta säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettava menettelystä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiosääntökäytännössä vakiintuneella tavalla tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen on siten valittava useista vaihtoehdoista menettelytavoista tai tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää hyvän hallinnon toteutumista.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllisistä tai hallinnollisista muutoksista. Neuvotteluvelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 17/1994 vp) todennut, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että saamelaiskäräjät saa riittävän ajan perehtyä neuvottelukysymykseen ja että neuvottelutilanne muodostuu muutoinkin saamelaisten edustuselimen kannalta kohtuulliseksi.

Kantelukirjoituksessa ja vastineessa todetaan, että maa- ja metsätalousministeriö varasi saamelaiskäräjille mahdollisuuden neuvotteluille vasta kun sopimus oli allekirjoitettu ja sen sisältö siis käytännössä lyöty lukkoon. Kantelussa katsotaan, että näin ollen Suomen valtio ohitti menettelyllään tärkeimmän voimassa olevan lainsäädännön saamelaisille tarjoaman mahdollisuuden vaikuttaa alkuperäiskansaa koskevaan päätöksentekoon.

Maa- ja metsätalousministeriö kävi selvityksensä mukaan saamelaiskäräjien kanssa alustavan neuvottelun Tenojoen kalastussopimuksesta ja alkamassa olevista valtiosopimusneuvotteluista jo elokuussa 2011. Maiden välisten neuvottelujen käynnistyttyä saamelaiskäräjien edustaja oli varsinaisena jäsenenä Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa. Selvityksen mukaan saamelaiskäräjillä ja paikallisilla tahoilla oli merkittävä vaikutus neuvottelujen kulkuun ja lopputulokseen. Erityisesti neuvottelujen loppupuolella virallisissa valtuuskuntien välisissä neuvottelutilaisuuksissa varattiin aikaa maiden paikallisten edustajien välisille keskusteluille myös ilman ministeriöitä. Neuvottelujen päätyttyä sopimusluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle 30.6.2016.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen mukaan ministeriö varasi saamelaiskäräjille mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukaisille neuvotteluille vuoden 2016 syyskuun alussa. Neuvottelut pidettiin 5.10.2016, joka ajankohta sopi saamelaiskäräjien puheenjohtajalle. Suomen ja Norjan väliset keskustelut tulivat selvityksen mukaan päätökseen syyskuun loppupuolella. Norja piti tärkeänä, että sopimus allekirjoitetaan mahdollisimman nopeasti. Tasavallan presidentti päätti myöntää allekirjoitusvaltuudet 30.9.2016, ja allekirjoittaminen tapahtui samana päivänä klo 16.

Ensimmäinen luonnos voimaansaattamislakiesityksestä valmistui 30.9.2016 ja se lähetettiin samana päivänä saamelaiskäräjille. Saamelaiskäräjien edustajat totesivat ministeriön selvityksen mukaan neuvotteluissa 5.10.2016, että laajaan ja monimutkaiseen voimaansaattamislakiesityksen luonnokseen oli ollut liian vähän aikaa perehtyä. Tämän vuoksi neuvotteluja päätettiin jatkaa 14.10.2016. Neuvottelu saatiin tuolloin päätökseen. Neuvotteluun osallistui saamelaiskäräjien puolelta kolme henkilöä, jotka olivat jäseniä myös Suomen neuvotteluvaltuuskunnassa. Saamelaiskäräjät esitti neuvotteluissa useita näkökohtia, jotka vaikuttivat hallituksen esityksen sisältöön. Hallituksen esitys annettiin 11.11.2016 eduskunnalle.

Saamelaiskäräjien vastineen mukaan se, minä ajankohtana neuvottelut pidettiin syyslokakuussa 2016, ei ollut enää siinä vaiheessa kokonaisuuden kannalta ratkaisevan merkityksellinen, sillä itse sopimuksen sisältö oli lyöty lukkoon jo kesäkuussa, jolloin Suomen ja Norjan neuvotteludelegaatiot olivat päättäneet sopimusneuvottelut. Vastineessa todetaan, että itse sopimuksen sisältöä koskien oikea-aikaisten asianmukaisten saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluiden olisi pitänyt tapahtua ennen Suomen ja Norjan neuvotteludelegaatioiden viimeistä kokousta, eli viimeistään toukokuussa 2016. Järjestetyssä neuvottelutilaisuudessa lokakuussa 2016 voitiin oikea-aikaisesti neuvotella ainoastaan sopimuksen kansallisen voimaansaattamislain sisällöstä, jolla ei voitu vaikuttaa varsinaisen sopimuksen suurimpiin ongelmiin juurikaan.

## Arviointi ja johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 5/2017 vp) todennut, että sen saaman selvityksen mukaan Tenojoen kalastussopimusta koskevien neuvotteluiden ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä on tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen noudattamista. Valiokunta huomauttaa lausunnossaan, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotusten valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta. Eduskunta on kuitenkin päättänyt hyväksyä ensimmäisessä käsittelyssään Tenojoen kalastussopimuksen ja sitä koskevan voimaansaattamislainsäädännön tietoisena siitä, että neuvotteluelvoite on tietyiltä osin laiminlyöty.

Katson samoin kuin perustuslakivaliokunta, että maa- ja metsätalousministeriö on tietyiltä osin laiminlyönyt saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisen. Lokakuussa 2016 pidetyissä neuvotteluissa on tosiasiallisesti kyetty neuvottelemaan ainoastaan sopimuksen voimaansaattamiseen liittyvistä kysymyksistä. Oikea-aikaiset neuvottelut itse sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi tullut pitää ennen Suomen ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Katson, ettei asian käsittely ollut tältä osin myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota saamelaiskäräjälaissa asetettuihin velvoitteisiin asianmukaisista neuvotteluista sekä hallintolain säännöksiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteista.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi