



Saamelaiskäräjät

KANTELU

Saamelaiskäräjät arvostelee oikeuskanslerille osoittamassaan 23.4.2021 oikeuskanslerinvirastoon saapuneeksi kirjatussa kantelussa maa- ja metsätalousministeriön (MMM) menettelyä Tenojen lohenkalastuksen täyskiellon valmistelussa.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan valtioneuvoston asetusta lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojen vesistössä ja valtioneuvoston asetusta Tenojen sivuvesistöasetuksen väliaikaisesta muuttamisesta ei voida saattaa voimaan.

Saamelaiskäräjät katsoo, että valmisteltaessa lohenkalastuksen täyskieltoa sekä Tenon pääuomaan että sivuvesistöihin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ei ole arvioitu riittävällä tavalla saamelaisten ja perustuslain 17.3 §:ssä turvatun saamelaisten kulttuuriperusoikeuden näkökulmasta. Valmistelussa ei ole otettu huomioon sitä, että lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen.

Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta ollaan rajoittamassa asetuksella, eikä Saamelaiskäräjät pidä sitä hyväksyttävänä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen kieltäminen Tenon alueen kalastajasaamelaisten sekä Tenon pääuomassa että sivuvesistöissä mitätöi perustuslaissa turvatun 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 on tarpeen rajoittaa tulevalla kalastuskaudella 2021 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 neuvotte- luissa ilmaissut olevansa valmis siihen, että myös saamelaisten lohenkalastusta rajoitetaan merkittävästi tulevana kalastuskautena.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi välttämätöntä kieltää täysin kulttuurinsa harjoittaminen tulevana kalas- tuskautena. Osassa Tenon sivujoista lohikantojen tila ei tutkimusten mukaan ole heikolla tasolla ja Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole esittänyt hy- väksyttäviä perusteluja sille, miksei saamelaisille voitaisi sallia rajoitetusti lohenkalastusta esi- merkiksi näillä sivujoilla. Myöskään täyskiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, saamen kie- leen, saamelaisyhteisöön, saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen, toimeentuloon, ruokatalou- teen ym. ei ole lainkaan arvioitu.

Voimaansaattamista rasittaa se, että maa- ja metsätalousministeriö ei ole arvioinut riittävästi asetusten vaikutuksia saamelaiskulttuuriin eikä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä ole ar- vioitu saamelaisten näkökulmasta. Valmistelussa ei ole arvioitu riittävästi sitä, onko olemassa edellytyksiä Tenon alueen jokisaamelaisten kulttuuriperusoikeuden täydelle rajoittamiselle. Myöskään saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua Saamelaiskäräjien kanssa ei ole käyty oikeusministeriön neuvottelumenettelyohjeen eikä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

Saamelaiskäräjät arvostelee myös MMM:n menettelyä siltä osin kuin kysymys on saamelaiskä- räjälain 9 §:ssä säädetyn neuvotteluelvoitteen täyttämisestä.

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

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen ensimmäinen neuvottelu Tenon lohenkalastuksen täys- kieltoon liittyen järjestettiin 25.3.2021. Neuvottelussa maa- ja metsätalousministeriö esitteli Saa- melaiskäräjille Norjan ehdotuksen lohenkalastuksen täyskiellosta. Maa- ja metsätalousministe- riö ei toimittanut Saamelaiskäräjille ennakkomateriaalina Norjan ehdotusta. Saamelaiskäräjät pyytää oikeuskansleria kiinnittämään huomiota siihen, että 25.3.2021 pidetty neuvottelu järjes- tettiin kahden päivän varoitusajalla, eikä neuvotteluun valmistautumista varten toimitettu ennak- koon tarvittavaa materiaalia. Saamelaiskäräjillä ei ollut näin ollen mahdollisuutta tutustua mate- riaaliin ennakkoon, eikä käsitellä asiaa omissa toimielimissään.

Maa- ja metsätalousministeriö jatkoi toimintatapaansa ja järjesti yhden päivän varoitusajalla 30.3.2021 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen jatkoneuvottelun koskien Tenon kalastussopimuksen 6 artiklan nojalla tehtäviä kalastussäännön muutoksia. Kutsu ja neuvottelumateriaalit toimitettiin Saamelaiskäräjille 29.3.2021, joten Saamelaiskäräjillä ei ollut tässäkään tapauksessa mahdollisuutta käsitellä asiaa omissa toimielimissään. Niin ikään maa- ja metsätalousministeriö järjesti 1.4.2021 yhden päivän varoitusajalla saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvottelun, joka koski muun kalan, kuin lohen kalastusta Tenolla kalatuskautella 2021. Saamelaiskäräjillä ei ollut myöskään tässä tapauksessa mahdollisuutta käsitellä asiaa omissa toimielimissään, eikä tehdä valmistelua yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa, mikä olisi ollut asian laatu huomioon ottaen tarpeellista. Kaikissa edellä mainituissa neuvotteluissa pöytäkirjanpitäjä oli maa- ja metsätalousministeriö, ja Saamelaiskäräjät ei ole vielä saanut pöytäkirjaluonnoksia kommentoitavaksi.

Edellä mainitun lisäksi Saamelaiskäräjät on 8.4.2021 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvottelua Tenon lohenkalastuksen täyskieltoa koskevista asetuseräluonnoksista ennen kuin ne lähetettäisiin julkiselle lausuntokierrokselle. Maa- ja metsätalousministeriö on 9.4.2021 vastannut Saamelaiskäräjille, että asetuseräluonnokset lähetetään lausuntokierrokselle 9.4.2021 ja ehdottanut neuvottelupäivämääräksi 14.4.2021. Saamelaiskäräjät päätti, ettei neuvottelun käymisestä ennen lausuntokierroksen päättymisestä ollut enää hyötyä, koska asetusten sisällöstä ei päästy neuvottelemaan eikä niihin päästy vaikuttamaan ennen lausuntokierrokselle lähetystä.

TIETOJEN HANKKIMINEN

Oikeuskanslerinviraston esittelijä on 23.4.2021 pyytänyt MMM:ltä lisätietoja neuvottelujen kuluista sekä syistä, joiden vuoksi neuvottelut on käyty kantelussa kuvatulla tavalla. Vastaus oikeuskanslerinviraston esittelijän tietopyyntöön toimitetaan kantelijalle tämän vastauksen ohessa. Käytettävissä ovat lisäksi olleet asetuseräluonnokset muistioineen sekä niistä annetut lausunnot, mukaan lukien oikeusministeriön lausunto.

RATKAISU

Oikeuskanslerin toimivallasta ja tehtävistä ns. listatarkastuksessa

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

Oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä (2 momentti).

Perustuslain 112 §:n mukaan jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 4 §:n (536/2011) 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aiheita epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aiheita. Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuutta. Valvonta on pääasiassa ennakollista ja sillä pyritään selvittämään päätöksiin ja päätöksentekomenettelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset jo ennen päätösten esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä.

Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksenteon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin. Esittelylistoissa havaituista epäselvyyksistä, virheistä ja puutteista otetaan välittömästi yhteyttä ministeriöiden esittelijöihin. Suurimmassa osassa tapauksia esittelijä saa esittelylistan korjattua asianmukaiseksi ennen istuntoa. Valtioneuvoston asetuksista tarkastetaan perustuslain 80 §:ssä säädetyt asetuksen antamisen edellytykset. Asetuksen antamiseen tulee olla laissa säädetty valtuutus, jonka rajoissa asetuksen säännösten tulee pysyä. Asetuksella ei myöskään saa antaa säännöksiä asioista, joista on säädettävä lailla ([oikeuskanslerin kertomus 2019](#), sivut 52-53).

Keskeisistä oikeusnormeista

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille (1 momentti).

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (2 momentti).

Suomen ja Norjan välisessä sopimuksessa kalastuksesta Tenojoen vesistöissä (SopS 42/2017), joka on saatettu voimaan lailla kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä valtioneuvoston asetuksella kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen voimaansaattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain voimaantulosta, 16 artiklan mukaan

1. Toimivaltaisten viranomaisten on erikseen tai yhdessä käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset.

2. Osapuolten on välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa. Kalastusta rajoitetaan tai se lopetetaan ainoastaan siinä laajuudessa ja sillä alueella, jolla se on välttämätöntä kalakantojen turvaamiseksi. Paikallisia tahoja ja oikeudenhaltijoita on kuultava asiasta siinä määrin kuin tilanteen kiireellisyys sen sallii.

3. Osapuolten toimivaltaiset viranomaiset laativat yhdessä menettelytavat tämän artiklan määräysten toimeenpanemiseksi. Toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa on ennalta varautumisen periaatteelle annettava suuri painoarvo.

Kalastuslain 52 §:n mukaan valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön on osaltaan huolehdittava kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon toteuttamisesta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi (1 momentti).

Vesialueella, jossa esiintyy kalalaji tai -kanta, jonka elinvoimaisuus tai tuotto on heikentynyt tai vaarassa heikentyä taikka vesialueella, joka on keskeinen kalalajin tai -kannan lisääntymisen kannalta, voidaan valtioneuvoston asetuksella:

- 1) kieltää kalastaminen tietyllä pyydyksellä tai kalastustavalla taikka rajoittaa sitä;
- 2) kieltää kalastaminen tietyssä ajankohtana tai rajoittaa sitä;
- 3) rajoittaa käytettävien pyydysten määrää;
- 4) kieltää tiettyä määrää suuremman saaliin ottaminen;
- 5) kieltää tiettyä sukupuolta tai kokoluokkaa olevien kalojen taikka sellaisten kalojen saaliiksi ottaminen, joita ei ole merkitty 75 §:n nojalla säädetyllä tavalla; sekä
- 6) antaa tarkempia määräyksiä pyydysten rakenteesta. (2 momentti)

Kalastuslain 55 §:n mukaan jos jonkin kalalajin tai -kannan lisääntyminen vaarantuu tai sen heikentyneiden kantojen suojeleminen sitä edellyttää, voidaan kyseinen kalalaji tai -kanta rauhoittaa koko maassa tai tietyllä alueella valtioneuvoston asetuksella (1 momentti).

Rauhoitetun kalan pyydystäminen, myynti ja sellaisten pyydysten käyttö, jotka erityisesti soveltuvat sen pyydystämiseen, on rauhoitusaikana kielletty. Rauhoitusaikana kielletyistä pyydyksistä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella (2 momentti).

Saamelaiskäräjistä annetun lain 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:

- 1) yhdyskuntasuunnittelua;
- 2) valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta;
- 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhtontaa; (10.6.2011/626)
- 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta;
- 5) saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä; taikka
- 6) muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. (1 momentti)

Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä. (2 momentti)

RATKAISU

Kantelussa on tuotu esille erityisesti kaksi asiaa: ensinnäkin se, että valtioneuvoston asetuksella säädettävälle kiellolle ei ole riittäviä perusteita, ja että lievempiäkin keinoja erityisesti saamelaisten osalta voitaisiin käyttää lohenkalastuksen rajoittamiseksi lohenkalastuksen täyskiellon asemesta ja toiseksi se, että saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua neuvotteluelvoitetta ei ole asianmukaisesti noudatettu.

Valtioneuvoston yleisistunnossa tänään 29.4.2021 esiteltiin maa- ja metsätalousministeriöstä kolme valtioneuvoston asetusta; asetus Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen

6 ja 7 artiklassa tarkoitetusta pöytäkirjasta, asetus lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä (kieltoasetus) Tenojoen vesistössä sekä asetus kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuve-sistössä vuonna 2021. Keskeisin sisältö asetusten muodostamassa kokonaisuudessa on se, että lohenkalastus kielletään kalastuskautena 2021.

Kieltoasetus annetaan kalastuslain 52 §:n 2 momentin ja 55 §:n nojalla. Muistiossa on todettu, ”että Norjan rajalla sijaitseva Tenojoki on yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohen lisäänty-misjoista. Tenojoen vesistön lohikantojen tilan seurannassa on havaittu vesistöön nousevien lohien määrän merkittävä pieneneminen. Vesistöön nouseva lohimäärä on laskenut alle puoleen vuoden 2018 tasossa. Myös muu Tenojoen vesistössä toteutettu seuranta viittaa siihen, että lohikantojen tilassa on tapahtunut merkittävä negatiivinen muutos” (s. 1). Muistiossa on myös kerrottu neuvotteluista, että

”Tällä asetuksella toteutettavaksi esitetty lohenkalastuksen kieltö rauhoittamalla lohi määräai-kaisesti liittyy laajempaan lohensuojelukokonaisuuteen, koska vastaavaa aikaa koskeva kieltö on tarkoitus panna voimaan myös Norjalle kuuluvalla Tenojoen alaosalla, Norjan sivujoissa Te-nojoen vesistössä sekä Norjan kansallisilla päätöksillä myös merialueella Tenovuonossa sekä Finnmarkin rannikolla Nordkappin, Lebesbyn, Gamvikin ja Berlevågin kuntien alueella.

Norjan kanssa käydyissä neuvotteluissa kävi ilmi, että osittaisilla loheen kohdistuvilla kalastus-rajoituksilla ei olisi ollut mahdollista saada yhtä hyvin koko Tenojoen vesistön lohikantojen hyö-dyntämisaluetta koskevia rajoituksia aikaan. Kalastusrajoituksista neuvoteltaessa on ollut tär-keää pitää mielessä kokonaisuus ja osapuolten tasapuolinen kohtelu siten, että rajoitukset ovat täysin samat Suomen ja Norjan puolella. Jos lohenkalastusta ei kiellettäisi kokonaan, vaan sal-littaisiin esimerkiksi edelleen saamelaisten perinnepyydysten käyttö, seurauksena olisi myös perinteisen rannikkopyynnin salliminen Norjan merialueella, missä Tenon lohikannat vaeltavat. Tämä tarkoittaisi sitä, että kalastuspaineen vähentäminen ei olisi riittävää nyt käsillä oleva ti-lanne huomioiden. Tenon lohikantojen tutkimusryhmän näkemyksen mukaan, mitä enemmän kalastusta sallitaan kalastuskautena 2021, sitä enemmän lohikantojen elpymisprosessi viiväs-tyy. Tutkimusryhmä on myös arvioinut, että lohikantojen heikko tila voimistaa niihin kohdistuvan kilpailun ja saalistuksen vaikutusta suhteessa siihen, miten ne vaikuttaisivat kestäväällä tasolla olevaan lohikantaan. Myös kalastuksen suhteellinen vaikutus heikkoon lohikantaan on suu-rempi, eli kalastajat saavat saaliiksi suhteellisesti suuremman osan jokeen nousevista kaloista, jos nousukaloja on vähän, kuin tilanteessa, missä nousukaloja on runsaasti. Kalastuksen jatka-minen lisäisi siten riskiä ongelmien pahentumisesta.

Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa pyrittiin löytämään ratkaisuja tilanteeseen muun mu-assa siten, että kalastuslupien määrää olisi rajoitettu ja kalastusaikoja olisi lyhennetty. Tasapai-noisista ja riittävästä toimenpiteistä ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen ja Norja vetosi

valtionsa velvollisuuteen noudattaa valtionsa velvollisuuteen noudattaa luonnon monimuotoisuuden hallintaa koskevaa lakia (Lov om forvaltning av naturens mangfold, LOV-2009-06-19-100), eikä siksi voisi suostua sellaisiin rajoituksiin, joissa esimerkiksi matkailijoiden vapakalastusta jatkettaisiin. Neuvotteluissa tulivat esiin erot valtioiden välillä kalastusrajoitusten kohdentamisessa. Suomessa Tenon lohta kalastetaan sekä perinteisillä kalastusmuodoilla että vapa-
välinein. Käytännössä kaikki matkailukalastuksen lupakiintiön luvat on ostettu vuosittain ja niistä on saatu hyötyä matkailuyrityksille ja lupatulojen palautusten kautta myös kalastusoikeuden omistajille. Norjassa kalastus painottuu selkeämmin perinnekalastukseen, eikä matkailukalastus ole kehittynyt vastaavalla tavalla. Olosuhteet pato- ja verkkokalastukselle Norjalle kuuluvalla Tenon alaosalla ovat parempia kuin rajajokiosuudella. Norjan matkailuluvista ei ole myyty vuosittain kuin noin puolet sille kuuluvasta kiintiöstä.

Kyseisistä syistä johtuen neuvotteluissa ei ollut mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä toimista, jotka olisivat rajoittaneet kalastusta riittävästi ja kohdelleet eri kalastajaryhmiä tasapuolisesti.”

Muistiossa on vielä todettu, että ”jos lohenkalastusta sallittaisiin joissakin Tenojoen sivuvesistöissä, se johtaisi todennäköisesti koko Tenon lohikantojen esiintymisalueen kattavien kalastusrajoitusten huomattavaan purkaantumiseen, jolloin perustuslain 20 §:n mukainen lohikannan suojelutavoite jäisi täyttymättä. Lisäksi kalastuspaineen siirtyminen Tenon pääuomasta pinta-alaltaan paljon pienempiin sivuvesiin voisi aiheuttaa vaikeasti ennakoitavaa suurta alueellista kalastuspainetta sivuvesistöissä, joka jälleen vaikuttaisi negatiivisesti lohikantojen elpymiseen.”

Oikeusministeriön lausunnon mukaan ehdotettu rajoitus estää vuonna 2021 lohenkalastuksen alueella kokonaan. Kyse on näin ollen erittäin voimakkaasta puuttumisesta eri oikeudenhaltijoiden, niin saamelaisten, muiden kalastusoikeuden haltijoiden sekä epäsuorasti myös elinkeinonharjoittajien oikeuksiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rajoitus ei kuitenkaan mitätöi oikeudenhaltijoiden oikeuksia eikä kyse näin ollen ole perusoikeuksien ytimeen menevästä rajoituksesta. Asiassa on otettava huomioon, että rajoitus on määräaikainen ja että se pitkällä tähtäimellä auttaa turvaamaan kaikkien oikeudenhaltijoiden oikeuksia. Liian vähäiset lohikantojen suojelutoimet voivat puolestaan vaarantaa kaikkien oikeudenhaltijoiden oikeuksia pysyvästi. Ehdotetun rajoituksen vaikutusten lieventämiseksi maa- ja metsätalousministeriö esittää muun kalan kalastusmahdollisuuksien lisäämistä. Oikeusministeriö katsoo, että oikeuksien rajoituksille on esitetty niiden välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä hyväksyttävyyteen kiinnittyvät perustelut. Toinen keskeinen kysymys on kalastuskiellon ja –välineitä koskevan kiellon antaminen asetuksella. Tähän voidaan katsoa olevan asianmukainen asetuksenantovaltuus kalastuslaissa, joka on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty (vaikkakin PeVL 58/2014 vp piti asetuksenantovaltuuksia periaatteellisesti ongelmallisia). Tämä asetuksenantovaltuuksien ongelmallisuus ja kalastuskiellon perustaminen asetuksen on kuitenkin kalastuslain uudistamista koskeva kysymys, eikä suoraan ehdotettaviin asetuksiin liittyvä asia”.

Kysymys on keskeisesti siitä, kuinka vakava lohikantojen tilanne on. Tästä on ilmeisesti eriäviä käsityksiä, samoin kuin siitä, mitkä keinot olisivat riittäviä tilanteen korjaamiseksi. Olen nyt käsillä olevassa yhteydessä arvioinut valtiosääntöoikeudellisesti, voidaanko asiasta säätää asetuksella. Toisekseen arvioin, onko ministeriö käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaansa lainmukaisesti ja huolellisesti arvioidessaan käsillä olevassa tilanteessa toimenpiteitään. Oikeuskanslerin toimivaltaan tai myöskään asiantuntemukseen ei kuitenkaan kuulu sinällään lohikannan tilan ja sen vaatimien toimenpiteiden arviointi.

Edellä esitettyyn nähden minulla ei ole oikeudellisesti perusteltua syytä arvioida toisin kuin maa- ja metsätalousministeriö, ja oikeusministeriö sitä, että kiellosta on päätetty säätää asetuksella, vaikka sillä kiistatta onkin merkittäviä perusoikeusvaikutuksia. Näin ollen asiassa ei ole tullut ilmi sellaisia oikeudellisia seikkoja, jotka olisivat antaneet aiheita perustuslain 112 §:n mukaiseen huomautukseen. Myöskään ministeriöiden asiassa käyttämä harkinta ei anna aiheita huomioihini.

Lohikannan huonon tilan mahdollisesti jatkuessa seuraavallakin kalastuskaudella tai sen jälkeen, maa- ja metsätalousministeriössä on syytä erittäin huolellisesti ja ajoissa arvioida, mitä toimia perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden turvaaminen silloin edellyttäisi. Nämä toimenpiteet voivat koskea myös muun muassa saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuja oikeuksia sekä alueen elinkeinonharjoittajia ja heidän elinkeinonvapauttaan. Ne voivat olla tuntuvia ja olennaisia, kuten on käsillä olevassa tilanteessa. Jatkuessaan toimenpiteet voivat muodostua siinä määrin perusoikeuksien keskeiseen sisältöön kohdistuviksi, ettei niistä enää voida yksinomaan asetuksella säätää.

Siltä osin kuin kantelussa on kysymys saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvoitteen noudattamisesta, totean seuraavaa: Neuvotteluja asiakokonaisuudesta näyttää varsin aktiivisesti käydyn 15.2.2021 lukien eri tahojen kanssa. Kantelussa esitettyjen sekä maa- ja metsätalousministeriön vastauksen perusteella on selvää, että Saamelaiskäräjien kanssa käydyt useat neuvottelut on järjestetty varsin lyhyin varoitusajoin ja ennakkomateriaaleja ei ollut toimitettu niin ajoissa, että Saamelaiskäräjät olisi ehtinyt niitä omissa toimielimissään käsitellä. Toisaalta ministeriön vastauksessa tuodaan esiin, että Saamelaiskäräjien kanta on ollut, että vuotta 2021 koskevat kalastusmääräykset tulisi sopia mahdollisimman pian ja sen kanta yhdessä kalastusoikeuden haltijoiden kannan kanssa vaikutti siihen, että lisäaika kalastusmääräyksistä Norjan kanssa sopimiselle asetettiin mahdollisimman tiiviiksi. Pidempi aika, johon Norja olisi ollut valmis, olisi mahdollistanut paremman ennakkoinnin.

Totean vielä, että kysymyksessä ei nyt ole ollut sen kaltainen tilanne, joka on ollut esillä apulaisoikeuskanslerin päätöksessä dnro OKV/12/21/2016. Ratkaisussa oli kysymys siitä, että maa- ja metsätalousministeriö varasi saamelaiskäräjille mahdollisuuden saamelaiskäräjälain mukai-

sille neuvotteluille Tenojoen kalastussopimuksesta syyskuussa 2016. Neuvottelut pidettiin loka-kuussa sen jälkeen, kun kalastussopimus Suomen ja Norjan välillä oli jo allekirjoitettu. Tämän menettelyn apulaisoikeuskansleri katsoi olevan neuvotteluelvoitteen laiminlyönti, eikä asian käsittely ollut myöskään ollut hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista.

Edellä esitettyyn nähden katson, ettei minulla ole aihetta epäillä maa- ja metsätalousministeriön menetelleen asiassa tältä osin lainvastaisesti.

Huomiota kuitenkin kiinnittää maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa se, että siinä tuodaan esiin ”oikeuskanslerin ennakoarvio koskien lohenkalastuksen kieltämistä”. ja että neuvotteluissa pahoiteltiin aikataulun tiukkuutta, sekä kerrottiin, että oikeuskanslerin ennakoarvion jälkeen asiassa voidaan edetä Norjan suuntaan vastaamalla Norjan ehdotukseen”. Tästä voi syntyä sellainen virheellinen käsitys, että oikeuskansleri olisi ollut mukana lohenkalastuskiellon valmistelussa. Tällaisten käsitysten syntymistä on syytä välttää.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyistä syistä kantelu ei ole johtanut muihin toimenpiteisiin kuin että toimitan päätökseni myös maa- ja metsätalousministeriölle tiedoksi ja huomioon otettavaksi. Viittaan päätöksessäni esittämiini näkökohtiin lohenkalastuskiellon mahdollisesta jatkamisesta sekä oikeuskanslerin toimivallasta ja tehtävistä, joihin ei kuulu osallistuminen ministeriöissä tapahtuvaan valmisteluun.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku