



TENON VESISTÖN PAIKALLINEN HALLINTO

SELVITYS
Tenon vesistön
hallinnon
nykytilanteesta

Arvil
28.4.2025

Sisällys

1. Taustaa	2
2. Tenon vesistön kalastushallinto kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla	3
2.1. Hallinto kansallisella ja alueellisella tasolla	3
2.1.1. Norjassa	3
2.1.2. Suomessa	4
2.2. Paikallisella tasolla Norjassa ja Suomessa	4
2.2.1. Tenon vesistön kalastushallinto (TF)	4
2.2.2. Tenon kalatalousalue	6
2.2.3. Osakaskunnat	7
2.3. Oikeuksien haltijat	8
2.3.1. Kalastusoikeudet Norjassa	8
2.3.2. Kalastusoikeudet Suomen puolella ja korkeimman oikeuden päätökset	8
2.3.3. Loma-asuntojen omistajat	10
2.4. Saamelaiskäräjien rooli	11
2.4.1. Saamelaiskäräjät Norjassa	11
2.4.2. Saamelaiskäräjät Suomessa	12
2.5. Asiantuntijaelimet	13
3. Nykyinen (paikallinen) hallinto käytännössä	14
3.1. Tenon kalastussopimus, Tenon yhteinen kalastussääntö ja vuosittain lohenkalastuksen aloituksen yhteydessä käytävä neuvotteluprosessi	14
3.2. Tenon seuranta- ja tutkimusryhmä	15
3.3. Tenon lohikantojen hoitotyöryhmä	15
3.4. Sopimuksen paikallinen seurantaryhmä	16
3.5. Tenon lohikantojen hoitosuunnitelma 2020 ja sen uudistaminen – esimerkkejä haasteista	16
4. Tässä selvityksessä tunnistetut Tenon vesistön hallintoon liittyvät haasteet – jatkotoimenpiteet	18
4.1. Hallinnon tavoite on osittain epäselvä, hallinto on hajanaista ja vaikeasti ymmärrettävää – ja paikallisen tason vaikutus valtion tason toimenpiteisiin vaikuttaa vähäiseltä	18
4.2. Erilaiset näkemykset haasteista rajan eri puolilla – yhteistyöhalukkuutta on, mutta muodolliset yhteistyö- ja viestintäprosessit puuttuvat	19
4.3. Jatkotoimenpiteet	20
Lähteet	21
Liitteet	23

1. Taustaa

Norjan Saamelaiskäräjien (Sametinget) kokous käynnisti viime vuonna hankkeen ”Tenon vesistön paikalliset hallintomallit”, jonka tavoitteena on selvittää mahdollisuuksia Tenon vesistön paikalliseen, kokonaisvaltaiseen ja rajat ylittävään hallintoon.

Hankkeen taustalla oli Norjan Saamelaiskäräjien vuonna 2021 julkaisema raportti *Diddi, luosjuolgi, goadjin ja duovvi*, jossa käsiteltiin jokien ja meren lohikannan hallintoa ja jonka Saamelaiskäräjien hallitus sitoutui Beaveálgu-julistuksessaan panemaan täytäntöön. Työ perustuu myös Norjan totuus- ja sovintokomission raporttiin, jossa Tenon lohenkalastusta ja saamelaiskulttuuria käsitellään erillisenä lukuna.

Norjan Saamelaiskäräjät on tilannut Arvil Oy:ltä lyhyen perusselvityksen, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia lisätä Tenon vesistön paikallista hallintoa. Arvilin arvion mukaan tavoite on mahdollista saavuttaa vaiheittain. Tässä selvityksessä esitetään nykytilanne: kuka vastaa hallinnosta tällä hetkellä, millä perusteella ja mitä nykyisessä hallinnossa pidetään haasteellisena. Lopuksi esitetään ehdotus jatkotoimenpiteistä.

Arvilin konsulttien Piia Nuorgamin ja Kati Eriksenin työtä johtivat Norjan Saamelaiskäräjien puolelta osastonjohtaja Magne Svineng, vanhempi neuvonantaja Elle-Risten Wigelius elinkeinojaostosta ja neuvonantaja Vegar J. Bæhr ARVU-jaostosta, jossa käsitellään alueellisia ja yhteisiä oikeuksia. Arvil ja Saamelaiskäräjät pitivät työkokoukset 22.1. ja 30.1.2025. Arvil lähetti kaksi tekstiluonnosta, joista Saamelaiskäräjät antoi palautetta, ja luonnoksia kommentoitiin myös 18.2. ja 23.4.2025 pidetyissä kokouksissa. Arvil on hyödyntänyt työssään keskeisimpiä taustatietoja, kuten lakeja, aiempia selvityksiä ja asiakirjoja, joita Norjan Saamelaiskäräjät on toimittanut.

Saamelaiskäräjät lähetti tammikuussa 2025 keskeisille toimijoille sähköpostitse tiedotteen tästä työstä ja pyysi toimijoita nimittämään edustajansa haastatteluun. Konsultit haastattelivat Tenon kalatalousalueen, Luonnonvarakeskuksen, Utsjoen kunnan, Suomen Saamelaiskäräjien ja Tenon kalastushallinnon (TF) edustajia. Haastatellut asiantuntijat edustavat itseään, eikä heidän esittämiään näkemyksiä pidä tulkita organisaatioiden virallisiksi kannoiksi. Asiantuntijat antoivat myös pohjatietoja hallinnon käytännön toteutuksesta.

Selvitys antaa mahdollisimman tiiviissä muodossa kokonaiskuvan hallinnon nykytilanteesta. Työn aikana ei ole ollut mahdollista tehdä perusteellista analyysia tai tarkastella hallintoa yksityiskohtaisesti. Tekstissä on kuvaus tärkeimpien toimijoiden rooleista ja yhteistyöstä, ja se antaa strukturoidun käsityksen keskeisistä nykyiseen hallintoon osallistuvista osapuolista ja hallintoa koskevista asiakirjoista. Liitteissä on lisätietoa ja täydentäviä taulukkoja eri toimijoiden rooleista, lainsäädännöstä ja lähdeluettelo. Teksti ja rakennekaavio sisältävät vain tämän työn kannalta keskeiset toimijat. Selvityksessä käsitellään Tenon vesistön pääuoman lohi- tai kalastushallintoa.

Tässä vaiheessa hallinnon käsitteen merkitys on osa tämänhetkisiä haasteita. Sitä käsitellään tarkemmin haasteita koskevassa osassa. Tekoälyä (AI) on käytetty asiantuntijakonsultin ohjauksessa

työkaluna tietojen analysointiin ja tekstisisällön muotoiluun joissakin tämän selvityksen osissa.¹

2. Tenon vesistön kalastushallinto kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla

2.1. Hallinto kansallisella ja alueellisella tasolla

2.1.1. Norjassa

Norjan lohi- ja sisävesikalastusta ym. koskevassa laissa (Lov om laksefisk og innlandsfisk mv.) säädetään, miten kalakantoja hoidetaan ja käytetään sekä kuka siitä vastaa. Lain 6 §:ssä säädetään kalastushallinnon järjestämisestä kyseisen lain mukaan.

Ilmasto- ja ympäristöministeriö (Klima- og miljødepartementet) on Norjan ylin kalastushallinnosta vastaava viranomainen. Ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kalastushallinnon toteuttamisesta ja kalastukseen liittyvien asioiden käsittelystä. Ilmasto- ja ympäristöministeriöllä on keskeinen rooli Tenon kalastussopimusta koskevissa neuvotteluissa, ja se johtaa sekä koordinoi neuvottelujen valmisteluja ja toimii Norjan valtuuskunnan pääneuvonantajana.

Norjan ympäristövirasto (Miljødirektoratet) on Norjan makean veden kalastushallinnosta vastaava keskusviranomainen. Virasto panee täytäntöön hallituksen ja ministeriön päätöksiä ja toimii neuvonantajana kalastushallintoon liittyvissä asioissa. Sillä on vastuu myös vieraslajien, kuten kyttyrälohen, hävittämisestä. Ympäristövirasto valvoo, että Tenon vesistön kalastushallinto (TF) noudattaa lainsäädäntöä paikallisella tasolla.

¹ Tekoälyä on käytetty Arvilin tekoälyä koskevien periaatteiden mukaisesti. Arvil käyttää tekoälyä aina ihmisen ohjaamana, eikä sitä käytetä itsenäisten päätösten tekemiseen. Tekoälyn käytön tarkoituksena on asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen ja palvelujemme parantaminen. Käytössä kunnioitetaan moninaisuutta ja ihmisoikeuksia sekä saamelaiskulttuurin erityispiirteitä. Tekoälyn käyttö on avointa ja voimassa olevan lainsäädännön mukaista, mukaan lukien tietosuojalainsäädäntö. Arvilin konsultit vastaavat täysin tekoälyn käytöstä ja sen seurauksista.

² § 6. *Kalastushallinto*. Kalastushallinnolla tarkoitetaan tässä laissa seuraavia tahoja: a. Ministeriö; b. Ympäristövirasto c. Maaherrat; d. Maakunnat; e. Kunnat. Kuningas voi antaa tarkempia sääntöjä erityiselinten perustamisesta anadromisten lohikalojen hallintoa varten. Ministeriö antaa tarkempia sääntöjä kalastushallinnon toiminnasta ja asioiden käsittelystä. Ministeriö voi määrätä, että maakunnat ja kunnat vastaavat tietyistä lakisääteisistä tehtävistä yhdessä. Määräyksessä voidaan myös vahvistaa valtiollinen valitustoimielin, johon voi valittaa lain perusteella tai siihen liittyen tehdyistä päätöksistä.

2.1.2. Suomessa

Kalastushallinnosta säädetään Suomessa kalastuslaissa (379/2015) ³, jolla säädetään kalavarojen kestävästä käytöstä ja suojelusta. Laissa säädetään muun muassa saalisrajoituksista, kiintiöistä ja rauhoitusajoista. Lisäksi Suomi noudattaa EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa. Lain 19 §:ssä säädetään kalatalousviranomaisista.

Maa- ja metsätalousministeriö on Suomen ylin kalatalousviranomainen. Maa- ja metsätalousministeriö on Suomen valtion vastuutaho Norjan kanssa käytävissä sopimusneuvotteluissa ja edustaa Suomen hallitusta. Ministeriö sopii Norjan toimivaltaisen viranomaisen kanssa Tenon seuranta- ja tutkimusryhmän mandaatista, Tenon lohikantojen hoitotyöryhmän toimeksiannon sisällöstä sekä nimittää edustajansa molempiin ryhmiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on Suomessa alueellinen kalastuksesta vastaava viranomainen. Se valvoo ja edistää kalakantojen vastuullista käyttöä ja hallintaa, käsittelee lupia ja avustuksia, valvoo kalastuksen säätelyä sekä tekee tutkimus- ja kehitystyötä yhteistyössä muiden tahojen, kuten Luonnonvarakeskuksen (Luke) ja Metsähallituksen kanssa. Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus myös panee täytäntöön Tenon kalastussopimusta, osallistuu kalastussääntöjen laatimiseen, käsittelee poikkeuslupahakemuksia, tiedottaa kalastuksen säätelystä ja kalastusluvista sekä hallinnoi Gyrodactylus salaris -lohitäin torjuntaa.

2.2. Paikallisella tasolla Norjassa ja Suomessa

2.2.1. Tenon vesistön kalastushallinto (TF)

Tenon vesistön kalastushallinto (TF) on itsenäinen erikoiselin, joka on perustettu vuonna 2011 Tenosta annetulla määräyksellä⁴ ja joka hallinnoi kalastusoikeuksia Norjan puolella Tenon vesistössä ja sen sivujoissa, joihin lohi nousee. Hallinnon perustamisen tarkoituksena oli varmistaa paikallisen väestön ja etenkin jokiranta-/jokisaamelaisten perinteiset erityiset kalastusoikeudet, jotka perustuvat pitkäaikaiseen käyttöön ja paikallisiin tapoihin. TF:n tehtäviin kuuluu sekä julkis- että yksityisoikeudellisia tehtäviä, ja se on esimerkki paikallisesta hallinnosta.

³ Kalastuslaki (379/2015), <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150379>

⁴ Määräys Tenon kalakantojen ja kalastuksen paikallisesta hallinnosta Finnmarkissa (Forskrift om lokal forvaltning av fisk og fisket i Tanavassdraget, Finnmark), FOR-2011-02-04- 119

Tenon vesistön hallinto perustuu historiallisiin säädöksiin, kuten Tenon vuonna 1888 annettuun lakiin,⁵ jossa vahvistettiin verkkokalastusoikeus, ja Tenon vuonna 1911 annettuun lainsäädäntöön,⁶ joka ohjaa kalastusoikeuden käyttöä. TF perustettiin pitkän oikeudellisen ja hallinnollisen prosessin jälkeen. Finnmarkia koskevan lain⁷ 28 §:ssä vahvistettiin vuonna 2005 paikallisväestön metsästys- ja kalastusoikeudet lainsäädännön, vakiintuneen käytön ja paikallisten tapojen perusteella. Tenon osalta päätettiin kuitenkin aloittaa erillinen prosessi, joka tähtäsi kalastushallinnon perustamiseen. Norjan ympäristöministeriö perusti vuonna 2008 Tenon lautakunnan, ja sen ehdotuksesta tehtiin uusi käytäntö kalastuksesta Tenon vesistössä.

Tenon vuonna 2011 annetussa laissa säädetään kalastuksesta Tenon vesistössä ja sen kalavarojen paikallisesta hallinnosta. Sen säännökset koskevat kalastusoikeuksia, kalastuskautta ja -menetelmiä, saaliskiintiöitä ja ympäristön suojelua.

TF:llä on oikeus osallistua Tenon vesistön kalastuksen säätelyä koskeviin valmisteluihin ja neuvotteluihin. TF:n tehtäviä ovat kalastuksen järjestäminen, kalastuslupien myöntämien, saaliiden kirjaaminen ja seuranta, lokikantojen seuranta sekä kestävyiden arviointi. TF on myös osallistunut Tenon vesistön lohikantojen seurantaan. TF huolehtii monista aiemmin valtion viranomaisille kuuluneista tehtävistä, jotka hoidetaan nykyään paikallisesti.

TF:n sääntöjen mukaan lohikantaa on hallittava kestävästi perinteisen ja tieteellisen tiedon perusteella.⁸ Pääasiallinen tavoite on pitää Tenon vesistö luonnollisena ja elinvoimaisena siten, että se voi tukea paikallista elämää ja paikallista kulttuuria, erityisesti joenranta-/jokisaamelaisten kulttuuria. Luonnonvarojen käyttöä ohjaa periaate, että luonnonvaroja on hoidettava paikallisen väestön ja tulevien sukupolvien eduksi.

TF:n hallituksessa on yhdeksän jäsentä. Verkkokalastusoikeuden haltijat eli niin sanotut lohiluvan haltijat valitsevat yleiskokouksessa viisi jäsentä. Tenon ja Kaarasjoen kunnat nimittävät kumpikin kaksi vapakalastusjäsentä. TF:n hallinnossa työskentelee kaksi vakituista työntekijää: hallintopäällikkö ja biologian asiantuntija. Lisäksi jokaiselle kalastuskaudelle palkataan määräaikaista asiantuntijoita, jotka osallistuvat vapakalastuksen valvontaan ja kutulohien laskentaan. Ympäristövirasto valvoo, että TF noudattaa lainsäädäntöä ja sääntöjä.

⁵ Laki kalastusoikeudesta Tenon vesistössä Finnmarkin alueella (Lov om Retten til Fiskeri i Tanavassdraget i Finmarkens Amt.), LOV-1888-06-23-1

⁶ Määräys kalastusoikeuden harjoittamisesta Tenon vesistössä, Finnmarkissa (Forskrift om fiskerettens utøvelse i Tanavassdraget, Finnmark), FOR-1911-04-01-2

⁷ Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark (Finnmarksloven) (Laki Finnmarkin maaperään ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeussuhteista ja hallinnosta (Finnmark-laki)), LOV-2005-06-17-85

⁸ Tenon vesistön kalastushallintoa koskevat säännöt. Hyväksytty TF:n kokouksessa 28.2.–1.3.2019.

2.2.2. Tenon kalatalousalue

Tenon kalatalousalue on Lapin ELY-keskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön alainen julkisoikeudellinen yhdistys. Se on yksi Suomen 118 kalatalousalueesta, jotka perustettiin kalastuslain nojalla vuonna 2019.⁹

Kalatalousalueen tarkoituksena on kehittää kalataloutta ja edistää kalavarojen kestäväää käyttöä. Tenon kalatalousalueen erityisenä tehtävänä on lisäksi varmistaa Tenon laakson asukkaiden ja heidän jälkeläistensä perinteinen oikeus kalastaa. Tenon kalatalousalue kattaa Suomen puolella Tenon ja sen sivujoet, kuten Utsjoen ja Inarijoen vesistöt. Tenon kalatalousaluetta hallinnoidaan Utsjoen kunnantalolta käsin. Kalatalousalueen palveluksessa on yksi osa-aikainen työntekijä ja kesällä kalastuslupien myyjiä sekä kalastuksenvälittäjiä. Kalatalousalueen toimintaa rahoitetaan kalastushallinnon määrärahoilla, projektirahoituksella sekä kalastuslupien ja kalatalousaluelupien tuotoilla.

Tenon kalatalousalueen jäseniä ovat alueen kalastusoikeuden haltijat sekä valtakunnalliset kalastusalan järjestöt. Tenon kalatalousalueen hallinnoinnista vastaavat yleiskokous, hallitus ja toiminnanjohtaja. Kalatalousalueen ylintä päätösvaltaa käyttää yleiskokous, johon saamelaiskäräjät ja tietyt luonnonsuojeluyhdistykset voivat nimetä edustajan. Jäsenten äänioikeus määräytyy vesialueen koon mukaan. Saamelaiskäräjien edustajalla on yleiskokouksessa puheoikeus, mutta ei äänioikeutta. Saamelaiskäräjien osallistuminen on erityisyys, joka kuvastaa alueen merkitystä saamelaisen kalastuskulttuurin säilyttämisen kannalta. Yleiskokouksen tehtäviin kuuluvat käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksyminen, hallituksen valitseminen ja korvausvarojen jakaminen vesialueen omistajille.

Hallituksessa on seitsemän jäsentä, joiden toimikausi on kolme vuotta. Hallituksen tehtävänä on yleiskokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelu ja päätösten täytäntöönpano, kalastuksenvälittämisen järjestäminen ja tavoitteiden saavuttamisen seuranta. Hallitukselle vastaava toiminnanjohtaja hoitaa kalatalousalueen päivittäistä hallintoa ja huolehtii esimerkiksi kirjanpidosta, varainhoidosta ja kalastuslupien hallinnoinnista. Kalatalousalueen päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Tenon kalatalousalue vastaa erityisesti Tenon kalastuslupien myynnistä ja veneiden rekisteröinnistä. Kalatalousalue järjestää kalatalousalueen kalastuksenvälittämisen, seuraa kalakantojen tilannetta ja jakaa omistajakorvaukset vesialueen omistajille. Kalatalousalueen muista tehtävistä on säädetty kalastuslainsäädännössä. Yksi keskeinen tehtävä on käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen. Suunnitelmassa on esitettävä kalastuksen järjestämistä koskeva ohjaus ja vesistöalueella tehtävät hoitotoimenpiteet. Tenon kalatalousalue on sen vuoksi laatinut Tenon kalatalousalueen hoito- ja käyttösuunnitelman, joka hyväksyttiin vuonna 2021. Tenon kalatalousalueen hoitosuunnitelman mukaan suunnitelma

⁹ Kalastuslaki 379/2015

tukee Tenon lohikantojen hoitosuunnitelmaa, joka laadittiin vuonna 2020. Tenon kalatalousalue valitsee kaksi edustajaa Tenon kalakantojen hoitotyöryhmään. Tenon kalatalousalue osallistuu myös Tenon vesistön kalakantojen hoitosuunnitelman laatimiseen yhteistyössä Luonnonvarakeskuksen ja ELY-keskuksen kanssa.

Kalastussäännön 40 §:n mukaisesti Tenon kalatalousalue lausuu ELY-keskukselle poikkeusluvista opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten.

2.2.3. Osakaskunnat

Osakaskunta¹⁰ on vesistön yhteinen hallinnollinen yksikkö, joka vastaa kalastusoikeuksien järjestämisestä ja oman vesialueensa käytöstä. Osakaskuntaan kuuluvat ne kiinteistöjen¹¹ omistajat, joilla on osuus yhteiseen vesialueeseen. Yhteinen vesialue voi kuulua yhdelle kiinteistölle tai usealle kiinteistölle yhdessä. Osakaskunnan osakkaaksi pääsee ostamalla kiinteistön, jolla on osuus yhteiseen vesialueeseen. Kiinteistön osuus vesialueeseen liittyvistä oikeuksista riippuu siitä, miten oikeudet on ajan mittaan jaettu. Omistajan kalastusoikeuksien määrä riippuu osakasluvun määrästä. Osuudet on merkitty Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteriin.

Osakaskunta voi myöntää kalastuslupia, päättää kalastuksen järjestämisestä, hallinnoida vesialuetta ja tehdä sopimuksia esimerkiksi vesistön vuokraamisesta. Osakaskunnan toimintaa säädellään kalastuslaissa (379/2015) ja yhteisalueissa (758/1989), ja sen tehtävänä on edistää kestävää kalastusta ja vesialueen hallintaa. Osakaskunnat voivat liittyä yhteen suuremmiksi yksiköiksi hallinnoinnin helpottamiseksi ja vesialueiden hyödyntämisen tehostamiseksi. Osakaskunnalla on myös oikeus päättää, että myöntääkö tutkimuslupia omalle vesialueelleen.

Tenon Suomen puolella on kahdeksan osakaskuntaa, joista neljän vesialue on niin laaja, että niillä on oikeus äänestää Tenon kalatalousalueen yleiskokouksessa. Nämä osakaskunnat ovat Nuorgam, Vetsikko, Kirkonkylä ja Outakoski.

¹⁰ Suomessa on yli 20 000 osakaskuntaa. Osakaskunta voi olla järjestäytynyt, jolloin osakaskunnalla on säännöt ja pidetään sääntöjen mukaisia kokouksia, tai järjestäytymätön, jolloin kokoonnutaan tarpeen mukaan kenen tahansa osakkaan kutusmana. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (AVI) hoitaa yhteisalueain mukaisten osakaskuntien sääntöjen vahvistamisen kaikkien aluehallintovirastojen alueella.¹¹ Kiinteistö on itsenäinen omaisuusyksikkö, joka on merkitty kiinteistörekisteriin ja jolla on kiinteistötunnus. Kiinteistön voi esimerkiksi ostaa, myydä ja antaa vuokralle.

2.3. Oikeuksien haltijat

2.3.1. Kalastusoikeudet Norjassa

Tenosta annetun lain 4 §:n mukaan sillä, joka korjaa vuodessa vähintään 2 000 kg heinää tai vastaavan määrän muuta karkeaa rehua ja omistaa tai vuokraa tilaa ja asuu tilalla tai sellaisen tilan lähellä, joka on alle kahden kilometrin päässä joen rannasta, on oikeus kalastaa kaikkia kalalajeja kaikilla sallituilla kalastusvälineillä Tenon vesistössä. Kalastusoikeus koskee yhtä kotitalouden jäsentä. Jos useat henkilöt harjoittavat kalastukseen oikeuttavaa maanviljelyä, vain yhdellä heistä on oikeus kalastaa verkolla.

Tenosta annetun lain 5 §:n mukaan Tenon ja Kaarasjoen kuntien asukkailla sekä Kautokeinin Tenon lohisivujokien alueella asuvilla on oikeus ostaa vapakalastuslupa alennettuun hintaan. Tenon vesistön kalastushallinnon (TF) sääntöjen 10 §:n mukaan vapakalastusoikeus perustuu tapaoikeuteen¹². Jokilaakson asukkailla, joilla ei ole oikeutta kalastaa verkolla, on paikallinen tapaoikeus kalastaa vavalla ja käsisiimalla¹³ rannalta tai veneestä. Vapakalastusoikeuden haltijoiden on oltava väestörekisterissä rekisteröitynä Tenon tai Kaarasjoen kunnan tai Kautokeinin Tenon lohisivujokien alueen asukkaaksi. Porotalouden harjoittajilla, jotka eivät asu näillä alueilla, on oikeus kalastaa vavalla silloin, kun he harjoittavat porotaloutta jokialueella. Vapakalastusoikeuden käyttö ei saa häiritä Tenosta annetun lain 4 §:ään perustuvien kalastusoikeuksien haltijoita eli lohilupien haltijoita.

2.3.2. Kalastusoikeudet Suomen puolella ja korkeimman oikeuden päätökset

Kohdassa 2.2.3. kuvattiin, että kalastusoikeudet voivat Suomen puolella perustua kiinteistön ja siihen kuuluvien yhteiseen vesialueeseen liittyvien oikeuksien omistamiseen. Utsjoen kunnan asukkailla on lisäksi ollut vapakalastusoikeus (sekä rannalta että veneestä). Henkilön täytyy asua Utsjoen kunnassa tosiasiallisesti; pelkkä virallinen kotipaikka Utsjoella ei riitä.

Näiden oikeuksien lisäksi Tenon vesistön Suomen puolella voi olla myös erityisperusteisia kalastusetuuksia. Erityisperusteisella kalastusetuudella tarkoitetaan kalastuslain (379/2015) 6 §:n mukaan johonkin muuhun kuin vesialueen omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta. Tällaisia etuuksia voidaan myöntää esimerkiksi tilan perustamisen yhteydessä, tai ne voivat perustua saamelaisten erityiseen historialliseen tai tapaoikeudelliseen käyttöoikeuteen, joka on rekisteröity Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteriin. Erityisperusteiset etuudet antavat mahdollisuuden kalastaa tietyllä tavalla tietyllä alueella vesialueen omistajasta riippumatta. Etuudet voivat olla paikallisia, kuten tiettyjä kalastuspaikkoja koskeva patokalastusoikeus, tai koskea laajemmin rajattua

¹² Tapaoikeus

¹³ Käsisiima

aluetta, jolla tietyllä kiinteistöllä on oikeus kalastaa. Erityisperusteiset etuudet koskevat patokalastusta, kulkutusta, seisovaa verkkoa ja nuottausta, mutta eivät vapakalastusta. Erityisperusteiden etuuksien hallinnointi ei liity asumiseen, mutta käytännössä Tenon kalastussopimus on antanut Utsjoen asukkaille kalastuksen osalta selvästi muita paremman aseman. Muut kuin Utsjoella asuvat erityisperusteisten etuuksien haltijat voivat osallistua kalastukseen osallistumisluvalla. Erityisperusteisten etuuksien haltijoilla on tiivis yhteys Tenon kalastusalueeseen, sillä heillä on oikeus nimittää yksi edustaja Tenon kalatalousalueen yleiskokoukseen.

Edellä mainittujen kalastusoikeuksien lisäksi Korkein oikeus teki 13.4.2022 kaksi olennaista päätöstä, joilla vahvistettiin paikallisten saamelaisten oikeus kalastaa Tenon vesistössä. Molemmat asiat koskivat kesällä 2017 tapahtunutta kalastusta, joista yksi oli tapahtunut Vetsijoessa (Veahčajohka) (KKO: 2022:26) ja toinen Utsjoessa (KKO: 2022:25). Lapin käräjäoikeus käsitteli näitä molempia asioita yhteisesti helmikuussa 2019. Molemmissa asioissa tehdyistä päätöksistä valitettiin Korkeimpaan oikeuteen, jossa syyttäjä vaati Lapin käräjäoikeuden tuomion kumoamista ja teki valituksen hovioikeuden sijaan suoraan Korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus otti valitukset käsiteltäväksi ja käsitteli ne.

Vetsijokea koskevassa asiassa kantaja vaati neljälle saamelaiselle kalastajalle rangaistusta luvattomasta pyynnistä heidän kalastettuaan vieheellä ja vavalla valtion vesialueella Vetsijoessa ilman Metsähallituksen lupaa. Luvat oli pantu myyntiin Metsähallituksen verkkokaupassa huhtikuussa 2017, ja ne oli myyty loppuun muutamassa minuutissa. Vastaajat myönsivät kalastaneensa kyseisellä alueella mainittuna ajankohtana, mutta kiistivät syyllistyneensä rangaistavaan tekoon. He totesivat, että kalastus oli osa perustuslailla suojattua saamelaiskulttuuria, ja että heillä oli siihen oikeus ilman erillistä lupaa. Lapin käräjäoikeus hylkäsi syytteen, koska kalastaminen oli käräjäoikeuden mukaan olennainen osa vastaajien kulttuuria, eikä sen säätelylle ollut riittävää perustelua.

Korkein oikeus arvioi tapausta perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetyn saamelaisten kulttuuristen oikeuksien näkökulmasta. Korkein oikeus katsoi, että kalastuslain 10 §:n mukaiset lohen ja meritaimenen nousualueiden erilliset kalastusluvut rajoittivat saamelaisten kulttuurisia oikeuksia merkittävästi. Liiketaloudellisin perustein määräytynyt lupamaksu oli aivan liian kallis ja lupien määrä oli rajallinen, mikä käytännössä esti saamelaisten perinteisen kalastuksen harjoittamisen. Säännöksen soveltaminen oli näin ollen ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Korkein oikeus katsoi, että kalastuslain säännös oli jätettävä perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin. Päätös vahvistaa saamelaisten perustuslaissa vahvistetun oikeuden harjoittaa perinteistä kalastusta ilman, että sitä voidaan rajoittaa kohtuuttomasti erillisillä lupamääräyksillä.

Utsjokea koskevassa asiassa syyttäjä vaati paikalliselle saamelaiselle rangaistusta kalastusrikkomuksesta. Mies oli kalastanut lohta seisovalla verkolla Utsjoessa sallitun kalastuskauden ulkopuolella elokuussa 2017. Kalastaminen elokuussa oli vastoin kalastuslain nojalla säädettyä, tuolloin voimassa ollutta valtioneuvoston asetusta kalastuksesta [Tenon vesistön] sivuvesistöissä (297/2017). Mies tunnusti kalastaneensa lohta, mutta katsoi, että perinteisellä lohienkalastuksella oli keskeinen merkitys saamelaisten kulttuurissa ja että rajoitus oli hänen perustuslaillisten oikeuksiensa vastainen. Käräjäoikeus hylkäsi syytteen ja katsoi, että kalastuksen rajoittaminen tarpeettomasti heikensi saamelaisten kulttuuriin kuuluvaa oikeutta harjoittaa kalastusta.

Korkein oikeus arvioi tapausta perusoikeuksien näkökulmasta samaan tapaan kuin Vetsijoen tapauksessa. Korkein oikeus katsoi, että kalastuksen rajoittaminen oli koskenut etenkin alueen saamelaisia heille tärkeällä kalastuskaudella. Utsjoen lohien tilanne oli tuolloin hyvä, eikä välitöntä suojelun tarvetta ollut. Koska kalastuksen täydellistä kieltämistä elokuussa ei voitu pitää kohtuullisena tai välttämättömänä, se oli ristiriidassa saamelaisten perusoikeuksien kanssa. Korkein oikeus katsoi, että sääntöä oli jätettävä soveltamatta perustuslain 107 §:n nojalla, ja syyte kalastusrikkomuksesta hylättiin. Päätös vahvisti saamelaisten perinteisen oikeuden harjoittaa kalastusta ja korosti sitä, etteivät valtion säätelytoimenpiteet saa rajoittaa saamelaisten perustuslaillisten oikeuksien käyttämistä.

2.3.3. Loma-asuntojen omistajat

Tenon kalastusmääräysten tarkastuksen yhteydessä 2010-luvun lopussa ja 2020-luvun alussa keskusteluun nousi uusi kalastusoikeuksien haltijoiden ryhmä: loma-asuntojen omistajat. Tällaiset henkilöt omistavat Tenolla kiinteistön, mutta eivät kuulu perinteisiin kalastusoikeuksien haltijoiden ryhmiin, kuten paikallisiin saamelaisiin tai maanomistajiin, joilla on historiaan perustuva kalastusoikeus.

Uudessa laissa annettiin ulkopaikkakuntalaisille (loma-asuntojen omistajille) mahdollisuus saada oma, erillinen kalastusoikeuskiintiönsä. Seurauksena oli laaja keskustelu, kun loma-asuntojen omistajat määritettiin ensimmäisen kerran erilliseksi ryhmäksi, jolla on oma asema kalastusoikeusjärjestelmässä. Päätös aiheutti huolta etenkin paikallisen väestön keskuudessa Tenon vesistön molemmin puolin, koska Tenon vesistön lohikannat olivat pienenemässä voimakkaasti, ja kalastusoikeuksien jakamisen uudelle ryhmälle katsottiin haittaavan perinteisiä, historiallisia oikeuksia.

Loma-asuntojen omistajien kalastusoikeus ei perustu perinteiseen käyttöön eikä joenranta-/jokisaamelaisten kulttuuriin, vaan kiinteistön omistamiseen ja siitä seuraavaan asemaan. Kalastuslupien myöntäminen loma-asuntojen omistajille oli näin ollen Suomessa tehty hallinnollinen ratkaisu, joka poikkesi saamelaisten oikeuksista.

2.4. Saamelaiskäräjien rooli

2.4.1. Saamelaiskäräjät Norjassa

Norjan perustuslaissa taataan saamelaisille alkuperäiskansana oikeus kielensä, kulttuurinsa ja elämäntapansa säilyttämiseen ja kehittämiseen (perustuslaki 108 §). Saamelaiskäräjien toiminta on Norjan puolella vahvistettu saamelaislaissa (Sameloven, 1987/56). Sen mukaan Saamelaiskäräjät toimii saamelaisten poliittisena edunvalvontaelimenä ja tekee aloitteita sekä antaa lausuntoja asioissa, jotka koskevat erityisesti saamelaisten kieltä, kulttuuria ja sosiaalista asemaa. Saamelaislain 4 § velvoittaa valtion viranomaiset neuvottelemaan Saamelaiskäräjien kanssa asioissa, joilla on erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelu on toteutettava vilpittömin mielin, ja sen tavoitteena on yksimielisyyden saavuttaminen. Laki erityisesti saamelaisille merkityksellisissä asioissa toteutettavasta kuulemisesta (Lov om konsultasjoner i saker av særlig betydning for samene) tuli voimaan 2022. Tämä laki vahvistaa ja syventää neuvotteluvollisuuden sisältöä ja laajentaa sen koskemaan myös kunta- ja alueviranomaisia.

Saamelaiskäräjät on ollut NASCON tarkkailijajäsen vuodesta 2012 alkaen, ja se haki vuonna 2024 alkuperäiskansan virallisen edustajan asemaa (IPRI). Saamelaiskäräjät kuuluu myös lohialkuperäiskansojen verkostoon ja on järjestänyt loheen liittyviä kansainvälisiä alkuperäiskansojen tapaamisia.

Saamelaiskäräjien nykyinen hallitus ilmoitti Beaveálgu-julistuksessaan seuraavaa: *”Yhteistyökumppanien tavoitteena on Tenon vesistön kalastuksen aito paikallinen hallinto ja Tenon kalastussopimus, jossa kalastushallinnossa tunnustetaan oikeuksien haltijat ja alkuperäiskansaan liittyvä dimensio.”* Saamelaiskäräjien nykyinen hallitus vahvisti Beaveálgu-julistuksessa myös aikomuksensa noudattaa Saamelaiskäräjien vuonna 2021 antamaa raporttia *”Diddi, luossjuolgi, goadjin ja duovvi”*.

Saamelaiskäräjät määrittää tässä julistuksessaan yleisen ja periaatteellisen linjansa sekä merilohen kalastukseen, että jokikalastukseen saamelaisalueilla. Vaikka asiakirjassa käsitellään koko saamelaisaluetta, Tenolla on rajajokena erityinen asema, ja sen kulttuurista merkitystä saamelaisille käsitellään asiakirjassa erikseen. Saamelaiskäräjät painottaa, että Tenon vesistön lohenkalastuksen on perustuttava paikalliseen tietämykseen ja saamelaisten kulttuuriperintöön, joka on pysynyt elävänä kulttuurina sukupolvesta toiseen. Lohella on saamelaiskulttuurissa moninainen merkitys: se edustaa ravintoa, ruokavarmuutta, kieltä ja kulttuuria sekä yhteisöllistä identiteettiä. Perinteiseen kalastukseen liittyvä tieto on tunnustettava samanarvoiseksi tieteellisen tiedon kanssa, ja sitä on

hyödynnettävä aktiivisesti lohikantojen säilyttämisessä ja hoidossa.

Saamelaiskäräjät suhtautuu kriittisesti tilanteeseen, jossa lohenkalastuksen säätelystä päätetään ilman paikallisyhteisöä ja saamelaisia. Erityisesti Tenon vesistön osalta painotettiin, että Tenon kalastussopimuksen kaltaisia säätelysopimuksia ei saa tehdä ilman vuoropuhelua paikallisyhteisön kanssa ja saamelaisten etujen huomioon ottamista. Parhaina hoitajina pidetään paikallisasukkaita, jotka asuvat luonnonvarojen lähellä ja kantavat kulttuurista vastuuta. Tenon kalastushallintoa (TF) pidetään tärkeänä paikallisen hallinnon toimijana, jonka roolia halutaan vahvistaa ja asema virallistaa.

Saamelaiskäräjien politiikan perustana on, että oikeus kalastaa Tenon vesistössä kuuluu ennen kaikkea paikalliselle väestölle ja etenkin niille, joilla on kulttuurinen, kielellinen ja elinkeinollinen yhteys lohenkalastukseen. Paikallisuus, jatkuvuus ja kulttuurinen ankkuroituminen luonnonvaroihin ovat hallinnon perustan tärkeitä elementtejä. Saamelaiskäräjien mukaan vastuullinen hallinto edellyttää paikallisten toimijoiden, kuten TF:n, tosiallista osallistumista päätöksentekotyöhön ja riittävää resursointia, jotta ne pystyvät ottamaan vastuun lohen säilyttämisestä tuleville sukupolville.

2.4.2. Saamelaiskäräjät Suomessa

Perustuslain²³ 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiskäräjistä annetun lain²⁴ 5 §:ssä mukaan Saamelaiskäräjät antaa lausuntoja saamelaisten oikeuksiin, elinkeinoihin ja ympäristöön liittyvissä asioissa sekä tekee aloitteita ja esityksiä. Saamelaiskäräjät on antanut Tenon kalastusta koskevia lausuntoja useissa eri tilanteissa. Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaan viranomaiset neuvottelevat Saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille.

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää Saamelaiskäräjiä nimittämään Suomen neuvotteluvaltuuskuntaan yhden jäsenen ja yhden varajäsenen Tenon kalastussopimusta koskeviin neuvotteluihin. Tenon kalatalousalueen sääntöjen mukaan Saamelaiskäräjillä on oikeus osallistua kalastusalueen yleiskokoukseen ja nimetä jäseniä seurantaryhmään, joka on perustettu Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevalla lailla (176/2017). Saamelaiskäräjät on NASCON tarkkailijajäsen.

Saamelaiskäräjät laatii jokaiselle toimikaudelle toimintaohjelman, jossa hahmotellaan toimikauden visio, teemat ja tavoitteet. Tenon vesistön osalta Saamelaiskäräjät toteaa vuosien 2024–2027, että Saamelaiskäräjät ”edistää taloudellista korvausta lohenkalastuksen täydellisestä kieltämisestä Tenon vesistössä” ja että Saamelaiskäräjät ”pyrkii edistämään jokisaamelaisten (joenrantaväestön) kulttuuria”.

Toisin kuin Norjan Saamelaiskäräjät, Suomen Saamelaiskäräjät ei ole laatinut poliittisia

suuntaviivoja, jossa olisi esitetty Suomen Saamelaiskäräjien Tenon vesistöön liittyvät yksityiskohtaiset tavoitteet tai toimenpiteet. Kuten edellä todetaan, Suomen Saamelaiskäräjät on antanut aktiivisesti lausuntoja Tenon vesistöön liittyvistä asioista, mutta niitä ei ollut mahdollista tutkia tarkemmin tässä selvitystyössä.

2.5. Asiantuntijaelimet

Norjassa on erityinen lohenhoidon tieteellinen neuvosto (Vitenskapelig rad for lakseforvaltning VRL). Se on Norjan ympäristöviraston nimeämä itsenäinen toimielin. Neuvostoon kuuluu 13 tutkijaa seitsemästä eri instituutiosta. Se arvioi villilohen tilannetta Norjassa, tunnistaa keskeisiä uhkia ja antaa hallintoa koskevia tieteellisiä neuvoja. Neuvosto julkaisee vuosittain laajoja kertomuksia, joissa se esittää näkemyksiään. Neuvosto suosittele uusimmassa, vuotta 2025 koskevassa kertomuksessaan, ettei merilohenkalastusta avata Finnmarkilla Tenon heikon lohikannan vuoksi.

Norjan luonnontutkimusinstituutin (Norsk institutt for naturforskning, NINA) lohenkalastusosasto on ympäristöhallinnon keskeinen asiantuntijaresurssi sekä villin että kasvatetun lohen osalta. NINA tekee Tenon vesistöä koskevaa rajat ylittävää tutkimusta yhteistyössä Luonnonvarakeskuksen kanssa. NINA nimittää kaksi jäsentä Tenon lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmään.

Luonnonvarakeskus (Luke) on Suomessa maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluva tutkimus- ja asiantuntijaorganisaatio, joka edistää hyvinvointia ja kestävää tulevaisuutta uusiutuvista luonnonvaroista. Luke tutkii metsiä, maataloutta, kalastusta ja vesiekosysteemejä sekä tuottaa haasteisiin ratkaisuja kestävä kehityksen edistämiseksi ja uusien elinkeinojen tukemiseksi. Luke tekee yhteistyötä kotimaisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa, ja sen tuottamat tutkimustulokset tukevat päätöksentekoa ja elinkeinoelämää.

Luke vastaa Tenon vesistön kalalajien seurannasta ja tutkimuksesta Tenon kalastussopimuksen 12 artiklan mukaisesti. Lukella on kaksi edustajaa Tenon vesistön lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmässä. Luke vastaa myös Tenon kalastussopimuksen 4 artiklan mukaisen Tenon lohikantojen hoitosuunnitelman laatimisesta yhteistyössä Lapin ELY-keskuksen ja Tenon kalatalousalueen kanssa. Lukella on ollut 1980-luvulta alkaen Utsjoella toimisto, jossa on kolme työntekijää ja vaihteleva määrä tutkimusprofessoreita ja tutkijoita.

3. Nykyinen (paikallinen) hallinto käytännössä

3.1. Tenon kalastussopimus, Tenon yhteinen kalastussääntö ja vuosittain lohenkalastuksen aloituksen yhteydessä käytävä neuvotteluprosessi

Ensimmäinen Norjan ja Suomen välinen kalastusta Tenossa koskeva sopimus tuli voimaan vuonna 1873, minkä jälkeen sitä on tarkistettu toistakymmentä kertaa. Tällä hetkellä voimassa on vuonna 2017 tehty Tenon kalastussopimus¹⁴, jonka tavoitteena on sopimuksen 1 artiklan mukaan edistää Tenon vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon, mukaan lukien perinteinen tietämys, siten että vesistön lohentuotantokykyä hyödynnetään ja kalakantojen moninaisuus turvataan. Tenon kalastussopimuksen mukaan lohen kalastuksen säätelyn lähtökohtana on hoitosuunnitelma. Säätely on toteutettava siten, että eri lohikantojen hoitotavoitteet saavutetaan ja niitä ylläpidetään pitkällä aikavälillä hoitosuunnitelman mukaisesti.

Vuoden 2017 Tenon kalastussopimuksen tavoitteena on vähentää lohenpyynnin aiheuttamia kuolemia 30 prosentilla ja elvyttää siten lohikannat kestäväälle tasolle. Liitteenä on keskeinen osa sopimusta: Yhteinen kalastussääntö, yhteinen kalastussääntö 2024–2030. Yhteinen kalastussääntö sisältää tarkemmat sopimukset esimerkiksi kalastustavoista ja -ajoista sekä eri ryhmistä. Vaikka lohen kalastaminen Tenon vesistössä on säännön mukaan sallittua, se on ollut kiellettyä kesästä 2021 alkaen. Kielto perustuu Tenon kalastussopimuksen 6 ja 7 artiklaan, joiden perusteella valtiot voivat neuvottelujen jälkeen yhteisesti sopia poiketa kalastussäännön määräyksistä.

Kalastuskielto vaikuttaa toteutuvan eri tavalla Norjassa ja Suomessa. Norjassa kalastus on kiellettyä ja se avataan, jos muodostuu ylijäämä. Suomessa sen sijaan kalastus kielletään yhdeksi vuodeksi kerrallaan lakiasetuksella, jolla Suomen ja Norjan välisten sopimusneuvottelujen pöytäkirja tulee voimaan Tenon vesistön lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmän vuosittaisen raportin perusteella. Vuotuisen arvioinnin kriteerit on esitetty yhteisessä kalastussäännössä. Yhteiseen kalastussääntöön ja sen esitöihin perustuvat arviointikriteerit ovat kuitenkin niin monimutkaiset, ettei niitä voida selostaa tässä selvityksessä.

Vuosia 2024–2030 koskevaan yhteiseen kalastussääntöön on lisätty uusi pykälä, jossa annetaan mahdollisuus myöntää lupa poiketa kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia ja varten. Kalastussäännön suomenkielisen version esitöiden mukaan

¹⁴ Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä (42/2017), https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2017/20170042/20170042_2

määräyksen tavoitteena on varmistaa saamelaisen perinteisen kulttuurin ja tiedon siirtyminen ja siten vähentää kalastuskiellosta saamelaisten kulttuurille aiheutuvia seurauksia. Lapin ELY-keskus myönsi kesällä 2024 kaikkiaan 30 poikkeuslupaa, joihin liittyi tiukkoja ehtoja. Norja ei avannut mahdollisuutta myöntää poikkeuslupia kesälle 2024, vaikka yhteinen kalastussääntö oli voimassa.

3.2. Tenon vesistön seuranta- ja tutkimusryhmä

Tenon vesistön seuranta- ja tutkimusryhmä on suomalais-norjalainen yhteistyöelin, joka on perustettu vuonna 2010 kansainvälisellä kommunikaatiosopimuksella. Ryhmän tehtävänä on seurata ja arvioida Tenon lohikantojen tilannetta ja antaa tieteellisiä neuvoja kantojen/lohilajien hoidosta siitä vastaaville viranomaisille. Ryhmän työstä määrättiin myös vuoden 2017 Tenonkalastussopimuksessa, jonka perusteella Suomen maa- ja metsätalousministeriö sekä Norjan ilmasto- ja ympäristöministeriö nimittävät kumpikin ryhmään kaksi edustajaa.

Työryhmä laatii vuosiraportit Tenon vesistön lohikantojen tilasta ja kantojen kehityssuunnista ja arvioi kantojen hallintoa NASCON¹⁵ ohjeiden perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon paikallinen ja perinteinen tieto. Lisäksi se tunnistaa tietovajeet ja antaa seurantaa ja tutkimusta koskevaa neuvontaa. Vuosiraporteissa arvioidaan lohikantojen tilaa suhteessa vahvistettuihin kututavoitteisiin ja esitetään tärkeitä seuranta- ja taustatietoja lohikantojen arvioinnin tueksi.

3.3. Tenon lohikantojen hoitotyöryhmä

Suomi ja Norja perustivat vuonna 2017 pysyvän hoitotyöryhmän laatimaan Tenon lohikantoihin ja kalastukseen liittyviä tavoitteita. Tenon lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmän jäsenet osallistuvat tähän työhön asiantuntijoina.

Tenon lohikantojen hoitotyöryhmä osallistuu Tenon kalastussopimuksen 4 artiklassa mainittujen lohikantojen hoitosuunnitelmien laatimiseen. Hoitotyöryhmä osallistuu myös Tenon kalastussopimuksen 6 artiklan mukaisista kalastussäännöstä poikkeamisiin tarvittavaan vuotuisen työhön.

¹⁵ Katso liitteestä tarkemmat tiedot Nascosta.

Suomen maa- ja metsätalousministeriö nimittää työryhmään viranomaisten edustajat ja kalastusoikeuksien haltijat, mutta tämä tapahtuu Tenon kalatalousalueen ehdotuksen perusteella. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa myös yhdessä norjalaisten viranomaisten kanssa työryhmän mandaatin määrittämisestä. Suomalaisen lainsäädännön esitöissä selvennettiin, että hoitotyöryhmää tarvitaan, koska vuosittaiset kalastussäännöt arvioidaan hyvissä ajoin ennen huhtikuun alkua.

3.4. Sopimuksen paikalliset seurantaryhmät

Lapin ELY-keskus perustaa paikallisen seurantaryhmän viideksi vuodeksi kerrallaan. Ryhmässä on kalastusoikeuksien haltijoiden, kalastusmatkailun harjoittajien, alueen kuntien, kalastusjärjestöjen, hallinnon, kalastusalueen ja Saamelaiskäräjien edustajia. Ryhmän tehtävänä on Tenon kalastussopimuksen seurausten arviointi. Paikallinen seurantaryhmä voi antaa kalastuksen järjestämistä ja kalakantojen hoitoa koskevia suosituksia ja ehdotuksia, ja sen tehtäviin kuuluu erilaisten näkökantojen yhteensovittaminen alueella. Paikallinen seurantaryhmä välittää lisäksi paikallista, perinteistä tietoa seuranta- ja tutkimusryhmälle ja lohikantoja koskevan tieteellisen tutkimuksen tuloksia eri eturyhmille.

3.5. Tenon lohikantojen hoitosuunnitelma 2020 ja sen päivittäminen – esimerkkejä haasteista

Velvollisuus laatia Tenon lohikantojen hoitosuunnitelma perustuu Tenon kalastussopimuksen 4 artiklaan. Sen mukaan osapuolet laativat yhteistyössä Tenon lohikantojen hoitosuunnitelman, jolla turvataan biologinen monimuotoisuus sekä kantojen kestävä käyttö. Suunnitelman on oltava joustava, tietoon perustuva ja lohikantakohtainen ja se on lähtökohtana laadittaessa mahdollisia sovittuja määräyksiä yhteisestä kalastussäännöstä poikkeamiseksi. Kalastusoikeuden haltijat osallistuvat suunnitelman laatimiseen. Suunnitelmaa arvioidaan ja tarkennetaan tarvittaessa.

Luonnonvarakeskus vastaa Suomen osalta hoitosuunnitelman laatimisesta yhteistyössä Lapin ELY-keskuksen ja Tenon kalatalousalueen kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa hoitosuunnitelman Suomen lainsäädännön mukaisesti. Myös Suomen Tenon kalastussopimuksen voimaansaattamista koskevassa laissa on hoitosuunnitelman muuttamista koskeva pykälä, jonka mukaan sopimuksen 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua hoitosuunnitelman muutoksia koskevasta aloitteesta toiselle osapuolelle päättää maa- ja metsätalousministeriö.

Vuosina 2017–2019 laadittiin Tenon lohikantojen hoitosuunnitelmaa koskeva ehdotus. Suunnitelman ehdotus on perusteellinen, ja siinä käsitellään hoitoa, lainsäädäntöä, lohivarojen tilaa,

kalastuksen hallintoa sekä seuranta- ja hoitotehtäviä. Suunnitelman ehdotus perustuu Tenon kalastussopimukseen ja kansainvälisiin suosituksiin, kuten NASCON varovaisuusperiaatteeseen. Hoitosuunnitelman ehdotuksessa asetetaan kututavoitteet, joiden tarkoituksena oli varmistaa lohikantojen kasvu, ja hahmotellaan myös säätelytehtävä, jolla pyritään mukauttamaan kalastusta siten, että kalakannat olisivat kestäviä.

Hoitosuunnitelmassa esitetään myös lohikantoihin kohdistuvia uhkia, kuten ilmastonmuutos, vedenkäytön vaikutus, saalistajat ja vieraslajit, ja annetaan ehdotuksia mahdollisista elvytysohjelmista, joilla heikkoja kantoja voitaisiin vahvistaa. Hoitosuunnitelmassa kuvaillaan lisäksi malli Suomen ja Norjan välisestä hallinnollisesta yhteistyöstä, jonka koordinoinnista vastaavat edellä mainittu hoitotyöryhmä ja lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmä. Lisäksi suunnitelmassa tuodaan laajasti esille saamelaisten oikeuksia, niiden oikeudellisia perusteita sekä alkuperäiskansoihin liittyviä kansallisia ja kansainvälisiä sopimuksia ja lakeja sekä sitä kautta saamelaisten oikeutta harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, kuten kalastusta.

Saamelaisten kulttuuriset yhteydet Tenon loheen ja perinteisten kalastusoikeuksien varmistaminen olivat keskeisiä syitä hoitosuunnitelman ehdotuksen laatimisella. Ehdotus sisältää kattavan selvityksen siitä, miten nämä oikeudet olisi otettava huomioon lohta koskevassa hallinnassa ja kalastuksen säätelyssä. Suunnitelmassa käsitellään lisäksi lohikantojen hoidon sosioekonomisia seurauksia eri sidosryhmille, kuten paikallisille kalastajille ja matkailuelinkeinoille. Suunnitelmaa ei ollut tarkoitettu vain hallinnolliseksi ohjeeksi, vaan myös käytännön käsikirjaksi lohikantojen kestävään hoitoon ja kalastuksen säätelyyn.

Maa- ja metsätalousministeriö pyysi lausuntoja suunnitelman ehdotuksesta syyskuussa 2019¹⁶, mutta virallisista lähteistä ei löytynyt tietoa siitä, onko suunnitelma hyväksytty, minkä vuoksi vaikuttaa siltä, ettei suunnitelma ole voimassa. Kysimme hoitosuunnitelmasta asiantuntijoilta. Vastaukset ja hoitosuunnitelmaa koskevat näkemykset vaihtelivat laajalti. Tenon kalatalousalueen asiantuntijat katsovat, että vuoden 2019 hoitosuunnitelma on ollut voimassa koko ajan. Muilla tahoilla oli vaihtelevia käsityksiä suunnitelman voimassaolosta ja suunnitelmasta muutenkin. Joidenkin mukaan vuoden 2019 suunnitelmaan liittyvä työ päättyi kalastuskieltoon, joka määrättiin tämän erikoisen tilanteen vuoksi. Erään norjalaisen asiantuntijan mukaan suunnitelman ehdotus saavutti suunnitteluvaiheen, mutta ei edennyt sitä pidemmälle.

¹⁶ <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5200cb4c-1b96-4d50-a04c-df43c641ce2b>

Asiantuntijoilla oli monenlaisia näkemyksiä hoitosuunnitelman hyödyllisyydestä tai tarpeesta. Erään asiantuntijan mukaan hoitosuunnitelma olisi voinut olla hyödyllinen, jos siinä olisi esitetty, miten Tenon kalastussopimus pannaan käytännössä täytäntöön, ja jos suunnitelmassa olisi esitetty yhteinen käytäntö ja yhteiset lähtökohdat. Nyt vaikuttaa siltä, että näin ei tehty.

Asiantuntijat kertoivat, että Tenon lohikantojen hoitotyöryhmä päätti helmikuussa 2025 pidetyssä kokouksessaan päivittää hoitosuunnitelman. He totesivat kuitenkin samalla, että he eivät tiedä, miten Tenon lohikantojen hoitosuunnitelman päivitys tehdään, ja ettei suunnitelman tarkistukselle ole heidän tietojensa mukaan myöskään osoitettu resursseja.

4. Tässä selvityksessä tunnistetut Tenon vesistön hallintoon liittyvät haasteet – jatkotoimenpiteet

4.1. Hallinnon tavoite on osittain epäselvä, hallinto on hajanaista ja vaikeasti ymmärrettävää – ja paikallisen tason vaikutus valtiollisiin toimenpiteisiin vaikuttaa vähäiseltä

Esittelimme ensin haasteet, jotka liittyvät Tenon vesistön hallinnon käsitteen käyttöön. Haasteena on kaikkiaan epäselvyys siitä, mitä Tenon vesistössä on tarkoitus hoitaa. Suppeasti käsitettynä hallinto kattaa vain sen, ketkä kalastavat lohta Tenon vesistössä milloin ja millä välinein. Tämä on ilmeisen loogista, kun otetaan huomioon, että Tenon rannan kulttuuri perustuu Tenon lohen hyödyntämiseen ja siihen, että lohta oli aiemmin runsaasti. Tenon kalastussopimuksen mukaan tavoite on kuitenkin laajempi: edistää Tenon vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa.

Nykyinen hallinto vaikuttaa varsin sirpaleiselta: siinä on lukuisia toimintoja ja tasoja sekä päällekkäisiä rooleja, tai rajoista ja toimivallasta on epäselvyyttä. Tenon hoitosuunnitelma on ilmeisesti ainoa asiakirja, jossa hallintoa arvioidaan kokonaisvaltaisemmin, mutta kuten keskusteluissa asiantuntijoiden kanssa kävi ilmi, sen asema ja merkitys ovat epäselviä, eikä se vaikuta olevan käytössä. Eräs asiantuntija totesi samaa: kokonaisvaltainen hallinto puuttuu täysin.

Hallinnon sirpaleisuus tekee siitä myös vaikeasti hahmotettavan. Lakeja, asetuksia ja sääntöjä on niin paljon, että hallinnon toiminnan ymmärtäminen edellyttää syvällistä perehtymistä asiaan. Tämä on tietysti määrin ymmärrettävää, koska kyseessä on rajajoki. Säätelystä ja hallintoa koskeva viestintä tärkeimpien keskeisten osapuolten välillä ei kuitenkaan vaikuta toimivan. Myös epäselvyys Tenon vesistön lohikantojen hoitosuunnitelman tilasta vahvistaa tämän. Saamelaisten luottamus valtion toimiin on ollut heikko historiallisten syiden vuoksi, eikä

tietojen huono viestintä vahvista sitä.

Epäluottamus nousi esiin useita kertoja myös keskusteluissa asiantuntijoiden kanssa, myös siitä näkökulmasta, että valtio ei luota paikallisiin toimijoihin. Asiantuntijat totesivat myös tehneensä ehdotuksia ja kertoivat, että valtion viranhaltijat kuuntelevat heidän ehdotuksiaan, mutta niitä ei oteta huomioon. Erään kommentoijan mukaan kommunikaatio valtion viranhaltijoiden kanssa sujui jopa huonosti.

Kun asiakirjoja tarkastetaan ja toimijoita kartoitetaan, vaikuttaa, että valtiot ovat yrittäneet edistää paikallista hallintoa ja perinteisen tiedon huomioon ottamista. Tenon kalastussopimusta ja lakeja lukiessa vaikuttaa siltä, että paikallisen tason hallinto on kehittynyt merkittävästi viimeisten 15 vuoden aikana. Asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että vaikka hallinto olisi periaatteessa paikallisella tasolla ja paikallisella väestöllä pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa eri prosessien kautta, valtiot ovat käytännössä pitäneet itsellään laajat valtuudet ja määräävät, mitä paikallisessa hallinnossa tapahtuu ja mitä ei. Valtiolliset toimijat tekevät sen käytännössä vallankäytöllä tai rajallisella rahoituksella paikallisille toimijoille. Paikallisesti on esimerkiksi keskusteltu pitkään predaation merkityksestä lohikannoille. Loheen kohdistuvan predaation merkitys on vastaavasti sivuutettu pitkään, ja sitä on tutkittu vähän.

4.2. Erilaiset näkemykset haasteista rajan eri puolilla – yhteistyöhalukkuutta on, mutta muodolliset yhteistyö- ja viestintäprosessit puuttuvat

Paikallisen väestön ja instituutioiden näkemykset haasteista poikkeavat toisistaan sekä Norjassa että Suomessa, minkä vuoksi yhteisten ratkaisujen löytäminen on vaikeaa. Joistakin ongelmista näyttää vallitsevan yksimielisyys rajan kummallakin puolella. Tällaisia ovat esimerkiksi perinteisen tiedon hyödyntäminen ja predaation vaikutus Tenon loheen. Yksimielisyyttä esiintyy etenkin paikallisten väestöjen kesken, ei välttämättä viranomaisten ja tutkijoiden keskuudessa.

Norjassa pidetään suurena ongelmana Suomen liiallista matkailua, joka on estänyt paikallisväestön vapakalastusmahdollisuuksia. Lisäksi Suomi on tunnustanut uuden kalastusoikeuden haltijoiden ryhmän eli ulkopaikkakuntalaiset loma-asuntojen omistajat. Heidän paikalliselta väestöltä ostamaansa maahan liittyy usein kalastusoikeuksia. Suomen puolella mainittiin usein, että merikalastus ja kalanviljelylaitokset aiheuttavat ongelmia. Merikalastus heikentää villilohen kantoja. Kalanviljelylaitokset sotkevat vuonon ekosysteemejä ja kassilohikarkulaiset vaarantavat geneettistä monimuotoisuutta.

Asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa kävi myös ilmi, että Norja ja Suomi suhtautuvat kyttyräloheen eri tavoin. Molemmat osapuolet ovat hyväksyneet sen, ettei kyttyrälohi koskaan katoa Barentsinmereltä, ja että kyttyrälohia nousee joka toinen vuosi myös Tenoon. Kyttyrälohi on Norjassa luokiteltu haitalliseksi vieraslajiksi, ja Norjassa pyritään estämään sen nousu.

Suomessa on alettu keskustella mahdollisuudesta, että kyttyrälohi voisi olla resurssi, josta olisi hyötyä sekä paikallisväestölle että matkailijoille. Asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa kävi ilmi vakava huoli Norjan poikkipadon vaikutuksesta villiloheen, ja jotkut totesivat, että myös kyttyrälohi pitäisi sisällyttää lohikantojen hoitoon.

Myös suhtautumisesta perinteiseen tietoon on keskusteltu pitkään, ja se on viimein otettu suuntaviivoihin mukaan yhtenä hallintoon vaikuttavana osana. Asiantuntijat katsovat kuitenkin, ettei tälle ole tällä hetkellä olemassa tehokkaita, luotettavia ja järjestelmällisiä menetelmiä eikä riittävän kattavia prosesseja. Nyt biologit, joilla ei ole tarvittavaa koulutusta, yrittävät koota tietoa ja päättää, mitä on otettava huomioon ja miten.

Asiantuntijoiden kanssa käydyistä keskusteluista ja asiakirjoista kävi ilmi, että tahtoa rajat ylittävälle, yhteiselle hallinnolle tai yhteisen hallinnon lisäämiselle on olemassa. Myös hoitotoimenpiteitä on ehdotettu. Keskusteluissa asiantuntijoiden kanssa kävi lisäksi ilmi, että paikallinen hallinto tai sen lisääminen on erityisen tärkeää tässä tilanteessa, jossa villilohen tila on huono ja suuria muutoksia on käynnissä. Yhteistyöhön vaikuttavat tällä hetkellä pitkälti yksittäisten ihmisten, TF:n, kalastusalueen, osakaskuntien ja Saamelaiskäräjien edustajien kiinnostukset ja henkilökohtaiset suhteet. Siksi olisi tärkeää perustaa yhteistyöprosessit, joilla tahto siirtyisi käytännön tasolle.

4.3. Jatkotoimenpiteet

Kuten edellä on todettu, toimijoiden keskinäinen luottamus on usein puutteellista. Hyvän hallinnon tulisi olla tietoperusteista, läpinäkyvää, vastuullista ja osallistavaa toimintaa kaikilla tasoilla. Se edellyttää paikallisen väestön, viranomaisten ja tutkijoiden keskinäistä luottamusta. Paikallisen hallinnon vahvistamiseksi ja kehittämiseksi on vahvistettava eri toimijoiden/intressiryhmien/osapuolten välistä luottamusta ja yhteistyötä. Työn jatkamisen tavoitteena voisi olla yhteisten intressien selvittäminen ja hallinnon kohteen määrittäminen, joista yhteisen paikallisen hallinnon perustan rakentaminen voisi alkaa. Ehdotamme työn jatkamista seuraavin tavoittein ja toimenpitein:

- Tenon vesistön hallintoa koskevan tiedonvaihdon parantaminen kaikkien toimijoiden välillä.
- Työn jatkaminen ankkuroimalla perinteisen tiedon käyttö tieteellisen tiedon rinnalle.
- Paikallisen alkuperäisväestön tietojen hallinnoinnin kansallisiin ja kansainvälisiin malleihin tutustuminen inspiraation ja voimaannuttamisen tueksi.
- Yhteisen hallinnon perustan rakentaminen eri näkökohtia ja kantoja selvittämällä Tenon vesistön paikallisen hallinnon vahvistamiseksi laajemman ymmärryksen avulla.

Lähteet

Norjan ympäristövirasto: <https://www.miljodirektoratet.no>

Norjan ilmasto- ja ympäristöministeriön verkkosivusto:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/organisasjon/id692/>

Tenon vesistön kalastushallinto (TF): <https://tanafisk.no>

Tenon kalatalousalue: <https://www.tenonkalatalousalue.fi>

Suomen maa- ja metsätalousministeriö: www.mmm.fi Tenojoen lohikantojen
hoitosuunnitelma, ehdotus, huhtikuu 2020

Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus: <https://www.ely-keskus.fi>

Lausunnot: Lausuntopyyntö Tenon lohikantojen hoitosuunnitelmasta, lausuntopyynnön diaarinumero:
VN/11509/2020, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5200cb4c-1b96-4d50-a04c-df43c641ce2b>

Luonnonvarakeskus (Luke): <https://www.luke.fi/fi>

Lohenhoidon tieteellinen neuvosto Norjassa (VRL): <https://www.vitenskapsradet.no>

Norjan lohenhoidon tieteellinen neuvosto (VRL): Finnmarkin merilohen kalastuksen avaamisen
jättämättä koskeva suositus: <https://vitenskapsradet.no/Nyheter/anbefaler-at-det-ikke-229pnes-for-sj248laksefiske-i-finnmark>

Norjan luonnontutkimusinstituutti (NINA): <https://www.nina.no>

Suomalais-norjalainen rajajokikomissio: <https://prosjekt.statsforvalteren.no/nb/GVK/>

Pohjois-Atlantin lohensuojelujärjestö (NASCO): <https://nasco.int>

Tromssan ja Finnmarkin maaherra: <https://www.statsforvalteren.no/troms-finnmark/>

Saamelaiskäräjät: Beaiveálgu-julistus: <https://nsr.no/wp-content/uploads/2021/10/beaiveálgu-julggastus.pdf>

Lohta koskeva Saamelaiskäräjien hallituksen selvitys 2021:
<https://sametinget.no/f/p1/i5e9bb0b3-5a9b-48d1-8dd1-f638acce94ff/samediggeradi-cilgehus-luosa-birra.pdf>

Saamelaiskäräjät Norjassa: Diddi, luosjuolgi, goadjin ja duovvi. Lohta koskeva Saamelaiskäräjien
raportti 2021: <https://sametinget.no/f/p1/i7660483d-1691-4879-8264-4e76e1ed1bd8/diddi->

[luosjuolgi- goadjin-ja-duovvi-samediggediedahus-luosa-birra-2021.pdf](#)

Saamelaiskäräjät Norjassa: www.samediggi.no

Saamelaiskäräjät Suomessa: www.samediggi.fi

Totuus- ja sovintokomissio: Totuus- ja sovintokomission kertomus suurkäräjille:

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2022-2023/dok19-202223.pdf>

Maaherrat: <https://www.statsforvalteren.no/nb/>

Suomen ympäristökeskus SYKE: <https://www.syke.fi/fi>

Tenon vesistön kalastushallinto (TF): Tenon vesistön kalastushallintoa koskevat säännöt.

Hyväksytty TF:n kokouksessa 28.2.–1.3.2019, <https://tanafisk.no/wp-content/uploads/2019/03/VEDTEKTER-for-TF-.pdf>

Tenon lohikantojen seuranta- ja tutkimusryhmä, https://www.luke.fi/fi/tenojoen_tutkimusryhma

Lait ja määräykset

Finlex: Kalastuslaki 379/2015,

<https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2015/379>

Lovdata: Maaherroja koskevat ohjeet: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

Finlex: Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä (42/2017),

https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2017/20170042/20170042_2

Eduskunta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_9+2024.aspx

Lovdata: Lohikalastusta ja sisävesikalastusta ym. koskeva laki, LOV-1992-05-15-47: Lovdata,

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-05-15-47>

Lovdata: Määräys Tenon vesistön kalakantojen ja kalastuksen paikallisesta hallinnosta Finnmarkissa, FOR-2011-02-04-119

Lovdata: Laki kalastusoikeudesta Tenon vesistön Finnmarkin alueella, LOV-1888-06-23-1:
<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1888-06-23-1/§1>

Lovdata: Määräys kalastusoikeuden harjoittamisesta Tenon vesistössä, Finnmarkissa, FOR-1911-04-01-2: <https://lovdata.no/dokument/LFO/forskrift/1911-04-01-2>

Lovdata: Laki Finnmarkin maaperään ja luonnonvaroihin liittyvistä oikeussuhteista ja hallinnosta (Finnmark-laki), LOV-2005-06-17-85: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-85>

Lovdata: Laki luonnon moninaisuuden suojelemisesta, LOV-2009-06-19-100:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

Liitteet

Liite 1: Tenon vesistön hallinnon rakennekaavio

Liite 2: Instituutiot ja niiden roolit Tenon vesistön kalastushallinnossa/lohenhoidossa