



LAUSUNTO
31.10.2022
Dnro: 536/D.a.2/2022

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä laiksi lohenkalastuksen määräaikaaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2023

Viite: Lausuntopyyntö asianumeroilla VN/28666/2022 ja VN/28666/2022-MMM-1

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi lohenkalastuksen määräaikaaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2023. Laissa säädettäisiin, että lohenkalastus kiellettäisiin Tenojoen vesistössä kalastuskaudella 2023. Lakiehdotuksen mukaan Tenojoen vesistöön jäisi mahdollisuus muun kalan kuin lohen pyyntiin ehdotettujen säädösten mukaisesti.

2. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta

Perustuslain (731/1999) 17.3 §:n ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976, myöh. KP-sopimus) kirjaukset pitävät sisällään saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslaissa turvattu saamelaiskulttuurin suoja ymmärretään laajasti siten, että siihen kuuluvat myös saamelaisten perinteiset elinkeinot, joista kalastus on yksi keskeisimmistä.¹

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan saamelaisilta ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Ihmisoikeuskomitean käytännön mukaan kulttuurin harjoittamisen suoja kattaa myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset harjoittamismuodot.² Ihmisoikeuskomitean käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.³ Huomattavan haitan arviointia suoritettaessa tulee huomioida perustuslain 17.3 §:n kulttuurin kehittämisvelvoite. Kun perustuslain 17.3 §:ää tulkitaan KP-sopimuksen valossa, heikentämiskiellon huomattavan haitan kynnystä ei voida asettaa kovin korkealle.⁴ Saamelaiskäräjät huomauttaa, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellossa ei ole kyse pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § ja 22 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä.

1 HE 309/1993 vp, s. 65 ja HE 248/1994 VP, s. 5.

2 I Länsman et al v. Finland, Communication No. 511/1992, UN Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994), Para 9.3.

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

4 Ks. PeVL 32/2010 vp.

3. Saamelaiskäräjien näkemykset lausuntopyynnössä esitettyihin asioihin

3.1. Lohenkalastuksen kieltäminen, perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja vaikutukset saamelaiskulttuuriin

Lohenkalastus Tenolla kuuluu alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Lohi ja sen pyynti ovat aina muodostaneet, ja muodostavat yhä aineellisen perustan Tenon jokisaamelaistelle kulttuurille. Lohenkalastus on erityisen merkityksellistä niille Tenon alueen saamelaisille, joiden elämä, identiteetti, hyvinvointi ja toimeentulo rakentuvat nimenomaan Tenon ja lohenkalastuksen ympärille. Tenon vesistöalueella harjoitettavan kalastuksen kautta ylläpidetään alueen jokisaamelaista kulttuuria, saamelaisten perinteistä tietoa ja lohenkalastukseen liittyvää saamenkielistä terminologiaa sekä siirretään niitä seuraaville sukupolville.

Lohenkalastuksen kiellon valmistelun yhteydessä on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä virheellisesti. Koska lohenkalastus Tenolla kuuluu alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen, mitätöi lohenkalastuskielto perustuslaissa turvatussa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinsisällön. Lohenkalastuksen täydellinen kielto Tenolla tarkoittaa täyskieltoa jokisaamelaisten kulttuurin harjoittamiseen tehden kulttuurin harjoittamisesta pääosin rangaistavaa toimintaa, millä puolestaan on merkittäviä negatiivisia vaikutuksia muun muassa saamelaisten hyvinvointiin. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan esittänyt yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi tulevana kalastuskautena välttämätöntä evätä täysin oikeus jokisaamelaisten kulttuurin harjoittamiseen Tenolla.

Saamelaiskäräjät painottaa, että perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Perusoikeuksia ei saa rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvion tulee perustua parhaaseen saatavilla olevaan tutkimustietoon, joka tällä hetkellä on Tenon seuranta- ja tutkimusryhmän raportti vuodelta 2021. Sen perusteella väite siitä, että Tenon lohikannoissa ei ole viime vuosina ollut kalastettavaa ylijäämää, on väärä. Tutkimusraportin mukaan sekä Vetsijoen ja Utsjoen lohikannoissa on ollut viimeisen 15 vuoden aikana kalastettavaa ylijäämää, ja Pulmankijoen vesistön lohikantojen kohdalla kutukanta on laskenut tämän raja-arvon alle niukasti vasta vuosina 2020 ja 2021. Raportin mukaan näiden lohikantojen hoitotavoitteen saavuttamisen todennäköisyys on ollut 22 – 36 % ja hoitotavoitteen saavuttaminen 87 – 94 %.⁵ Vuonna 2021 lohen kutukantatavoite täyttyi Pulmankijoen vesitössä 79 %:sesti, Vetsijoessa 110 %:sesti, Utsjoessa 100 %:sesti ja Kuoppilasjoessa 95 %:sesti. Näiden tietojen valossa mainittujen lohikantojen kohdalla lohenkalastuskielto ei ole välttämätön eikä oikeasuhtainen.

Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei esimerkiksi saa säätää rangaistavaksi. Tavallisellakaan lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuksia ei voida rajoittaa edes tavallisella lailla myöskään ihmisoikeussopimusten vastaisesti. Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta ollaan rajoittamassa lailla ja KP-sopimuksen vastaisesti, eikä Saamelaiskäräjät pidä sitä hyväksyttävänä.

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

Tenon seuranta- ja tutkimusryhmä julkaisi 27.9.2022 alustavan raporttinsa vuoden 2022 tilanteesta. Tässä raportissaan seuranta- ja tutkimusryhmä ei suositellut lohenkalastuksen kieltämistä Tenolla vaan katsoi hyvin rajoitetun lohenkalastuksen mahdolliseksi Tenolla.⁶

Hallituksen ehdotuksen perusteluissa käsitellään varovaisuusperiaatetta vain biologiselta kannalta. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että varovaisuusperiaatetta tulisi noudattaa myös perusoikeuksien rajoittamisen suhteen. Perusoikeuksia ei voida rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen kieltämisen valmistelun yhteydessä ei ole riittävällä tavalla arvoitu kiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Tenojoen lohenkalastuksen kieltämisen vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, saamen kieleen, saamelaisyhteisöön, saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen, toimeentuloon, ruokatalouteen yms. ei ole riittävästi arvioitu.

Tenon lohikalastukseen liittyvä kulttuuriperinnön ja siihen liittyvät kulttuuriset, yhteisölliset ja sosiaaliset toiminnot ovat keskeisessä asemassa alueen saamelaisessa kulttuurissa ja elämäntavassa. Koska kyseessä on äärimmäisen raju toimi kieltää saamelaisen perinteinen elämäntapa määrääjäksi valtion toimesta, pitää Saamelaiskäräjät erittäin paheksuttavana, että asian valmistelussa ei arvioida lohenkalastuksen kieltämisen vaikutuksia saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Sosioekonomisten olojen lisäksi rajoituksilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteisöjen, perheiden ja yksilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Lohenkalastuksen kieltäminen olisi äkillinen ja voimakkaasti vaikuttava toimi, jolla tulisi olemaan vaikutuksia Tenon alueen sosiaalisiin suhteisiin sekä yhteisösuhteisiin. Äkillisten traumaattisten tilanteiden psykososiaalisen tuen kehittämisen työryhmän⁷ (STM 2019) mukaan traumaattiseen psyykkiseen kriisiin liittyy hallinnan tunteen menetys ja kokemuksen ylivoimaisuus, jossa yksilön tavanomaiset selviytymis- ja sopeutumiskeinot eivät ole riittäviä. Tämä voi esiintyä paitsi yksilön myös yhteisön tasolla. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että jo pelkkä uhka lohenkalastuksen voimakkaasta rajoittamisesta vaikuttaa negatiivisesti saamelaisten psyykkiseen hyvinvointiin sekä luo itsemääräämisen ja hallinnan tunteen heikentymistä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen kieltämistä sekä Tenon pääuomassa että sivuvesistöissä valmisteltaessa kiellon vaikutuksia saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen ja sen rajoittamisedellytyksiin, saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten hyvinvointiin ei ole arvioitu riittävällä tavalla.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan lohenkalastuksen kieltämistä Tenojoen koko vesistöalueella, siis myös Suomen puolen sivuvesistöissä. Saamelaiskäräjät on jo edellä todennut, että merkittävimpien sivuvesistöjen kohdalla lohenkalastuskielto ei ole välttämätön eikä oikeasuhteinen. Lakiehdotuksen perusteluissa lohenkalastuskiellon ulottamista myös näihin sivuvesistöihin perustellaan varsin spekulatiivisilla väitteillä siitä, että lohenkalastuksen osittainenkin salliminen sivuvesistöissä voisi aiheuttaa vaikeasti ennakoitavaa suurta alueellista kalastuspainetta sivuvesistöissä.

Tällainen väitetty loheen kohdistuva kalastuspaineen ennakoimaton kasvu on mahdoton Tenojoen sivuvesistöissä. Pulmankijoen vesistössä lohen vapakalastusta ei voida harjoittaa käytännössä lainkaan, koska mahdolliset lohennousualueen vapakalastusalueet on rauhoitettu kalastukselta. Pulmankijoen vesistön lohen verkkokalastus tapahtuu vain Pulmankijärvestä ja kalastukseen oikeutettujen määrä siellä on hyvin suppea. Vetsijoen vesistössä puolestaan ei harjoiteta lohen verkkokalastusta lainkaan. Lohen vapakalastus Vetsijoessa kohdistuu pääasiassa valtion vesialueelle, jonka osalta kalastuslupien määrä on tarkasti kiintiöity kalastuslain 10 § 3 momentin perusteella.

6 The Tana salmon season 2022, Preliminary estimates from the Tana Monitoring and Research Group (MRG), liitteenä.

7 STM 2019:46; Äkillisiin traumaattisiin tilanteisiin liittyvän psykososiaalisen tuen kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161634>

Utsjoen vesistössä harjoitetaan lohenkalastusta sekä seisovalla verkolla että vavalla ja vieheellä. Verkkokalastusta on valtion vesialueella vahvistettujen erityisperusteisten kalastusoikeuksien nojalla ja osakaskunnan vesialueella vesialueen omistuksen perusteella. Erityisperusteiset verkkokalastusoikeudet kohdistuvat vain tiettyihin kiinteistönmäärittymistoimituksissa vahvistettuihin paikkoihin ja niiden osakaskiinteistöjen määrä on rajallinen. Osakaskunnan osakkaan osakaskunnan alueella tapahtuvaa verkkokalastusta säätelee puolestaan osakaskunnan vuosittain tekemä päätös osakaskunnan kiinteistöjen kalastuskiinteistöistä.

Lohen vapakalastusta harjoitetaan Utsjoen vesistöalueella Utsjoessa, Kevojoessa ja Tsarsjoessa. Näistä Tsarsjoki on pääosin rauhoitettu kalastukselta. Utsjoen ja Kevojoen valtion vesialueen vapakalastusluvut on kiintiöity kalastuslain 10 § 3 momentin perusteella. Osakaskunnan vesialueilla vapakalastusta rajoitetaan osakaskunnan vuosittaisilla päätöksillä kalastuskiinteistöistä.

On myös huomattava, että Tenon sivuvesistöihin kohdistuvaa kalastuspainetta voidaan vähentää tehokkaasti myös kalastusaikaa rajoittamalla.

4. Lopuksi

Saamelaiskäräjät vastustaa lohenkalastuksen ehdotettua täydellistä kieltämistä Tenon vesistöalueella saamelaisten osalta. Saamelaiskäräjät on erittäin huolissaan tiettyjen Tenon lohikantojen heikentyneestä tilasta, sillä saamelaisten hyvinvoinnin ja saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuden kannalta on keskeistä, että Tenon lohi voi hyvin myös pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ja että sitä voidaan hyödyntää kestävästi. Tiettyjen lohikantojen heikentyneen tilan vuoksi lohenkalastusta on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tarpeen rajoittaa voimakkaasti kalastuskaudella 2023, mutta rajoitustoimet tulee ensisijaisesti kohdistaa sellaiseen lohenkalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojaa.

Saamelaiskäräjät on neuvotteluissa ilmaissut olevansa valmis siihen, että myös saamelaisten lohenkalastusta rajoitetaan merkittävästi tulevana kalastuskautena, esimerkiksi sallimalla lohenkalastus vain muutama päivänä heinäkuussa. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastus tulisi sallia saamelaisille, joilla on niin perustuslain kuin kansainvälisten sopimustenkin nojalla oikeus oman kulttuurinsa harjoittamiseen. Saamelaiskäräjät on esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle, että tulevalla kalastuskaudella 2023:

1) saamelaisilla kalastusoikeuden haltijoilla on oikeus lohenkalastukseen pato- ja lohiverkolla viiden viikon ajan kahtena päivänä viikossa, ja että lohenkalastus näillä verkoilla voitaisiin keskeyttää kahden viikon jälkeen, mikäli paikallishallinto katsoisi niin tarpeelliseksi;

2) saamelaisilla kalastusoikeuden haltijoilla on oikeus lohen vapakalastukseen kahtena päivänä viikossa heinäkuun ajan siten, että patokalastuksen ja vapakalastuksen pyyntipäivät ovat erit.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi välttämätöntä kieltää täysin kulttuurinsa harjoittaminen tulevana kalastuskautena.

Saamelaiskäräjät haluaa tässä yhteydessä huomauttaa, että saamelaisten oikeuksien osalta kalastuslainsäädäntöön liittyen perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka kalastuslain kalastusrajoitukset ovat oikeutettuja ympäristön suojelemiseksi perustuslain 20 §:n mukaisesti, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Valiokunnan mukaan perustuslain 17.3 §:stä johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenolla olisi pitänyt

turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17.3 §:n ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.⁸

Mikäli lohenkalastus kuitenkin kielletään ehdotetulla tavalla tulevana kalastuskautena, tulee valtion Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan vähintäänkin korvata kalastusoikeuksien haltijoille rajoituksista aiheutuneet taloudelliset menetykset. Saamelaiskäräjät pitää niin ikään erittäin tärkeänä, että saamelaisille, joita lohenkalastuskielto koskettaa, järjestetään tarvittava määrä psykososiaalista tukea ja tähän varataan riittävästi erillisiä resursseja. Erityisiä toimia tarvitaan, koska saamenkielisiä ja kulttuurinmukaisia mielenterveyspalveluita ei ole tarjolla riittävästi. Saamelaiskäräjät huomauttaa myös, että lohenkalastuskielto tulisi koskettamaan samaa väestöosaa, johon on raskaasti vaikuttanut myös koronavirustilanteesta johtuvat rajanylityksen rajoitukset. Yhdessä muiden yhteisöllisten traumojen kanssa voidaan puhua suuronnettomuuden kaltaisesta tapahtumasta. Valtion velvollisuudet saamelaisia kohtaan korostuvat erityisesti raskaiden rajoitustoimien aikana. Valtiolla on velvollisuus suojella ja edistää saamelaisten terveyttä sekä haittojen vähentämistä.

Saamelaiskäräjät esittää, että mikäli lohenkalastus kielletään Tenon alueen saamelaisilta tulevalla kalastuskaudella, maa- ja metsätalousministeriö alkaa välittömästi valmistella taloudellista tukea kalastusoikeuksien haltijoille sekä saamenkielistä ja saamelaiskulttuurin mukaista psykososiaalista tukea kaikille niille saamelaisille, joihin rajoitukset vaikuttavat.

Maa- ja metsätalousministeriön ja saamelaiskäräjien välisestä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluprosessista liittyen Tenon lohenkalastuksen täyskieltoon Saamelaiskäräjät toteaa, että siinä on ollut haasteita. Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua ei ole käyty oikeusministeriön neuvottelumenettelyohjeen mukaisella tavalla. Ohjeen mukaan viranomaisen tulisi muun muassa sopia neuvottelun ajankohdasta Saamelaiskäräjien kanssa mahdollisimman hyvissä ajoin ja toimittaa Saamelaiskäräjille tarvittavat aineistot ennakoon niin, että Saamelaiskäräjillä on mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimitelmissään. Saamelaiskäräjät toteaa, että maa- ja metsätalousministeriö on järjestänyt neuvotteluja erittäin lyhyillä varoitusajoilla, jolloin Saamelaiskäräjillä ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa omissa toimitelmissään. Tenon lohenkalastuksesta kalastuskaudella 2023 maa- ja metsätalousministeriö ja Saamelaiskäräjät neuvottelivat 10.10.2022. Näissä neuvotteluissa todettiin, että neuvotteluja on syytä vielä jatkaa. Maa- ja metsätalousministeriö tarjosi Saamelaiskäräjille jatkoneuvottelumahdollisuutta 27.10.2022 eli vasta sen jälkeen kun lakiehdotus oli jo lähetetty lausunnolle. Näin ollen Saamelaiskäräjillä ei ollut asiallista mahdollisuutta vaikuttaa ehdotuksen sisältöön. Neuvotteluja lakiehdotuksesta ei järjestetty oikea-aikaisesti.

Edellä todetun perusteella Saamelaiskäräjät katsoo, että lakiehdotusta lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä vuonna 2023 ei tulisi antaa eduskunnalle. Sen sijaan tulisi selvittää mahdollisuuksia yhteensovittaa saamelaiskulttuurin perustuslaillinen suoja ja ympäristöperusoikeus.

Merk.



Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Esko Aikio
ma. asiantuntijaesittelijä

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

Lausunnon valmisteluun on osallistunut elinkeino- ja ympäristölakiasihteeri Sarita Kämäräinen.

Lausunnosta päätti puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso 31.10.2022.

Lisätietoja antaa puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso, tuomas.juuso@samediggi.fi, 040 687 3394.