



SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÁÁ'MTE'G'G'
SAAMELAISKÄRÄJÄT

LAUSUNTO

22.4.2021

Dnro: 273/D.a.2/2021

Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo@mmm.fi

Saamelaiskäräjien lausunto valtioneuvoston asetuksesta lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä, valtioneuvoston asetuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöasetuksen väliaikaisesta muuttamisesta ja pöytäkirjasta Tenojoen kalastussäännön vuotta 2021 koskevista täsmennyksistä

Viite: Lausuntopyynnöt asianumeroilla VN/9706/2021, VN9785/2021 ja VN/9788/2021

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Asetuksessa säädettäisiin, että lohenkalastus kiellettäisiin Tenojoen vesistössä kalastuskaudella 2021. Kielto koskisi kaikkia niitä pyyntivälineitä, joilla lohenkalastus on sallittu Tenon kalastussäännön 6 §:ssä. Kiellon jälkeen Tenojoen vesistöön jäisi mahdollisuus muun kalan, kuin lohen pyyntiin, voimassa olevien säädösten mukaisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö on samassa yhteydessä pyytänyt Saamealaiskäräjiltä lausuntoa valtioneuvoston asetuksesta Tenojoen vesistön sivujokiasetuksen väliaikaisesta muuttamisesta. Sivujoki-asetusta on tarkoitus muuttaa siten, että se tukisi Suomen ja Norjan väliaikaista sopimusta kieltää lohenkalastus määräaikaisesti. Asetuksen pykälää muutettaisiin siten, että lohenkalastusta koskevia pykälää ei sovellettaisi kalastuskautena 2021 ja muun kala pyyntiä koskevia pykälää tarkennettaisiin.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoa pöytäkirjasta, joka sisältää neuvottelutuloksen Suomen ja Norjan välisistä neuvotteluista Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2021.

2. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta

Perustuslain (731/1999) 17.3 § ja kansalaisyhteisyyttä 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 toimenpiteet, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.² Huomattavan haitan

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

² Ks. esim. Poma Poma v. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, 2009 ja Lubicon Lake Band v. Canada, Communication No. 167/1984, 1990.

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.³ Saamelaiskäräjät huomauttaa, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellossa ei ole kyse pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä.

3. Saamelaiskäräjien näkemykset lausuntopyynnöissä esitettyihin asioihin

3.1. Lohenkalastuksen täyskielto, perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja vaikutukset saamelaiskulttuuriin

Lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Lohi ja sen pyynti ovat aina muodostaneet ja muodostavat yhä aineellisen perustan Tenon jokisaamelaiselle kulttuurille. Lohenkalastus on erityisen merkityksellistä niille Tenon alueen saamelaisille, joiden elämä, identiteetti, hyvinvointi ja toimeentulo rakentuvat nimenomaan Tenon ja lohenkalastuksen ympärille. Tenon ja sen alueella harjoitettavien perinteisten kalastusmuotojen, kuten pato- ja verkkokalastuksen sekä kulikutuksen kautta ylläpidetään alueen jokisaamelaista kulttuuria, saamelaisten perinteistä tietoa ja lohenkalastukseen liittyvää saamenkielistä terminologiaa sekä siirretään niitä seuraaville sukupolville.

Lohenkalastuksen täyskiellon valmistelun yhteydessä ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan riittävällä tavalla arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen ja näin ollen kieltämällä lohenkalastus Tenon alueen kalastajasaamelaisilta sekä Tenon pääuomassa että sivuvesistöissä mitätöi perustuslaissa turvatus saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinsisällön. Lohenkalastuksen täyskielto Tenolla ja sen sivuvesistöissä tarkoittaa täyskieltoa jokisaamelaisen kulttuurin harjoittamiseen tehden kulttuurin harjoittamisesta 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 jokisaamelaisen 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. 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. Kulakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei esimerkiksi saa säätää rangaistavaksi. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden

³ Ks. PeVL 32/2010 vp.

ydinsisällön. Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta ollaan rajoittamassa asetuksella, eikä Saamelaiskäräjät pidä sitä hyväksyttävänä.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan täyskiellon valmistelun yhteydessä ei myöskään ole riittäväällä tavalla arvoitu kiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Valtioneuvoston asetuksessa lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä luvussa 6 on arvioitu kiellon erilaisia vaikutuksia. Saamelaisia koskevia kirjauksia on yhteiskunnalliset vaikutukset -alaotsikon alla. Kirjauksissa kuvaillaan lohenkalastuksen merkitystä alueen saamelaisille sekä tuodaan esiin saamelaisia koskevia kirjauksia lainsäädännöstä. Lohenkalastuksen täyskiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, saamen kieleen, saamelaisyhteisöön, saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen, toimeentuloon, ruokatalouteen yms. ei kuitenkaan ole lainkaan 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 maa- ja metsätalousministeriön muistiossa (7.4.2021) ei arvioida lohenkalastuksen määräaikaisen kieltämisen vaikutuksia saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Sosioekonomisten olojen lisäksi kiellolla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteisöjen, perheiden ja yksilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että jo pelkkä uhka lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä vaikuttaa negatiivisesti saamelaisten psyykkiseen hyvinvointiin sekä luo itsemääräämisen ja hallinnan tunteen heikentymistä.

Lohenkalastuksen määräaikainen kieltäminen olisi äkillinen ja voimakkaasti vaikuttava toimi, jolla tulisi olemaan vaikutuksia Tenon alueen sosiaaliin suhteisiin sekä yhteisösuhteisiin. Äkillisten traumaattisten tilanteiden psykososiaalisen tuen kehittämisen työryhmän⁴ (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.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen täyskieltoa sekä Tenon pääuomaan että sivuvesistöihin valmisteltaessa kiellon vaikutuksia saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen ja sen rajoittamisedellytyksiin, saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten hyvinvointiin ei ole arvioitu riittäväällä tavalla.

Saamelaiskäräjät esittää, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelee lohenkalastuksen täyskiellosta saamelaisten kulttuuriperusoikeuden rajoitusta, saamelaiskulttuuria ja saamelaisten hyvinvointia koskevan vaikutustenarvioinnin ennen lopullisen päätöksen tekemistä lohenkalastuksen täyskiellosta. Päätöksen lohenkalastuksen täyskiellosta tulee perustua tutkittuun tietoon, riittäviin vaikutustenarvioihin sekä saamelaisten perinteiseen tietoon.

3.2. Muun kalan pyynnistä

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan muiden kalalajien kuin lohen ja merinieriän verkkokalastuksen laajentaminen on tärkeää sekä paikallisten kotitarvekalastuksen turvaamiseksi että predaation hallinnan kannalta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan seisovan verkon käyttö muun kalan pyyntiin

⁴ STM 2019:46; Äkillisiin traumaattisiin tilanteisiin liittyvän psykososiaalisen tuen kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161634>

tulee sallia koko kalastuskauden ajan sekä nuottaus sallia koko rajajokiosuudella siten, että mahdolliset lohet päästettäisiin takaisin jokeen.

Saamelaiskäräjät katsoo, että kalastuskaudella 2021 tulee mahdollistaa kalastussäännön 4 §:n mukaisen yleisen paikkakuntalaisluvan lunastaminen, jotta paikalliset pääsevät kalastamaan muita kalalajeja, kuin lohta, myös vavalla ja vieheellä. Vavan ja vieheen käyttäminen veneestä (ml. harrilupa) tulee Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olla mahdollista erityisesti siitä syystä, että jokisaamelaisista perinnetietoa ja -taitoa soudusta päästäisiin edelleen opettamaan ja siirtämään seuraavalle sukupolvelle myös tulevana kalastuskautena.

Myös haukien ja meritaimenen kalastus hoitokalastuksena vavalla ja vieheellä tulisi sallia nykyistä laajemmin. Näitä lajeja tulisi voida kalastaa rajoitetuilla alueilla, joissa lohien joutuminen saaliiksi on epätodennäköistä. Näiden kalastuspaikkojen identifioimiseksi hauki- ja meritaimenlupien järjestäminen ja myynti tulisi säätää paikallishallinnon tehtäväksi. Lisäksi kyttyrälohen määrän sääntelyyn tulee löytää pikaisesti ratkaisu, sillä se on Tenolla haitallinen vieraslaji.

3. Lopuksi

Saamelaiskäräjät ei kannata lohienkalastuksen täyskieltoa 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 ja sitä voidaan hyödyntää kestävästi. Tiettyjen lohikantojen heikentyneen tilan vuoksi lohienkalastusta on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tarpeen rajoittaa voimakkaasti kalastuskaudella 2021, mutta rajoitustoimet tulee ensisijaisesti kohdistaa sellaiseen lohien kalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojaa.

Saamelaiskäräjät on neuvotteluissa ilmaissut olevansa valmis siihen, että myös saamelaisten lohienkalastusta rajoitetaan merkittävästi tulevana kalastuskautena. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi välttämätöntä kieltää täysin kulttuurinsa harjoittaminen tulevana kalastuskautena. Osassa Tenon sivujoista lohikantojen tila ei tutkimusten mukaan ole heikolla tasolla ja Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteluja sille, miksei saamelaisille voitaisi sallia rajoitetusti lohienkalastusta esimerkiksi näillä sivujoilla.

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 hyväksyttävien ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien perusteiden. 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.⁵

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

Mikäli lohenkalastuksen täyskielto tulee kuitenkin voimaan tulevalle kalastuskaudelle, tulee valtion Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan vähintäänkin korvata kalastusoikeuksien haltijoille täyskiellostä aiheutuneet taloudelliset menetykset. Saamelaiskäräjät pitää niin ikään erittäin tärkeänä, että saamelaisille, joita täyskielto 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 lohenkalastuksen kieltä tulisi koskettamaan samaa väestönosaa, 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 tulevalle kalastuskaudella, maa- ja metsätalousministeriö alkaa välittömästi valmistella taloudellista tukea kalastusoikeuksien haltijoille sekä saamenkielistä ja saamelaiskulttuurin mukaista psykososiaalista tukea kaikille niille saamelaisille, joihin täyskielto vaikuttaa.

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 ennakkoon niin, että Saamelaiskäräjillä on mahdollisuus käsitellä asiaa omissa toimitelmissään. Saamelaiskäräjät toteaa, että maa- ja metsätalousministeriö on järjestänyt neuvotteluja erittäin lyhyillä varoitusaajoilla, jolloin Saamelaiskäräjillä ei ole ollut mahdollisuutta käsitellä asiaa omissa toimitelmissään. Ministeriö ei ole myöskään aina toimittanut oleellisia neuvottelumateriaaleja ennakkoon Saamelaiskäräjille tutustuttavaksi.

Merk.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Sarita Kämäräinen
ma. lakimiessihteeri
valmistelija

Lausunnosta päätti puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso 22.4.2021 kuultuaan I varapuheenjohtajaa Anni Koivisto ja II varapuheenjohtajaa Leo Aikiota. Lausunnon valmisteluun on osallistunut sosiaali- ja terveysasihteeri Anne Länsman-Magga.

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