



SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÁÁ'MTE'ĠĠ
SAAMELAISKÄRÄJÄT

LAUSUNTO
28.3.2022
Dnro: 170/D.a.2/2022

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Saamelaiskäräjien lausunto Tenojoen kalastussäännön vuotta 2022 koskevista täsmennyksistä

Viite: Lausuntopyynnöt asiannumeroilla VN/7259/2022 ja VN/7259/2022-MMM-1

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa Tenojoen kalastussäännön vuotta 2022 koskevista täsmennyksistä. Lausuntopyyntö sisältää pöytäkirjaluonnoksen 2022 sekä voimaansaattamisasetuksen luonnoksen. Asetuksessa säädettäisiin, että lohenkalastus sallittaisiin Tenojoen vesistöissä kalastuskaudella 2022 vain padolla ja seisovalla verkolla ja vain muutamana päivänä kalastuskautena. Asetusluonnoksen mukaan Tenojoen vesistöön jäisi mahdollisuus muun kalan, kuin lohen, pyyntiin ehdotettujen säädösten mukaisesti. Pöytäkirja sisältää neuvottelutuloksen Suomen ja Norjan välisistä neuvotteluista Tenojoen kalastussäännön täsmennyksistä kalastuskaudelle 2022.

2. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta

Perustuslain (731/1999) 17.3 § 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 modernit 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

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.

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 rajoittaminen, 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 jokisaamelaisten 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 lähes täydellisen kiellon valmistelun yhteydessä ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan riittävällä tavalla arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Koska lohenkalastus Tenolla kuuluu saamelaisten näkökulmasta alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen, mitätöi lohenkalastuskielto perustuslaissa turvatussa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinsisällön. Lohenkalastuksen lähes 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 muutamaa lohenkalastusvuorokautta lukuun ottamatta 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. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla 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. Perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Perusoikeuksia ei voida rajoittaa myöskään ihmisoikeussopimusten vastaisesti. Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta ollaan rajoittamassa asetuksella, eikä Saamelaiskäräjät pidä sitä hyväksyttävänä.

Kalastuslain 52 §:n 2 momenttiin ja 55 §:ään sisältyy aseuksenantovaltuutus kalastuksen rajoittamiseen tietyissä tilanteissa ja tietyssä laajuudessa. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kyseisiä kalastuslain säännöksiä ei voida kuitenkaan soveltaa Tenon pääuoman kalastukseen. Ensinnäkin tämä johtuu kalastuslain 3 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan kalastuslain säännöksiä voidaan soveltaa valtakunnan rajalla oleviin vesistöihin, jos vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella ei ole toisin säädetty. Toisekseen Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen kalastuksesta Tenojoen vesistöissä sisältyy kaksi säännöstä kalastuslain edellä mainittujen pykälien säätämistä asioista. Artiklassa 6 (Mahdollisuus poiketa kalastussäännöstä) säädetään menettelyistä tilanteissa, joissa poikkeussäännökset ovat välttämättömiä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi. Kyseisen artiklan 2 kohdassa näiden poikkeussäännösten ulottuvuus on

kuitenkin rajattu tarkasti. Tenon kalastussopimuksen 16 artiklan 2 kohdassa (Toimet erityistilanteissa) säädetään menettelyistä mm. lohennousun vähetessä olennaisesti. Edellä todetun perusteella Saamelaiskäräjät katsoo, että kalastuslain 52 §:n 2 momenttia ja 55 §:ää ei voida lainkaan soveltaa Tenon vesistön rajajokiosuudella. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lohenkalastuksen voimakkaan rajoittamisen valmistelun yhteydessä ei ole riittävällä tavalla arvioitu kiellon vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Tenojoen kalastussäännön vuotta 2022 koskevien täsmennysten 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 lähes täysin saamelaisen perinteinen elämäntapa määrääjäksi valtion toimesta, pitää Saamelaiskäräjät erittäin paheksuttavana, että asian valmistelussa ei arvioida lohenkalastuksen voimakkaan rajoittamisen vaikutuksia saamelaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Sosioekonomisten olojen lisäksi rajoituksilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteisöjen, perheiden ja yksilöiden hyvinvointiin ja terveyteen. Lohenkalastuksen voimakas rajoittaminen olisi äkillinen ja voimakkaasti vaikuttava toimi, jolla tulisi olemaan vaikutuksia Tenon alueen sosiaalisiin suhteisiin sekä yhteisösuhteisiin. Äkillisten traumaattisten tilanteiden psykososiaalisen tuen kehittämisen työryhmän⁵ (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 voimakasta rajoittamista sekä Tenon pääuomaan että sivuvesistöihin valmisteltaessa rajoitusten vaikutuksia saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen ja sen rajoittamisedellytyksiin, saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten hyvinvointiin ei ole arvioitu riittävällä tavalla.

Saamelaiskäräjät esittää, että maa- ja metsätalousministeriö valmistelee lohenkalastuksen voimakkaasta rajoittamisesta saamelaisten kulttuuriperusoikeuden rajoitusta, saamelaiskulttuuria ja saamelaisten hyvinvointia koskevan vaikutustenarvioinnin ennen lopullisen päätöksen tekemistä lohenkalastuksen rajoituksista. Päätöksen lohenkalastuksen rajoituksista 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 tulee sallia koko kalastuskauden ajan sekä nuottaus sallia koko rajajokiosuudella siten, että mahdolliset lohet päästettäisiin takaisin jokeen.

Saamelaiskäräjät katsoo, että kalastuskaudella 2022 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 tulee Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olla mahdollista erityisesti siitä syystä, että jokisaamelaista perinnetietoa ja -taitoa soudusta päästäisiin edelleen opettamaan ja siirtämään seuraavalle sukupolvelle myös tulevana kalastuskautena.

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

Myös haukien ja meritaimenen kalastus hoitokalastuksena vavalla ja vieheellä tulisi sallia nykyistä laajemmin. Näitä lajeja tulisi voida kalastaa rajoitetuilla alueilla, joissa lohen 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 lohenkalastuksen ehdotettuja rajoituksia 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 lohenkalastusta on Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tarpeen rajoittaa voimakkaasti kalastuskaudella 2022, mutta rajoitustoimet tulee ensisijaisesti kohdistaa sellaiseen lohen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojaa.

Saamelaiskäräjät on neuvotteluissa ilmaissut olevansa valmis siihen, että myös saamelaisten lohenkalastusta rajoitetaan merkittävästi tulevana kalastuskautena. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole esitetty yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi välttämätöntä kieltää lähes 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 hyväksyttävien ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien 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.⁶

Mikäli lohenkalastusta kuitenkin rajoitetaan 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 voimakkaat rajoitukset koskettavat, 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 rajoitukset tulisivat 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 lohenkalastusta rajoitetaan voimakkaasti 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.

6 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.

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

Merk.



Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Esko Aikio
ma. asiantuntijaesittelijä

Lausunnon valmisteluun on osallistunut ma. lakimiessihteeri Sarita Kämäräinen.

Lausunnosta päätti puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso 28.3.2022 kuultuaan I varapuheenjohtajaa Anni Koivistoa.

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