SÁMEDIGGI
SÄMITIGGE
SÄÄ'MTE'ĞĞ
SAAMELAISKÄRÄJÄT

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
9.5.2022
Dnro: 306/D.a.4/2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä HE 56/2022 vp

1. Aluksi

Saamelaiskäräjät kiittää mahdollisuudesta toimittaa asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä HE 56/2022 vp.

Saamelaiskäräjät haluaa aluksi tuoda valiokunnan tietoon, että esityksen valmistelussa ei ole noudatettu lain saamelaiskäräjistä (974/1995) 9 §:n mukaista neuvotteluvelvoitetta asianmukaisella tavalla. Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti Saamelaiskäräjille 1.4.2022, että esitys lähtee lausuntokierrokselle samana päivänä. Samalla ministeriö esitti, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu asiasta käytäisiin 4.4.2022, eli sen jälkeen, kun esitys oli jo lähetetty lausuntokierrokselle. Oikeusministeriön muistiossa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvelvollisuudesta todetaan, että neuvottelut tulee käydä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen.[1] Saamelaiskäräjillä ei tässä tapauksessa ollut mahdollisuutta vaikuttaa lausuntokierrokselle lähteneen esityksen sisältöön millään tavalla.

Todettakoon vielä, että ministeriö ja Saamelaiskäräjät ovat käyneet saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja Tenon tulevan kalastuskauden tilanteesta kevättalven aikana, mutta niissä neuvotteluissa ei käsitelty lausuntokierrokselle lähtenyttä täyskieltoesitystä, vaan mahdollisuutta erittäin rajoitettuun pyyntiin. Saamelaiskäräjille tuli 1.4 yllätyksenä ministeriön ilmoitus siitä, että täyskiellon sisältävä esitys lähtee lausuntokierrokselle vielä saman päivän aikana ilman, että Saamelaiskäräjillä oli mahdollisuutta neuvotella siitä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti.

2. Saamelaiskäräjien näkemys esityksen sisällöstä

2.1. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset:

1) *lailla säätämisestä*

1 Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvelvollisuudesta 23.11.2017, OM 2/551/2017 s. 2.

Sajos
FIN-99870 Anár | Aanaar | Aanar | Inari
www.samediggi.fi
+358 (0)10 839 3100
info@samediggi.fi
etunimi.sukunimi@samediggi.fi

2) *lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta*
3) *rajoituksen hyväksyttävyydestä*
4) *rajoituksen suhteellisuudesta*
5) *perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta*
6) *oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä ja*
7) *ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.*[2]

Lohenkalastuksen kiellon valmistelussa ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan riittävällä tavalla arvioitu perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Puutteita on erityisesti rajoituksen hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusten arvioinnissa ja niihin liittyvässä argumentaatiossa.

Lohenkalastus Tenolla kuuluu alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen. Lohenkalastuksen täydellisellä kieltämisellä puututaan voimakkaimmalla mahdollisella tavalla alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ytimeen kieltämällä omaan kulttuuriin kuuluva toiminta tehden siitä rangaistavaa. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä on jätetty huomioimatta se, että lohenkalastuksen täyskielto ulottuu alueen kalastajasaamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueelle ja Saamelaiskäräjät pitää tätä erityisen paheksuttavana ottaen huomioon, että perusoikeuteen ei ylipäätään pitäisi voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Tavallisellakaan lailla ei tulisi voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, eikä perusoikeuksia myöskään tulisi voida rajoittaa ihmisoikeussopimusten vastaisesti. Tällä hetkellä käsillä on kuitenkin tilanne, jossa saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinaluetta ollaan rajoittamassa lailla ja mm. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976, myöh. KP-sopimus) 27 artiklan vastaisesti.

Hyväksyttävyysvaatimuksen mukaan perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Perusoikeuksia ei pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukaan rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö ei ole esittänyt yksiselitteistä näyttöä siitä, että saamelaisilta olisi tulevana kalastuskautena välttämätöntä evätä täysin oikeus jokisaamelaisen kulttuurin harjoittamiseen Tenolla kieltämällä lohenkalastus kokonaan. Tenon seuranta- ja tutkimusryhmä on viimeisimmässä loppuraportissaan suosittanut, että lohenkalastus tulisi joko kieltää tai sallia erittäin rajoitetusti kalastuskaudella 2022.[3] Kun tutkimusryhmän näkemyksen mukaan lohenkalastusta voitaisiin erittäin rajoitetusti sallia tulevalla kalastuskaudella, voidaan perustellusti kysyä, onko lohenkalastuksen täyskielto saamelaisten, joille on turvattu sekä perustuslaissa

2 http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/
3 Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2021. Tana Monitoring and Research Group 1/2021, s. 3: "Given this forecast, we strongly advise keeping the salmon fisheries either closed or allow only very limited salmon fishing in 2022. This recommendation is based on biological considerations only."

(731/1999) että kansainvälisissä sopimuksissa oikeus omaan kulttuuriinsa, osalta hyväksyttävä ja oikeasuhtainen.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan Tenon seuranta- ja tutkimusryhmän raportissaan toteama suositus mahdollistaisi sen, että saamelaisille voitaisiin tulevalle kalastuskaudelle mahdollistaa erittäin rajoitettu lohenkalastus. Tulevalle kalastuskaudelle olisi näin ollen löydettävissä ratkaisu, jolla voitaisiin sekä turvata lohikantojen tilaa että saamelaisten oikeutta omaan kulttuuriinsa. Saamelaiskäräjät haluaa tässä yhteydessä muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on aiemminkin saamelaisten oikeuksien osalta kalastuslainsäädäntöön liittyen 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.[4]

Hallituksen esityksen sivulla 9 on niin ikään todettu, että lohikantojen tila mahdollistaa lohenkalastuksen sallimisen hyvin pienessä mittakaavassa. Syy siihen, miksi lohenkalastusta ei haluta mahdollistaa saamelaisille tulevalla kalastuskaudella, näyttää olevan se, että *”vähäisen lohenkalastuksen salliminen siten, että kalastusmahdollisuudet koettaisiin tasapuolisiksi ja merkittäviksi on osoittautunut hyvin vaikeaksi toteuttaa tasapuolisesti ja kalastajille merkityksellisellä tavalla.”*[5] Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on täysin hyväksymätöntä, että saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ydinalueeseen kajoamista perustellaan hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla. Saamelaisilla on perustuslain 17.3 §:n mukaan oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen, ja julkisella vallalla perustuslaissa säädetty velvollisuus tämän oikeuden edistämiseen, riippumatta siitä, mitä ihmiset saamelaisten kulttuuriperusoikeudesta tai sen käyttämisestä ajattelevat. Edellä mainittu perustelu saamelaisten perusoikeuksien rajoittamiselle ei ole hyväksyttävä.

2.2. Lohenkalastuksen täyskiellosta

Saamelaisia koskevalle lohenkalastuksen täyskiellolle ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olemassa yksiselitteisiä perusteita. Tenon seuranta- ja tutkimusryhmän mukaan lohenkalastus voitaisiin sallia Tenolla erittäin rajoitetusti kalastuskaudella 2022. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tämä erittäin rajoitettu lohenkalastus tulisi sallia alueen saamelaisille, joilla on niin perustuslain 17.3 §:n kuin kansainvälisten sopimustenkin nojalla oikeus oman kulttuurinsa harjoittamiseen.

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 Saamelaiskäräjienkin näkemyksen mukaan tarpeen rajoittaa voimakkaasti kalastuskaudella 2022. Rajoitustoimet tulee kuitenkin ensisijaisesti kohdistaa sellaiseen lohenkalastukseen, joka ei nauti perustuslain ja kansainvälisten sopimusten suojaa.

Saamelaiskäräjät on kevättalven aikana saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa maa- ja metsätalousministeriön kanssa ilmaissut lohikantoihin liittyvien tutkimustulosten sekä perustuslain

---

[4] Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2017 vp - HE 239/2016 vp.
5 HE 56/2022 vp, s. 9.

20 §:n perusteella olevansa valmis myös siihen, että saamelaisten lohenkalastusta rajoitetaan merkittävästi tulevana kalastuskautena. Saamelaiskäräjät olisi ollut valmis mm. lyhentämään lohenkalastusaikaa huomattavasti kaikilla pyyntitavoilla. Täydellistä lohenkalastuskieltoa Saamelaiskäräjät ei kuitenkaan voi saamelaisten osalta lausunnossa edellä esitetyin perusteluin hyväksyä.

3. Lohenkalastuksen merkitys alueen saamelaiskulttuurille

Lohi ja sen pyynti ovat aina muodostaneet aineellisen perustan koko Tenon alueen jokisaamelaiselle kulttuurille ja elämänmuodolle. Tenon vesistöalueella harjoitettavan kalastuksen kautta ylläpidetään alueen jokisaamelaista kulttuuria, johon kuuluu muun muassa Tenoa, sen kalakantoja, pyyntimenetelmiä sekä sää- ja luonnonoloja koskeva saamelaisten perinteinen tieto, lohenpyyntiin liittyvä saamenkielinen terminologia, kalastukseen liittyvä saamelainen yhteisöllisyys ja sosiaalisuus, Tenon ja sen kalastuksen ympärille rakentuva kalastajasaamelainen identiteetti, ruokakulttuuri ja ravintoautonomia, kalastuksen elämään tuoma hyvinvointi ja terveys sekä kalastuksen harjoittaminen elinkeinona toimeentulon turvaamiseksi. Suuren osan Tenon alueen saamelaisista elämä ja identiteetti kytkeytyy jokeen ja sen kalastukseen. Lohenkalastuksen merkitys alueen saamelaiskulttuurille on erittäin keskeinen.

Saamelaiskäräjät painottaa, että lohenkalastuksen täydellinen kieltämäninen kahtena peräkkäisenä vuotena vaarantaa saamelaiskulttuurin jatkuvuutta. On olemassa aito uhka siitä, että vuonna 2023 ei enää ole kaikkien perinnepyyntitapojen osalta sellaisia perinnetietäjiä, jotka pystyisivät siirtämään tietoja ja taitoja eteenpäin seuraavalle sukupolvelle. Saamelaiskäräjät on äärimmäisen huolissaan tilanteesta.

4. Lopuksi

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lakia ei tule edistää esitetyssä muodossa, koska saamelaisten lohenkalastuksen täydelliselle kieltämiselle ei ole hyväksyttävää perustetta, eikä täyskielto ole oikeasuhtainen. Tutkitun tiedon nojalla tulevalle kalastuskaudelle voitaisiin sallia erittäin rajoitettua lohenkalastusta. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tuo lohenkalastus tulisi sallia saamelaisille, joilla on niin perustuslain kuin kansainvälisten sopimustenkin nojalla oikeus oman kulttuurinsa harjoittamiseen.

Saamelaiskäräjät on esittänyt maa- ja metsätalousministeriölle, että tulevalla kalastukaudella 2022:

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.*

Saamelaiskäräjät pitää edelleen tätä esitystä ensisijaisena vaihtoehtona tulevan kalastuskauden osalta ja esittää, että lakiin muotoillaan pykälät/momentit, joilla edellä kuvattu lohenkalastus mahdollistetaan paikallisille saamelaisille. Saamelaiskäräjät lisää vielä, että myös vapakalastus voitaisiin keskeyttää kahden viikon jälkeen paikallishallinnon päätöksellä, mikäli se katsoo keskeytyksen tarpeelliseksi. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan edellä avattu esitys on asianmukainen ja kohtuullinen

ottaen huomioon myös tuoreet korkeimman oikeuden ratkaisut KKO:2022:25 ja KKO:2022:26. Mikäli edellä kuvatun kaltaisten yksityiskohtaisten muutosten tekeminen lakiin ei ole mahdollista ja sitä päätettäisiin edistää esitetyssä muodossa, esittää Saamelaiskäräjät lakiin lisättävän pykälän/momentin, jossa todetaan, että *”laki ei vaikuta niihin oikeuksiin, joita paikallisilla saamelaisilla Tenojoen vesistöön käyttöön on”.*[6]

Saamelaiskäräjät haluaa vielä lopuksi painottaa, että korkeimman oikeuden tuoreita ratkaisuja KKO:2022:25 ja KKO:2022:26 ei voi ohittaa tulevan kalastuskauden kalastuksesta säädettäessä. Saamelaiskäräjät vetoaa valiokuntaan, että se tarkastelee käsillä olevaa hallituksen esitystä HE 56/2022 vp myös edellä mainitut ratkaisut huomioon ottaen.

Merk.

Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

Sarita Kämäräinen
lakimiessihteeri
ympäristö ja elinkeinot

Asiantuntijalausunnosta päätti puheenjohtaja Tuomas Aslak Juuso kuultuaan I varapuheenjohtaja Anni Koivistoa 9.5.2022.

Lausunnon valmisteluun on osallistunut ma. asiantuntijaesittelijä Esko Aikio.

[6] Ks. samantyylinen muotoilu asetuksessa eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallispuistoista ja luonnonpuistoista annetun asetuksen 6 §:n muuttamisesta 12/1995.