

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Asia Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esityksestä (HE30/2021 vp) eduskunnalle laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Viite Maa- ja metsätalousvaliokunnan asiantuntija / lausuntopyyntö esityksestä HE30/2021vp

1. Aluksi

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Tenon voimaansaattamislakia (176/2017). Esityksessä on todettu, että lain säännöstä erityiseen kalastuslupakiintiöön kuuluvista kalastusluvista muutettaisiin niin, että laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin erityiskiintiölupien käytöstä ja lupien myöntämisen perusteina käytettävistä tiedoista. Niin ikään kalatalousaluetta koskevaa sääntelyä täydennettäisiin julkista hallintotehtävää hoitavan vastuiden ja valvonnan osalta. Lisäksi osasta luvanmyyjälle määräytyistä tehtävistä säädettäisiin tarkentavasti Tenon voimaansaattamislaille ja sen nojalla annettavalla asetuksella. Esityksellä on luonnoksen mukaan tarkoitus selventää ja täydentää erityistä kalastuslupakiintiötä koskevaa sääntelyä.

2. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta

Saamelaiset ovat Euroopan unionin alueen ainoa alkuperäiskansa. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vakiintuneen käytännön mukaan saamelaiskulttuuriin katsotaan kuuluvaksi saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten kalastus.¹ YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan mukaan vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. 27 artiklan rajoitus on siinä mielessä ehdoton, että jos toimenpiteet kieltävät oikeuden nauttia kulttuurista, on merkityksetöntä, onko toimenpiteellä vahvaa tukea valtaväestön keskuudessa. Tämä säännös suojaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamista sekä alueita ja resursseja, jotka muodostavat perustan näiden elinkeinojen harjoittamiselle. Perustuslain 17.3 § ja KP-sopimuksen 27 artikla pitävät sisällään

¹ Ks. esim. HE 248/1994 vp ja PeVM 17/1994 vp.

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon, joka edellyttää saamelaiskulttuurin turvaamista niin, että edellytykset kulttuuriin harjoittamiselle säilyvät myös tulevaisuudessa. Heikentämiskielto koskee kaikkia viranomaisia sekä muita julkista valtaa käyttäviä organisaatioita.²

YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 2007 julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista.³ Julistuksen tarkoituksena on suojella ja edistää alkuperäiskansojen oikeuksia ja turvata heidän itsemääräämisoikeutensa. Julistus ilmaisee suurelta osin ihmisoikeussopimuksiin tai tavanomaiseen kansainväliseen oikeuden perustuvan oikeustilan ja monien eri vaikutustapojen kautta alkuperäiskansajulistuksen sisältö tunnustetaan nykyisin kansainvälisen oikeuden oikeudellisesti sitovaa sisältöä ilmaisevana. Alkuperäiskansajulistuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perinteisesti omistamiinsa, hallussaan pitämiinsä tai muutoin käyttämiinsä tai hankkimiinsa maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Alkuperäiskansoilla on oikeus omistaa, käyttää, kehittää ja hallita niitä maita, alueita ja luonnonvaroja, jotka ovat niiden hallussa perinteisen omistuksen tai muun perinteisen hallussapidon tai käytön perusteella tai jotka ne ovat muutoin hankkineet (kohta 2). Valtiot tunnustavat nämä maat, alueet ja luonnonvarat laissa ja suojelevat niitä lailla. Tässä tunnustamisessa on asianmukaisesti kunnioitettava kyseisten alkuperäiskansojen tapoja, perinteitä ja maanhallintajärjestelmiä (kohta 3). Alkuperäiskansajulistuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä.

Tenon kalastus kuuluu mm. perustuslaissa ja KP-sopimuksessa turvatussa saamelaiskulttuurin suojan piiriin ja Tenon alueen saamelaiskulttuuri on kokonaisuudessaan vahvasti kytköksissä perinteiseen kalastukseen. Kalastuksella on korvaamaton merkitys erityisesti kulttuurisena elinkeinona, sillä sen kautta saamelaista kulttuuria, perinteistä tietoa sekä saamen kieltä siirretään sukupolvelta toiselle. Kalastukseen liittyy oma erityisterminologiansa saamen kielessä ja sen olemassaolo voidaan turvata vain saamelaisen kalastuksen edellytysten turvaamisella.

3. Saamelaiskäräjien huomiot esityksestä

3.1. Lasten kalastusluvut

Saamelaiskäräjät on 25.3.2020 sekä 5.1.2021 antamissaan lausunnoissa todennut, että saamelaislapsilla tulee olla mahdollisuus osallistua kulttuurinsa ja kielensä harjoittamiseen maksutta ja ilman, että sitä hallinnollisilla toimenpiteillä hankaloitetaan.⁴ Saamelaiskäräjät katsoi tuolloin ja katsoo edelleen, että lasten maksuttoman kalastuksen mahdollistaminen parantaa erityisesti saamelaislasten edellytyksiä harjoittaa omaa kulttuuriaan ja kieltään, mikä puolestaan tukee koko saamelaisyhteisön ja -kulttuurin sekä saamelaisten perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuutta ja tulevaisuutta. Saamelaiskulttuurin nauttimisen oikeudella on ylisukupolvinen luonne eli saamelaisilla

² Ks. Raitio, Heinämäki, Morottaja & Murtomäki 2019: Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta: edellytyksenä tehokkaat neuvottelut ja vaikutusten arviointi.

³

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM_0516_YKn_julistus_Netti.pdf?sequence=1&isAlloWed=y.

⁴ Saamelaiskäräjien lausunnot, 25.3.2020, dnro: 371/D.a.2/2020 ja 5.1.2021 dnro: 6/D.a.2/2021.

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

on oikeus sekä tänään harjoittaa saamelaista kulttuurinmuotoa että oikeus siirtää se tuleville sukupolville lain ja julkisen vallan suojaamana. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan maksuttomat lasten kalastusluvut ovat yksi tapa edistää saamelaisten oikeutta oman kielensä ja kulttuurinsa harjoittamiseen.

Nyt valiokunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä voimaansaattamislain 10 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että paikkakuntalaisten alle 18-vuotiaiden luvat muutettaisiin maksuttomiksi lasten kalastusharrastuksen ja Tenonlaakson saamelaisen kalastuskulttuurin edistämiseksi. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että saamelaislasten kalastuksessa Tenolla ei ole kyse harrastuksesta, vaan oman kielen ja kulttuurin harjoittamisesta. Edellä mainittuun esitykseen Saamelaiskäräjät toteaa, että yli puolet saamelaislapsista asuu nykyään saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.⁵ Tästä syystä Saamelaiskäräjät katsoo, että pelkästään paikkakuntalaisten alle 18-vuotiaiden maksuttomat kalastusluvut eivät yksin riitä turvaamaan saamelaisen kulttuurin siirtymistä sukupolvelta toiselle. **Saamelaiskäräjien esittää voimaansaattamislain 10 §:ää muutettavaksi siten, että maksuton kalastuslupa myönnetään kaikille alle 18-vuotiaille saamelaisille lapsille asuinpaikasta riippumatta, mikäli lapsen vanhempi/vanhemmat tai isovanhempi/isovanhemmat ovat syntyjään Tenon alueelta.**

Tämä olisi perusteltua myös YK:n yleissopimukseen lapsen oikeuksista mukaan, jota Suomen valtio on sitoutunut noudattamaan. Sopimuksen 30 artiklan mukaan, *niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaansa kuuluvalla lapsella ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.*

3.2. Lupamyynti

Lupamyynnin osalta Saamelaiskäräjät pyytää valiokuntaa kiinnittämään huomiota kalatalousalueen asiasta mahdollisesti lausumaan sekä varmistamaan, että kalatalousalueella on käytössään riittävät resurssit lupamyynnin järjestämiseen voimaansaattamislain uusien kirjausten edellyttämällä tavalla.

3.3. Erityislupakiintiö

Voimaansaattamislain 12 §:ään on lisätty uusi 2 momentti, jonka mukaan erityistä kalastuslupakiintiötä olisi mahdollista käyttää ainoastaan ulkopaikkakuntalaisen omistuksessa olevan kalastusoikeuden perusteella. Tarkoituksena on turvata ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeutta omistavien asemaa siten, että heidän omaisuudensuojansa ydin säilyisi koskemattomana. Uuden 2 momentin tarkoituksena on estää kiintiöön kuuluvien lupien osto paikkakuntalaisille kuuluvan

⁵ Ks. tilasto saamelaisten lukumäärästä vuoden 2019 Saamelaiskäräjien vaaleissa:

<https://www.samediggi.fi/2020/02/18/tilasto-saamelaisten-lukumaarasta-vuoden-2019-saamelaiskarajien-vaaleissa-valmistunut/>

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

kalastusoikeuden vuokrauksen avulla. Luonnoksen mukaan em. toiminta loukkaa ulkopaikkakuntalaisten omistajien omaisuudensuojaa pienentämällä heille kohdennetun kiintiön määrää paikkakuntalaisten kalastusoikeuden perustella.

Saamelaiskäräjät on koko nykyisen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä vastustanut kyseessä olevan erityislupakiintiön käyttöönottoa, koska kiintiön olemassaololle nykyisessä muodossaan ei ole olemassa juridisia perusteita. Väite siitä, että kyseessä olevalla kiintiöllä turvattaisiin ulkopaikkakuntalaisten kiinteistön omistajien omaisuuden suojaa, on valheellinen, eikä perustu tosiasioihin. Kiintiössä ei ole kysymys kalastusoikeuksista, jotka olisi sidottu tietyn kiinteistön omistukseen. Nimenomaan kiinteistönomistukseen perustuviin oikeuksiin ovat perinteisesti kuuluneet kulloinkin kyseessä olevan kiinteistön manttaalilukuun perustuvat verkkopyynti oikeudet ja mahdolliset erityisperusteiset pato-oikeudet. Kiinteistöjen omistukseen ei ole Tenolla sidottu ennen kyseessä olevan erityiskiintiön käyttöönottoa vuonna 2017, oikeutta vapakalastukseen. Kiintiön käyttöönottoa on perusteltu muun muassa muualla asuvien Tenon alueella kiinteistön omistavien saamelaisen kalastusoikeuksien turvaamisella. Tässä tavoitteessa ei olla onnistuttu ja tilannetta tulisi korjata nyt valmisteltavana olevan muutoksen yhteydessä. Yksi vaihtoehto olisi palauttaa sääntely tältä osin ennen vuotta 2017 vallinneeseen tilanteeseen ja säännellä pyyntiä tätä ennen vallinneen mallin mukaisesti sopeutettuna muuhun pyynnin sääntelyn tarpeeseen vallitsevan tilanteen edellyttämällä tavalla.

Saamelaiskäräjien vastustuksesta huolimatta hallitus on kuitenkin tuonut eduskunnan käsiteltäväksi esityksen, jolla erityinen lupakiintiö on tarkoitus säilyttää, lisätä kiintiön kokoa ja edelleen muuttaa kiintiön käyttöön liittyviä edellytyksiä siten, että lopputulos paikallisten kiinteistön omistajien aseman suhteen Tenon kalastusoikeuksien haltijoina heikkenee merkittäväällä tavalla. Esitys tarkoittaa toteutuessaan sitä, että ulkopaikkakuntalaisen Tenon varrella omistama tontti kasvattaa arvoaan ja paikallisen Tenon laakson saamelaisen kiinteistön omistajan omaisuus menettää arvoaan. Esityksellä kokonaisuutena arvosteltuna siis paremminkin heikennetään omaisuuden suojaa ja yhdenvertaisuutta kuin parannetaan niitä. Esityksen negatiiviset vaikutukset lisäksi kohdistuvat yksinomaan paikallisiin tahoihin, jotka käytännössä ovat saamelaisia. Tältä osin esitys on siis selvästi myös syrjivä ja siten kaiken kaikkiaan Suomen perustuslain vastainen.

Esitettyä muutosta on perusteltu muualla asuvien, maata Tenon varrella omistavien henkilöiden omaisuudensuojan toteuttamisella. Vastaavasti uudistuksella kuitenkin saatettaisiin Tenon varrella maata omistavat henkilöt eri arvoiseen asemaan muualla asuvien kanssa siten, että esimerkiksi mökin tontteineen Tenon varrella omistava vapaa-ajan kalastaja muualta Suomesta saa omistamalleen tontille manttaalilukunsa mukaiseen oikeuteen suhteutetun oikeuden lunastaa edullinen vapakalastuslupa itselleen tai kenelle vain muulle, kun taas paikallinen saamelainen vastaavan kiinteistön omistaja ei saa vastaavaa oikeutta oikeusperustaltaan identtisen maaomistuksen perusteella, eikä näin ollen voi vuokrata mainittua oikeutta esimerkiksi muualla asuvalle maata omistamattomalle jälkeläiselleen tai sukulaiselleen. Tällainen menettely olisi Suomen voimassa olevan perustuslain yhdenvertaisuuden- ja omaisuuden suojan periaatteiden vastainen, eikä Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ole missään tapauksessa hyväksyttävä. Muutokselle ei ole olemassa hyväksyttäviä perusteita, eikä sitä tule saattaa voimaan.

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

Mikäli erityinen kiintiö päätetään kuitenkin kaikesta huolimatta säilyttää, tulisi sen osuutta kokonaiskalastusoikeuksien määrästä selvästi vähentää ja oikeudet kohdistaa ainoastaan sen osakaskunnan alueelle, jonka alueelle kyseessä oleva kiinteistö sijoittuu. Asian valmistelun yhteydessä on esitetty argumentteja, joiden mukaan ns. ulkopaikkakuntalaisten ryhmä edustaisi jopa neljääkymmentä prosenttia Tenon osakaskuntien alueilla olevista kiinteistöistä. Tämä väite ei pidä paikkaansa. Erilaiset käsitykset tämän seikan suhteen johtuvat muun muassa siitä, että perusteltaessa ns. ulkopaikkakuntalaisten asemaa heidän suurella suhteellisella osuudellaan, on mukaan laskettu nekin kiinteistöt, jotka ovat esimerkiksi jakamattomien kuolinpesien omistuksessa. Yleensä jakamattomien laajojen kuolinpesien omistajista aina jotkut ovat muuttaneet alueen ulkopuolelle, mistä johtuen tällaisten yhteisomistuksessa olevien suurten kiinteistöjen laskeminen mukaan ns. ulkopaikkakuntalaisten ryhmään johtaa todellista asiantilaa merkittävästi vääristävään tilanteeseen. Todellisuudessa ulkopaikkakuntalaisille myytyjen kiinteistöjen osuus koko osakaskuntien alueista on alle kymmenen prosenttia. Näin ollen, mikäli kyseessä oleva erityinen kiintiö välttämättä halutaan säilyttää, tulisi sen osuus kokonaiskalastusoikeuksista olla enintään kymmenen prosenttia ja kiintiön tarkka osamäärä kokonaiskalastusoikeuksista tulisi määräytyä osakaskuntakohtaisesti kussakin osakaskunnassa vallitsevan tilanteen mukaan.

Esimerkkinä mainittakoon Utsjoen kirkonkylän yhteisen vesialueen osakaskunta, joka on asiasta antamassaan lausunnossa todennut ulkopaikkakuntalaisten tilojen omistamien oikeuksien määrän vastaavan noin 7 prosentin osuutta kokonaiskalastusoikeuksien määrästä, ja että sopiva määrä olisi 15 prosenttia matkailukalastuskiintiön suuruudesta nykyisen 1/3 -osuuden sijasta. Saamelaiskäräjät katsoo, että mikäli erityislupakiintiö päätetään säilyttää, olisi sitä pienennettävä nykyisestä osakaskuntakohtaisesti tarkastellen vastaamaan todellista kalastusoikeuksien määrää. ja vastaavasti osoittaa näin vapautuva kalastusoikeuskiintiö siten, että sillä voitaisiin esimerkiksi turvata nimenomaan alueen saamelaisten perinteisen pyynnin säilymistä ja kehittymistä maanomistusolosuhteista riippumatta. Tämän kaltaisella menettelyllä voitaisiin varmistaa perustuslain 17 §:n 3 momentin toteutuminen Tenon kalastussopimuksen soveltamisessa ja alueen perinteisessä kalastuksessa nykyistä paremmin.

Kyseessä olevalla erityisellä lupakiintiöllä on paikkakunnan yleisten elinkeinon harjoittamisedellytysten kannalta suuri merkitys etenkin, jos kiintiön suuruutta ei saateta vastaamaan edellä esitetyin tavoin todellisten ulkopaikkakuntalaisten kiinteistöjen suhteellista osuutta, koska kiintiö vääristää Tenon matkailukalastuslupien lupamyyntiä ja vaikuttaa näin erityisellä tavalla negatiivisesti paikallisten kalastusmatkailuyrittäjien toimintaedellytyksiin

Esitykseen sisältyvää uutta määräystä siitä, ettei kiinteistön omistukseen perustuvaa oikeutta jatkossa voisi vuokraamalla tai muutoin edelleen luovuttaa Saamelaiskäräjät ei kannata. Lisäksi tämän kaltainen määräys ei Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan olisi myöskään perustuslain kannalta mahdollinen, koska sillä loukattaisiin merkittäväällä tavalla ilman hyväksyttävää perusoikeuksien rajoittamisen perustetta yksityistä omistusoikeutta.

Merk.



Tuomas Aslak Juuso
puheenjohtaja

LAUSUNTO

6 (6)

23.3.2021

Dnro: 185/D.a.4/2021

Kalle Varis
vs. lakimiessihteeri

Lausunnon valmisteluun on osallistunut elinkeinosihteeri Sarita Kämäräinen. Puheenjohtaja päätti lausunnosta 23.3.2021 kuultuaan I ja II varapuheenjohtajaa.