



3.6.2008

Dnro 329/D.a.2/2008

Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 Valtioneuvosto

Viite: Kalastuslain kokonaisuudistus, kirjeenne 3.4.2008, MMM022:00/2008

Asia: Lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Saamelaiskäräjiltä lausuntoa/esityksiä koskien kalastuslain kokonaisuudistusta.

Lausuntopyynnön mukaan ennen varsinaisen valmisteluelinten asettamista maa- ja metsätalousministeriö kartoittaa voimassa olevaan *kalastuslakiin* (286/1982) ja –*asetukseen* (1116/1982) liittyvät uudistustarpeet. Tässä tarkoituksessa lausuntopyynnössä on toivottu käsiteltävän erityisesti seuraavia seikkoja:

- 1) nykyisen kalastuslain soveltamisessa olleet ongelmat;
- 2) uudistettavan kalastuslain tavoite/tavoitteet;
- 3) uudistettavan kalastuslain rakenne, asioiden ryhmittely;
- 4) erillisselvitykset, joita lain uudistamiseksi tulisi tehdä; sekä
- 5) muut asiat, joita lain uudistamisessa tulisi ottaa huomioon

Kalastuslain toteuttaminen on tarkoitus käynnistää kuluvan vuoden (2008) aikana ja sen toteutukseen perustetaan laajapohjainen valmisteluelin.

Saamelaiskäräjät tarkastelee muun muassa kalastuslain uudistamistarpeita, tavoitteita ja muita edellä mainittuja seikkoja seuraavassa alueellisesti pääasiassa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/95) 4 §:ssä tarkoitetun saamelaisten kotiseutualueen kannalta. Luonnollisesti monet käsiteltävät seikat koskevat koko Suomen aluetta.

Saamelaisten oikeudellisesta asemasta

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. PeL 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeuksien sisältö ja vaadittavan suojan taso määräytyvät käytännössä pitkälle Suomea sitovan kansainvälisten oikeuden, muun ohella Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (*KP-sopimus*, SopS 7-8/1976) 27 artiklan, mukaisesti.

KP-sopimuksen 27 artiklan ja perustuslain 17 §:n 3 momentin suojaama saamelainen kulttuuri ymmärretään lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä laajaksi. Saamelainen kulttuuri jakautuu materiaaliseen ja henkiseen kulttuuriin. Materiaaliseen kulttuuriin kuuluvat muun ohella poronhoito, kalastus ja metsästys, ja henkistä kulttuuria ovat

muun muassa kirjallisuus, joikumusiikki sekä käsityöt ja käsityötaide. Kulttuurin eriosia ja saamelaista elämänmuotoa yhdistää saamen kieli. Tämä on se kokonaisuus (*saamelainen elämänmuoto*), jonka säilyminen ja kehittyminen on turvattu perustuslaissa ja kansainvälisissä alkuperäiskansasopimuksissa.

YK:n ihmisoikeuskomitea (*Human Rights Committee*), joka valvoo KP-sopimuksen noudattamista, on ratkaisutoiminnassaan korostanut sitä, että saamelaisilla on oikeus muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan ja käyttää omaa kieltään. Saamelaisten kulttuurin harjoittamisen muodoksi tunnustetaan komitean soveltamiskäytännössä ainakin poronhoito, kalastus ja metsästys (*tapaus Kitok v. Sweden 1985*).

YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota seuraaviin saamelaisten kannalta keskeisiin KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimuksiin:

Saamelaisten perinteinen elämänmuoto

Saamelaiselle yhdessä ryhmänsä kanssa tulee turvata heidän perinteinen elämänmuotonsa elinkeinojen harjoittajana (*Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992*).

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen modernit muodot

Ihmisoikeuskomitea on vahvistanut sen, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittama kulttuurin harjoittamisen suoja koskee saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, mutta myös näiden ammattien moderneja muotoja (*Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992*).

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannattavuus

Ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt Suomen valtion huomiota tapauksessa *Ilmari Länsman et al. vastaan Suomen valtio* (1992) muun ohella siihen, että saamelaisyhteisön tulee pysyä elinvoimaisena myös tulevaisuuteen nähden. Vain saamelaisten harjoittama kannattava perinteisten elinkeinojen harjoittaminen pitää saamelaisyhteisön elinvoimaisena.

Pääväestön taloudelliset edut

Esimerkiksi Metsähallituksen harjoittamaan toimintaan liittyvät taloudelliset intressit ja niiden toteuttaminen eivät saa olla uhkana saamelaisten kulttuurin harjoittamiselle. Metsähallituksen liiketoimia ja saamelaisten kulttuurinsa harjoittamista ei näin ollen ole mielekäästä verrata keskenään tuotannollisten ja taloudellisten seikkojen suhteen.

Aikaisempien toimenpiteiden vaikutus

Myös alueella aikaisempien toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten kulttuurinsa harjoittamisen mahdollisuuksiin (*Äärelä ym. v. Suomi, 1997*).

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 1 ja 2 §:ssä korostetaan yhdenvertaisuuden toteutumista lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Muun muassa etnisestä syrjin-

nästä johtuvia haittoja voidaan poistaa oikeasuhteisella positiivisella erityiskohtelulla. Lain eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota siihen, että viranomaisen tulee suunnitelmallisesti edistää saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa ja hankkia sillä toimeentulonsa (TyVM 7/2003 vp), mikä luonnollisesti koskee myös kalastusta saamelaisten kulttuurinharjoittamisen muotona.

Suomessa ollaan valmistelemaan ILO-sopimuksen nro 169 ratifiointitoimia. Olennainen osa sopimuksesta keskittyy sen periaatteen varaan, että alkuperäis- ja heimokansojen olemassaolo on yhä tänä päivänä erottamattomasti yhteydessä kansan harjoittamiin, nykyaikana ns. perinteisiin elinkeinoihin ja sitä kautta oikeuteen maahan ja veteen.

Suomen hallitusohjelmassa ei ole suoraan ilmaistu, että Suomen on ratifioitava ILO 169-sopimus Vanhasen II-hallituksen aikana. Kuitenkin eri ministeriöt ovat sitoutuneet toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat sopimuksen ratifioinnin. Tämän sitoumuksen ilmoittavat ympäristö- ja oikeusministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö ympäristöministeriön laatimassa julkaisussa *LUONNON PUOLESTA – IHMISEN HYVÄKSI Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön strategia ja toimintaohjelmassa 2006-2016*. Toimenpiteissä kyseiset ministeriöt ovat sitoutuneet luomaan saamelaisten hallintaoikeudet mahdollistavan hallintomallin saamelaisten kotiseutualueelle.

YK yleiskokous on hyväksynyt vuonna 2006 alkuperäiskansajulistuksen. Suomi on hyväksynyt julistuksen ilman varaumia. Julistus on muun muassa Suomen valtion ilmaisu kansainväliselle yhteisölle siitä, kuinka alkuperäiskansojen oikeudet tulee toteuttaa ja ottaa huomioon.

Todetaan vielä, että Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Saamelaiskäräjien esitykset

Saamelaiskäräjät katsoo tärkeäksi, että saamelaisten ja saamelaiskäräjien kansainvälisen oikeuden ja perustuslain mukainen oikeudellinen asema otetaan huomioon ja turvataan asianmukaisesti lainsäädäntöhankkeessa. Saamelaisten asema tulee tarvittaessa turvata lainsäädäntöhankkeen yhteydessä positiivisin erityistoimin.

Saamelaisten kotiseutualueella on katsottava olevan käsillä sellaiset hyväksyttävät perusteet siten, että perustuslain 6 §:n määräykset yhdenvertaisuudesta eivät muodosta estettä positiivisen erityiskohtelun soveltamiselle. Kysymys on siitä, että saamelaisten kotiseutualueella saamelaisille turvataan mahdollisuus kalastukseen siten, että vaatimus saamelaisten oikeudesta nauttia kulttuuristaan kalastuksen kautta toteutuu, vaikka tämä tarkoittaisi eräissä tapauksissa saamelaisten asettamista muita parempaan asemaan perustuslain 6 §:n tarkoittamassa mielessä.

1) Kalastuslain soveltamisessa olleet ongelmat

Kalastusta koskevat rajajokisopimukset, kuten esimerkiksi Suomen Tasavallan ja Norjan Kuningaskunnan välinen sopimus Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä (SopS94/89), vaativat kokonaisvaltaisen erillistarkastelun erityisesti siltä osin

kuin kyse on kansallisen kalastuslainsäädännön ja toisaalta vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen soveltamisen alueellisista rajoista. Kuinka ylös sivuvesissä Tenon kalastussopimus ja tähän liittyvä niin sanottu sivuvesisääntö (asetus Tenojoen kalastuspiirin sivuvesistöjen kalastussäännöstä, 405/1990) on sovellettavissa. Tähän liittyy osakysymyksenä esimerkiksi kalastuslain 3 luvun tarkoittaman kalastusoikeuden vuokraamisesta ja kysymys siitä, kenellä on oikeus Tenon sivuvesissä käyttää verkko-pyydyksiä. Vastaavia valtiosopimuksia on Näättämojoen ja Torniojoen kalastuksen ja kalakantojen suojelun osalta.

Sanotun Tenon kalastussopimuksen ja kalastuslain soveltamiseen liittyy niin ikään ongelmia esimerkiksi sen suhteen, mikä kalastuslain 8 luvun tarkoittaman kalastuskunnan (osakaskunnan) toimivalta on Tenojoen kalastuksen järjestämisessä.

Saamelaisten kannalta kalastuslain 12.1 §:n säännös siitä, että Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnassa vakinaisesti asuvat, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, on oikeus saada korvauksetta lupa kalastuksen harjoittamiseen mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla, on ongelmallinen. Ongelmana ja virheellisenä seikkana on se, että maailman ehkä parhaaseen lohivesistöön myönnetään maksutta ja rajoituksetta lupia vieraiden kuntien asukkaille. Tämä vaarantaa kalakantoja. Asia olisi ratkaistava siten, että kalakantojen kestävän käytön puitteissa saamelaisilla olisi oman kuntansa alueella vapaa kalastusoikeuksien valtion vesialueilla.

Myös kalastuksen järjestäminen erämaa- ja luonnonsuojelualueilla on ongelmallinen.

Eräänä ongelmana on myös ollut porotilojen kalastusoikeuksien laajuus, jotka on määritelty epäselvästi. Tämä vaatii määrittystä.

Ongelmana on myös ollut (mm. Inarilla) se, että saamelaiset eivät voi osallistua kalastuksen järjestämiseen, koska he eivät ole minkään osakaskunnan jäseniä. Tällöin heidän kulttuurinmuotoonsa kuuluvan kalastamisen osalta heillä ei ole puhevaltaa. Esimerkiksi koltta-alueella kolttien osallistuminen kalastuksen järjestämiseen ja siitä päättämiseen on suuri ongelma, he eivät useinkaan ole kalastuskuntien osakkaita, vaikka heidän toimeentulonsa ja kolttakulttuurin harjoittaminen perustuu pitkälti kalastukseen.

2) *Kalastuslain tavoitteet*

Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena saamelaisten kannalta tulee olla se, että saamelaisten kulttuuriset ja kielelliset oikeudet turvataan osaltaan myös kalastuslainsäädännössä.

Luonnollisesti kalastuslainsäädäntö tulee perustua luonnon kestävän käytön periaatteelle.

Saamelaisten kotiseutualueella ei tulisi asettaa tavoitteeksi sitä, että kalastusta harjoitettaessa on pyrittävä vesialueiden mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen, vaan primaarina vesialueiden käyttöä ohjaavana periaatteena tulee olla kestävän käytön periaatteen ohella saamelaisten kulttuurin turvaaminen.

Kalastuslainsäädännön tavoitteena tulee olla osallistuva päätöksenteko, mikä tarkoittaa saamelaisten kotiseutualueen osalta sitä, että saamelaiskäräjien edustus turvataan kaikissa kalastuslainsäädännön tarkoittamissa toimielimissä.

Saamelaisten kotiseutualueelle on tyypillistä se, että kiinteistöille kuuluvat kalastusoikeudet ja kalastukset sijoittuvat etäälle varsinaisesta kiinteistön kotipalstasta. Ongelmaksi tulee se, että kalastusoikeuksien asianmukainen käyttäminen edellyttää kulkua valtiomaiden kautta kalastuspaikoille. Tämä seikasto tulee ratkaista selkein säännöksin.

3) Kalastuslain rakenne, asioiden ryhmittely

Kalastuslain alkuun tulee sijoittaa tavoitepykälä, johon kirjataan lain tavoitteeksi kansainvälisten ihmisoikeuksien ja saamelaisten kotiseutualueen osalta saamelaisten oikeuksien vaatimusten käytännön toteuttaminen.

Kalastuslakiin ilmeisesti olisi mahdollistaa ottaa oma lukunsa kalastusjärjestelyistä saamelaisten kotiseutualueella. Tätä edellyttää se, että saamelaisten kotiseutualueella on kalastusta koskevan lainsäädännön erilainen pohja verrattuna muuhun Suomeen. Lisäksi näille alueilla on tyypillistä se, että kalastusta säännellään kansallisen kalastuslainsäädännön ohella myös eri valtiosopimuksilla. Alueella tulevat sovellettaviksi myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

4) Erillisselvitykset, joita lain uudistamiseksi tulisi tehdä

Kalastusjärjestelyjä saamelaisten kotiseutualueella niin joissa kuin järvillä ja tunturijärvissäkin tulee selvittää ja toteuttaa vaikutusten arviointi sen selvittämiseksi, kuinka kalastuslainsäädäntö tulisi laatia siten, että saamelaisten kulttuuri voidaan turvata siten kuin KP-sopimus ja perustuslain 17.3 § edellyttävät.

5) Muut asiat, joita lain uudistamisessa tulisi ottaa huomioon

Saamelaiskäräjät edellyttää, että sille varataan mahdollisuus osallistua lain valmisteluun muun muassa laajapohjaisessa ja muissa lain valmisteluelimissä. Tätä on edellyttänyt perustuslakivaliokunta lausunnossaan vuonna 2007 (PeVL 21/2007). Myös kolttien osallistumiseen tulee varata tilaisuus. Saamelaisten kotiseutualueen osakaskuntien (kalastuskuntien) osallistuminen lainvalmisteluun tulee olla mahdollista, jolloin saamelaisten osallistuminen lainvalmisteluun saa riittävää kattavuutta.

Saamelaiskäräjät esittää, että ministeriö järjestää asiassa saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamat neuvottelut jo lainsäädäntöhankkeen alkuvaiheessa.

Puheenjohtaja

Klemetti Näkkäljärvi

Lakimiessihteeri

Aimo Guttorm

Lausunnosta päätti puheenjohtaja Klemetti Näkkäljärvi 3.6.2008.