Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta HE 239/2016 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

1. Johdanto

Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä (jäljempänä: Suomen ja Norjan välinen sopimus) tavoittelee 30% vähennystä kalastuskuolevuuteen Tenojoen vesistön alueella. Tätä tavoitetta varten kalastusetuuksia ehdotetaan rajoitettavaksi muun muassa määräyksin kalastusluvista ja lupakiintiöistä, sallituista pyydyksistä, kalastusajoista, rauhoituspäivistä, kalastukselta kielletyistä alueista, pyyntivälineiden teknisistä ominaisuuksista ja veneiden rekisteröinnistä. Näiden toimenpiteiden lisäksi tavoitteena on säätää ennalta sovituista toimenpiteistä kalastuksen vähentämiseksi lohikantojen kehityksen poiketessa olennaisesti niiden hoitotavoitteista.

Yllä kuvatut toimenpiteet ovat keinoja, joiden avulla julkinen valta pyrkii perustuslain (PL) 20§:n mukaisesti kantamaan vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Kalastusrajoituksia ja niiden toimenpanoa arvioitaessa liikutaan jännitteisellä kentällä, jossa on otettava huomioon – edellä mainitun ympäristöperusoikeuden lisäksi – omaisuudensuojaa, yhdenvertaisuutta ja elinkeinovapautta koskevat perus- ja ihmisoikeussäännökset. Koska rajoitukset kohdistuvat alueelle, joka on saamelaisten kotiseutualuetta, kokonaisuuteen vaikuttaa olennaisesti myös ehdotettujen toimenpiteiden vaikutus saamelaisten asemaan alkuperäiskansana.

Keskityn lausunnossani ympäristövastuun ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien suhteeseen *pitäen silmällä erityisesti saamelaisten asemaa alkuperäiskansana*.

2. Kalastusrajoitukset osana ympäristönvastuun toteuttamista

2.1 Sopimuksen luonnon- ja ympäristönsuojelulliset tavoitteet

Suomen ja Norjan välinen sopimus asettaa sopimuksen 1 artiklassa tavoitteekseen *edistää Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa*. Sopimuksen mukaan kalakantojen suojelussa, hoidossa ja käytössä on kiinnitettävä huomiota *kaikkiin osallisena oleviin kalastusetuihin* ja erityisesti kalastukseen, joka perustuu *paikallisiin kulttuuriperinteisiin*. Lohen kalastuksen säätelyn lähtökohtana on hoitosuunnitelma, joka pohjautuu *parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon* kantojen koosta, koostumuksesta ja arvioidusta kehityksestä sekä *ennalta varautumisen periaatteen* soveltamiseen. Säätely on sopimuksen mukaan toteutettava siten, että eri lohikantojen hoitotavoitteet saavutetaan ja niitä ylläpidetään pitkällä aikavälillä hoitosuunnitelman mukaisesti.

2.2 Ennalta varautumisen periaate ja kestävä käyttö

Kuten jo edellä todettiin, sopimuksen tavoitteena on saavuttaa 30% vähennys kalastuskuolevuuteen. Tavoitteena on saattaa kalakannat kestävälle tasolle noin kymmenen vuoden ajanjaksolla. Vähennys

on kiistatta merkittävä ja heikentää kaikkien kalastusetuja. Sen tutkimustiedon nojalla, joka hallituksen esityksessä on esitelty, vähennystä on kuitenkin pidettävä luonnonvarojen suojelun kannalta perusteltuna. Jotta kalastus Tenojoella on pitkällä aikavälillä kestävää, sitä on rajoitettava.

Kestävään luonnonvarojen käyttöön velvoittavat monet kansainväliset ympäristösopimukset. Tässä yhteydessä keskeisimpiä ovat Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) merioikeusyleissopimus (SopS 50/1996),[1] edellistä täsmentävä YK:n sopimus hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämisestä ja hoidosta (ns. YK:n kalakantasopimus, SopS 81/2003),[2] Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994)[3] ja Yleissopimus lohen suojelusta Pohjois-Atlantilla (SopS 32/1984).[4]

Kestävän käytön lisäksi on kiinnitettävä erityinen huomio siihen, että käsillä oleva Suomen ja Norjan välinen sopimus rakentuu ennalta varautumisen, eli ns. varovaisen lähestymistavan, periaatteelle. Tämän lukuisiin kansainvälisiin ympäristösuojelusopimuksiin sisällytetyn periaatteen keskeinen idea on seuraava. Sellaisissa *tilanteissa, joissa on olemassa vakavan tai korvaamattomissa olevan vahingon vaara, tieteellisen tiedon puuttumista ei tule käyttää esteenä suojelutoimenpiteille*. Tämä merkitsee toisin sanoen sitä, että suojelutoimenpiteissä on tukeuduttava varovaiseen lähestymistapaan ja edes tutkimustiedon puuttuminen ei sellaisenaan estä suojelutoimiin ryhtymistä.

Periaatteen sisältöä on täsmennetty mm. edellä mainitussa YK:n kalakantasopimuksessa.[5] Sen 6 artiklan mukaan valtioiden on sovellettava ”laajasti varovaista lähestymistapaa hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämiseen, hoitoon ja hyödyntämiseen meren elollisten luonnonvarojen suojelemiseksi ja meriympäristön säilyttämiseksi.” Edelleen artiklassa määrätään, että valtioiden on oltava erityisen varovaisia silloin, kun saatu tieto on epävarmaa, epäluotettavaa tai puutteellista. Olennaista artiklan mukaan on, että ”[r]iittävien tieteellisten tietojen puute ei riitä syyksi siirtää tai jättää toteuttamatta säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä.”

Varovainen lähestymistapa edellyttää ennen kaikkea, että kalavarojen säilymistä ja hoitoa koskeva päätöksenteko perustuu parhaaseen *saatavilla olevaan* tieteelliseen tietoon. Valtioiden on samoin määriteltävä eri kalakannoille vertailupisteet, eli indikaattorit joiden avulla seurataan kalavarojen tilannetta, sekä toimenpiteet, jotka suoritetaan, jos nämä vertailupisteet ylitetään. Säilyttämis- ja hoitotoimenpiteiden tehokkuutta on arvioitava säännöllisesti ja tarvittaessa niitä on tarkistettava. Valtioilla on niin ikään velvollisuus ryhtyä kiireellisiin toimiin, jos jokin luonnonilmiö tai kalastustoiminta uhkaa vakavasti kantojen kestävyyttä. Mainitut kiireellisesti päätetyt toimenpiteet ovat väliaikaisia ja niiden on perustuttava parhaisiin mahdollisiin saatavilla oleviin tieteellisiin tietoihin.

Johtopäätöksenä edellä esitystä voidaan todeta, että käsillä olevalla sopimuksella on keskeinen merkitys tärkeiden luonnonvarojen suojelussa. Sopimuksella on niin ikään erittäin tärkeä merkitys Suomea *jo entuudestaan sitovien* kansainvälisten ympäristön- ja luonnonsuojeluvelvoitteiden konkretisoinnissa ja tehokkaassa toteuttamisessa.

---

[1] Elollisten luonnonvarojen kestävään käyttöön velvoittaa merioikeusyleissopimuksen artikla 61. Tämän ohella ko. sopimuksessa asetetaan erityisiä velvoitteita anadromisten, eli joissa ja järvissä lisääntyvien kalakantojen, suojelulle. Sopimuksen 66 artiklan mukaan valtion, jossa anadromiset kannat lisääntyvät, tulee huolehtia niiden säilymisestä *asianmukaisilla sääntelytoimilla*.

[2] Kestävän käytön osalta, ks. artikla 2.

[3] Ks. artikla 1.

[4] Ks. sopimuksen johdanto.

[5] Suomi on sitoutunut periaatteen soveltamiseen myös Pohjois-Atlantin lohensuojelujärjestön (NASCO) jäsenenä. Ks. ennalta varautumisen periaatetta koskeva NASCO:n sopimus, http://www.nasco.int/pa_agreement.html (vierailtu 6.2.2017).

2.3 Perustuslain 20§:ssä säädetty vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20§:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toimenpiteiden valtiosääntöistä perustaa tarkastellessa on olennaista korostaa, että edellä mainittu vastuu ei kuulu ainoastaan julkiselle vallalle, vaan *kaikille*, myös yksityisille henkilöille. Tämän lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös vahvistaa kansallisesti edellä mainittua kestävän kehityksen periaatetta ja siihen sisältyvä julkisen vallan turvaamisvelvoite voidaan nähdä yhtenä ennalta varautumisen periaatteen toteutumisen takeena.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 20§:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita. Vastuu toteutetaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä.[6] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vastuusäännöllä olisi pelkkä ohjeellinen merkitys. Tämä on tuotu esiin myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, jonka myötä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on täsmentynyt. Alkuvaiheessa valiokunnan enemmistö vielä katsoi, että säännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä sen myöskään katsottu muodostavan erillistä perustetta ulottaa esimerkiksi maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita.[7] Valiokunnan myöhemmässä tulkintakäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on sen sijaan otettu huomioon *muita oikeuksia rajaavana* tekijänä.[8]

Ympäristöperusoikeussäännöstä koskevat pohdinnat ovat tässä yhteydessä sikälikin merkityksellisiä, että kyseinen säännös on sisällytetty perustuslakiin tällä hetkellä voimassa olevan Suomen ja Norjan välisen kalastussopimuksen solmimisen jälkeen.[9] Sen jälkeen kun mainittu sopimus on solmittu, perusoikeussäännösten kokonaisuus on olennaisella tavalla muuttunut. Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tuotu mukaan selkeä *ekologinen elementti*. Muita oikeuksia ei siten voida enää toteuttaa esimerkiksi harjoittamalla sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Tilanteesta riippuen perusoikeuksien kollisiotilanteet voivat toisin sanoen ratketa myös ympäristön ja luonnonarvojen hyväksi.[10]

Sen ohella, että ympäristöperusoikeussäännös tuo perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään ekologisen ulottuvuuden, se *vahvistaa osallisuuden merkitystä ympäristöä ja luontoa koskevassa päätöksenteossa.* Ympäristöä ja luontoa koskevat ratkaisut sisältävät toisinaan näkökulmia, joista eri osapuolten on mahdoton päästä yhteisymmärrykseen. Kalastus on tästä poikkeuksellisen hyvä esimerkki, sillä siihen liittyy tyypillisesti eri tahojen intressejä, joiden yhteensovittaminen voi olla äärimmäisen hankalaa. Tämänkaltaisissa ilmeisen intressiristiriidan tilanteissa ympäristöperusoikeus vahvistaa nimenomaan osallisuuden merkitystä. Koska kompromissia ei välttämättä ole edes mahdollista saavuttaa, keskeistä on, että kaikilla asian osapuolilla on mahdollisuus tuoda esiin omat perustellut näkökantansa.

---

[6] Näin esim. HE 309/1993 vp, s. 66.

[7] Ks. luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskeva PeVL 21/1996 vp. Mainittakoon tässä, että valiokunnan vähemmistön mukaan tällainen tulkinta rajasi liiaksi säännöksen merkitystä.

[8] Ks. esim. kulttuuriomaisuuden laitonta tuontia ja vientiä koskeva PeVL 47/1998 vp, maa-aineslain muutosta koskeva PeVL 5/2000 vp ja luonnonsuojelulain muutosta koskeva PeVL 15/2003 vp.

[9] Tämä sopimushan tuli voimaan 1.1.1990.

[10] Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden varhaisesta yhteensovittamisesta ks. esim. maa-aineslain muutosta koskeva lausunto PeVL 2/1997 vp, metsälain muutosta koskeva lausunto PeVL 22/1996 ja edellä mainittu luonnonsuojelulain muutosta koskeva lausunto PeVL 21/1996 vp. Myöhemmästä tulkintakäytännöstä, ks. lausunto kalastuslakin muuttamisesta PeVL 20/2010 ja lausunto ympäristönsuojelulain muuttamisesta PeVL 44/2010 vp.

3. Ympäristövastuu ja muut perus- ja ihmisoikeudet erityisesti silmällä pitäen saamelaisten asemaa

3.1 Saamelaisten oikeusasemaa koskevat erityispiirteet

Tenojoen vesistöt ovat saamelaisten *kotiseutualuetta*. Sopimus ja sen olennaiseksi osaksi kuuluva kalastussääntö rajoittavat saamelaisten kalastusoikeuksia monin eri tavoin. Yhtäältä saamelaiset voivat olla vesistöalueiden omistajia ja sitä kautta kalastusoikeuden haltijoita. Monet saamelaiset myös toimivat alueella elinkeinonharjoittajina, joten rajoitukset voivat kaventaa myös heidän oikeuksiaan tätä kautta. Näiden seikkojen ohella kalastus perinteisissä muodoissaan on olennainen osa saamelaisten kulttuuria. Saamelaisten status alkuperäiskansana asettaa heidät muista kalastajista poikkeavaan asemaan. Kalastus on osa heidän kulttuuriaan, joka puolestaan nauttii erityistä suojaa.

Kuten tunnettua, perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on *alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan*. Saamelaisten asema on vahvistettu myös kansainvälisesti. Suomi on allekirjoittanut Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksen nro 169 itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista. Vaikka sopimusta ei poliittisista erimielisyyksistä johtuen ole Suomessa vielä ratifioitu, Suomen on Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 33/1980) 18 artiklan mukaisesti pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi ILO 169-sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Mainitun velvoitteen yksityiskohtaista sisältöä on vaikea määrittää, mutta lähtökohtaisesti voitaneen todeta, että se tukee ja vahvistaa PL 17 §:n 3 momenttiin kirjattua erityisasemaa. ILO 169- sopimuksen keskeinen sisältö korostaa yhtäältä alkuperäiskansojen oikeutta määrätä omasta kulttuuristaan ja toisaalta valtioiden velvollisuutta neuvotella alkuperäiskansojen kanssa. Tätä taustaa vasten voidaan katsoa, että Suomella on kansainvälisoikeudellinen velvollisuus pidättäytyä sellaisista toimenpiteistä, joilla olennaisesti heikennetään saamelaisten oikeutta määrätä omasta kulttuuristaan. Tämän ohella Suomen on pidättäydyttävä toimista, joilla tehdään tyhjäksi edellä mainittu neuvotteluvelvollisuus.

Mainittakoon vielä, että YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007 hyväksyttiin julistus alkuperäiskansojen oikeuksista.[11] Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. Julistus ei sido oikeudellisesti, eikä sillä myöskään luoda uusia oikeuksia. Julistuksen oikeudellinen merkitys näkyy lähinnä siinä, että se heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä ja ilmentää valtioiden sitoutumista alkuperäiskansojen oikeuksien edistämiseen, kunnioittamiseen ja toteuttamiseen.[12]

Mainittujen asiakirjojen ohella alkuperäiskansojen oikeudellinen asema tunnustetaan biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa (SopS 78/1994), jonka 8 (j) artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen ”tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joita sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.”

Edelleen tässä yhteydessä on mainittava, että YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7 - 8/1976) 27 artiklan mukaan kansalliseen, uskonnolliseen tai kielelliseen vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

---

[11] A/RES/61/295.

[12] Julistuksen merkityksestä lähemmin, ks. Koivurova T. Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet. Teoksessa T. Koivurova & E. Pirjatanniemi (toim.): *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Helsinki: Tietosanoma. Ss.246-269, ss. 254-255.

Saamelaisten erityisasema on näin ollen tunnustettu sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Kun arvioidaan lähemmin sitä, millaiset rajoitukset ovat luonnonvarojen suojelemiseksi oikeutettuja, tälle seikalle on syytä antaa erityinen painoarvo.

3.2 Perusoikeuksien kollisio ja yleiset rajoitusedellytykset

On nähdäkseni ilmiselvää, että sopimuksen osana olevan kalastussäännön määräykset *rajoittavat* perustuslain 15§:n 1 momentin mukaista omaisuudensuojaa sekä perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinonvapautta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan kalastusoikeus on varallisuusoikeudellinen etuus haltijalleen, jolla on lähtökohtaisesti valta hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan sekä määrätä siitä. Kalastus on luonnollisesti myös tärkeä elinkeino. Nämä seikat koskevat niin saamelaisia kuin muitakin kalastusoikeuksien haltijoita. Saamelaisten osalta kalastusrajoituksia on tarkasteltava edellä mainittujen näkökohtien lisäksi puuttumisena heidän PL 17:n 3 momentin mukaiseen oikeuteensa nauttia ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia rajoituksia, kuten esimerkiksi velvoite hyväksyä muiden kuin omistajan kalastus vesialueella tai kalastukseen itseensä kohdistuvia rajoituksia.[13] Kootusti voidaan todeta, että perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on kalastusoikeuden rajoituksia tarkastellessaan kiinnittänyt huomiota erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyteen, oikeasuhtaisuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä oikeusturvajärjestelyihin.

Mitä sääntelyn hyväksyttävyyteen tulee, katson että sopimuksella ja sen osana olevalla kalastussäännöllä on perusoikeusjärjestelmään palautettavissa oleva *hyväksyttävä tarkoitus*. PL 20§:n mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Tämä vastuu voidaan kohdistaa myös alkuperäisväestöön, tässä yhteydessä saamelaisiin. Kun otetaan huomioon, miten olennainen merkitys luonnonvarojen kestävällä käytöllä heidän kulttuurilleen on, rajoituksilla itse asiassa suojataan heidän pitkän aikavälin intressejään. Tämä näkökohta koskee toki muitakin, mutta on erityisen merkityksellinen alkuperäisväestön kannalta, sillä kyseessä on heidän perustavaa laatua olevan identiteettinsä suojaaminen. Tulevien sukupolvien etujen suojaamisen intressillä on tosin rajansa, mihin palaan myöhemmin.

Hyväksyttävyyden ohella perusoikeusrajoituksen tulee *olla lailla säädetty, tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritelty*. Tältä osin en löydä ehdotuksesta erityistä huomautettavaa. Sama koskee *oikeusturva*takeita. Rajoitusten kohteena olevat saavat sopimuksen 4 artiklan mukaan osallistua kalastuksen sääntelyä ohjaavan hoitosuunnitelman laatimiseen. Kalastussäännön vaikutuksia edelleen arvioidaan vuosittain. Kalastusoikeuden haltijat otetaan sopimuksen 7 artiklan mukaan mainittuun arviointityöhön. Jos kalastussäännöstä on tarvetta kalakantojen muutosten takia poiketa, tällaisten määräysten arviointi on ko. artiklan mukaan tehtävä ajankohtana, jolloin paikallisilla sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa arviointiin. Paikallisten kalastusoikeuksien haltijoilla on edelleen oikeus osallistua kalakantojen seurantaan ja tutkimukseen sopimuksen 12 artiklan mukaisesti.

Kalastusrajoitusten aiheuttamien *haittojen korvaamista* en pidä ympäristövastuusäännös huomioon ottaen tarpeellisena, koska rajoitusten tarkoituksena on kalakannan elvyttäminen ja sitä kautta kalastusoikeuden haltijoiden aseman parantaminen ja koska rajoitukset ovat määräaikaisia.

[13] Kalastusoikeuteen liityviä perusoikeusnäkökulmia on käsitelty hiljattain perusteellisesti lausunnossa kalastuslaista PeVL 58/2014 vp.

Rajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä erityisesti huomio siihen, että kalastusoikeutta koskevat rajoitukset on kalastussäännössä määritelty sen mukaan, missä kalastusoikeuden haltija asuu. Rajoitukset koskevat siis kaikkia, mutta eri tavoin. Yleinen paikkakuntalaislupa oikeuttaa kalastukseen kaikilla kalastussäännössä sallituilla pyyntimuodoilla. Se on voimassa koko kalastuskauden. Yleiseen paikkakuntalaislupaan ovat oikeutetut Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetut kalastusoikeuden haltijat.

Paikkakuntalaisen vapakalastuslupa oikeuttaa kalastukseen vieheellä ja vavalla rannalta ja tietyin rajoituksin veneestä. Lupa on voimassa koko kalastuskauden. Paikkakuntalaisen vapakalastuslupaan on oikeutettu Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö. Vene- ja rantakalastusluvat ovat voimassa kalastusvuorokauden ja niihin oikeutettujen ryhmää ei ole erikseen määritelty. Rajoitukset tarkoittavat sitä, että kaikkia pyyntimuotoja saavat käyttää vain yleiseen paikkakuntalaislupaan oikeutetut. Näihin kuuluvat myös kaikkein tehokkaimmiksi katsotut pyyntimuodot. Edellä mainittujen rajoitusten lisäksi kalastusta rajoitetaan nykytilanteeseen verrattuna ajallisesti.

Kalastajien ryhmittely aktualisoi kysymyksen PL 6§:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten sovellettavuudesta. Kalastajien ryhmittely sinänsä on perusteltua, jos sen avulla voidaan kohdistaa oikeudenmukaisesti niin oikeudet kuin velvollisuudetkin. Tältä osin olennaista on kalastuksen luonne – jos kyse on päätoimisesta kalastuksesta, sekä oikeudet että velvollisuudet ovat laajemmat. Sivutoimisten kalastajien tai virkistyskalastajien osalta tilanne on toinen.[14]

Saamelaisten osalta tilanteen tekee hankalaksi se, että suojeltava luonnonvara sijaitsee heidän kotiseutualueellaan. Lisäksi lienee selvää, että nimenomaan perinteiset pyyntimuodot ovat vapa- ja viehekalastusta tehokkaampia kalastustapoja. Paine juuri perinteisten pyyntimuotojen rajoittamiseen on ympäristönäkökulmasta olennainen. Näistä seikoista johtuen kalastusrajoitusten suhteellinen merkitys on saamelaisten kannalta erittäin suuri. Näin ollen on syytä tarkastella, onko kalastusrajoitukset kohdennettu siten, että ne eivät loukkaa saamelaisten kulttuurin suojaa.

3.3 Kalastusrajoitusten kohdentaminen

PL 17§:n 3 momentilla turvataan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista.[15] Saamelaiskulttuuriin voidaan katsoa kuuluvaksi myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot.[16] YK:n ihmisoikeuskomitea on edelleen katsonut, että KP-sopimuksen 27 artikla merkitsee velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy.[17]

Säännöstä saamelaisten kulttuurin suojasta ei luonnollisesti voida tulkita siten, että siihen vetoamalla voitaisiin jättää PL 20§:n ympäristövastuusäännös huomiotta. Kuten edellä jo on todettu, tämä vastuu kohdistuu myös saamelaisiin. Toisaalta *PL 20§ myös suojaa heidän pitkän aikavälin intressejään*. Jos kalakannat heikentyvät tyystin, saamelaisten mahdollisuus harjoittaa kulttuuriaan heikentyy tältä osin olennaisesti.

Tulevien saamelaissukupolvien oikeus kalastukseen ei kuitenkaan voi olla sellainen peruste, jonka nojalla nykysukupolvilta viedään täysin oikeus harjoittaa kulttuuriaan. Vaikka kalastusrajoitukset

[14] Ks. PeVL 58/2014 vp.
[15] HE 309/1993 vp, s. 65/II, lausunto kaivoslaista PeVL 32/2010 vp, lausunto luonnonsuojelulaista PeVL 17/2010 vp ja lausunto Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevasta laista PeVL 29/2004 vp.
[16] Ks. esim. metsähallituksesta annettua lakia koskeva lausunto PeVL 38/2004 vp.
[17] Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992. Ks myös PeVL 32/2010 vp.

epäilemättä ovat merkittäviä, ne eivät kuitenkaan estä kalastusta täysin. Yleisen paikkakuntalaisluvan turvin voi harjoittaa kalastusta kaikilla pyyntimenetelmillä, olkoonkin että kalastuskausi lyhenee nykyisestä. Tässä vaikeassa tilanteessa ympäristön etu on kohtuullista asettaa kalastusintressien edelle riippumatta siitä, onko kyse alkuperäisväestöstä vai muista kalastusetuuksien haltijoista. Kalakantojen elvyttämiseen ei valitettavasti ole muita keinoja kuin kalastuksen rajoittaminen.

Tässä yhteydessä on luonnollisesti perusteltua kysyä, olisiko kalastusrajoitukset voitu kohdentaa siten, että saamelaisten kalastusoikeutta ei olisi tarvinnut rajoittaa siinä määrin kuin nyt on ehdotettu. Tämä olisi edellyttänyt, että muiden kalastusoikeuden haltijoiden asemaa olisi vastaavassa määrin heikennetty. En kykene arvioimaan sitä, millainen eri kalastajaryhmien välisen optimaalisen tasapainon olisi tarkkaan ottaen pitänyt olla. Olennaista mielestäni on, että se ratkaisu, joka käsillä olevalla sopimuksella ja kalastussäännöllä lukitaan, *ei ole lopullinen*. Kalastussääntö on voimassa viisi vuotta sopimuksen voimaantulosta. Sen jälkeen sen voimassaolo jatkuu seitsemän vuotta kerrallaan, jollei toinen sopimusosapuolista ehdota siihen muutoksia. Tenojoen vesistöjen kalakantoja myös seurataan jatkuvasti ja paikallisella väestöllä on mahdollisuus osallistua seurantaan. Edellä esitetyn perusteella katson, että kalastusrajoituksia on *pidettävä saamelaistenkin osalta oikeasuhtaisina*. Näkemykseni kuitenkin on, että kalakantojen seurantatyössä on ensiarvoisen tärkeää *jatkuvasti arvioida*, miten kalastusrajoitukset vaikuttavat saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan.

3.4 Ulkopaikkakuntalaisten saamelaisten asema

Kalastussäännössä kalastusta koskevat rajoitukset on määritelty sen mukaan, missä kalastusoikeuden haltija asuu. Vakituisen asuinpaikkavaatimuksen täyttää ehdotukseen sisältyvän voimaansaattamislain mukaan sellainen henkilö, jonka kotikunta on kalastuskautta edeltäneen kalenterivuoden viimeisenä päivänä ollut Utsjoki tai Inari ja joka on tosiasiallisesti asunut Tenojen vesistön jokilaaksojen varressa kalastuskatta edeltävän vuoden aikana vähintään seitsemän kuukauden ajan.

Ehdotus rajaa perinteisten pyyntimuotojen käytön siten sellaisten saamelaisten ulottumattomiin, jotka eivät asu vakinaisesti Tenojoen jokilaaksoissa. Pidän tätä ongelmallisena. Hallituksen esityksessä on vedottu siihen, että subjektiivisia oikeuksia ei muussakaan lainsäädännössä ole kytketty saamelaisuuteen.[18] Tämä vaikuttaa hieman erikoiselta perustelulta. Yhtäältä kalastusrajoitusten nähdään olevan merkityksellisiä erityisesti saamelaisten kannalta, mutta toisaalta saamelaisuudelle ei anneta merkitystä. Kun puhutaan oikeudesta kulttuuriin, saamelaisuus sellaisenaan on merkityksellinen tekijä. Perinteisten pyyntimuotojen käytön täydellinen kieltäminen ulkopaikkakuntalaisilta saamelaisilta johtaa siihen, että heidän on vaikeaa harjoittaa kulttuuriaan.

YK:n ihmisoikeuskomiteassa on käsitelty tapausta, jolla on yhtymäkohtia käsillä olevaan tilanteeseen. Tapauksessa Ivan Kitok vastaan Ruotsi[19] oli kyse tilanteesta, jossa saamelainen Ivan Kitok oli menettänyt automaattisen oikeutensa poronhoitoon sillä perusteella, että hän ei ollut pitkään aikaan asunut saamelaiskylässä. Silloisen ruotsalaisen lainsäädännön mukaan oikeudet perinteisiin elinkeinoihin oli kytketty asuinpaikkaan. Kitok joutui maksamaan poronhoito-oikeudestaan erillisen korvauksen. Lainsäädännön motiivina oli alkuperäisväestön suojaaminen, mitä komitea piti sinänsä oikeutettuna. Toisaalta komitea kuitenkin totesi, että KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan alkuperäiskansaan kuuluvalta ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Tämän oikeuden ulottuvuutta ei komitean mukaan voida kuitenkaan arvioida abstraktisti, vaan huomioon on otettava tapauksen erityispiirteet. Kiintoisaa oli, että komitea päätyi siihen, että artiklaa 27 ei ollut loukattu. Perusteena oli se, että Kitokilla kuitenkin oli

[18] HE 239/2016, s. 88.
[19] Ivan Kitok vs. Sweden, 2.12.1985, Communication no. 197/1985.

mahdollisuus harjoittaa perinteisiä elinkeinoja: ”After a careful review of all the elements involved in this case, the Committee is of the view that there is no violation of article 27 by the State party. In this context, the Committee notes that Mr. Kitok is permitted, albeit not as of right, to graze and farm his reindeer, to hunt and to fish.”

Käsillä oleva kalastusrajoitus on, toisin kuin edellä esitetyssä ihmisoikeuskomitean tapauksessa, täysin poissulkeva eli ulkopaikkakuntalainen saamelainen ei saa käyttää perinteisiä pyydyksiä lainkaan. Mielestäni tämä täydellinen rajoitus on *oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta kyseenalainen.* Olosuhteista riippuen se voi olla myös KP-sopimuksen 27 artiklan vastainen.

3.5 Oikea-aikaisen, vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen merkityksestä

Hallituksen esityksestä on luettavissa, että saamelaiskäräjät suhtautuvat esitykseen kielteisesti. Yhtäältä ne vetosivat siihen, että uusi sopimus ja siihen sisältyvä kalastussääntö loukkaa saamelaisten kulttuurin suojaa, omaisuudensuojaa ja yhdenvertaisuutta. Näitä teemoja on käsitelty jo edellä. Mainittujen seikkojen lisäksi saamelaiskäräjät katsoivat, että sopimusneuvotteluissa on loukattu valtion velvollisuutta neuvotella alkuperäiskansojen kanssa niiden asemaan vaikuttavista päätöksistä.

Kuten edellä on jo todettu, ympäristöperusoikeuden yksi osatekijä on julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Sen perusteella, mitä hallituksen esityksen perusteella on selvitettävissä, tämä mahdollisuus on käsillä olevassa sopimusprosessissa turvattu. Alkuperäiskansojen kohdalla osallistumiselta edellytetään kuitenkin enemmän. Kansainvälisessä oikeudessa on yleistymässä käsitys, jonka mukaan alkuperäiskansojen kanssa neuvoteltaessa heidän osallistumisensa tulee vastata vaatimuksia vapaasta, oikea-aikaisesta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta (free, prior and informed consent, FPIC). Erityisen tärkeä tällaisella ennakkosuostumuksella on tilanteissa, joissa on kyse toimenpiteistä, joilla on *merkittäviä seurauksia* alkuperäisväestölle.[20] Kyse ei ole varsinaisesti veto-oikeudesta, joskin sellainenkin on mahdollista, jos toimenpiteiden seuraukset uhkaavat yhteisön eloonjäämistä.

Edellä kuvattuja kalastusrajoituksia ei nähdäkseni voi pitää tällaisina, mutta rajoitukset ilman muuta vaikuttavat olennaisella tavalla saamelaisten elämään. FPIC velvoittaa valtioita pyrkimään yhteistyöhön alkuperäiskansojen kanssa ja se edellyttää, että osapuolten välillä käydään aitoa molemminpuoliseen luottamukseen perustuvaa dialogia.[21] Sopimusprosessin ulkopuolisen on mahdoton arvioida onko neuvottelujen aikana näin tapahtunut, mutta *FPIC:n vaikutus jatkuu myös sopimuksen solmimisen jälkeen*. Tämä on syytä muistaa kalastussäännön vaikutuksia arvioitaessa ja seuratessa.

5. Käsittelyjärjestys ja johtopäätökset

Tilanne on Tenojoen luonnonvarojen kannalta vaikein mahdollinen. Kalastusta on vähennettävä, jotta kalakannat pysyvät elinvoimaisina. Sopimus kuitenkin rajoittaa kaikkien kalastajien etuuksia ja erityisesti se vaikeuttaa alkuperäiskansamme saamelaisten oikeutta harjoittaa kulttuuriaan. Ympäristönsuojelun kannalta olisi kuitenkin erittäin valitettavaa, jos sopimusta ei saada hyväksyttyä.

[20] Ks. Ángela Poma Poma v. Peru, 27.3.2009, Communication No. 1457/2006.

[21] Ks. L. Heinämäki & S. Kirchner. Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples’ Legal Status and Rights in International Law: With Special Focus on Free, Prior and Informed Consent. Teoksessa: *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, s. 224-266.

Meillä on vastuu Tenojoken kalakannan elvyttämisestä, ei vähiten siksi, että *siten turvataan pitkällä tähtäimellä myös saamelaisten kalastuskulttuurin jatkuminen.*

Kalastussääntöön liittyvä rajoitus, jonka mukaan perinteiset pyyntimenetelmät ovat vain paikallisväestön käytettävissä, on ongelmallinen niiden saamelaisten kannalta, jotka eivät asu Tenojoen vesistön jokilaaksossa. Kalastusrajoitukset kohdistuvat myös varsin olennaisesti saamelaisiin, joiden kotiseutualueella Tenojoki sijaitsee. Heidän mahdollisuutensa harjoittaa omaa kulttuuriaan heikentyvät. Tenojoen luonnonvarojen elvyttämistavoite on kuitenkin ympäristönäkökulmasta niin merkittävä, että *tässä vaikeassa tasapainottelutilanteessa kallistun sille kannalle, että sopimus on syytä hyväksyä.* Rajoitusten merkitystä liudentaa olennaisesti myös se, että ne on tarkoitettu *määräaikaisiksi* – kalastusrajoitusten tavoitteena on saattaa kalakannat noin kymmenen vuoden ajanjaksolla kestävälle tasolle.

Sopimusta täytäntöön pantaessa on kuitenkin erittäin tärkeää jatkuvasti seurata sitä, millaiset *kulttuuriset vaikutukset* rajoituksilla on saamelaisiin, sekä heihin jotka asuvat alueella ja muihin saamelaisiin. Samoin on olennaista, että saamelaisten edustus ja aito osallisuus turvataan kaikissa niissä elimissä, joilla on sopimuksen täytäntöön panemiseen liittyviä tehtäviä. Saamelaisilla on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekoon oikea-aikaisesti eli siten, että he todella voivat vaikuttaa. Osallisuuden on toisin sanoen oltava konsultaatiota intensiivisempää. Jos sopimus uhkaa tehdä tyhjäksi saamelaisten oikeuden kulttuuriin, kalastusrajoituksia on arvioitava uudelleen siinä järjestyksessä, joka sopimukseen on kirjattu.

Nähdäkseni sopimus voidaan hyväksyä hallituksen esityksessä ehdotetussa järjestyksessä.

Turussa 8.2.2017,

Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti