Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä HE 289/2022 vp

Lausunnon keskeinen sisältö tiivistettynä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lohenkalastus kielletään Tenojoen vesistössä 1.6–31.12.2023 välisenä aikana. [1] Tavoitteena on Tenon lohikantojen voimakkaan heikentymisen pysäyttäminen ja kantojen saattaminen kestävälle tasolle. Kantojen nopea heikkeneminen on johtanut vuosina 2021 ja 2022 vastaavan kaltaiseen kieltoon eli kyseessä olisi kolmas peräkkäinen kalastuskielto alueella. Vesistöön nousseiden emokalojen määrää koskevat havainnot kertovat havaintohistorian heikoimmasta tilanteesta.

Esitys koskee siten perustuslain (PL) 20 §:ssä säädettyä jokaisen vastuuta ympäristöstä. Kalastusrajoituksia on tarkasteltava myös erityisesti PL 17 §:n 3 momentin, PL 15 §:n ja PL 18 §:n valossa. Totean aluksi, että hallituksen esitys on perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ongelmaton siltä osin, kun on kyse *lailla säätämisen* vaatimuksesta. En näe esityksessä myöskään huomautettavaa mitä tulee vaatimukseen rajoitusten *täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta*, eikä *oikeusturvatakeissakaan* ole nähdäkseni puutteita.

PL 20§:n mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. PL 20 §:n ohella kansainväliset ympäristövelvoitteet edellyttävät Suomea ryhtymään toimenpiteisiin, jos lohikanta on uhattuna. Julkisen vallan on pidettävä huoli siitä, että luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvaroja suojellaan tehokkaasti, mikä edellyttää ennalta varautumisen periaatteen kunnioittamista. Sen mukaan vakavan tai korvaamattomissa olevan vahingon vaaran ollessa käsillä tieteellisen tiedon puuttumista ei tule käyttää esteenä suojelutoimille. Lohikantaa suojelemalla pyritään turvaamaan myös PL 17 §:n 3 momentissa mainittu saamelaisten kulttuurin ylisukupolvinen säilyminen. Mitä sääntelyn hyväksyttävyyteen tulee, ehdotuksella on perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään palautettavissa oleva *hyväksyttävä tarkoitus*.

Ympäristöperusoikeuden nojalla on mahdollista rajoittaa kalastusta lohikantojen ekologisen kestävyyden turvaamiseksi. Tulkintani on, että rajoitusten *oikeasuhtaisuus* ei ole ongelma muiden kuin mahdollisesti saamelaisten kohdalla. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja korkeimman oikeuden tuoreiden ennakkopäätösten valossa on joka tapauksessa selvää, että lohikantoja suojeltaessa voidaan rajoittaa myös saamelaisten kalastusoikeuksia. Heidän erityinen asemansa alkuperäiskansana on kuitenkin turvattu sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kalastus on olennainen osa heidän PL 17 §:n 3 momentissa suojattua kulttuuriaan. Tästä johtuen saamelaisten kalastusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä tapauksessa, että kalakantoja ei voida suojella muilla keinoilla.

Lyhyellä tähtäimellä tarkasteltuna voidaan todeta, että lohikannan rauhoittaminen kokonaan määräajaksi estää saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan. Rajoituksilla turvataan kuitenkin pitkällä tähtäimellä saamelaisten kalastuskulttuurin jatkuminen, mikä merkitsee, että rajoituksilla ei puututa PL 17 §:n 3 momentissa turvatun oikeuden *ytimeen*. Hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden perusteella rajoituksiin on lisäksi välttämätöntä ryhtyä, jotta lohikanta säilyy. Jos niin ei tehdä, ympäristöperusoikeudelta putoaa pohja pois.

Lohen rauhoittaminen kokonaan 1.6.2023–31.12.2023 on hyvin intensiivinen toimenpide, joka kohdistuu kaikkiin kalastusta harjoittaviin, mutta kaikkein vakavimmin se kohdistuu saamelaisiin. Tenojoen luonnonvarojen elvyttämistavoite on kuitenkin ympäristönäkökulmasta ja saamelaisten ylisukupolvisten kulttuuristen oikeuksien turvaamisen kannalta niin merkittävä, että *tässä vaikeassa tasapainottelutilanteessa kallistun sille kannalle, että rajoitukset olisi syytä hyväksyä ja lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.* Kun otetaan huomioon kalastusrajoituksista saamelaisten elinoloille jo aiheutuneet vahingot ja lohenkalastuksen kulttuurinen merkitys saamelaisille, katson, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää pikaisesti, miten saamelaisten kalastuskultturia voitaisiin muutoin tukea tässä vaikeassa tilanteessa.

[1] Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 27/2022 vp koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä. Pirjatanniemi, lausunto 9.5.2022.

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä 289/2022 vp ehdotetaan säädettäväksi lailla siitä, että lohenkalastus ja lohenpyyntiin tarkoitettujen välineiden käyttäminen Tenojoen vesistössä olisi kiellettyä 1.6.2023–31.12.2023 välisen ajan. Lohen rauhoittamiseen tarkoitettujen toimenpiteiden tehosteeksi säädettäisiin edelleen, että tahallinen lohenkalastus ja lohenkalastukseen tarkoitettujen välineiden käyttö mainituilla alueilla olisi rangaistavaa ja teoista voitaisiin tuomita kalastusrikkomuksesta sakkoon. Lailla säädettäisiin myös menettämisseuraamuksista.

Hallituksen esitys on nähdäkseni perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ongelmaton siltä osin, kun on kyse lailla säätämisen vaatimuksesta. En näe esityksessä myöskään huomautettavaa mitä tulee vaatimukseen rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, eikä oikeusturvatakeissakaan ole nähdäkseni puutteita.

Hallituksen esityksen tavoitteena on Tenon vesistöjen lohikantojen elpymisen varmistaminen, mikä kytkee esityksen PL 20 §:ssä säädettyyn jokaisen vastuuseen ympäristöstä. Lohen rauhoittamiseen liittyvät rajoitustoimenpiteet ovat siten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta lähtökohtaisesti hyväksyttäviä – arvioin tätä kysymystä seuraavassa jaksossa tarkemmin – mutta niiden oikeasuhtaisuus on jossain määrin vaikeampi kysymys erityisesti PL 17 §:n 3 momentista ja jossain määrin myös PL 15 §:stä sekä PL 18 §:stä johtuvista syistä. Esitys nostaa esiin myös kysymyksen perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta.

2. Rajoitusten hyväksyttävyys: ympäristövastuun merkitys

2.1 Perustuslain 20§ ja jokaisen 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.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 20§:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita. Vastuu toteutetaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. [2] Valiokunnan tulkintakäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on otettu huomioon ennen kaikkea muita perusoikeuksia rajaavana tekijänä. [3] Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että ympäristöperusoikeudella ja jollakin muulla perusoikeudella voi olla saman perusoikeussäännöstön osina vaikutusta toistensa tulkintoihin niissä tilanteissa, joissa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä kestävää tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.[4]

Kootusti voidaan siis todeta, että ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen olennaisesti vahvistunut. Säännös ilmaisee, kuten perustuslakivaliokunta on todennut: ”ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka

[2] Ks. HE 309/1993 vp, s. 66.

[3] 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.

[4] Ks. lausunto kalastuslain muuttamisesta PeVL 20/2010 vp, s. 2/II; lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta PeVL 6/2010 vp, s. 2; lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2/I.

turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen.” [5] Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tuotu mukaan näin 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.[6]

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.

2.2 Kytkös Suomen kansainvälisten ympäristövelvoitteiden täytäntöönpanoon

Käsillä oleva hallituksen esitys liittyy Suomen ja Norjan väliseen kalastussopimukseen,[7] joka 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.

Mainitun sopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on ”käynnistettävä välttämättöminä pidettäviä toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, rajoittamiseksi tai estämiseksi siinä tapauksessa, että kalakantoja uhkaavat saastuminen tai muut ympäristövaikutukset.” Mainitun 16 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolten on samoin ”välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa.” Tältä osin on huomattava, että kalastusta tulee rajoittaa tai se voidaan lopettaa ”ainoastaan siinä laajuudessa ja sillä alueella, jolla se on välttämätöntä kalakantojen turvaamiseksi.” Lisäksi 16 artiklassa määrätään, että ”[p]aikallisia tahoja ja oikeudenhaltijoita on kuultava asiasta siinä määrin kuin tilanteen kiireellisyys sen sallii.” Tässä yhteydessä on edelleen huomattava, että 16 artiklan 3 kohdassa määrätään, että käyttöön otettujen toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa suuri painoarvo on annettava ennalta varautumisen periaatteelle.

[5] Ks. lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi PevL 69/2018 vp, s. 2.

[6] 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 PeVL 21/1996 vp. Myöhemmästä tulkintakäytännöstä, ks. PeVL 20/2010 ja lausunto ympäristönsuojelulain muuttamisesta PeVL 44/2010 vp.

[7] Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä, SopS 42/2017.

Kestävään luonnonvarojen käyttöön velvoittavat monet kansainväliset ympäristösopimukset. Tässä yhteydessä keskeisimpiä ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) merioikeusyleissopimus,[8] edellistä täsmentävä ns. YK:n kalakantasopimus,[9] Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus[10] ja Yleissopimus lohen suojelusta Pohjois-Atlantilla.[11]

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.[12] 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 Suomea sitovat kansainväliset ympäristövelvoitteet edellyttävät Suomea ryhtymään toimenpiteisiin, jos lohikanta on uhattuna. PL 20§:n mukaan jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Julkisen vallan on edelleen pidettävä huoli siitä, että luonnon monimuotoisuutta ja luonnonvaroja suojellaan tehokkaasti, mikä edellyttää myös ennalta varautumisen periaatteen kunnioittamista. Lohikantaa suojelemalla pyritään turvaamaan myös PL 17 §:n 3 momentissa mainittu saamelaisten kulttuurin ylisukupolvinen säilyminen. Luonnonvarojen kestävällä käytöllä pyritään toisin sanoen suojaamaan heidän pitkän aikavälin intressejään. Mitä sääntelyn hyväksyttävyyteen tulee, katson näin ollen, että ehdotuksella perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään palautettavissa oleva hyväksyttävä tarkoitus.

---

[8] Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus, SopS 50/1996. 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*.

[9] Yhdistyneiden kansakuntien sopimus hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämisestä ja hoidosta, SopS 81/2003. Kestävän käytön osalta, ks. sopimuksen artikla 2.

[10] Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994. Ks. erit. sopimuksen artikla 1.

[11] Yleissopimus lohen suojelusta Pohjois-Atlantilla, SopS 32/1984. Ks. sopimuksen johdanto.

[12] 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 25.1.2023).

2.3 Viimeaikainen oikeuskehitys Suomessa: PeVL 5/2017 vp ja KKO 2022:25 sekä 2022:26

Tässä yhteydessä on syytä lyhyesti tiivistää ne huomiot, jotka perustuslakivaliokunta on antanut lausunnossaan koskien Tenojoen kalastussopimusta Suomen ja Norjan välillä.[13] Tuolloin hallituksen esityksessä esitettiin, että Tenojoen kalakannat olivat miltei hälyttävät. Perustuslakivaliokunta totesi, että valiokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”tällainen velvollisuus on omiaan korostamaan perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa.”[14]

Perustuslakivaliokunta totesi edelleen, että mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetut kalastusrajoitukset aiheuttavat kiistatta heikennyksiä saamelaisten kulttuurimuotoon liittyvän kalastuksen harjoittamiseen. Valiokunta huomautti myös, että vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, julkisen vallan on sääntelytoimillaan mahdollista toteuttaa tätä vastuuta ”kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein.”[15] Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävänä perustuslakivaliokunta piti sitä, että ”saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan.”[16] Toisaalta perustuslakivaliokunta myös totesi, että ”lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa.”[17]

Tämän lisäksi tässä on otettava huomioon korkeimman oikeuden tuoreet ennakkopäätökset KKO 2022:25 ja KKO 2022:26. Ensinnä mainitussa päätöksessä oli kyse siitä, oliko paikallinen saamelainen syyllistynyt Tenojoen alueella kalastusrikkomukseen, kun asiassa otettiin huomioon A:lle paikallisena saamelaisena perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet. Tässä yhteydessä olennainen kysymys korkeimmassa oikeudessa oli se, oliko Tenojoen sivuvesistöasetuksen (297/2017) seisovan verkon kalastuskauden rajoitusta koskeva 9 §:n säännös ristiriidassa perustuslain kanssa.

Korkein oikeus totesi, perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun lausuntoon viitaten, että lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin. Sivuvesistöasetuksessa säädetyt rajoitukset olivat korkeimman oikeuden mukaan kohdistuneet myös saamelaisten kalastuskulttuurin näkökulmasta merkitykseltään olennaiseen kalastusajankohtaan ja -tapaan. Korkeimman oikeuden mukaan asiassa oli kuitenkin otettava huomioon, että:

> ”saamelaisille kuuluva, nautintaperusteisiin oikeuksiin vähintään rinnastuva ja perustuslain suojaama, kalastusoikeus ei ole rajoittamaton. Myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Luonnon kestävä ja ekologinen käyttö sekä kalakantojen turvaaminen myös tulevaisuudessa palvelevat muiden ohella myös saamelaisten etua. Perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen edellyttää toisin sanoen Tenojoen kalakannan säilymistä kestävällä tasolla. Tätä kalastusoikeutta voidaan siis

[13] Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta, PeVL 5/2017 vp.
[14] PeVL 5/2017 vp, s. 5-6.
[15] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[16] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[17] PeVL 5/2017 vp, s. 7.

lähtökohtaisesti rajoittaa, mutta asiassa on vielä arvioitava, ovatko rajoitukset oikeasuhtaisia niiden tavoitteisiin nähden."[18]

Tältä osin olennaista on luonnollisesti lohikantojen tila. Korkein oikeus totesi ratkaisussaan, että lohikantojen tilaa koskevat selvitykset osoittivat vaelluskalakantojen tilan vaarantuneen Tenojoen vesistössä jo pitkään. Tästä syystä lohen verkkokalastukselle oli siten ollut lähtökohtaisesti sallittua asettaa aikaisempaa tiukempia ajallisia rajoituksia.

Korkein oikeus katsoi asiassa esitettyjen selvitysten kuitenkin osoittaneen, että "lohikannan suojeluun perustuvaa, erityisesti saamelaisten seisovan verkon kalastamiseen ulottuvaa, kalastusrajoituksen laajentamista heille erityisen merkitykselliseen pyyntikauteen ei olisi pidettävä oikeasuhtaisena lohikannan selvitettyyn tilaan nähden." [19] Kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa merkitystä olisi korkeimman oikeuden mukaan pitänyt antaa – perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukaisesti – lausumalle saamelaisten kulttuuristen oikeuksien ja ympäristövastuusäännöksen yhteensovittamisesta. Korkein oikeus katsoi siten, että "saamelaisten kulttuurisiin perusoikeuksiin liittyvän kalastusoikeuden aikaisempaa voimakkaampi rajoittaminen edellyttäisi sitä, että riittävä kalakantojen suojelu ei olisi ollut mahdollista muilla keinoilla." [20] Korkein oikeus päätyi siihen, että rajoitukset eivät olleet oikeasuhtaisia ja näin ollen sivuvesistöasetuksen säännöksen katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaisten kulttuurisen perusoikeuden kanssa. Asetuksen 9 § oli jätettävä perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta, ja kalastusrikkomusta koskeva syyte tuli hylätä.

Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2022:26 koski puolestaan tilannetta, jossa syyttäjä oli vaatinut kolmelle paikalliselle saamelaiselle rangaistusta luvattomasta pyynnistä heidän kalastettuaan vieheellä ja vavalla valtion vesialueella Vetsijoessa ilman Metsähallituksen lupaa. Korkein oikeus katsoi, että kalastuslain 10 §:n 2 momentin (379/2015) mukainen lohen ja taimenen nousualueen erillinen kalastuslupa siihen liitettyine lupakäytäntöineen aiheutti niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen oli ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Näin ollen kalastuslain säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin.

Tässäkin ratkaisussa korkein oikeus toteaa, että paikallisille saamelaisille kuuluva ja perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton, vaan sitä voidaan rajoittaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen nojautuen vaelluskalakantojen turvaamiseksi. Korkein oikeus totesi myös, että kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuudenkin näkökulmasta oli lähtökohtaisesti mahdollista edellyttää paikallisilta asukkailta henkilökohtaista kalastuslupaa. Tässä tilanteessa erillisen kalastusluvan vaatimus siihen liitettyine ehtoineen ja säännöksen soveltamisen aiheuttamat tosiasialliset rajoitukset saamelaisten kulttuurisiin perusoikeuksiin olivat johtaneet siihen, että säännöksen soveltaminen oli tässä tapauksessa perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa suojatun perusoikeuden kanssa.

Yllä esitetystä voi kootusti todeta seuraavan. Ympäristöperusoikeuden nojalla on mahdollista rajoittaa kalastusta lohikantojen ekologisen kestävyyden turvaamiseksi. Tämä koskee myös saamelaisia, joiden osalta kalastus on sekä omaisuudensuojan piiriin kuuluva oikeus sekä osa heidän PL 17 §:n 3 momentissa suojattua kulttuuriaan. Jos rajoituksiin joudutaan kalakannan turvaamiseksi turvautumaan, ne on kohdennettava siten, että saamelaisten erityisasema otetaan huomioon. Tämä tarkoittaa sitä, että saamelaisten kalastusoikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä tapauksessa, että kalakantoja ei voida suojella muilla keinoilla. Saamelaisten kalastusoikeuksien rajoittamisen tulisi toisin sanoen olla viimesijainen keino.

[18] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 37.
[19] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 46.
[20] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 48.

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

3.1 Saamelaisten asemasta

Kuten edellä jo on todettu, saamelaisten asema alkuperäiskansana asettaa heidät muista kalastajista poikkeavaan asemaan. Kalastus on osa heidän kulttuuriaan, joka puolestaan nauttii erityistä suojaa. 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.[21] Vaikka sopimusta ei poliittisista erimielisyyksistä johtuen ole Suomessa ratifioitu, Suomen on Wienin valtiosopimuksia koskevan yleissopimuksen[22] 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 saamelaisten 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.[23] 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.[24] Suomen osalta voidaan tässä myös mainita, että korkein hallinto-oikeus on omassa käytännössään korostanut julistuksen merkitystä.[25]

Mainittujen asiakirjojen ohella alkuperäiskansojen oikeudellinen asema tunnustetaan biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa, 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[26] (KP-sopimus) 27 artiklan mukaan kansalliseen, uskonnolliseen tai kielelliseen

[21] ILO, Indigenous and Tribal Peoples Convention, 189 (No. 169).
[22] Wienin valtiosopimuksia koskeva yleissopimus, SopS 33/1980.
[23] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, General Assembly Resolution, A/RES/61/295.
[24] Julistuksen merkityksestä lähemmin, ks. Koivurova T. Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet. Teoksessa T. Koivurova & E. Pirjatanniemi (toim.): *Ihmisoikeuksien käsikirja*. Helsinki (2014): Tietosanoma, s. 246-269, s. 254-255.
[25] Ks. KHO 2021:83.
[26] Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, SopS 7-8/1976.

vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

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

3.2 Ehdotettujen rajoitusten oikeasuhtaisuus ja ydinaluetarkastelu

Hallituksen esityksen mukaan lohenkalastus kielletään kokonaan 1.6.2023–31.12.2023 väliseksi ajaksi. On ilmiselvää, että lohen rauhoittaminen rajoittaa 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.

Kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia rajoituksia, kuten esimerkiksi velvoite hyväksyä muiden kuin omistajan kalastus vesialueella tai kalastukseen itseensä kohdistuvia rajoituksia. [27] Tässä yhteydessä on myös mainittava, että kalastajien ryhmittely on perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan 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. [28] Saamelaisten osalta kalastusrajoituksia on tarkasteltava edellä mainittujen näkökohtien lisäksi puuttumisena heidän PL 17 §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteensa nauttia ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että Tenon vesistöjen lohikantojen tila on poikkeuksellisen huono. Vesistöön nousseiden emokalojen määrien perusteella hallituksen esityksessä puhutaan havaintohistorian heikoimmasta tilanteesta. Kun tilannetta verrataan yllä käsiteltyihin korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO 2022:25 ja KKO 2022:26, joissa kyse oli vuonna 2017 voimassa olleiden rajoitusten oikeasuhtaisuudesta, hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että suurimmassa osassa Tenon sivujoista lohikantojen tila on heikentynyt vuoteen 2017 verrattuna. Hallituksen esityksen mukaan kalastettavaa ylijäämää ei ole edes ennen kuin kutuvaellukselle lähtevien lohien kalastus alkaa, joten jokainen lohiyksilö, joka kalastetaan Tenojoen vesistössä, on ylikalastusta.

Kun otetaan huomioon hallituksen esityksessä esitetty arvio lohikantojen tilasta ja edellä mainittu ennalta varautumisen periaate, vaikuttaa siltä, että lohen rauhoittaminen on lähtökohtaisesti välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja muita, vähemmän kalastusoikeutta rajoittavia, keinoja ei ole juuri nyt käsillä. Katson näin ollen, että muiden kuin saamelaisten osalta rajoitukset ovat oikeasuhtaisia. Kalastusrajoitusten aiheuttamien haittojen korvaamista en pidä ympäristövastuusäännös huomioon ottaen muiden kuin saamelaisten osalta tarpeellisena, koska rajoitusten tarkoituksena on kalakannan elvyttäminen ja sitä kautta kalastusoikeuden haltijoiden aseman parantaminen ja koska rajoitukset ovat määräaikaisia.[29]

---

[27] Kalastusoikeuteen liittyviä perusoikeusnäkökulmia on käsitelty perusteellisesti lausunnossa kalastuslaista PeVL 58/2014 vp.

[28] Ks. PeVL 58/2014 vp.

[29] Ks. myös lausunto hallituksen esityksestä Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta, PeVL 14/2010 vp, s. 3.

Kalastusoikeuden rajoituksissa on kyse perusoikeuksien yhteensovittamisesta. Tämä kysymys muuttuu poikkeuksellisen hankalaksi käsillä olevassa tilanteessa, jossa on kyse yhtäältä saamelaisten kulttuurin ylisukupolvisen säilymisen turvaamisesta ja toisaalta uhanalaisen lohikannan ylisukupolvisesta turvaamisesta. Samoin on pidettävä mielessä, että saamelaisiin kohdistuvien kalastusrajoitusten tulee olla viimesijainen keino, johon voidaan tukeutua vain silloin, kun muita keinoja ei enää ole.

Lyhyellä tähtäimellä tarkasteltuna voidaan todeta, että lohikannan rauhoittaminen kokonaan määräajaksi estää saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan. Samalla on myös todettava, että jos hallituksen esityksessä esitetyt arviot lohikannan poikkeuksellisen huonosta tilasta pitävät paikkansa – mitä minulla ei ole syytä epäillä, eikä asiantuntemusta arvioida – rajoituksiin on välttämätöntä ryhtyä, jotta lohikanta säilyy. Jos niin ei tehdä, ympäristöperusoikeudelta putoaa pohja pois. Ympäristönäkökulmasta on samoin oleellista ottaa huomioon se kansainvälisiin velvoitteisiin kiinnittyvä näkökohta, että rajoitustoimenpiteissä on otettava huomioon ennalta varautumisen periaate. Kuten edellä on tuotu ilmi, periaate edellyttää, että sellaisissa tilanteissa, joissa on olemassa vakavan tai korvaamattomissa olevan vahingon vaara, tieteellisen tiedon puuttumista ei tule käyttää esteenä suojelutoimenpiteille.

KP-sopimuksen tulkintakäytännössä on korostettu, että sellaiset toimenpiteet, joilla estetään vähemmistöjen oikeutta harjoittaa kulttuuriaan, eivät ole sopimuksen 27 artiklan mukaisia.[30] Ihmisoikeuskomitea on kuitenkin katsonut, että sellaiset toimenpiteet, joiden seuraukset kulttuurin harjoittamiselle ovat vähäisiä, eivät välttämättä johda artiklan 27 loukkaamiseen:

> "The Committee also points out that measures whose impact amounts to a denial of the right of a community to enjoy its own culture are incompatible with article 27, whereas *measures with only a limited impact on the way of life and livelihood of persons* belonging to that community would not necessarily amount to a denial of the rights under article 27."[31]

Ihmisoikeuskomitea on samoin todennut, että se seikka, missä määrin kalastuksen rajoittaminen tosiasiassa vaikuttaa kulttuurin harjoittamiseen on riippuvainen lukuisista tekijöistä.[32] Tässä yhteydessä merkityksellistä on myös se, että ympäristölliset oikeudet ovat vahvistuneet kansainvälisesti viime vuosina merkittävästi. Tästä osoituksena ovat ihmisoikeusvalvontaelinten lukuisat ympäristön ja muiden ihmisoikeuksien suhdetta koskevat ratkaisut[33] sekä vuonna 2021 hyväksytty YK:n ihmisoikeusneuvoston julistus.[34] Keskeisin viesti näiltä osin on, että ympäristönsuojelun ja ihmisoikeuksien välillä on kiistaton yhteys ja että ympäristöongelmat johtavat myös ihmisoikeusloukkauksiin. Pidän samoin perusteltuna sitä käsillä olevaan hallituksen esitykseenkin kirjattua näkemystä, jonka mukaan perusoikeusjärjestelmää on tulkittava kokonaisuutena. Tämä tarkoittaa, että:

> "[y]mpäristövastuusäännöksen toteutuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että muiden perusoikeuksien toteutumisen jatkuminen on mahdollista myös tulevaisuudessa. Toisinpäin tämä ei kuitenkaan toimi samalla tavalla, eli jos keskitytään ensisijaisesti turvaamaan muita perusoikeuksia lohenkalastuksen kustannuksella, tarkoittaa se sitä, että tulevaisuudessa ympäristöperusoikeuden ja sen tuoman vastuun toteutuminen ei välttämättä olekaan enää

[30] Ks. Ángela Poma Poma v. Peru, 27.3.2009, Communication No. 1457/2006, para.7.5. Ks. myös Ilmari Länsman et al. v. Finland, 26.10.1994, Communication No. 511/1992, paras. 9.2 ja 9.4; Jouni E. Länsman et al. v. Finland, 30.10.1996, Communication No. 671/1995, para. 10.2 ja Jouni Länsman et al. v. Finland, 17.3. 2005, Communication No.1023/2001, para. 10.1.
[31] Ángela Poma Poma v. Peru, 27.3.2009, Communication No. 1457/2006, para.7.4. Kursivointi EP.
[32] George Howard v. Canada, 26.7.2005, Communication No. 879/1999, para. 12.8.
[33] Ks. esim. Norma Portillo Cáceres et al. v. Paraguay, 25.7.2019, Communication No. 2751/2016, para. 7.4.
[34] The human right to a clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/RES/48/13.

> mahdollista. Tästä syystä Tenojoen vesistön kalastuksensäätelyssä on ympäristöperusoikeudelle annettava painava arvo."[35]

Jos asiaa tarkastellaan pidemmästä aikaperspektiivistä, on kiistatta selvää, että PL 20§ suojaa myös saamelaisten pitkän aikavälin intressejä. 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 tyystin oikeus harjoittaa kulttuuriaan. Vaikka kalastusrajoitukset epäilemättä ovat merkittäviä, ne eivät kuitenkaan estä kalastusta täysin, joskin kalastuksen on kohdistuttava muihin kalalajeihin. Rajoitukset ovat samoin määräaikaisia.

Tässä vaikeassa tilanteessa ympäristön etu on syytä asettaa kalastusintressien edelle riippumatta siitä, että se kohdistuu alkuperäisväestöön. Asian voi esittää niin, että Suomella on velvollisuus suojata lohikantoja myös saamelaisten kulttuurin suojaamiseksi. Tämä velvollisuus voidaan perustaa yhtäältä KP-sopimuksen 27 artiklaan[36] ja toisaalta PL 17 §:n 3 momenttiin. Koska rajoitukset pyrkivät näin turvaamaan myös saamelaisten oikeutta harjoittaa kulttuuriaan myös tulevaisuudessa, ne eivät puutu PL 17 §:n 3 momentissa turvatun oikeuden ytimeen. Oikeasuhtaisuuden kannalta olennaista on, että rajoitukset pannaan täytäntöön poikkeuksellisen huonon lohikannan elvyttämiseksi, mistä syystä niitä voidaan pitää lähtökohtaisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisina. Koska saamelaisten oikeuksien rajoittamisen tulisi olla viimesijainen keino, olennaista on, missä määrin ehdotetut rajoitukset ovat ainoa tapa toimia. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että käytettävissä ei ole muita sellaisia keinoja, joiden avulla kalastus voitaisiin sallia ja samalla suojata herkkää lohikantaa.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, miten jo olemassa olevat kalastusrajoitukset ovat vaikuttaneet saamelaisten elinoloihin. Nämä negatiiviset vaikutukset eivät luonnollisesti vähene uusien rajoitusten myötä, vaan ne pahenevat. Kun otetaan huomioon kalastusrajoituksista saamelaisten elinoloille jo aiheutuneet vahingot ja lohenkalastuksen kulttuurinen merkitys saamelaisille, katson, että valtioneuvoston olisi syytä selvittää pikaisesti, miten saamelaisten kalastuskultturia voitaisiin muutoin tukea tässä vaikeassa tilanteessa. Tällaisen selvityksen kiirellisyyttä korostaa se, että nyt on kyse jo kolmannesta perättäisestä vuodesta, jolloin kalastusta rajoitetaan.

4. Oikea-aikaisen, vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen merkityksestä

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään jälleen, että esitys on jouduttu valmistelemaan kiireellisenä ja tästä syystä myös lausuntoaika on ollut tavanomaista lyhyempi (25.10–31.10.2022). Hallituksen esityksessä ei ilmoiteta tarkemmin, mistä esitetty kiireellisyys johtuu.

Valmisteluaikataulu on kahdella tavalla ongelmallinen. Yhtäältä ympäristöperusoikeuden yksi osatekijä on julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöarvojen turvaamisen tarkoituksessa tästä mahdollisuudesta voidaan kiireellisissä tilanteissa luopua, mutta alkuperäiskansojen kohdalla osallistumiselta edellytetään kuitenkin enemmän. Kansainvälisessä oikeudessa on vahvasti 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).[37] Erityisen tärkeä tällaisella ennakkosuostumuksella on tilanteissa,

[35] HE 289/2022 vp, s. 23.
[36] Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992. Ks myös lausunto kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 32/2010 vp, s. 10.
[37] 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*

joissa on kyse toimenpiteistä, joilla on merkittäviä seurauksia alkuperäisväestölle.[38] Kyse ei ole varsinaisesti veto-oikeudesta, joskin sellainenkin on mahdollista, jos toimenpiteiden seuraukset uhkaavat yhteisön eloonjäämistä.

YK:n ihmisoikeuskomitea on omassa käytännössään katsonut, että KP-sopimuksen valossa mainittu vapaan, oikea-aikaisen ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen merkitys on olennainen osa sellaisten toimenpiteiden hyväksyttävyyden arviointia, jotka vaikuttavat merkityksellisesti alkuperäiskansan asemaan:

> ”In the Committee’s view, the admissibility of measures which substantially compromise or interfere with the culturally significant economic activities of a minority or indigenous community depends on whether the members of the community in question have had the opportunity to participate in the decision-making process in relation to these measures and whether they will continue to benefit from their traditional economy. The Committee considers that participation in the decision-making process must be effective, which requires not mere consultation but the free, prior and informed consent of the members of the community. In addition, the measures must respect the principle of proportionality so as not to endanger the very survival of the community and its members.”[39]

Perustuslakivaliokunta on samoin huomauttanut, että ”saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta.”[40] Edellä mainittuun KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevaan käytäntöön ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen nojautuva yhteistyövelvoite on vahvistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä.[41]

Koska kiireellisen käsittelyn syytä ei hallituksen esityksessä sen enempää avata eikä perustella, oma näkemykseni on, että viikon lausuntoaika on sangen lyhyt tilanteessa, jossa on kyse niin merkittävästä seurauksesta saamelaisille kuin mitä tässä käsiteltävänä asiassa on kyse. Tässä yhteydessä on toisaalta otettava huomioon, että hallituksen esityksen mukaan mm. Saamelaiskäräjien kanssa on käyty neuvotteluja kalastussäännön mukauttamistarpeista jo aiemmin. Oletettavaa samoin on, että tilanteen vakavuus on ollut kaikilla osapuolilla tiedossa. Kaikesta huolimatta lausuntoaikaa on pidettävä varsin lyhyenä.

5. Johtopäätökset

Tilanne on Tenojoen luonnonvarojen kannalta vaikein mahdollinen. Kalastusta on vähennettävä, jotta kalakannat pysyvät elinvoimaisina. Rajoitukset vaikuttavat kaikkien kalastajien oikeuksiin ja erityisesti ne vaikeuttavat alkuperäiskansamme saamelaisten oikeutta harjoittaa kulttuuriaan. Ympäristövastuun toteutumisen kannalta rajoitukset ovat kuitenkin hyväksyttäviä. Suomella on vastuu Tenojoen kalakannan elvyttämisestä, ei vähiten siksi, että siten turvataan pitkällä tähtäimellä myös saamelaisten kalastuskulttuurin jatkuminen.

Lohen rauhoittaminen kokonaan 1.6.2023–31.12.2023 on hyvin intensiivinen toimenpide, joka kohdistuu kaikkiin kalastusta harjoittaviin, mutta kaikkein vakavimmin se kohdistuu saamelaisiin. Heidän mahdollisuutensa harjoittaa omaa lohen kalastuskulttuuriaan estyy rauhoituksen ajaksi.

---

oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017, s. 224-266.

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

[39] Ángela Poma Poma v. Peru, 27.3.2009, Communication No. 1457/2006, para. 7.6.

[40] PeVL 5/2017 vp, s. 10. Ks. myös PeVL 27/2022 vp, s. 4.

[41] Ks. KHO 2021:83.

Tenojoen luonnonvarojen elvyttämistavoite on kuitenkin ympäristönäkökulmasta ja saamelaisten ylisukupolvisten kulttuuristen oikeuksien turvaamisen kannalta niin merkittävä, että tässä vaikeassa tasapainottelutilanteessa kallistun sille kannalle, että rajoitukset olisi syytä hyväksyä ja lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Rajoitusten merkitystä liudentaa olennaisesti niiden määräaikaisuus. Toisaalta tässä on otettava huomioon, että saamelaisten kalastusoikeuksia on rajoitettu jo pidemmän aikaa. Kalastuskulttuurin säilymisen kannalta tilanne on siten sangen riskialtis.

Koska myös saamelaisten kalastuskulttuuriin kohdistuvat riskit ovat vakavia ja niiden yhteisvaikutukset jo aiemmin toteutettujen rajoitustoimenpiteiden kanssa varsin ongelmallisia, katson, että valtioneuvoston tulisi selvittää pikaisesti, miten saamelaisten kalastuskulttuuria voitaisiin tässä vaikeassa tilanteessa tukea. Tämän lisäksi on olennaista, että saamelaisten edustus ja aito osallisuus turvataan kaikissa niissä elimissä, joilla on Tenojokisopimuksen täytäntöön panemiseen liittyviä tehtäviä. Saamelaisilla on oltava mahdollisuus osallistua päätöksentekoon oikea-aikaisesti eli siten, että he todella voivat vaikuttaa ja antaa käyttöönsä oman tietotaitonsa kalakantojen saattamiseksi kestävälle tasolle.

Turussa, 25.1.2023



Elina Pirjatanniemi
Professori, johtaja
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti