Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksessa Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.[1]

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä 9/2024 vp ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kalastuksesta Tenojen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen. Kalastussäännön tavoitteena on yhtäältä pyrkiä elvyttämään Tenojoen heikentyneitä lohikantoja siten, että niille asetetut hoitotavoitteet voitaisiin saavuttaa tulevaisuudessa. Toisaalta kalastussäännöllä pyritään turvaamaan Tenon vesistön saamelaisen kalastuskulttuurin jatkuminen ja kalastukseen liittyvän tietotaidon siirto eteenpäin elvytysjakson aikana.

Edellä mainittu Suomen ja Norjan välinen sopimus[2] 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.

Sopimuksen 5 artiklassa määrätään, että sopimuksen osapuolilla on yhteinen kalastussääntö rajajokialueella. Kalastussääntö on mainitun artiklan mukaan sopimuksen liitteenä 2 ja se on olennainen osa sopimusta. Kalastussääntö sisältää kalastusetuuksia koskevat yksityiskohtaiset määräykset: tällaisia ovat muun muassa määräykset kalastusluvista ja lupakiintiöistä, sallituista pyydyksistä, kalastusajoista, rauhoituspäivistä, kalastukselta kielletyistä alueista, pyyntivälineiden teknisistä ominaisuuksista ja veneiden rekisteröinnistä.

Lohenkalastukseen suunnatut rajoitukset saavat hyväksyttävyytensä perustuslain 20 §:n 1 momentista, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kuten hallituksen esityksessä lähemmin kuvataan, lohikantojen tila on viime vuosina ollut erittäin heikko. Lohenkalastus on ollut tästä syystä kokonaan kiellettyä vuosina 2021–2023. Rajoitusten välttämättömyyttä on tarkasteltava myös perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan, perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden ja 6 §:n

[1] Mainittakoon läpinäkyvyyden vuoksi tässä, että johtamani tutkimusryhmä tekee tällä hetkellä tutkimusta maa- ja metsätalousministeriön myöntämän valtionavustuksen turvin. Åbo Akademi on 21.12.2023 päivätyllä hakemuksella saanut avustuksen hankkeeseen "Oikeudellinen selvitys eri perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten vaikutuksesta kalastuksen järjestämiseen Ylä-Lapissa." Päätös 5.1.2024 VN/36762/2023, VN/36762/2023-MMM-2. Hankkeen toteutusaika on 1.2.2024–22.11.2024 eli se on vielä kaikilta osin kesken.

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

yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Näiden lisäksi kalastusrajoitukset rajoittavat perustuslain 17 § 3 momentissa turvattua saamelaisten oikeutta nauttia kulttuuristaan ja oikeudesta kehittää sitä edelleen. Käsillä olevassa asiassa on näin ollen arvioitavana, onko uudessa kalastussäännössä onnistuttu tasapainottelemaan perusoikeuksien välisessä vaikeassa kollisiossa siten, että sopimuksen liitteessä oleva kalastussääntö voidaan korvata uudella kalastussäännöllä eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä siten kuin perustuslain 94 §:ssä lähemmin säädetään.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen. Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

2. Lohenkalastuksen rajoittamisen hyväksyttävyys

2.1 Perustuslain 20 §

Kuten edellä on jo todettu, perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, sekä julkiselle vallalle että yksityisille henkilöille. Tämän lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 20 §:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita. Vastuu toteutetaan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. [3] Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on otettu huomioon ennen kaikkea muita perusoikeuksia rajaavana tekijänä.[4] Perustuslakivaliokunta on muun muassa 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.[5]

Ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen olennaisesti vahvistunut. Säännös ilmaisee, kuten perustuslakivaliokunta on todennut: ”ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen.” [6] 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.[7]

---

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

[4] 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.

[5] 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.

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

[7] 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

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 hyvä esimerkki, sillä siihen liittyy tyypillisesti eri tahojen intressejä, joiden yhteensovittaminen voi olla hankalaa. Tämänkaltaisissa 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 Suomen kansainväliset ympäristövelvoitteet

Käsillä oleva hallituksen esitys liittyy Suomen ja Norjan väliseen kalastussopimukseen, jonka lähtökohdat tuotiin esille edellä johdannossa. 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.

Ennalta varautumisen 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. 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.

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

Tässä yhteydessä on syytä lyhyesti tiivistää myös ne ympäristöperusoikeutta koskevat huomiot, jotka perustuslakivaliokunta on antanut lausunnossaan koskien edellä mainittua Tenojoen kalastussopimusta Suomen ja Norjan välillä.[8]

---

vp. Myöhemmästä tulkintakäytännöstä, ks. PeVL 20/2010 ja lausunto ympäristönsuojelulain muuttamisesta PeVL 44/2010 vp.

[8] 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.

Tuolloin hallituksen esityksessä esitettiin, että Tenojoen kalakannat ovat miltei hälyttävät. Perustuslakivaliokunta totesi ensinnäkin, 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."[9]

Perustuslakivaliokunta totesi, 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."[10] 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."[11] Toisaalta perustuslakivaliokunta myös totesi, että "lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa."[12]

Tämän jälkeen on otettava huomioon korkeimman oikeuden 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 lähtökohtaisesti rajoittaa, mutta asiassa on vielä arvioitava, ovatko rajoitukset oikeasuhtaisia niiden tavoitteisiin nähden."[13]

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.

---

[9] PeVL 5/2017 vp, s. 5-6.
[10] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[11] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[12] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[13] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 37.

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." [14] 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." [15] 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.

2.4 Johtopäätökset rajoitusten hyväksyttävyydestä

Suomea sitovat kansainväliset ympäristövelvoitteet edellyttävät Suomea ryhtymään toimenpiteisiin, jos lohikanta on uhattuna. Perustuslain 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 perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittu saamelaisten kulttuurin ylisukupolvinen säilyminen. Ympäristöperusoikeuden nojalla on näin ollen mahdollista rajoittaa myös saamelaisten kalastusta lohikantojen ekologisen kestävyyden turvaamiseksi.

Mitä sääntelyn hyväksyttävyyteen tulee, katson että kalastusrajoituksilla on perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään palautettavissa oleva hyväksyttävä tarkoitus. Tämä toteamus ei kuitenkaan vielä ratkaise vaikeinta asiaa eli sitä, ovatko rajoitukset oikeasuhtaisia ja välttämättömiä. Tältä osin asian tekee erityisen vaikeaksi se, että ympäristöperusoikeuden rajoittaminen merkitsee rajoitusta saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan.

---

[14] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 46.
[15] KKO 2022:25, ratkaisun kohta 48.

Kun Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen kalastuksesta hyväksyttiin, sitä käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa, kuten edellä on jo tullut esille. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti ehdotusta omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden kannalta ongelmattomana. [16] Perustuslakivaliokunta sen sijaan katsoi, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä "oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti 17 §:n ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa."[17] Edelleen perustuslakivaliokunta katsoi, että maa-ja metsätalousministeriön olisi selvitettävä, sallisiko kalastussääntö esimerkiksi sopimuksen voimaansaattamislain muuttamisen siten, että saamelaisten oikeudet turvataan hallituksen ehdotusta paremmin.[18]

Koska saamelaisiin kohdistuvat rajoitukset ovat kaikkein ongelmallisimpina, keskityn jatkossa pääosin niihin.

3. Uuden kalastussäännön portaittainen sääntely ja lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Uudessa kalastussäännössä sääntely on portaittaista eli kalastuskiintiöistä ja kalastusajoista sovitaan vuosittain lohikantojen tilan ja hyödynnettävän ylijäämän perusteella. Yksinkertaistetusti kyse on siitä, että mitä paremmin lohikanta voi, sitä laajemmin lohenkalastus voidaan sallia sekä kalastajaryhmien että kalastusmenetelmien osalta. Kalastussäännön 5 §:ssä säädetään ensinnäkin ehdoista, joiden täyttyessä lohenkalastus ei ole sallittua (yli 20 % joessa tietyn ajanjakson aikana tavattavista lohista kuuluu ns. punaisen kantaluokan lohikantoihin). Sen lisäksi 5 §:ssä säädetään ehdoista, joiden täyttyessä lohenkalastus sallitaan. Nämä ehdot koskevat lohien esiintyvyyttä, kalastustapoja ja kalastusaikoja. Kalastussäännön 5 §:ssä tarkoitetun lohenkalastuksen sallimisesta päätettäisiin vuosittain siten, että maa- ja metsätalousministeriö tekee Norjan määräämän viranomaisen kanssa sopimuksen kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jotka kirjattaisiin erilliseen pöytäkirjaan.

Tämä tarkoittaisi esityksen mukaan sitä, että näiden vuosittaisten määräysten voimaansaattaminen ei edellyttäisi eduskunnan myötävaikutusta. Hallituksen esityksessä todetaan, että lohenkalastusta koskevat "olosuhteet todettaisiin maiden välillä" tehtävässä kalastussopimuksen pöytäkirjassa, joka saatettaisiin voimaan valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä todetaan, että lohenkalastusta koskevat ehdot on kalastussäännössä laadittu tarkkarajaisesti ja täsmälliseksi, eikä niihin sisälly harkintavaltaa.

Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta tällainen ympäristön tilaan kytketty joustavuus on hyvä ratkaisu. Olen esityksessä esitetyn kanssa samaa mieltä siitä, että kriteerit portaittaiselle lohenkalastuksen sallimiselle ovat myös laissa tarkasti ja täsmällisesti määritellyt (joskin ne ovat erittäin vaikeaselkoiset, kuten koko sääntelykokonaisuus). Valtuutus on samoin sidottu ympäristön tilassa tapahtuviin muutoksiin eli se ei ole siinäkään mielessä ongelmallisen väljä.

Vaikka ymmärrän ajattelun porrastamisesta ympäristön näkökulmasta, muiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta asia voidaan kuitenkin nähdä niin, että portaittainen mekanismi jättää auki sen

[16] PeVL 5/2017 vp, s. 4–6.
[17] PeVL 5/2017 vp, s. 7.
[18] PeVL 5/2017 vp, s. 7.

rajoitetaanko perusoikeutta vuosittain vai ei. Toisaalta tässä voi todeta, että laissa on säädetty selvästi, millaisten ehtojen täyttyessä kalastus on sallittua ja milloin se on kiellettyä. Tulkitsen tilannetta niin, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien *perusteista* on säädetty lailla, vaikka lopullinen päätös jää riippumaan lohikantojen tilasta. Mielestäni lailla säätämisen vaatimus täyttyy.

4. Asuinpaikkaperuste, osallistumislupa ja poikkeukset yksittäisistä toimenpiteistä

Uudessa kalastussäännössä lohenkalastusta koskevat rajajokiosuuden kalastajaryhmät on muodostettu samoin kuin nykyisessä kalastussäännössä. Tämä merkitsee sitä, että Tenojokilaaksossa asuvat kalastusoikeuden haltijat ovat paremmassa asemassa kuin muualla Suomessa asuvat.

On kuitenkin huomattava, että perustuslain 17 §:n 3 momentissa säädetty saamelaisten oikeus harjoittaa kulttuuriaan ei ole asuinpaikkaan sidottu. Käsillä olevassa ehdotuksessa oleva ratkaisu on siten ongelmallinen niiden saamelaisten kannalta, jotka eivät asu Tenojokilaaksossa.

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 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."

Minimivaatimus näyttäisi siis olevan, että mahdollisuus harjoittaa perinteisiä elinkeinoja jollakin tavoin säilyy.

Saamelaisten määritteleminen omaksi kalastajaryhmäkseen olisi perustuslain 17 § 3 momentin kannalta parempi ratkaisu. Hallituksen esityksen mukaan asuinpaikkaperuste on valittu lähtökohdaksi siksi, että saamelaisuutta ei ole suomalaisessa lainsäädännössä määritelty sellaisella tavalla, että siihen voisi kytkeä kalastussäännössä subjektiivisia oikeuksia. Tämä on sikäli ymmärrettävä lähtökohta, että saamelaisten määrittäminen omaksi kalastajaryhmäkseen edellyttäisi sen määrittämistä, kuka on saamelainen. Kuten saamelaiskäräjälain valmistelu on osoittanut, tämä on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Saamelaisuuden määritteleminen ikään kuin kalastussäännön muotoilemisen sivutuotteena olisi ollut vaikeaa.

Asuinpaikkaan sidotun ratkaisun ongelmia liudentaa se, että kalastussääntöön on muotoiltu uutena elementtinä ns. osallistumislupa. Kalastussäännön 7 §:n mukaan ns. yleiseen paikkakuntalaislupaan voidaan liittää osallistumislupa. Se oikeuttaa siinä merkityn henkilön osallistumaan yhdessä yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan pyydyskalastukseen. Kaikkiin lupaluokkiin voidaan lisäksi liittää yksi tai useampia lapsilupia. Vaikka itsenäistä lupaa kalastukseen ei osallistumisen kautta saada, osallistumisen kautta perinnettä voidaan jatkaa. Osallistumisluvan saaja jää esityksen mukaan yleisen

[19] Ivan Kitok vs. Sweden, 2.12.1985, Communication no. 197/1985.

paikkakuntalaisluvan haltijan omaan harkintaan, mikä ymmärtääkseni antaa mahdollisuuden kunnioittaa alkuperäiskansoille tärkeää itseidentifikaatiota ja jäsenyyden kollektiivista hyväksyntää.

Lisäksi on vielä mainittava kalastussäännön 40 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus poikkeukseen yksittäisistä toimenpiteistä. Sen mukaan sopimuspuolten toimivaltaiset viranomaiset voivat yksittäistapauksissa myöntää luvan organisaatioille poiketa kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta tai kulttuuritapahtumia varten. Tällaisen luvan on oltava perusteltu kalastukseen liittyvän paikallisen ja perinnetiedon siirtämiseksi ja sopimuksen tarkoituksen kanssa. Luvan myöntää sen maan viranomainen, jossa toimintaa harjoitetaan. Hallituksen esityksessä mainitaan, että pykälän väljällä muotoilulla on pyritty varmistamaan riittävä joustavuus ja tapauskohtainen harkinta. Poikkeuslupamenettelyllä pyritään nimenomaan mahdollistamaan saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen sellaisessakin tilanteessa, jossa lohenkalastusta ei muuten voida sallia.

5. Huomio rangaistussäännöksistä

Kalastuskieltojen tehosteena on tapana käyttää rangaistussäännöksiä. Blankorangaistussäännökset ovat perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja pääsääntöisesti niitä tulisi välttää. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen yhteydessä kirjannut blankosääntelylle seuraavat vaatimukset:

- blankosääntelyn edellyttämien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä,
- rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella,
- blankosäännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus ja
- kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.[20]

Blankorangaistussäännösten edellyttämä täsmällinen valtuutusketju ei näyttäisi olevan kunnossa. Kalastussäännössä itsessään ei ole mainintaa kieltojen tehosteena olevasta rangaistusuhasta. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, sillä Suomen ja Norjan välisen sopimuksen 20 artiklan mukaan rangaistuksista, takavarikoista, menettämisseuraamuksista ja muista rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Voimassa olevan lain mukainen tilanne on se, että kalastussäännön vastainen kalastus on rangaistavaa kalastuslain (379/2015) 118 §:n nojalla (kalastusrikkomus) ja rikoslain 48a luvun 2 §:n nojalla (kalastusrikos). Kalastuslain (379/2015) 4 §:ssä puolestaan todetaan, että kalastussäännöllä tarkoitetaan seuraavia:

a) Suomen ja Ruotsin välillä tehtyä rajajokisopimusta (SopS 91/2010) ja siihen sisältyvää kalastussääntöä;

b) *Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehtyä sopimusta (SopS 94/1989) ja siihen liittyvää kalastussääntöä*; sekä

c) Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä kalastuksesta Näätämöjoen kalastusalueella tehtyä sopimusta (SopS 17 ja 18/1978) ja siihen liittyvää kalastussääntöä.

---

[20] PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 8. Tämä kanta on toistettu lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tämän jälkeen.

Kuten edellä on tullut esiin, voimassa oleva sopimus Suomen ja Norjan välillä on vuodelta 2017 (SopS 41–42/2017). Sopimuksen 21 artiklassa määrätään, että sopimuksen tullessa voimaan Suomen tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä 1 päivänä maaliskuuta 1989 (SopS 94/1989) tehty sopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö lakkaavat olemasta voimassa. Kalastuslaissa näyttäisi siten tällä hetkellä olevan viittaus sopimukseen, joka ei enää ole voimassa ja siten laista puuttuu vastaavasti viittaus sopimukseen, joka on voimassa. Sopimuksen voimaansaattamista koskevassa lakiehdotuksessa ei myöskään löydy mainintaa siitä, että kalastussäännön vastainen kalastus olisi rangaistavaa kalastuslain kalastusrikkomuksena ja rikoslaissa säädettynä kalastusrikoksena. Kalastuslain viittaus olisi ainakin syytä korjata, muuten valtuutusketju on virheellinen. Tämä on luonnollisesti ongelma rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

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

Hallituksen esityksestä on luettavissa, että mm. saamelaiskäräjät suhtautuvat esitykseen kielteisesti. 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.[21] Kyse ei ole varsinaisesti veto-oikeudesta, joskin sellainenkin on mahdollista, jos toimenpiteiden seuraukset uhkaavat yhteisön eloonjäämistä.

FPIC velvoittaa valtioita pyrkimään yhteistyöhön alkuperäiskansojen kanssa ja se edellyttää, että osapuolten välillä käydään aitoa molemminpuoliseen luottamukseen perustuvaa dialogia.[22] FPIC:n vaikutus jatkuu myös sopimuksen solmimisen jälkeen. Tämä on syytä muistaa kalastussäännön vaikutuksia arvioitaessa ja seuratessa.

7. Alustavia johtopäätöksiä

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 argumentoida niin, että lohikannan rauhoittaminen kokonaan määräajaksi estää saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan eli näin ajatellen rajoituksilla puututtaisiin PL 17 §:n 3 momentissa turvatun oikeuden ytimeen. Samalla on myös todettava, että lohikantojen säilyminen on turvattava. Jos niin ei tehdä, ympäristöperusoikeudelta putoaa pohja pois.

---

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

[22] 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.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) tulkintakäytännössä on korostettu, että sellaiset toimenpiteet, joilla estetään vähemmistöjen oikeutta harjoittaa kulttuuriaan, eivät ole sopimuksen 27 artiklan mukaisia.[23] 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."[24]

Ihmisoikeuskomitea on samoin todennut, että se seikka, missä määrin kalastuksen rajoittaminen tosiasiassa vaikuttaa kulttuurin harjoittamiseen on riippuvainen lukuisista tekijöistä.[25] 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[26] sekä vuonna 2021 hyväksytty YK:n ihmisoikeusneuvoston julistus.[27] Keskeisin viesti näiltä osin on, että ympäristönsuojelun ja ihmisoikeuksien välillä on kiistaton yhteys ja että ympäristöongelmat johtavat myös ihmisoikeusloukkauksiin.

Jos asiaa tarkastellaan pidemmästä aikaperspektiivistä, on kiistatta selvää, että perustuslain 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. Tässä yhteydessä on otettava erittäin painavana seikkana huomioon se, että lohenkalastus on ollut kiellettyä jo vuodet 2021–2023. Vaikka kalastussääntö antaa mahdollisuuden kalastukseen lohikantojen elpyessä, sääntelyssä on tosiasiallisesti kyse pitkästä perusoikeuksien rajoituksesta. Rajoitusten vaikutuksia liudentavat jonkin verran kalastussääntöön sisällytetty osallistumislupa ja mahdollisuus poikkeuksiin yksittäisistä toimenpiteistä. Nämä uudet menettelyt toimivat ensiapuna, mutta saamelaisten kalastuskulttuurin katoamisen uhkaa ne eivät poista.

Kallistun tässä vaikeassa tilanteessa kuitenkin siihen suuntaan, että ympäristön etu pitää asettaa kalastusintressien edelle riippumatta siitä, että rajoitukset kohdistuvat alkuperäisväestöön. Suomella on velvollisuus suojata lohikantoja myös saamelaisten kulttuurin suojaamiseksi. Tämä velvollisuus voidaan perustaa yhtäältä KP-sopimuksen 27 artiklaan[28] 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. Mitenkään kiveen hakattu näkemykseni ei ole. Itse asiassa olen sitä mieltä, että tämä käsillä oleva asia kuuluu kaikkein vaikeimpiin perusoikeuskysymyksiin ja se myös osoittaa, miten tärkeää ympäristön ja luontoarvojen suojeleminen on jo silloin, kun ne eivät ole akuutisti uhattuina. Näkemykseni joka tapauksessa on, että kalakantojen seurantatyössä on

---

[23] 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.

[24] Ángela Poma Poma v. Peru, 27.3.2009, Communication No. 1457/2006, para.7.4. Kursivointi EP.

[25] George Howard v. Canada, 26.7.2005, Communication No. 879/1999, para. 12.8.

[26] Ks. esim. Norma Portillo Cáceres et al. v. Paraguay, 25.7.2019, Communication No. 2751/2016, para. 7.4.

[27] The human right to a clean, healthy and sustainable environment, A/HRC/RES/48/13.

[28] 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.

ensiarvoisen tärkeää myös jatkuvasti arvioida, miten kalastusrajoitukset vaikuttavat saamelaisten oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan.

Nähdäkseni sopimus voidaan hyväksyä hallituksen esityksessä ehdotetussa järjestyksessä.

Turussa, 11.3.2024



Elina Pirjatanniemi
Professori, johtaja
Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti