OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Eriävä mielipide

29.6.2023

VN/2935/2020
VN/2935/2020-OM-77

Suomen neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtaja,
yksikön päällikkö Vesa Ruusila

Kalastussääntöluonnos 29.6.2023; valtuuskunnan jäsenen eriävä mielipide

Suomen valtuuskunnan työn lähtökohdat

Asian tausta mukaan lukien valtioneuvoston lausuma

Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen (SopS 42/2017) tavoitteena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Sopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön tarkoituksena on antaa tarkempia määräyksiä kalastusajoista, lupamääristä ja pyydysmääristä, joiden avulla kalastusteho säädetään Tenon eri kalakantojen tilaan sopivaksi.

Valtioneuvosto asetti toukokuussa 2020 valtuuskunnan Norjan kanssa käytäviin neuvotteluihin Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Asettaessaan valtuuskunnan valtioneuvosto korosti, että Suomen lähtökohtana neuvottelussa on, ettei Tenojoen vesistön lohikantojen elpyminen vaarannu. Valtioneuvosto edellytti myös, että neuvottelussa on edistettävä saamelaisten oikeuksien toteutumista. Lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin alkuperäiskansana. Valtioneuvosto myös edellytti, että valtuuskunta huomioi eduskunnan Teno-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä antamat lausumat (EV 16/2017 vp), joiden mukaan valtioneuvoston tulee mm. arvioida saamelaisten sekä muualla asuvien kiinteistönomistajien kalastusoikeuksien laajuutta ja käyttöä.

Neuvottelujen sisältöön ja aikatauluun on vaikuttanut lohikantojen heikentynyt tila. Laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (342/2023) on voimassa 1.5.2023–31.12.2023. Lohenkalastus oli kiellettyä Tenojoen vesistössä myös vuoden 2021 ja 2022 kalastuskaudella.

<u>Tenojoen vesistön kalastussääntöön kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeudet ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset</u>

Kalastussääntely kytkeytyy useisiin perusoikeussäännöksiin, erityisesti vastuuta ympäristöstä koskevaan 20 §:ään, alkuperäiskansa saamelaisten osalta oikeutta kieleen ja kulttuuriin koskevaan 17 §:n 3 momenttiin, omaisuudensuojaa koskevaan 15 §:ään sekä yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asia liittyy myös epäsuorasti elinkeinovapauteen.

Kalastussäännön velvoitteiden hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Kalastussäännön kalastusrajoitukset kohtelevat eri tavoin eri kalastajaryhmiä, mikä edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perusteiden esittämistä. Sääntelyn tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä sen edistäessä vastuuta ympäristöstä koskevan

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Oikeusministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	kirjaamo.om@gov.fi oikeusministerio.fi

perustuslain 20 §:n toteutumista. Arviossa tulee lisäksi kiinnittää huomiota siihen, ovatko rajoitukset välttä-mättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Tenojoen lohenkalastusta koskevaan sääntelyyn (katso tarkemmin alla, s. 6) ja kiinnittänyt huomiota erityisesti alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien, mm. muualla asuvien saamelaisten oikeuksien toteutumiseen. Koska nykyisen kalastussäännön perusoikeuksiin kytkeytyvät muuttamistarpeet liittyvät vahvasti lohikantojen suojelun lisäksi alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksiin, käsittelen seuraavaksi alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia tarkemmin. Käsitykseni mukaan vastuu ympäristöstä ja tarve suojella lohikantoja on kalastussääntöluonnoksessa huomioitu asianmukaisesti.

Taustaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksista

Saamelaisten oikeuksien perusta on heidän perustuslaillinen asemansa alkuperäiskansana. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvataan saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp). Kulttuuri ymmärretään säännöksessä laajana käsitteenä. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen ja kehittämiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus, metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65), keräily ja käsityöt (Duodji), myös niiden nykyaikaisissa harjoittamismuodoissa.

Samoin alkuperäiskansa saamelaisille turvataan kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti. Tämän lisäksi saamelaisia koskevat myös vähemmistöoikeudet sekä yleiset, kaikkia kansalaisia koskevat oikeudet. Saamelaisten perustuslaillinen asema maan ainoana alkuperäiskansana ja kansan yhteisölliset oikeudet saavat osaltaan sisältönsä kansainvälisistä sopimuksista ilmenevistä oikeuksista. Keskeisiä ovat YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976, KP-sopimus) sekä YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (A/RES/61/295, alkuperäiskansajulistus).

Yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslain 17 §:n 3 momentti tarjoaa valtiosääntöisen perustan myös saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiselle heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65). Alkuperäiskansoja koskeva kansainvälinen oikeus on kehittynyt huomattavasti viime vuosina muun muassa kansojen itsemääräämisoikeutta enemmän painottavaksi. Olennainen osa saamelaisten oikeuksia on osallisuus päätöksentekoon. Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä säädetään viranomaisten neuvotteluvelvoitteesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta (PevL 5/2017 vp). Tämä näkökulma on merkityksellinen valtiosopimusneuvotteluissa kalastussäännön muutoksista. Perustuslakivaliokunta on toukokuussa 2022 Tenojoen kalastuksenkieltoa koskevassa lausunnossaan viitannut YK:n alkuperäiskansajulistuksen sanamuotoiluihin tuodessaan esille, että neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen (PeVL 27/2022 vp, s. 4).

KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. KP-sopimuksen 1 artiklan mukaan kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tästä johdetaan myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa seuraava ihmisoikeuskomitea on luonut soveltamiskäytäntöä alkuperäiskansojen oikeuksista tulkitsemalla yleissopimuksen 27 artiklaa. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmisoikeuskomitea on tulkinnut 27 artiklan sisältöä myös yleiskommentissaan nro 23 vuodelta 1994 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

Käytännössä ihmisoikeuskomitea tulkitsee alkuperäiskansojen oikeuksia kollektiivisten oikeuksien nautinnan näkökulmasta. Ihmisoikeuskomitean ratkaisut perusteluineen ovat luoneet merkittävää alkuperäiskansoihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja siten kehittäneet alkuperäiskansojen oikeuksia. Yleissopimuksen tulkintakäytännössä alkuperäiskansojen kulttuuri ymmärretään sen laajassa merkityksessä kattaen myös perinteiset elinkeinot, kuten saamelaisten harjoittamat perinteiset kalastusmuodot. Tapauksessa Ilmari Länsman ja muut v. Suomi (511/1992) komitea toteaa perusteluissaan, että

yleissopimuksen 27 artikla ei pelkästään suojele alkuperäiskansojen perinteisiä elinkeinoja, vaan myös niiden harjoittamista nykyaikaisin menetelmin.

Alkuperäiskansajulistus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2007. Suomi äänesti julistuksen hyväksymisen puolesta. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus heijastaa alkuperäiskansoja koskevan kansainvälisen oikeuden kehitystä sekä valtioiden sitoutumista edistää, kunnioittaa ja toteuttaa alkuperäiskansojen oikeuksia. YK:n ensimmäisen korkean tason alkuperäiskansojen maailmankonferenssin avausistunnossa (World Conference on Indigenous Peoples, WCIP) vuonna 2014 hyväksyttiin alkuperäiskansojen oikeuksien edistämistä käsittelevä loppuasiakirja, joka neuvoteltiin alkuperäiskansojen ja valtioiden välisessä vuoropuhelussa. Loppuasiakirja on poliittinen sitoumus, joka vahvistaa valtioiden aiemmin antaman sitoumuksen alkuperäiskansojen aseman ja oikeuksien kunnioittamisesta ja toimeenpanosta niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla. Se vahvistaa valtioiden sitoutumisen vuonna 2007 hyväksyttyyn YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja toimii tulevien vuosien tiekarttana alkuperäiskansojen oikeuksien täytäntöönpanon edistämisessä. Molemmat asiakirjat koskevat Suomessa juuri saamelaisten oikeuksia.

Alkuperäiskansajulistus on tuonut pysyvästi alkuperäiskansojen oikeuksiin vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC, eli Free, Prior and Informed Consent) käsitteen. Käsite pohjautuu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen.

KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on uudemmassa käytännössään arvioinut sopimusmääräyksen noudattamista tiukemmin ottaen huomioon alkuperäiskansajulistuksen FPIC –periaatteen. Vapaan tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate on tunnustettu muidenkin kansainvälisten sopimusvalvontaelinten tulkintakäytännössä.

YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) on merkittävä saamelaislasten oikeuksien kannalta. Sopimuksen 30 artiklan mukaan niissä maissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöryhmiä tai alkuperäiskansoihin kuuluvia henkilöitä, tällaiseen vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia yhdessä ryhmän muiden jäsenten kanssa omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

Osana valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa vuoden 2016 selvitys- ja tutkimustoimintaa tehtiin kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus saamelaisten oikeuksien toteutumisesta. Tutkimus käsittelee myös Tenojoen kalastussopimusta ja saamelaisten oikeuksia (katso https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=16601).

Esimerkki kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehittymisestä on myös parafoitu Pohjoismainen saamelaissopimus, jossa määrätään muun muassa saamelaisten oikeuksista maahan ja veteen. Sopimus sisältää myös kalastusta koskevia määräyksiä.

Sekä kansainvälisessä että kansallisessa oikeuskäytännössä on viime aikoina käsitelty alkuperäiskansa saamelaisten asemaa ja oikeuksia. YK:n ihmisoikeuskomitea julkisti 1.2.2019 kaksi Suomea koskevaa ratkaisua saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa (CCPR/C/124/D/2668/2015 ja CCPR/C/124/D/2950/2017). Ratkaisuissa ihmisoikeuskomitea katsoo, että sille esitetyt tosiseikat muodostavat valituksen tekijän oikeuksien loukkauksen koskien KP-sopimuksen 25 artiklaa (muun muassa vaali-oikeudet), sekä erikseen luettuna että yhdessä 27 artiklan (vähemmistöjen oikeudet) kanssa ja tulkittuna 1 artiklan valossa. Komitea painotti ratkaisuissaan saamelaisten itsemääräämisoikeutta asemansa ja yhteisönsä jäsenyyden osalta. Komitea katsoo, että Suomen tulee arvioida uudelleen saamelaiskäräjistä annetun lain 3 § varmistaakseen, että edellytykset äänioikeudelle saamelaiskäräjien vaaleissa määritellään ja niitä sovelletaan kunnioittaen saamelaisten oikeutta käyttää sisäistä itsemääräämisoikeuttaan yleissopimuksen 25 ja 27 artiklan mukaisesti. Lisäksi komitea suosittelee toteuttamaan kaikki tarvittavat toimet estääkseen vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa.

Ruotsin korkein oikeus antoi 23.1.2020 tuomion asiassa, joka koskee Girjaksen saamelaiskylän kollektiivisia metsästys- ja kalastusoikeuksia valtion maalla (T 853-18). Tuomion mukaan saamelaiskylän oikeus perustuu ylimuistoiseen nautintaan ja se sisältää oikeuden luovuttaa metsästys- ja kalastusoikeuksia tietyllä alueella.

Suomessa korkein oikeus (KKO) on hylännyt kahdessa asiassa syytteet, jotka koskivat paikallisten saamelaisten oikeutta kalastaa Tenojoen vesistöön kuuluvissa Utsjoessa ja Vetsijoessa. KKO piti näin ennallaan Lapin käräjäoikeuden antamat ratkaisut.

Syyttäjä vaati toisessa jutussa paikalliselle saamelaiselle rangaistusta kalastusrikkomuksesta. Mies oli kalastanut lohta seisovalla verkolla Utsjoessa sallitun kalastuskauden ulkopuolella elokuussa

vuonna 2017. Kalastaminen kyseisenä ajankohtana elokuussa oli vastoin tuolloin voimassa ollutta valtioneuvoston asetusta, joka koski kalastamista Tenojoen vesistön sivuvesistöissä.

KKO katsoi, että tekoaikaan voimassa olleen asetuksen kalastuskautta koskeva säännös oli ristiriidassa paikallisille saamelaisille perustuslaissa turvattujen oikeuksien kanssa. Asetuksen säännös jätettiin perustuslain nojalla soveltamatta, ja syyte kalastusrikkomuksesta hylättiin.

Toisessa asiassa syyttäjä vaati neljälle paikalliselle saamelaiselle rangaistusta luvattomasta pyynnistä. Nämä olivat kalastaneet vieheellä ja vavalla valtion vesialueella Vetsijoessa ilman Metsähallituksen lupaa.

KKO katsoi, että tekoaikaan vuonna 2017 voimassa ollut kalastuslain mukaisen lohen ja taimenen nousualueelle vaadittu erillinen kalastuslupa ja siihen liittyvät lupakäytännöt aiheuttivat niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslaissa turvattujen oikeuksien kanssa. Kalastuslain säännös jätettiin niin ikään perustuslain nojalla soveltamatta, ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin.

Asiat käsiteltiin KKO:ssa ennakkopäätösvalituksina, joilla syyttäjä haki muutosta käräjäoikeuden ratkaisuihin hovioikeuden asemasta suoraan korkeimmalta oikeudelta.

Norjan korkein oikeus on katsonut, että tuulivoimaloiden rakentaminen poronhoidon kannalta tärkeillä talvilaiduntamailla aiheutti huomattavaa haittaa poronhoitajien oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan Fosenin alueella. Tämä loukkasi poronhoitajien KP-sopimuksen 27 artiklaan perustuvia oikeuksia. Tuulivoimaloiden rakentaminen johti tarpeeseen järjestää porojen talviruokintaa. Porojen talviruokinnan kustannusten korvaaminen ei kuitenkaan katsottu poistavan 27 artiklan loukkausta muun muassa sen takia, että talviruokinnan järjestämiseen liittyi monta epävarmuustekijää (tuomio HR-2021-1975-S asiassa Fosen, 11.10.2021, katso https://www.domstol.no/enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/2021/hoyesterett-sivil/hr-2021-1975-s/).

Oikeusministeriö on maaliskuussa 2020 antamassa lausunnossaan (VN/2935/2020-OM-25) kalastussäännön uudistamisesta esittänyt pitävänsä tärkeänä etsiä keinoja, joilla voidaan turvata saamelaisten mahdollisuutta harjoittaa perinteistä kulttuurimuotoa kalastusta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Oikeusministeriö on tuonut esille mm. saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvien saamelaisten oikeus harjoittaa kalastusta sekä saamelaislasten oikeudet. Saamelaisten oikeus harjoittaa kalastusta koskee sekä kalastusta perinteisillä pyydyksillä, että perinteisen kalastuksen nykyaikaisia muotoja. Lausunnossa tuotiin esille, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen noudattaminen ja kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen saattavat edellyttää myös saamelaisten harjoittaman kalastuksen mukaan lukien perinteisten pyydysten käytön rajoittamista. Kyse on kaikille, eli myös saamelaisille, kuuluvasta vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Kalakantojen elinvoimaisuuden turvaaminen mahdollistaa osaltaan saamelaisten kalastusperinteen säilymisen. Edelleen oikeusministeriö on lausunnossaan pitänyt perusteltuna uudistaa kalastussääntöä, että se nykyistä paremmin turvaa saamelaisten oikeuksia.

Kalastussääntely Tenojoen vesistössä vaikuttaa merkityksellisellä tavalla alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perinteisillä pyydyksillä harjoitettava kalastus Tenojoen vesistössä on elinehto saamelaisen kalastuskulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin liittyvän alueellisen perinteisen tiedon siirtyminen eteenpäin on tärkeää, jotta kulttuurin harjoittamisedellytykset säilyisivät. Saamelaiskulttuurin siirtäminen eteenpäin seuraaville sukupolville on nykyään entistä haastavampaa ottaen huomioon, että jopa 70 prosenttia saamelaislapsista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

<u>Taustaa omaisuuden suojasta ja yhdenvertaisuudesta</u>

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuuden suojaa (PeVL 58/2014 vp, PeVL 5/2017 vp). Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito (PeVL 5/2017 vp, s. 4). Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on kuitenkin vakiintuneesti kohdistunut myös erilaisia rajoituksia (katso mm. PeVL 5/2017 vp, s. 4, PeVL 44/2016 vp, s. 2 ja PeVL 58/2014 vp, s. 3/I) ja perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvelvoitteisiin (PeVL 58/2014 vp, s. 7).

Lainsäädäntö ei nykyisin tunnusta rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta. Tenojokisopimukseen liittyen perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan (PeVL 5/2017 vp s. 5). Samassa lausunnossa todetaan kuitenkin myös näin: ”Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on kuitenkin

säädetty kalastukseen ja metsästykseen asuinpaikkasidonnaisia rajauksia (PeVL 58/2014 vp ja PeVL 29/2004 vp), mikä ilmentää sitä, että valiokunnan käytännössä ei ole asetettu sanotun asian sääntelyyn ehdottomia vaatimuksia.”

Perustuslain 6 §:n yleisen yhdenvertaisuussäännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen toinen momentti sisältää syrjintäkiellon. Kalastusrajoitusten kohdentumisella voi olla merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta.

Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella (PL 6 § 1 mom.) ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi.

Perustuslain syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen.

Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunnan mukaan kalastusoikeutta Tenojoella ei voida järjestää yleisten kalastuslainsäädännön perusteiden mukaisesti ottaen huomioon muun muassa Norjan erilainen kalastusjärjestely, vaan perustuslakivaltiokunta on pitänyt perusteltuna järjestää kalastusoikeus Tenojoessa yleisistä säännöksistä poikkeavalla tavalla (PeVL 5/2017 vp). Edelleen käsiteltäessä hallituksen esitystä 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), perustuslakivaliokunta on perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä katsonut, että oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 § 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7-8).

Perustuslakivaliokunta on siis pitänyt perusteltuna järjestää kalastusoikeus Tenojoessa yleisistä säännöksistä poikkeavasti ja painottanut alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista (PeVL 5/2017 vp). Tämän mukaisesti esimerkiksi Tenojoen alueen kiinteistönomistajien omaisuudensuoja ei estä kalastusoikeuksien järjestämistä Tenojoen vesistössä muusta maasta poikkeavalla tavalla.

Samat oikeudet kaikille ei välttämättä turvaa yhdenvertaisuutta. Edelleen on huomioitava, että syrjintä mm. asuinpaikan, etnisen alkuperän tai iän perusteella on lähtökohtaisesti kiellettyä. Samassa asemassa olevan henkilön/ryhmän asettaminen eri asemaan voi olla syrjintää. Tämän lisäksi myös eri asemassa olevien henkilöiden/ryhmien asettaminen samaan asemaan voi olla syrjintää. Tässä asiassa on toisin sanoen tarpeen tunnistaa, mitkä ihmiset/ryhmät ovat samanlaisessa asemassa ja mitkä ovat eri asemassa, esimerkiksi sen takia, että heillä on perustuslakiin kytkeytyviä oikeuksia. Asiassa on arvioitava esimerkiksi vesialueiden omistajien asemaa Tenojoen alueella vs. muualla Suomessa; paikallisten saamelaisten asemaa vs. muualla asuvat saamelaiset; paikalliset saamelaiset vs. muu paikallisväestö, nykyiset sukupolvet vs. tulevat sukupolvet sekä täysi-ikäiset henkilöt vs. alaikäiset.

Perustuslakivaliokunnan linjaukset Tenojoen vesistön kalastuksesta ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksista

Olen valtuuskunnan työssä viitannut mm. perustuslakivaliokunnan seuraaviin kannanottoihin, jotka osoittavat, että voimassa oleva kalastussääntö on ongelmallinen erityisesti alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (katso esim. PeVL 27/2022 vp). Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, nykyaikaiset soveltamismuodot (mm. PeVL 1/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on Tenojoki-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä todennut, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Tämä koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta on lisäksi painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

PeVL 5/2017 vp─ HE 239/2016 vp: ”…esityksen voidaan katsoa olevan ongelmallisessa suhteessa valtiosääntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemmät kalastusrajoitukset on toteutettu asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomauttaa, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on kuitenkin säädetty kalastukseen ja metsästykseen asuinpaikkasidonnaisia rajauksia (PeVL 58/2014 vp ja PeVL 29/2004 vp), mikä ilmentää sitä, että valiokunnan käytännössä ei ole asetettu sanotun asian sääntelyyn ehdottomia vaatimuksia.”

Edelleen on perustuslakivaliokunta tuonut esille seuraavaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7): ”Vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on toisaalta se, että saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan. Vastaavasti lohikantojen tilan saaminen kestävälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa.”

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään vuoden 2022 lohenkalastuksen määräaikaista kieltoa (PeVL 27/2022 vp) kiinnittänyt huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta, ja todennut, että sääntely tarkoittaa merkittävää puuttumista saamelaisille alkuperäiskansana turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee vielä selvittää mahdollisuuksia sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita vaarantamatta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta katsoi asiaa koskevassa mietinnössään (MmVM 3/2022 vp), että vuodelle 2022 ei ollut enää mahdollista löytää sellaisia toimenpiteitä, joilla lohikantaa voitaisiin suojella saamelaisten perustuslain mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää edellä mainitussa lausunnossaan huomiota myös siihen, että se on Tenojoki-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä todennut muun muassa, että kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa (PeVL 5/2017 vp, s. 7). Tämä koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta toteaa, että se on lisäksi painottanut, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7).

Eriävä mielipide

Ilmoitan eriävän mielipiteeni kalastussääntöluonnoksen seuraaviin määräyksiin: 3 §:n 1 momentti, 5 § ja 7 §:n 3 momentti.

Käsitykseni mukaan kalastussääntöluonnoksessa ei ole riittävästi huomioitu alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia ja niihin liittyviä perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota Tenojoen vesistön lohenkalastukseen liittyviin saamelaisten oikeuksiin ja kehottanut selvittämään mahdollisuuksia suojella ja elvyttää lohikantaa saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla. Perustuslakivaliokunta on viime vuosina vuosittaisten lohenkalastuskieltoa koskevien esitysten käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt tähän huomiota, mutta lohenkalastuskieltoa koskevien esitysten käsittely on aina ollut kiireellistä, jotta kalastuskielto saataisiin voimaan ennen seuraavan kalastuskauden alkamista. Siten ei ole näiden esitysten käsittelyn yhteydessä ollut todellisia mahdollisuuksia kehittää

aivan uusia tapoja järjestää lohenkalastus Tenojoen vesistössä ottaen huomioon, että ratkaisuista on ollut tarpeen löytää yhteisymmärrys myös Norjan kanssa.

Nyt käytyjen kalastussääntöneuvottelujen yhteydessä olisi ollut mahdollista puuttua perustuslakivaliokunnan esiin nostamiin ongelmiin ja tehdä rakenteellisia muutoksia kalastussääntöön. Neuvotteluprosessin aikana olen lukuisia kertoja tuonut esille, että jos perusoikeuksia täytyy vahvasti rajata ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi, tulee vähäiset lohenkalastusmahdollisuudet kohdentaa niille, joilla on perustuslain mukaan vahvimmat oikeudet. Kalastussääntöön on tehty huomattavia muutoksia ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi, mikä on tärkeää. Sen sijaan alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia ei ole edes periaatteellisella tasolla tunnistettu kalastajaryhmiä koskevassa määräyksessä. Määräyksessä rajajokiosuuden kalastajaryhmistä tulisi minusta huomioida kaikki ne ryhmät, joilla on perusoikeuksiin kytkeytyviä oikeuksia. Omaisuuden suojan lisäksi tulisi tunnistaa ja huomioida alkuperäiskansa saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia. Olen laatinut valtuuskunnalle alustavan ehdotuksen siitä, miten asian voisi käytännössä ratkaista. Määräyksen muuttaminen olisi ollut mahdollista myös siitä syystä, että kalastajaryhmät Norjassa ja Suomessa eroavat toisistaan, eli muutos Suomen kalastajaryhmissä ei olisi edellyttänyt vastaavaa muutosta Norjassa. Saamelaisia koskevan kalastajaryhmän laajuutta olisi ollut mahdollista säätää kohtuullisen kokoiseksi sukupolvien määrää rajoittamalla. Katson, että saamelaisten oikeuksien symbolinen tunnistaminen kalastussäännössä olisi ollut myös itsessään tärkeää, vaikka mahdollisuuksia kalastaa lohta Tenojoen vesistössä ei tällä hetkellä juuri ole. Lisäksi kalastussäännön on tarkoitus olla voimassa seitsemän vuotta, ja toivon mukaan lohenkalastus ei tule olemaan kiellettyä koko tämän ajan. Oletettavasti saamelaisten oikeuksien selkeä tunnistaminen kalastussäännössä olisi myös lisännyt kalastussäännön legitimiteettiä saamelaisten silmin, millä on vaikutusta säännön noudattamiseen.

Ottaen huomioon perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä olisi lohenkalastuksen sääntelyä koskevassa 5 §:ssä ollut syytä sallia lähtökohtaisesti hyvin vähäinen kalastus, mihin MMM on ollut valmis. MMM:n mukaan saamelaiskäräjät ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin vähäisen kalastuksen sallimista merkityksellisenä saamelaisen kulttuurin ylläpitämisen kannalta. Katson, että nyt ehdotettuja hyvin vahvoja perusoikeuksien rajoituksia olisi asianmukaista tehdä ainoastaan siinä tilanteessa, että perusoikeuksia vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi (lohikantojen suojelu ja elpyminen) ei olisi ollut mahdollista toteuttaa.

Alla perustelen eri määräyksiin liittyviä näkemyksiäni tarkemmin.

Rajajokiosuuden kalastajaryhmät, 3 §:n 1 momentti

Olen valtuuskunnassa tuonut esille näkemykseni siitä, että olisi loogista ensin identifioida ne ryhmät, joilla on kalastukseen liittyviä perustuslaillisia oikeuksia ja kohdentaa kalastusoikeuksia mahdollisimman tarkasti heihin (kalastajaryhmien määrittely). Kun kalastajaryhmät ja niiden laajuus ovat tiedossa, on mahdollista arvioida, kuinka tiukkoja kalastusrajoituksia lohikantojen elpyminen edellyttää. Omaisuudensuojaan liittyvät oikeudet on jo tällä hetkellä tunnistettu kalastussäännössä, minkä vuoksi kalastajaryhmiä tulisi muokata, jotta myös alkuperäiskansa saamelaisten perustuslailliset oikeudet tunnistetaan ja huomioidaan.

Valtuuskunnan saamelaiskäräjien ja kalatalousalueiden edustajat antoivat yhteisen ehdotuksen saamelaisten oikeuksien edistämiseksi syksyllä 2020. Yksi ehdotuksista oli se, että saamelaiset mainittaisiin omana kalastajaryhmänä kalastussäännön 2 §:ssä.

Jotta oikeuksia voidaan kohdentaa mahdollisimman tarkasti juuri saamelaisiin, pitää pystyä määrittelemään, ketkä saamelaisista koostuvaan kalastajaryhmään kuuluisi. MMM on valtuuskunnassa antanut oikeusministeriölle haasteen ratkaista kysymys siitä, miten saamelaisuus tässä yhteydessä voitaisiin määritellä.

Saamelaisuuden määrittely ei ole yksinkertainen asia ja se tulee valmistella läheisessä yhteistyössä saamelaisten edustajien kanssa. Olen valtuuskunnan saamelaisten edustajien kanssa työstänyt valtuuskunnan käyttöön mallin, jossa on pyritty huomioimaan viranomaisten toiveet siitä, että saamelaisuuden kriteerit olisivat mahdollisimman yksinkertaisia ja käytännössä helppoja soveltaa luvanmyynnissä.

Alla alustavat ehdotukset, joita on käsitelty valtuuskunnassa. En ole viimeistellyt ehdotuksia, koska MMM on linjannut, ettei saamelaisia lisätä kalastajaryhmiin. Kalastajaryhmistä on neuvoteltu ministeriöiden välillä osastopäällikkötasolla ja myös poliittisella tasolla, mutta MMM:n kielteinen kanta ei neuvottelujen johdosta muuttunut.

Rajajokiosuuden kalastajaryhmät, 3 §

1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastuslain (379/2015) 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu saamelainen ja ei-saamelainen kalastusoikeuden haltija.
2) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva saamelainen kalastusoikeuden haltija, jolla on läheinen yhteys alueeseen.
3) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastusoikeuden haltija.
4) …
5) …

Ehdotukseni mukaan laissa kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017, voimaansaattamislaki) määriteltäisiin tarkemmin, mitä ”läheinen yhteys alueeseen” tarkoittaa. Voimaansaattamislaki sisältää jo tällä hetkellä määritelmän siitä, mitä vakinaisella asumisella tarkoitetaan.

Voimaansaattamislakiin voitaisiin lisätä jotain tähän suuntaan:

XX § Muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvan saamelaisen kalastusoikeuden haltijan läheinen yhteys Tenojoen vesistön jokilaaksoihin

> Kalastussäännön 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvana saamelaisena kalastusoikeuden haltijana, jolla on läheinen yhteys Tenojoen vesistön jokilaaksoihin, pidetään kalastusoikeuden haltijaa, joka pitää itseään saamelaisena ja joka asuu vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa ja jonka suoraan alenevassa tai ylenevässä sukulaisuussuhteessa korkeintaan kolmessa sukupolvessa oleva henkilö kuuluu tai on kuulunut kalastussäännön 2 §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettuun kalastajaryhmään.

Varsinaisina kriteereinä olisi ainoastaan kalastussäännössä jo olevia kriteereitä: ”asuinpaikka” ja se, onko kalastusoikeuden haltija. Ainoa ero olisi se, että luvanmyyjän pitäisi joskus tarkistaa kalastusoikeuden haltijan lähisukulaisen asuinpaikka sen sijaan, että tarkistaisi henkilön omaa asuinpaikkaa. Objektiivisten kriteereiden täyttymisen osoittaminen olisi luvanostajan vastuulla. Sana ”saamelainen” vastaisi saamelaiskäräjälain 3 §:n 1 momenttia, eli kyse olisi subjektiivisesta kriteeristä, jonka täyttymistä luvanmyyjä tai valitusinstanssit eivät tarkistaisi. Tästä tulisi ohjeistaa luvanmyyjiä.

Mikään määritelmä ei ole täydellinen ja ehdottamani malli voisi johtaa siihen, että myös yksittäisiä muita kuin saamelaisia henkilöitä onnistuisivat saamaan oikeuksia, jotka eivät kuulu heille. Minusta tämä on pienempi ongelma kuin se, että perustuslaillisia oikeuksia ei edes pyritä tunnistamaan ja kohdentamaan oikeudenhaltijoille. Objektiiviset kriteerit on valittu siten, että erityisesti saamelaiset täyttäisivät niitä. Samalla ehdottamassani mallissa on piirteitä, jotka muistuttavat saamelaisten perinteisestä tavasta järjestää kalastusoikeudet Tenojoen alueella –oikeus kalastaa on koskenut nimenomaan henkilön kotijokea, eli läheinen yhteys alueeseen on perinteisesti ollut tärkeä tekijä kalastusoikeuksien järjestämisessä. Käsitykseni mukaan saamelaisten perinteiden mukaan vain alueen saamelaisilla (ja heidän sukulaisilla) on ollut nimenomaan Tenojokeen liittyviä oikeuksia. Etnisyys sinänsä ei ole määritellyt oikeutta - paikalliset ovat käsitykseni mukaan pitkään olleet lähinnä saamelaisia.

MMM antoi vastaehdotuksen, koska MMM:n mukaan kalastusoikeuksia ei voida oikeudellisesti kestävällä ja kalastuslupien myynnin toimeenpanon mahdollistavalla tavalla kytkeä saamelaisuuteen. Vastaehdotuksen mukaan olisi mahdollista antaa muualla asuvalle henkilölle oikeutta harjoittaa pyydyskalastusta (pato- ja verkkopyynti) yhdessä paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kanssa, jos hän on ylenevässä tai alenevassa sukulaisuussuhteessa paikkakuntalaiseen kalastusoikeuden haltijaan. Ehdotusta on myöhemmässä vaiheessa muutettu koskemaan ketä tahansa muuta henkilöä. Lisäksi MMM:n vastaehdotuksessa todettiin, että alle 18-vuotiaiden lasten maksuttoman kalastusmahdollisuuden edistäminen ja oikeus osallistua kaikkiin kalastusmuotoihin edistäisi osaltaan saamelaisen kalastuskulttuurin välittymistä sukupolvelta toiselle. Norja on kuitenkin vastustanut Suomen lapsilupaan liittyvää ehdotusta ikärajan nostamisesta alle 16- vuotiaista alle 18 –vuotiaisiin. Edelleen tuotiin MMM:n vastaehdotuksessa esille, että aviopuolisoiden ja avioliiton omaisissa suhteessa elävien henkilöiden kalastusoikeutta yhdessä paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kanssa voidaan harkita osana kokonaisratkaisua. MMM:n mukaan kaikkia ratkaisuja tulee miettiä kalastuspaineen lisääntymisen näkökulmasta siten, että Tenojoen vesistön lohikantojen elpyminen ei vaarannu.

Oikeudellisesti kestävän ratkaisun löytäminen ei minusta vaikuta mahdottomalta. Saamelaisten perustuslaillisten oikeuksien tunnustaminen ja näkyväksi tekeminen olisi myös symbolisesti tärkeää. Olen 26.6.2023 saanut tiedoksi saamelaiskäräjien taustamuistion, joka sisältää hieman eri tavalla muotoillun ratkaisuehdotuksen. Olen valmis työstämään ja viimeistelemään ehdotusta yhdessä MMM:n ja saamelaisten edustajien kanssa, jos MMM:n uusi poliittinen johto tekee erilaisen linjauksen kalastajaryhmistä. Tässä tapauksessa asiasta olisi tarpeen järjestää myös saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut.

Pidän myönteisenä, että muualla asuvien saamelaisten oikeuksia pyritään edistämään osallistumisluvan kautta. Minusta tämä on perusteltu ratkaisu erityisesti niiden muualla asuvien saamelaisten osalta, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita, mutta joilla on läheinen yhteys Tenojoen alueelle. Sen sijaan katson, että nyt ehdotetussa mallissa on edelleen väliinputoajia. Valittu ratkaisu on ongelmallinen erityisesti niiden muualla asuvien saamelaisten näkökulmasta, jotka ovat kalastusoikeuden haltijoita ja joilla on läheinen yhteys Tenojoen alueeseen. Kyseisten henkilöiden oikeus perustuu jopa kahteen perusoikeuteen: omaisuudensuojaan ja saamelaisten oikeuksiin. Silti kyseiset henkilöt pääsisivät osallistumaan perinteiseen pyyntiin ainoastaan siinä tapauksessa, että joku paikkakunnalla vakituisesti asuva kalastusoikeuden haltija ottaa heidät mukaan kalastukseen uudella osallistumisluvalla. Jos esimerkiksi henkilön paikkakunnalla aiemmin asuneet vanhemmat ovat jo kuolleet, tällaisia henkilöitä ei välttämättä löydy. Kuten perustuslakivaliokunta on tuonut esille: saamelaisten oikeudet ja omaisuudensuoja eivät ole asuinpaikkaan sidottuja.

Lohen kalastuksen sääntely, 5 §

Kalastusääntö sisältää uuden 5 §:n lohen kalastuksen sääntelystä. Sääntely lähtee siitä, että lohenkalastus on lähtökohtaisesti kielletty mutta viranomaiset voivat sallia kalastusta asteittain, jos lohikantojen tila täyttävät tietyt vaatimukset. Ymmärtääkseni malli johtaisi lähivuosina käytännössä lohenkalastuksen täyskieltoon.

Suomi on neuvottelujen aiemmassa vaiheessa ehdottanut Norjalle mallia, jonka mukaan kalastussäännön lähtökohtana olisi hyvin vähäisen lohenkalastuksen salliminen ja kalastusmahdollisuuksien laajentaminen asteittain lohikantojen tilan sen salliessa. MMM:ltä saadun tiedon mukaan saamelaiskäräjät ei ole pitänyt saamelaiskulttuurin säilymisen näkökulmasta riittävänä tai edes merkityksellisenä niin vähäisen lohenkalastuksen sallimista, mistä on keskusteltu, vaan saamelaiskäräjien mukaan lohenkalastusta tulisi lähtökohtaisesti sallia laajemmin.

Katson, että kalastusäännössä tulisi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti tehdä vain välttämättömiä perusoikeusrajoituksia. Asiassa on arvioitava, ovatko ehdotetut kalastusrajoitukset välttämättömiä ja tehokkaita sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Jos lohikantojen tilanne sallii hyvin vähäisen kalastuksen, lohenkalastusta ei tulisi lähtökohtaisesti kieltää kokonaan. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat mm. vaatimukset lailla säätämisestä, rajoituksen suhteellisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Nyt valittu malli herättää kysymyksen siitä, aiheuttaako usean vuoden lohenkalastuksen täysikielto saamelaisten perusoikeuden ytimeen menevää rajoitusta. Ymmärrän saamelaiskäräjien huolen siitä, että mahdollisuus kalastaa vavalla yksittäisenä päivänä ei millään riitä ylläpitämään jokisaamelaista perinteistä kalastuskulttuuria. Tästä huolimatta kannatan kaikenlaisen vähäisenkin kalastuksen sallimista tilanteessa, jossa saamelaisten kulttuuria tulee pyrkiä ylläpitämään ns. tekohengityksellä.

Vuosien 2021, 2022 ja 2023 kalastuskausilla lohenkalastus Tenojoen alueella on kielletty kokonaan. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten arvioinnin osalta viittaan oikeusministeriön lausuntoihin lohenkalastuskieltoa koskevissa asioissa (VN/9706/2021-OM-12, VN/10790/2022-OM-10 ja VN/28666/2022-OM-4).

Lapsilupa, 7 §:n 3 momentti

Suomen valtuuskunta on esittänyt lapsiluvan ikärajan nostamista alle 18-vuotaisiin, mutta Norja on vastustanut ehdotusta. Neuvottelujen loppuvaiheen puheenjohtajisto-kokouksissa MMM on luopunut tästä vaatimuksesta. Katson, että ikärajaa koskevasta vaatimuksesta olisi kannattanut pitää kiinni loppuun saakka, koska ehdotukselle oli vahvat perustelut, mm. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 30 artikla.

Lopuksi

Totean, että käsittelen tässä eriävässä mielipiteessä erityisesti alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia, koska perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän teemaan. Vastaavia ongelmia ei ole noussut esille omaisuudensuojan osalta. Edelleen katson, että kalastussääntöluonnoksessa on vahvasti huomioitu ympäristöperusoikeus.

Pidän kalastussäännöksen uutta 1 §:ää kannatettavana, koska se tuo periaatteellisella tasolla esille tärkeyden edistää lohikantojen suojelua ja alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia.

Pidän kalastussäännön 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua uutta osallistumislupaa erittäin kannatettavana, koska se edistää mm. muualla asuvien saamelaisten mahdollisuuksia osallistua kalastukseen (vrt. KP-sopimuksen 27 artikla) ja perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti tämän ryhmän oikeuksiin. Ehdotus edistää myös mm. Tenojoen alueella asuvien saamelaisten mahdollisuuksia osallistua pyydyskalastukseen, vaikka he eivät itse kuuluisi kalastussäännön 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kalastajaryhmään.

Pidän myönteisenä myös sitä, että MMM:n mukaan kalastussäännön 40 §:n mukaista poikkeuslupaa koskevien hakemusten käsittelyssä on mahdollista osallistaa kalatalousalueita. Asiasta on mahdollista säätää voimaansaattamislaissa. Saamelaiskäräjien edustajan alustavan kannanoton mukaan nimenomaan kalatalousalueita on syytä osallistaa päätöksentekoon, eikä saamelaiskäräjiä.

Kiinnitän huomiota siihen, että kalastajaryhmiä koskevan ehdotuksen tarkemmasta muotoilusta ei ole neuvoteltu saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesti saamelaiskäräjien kanssa, koska MMM ei ole ollut valmis lisäämään saamelaiset kalastajaryhmiä koskevaan määräykseen. Ehdotuksen muotoilusta on kuitenkin keskusteltu saamelaiskäräjien valtuuskunnan edustajien kanssa ja he ovat pitäneet ehdotusta alustavasti hyvänä. Myös kalatalousalueiden edustajat ovat alustavasti suhtautuneet ehdotukseen myönteisesti. Sain 26.6.2023 tiedoksi saamelaiskäräjien MMM:lle lähettämän asiakirjan, joka sisältää hieman erilaisen muotoilun kalastajaryhmä-ehdotuksesta. En ole kuitenkaan muuttanut tai viimeistellyt kalastajaryhmiä koskevaa ehdotusta tai tähän liittyviä voimaansaattamislain muotoiluja, koska MMM on suhtautunut ehdotuksen perusrakenteeseen kielteisesti. Olen edelleen valmis työstämään ja viimeistelemään ehdotusta, jos MMM muuttaa kantansa asiassa.

Valtuuskunnassa on keskusteltu keinoista helpottaa paikallisten elinkeinonharjoittajien asemaa. Pidän tärkeänä, että esimerkiksi elinkeinonharjoittajien tarpeisiin ja mahdollisuuksiin varata kalastuslupia kiinnitetään huomiota.

MMM on eri yhteyksissä, esim. vuotta 2023 koskevan kalastuskieltoa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 4) tuonut esille, että lohikantojen muutokseen liittyvät myös ympäristötekijät ja muun muassa heikentynyt merieloonjäänti. Pidän tärkeänä, että lohikantojen tilanteeseen pyritään vaikuttamaan kalastuskieltojen lisäksi ympäristötekijöihin vaikuttamalla.

Tietojeni mukaan kalastussääntö on tarkoitus lähettää lausunnolle parafoinnin jälkeen. Pidän tärkeänä, että MMM varaa säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesti riittävästi aikaa kirjallisten lausuntojen antamiseen kalastussäännöstä huomioiden myös lomakausi. Tässä eriävässä mielipiteessä käsittelen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kalastussääntöluonnoksessa. Oikeusministeriö tulee mahdollisesti lausumaan kalastussääntöluonnoksesta muista näkökulmista lausuntokierroksen aikana.

Neuvotteleva virkamies Yrsa Nyman

Liitteet

Jakelu MMM LVO Luonnonvaraosasto, Vesa Ruusila

Tiedoksi

VN/2935/2020-OM-77

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Nyman Yrsa 912403558

2023-06-30