



PERUSOIKEUKSIEN JA KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN VAIKUTUS KALASTUKSEN JÄRJESTÄMISEEN YLÄ-LAPISSA

**Elina Pirjatanniemi
Rakel Thörnroos**



Perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus
kalastuksen järjestämiseen Ylä-Lapissa / Elina Pirjatanniemi, Rakel Thörnroos.
– Turku: Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, 2025.

ISBN: 978-952-12-4479-7

Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti
Vänrikinkatu 3A
FI-20500 Turku

<http://www.abo.fi/humanrights>

Tiivistelmä

Tutkimuksessa perehdytään perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksiin kalastuksen järjestämiseen Ylä-Lapissa. Erityinen huomio on kiinnitetty lohenkalastuskieltoon, joka perustuu Suomen ja Norjan väliseen Tenojoen kalastussopimukseen. Tutkimuksessa arvioidaan, millä oikeudellisilla edellytyksillä perustuslain (PL) 15 §:ssä säädettyä oikeutta omaisuudensuojaan, PL 18 §:ssä säädettyä elinkeinonvapautta ja PL 17 §:n 3 momentissa säädettyä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan voidaan rajoittaa PL 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi pitäen silmällä erityisesti Ylä-Lapin kalastustilannetta.

Kansallisen sääntelyn ohella kalastuksen sääntelyä on tarkasteltu myös Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Näihin kuuluvat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja kalastusta sääntelevät kansainväliset ympäristö- ja luonnonsuojelusopimukset. Selvityksessä on kiinnitetty huomio myös siihen, millaisia oikeudellisia vaikutuksia toteutetuilla lohenkalastuskielloilla on ollut eri kalastajaryhmien asemaan ja oikeuksiin.

Selvitys osoittaa, että ympäristöperusoikeuden merkitys on viime vuosina huomattavasti vahvistunut. Ympäristön- ja luonnonsuojelun intressit oikeuttavat merkittäviä rajoituksia muiden oikeuksien käyttöön, mikä näkyy myös kalastuksen sääntelyssä. Kalastusrajoitukset voidaan kohdistaa kaikkiin kalastajaryhmiin, mutta niiden kohdentaminen pitää tehdä siten, että ne kohdistuvat ennen muuta sellaiseen kalastukseen, joka ei liity perus- ja ihmisoikeuksiin palautuviin kalastusoikeuksiin. Alkuperäiskansaoikeuksien vahvistunut asema merkitsee sitä, että saamelaisten oikeuksia saa rajoittaa vasta viimesijaisena keinona ja ennakkosuostumuksen periaatetta kunnioittaen.

Lohenkantojen suojelutavoitteeseen on pyritty asettamalla Tenojokilaaksossa asuvat kalastusoikeuden haltijat eri asemaan kuin muualla asuvat. Ratkaisu on ymmärrettävä alueella asuvien saamelaisten kannalta. Asuinpaikkaperiaate kuitenkin vaikeuttaa muualla asuvien saamelaisten mahdollisuuksia toteuttaa PL 17 § 3 momentissa mainittuja oikeuksiaan ja se kaventaa olennaisesti sellaisten kalastusoikeuden haltijoiden omaisuudensuojaa, jotka asuvat alueen ulkopuolella.

Ylä-Lapin kalastusrajoitukset ja niiden seuraukset muodostavat poikkeuksellisen vaikean sääntelykokonaisuuden. Niukkojen luonnonvarojen suojelemiseen tähtäävät tarpeelliset toimet vaikeuttavat olennaisesti muiden oikeuksien toteuttamista. Lohikannan seurantatietoa saadaan vasta hyvin lähellä kalastuskautta, mikä asettaa puolestaan omat haasteensa ennakkosuostumuksen periaatteen noudattamiselle.

Jos lohikantaa ei suojella, uhkana on menettää ainutlaatuinen luonnonvara. Tilanne osoittaa myös, miten vaikeita inhimillisiä seurauksia luonnonvarojen vaarantuminen voi aiheuttaa.

Abstrakt

I utredningen undersöks hur de grundläggande fri- och rättigheterna och internationella människorättskonventionerna inverkar på organisationen av fisket i Övre Lappland. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt förbudet mot laxfiske, som grundar sig på avtalet med Norge om fisket i Tana älvs vattendrag. I utredningen bedöms de rättsliga förutsättningarna för trygga grundlagens (GL) miljögrundrättighet genom att begränsa rätten till egendomsskydd som föreskrivs i 15 § i GL och näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen samt samernas rätt att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur enligt 17 § 3 mom. i GL, särskilt med tanke på fiskesituationen i övre Lappland.

Utöver den nationella lagstiftningen har fiskeriregleringen också granskats med tanke på Finlands internationella förpliktelser. Dessa inbegriper internationella fördrag om mänskliga rättigheter och sådana internationella fördrag gällande miljö- och naturskydd som reglerar fisket. I rapporten fästs också uppmärksamhet vid de rättsverkningar som de genomförda laxfiskeförbuden har haft på olika fiskargrupperns ställning och rättigheter.

Rapporten visar att betydelsen av miljögrundrättigheten har stärkts avsevärt under de senaste åren. Miljö- och naturskyddsintressen berättigar till betydande begränsningar i utövandet av andra rättigheter, vilket också återspeglas i regleringen av fisket. Fiskebegränsningar kan riktas mot alla grupper av fiskare, men de måste i första hand riktas mot fiske som inte kan motiveras med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den stärkta ställningen för urfolkens rättigheter innebär att samernas rättigheter endast får begränsas som en sista utväg och med respekt för principen om informerat förhandssamtycke.

Målet att skydda laxbestånden har uppnåtts genom att försätta innehavare av fiskerättigheter som bor i Tana älvs dalgång i en annan situation än de som bor på andra håll. Lösningen är förstaelig med tanke på de samer som bor i området. Hembygdsprincipen försvårar dock utövandet av de rättigheter som avses i 17 § 3 mom. i GL.

Fiskebegränsningarna i övre Lappland och deras konsekvenser utgör en exceptionellt svår regleringshelhet. De åtgärder som krävs för att skydda knappa naturresurser gör det betydligt svårare att utöva andra rättigheter. Uppgifter om övervakning av laxbestånd finns endast tillgängliga mycket nära inpå fiskesäsongen, vilket i sin tur innebär utmaningar när det gäller efterlevnaden av principen om förhandssamtycke.

Om laxbestånden inte skyddas finns det en risk att en unik naturresurs går förlorad. Samtidigt visar denna situation vilka ödesdiga mänskliga konsekvenser naturens försämrade tillstånd kan få.

Õ'httekeässmõš

Tu'tk'kummšest tobdstõõdât vuâđđvuõiggâdvuõdi da meeraikõskksaž ooumažvuõiggâdvuõttuâppmõõžži vaaiktõõzzid kue'llšeellmõõžž riâššmõ'sše Pâ'jj-Lappist. Jeä'rben leät kiõččâm luõss-šee'llemkiõlddi, kââ'tt vuâđđââvv Lää'ddjânnam da Taar kõskksaž Teänjoogg kue'llšee'llemsuâppmõ'sše. Tu'tk'kummšest ärvvtõõlât, mââi vuõiggâdvuõđlaž oudldõõzzivui'm vuâđđlää'jj (VL) 15 §:st šioittuum vuõiggâdvuõđ jällmõõžžsuõjju, VL 18 §:st šioittuum jie'llemvue'kkfrijjuõđ di VL 17 § 3 momee'ntest šioittuum sä'mmlai vuõiggâdvuõđ tuõ'll'jed da ooudâsviikkâd jiiijâz kiõl da kulttuur vuei'tet räâ'jted VL 20 §:st šioittuum pirrõsvuâđđvuõiggâdvuõđ staaneem diõtt ââ'nee'l čâ'Immvärddjest jeä'rben Pâ'jj-Lappi kue'llšee'llemvue'jj.

Meersaž šioittõõllmõõžž lââ'ssen kue'llšeellmõõžž šioittõõllmõõžž leät tä'rkstõõllâm še Lää'ddjânnam čõõnni meeraikõskksaž õõlgtõõzzi kiõččâmkuu'limest. Täid ko'lle meeraikõskksa ooumažvuõiggâdvuõttuâppmõõžž di kue'llšeellmõõžž šioittõõlli meeraikõskksa pirrõs- da luâttuõjilemsuâppmõõžž. Čiõlgtõõzzâst leät kiõččâm še tõn, mâkam vuõiggâdvuõđla vaaiktõõzz čõõđ vikkum luõss-šee'llemkiõlddjivui'm lie leämmaž jee'res kue'llšee'llemjoouki sâjja da vuõiggâdvuõđid.

Čiõlgtõs čuä'jat, što pirrõsvuâđđvuõiggâdvuõđ miârktõs lij mõõnni ii'jji ääi'j jiânnai ravsmam. Pirrõs- da luâttuõjilummuž intree'ss vuõiggâ'tte miârkteei räâ'jtõõzzid jee'res vuõiggâdvuõđi ââ'nma, mii kuâsttai še kue'llšeellmõõžž šioittõõllmõõžžâst. Kue'llšee'llemräâ'jtõõzzid vuei'tet ohjjeed pukid kue'llšee'llemjooukid, leâša tõi ohjjummuž älgg tuejjeed nu'tt, što tõk ohjjâ'vve ouddâl puk nâkam kue'llšeellmõ'sše, kââ'tt ij õhttân vuâđđ- da ooumažvuõiggâdvuõđid maacctõõvvi kue'llšee'llemvuõiggâdvuõđid. Algmeervuõiggâdvuõđi ravsmam sââ'jj miârkkšââvv tõn, što sä'mmlai vuõiggâdvuõđid vuäžž räâ'jted eman mââmõs-sâjjsaž kuânsttân da ouddmiâsttmõõžž vuâđđjurddi ciistâst ââ'nee'l.

Luõssnaa'li suõjilemtäâvtõ'sse leät põrggâm piijee'l Teänjokkie'jjest jälsteei kue'llšee'llemvuõiggâdvuõđ vaaldšee'jid jee'res sâjja ko jee'resâ'rnn jälstee'jid. Čâudmõõžž älgg fi'ttjed vuu'dest jälsteei sä'mmlai peä'lñn. Jälstemsââ'jjvuâđđjuurd kuuitâg vaigsmâtt jee'resâ'rnn jälsteei sä'mmlai vuei'ttemvuõđid čõõđ viikkâd VL 17 § 3 momee'ntest peäggum vuõiggâdvuõđeez da tõt k'ee'zad kõskksânji nâkam kue'llšee'llemvuõiggâdvuõđ vaaldšee'ji jällmõõžžsuej, k'ëäk jälste vuu'd äälgpeä'lñn.

Pâ'jj-Lappi kue'llšee'llemräâ'jtõõzzin da tõi seu'rrjõõzzin nârrai samai vai'gğes šioittõõllâmobbvuõtt. Vää'nñ luâttväärâi suõjjlummuša põrggi taarbla tääim vaigsmâ'tte kõskksânji jee'res vuõiggâdvuõđi čõõđ viikkmõõžž. Luõssnääl seu'rrjemeâđaid vuäžžat eman samai ââlda kue'llšee'llempââ'j, mii peejj peä'lstes jiiijâs va'žžtõõzzid ouddmiâsttmõõžž vuâđđjurddi jää'kk'tummša.

Jõs luõssnääl jeät suõjjluku, vaarrân lij mõõnted jiiijâsnallšem luâttväär. Vue'kk' čuä'jat še, mõõn vai'gğes ooumažnallšem seu'rrjõõzz luâttväärâi vaarõõvmmõš vuäitt šõddeed.

Oohtânsiäsu

Tutkâmuš vuájudât vuáđuvuoigâdvuođái já almugijkoskâsij olmoošvuoigâdvuotâsopâmušái vaiguttâssáid kuálástem orniimân Paje-Laapist. Eromâš huámmásume lii pieijum luosâpivdokiäldusân, mii vuáđuduvá Suomâ já Taažâ koskâsâš Tiänujuuvâ kuálástemsoopâmušân. Tutkâmušâst árvuštáloo, moi riävtáliij hináiguin vuáđulaavâ (VL) 15 §:st asâttum vuoigâdvuođâ omâdâhsuáján, VL 18 §:s asâttum iäláttâsriijâvuodâ já VL 17 § 3 momentist asâttum sämmilij vuoigâdvuođâ paijeentoolláđ já ovdediđ jieijâs kielâ já kulttuur puáhtá raijiđ VL 20 §:st asâttum pirâsvuáđuvuoigâdvuođâ turviimân eromâšávt Paje-Laapi kuálástemtile huámmâšdijn.

Aalmuglii stivrim ooleest kuálástem stivrim lii tarkkum meiddei Suomâ čannee almugijkoskâsij kenigâsvuođái keččâmkuávlust. Täid kuleh almugijkoskâsiih olmoošvuoigâdvuotâsopâmušah já kuálástem stivreijeje almugijkoskâsiih pirâs- já luándusuojâlemsopâmušah. Čielgâdâsâst lii pieijum huámmásume meiddei toos, magareh riävtáliih vaiguttâsah olášuttum luosâpivdokiäldusijn láá lamaš sierâ kuálásteijejuávhuvi sajadâhân já vuoigâdvuođáid.

Čielgâdâs čáittá, ete pirâsvuáđuvuoigâdvuođâ merhâšume lii majemui iivij nanosmum huámášittee ennuv. Pirâs- já luándusuojâlem intresseh vuoigâditeh merhâšittee raijiittâsâid eres vuoigâdvuođái kevttimân, mii tiáttoo meiddei kuálástem stivriimist. Kuálástemraijiittâsâid puáhtá čuosâttid puoh kuálásteijejuávhuvi, mutâ toi čuosâtem kalga tooháđ nuuvt, ete toh čyecih eromâšávt taggaar kuálástmân, mii ij lohtuu vuáđu- já olmoošvuoigâdvuođáid mâcee kuálástemvuoigâdvuođáid. Algâaalmugvuoigâdvuođái nanosmum sajadâh meerhâš tom, ete sämmilij vuoigâdvuođáid uázžu raijiđ iäskán majemušsajasâš vyehhin já munemietâmâš prinsiip kunnijâtmáin.

Luosânaalij suojâlemmittomiärán láá viggâm piejâmáin Tiänuleevist ässee kuálástemvuoigâdvuođâ haldâšejeid sierâ sajadâhân ko eres kuávluin ässeid. Miärádâs lii addiittettee kuávlust ässee sämmilij tááhust. Aassâmsajepinsiip kuittâg vadásmiit eres kuávluin ässee sämmilij máhđulâšvuođáid olášuttiđ VL 17 § 3 momentist mainâšum vuoigâdvuođáidis já tot kááržud tehálávt tagarij kuálástemvuoigâdvuođâ haldâšejeje omâdâhsyeje, kiäh äasih kuávlui ulguubeln.

Paje-Laapi kuálástemraijiittâsah já toi čuávumušah hámmejeh eromâš vädis stivrimubâlâšvuođâ. Väni luánduriggoduvâi suoijâlmân viggee tarbâšliih toimah vadásmiteh tehálávt eres vuoigâdvuođái olášuttem. Luosânäáli čuávumtiätu uázžoo iäskán uáli alda kuálástempaje, mii piäjä pelestis jieijâs hástusijd munemietâmâš prinsiip čuávumân.

Jis luosânäáli ij suojâluu, aashtân lii monâttid áinoošlajâsii luánduriggoduv. Tile čáittá meiddei, mon vädis olmoošlijd čuávumušáid luánduriggoduvâi hiäjusmem sáttá tovâttid.

Čoahkkáigeassu

Dutkamuš vuodju vuodđovuoigatvuodaid ja riikkaidgaskasaš olmmošvuoigatvuodasoahpamušaid váikkuhusaide guolásteami ordnemis Badje-Lappis. Erenoamážit fuomášupmi biddjojuvvo luossabivdogildosii, mii vuodđuduvvá Suoma ja Norgga gaskasaš Deanu guolástansoahpamuššii. Dutkamušas árvvoštallo, main rievttálaš ovdehusaiguin vuodđolága (VL) 15 §:s ásahuvvon vuoigatvuoda opmodaga suodjai, VL 18 §:s ásahuvvon ealáhusfriddjavuoda ja VL 17 § 3 momeanttas ásahuvvon sápmelaččaid vuoigatvuoda bajásdoallat ja ovddidit iežaset giela ja kultuvrra sáhtá ráddjet VL 20 §:s ásahuvvon birasvuodđovuoigatvuoda dorvvasteami várás erenoamážit Badje-Lappi guolástandili fuomášettiin.

Álbmotlaš njuolggadusaid lassin guolásteami stivrema leat seassan maid Suoma čadni riikkaidgaskasaš geatnegasvuodaid geahččanguovllus. Dáidda gullet riikkaidgaskasaš olmmošvuoigatvuodasoahpamušat ja guolásteami stivrejeaddji riikkaidgaskasaš biras- ja luonddusuodjalansoahpamušat. Čielggadusas leat bidjan fuomášumi maid dasa, makkár rievttálaš váikkuhusat ollašuhtton luossabivdogildosiin leat leamaš sierra bivdejoavkkuid sajádahkii ja vuoigatvuodaide.

Čielggadus čájeha, ahte birasvuodđovuoigatvuoda mearkkašupmi lea manjimus jagiid nanosmuvvan fuomášahtti olu. Biras- ja luonddusuodjaleami intreassat vuoigadahttet mearkkašahtti ráddjehusaid eará vuoigatvuodaid geavaheapmái, mii dihtto maid guolásteami stivremis. Guollebivdoráddjehusaid sáhtá čuoza hit buot guolásteaddjjoavkkuide, muhto daid čuozaheami galgá dahkat nu, ahte dat čuhcet erenoamážit dakkár guolásteapmái, mii ii laktás vuodđo- ja olmmošvuoigatvuodaide máhcci guolástanvuoigatvuodaide. Álgoálbmogiid nanosmuvvan sajádat mearkkaša dan, ahte sápmelaččaid vuoigatvuodaid oažžu ráddjet easkka manjimus saji neavvun ja ovdamiehtama prinsihpa gudnejahttimiin.

Luossanáliid suodjalanmihttomearrái leat viggan bidjamiin Deanuleagis ássi guolástanvuoigatvuodaid hálddašeaddjiid sierra sajádahkii go eará guovlluin ássiid. Mearrádus lea áddehahtti guovllus ássi sápmelaččaid dáfus. Ássanbáikeprinsihppa goittotge váttásmahtá eará guovlluin ássi sápmelaččaid vejolašvuodaid ollašuhttit VL 17 § 3 momeanttas máinnašuvvon vuoigatvuodaideaset ja dat gáržuda dehálaččat dakkár guolástanvuoigatvuoda hálddašeaddjiid opmodatsuoji, geat áset guovllu olggobealde.

Badje-Lappi guolástanráddjehusat ja daid čuovvumušat hábmejít erenoamáš váttis stivrenoppalašvuoda. Vátna luondduriggodagaid suodjaleapmái oaivilduvvon dárbbášlaš doaimmat váttásmahttet dehálaččat eará vuoigatvuodaid ollašuhttima. Luossanáli čuovvundiehtu ožžojuvvo easkka oalle lahka guolástanbaji, mii fas bidjá iežas hástalusaid ovdamiehtama prinsihpa čuovvumii.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	1
Abstrakt	2
Õ'htteķeāssmōš	3
Oohtānkiāsu	4
Čoahkkāigeassu	5
Sisällysluettelo.....	6
1. Johdanto.....	9
1.1. Tutkimuksen tausta	9
1.2. Tutkimuksen kysymyksenasettelut ja työn rakenne.....	11
1.3. Tutkimusaineisto ja tutkimuksessa sovelletut menetelmät	14
1.4. Tutkimuseettiset näkökohdat.....	16
2. Tutkimuksen oikeudellinen viitekehys	19
2.1. Kalastuslain lähtökohdat ja Ylä-Lappi	19
2.2. Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä	21
2.3. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	23
2.3.1. Johdanto.....	23
2.3.2. Lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuudesta	24
2.3.3. Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyys	25
2.3.4. Oikeasuhtaisuus ja ydinalueen koskemattomuus.....	27
2.3.5. Oikeusturvajärjestelyt ja velvollisuus noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.....	28
3. Ympäristöperusoikeus kalastusrajoitusten perusteena	30
3.1. Johdanto	30
3.2. Jokaisen vastuu ympäristöstä	31
3.3. Jokaisen oikeus osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ...	33
3.4. Ympäristöperusoikeuden kansainväliset ulottuvuudet.....	34
4. Kalastus omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden näkökulmasta	38
4.1. Omaisuudensuoja ja vapaus harjoittaa elinkeinoa	38
4.2. Kalastusrajoitusten lähtökohdat	41
4.3. Ympäristöperusoikeuden suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen	44
5. Saamelaiden oikeus kulttuuriin ja kulttuuri-itsehallintoon	47
5.1. Saamelaiden oikeudet perustuslaissa ja alkuperäiskansaoikeudessa	47
5.1.1. Saamelaiden valtiosääntöoikeudellinen asema	47

5.1.2. Saamelaisiin soveltuva kansainvälinen ihmisoikeusnormisto	49
5.1.3. Elinkeinon ja kulttuurin suhteesta	52
5.2. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja ennakkosuostumuksen periaate.....	54
5.2.1. Saamelaisten itsemääräämisoikeus	54
5.2.2. Viranomaisten neuvotteluelvoite kansainvälisessä ja kansallisessa oikeudessa	58
5.2.2.1. Ennakkosuostumuksen periaate	58
5.2.2.2. Saamelaiskäräjälain mukainen neuvotteluelvoite.....	62
5.3. Saamelaisten kansainvälisoikeudellinen oikeus kulttuuriin	65
5.3.1. KP-sopimuksen 27 artikla.....	65
5.3.2. Huomattavan haitan kieltö	69
5.3.2.1. Huomattava haitta	69
5.3.2.2. KP-sopimuksen 27 artiklan loukkauksen arviointikriteerit	70
5.3.2.3. Huomattavan haitan ja suhteellisuusperiaatteen suhde.....	73
5.4. Ennakkosuostumus ja Tenojoen kalastussäätely	75
6. Kalastusrajoitusten kokonaisvaltainen tarkastelu	77
6.1. Johdanto	77
6.2. Kalastussäätelyn erityispiirteet ja lailla säätämisen vaatimus	81
6.3. Yhdenvertaisuuteen liittyvät yleiset näkökohdat.....	84
6.3.1. Yhdenvertaisuus kansallisessa oikeudessa.....	84
6.3.2. Yhdenvertaisuuden kansainvälinen sääntely.....	86
6.4. Saamelaisten kalastusoikeudet kalastuslaissa	91
6.4.1. Ylä-Lapin poikkeusjärjestelyt	91
6.4.2. KKO 2022:26	97
6.4.3. KKO 2022:25	102
6.5. Kalastuksen sääntely kalastussopimuksen ja kalastussäännön nojalla	108
6.5.1. Ensimmäiset kalastussopimukset ja niiden perusratkaisut	108
6.5.2. Vuoden 2017 sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä	115
6.5.3. Viimeisin vaihe: Tenojen vesistön kalastussäätö 2024–2030	122
7. Keskeiset perus- ja ihmisoikeusongelmat.....	127
7.1. Asuinpaikkaperiaate	127
7.2. Saamelaisiin kohdistuvat rajoitukset	130
7.3. Oikeasuhtaisuus ja ydinalueen suoja	133
7.4. Osallisuus ja menettelyt	137
8. Johtopäätöksiä	140

8.1. Ylä-Lapin kalastusta koskeva sääntely on vaikea kokonaisuus	140
8.2. Ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on vahvistunut	141
8.3. Alkuperäiskansojen oikeuksien tulkinta on kehittynyt.....	142
8.4. Rajoitukset eivät ole ongelmattomia omaisuudensuojan kannalta	143
Lähdeluettelo	146
Kirjallisuus	146
Kotimaiset virallislähteet.....	149
Hallituksen esitykset	149
Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot	150
Kotimaiset oikeustapaukset.....	155
Muut kotimaiset virallislähteet.....	155
Valtiosopimukset	155
Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten asiakirjat	156
Määräaikaisraportit ja yleiskommentit.....	156
Yksilövalitukset	157
Kansainvälisten järjestöjen asiakirjat	158
Ulkomaiset oikeustapaukset	159
Muut lähteet	159

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen tausta

Suomen kauneimmaksi joeksi kutsutun Tenon¹ pääuoma alkaa Peltotunturin kupeelta Suomen käsivarren juuresta Rajajokena ja jatkuu sen jälkeen Kietsimäjokena Angeliin, missä se yhtyy edelleen Inarijokeen. Varsinainen Tenojoki alkaa Karigasniemen kylän läheltä, Kaarasjoen ja Inarijoen yhtymäkohdasta. Tästä Teno jatkaa Suomen ja Norjan rajajokena 152 kilometriä Nuorgamiin saakka, jonka jälkeen Teno virtaa vielä 50 kilometriä Norjan puolella laskien lopuksi Tenonvuonoon. Tenojoen vesistön Suomen puoleiset latvajoet, kuten Inarijoki, sijoittuvat Utsjoen ja Inarin kunnan alueille.²

Tenojoen vesistö on osa saamelaisten kotiseutualuetta. Lohen pyynti on keskeinen osa jokisaamelaista kulttuuria, elämäntapaa ja elinkeinoa. Teno on lohenkalastuksen ja kalastusmatkailun kannalta yksi Suomen tärkeimmistä vesistöistä. Tenojoki on myös yksi maailman tärkeimmistä Atlantin lohen lisääntymisjoista. Tenossa ja sen sivujoissa esiintyy noin 30 lisääntymisalueilleen sopeutunutta ja geneettisesti erilaistunutta lohikantaa.³

Ylä-Lapin kalastuksen järjestämisellä on ylipäätään elintärkeä paikallinen ja kansallinen merkitys. Alueen kalastuksen erityispiirteet näkyvät myös kalastuslaissa (379/2015). Tenojoen osalta kyse on myös kansainvälisesti merkittävän vaelluskalan elinehdoista sekä Suomen ja Norjan yhteisten luonnonresurssien hallinnasta. Kalastusta Tenojoen vesistössä onkin säännelty Suomen ja Norjan välisin sopimuksin jo vuodesta 1873 lähtien.⁴ Viimeisin valtioiden välinen sopimus on solmittu vuonna

¹ Antti Hämäläisen kuvaus lohenkalastuksesta kertoo kauniisti ajasta ennen lohikantojen heikkenemistä: ”Yläkönkäällä koettelevat lohionneaan niin paikkakuntalaiset kuin urheilukalastajat. Kesäöisin näkeekin kōnkään alla useita veneitä yht’aikaa lohta soutamassa rannalla olijojen tarkkaan seuratussa tapahtumien kulkua. Eikä näiltä lohiapajilta palattua tarvitsekaan jäädä pelkkien kalavalheiden varaan, vaan useimmiten on Tenon lohestajalla kotiin saapuessaan esitettävänä todellisia suursaavutuksia.” Hämäläinen 1949, s. 53.

² Abernethy – Saijets – Jokinen – Knuuttila – Hiedanpää 2022, s. 8.

³ *Ibid.*

⁴ Vuoden 1873 sopimuksen kopio on saatavilla osoitteessa <https://www.suomenkalakirjasto.fi/wp-content/uploads/2016/07/Tenojoen-kalastuss%C3%A4%C3%A4nto-1878.pdf> (vierailtu 3.12.2024).

2017.⁵ Sopimuksen liitteenä oleva yksityiskohtainen kalastussääntö on uudistettu viimeksi vuonna 2024.⁶

Lohikantojen tila on ollut viime vuosina hälyttävän heikko, mikä on johtanut siihen, että kalastusta alueella on pitänyt olennaisesti rajoittaa.⁷ Lohenkalastuskielto on puolestaan johtanut moniin kielteisiin taloudellisiin, kulttuurisiin, sosiaalisiin ja terveydellisiin vaikutuksiin.⁸

Lohenkalastuskielto on tarpeen perustuslain (731/1999, PL) 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi. Jos lohen kalastusta ei rajoiteta, tämä tärkeä luonnonvara on vaarassa. Kielto kohdistuu samalla kuitenkin olennaisesti perustuslaissa turvattuihin muihin oikeuksiin. Oikeus kalastaa on merkityksellinen PL 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan näkökulmasta ja sillä on myös liityntä PL 18 §:ssä säädettyyn elinkeinonvapauteen. Alueella tapahtuva kalastus on merkityksellistä niin ikään perustuslain 17 § 3 momentissa turvattujen saamelaisten kulttuuristen oikeuksien kannalta. Mainittujen oikeuksien lisäksi lohenkalastuskieltoa on tarkasteltava PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Kielto onkin johtanut siihen, että perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät jännitteet ovat alueella kärjistyneet.⁹

Tämän oikeudellisen selvityksen tavoitteena on selvittää eri perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus kalastuksen järjestämiseen Ylä-Lapissa. Ylä-Lapin alue muodostuu Suomen kolmesta pohjoisimmasta kunnasta eli Enontekiöstä, Inarista ja Utsjoesta.¹⁰

Kun eduskunta hyväksyi edellä mainitun Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen sisältyvän uuden kalastussäännön vuonna 2024, se samalla myös edellytti,

”että valtioneuvosto seuraa tarkasti Tenon lohikantojen tilaa ja että voimakkaita, niin saamelaisten oikeuksien kuin omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia kalastuksen rajoitustoimenpiteitä ylläpidetään vain siinä määrin kuin on välttämätöntä lohikantojen toipumisen näkökulmasta.”¹¹

⁵ Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä, Suomen säädöskokoelman sopimussarja, SopS 42/2017.

⁶ Tenojoen vesistön kalastussääntö, SopS 44/2024.

⁷ Lohikantojen tilasta, ks. lähemmin Anon. 2024, s. 87–89.

⁸ Ks. Abernethy – Saijets – Jokinen – Knuutila – Hiedanpää 2022.

⁹ Turunen – Peltonen – Karjalainen 2020, s. 69–70.

¹⁰ Ks. kalastuslaki 10 §. Ks. myös Sandström *et al.* 2000, s. 15.

¹¹ Lausumaehdotukset sisältyivät maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön MmVM 3/2024 vp. Eduskunta hyväksyi mietintöön sisältyvät lausumaehdotukset hyväksyessään hallituksen esityksessä HE 9/2024 vp tarkoitetun sopimuksen 23.4.2024.

Tämän lisäksi eduskunta vaati, että valtioneuvosto teettää riippumattoman oikeudellisen selvityksen siitä, miten Tenon kalastus voitaisiin järjestää omaisuuden suojaa ja muita perusoikeuksia mahdollisimman vähän rajoittavalla tavalla sekä lohikantojen tila huomioiden.¹² Käsillä oleva selvitys pyrkii omalta osaltaan vastaamaan näihin kysymyksiin.

Selvityksen ovat kirjoittaneet tutkija VTM, ON *Rakel Thörnroos* ja professori *Elina Pirjatanniemi* Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutista maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimeksiannosta. Kirjoittajat ovat tehneet kaikki raportin sisältöön liittyvät päätökset yhdessä. Pirjatanniemi on ollut vastuussa pääluvusta 1–4 ja Thörnroos puolestaan pääluvusta 5. Pääluvut 6–8 kirjoitettiin tutkijoiden yhteistyönä ja kirjoittajat ovat myös kommentoineet toistensa vastuulla olevia lukuja. Tutkimusasetelman määrittelyssä kirjoittajia avusti myös tutkija OTT *Maija Mustaniemi-Laakso* ja tutkimusmateriaalin kartoittamisessa puolestaan tutkimusavustaja VTK *Rudolf Tommos*. Julkisoikeuden professori *Janne Salminen* Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta ja merioikeuden professori *Henrik Ringbom* Åbo Akademin oikeustieteen laitokselta ovat antaneet arvokkaita kommentteja käsikirjoituksen ensimmäiseen versioon. Maa- ja metsätalousministeriön neuvotteleva virkamies *Tapio Hakaste*, asiantuntija *Sari Järvelä* ja hallitussihteeri *Irena Pirhonen* ovat samoin kommentoineet selvityksen ensimmäistä versiota ja tuoneet esiin tärkeitä huomioita ja tarkennuksen tarpeita.

Kirjoittajat vastaavat luonnollisesti raportin sisällöstä, eikä se edusta kenenkään ulkopuolisen kantaa. Raportin viimeistelyssä tutkijoita on auttanut Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin toimittaja *Raija Hanski*. Tiivistelmän on kääntänyt koltansaameksi *Tiina Sanila-Aikio* sekä inarin- ja pohjoissaameksi *Neeta Jääskö*.

1.2. Tutkimuksen kysymyksenasettelut ja työn rakenne

Selvityksen tarkastelukulma on oikeudellinen. Tutkimuksessa perehdytään ensinnäkin lohienkalastuskiellon valtiosääntöoikeudellisiin ulottuvuuksiin eli kysymyksiin siitä, miten perustuslaissa säädetyt perusoikeudet sääntelevät yhtäältä oikeutta

¹² MmVM 3/2024 vp, s. 18.

kalastukseen ja toisaalta velvollisuutta huolehtia kalakannan kestävydestä. Tältä osin tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Millä oikeudellisilla edellytyksillä PL 15 §:ssä säädettyä oikeutta omaisuudensuojaan, PL 18 §:ssä säädettyä elinkeinonvapautta ja PL 17 §:n 3 momentissa säädettyä saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan voidaan rajoittaa PL 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi pitäen silmällä erityisesti Ylä-Lapin kalastustilannetta?
2. Mitä periaate oikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta merkitsee mainittujen oikeuksien rajoittamisen yhteydessä?
3. Miten luonnonvarojen niukkuudesta johtuvat rajoitukset tulisi kohdentaa ottaen huomioon myös PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuussäännöksen vaikutus? Voidaanko eri kalastajaryhmiä tällaisessa tilanteessa kohdella eri tavoin? Millä perusteella ja millaisin edellytyksin tämä voi tapahtua?
4. Eroaako kalastusoikeuksien käyttö valtionalueiden ja yksityisten alueiden välillä?

Kalastuksen sääntelyä tarkastellaan toiseksi myös Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Näihin velvoitteisiin kuuluvat yhtäältä sellaiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin sisältyy kalastukseen liittyviä ihmisoikeussäännöksiä ja toisaalta sellaiset kansainväliset ympäristö- ja luonnonsuojelusopimukset, joissa säännellään kalastusta. Tähän tematiikkaan liittyvät tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

5. Miten kalastusoikeuksien rajoittamisen sääntelyyn vaikuttavat Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset ja niitä koskevat tulkintakäytäntö sekä aiheen kannalta relevantti ns. soft law-normisto?
6. Millaisia Suomea sitovia muita kansainvälisiä velvoitteita kalastuksen sääntelyyn liittyy ja miten ne on otettava huomioon Ylä-Lapin kalastusrajoituksia tarkasteltaessa?

Selvityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisin kysymys koskee lohenkalastuskieltoa, joka perustuu pitkälti Suomen ja Norjan väliseen 1.5.2017 solmittuun kalastussopimukseen.¹³ Sopimuksen tavoitteena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväää käyttöä sekä hoitoa. Kansainvälisiä ympäristön- ja luonnonsuojeluelvoitteita tarkastellaan siten pääosin tämän kahdenvälisen sopimuksen valossa.

¹³ Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä, SopS 42/2017.

Selvityksen läpileikkaavan teeman muodostaa kysymys siitä, millaisia oikeudellisesti merkityksellisiä vaikutuksia toteutetuilla lohenkalastuskielloilla on ollut eri kalastajaryhmien asemaan ja oikeuksiin.

Lohenkalastuskiellon vaikutukset eivät luonnollisesti tyhjene niiden oikeudellisiin vaikutuksiin, mutta muiden vaikutusten osalta viittaamme jo olemassa olevaan tutkimustietoon. Yllä mainitun Suomen ja Norjan välisen Tenojoen kalastussopimuksen toimivuutta on arvioitu vuonna 2020 eri osapuolten kokemusten näkökulmasta raportissa 'Tenon kalastussopimukset vaikutukset.' Raporttiin on koottu ja jäsennetty eri osapuolten näkemyksiä sopimuksen toimivuudesta ja sen vaikutuksista. Selvitykseen kerättiin myös osapuolten näkemyksiä kalastussopimuksen muutostarpeista sekä kalastussäännön tarkistamista koskevasta prosessista ja siihen osallistumisesta. Työhön ei sisällynyt varsinaista oikeudellista analyysiä, mutta se on yhtä kaikki tuottanut arvokasta tietoa oikeudelliseen sääntelyyn liittyvistä jännitteistä ja ongelmista, mistä on ollut hyötyä myös käsillä olevassa selvityksessä.¹⁴

Olemme hyödyntäneet lisäksi vuonna 2022 julkaistua tutkimusta 'Tenojoen lohenkalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta.' Mainittu tutkimus perehtyi lohenkalastuskiellon taloudellisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin sekä terveysvaikutuksiin. Tämäkään tutkimus ei sisältänyt varsinaista oikeudellista tarkastelua, mutta työssä kartoitetut kalastuskieltoon liittyvät oikeudenmukaisuutta koskevat kokemukset ovat olleet avuksi tässä selvityksessä.¹⁵ Näiden lisäksi olemme käyttäneet hyväksi ympäristöministeriön teettämää selvitystä saamelaiskulttuuriin kohdistuvista kokonaisvaikutuksista ympäristön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä.¹⁶

Yllä mainitut tutkimukset ja tämä oikeudellinen selvitys muodostavat näin ollen kokonaisuuden, joka kartoittaa lohenkalastuskiellon erilaisia vaikutuksia Ylä-Lapissa monista eri näkökulmista. Selvitys kartoittaa myös kalastuksen oikeudellisia edellytyksiä alueella laajemmin.

Selvitys jakautuu kahdeksaan päälukuun. Ensimmäinen luku käy läpi tutkimusasetelman eli tutkimuskysymykset, aineiston ja sovelletut menetelmät.

¹⁴ Turunen – Peltonen – Karjalainen 2020, ks. erit. s. 9 ja s. 69–72.

¹⁵ Abernethy – Saijets – Jokinen – Knuutila – Hiedanpää 2022, s. 14–15.

¹⁶ Hansen 2024.

Luvussa esitellään myös työn tutkimuseettiset lähtökohdat. Toinen luku esittelee tutkimuksen oikeudellisen viitekehityksen. Kolmannessa luvussa keskitytään perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen kalastuksen rajoittamisen lähtökohtana. Luku esittelee lyhyesti ympäristöperusoikeuden kehityslinjat ja paneutuu sen nykyiseen oikeudelliseen merkitykseen ympäristöperusoikeuden ja kalastusrajoitusten kansainväliset kiinnekohdat huomioon ottaen. Neljännen luvun teemana on kalastus omistusoikeuden ja elinkeinovapauden kohteena. Viides luku käsittelee perusteellisesti saamelaiden oikeudellista asemaa ja siihen liittyviä valtion velvollisuuksia. Kuudennessa luvussa tehdään Ylä-Lapin alueen kalastusta koskeva kokonaisvaltainen tarkastelu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Seitsemäs luku keskittyy perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeimpiin teemoihin. Viimeisessä luvussa esitellään kirjoittajien johtopäätökset.

1.3. Tutkimusaineisto ja tutkimuksessa sovelletut menetelmät

Tämä tutkimus on pääasiallisesti valtiosääntöoikeudellinen, mutta mukana on myös vahva kansainvälisoikeudellinen näkökulma. Tutkimuksen lähtökohtana ovat perustuslakiin sisältyvät perusoikeussäännökset ja kalastusta sekä eritoten Ylä-Lapin alueen kalastusta sääntelevät lait esitöineen. Tutkimuksen kysymyksenasettelujen takia keskeisen aineiston muodostaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Lainvalmisteluaineiston ohella aineistoon kuuluvat tutkimuskohteen kannalta relevantti tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Tältä osin pääpaino on korkeimpien oikeuksien oikeuskäytännössä, alempien oikeusasteiden tuomioita tarkastellaan vain soveltuvien osin. Lainvalmisteluaineiston keräämisessä ja rajaamisessa on hyödynnetty Turun yliopistossa kehitettyä Lakitutka-hakupalvelua.¹⁷

Kansainvälisen oikeuden kannalta olennaisimman aineiston muodostavat yhtäältä Suomen ratifioimat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja toisaalta alkuperäiskansojen oikeudellista asemaa sääntelevät normistot soveltamiskäytäntöineen. Näiden lisäksi aineistoon kuuluvat kalastusta koskevat kansainväliset ympäristön- ja luonnonsuojelusopimukset sekä niitä koskeva

¹⁷ Ks. lähemmin <https://lakitutka.fi/tietoja> (vierailtu 4.12.2024) DOI: 10.5281/zenodo.6504432.

soveltamiskäytäntö. Valtiosääntöoikeudellisessa ja kansainvälisoikeudellisessa tarkastelussa on hyödynnetty luonnollisesti myös kansallista ja kansainvälistä oikeudellista kirjallisuutta. Olemme perehtyneet myös aihealuetta koskevaan muuhun kirjallisuuteen luodaksemme mahdollisimman hyvän kokonaiskuvan tutkimuskohteesta.

Tutkimus on luonteeltaan lainopillinen eli raportin tarkoituksena on voimassa olevien oikeusnormien systematisointi ja tulkinta.¹⁸ Lainopillisen tutkimuksen kentällä tehdään usein jaottelu yhtäältä vallitsevaan doktriiniin ja toisaalta vaihtoehtoiseen, kriittiseen tai avoimen poliittiseen lainoppiin, joka pyrkii riitauttamaan vallitsevat tulkintalinjat. Tässä työssä pääpaino on voimassa olevan oikeuden analyysissa. Kuten edellä jo mainittiin, valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun osalta tutkimus nojaa hyvin vahvasti perustuslakivaliokunnan linjanvetoihin. Tämän ratkaisun perusteluna on selvityksen lähtökohta: tavoitteena on ennen kaikkea kartoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa kalastusrajoitusten täytäntöönpanossa. Perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa on hyvin vahva, sillä PL 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Koska selvityksessä perehdytään laajasti sääntelyalueen syntyyn, valmisteluun ja toimeenpanoon, tutkimusasetelmassa on myös lainsäädäntötutkimukselle ominaisia piirteitä.¹⁹ Raportin viimeisessä luvussa esitetään lisäksi näkemyksiä, joista osa seurailee *de lege ferenda* -tutkimuksen perinnettä. Lähestymistavalle on tyypillistä lainvalmistelua tukeva oikeuspoliittinen ote, joka pyrkii tavoite/keino-analyysin avulla tarjoamaan toimenpidesuosituksia tulevaa lainsäädäntöä varten.²⁰ Olemme pyrkineet tekemään raportissamme selväksi, milloin tulkintasuositukset perustuvat vallitsevaan doktriiniin ja milloin kyse on oikeuspoliittisista kannanotoista.

Kansainvälisen oikeuden osalta selvitys lähtee siitä kansainvälisen oikeuden vakiintuneesta lähtökohdasta, jonka mukaan jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.²¹ Sopimusosapuolet eivät myöskään voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin

¹⁸ Ks. esim. Aarnio 1978 ja Aarnio 1988 sekä Niemi 2022, s. 1220–1224.

¹⁹ Ervasti 2022, s. 56–57.

²⁰ Leskinen 2022, s. 1162–1168.

²¹ Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, SopS 33/1980, 26 artikla.

perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.²² Lisäksi on otettava huomioon, että PL 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla ja muilta osin asetuksella. Suomessa voimaansaatetun valtiosopimuksen määräykset on siten rinnastettava hierarkkisesti Suomen valtiosisäiseen lainsäädäntöön ja niitä on myös tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa sovellettava samalla tavalla kuin Suomen muutakin valtiosisäistä lainsäädäntöä.²³

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja ympäristön- ja luonnonsuojelusopimukset ovat näin ollen oikeudellisesti velvoittavaa normistoa. Lisäksi on otettava vielä huomioon ihmisoikeussopimusmääräysten erityisasema, joka ilmenee muun muassa PL 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

1.4. Tutkimuseettiset näkökohdat

Tutkimusryhmän kotiyliopisto Åbo Akademi ja sitä kautta myös tutkimusryhmä on sitoutunut hyvän tieteellisen käytännön noudattamiseen Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeiden mukaisesti osana tiedeyhteisön eettistä itsesääntelyä.²⁴ Tutkimushankkeen jo ollessa käynnissä syyskuussa 2024 julkaistiin ensimmäiset saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet.²⁵ Ohjeita on tarkoitus soveltaa kaikilla tieteenaloilla, kun tutkitaan saamelaisia, saamelaisyhteiskuntaa ja saamelaisyhteisöjä. Lisäksi ne koskevat sellaista saamelaisten kotiseutualueella tehtävää tutkimusta, jolla on tai voi olla vaikutusta saamelaisyhteisöihin tai saamelaisiin. Ohjeita voidaan käyttää rinnakkain TENK:n ohjeiden kanssa. Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettisten ohjeiden soveltaminen tutkimukseen on tieteenala-, menetelmä- ja tapauskohtaista.

²² *Ibid.* 27 artikla.

²³ Valtiosopimusopas 2021, s. 14.

²⁴ Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023.

²⁵ Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet Suomessa, ks. lähemmin <https://oulu.repo.oulu.fi/bitstream/handle/10024/50115/nbnfioulu-202405294076.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (vierailtu 4.12.2024).

Käsillä oleva tutkimus kohdistuu oikeudelliseen sääntelyyn, jolla on kiistatta erittäin suuri merkitys saamelaisille. Jos tutkimushankkeen suunnittelu olisi aloitettu ohjeiden julkaisemisen jälkeen, ne olisi tullut ottaa kokonaisuudessaan huomioon. Tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista, koska tutkimus aloitettiin useita kuukausia ennen ohjeiden julkaisemista. Olemme tästä huolimatta pyrkineet kunnioittamaan ohjeita soveltuvin osin.

Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet rakentuvat neljän keskeisen periaatteen varaan. Vastavuoroinen kommunikointi ja osallistaminen tarkoittaa ensinnäkin, että tutkija selvittää vuorovaikutuksellisesti missä määrin tutkimuksen toteuttaminen edellyttää saamelaisyhteisöjen ja -yksilöiden osallistamista. Aineiston keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä tulisi samoin sopia yhdessä. Lisäksi tutkimuksen merkitystä ja vaikutuksia tulisi arvioida saamelaisten näkökulmasta. Vastavuoroinen osallistaminen ei ole taannehtivasti mahdollista, joten tältä osin emme ole kyenneet ohjeita noudattamaan.

Toinen periaate lähtee siitä, että tutkimuksen kysymyksenasetteluja, teoreettista viitekehystä ja menetelmiä tulisi arvioida saamelaisten näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa on kyse lainopillisesta oikeudellisesta analyysistä, joka tehdään virallisiin oikeuslähteisiin perustuen. Kalastusrajoitusten merkitys saamelaisten oikeuksien toteutumiseksi on kuitenkin erittäin korostetusti mukana tässä selvityksessä. Olemme myös hyödyntäneet Saamelaiskäräjien vuonna 2021 julkaisemaa opasta saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön sekä maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä.²⁶

Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet korostavat lisäksi saamelaisen yhteiskunnan ja tiedon kunnioittamista sekä arvostamista. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että tutkijoiden tulisi välttää saamelaisyhteisöjen tarpeetonta kuormittamista perehtymällä aiheesta aiemmin tehtyihin tutkimuksiin ja olemassa oleviin avoimiin aineistoihin. Samoin tutkimuksessa on huolehdittava riittävästä saamelaisia koskevasta osaamisesta. Saamelaisten oikeudellisesta asemasta on olemassa runsaasti kansallista ja kansainvälistä tutkimusta, jota olemme käyttäneet hyväksemme tässä työssä. Ylä-Lapin kalastusrajoitusten yhteiskunnallisia,

²⁶ Heinämäki 2021a, ks. myös Hansen 2024.

taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia on samoin tutkittu hiljattain. Nämä selvitykset ovat olleet käytössämme sen sijaan että olisimme tehneet uusia vaikutusarvioita.

Ohjeet velvoittavat myös saamelaisia koskevien tutkimusaineistojen tallentamiseen ja niiden saatavilla pitämiseen. Tämä tutkimus perustuu julkisesti ja avoimesti saatavilla oleviin aineistoihin, eikä tutkimuksen yhteydessä ole kerätty sellaista empiiristä aineistoa, joka aiheuttaisi tarpeen arkistoida aineisto erikseen.

2. Tutkimuksen oikeudellinen viitekehys

2.1. Kalastuslain lähtökohdat ja Ylä-Lappi

Kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluu lähtökohtaisesti vesialueen omistajalle. Yhteisen vesialueen osakkaalla on oikeus kalastaa vesialueella siten kuin yhteisen vesialueen osakaskunta päättää.²⁷ Tästä pääsäännöstä on kuitenkin olemassa tärkeitä poikkeuksia. Kalastuslain 6 §:n mukaan ensinnäkin sellaisen kiinteistön, johon kuuluu ns. erityisperusteisia kalastusetuuksia, omistajalla on oikeus kalastaa etuuden mukaisella tavalla ja määrätä kalastuksesta. Lisäksi 7 §:n 1 momentissa säädetään ns. yleiskalastusoikeuksista eli jokaisen oikeudesta veloituksetta onkia ja pilkkiä sekä kalastaa silakkaa laissa tarkemmin määrätyin edellytyksin. Lisäksi 7 §:n 2 momentissa säädetään, että jokaisella kalastonhoitomaksun suorittaneella ja jokaisella kalastuslain 79 §:n 1 momentissa säädettyjä ikärajoja nuoremmalla tai vanhemmalla on oikeus harjoittaa viehekalastusta.²⁸ Nämä 1 ja 2 momentissa tarkoitettut oikeudet eivät kuitenkaan koske vaelluskalavesistöjen koski- ja virta-alueita, eivätkä niitä vesialueita, joilla kalastaminen on muun säännöksen nojalla kielletty.

Kalastuslain 6 §:ssä mainitulla erityisperusteisella kalastusetuudella tarkoitetaan muulle kuin vesialueen omistajalle kuuluvaa kalastusoikeutta, joka yleensä liittyy jonkin toisen kiinteistön omistukseen. Tällaisella kiinteistöllä voi olla joko ylimuistoisen nautinnan perusteella tai muulla perusteella laillisesti saatu erityinen etuus kalastukseen tai kalastuspaikkaan toiselle kuuluvalla vesialueella. Tämänkaltaisia erityisperusteisia kalastusetuuksia esiintyy lähinnä Ylä-Lapin alueella. Kyse on yleensä jollekin talolle sen perustamisen yhteydessä annetusta oikeudesta kalastuspaikkaan tai oikeudesta kalastaa tietyllä vesialueella. Oikeus voi koskeva sekä yksityisten että valtion omistamia vesialueita.²⁹

Kalastuslain 10 §:ssä säädetään oikeudesta Ylä-Lapin kalastuslupaun. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on Enontekiö, Inari tai Utsjoki, on oikeus saada Metsähallitukselta

²⁷ Ks. myös HE 192/2014 vp, s. 33.

²⁸ Kalastuslain 79 §:ssä säädetään, että muunlaista kalastusta kuin onkimista tai pilkkimistä harjoittavan 18–69-vuotiaan henkilön on suoritettava valtiolle kalastonhoitomaksu.

²⁹ HE 192/2014 vp, s. 33–34.

korvauksetta lupa kalastukseen edellä mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Lupa on henkilökohtainen ja se annetaan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lainkohta perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan kolmen pohjoisimman kunnan asukkaiden oikeus saada mainittuja kuntia koskeva kalastuslupa perustuu ns. vanhojen lapinkylien oikeuksiin, ja sen laajuutta on perusteltu kalastuksen kuulumisella saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan kuuluvia rajoituksia. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemys, jonka mukaan tällaiset lapinkylien oikeudet olisivat koskeneet historiallisesti vain oman lapinkylän oikeutta, eikä toisten lapinkylien alueille laajennettuja kalastusoikeuksia tunnetaisi. Lisäksi on esitetty, että mainittu kalastusoikeus olisi liittynyt pikemminkin asuinkuntaan kuin saamelaisuuteen.³⁰ Hallituksen esityksessä päädyttiin kuitenkin säilyttämään kotikuntaan perustuva kalastusoikeus. Sen perusteluksi esitettiin, että kalavesillä on joka tapauksessa ollut perinteisesti erityisen keskeinen merkitys pohjoisimpien kuntien asukkaille. Lisäksi asiassa pidettiin keskeisenä sitä, että alueella käydyissä rajankäyntitoimituksissa valtaosa vesialueista tuli valtion omistukseen, eikä kuntien asukkaille tullut riittäviä kalastusmahdollisuuksia omistukseen perustuvan kalastusoikeusjärjestelmän kautta.³¹

Tässä yhteydessä on olennaista huomata, että kalastuslain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että yllä mainittu lupa ei koske Teno-, Näätämö-, Tuuloma-, Paats-, Tornion- eikä Ounasjoen vesistöjen lohen eikä taimenen nousualueita. Näillä alueilla yllä mainittujen kuntien asukkailla on oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa, joka oikeuttaa Metsähallituksen asettamien lupaehtojen puitteissa viehekalastukseen henkilön kotikunnassa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla lohen sekä taimenen nousualueilla. Kausiluvassa vahvistetaan lupaehdot, joita ovat kalastajakohtaiset saaliskiintiöt, saaliin raportointivelvollisuus sekä muut yleiset ja lupa-aluekohtaiset kalastusrajoitukset. Kausiluvasta peritään maksu, jonka suuruudesta säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992) ja sen nojalla. Kausilupa on maksuton alle 18-vuotiaille. Lisäksi on huomattava, että lohen ja taimenen nousualueilla tapahtuvasta kalastuksesta osa varataan myönnettäväksi Metsähallituksesta annetun lain (234/2016) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettuina aluekohtaisina kalastuskiintiöinä.

³⁰ HE 192/2014 vp, s. 36–37. Ks. erityisesti Joono 2011.

³¹ HE 192/2014 vp, s. 36–37.

Kalastuslain 10 §:n 2 momentin erityisjärjestelyjen perusteena on ensinnäkin erityinen tarve järjestää kalastus vaelluskalojen kannat turvaavan kestävän käytön mukaisesti. Lisäksi osalla lainkohdassa mainituista alueista kalastusta säännellään rajajokia koskevilla valtiosopimuksissa, jotka määrittävät miten kalastus alueilla on järjestettävä.³²

Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä on yllä mainitun kaltainen rajajokea koskeva valtiosopimus. Kalastussopimuksen määräykset kalastamiseen oikeutetuista henkilöistä poikkeavat monella tavalla kalastuslain yleisistä säännöksistä, joissa pääpaino on vesialueen omistajan määräysvallassa. Seuraavassa käydään läpi tiiviisti mainitun kalastussopimuksen pääasiallinen sisältö.

2.2. Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä

Tämän selvityksen osalta keskeisessä asemassa on Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen vesistössä. Kalastussopimuksen tavoitteena on 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 kalastusalueisiin ja erityisesti sellaiseen kalastukseen, joka perustuu paikallisiin kulttuuriperinteisiin. Kalastuksen säätelyn lähtökohtana on hoitosuunnitelma, jonka tulee perustua ensinnäkin parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon kantojen koosta, koostumuksesta ja arvioidusta kehityksestä. Tämän lisäksi hoitosuunnitelman on perustuttava ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseen. Kalastuksen säätely on toteutettava siten, että eri lohikantojen hoitotavoitteet saavutetaan ja että niitä ylläpidetään pitkällä aikavälillä hoitosuunnitelman mukaisesti.

Kalastussopimuksen 5 artiklaan sisältyvät määräykset yhteisestä kalastussäännöstä. Kalastussääntö on sopimuksen liitteenä, ja se muodostaa olennaisen osan sopimusta. Kalastussääntö on voimassa viisi vuotta kalastussopimuksen voimaantulosta. Tämän jälkeen sen voimassaolo jatkuu siitä eteenpäin aina seitsemän vuotta kerrallaan, paitsi

³² HE 192/2014 vp, s. 37.

jos toinen osapuolista aiemmin esittää sen muuttamista. Tällainen pyyntö on esitettävä vähintään kaksi vuotta ennen kalastussäännön voimassaolon päättymistä. Kalastussääntö on uudistettu hiljattain. Asiaa koskeva Suomen ja Norjan välinen sopimus allekirjoitettiin Osllossa 22 päivänä joulukuuta 2023. Uusi kalastussääntö on ollut voimassa 1 päivästä toukokuuta 2024 lähtien.

Kalastussääntö sisältää ennalta sovittuja säätelytoimenpiteitä, jotka saatetaan voimaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti kalastussäännössä määriteltyjen edellytysten täytyttyä. Kalastussopimuksen 6 artikla määrittelee puolestaan ne edellytykset, jolloin hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa poiketa kalastussäännöstä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii. Sopimuksen 7 artiklassa määrätään puolestaan kalastussäännön vaikutusten arvioinnista ja poikkeavia määräyksiä koskevista menettelytavoista. Kalastussäännöstä poikkeavien määräysten tarvetta ja vaikutuksia lohikantoihin arvioidaan vuosittain. Sopimus edellyttää, että kalastusoikeuden haltijat otetaan mukaan tähän arviointityöhön. Sopimusartiklassa määrätään myös, että poikkeavia määräyksiä on arvioitava sellaisena ajankohtana, että tutkijoilla ja keskeisillä paikallisilla sidosryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa arviointiin.

Sopimuksen voimaansaattamislaisissa³³ annetaan maa- ja metsätalousministeriölle toimivalta sopia Norjan hallituksen tai tämän määräämän viranomaisen kanssa yllä mainituista kalastussäännön määräyksistä poikkeamisesta. Kalastussopimuksen 6 artiklassa ja voimaansaattamislain 2 §:ssä määritellään lähemmin, milloin kalastussäännön määräyksistä voidaan poiketa. Poikkeaminen on mahdollista kalastussäännön määräyksistä, jotka koskevat:

- 1) kieltoa tai rajoitusta kalastaa tietyllä pyydyksellä tai kalastustavalla;
- 2) kieltoa tai rajoitusta kalastaa tietyssä ajankohtana tai tietyllä alueella;
- 3) käytettävien pyydysten määrällistä rajoitusta;
- 4) saaliskiintiötä;
- 5) lupamääriä;

³³ Laki kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta 24.3.2017/176 (SopS 41/2017).

- 6) rajajokiosuuden kalastusvyöhykejako;
- 7) kieltoa ottaa tiettyä sukupuolta tai kokoluokkaa olevia kaloja;
- 8) pyydysten rakennetta; tai
- 9) muita 1–8 kohtaan rinnastuvia kalastussäännön täytäntöönpanoon liittyviä säätelytoimia.

Voimaansaattamislain 2 §:ssä säädetään lisäksi, että maa- ja metsätalousministeriön on tällaista sopimusta tehtäessä neuvoteltava asiasta saamelaiskäräjien kanssa siten kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) säädetään. Edelleen on huomattava, että voimaansaattamislain 2 §:ssä säädetään, että Tenon kalatalousalue edustaa paikallisia kalastusoikeuden haltijoita osallistumalla sopimuksen 6 ja 7 artiklassa tarkoitettuun arviointityöhön, joka koskee lohenkalastuskiintiöitä sekä poikkeavia määräyksiä kalastussäännöstä.

Kalastusrajoitusten osalta merkille pantavaa on se, että kalastussopimuksen 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.” Sopimuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan osapuolten on edelleen ”välittömästi rajoitettava kalastusta tai lopetettava se kokonaan veden virtaaman tai muiden erityisolosuhteiden, kuten lohennousun olennaisen vähenemisen niin vaatiessa.” Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, 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.”

2.3. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

2.3.1. Johdanto

Kalastuksen rajoittamisessa on kyse yhtäältä ympäristöperusoikeuden turvaamisesta ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia koskevat edellytykset ovatkin tämän tutkimuksen keskiössä.

Perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia, vaikka perusoikeussäännös olisi kirjoitettu oikeuden turvaavaan muotoon ja vaikka säännös ei sisältäisikään sääntelyvarausta tai muuta lakiviittausta. Tällöin kysymys perusoikeuden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina yleiset perusoikeuksien rajoittamista koskevat edellytykset. Näitä ovat vaatimukset rajoitusten säätämisestä lailla, rajoituksen täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat näkökohdat, rajoituksen hyväksyttävyyteen ja suhteellisuuteen liittyvät edellytykset, vaatimukset perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta ja oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä sekä vaatimukset kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.³⁴ Perusoikeuksien rajoitusten on läpäistävä kaikki nämä osatestit eli rajoituksen tärkeys ei voi sellaisenaan kompensoida muiden rajoitusedellytysten täyttymiseen liittyviä ongelmia.³⁵ Alla käydään lyhyesti läpi rajoitusedellytysten pääkohdat.

2.3.2. Lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuustesti

Perustuslakivaliokunta on usein arvioinut lailla säätämisen edellytyksen täyttymistä liitännäisenä perusoikeusrajoitusten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten kanssa. Tämä on luonnollista, sillä mainittuja rajoitusedellytyksiä on usein vaikea erottaa toisistaan.

Lailla säätämisen edellytys tarkoittaa, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tämä merkitsee samalla, että perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei saa delegoida lakia aiemmalle säädöstatasolle.³⁶ Lailla säätämisen vaatimus voidaan johtaa myös PL 80 § 1 momentista, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista,

³⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁵ Viljanen 2001, s. 101.

³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslain esitöiden mukaan ministeriölle voidaan delegoida säädösvaltaa lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan kuuluvista säännöksistä.³⁷

PL 80 § 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Määrätyillä asioilla viitataan siihen, että PL 80 § 2 momentin valtuuden kattamat asiat tulee määritellä laissa tarkemmin kuin PL 80 § 1 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden kattamat asiat. Erityinen syy tulisi puolestaan kyseeseen lähinnä silloin, kun kyseessä on sellainen tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä ja toiminta, johon liittyy runsaasti ammatillisia erityispiirteitä.³⁸ PL 80 §:ään palautuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu myös, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on ylipäätään tulkittava supistavasti.³⁹ Voidaan myös todeta, että mitä suppeammaksi määräystenantovaltuus on laadittu, sitä hyväksyttävämpänä sitä voidaan valtiosääntöoikeudellisesti pitää.⁴⁰

2.3.3. Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyys

Perusoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Rajoittamisen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Arvioitaessa tietyn rajoituksen hyväksyttävyyttä merkitystä voidaan antaa muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999, EIS) vastaavanlaista oikeutta koskeville määräyksille, eritoten jos niihin sisältyy tyhjentävä luettelo rajoitusperusteista. Tämä

³⁷ HE 1/1998 vp, s. 132. Lainsäädännön delegoinnista ks. myös Jyränki & Husa 2012, s. 249–251.

³⁸ HE 1/1998 vp, s. 133. Ks. myös Tuominen 2023, s. 241. Ks. kootusti myös Manninen 2006.

³⁹ PeVL 40/2002 vp, s. 7 ja PeVL 29/2004 vp, s. 3.

⁴⁰ Tuominen 2023, s. 241.

merkitsee toisin sanoen sitä, että perusoikeussäännöksiä tulee tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa siten, että ainoastaan ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.⁴¹ Hyväksyttävyyssperuste sisältää myös vaatimuksen rajoitusperusteen eksplikoinnista eli rajoitusperusteen tulee ilmetä selvästi joko säädöksestä tai ainakin sen esitöistä.⁴²

Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että hyväksyttävyyysvaatimus on korostetun arvosidonnainen ja siitä on myös todettu, että sen täytyminen on vaikeasti arvioitavissa pelkästään oikeudellisen tarkastelun avulla. *Veli-Pekka Viljanen* korostaa, että hyväksyttävyyysvaatimusta tulee oikeudellisesti tarkastella perusoikeusjärjestelmän systemaattisen kokonaisuuden valossa. Tällöin keskiöön nousee kysymys siitä, onko asianomainen perusoikeusrajoitus perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Tämä tarkastelu ei kiinnity pelkästään arvioijan subjektiivisiin arvokannanottoihin, vaan se tarjoaa objektiivisemmän mittapuun. Hyväksyttävyyysvaatimus ei kuitenkaan näissäkään tilanteissa ole täysin arvovapaa.⁴³ Hyväksyttävyyysvaatimuksen taustalla on myös näkemys, jonka mukaan perusoikeudet muodostavat kokonaisjärjestelmän, eikä niitä näin ollen tule myöskään tulkita toisistaan irrallisten oikeuksien kokoelmana. Samoin on huomattava, että tämän kokonaisjärjestelmän osat ovat usein jännitteisessä suhteessa toisiinsa, mikä puolestaan merkitsee, että perusoikeuspunninnoissa on varsin usein kyse tasapainottelusta tai optimoinnista eri suuntiin vetävien näkökohtien välillä. Tulkinnoissa tulisi siten pyrkiä siihen, että yhtä perusoikeutta tai perusoikeusulottuvuutta ei kunnioiteta siinä määrin, että jokin toinen perusoikeus jää aiheettomasti ilman suojaa. Tämä punnintahakuisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö eri perusoikeuksien välillä voi olla tässä suhteessa merkittäviä eroja.⁴⁴

Perusoikeuksien keskinäiset suhteet ovat merkittävässä asemassa, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä. Perusoikeuskollisioissa on kyse tilanteesta, jossa osapuolet voivat samanaikaisesti vedota oikeuksiensa suojaksi

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 30, PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁴² Viljanen 2001, s. 135.

⁴³ *Ibid.* s. 126–127.

⁴⁴ Länsineva 1998, s. 113–115.

perusoikeussäännökseen, mutta nämä perusoikeudet eivät ole samanaikaisesti täysimääräisesti toteutettavissa.

Perusoikeusjärjestelmän sisällä on identifioitu myös ns. pysyviä jännitepotentiaaleja joidenkin oikeuksien välillä. Yksi tällainen on ympäristöperusoikeuden suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen.⁴⁵ Tämä jännite on käsillä olevan selvityksen kannalta tietenkin merkittävä. Samalla on syytä ottaa huomioon, että ympäristöperusoikeuden ja muiden perusoikeuksien suhde ei välttämättä ole yksiselitteisesti vastakkainen, vaan ympäristöperusoikeuden suoja voi myös toimia esimerkiksi omaisuudensuojan tukena.⁴⁶

Hyväksyttävyyksvaatimuksen täytyminen on harvemmin perusoikeuksien rajoitustilanteissa se kaikkein haastavin tehtävä. Monesti paljon keskeisempää on tarkastella sitä, millä tavoin perusoikeuksien rajoitukset ovat välttämättömiä ja oikeassa suhteessa rajoituksen perusteena olevan oikeushyvän painavuuteen.⁴⁷

2.3.4. Oikeasuhtaisuus ja ydinalueen koskemattomuus

Perusoikeusrajoitusten tulee täyttää suhteellisuusvaatimuksen edellytykset eli niiden tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Tämä merkitsee, että perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan silloin, kun tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Perusoikeusrajoitus ei saa myöskään mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.⁴⁸

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidaan viime kädessä tarkastelemalla yhtäältä perusoikeuden takaamien intressien ja toisaalta perusoikeuden rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvoa suhteessa toisiinsa. Tällainen punninta sisältää harkintaa, jolla on ymmärrettävästi yhteys kulloinkin yhteiskunnassa vallitseviin arvostuksiin. Valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat rajoittavat kuitenkin sitä, mitkä

⁴⁵ Viljanen 2001, s. 138. Ks. myös Kuusiniemi 2001, s. 173.

⁴⁶ Viljanen 2001, s. 139.

⁴⁷ Lavapuro 2000, s. 417.

⁴⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

tekijät voidaan ottaa oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla punninnassa huomioon. Lähtökohtana on, että intressin painoarvo on sitä vahvempi, mitä vahvempaa institutionaalista tukea se saa perustuslaista, sen esitöistä tai perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Sellaisilla intresseillä, jotka voidaan kiinnittää perusoikeuksiin, on puolestaan korostunut painoarvo.⁴⁹

Suhteellisuusvaatimus on ollut perusoikeusuudistuksen jälkeisessä perustusvaliokunnan lausuntokäytännössä korostuneesti esillä. Kootusti lähestymistapaa voisi kutsua monipuoliseen tarkasteluun ja eri suuntiin vievien argumenttien punnintaan pyrkiväksi kokonaisvaltaiseksi arvioksi.⁵⁰ Kuten jäljempänä tulee esiin, suhteellisuusvaatimuksella on ollut hyvin merkittävä rooli niissä tilanteissa, joissa kalastukseen kohdistettuja rajoituksia on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitu.

Tässä yhteydessä on merkille pantavaa lisäksi se, että tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.⁵¹ Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, että ydinalueargumentointi ei ole ollut kovin runsasta, eikä keskustelu siitä ole myöskään järkevästä. Yksi syy tähän on epäilyksettä se, että käytännössä ydinalueen koskemattomuuden vaatimus ei saa itsenäistä merkitystä tavanomaisissa arviointitilanteissa, sillä perusoikeuden ytimeen ulottuva rajoitus on yleensä vääjäämättä myös suhteellisuusvaatimuksen vastainen.⁵² Ydinaluetarkastelulla ei siten välttämättä ole itsenäistä lainsäätäjän harkintavaltaa estävää funktiota. Pikemminkin se näyttäisi toimivan ikään kuin käänteisesti eli osoittamaan lainsäätäjän harkintavallan laajuutta ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvalla sääntelyalueella.⁵³ Ydinaluetarkastelu ja suhteellisuusvaatimus voidaankin nähdä toisiaan täydentävinä edellytyksinä.

2.3.5. Oikeusturvajärjestelyt ja velvollisuus noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita

Kun perusoikeuksia joudutaan rajoittamaan, on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.⁵⁴ Tällä rajoitusedellytyksellä viitataan ennen kaikkea

⁴⁹ Viljanen 2001, s. 210–211.

⁵⁰ Viljanen 2001, s. 221.

⁵¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁵² Hautamäki 2011, s. 86–87.

⁵³ Lavapuro 2010, s. 249–250.

⁵⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

muutoksenhakumahdollisuuteen, joskin toisinaan myös lievemmat keinot saattavat riittää.⁵⁵ Oikeusturvajärjestelyjä koskeva vaatimus vastaa EIS 13 artiklan edellytyksiä. Sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.⁵⁶

Kuten edellä on tullut jo esille, perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähensi Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tästä syystä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on tullut aiempaakin tärkeämmäksi.⁵⁷

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus muodostaa eräänlaisen viimekätisen varmistuksen ja määrittää sen äärirajan, jonka jälkeen perusoikeussuojaa ei voida enää asianmukaisesti turvata, vaan lakiehdotusta on joko muutettava tai sen säätämisestä on luovuttava. Rajoitusedellytys merkitsee myös sitä, että ihmisoikeuksien suoja ei voida kiertää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla loukkaamatta samalla kansainvälistä oikeutta. Lopuksi voidaan myös todeta, että lakiehdotus, joka loukkaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, ei yleensä täytä muitakaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimusta tai suhteellisuusvaatimusta.⁵⁸

Kalastusrajoitukset rajoittavat omistusoikeutta ja elinkeinonvapautta. Niitä on tarkasteltava myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Mainituilla perusoikeuksilla on vastinparinsa myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Koska Tenojoen vesistö muodostaa osan saamelaisten kotiseutualuetta, kalastusrajoitusten yhteydessä on otettava huomioon myös saamelaisten oikeuksia koskevat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

⁵⁵ Viljanen 2001, s. 251–264.

⁵⁶ Ks. myös 2020, s. 559–569.

⁵⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁵⁸ Viljanen 1996, s. 796–806.

3. Ympäristöperusoikeus kalastusrajoitusten perusteena

3.1. Johdanto

Perustuslain 20 § 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Mainittu vastuu ei kuulu ainoastaan julkiselle vallalle, vaan se kohdistuu myös yksityisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Jokaisen vastuu ympäristöstä perustuu ajatukseen, jonka mukaan ympäristön ja luonnon suojeluun liittyy arvoja, joita ei voi palauttaa pelkiksi ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Nämä arvot voidaan nähdä joko ilmauksina luonnon itseisarvosta tai kaikille ihmisille kuuluvasta jakamattomasta ja kollektiivisesta oikeudesta ympäristöön. Tällaisen oikeuden subjektina voidaan pitää myös tulevia sukupolvia.⁵⁹ Säännöksen piiriin kuuluvat yhtäältä ympäristön pilaantumisen tai tuhoutumisen estäminen ja toisaalta myös luonnolle suotuisat aktiiviset toimet. Yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta.⁶⁰

PL 20 § 2 momentin mukaan julkisen vallan on lisäksi pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tältä osin kyse on lähinnä lainsäätäjälle ja muille norminantajille asetetusta velvollisuudesta pitää huolta ensinnäkin siitä, että elinympäristömme on siinä määrin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille esimerkiksi sairastumisriskiä. Lainkohdan katsotaan asettavan ympäristön tilalle myös tätä pidemmälle meneviä vaatimuksia. Lisäksi terveellisyyteen kuuluu tietty viihtyisyyden ulottuvuus. Mitä osallisuuteen tulee, PL 20 § 2 momentti merkitsee erityisesti ”perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön

⁵⁹ HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10. Tämä lähtökohta on toistettu lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Ks. esim. PeVL 5/2017 vp, s. 6; PeVL 69/2018 vp, s. 2; PeVL 26/2020 vp, s. 2; PeVL 62/2022 vp, kappale 3; PeVL 64/2022 vp, kappaleet 6–8 ja PeVL 67/2022 vp, kappaleet 3–4.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 66. Ks. myös esim. PeVL 6/2010 vp, s. 2; PeVL 20/2010 vp, s. 2; PeVL 32/2010 vp, s. 8; PeVL 69/2018 vp, s. 3; PeVL 26/2020 vp, s. 2; PeVL 30/2022 vp, kappale 3; PeVL 62/2022 vp, kappale 2; PeVL 64/2022 vp, kappale 6 ja PeVL 67/2022 vp, kappale 3.

kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”⁶¹

Jaksoissa 3.2 ja 3.3 tarkastellaan lähemmin ympäristöperusoikeuden sisältöä ja merkitystä oikeudellisessa tulkinta- ja ratkaisukäytännössä. Tarkastelun pääpaino on perustuslakivaliokunnan ja korkeimpien oikeuksien tulkintalinjoissa, mutta ympäristöperusoikeus pyritään asettamaan myös laajempaan kansainväliseen asiayhteyteensä. Erityinen huomio kiinnitetään selvityksen teeman mukaisesti kalastukseen liittyviin kysymyksiin.

3.2. Jokaisen vastuu ympäristöstä

Vakiintuneen tulkinnan mukaan PL 20 §:n nojalla ei voida asettaa suoraan yksilöön kohdistettavia velvoitteita. Vastuu ympäristöstä toteutetaan näin ollen muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Lainkohdan esitöissä korostuu näkemys, jonka mukaan vastuusäännös olisi lähinnä julistuksenomainen.⁶² Tämä näkyi myös perustuslakivaliokunnan varhaisessa tulkintakäytännössä. Aluksi valiokunnan enemmistö katsoi, että säännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä sen myöskään katsottu muodostavan erillistä perustetta ulottaa esimerkiksi maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita.⁶³

Tämä rajattu tulkinta ei saanut laajempaa kannatusta oikeustieteessä. *Pekka Vihervuori* kyseenalaisti näkemyksen lainkohdan pelkästä ohjeellisuudesta jo vuonna 1998 todeten, että ”[o]ikeudellisesti tyhjiä perusoikeussäännöksiä ei kuitenkaan ole tapana säätää.”⁶⁴ Perustuslakivaliokunnan kanta oli samoin avoin tulkinnoille. Vaikka valiokunta katsoi edellä kuvatulla tavalla, että PL 20 § 1 momentti ei muodosta erillistä perustetta sietämisvelvoitteille, se kuitenkin piti mahdollisena, että ympäristöperusoikeussäännöksellä voi olla perusoikeussäännöstön osana vaikutusta

⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 66–67 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁶² HE 309/1993 vp, s. 66 ja YmVL 2/1994 vp, s. 1.

⁶³ Ks. esim. PeVL 21/1996 vp, s. 2. Valiokunnan vähemmistön mukaan tällainen tulkinta rajasi liiaksi säännöksen merkitystä.

⁶⁴ Vihervuori 1998, s. 245. Ks. myös Kumpula 1998, s. 161–162 ja Kuusiniemi 1998, s. 97–112.

muiden perusoikeuksien tulkintoihin niissä tilanteissa, joissa pyritään löytämään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviä lainsäädäntöratkaisuja.⁶⁵

Tässä yhteydessä on syytä mainita erikseen myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu Vuotos-asiassa, jossa KHO nimenomaisesti totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ”sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.”⁶⁶

Eräänlaisen käännekohdan tältä osin muodostaa perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp koskien hallituksen esitystä konkurssilain muutoksista. Arvioidessaan lakiehdotukseen sisältyneitä säännöksiä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa, perustuslakivaliokunta totesi ensinnäkin, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on sen säätämisaikajankohdan ja silloin esitettyjen PL 20 § 1 momentin julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut.⁶⁷ Valiokunta katsoi samoin, että ehdotettu sääntely oli ongelmallinen muun muassa siksi, että lakiehdotuksen mukainen sääntelyratkaisu olisi estänyt viranomaisesta puuttumasta ympäristölainsäädännön rikkomuksiin konkurssin aikana. Edelleen valiokunta arvioi, että ehdotettu sääntelyratkaisu olisi vaikeuttanut ympäristöhaittojen ehkäisemisen ennalta. Tämä johtui siitä, että ehdotettu sääntely nosti konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja kustannusten kantamisen kynnyksen hyvin korkealle. Sääntelyehdotus rajoitti myös liiaksi haitankärsijöiden oikeussuojaa.⁶⁸ Perustuslakivaliokunta päätyikin lopulta historialliseen ratkaisuun: lakiehdotuksen valtiosääntöiset ongelmat PL 20 §:n kannalta johtivat siihen, että valiokunta katsoi, että lakia ei voida säätää tavallisen lain säätämisympäristössä, jollei lakiehdotuksen säännöksiä konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta poisteta esityksestä.⁶⁹

Tuomas Ojanen on kuvaavasti todennut, että ”[v]iimeistään tämän lausunnon jälkeen on syytä lopettaa perustuslain 20 §:n julistuksenomaisuuteen viittaavien esitöiden

⁶⁵ Ks. esim. PeVL 21/1996 vp, s. 2; PeVL 38/1998 vp, s. 3; PeVL 6/2010 vp, s. 2; PeVL 44/2010 vp, s. 4.

⁶⁶ KHO 2002:86.

⁶⁷ PeVL 69/2018 vp, s. 2

⁶⁸ PeVL 69/2018 vp, s. 4–5.

⁶⁹ PeVL 69/2018 vp, s. 5–6.

toistaminen, koska niin ratkaisevasti ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on vahvistunut lausunnon PeVL 69/2018 vp myötä.”⁷⁰

Kootusti voidaan siis todeta, että ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään on tullut mukaan selkeä ekologinen elementti. Muita oikeuksia ei voida siten enää toteuttaa esimerkiksi harjoittamalla esimerkiksi sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Kyse ei ole pelkästään kansallisesta valtiosääntöoikeudellisesta kehityksestä, vaan suomalainen ajattelu kiinnittyy myös vahvasti kansainväliseen keskusteluun ihmisen luontosuhteen uudelleen määrittelystä.⁷¹

3.3. Jokaisen oikeus osallistua elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon

Suomen perustuslaki korostaa monella tavalla ihmisten osallisuuden merkitystä yhteiskunnassa. PL 2 § 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen on olennainen osa kansanvaltaa ja sitä kautta myös valtiojärjestyksen perusteita. PL 14 § 4 momentissa säädetään puolestaan, että julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeus rakentuu samoin osallisuuden ajatukselle ja säännöksellä on läheinen yhteys PL 2 § 2 momenttiin.⁷² PL 20 § 2 momentissa säädetään, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöiden mukaan säännös merkitsee ”perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”⁷³

Osallistumisen merkitys nousi esiin jo Rio de Janeiron vuoden 1992 ympäristö- ja kehityskokouksessa, jossa osallisuus nostettiin yhdeksi kokouksessa hyväksytyistä

⁷⁰ Ojanen 2020, s. 289.

⁷¹ Pirjatanniemi 2005, s. 58–66.

⁷² HE 1/1998 vp, s. 74; PeVL 15/2004 vp, s. 3; PeVL 29/2020 vp, s. 2 ja PeVL 67/2022 vp, kappale 5.

⁷³ HE 309/1993 vp, s. 67. Ks. myös PeVL 38/1998 vp, s. 2.

periaatteista. Rio de Janeiron julistuksen 10 periaatteessa todetaan, että ympäristökysymyksiä hoidetaan parhaiten siten, että kaikki kansalaiset osallistuvat niihin sopivalla tasolla.⁷⁴ Osallistumisoikeuksien kannalta keskeisin kansainvälinen sopimus on vuonna 1998 solmittu ns. Århusin yleissopimus. Sopimuksen mukaan kukin ”sopimuspuoli pyrkii edistämään sitä, että yleisö voi osallistua tehokkaasti, sopivassa vaiheessa ja vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia sellaisten viranomaisten vastuulla olevien viranomaismääräysten ja muiden yleisesti sovellettävien oikeudellisesti sitovien sääntöjen laatimiseen, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.” Tämä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan sellaisia määräaikoja, että yleisön tehokas osallistuminen voidaan varmistaa ja että säännösluonnokset ovat julkisesti saatavilla. Lisäksi yleisöllä on oltava mahdollisuus esittää asiasta huomautuksensa joko suoraan tai edustuksellisten neuvoo-antavien elinten välityksellä.⁷⁵

Luonnonvarojen kestävä käyttö ja käyttöön kohdistuvat mahdolliset rajoitukset korostavat osallisuuden merkitystä.⁷⁶ Osallistumismenettelyt kasvattavat päätöksenteossa tarvittavaa tietopohjaa ja ne ovat omiaan johtamaan paremmin harkittuihin ja perusteltuihin ratkaisuihin. Luonnonvarojen hyödyntämiseen ja suojeluun liittyy toisinaan myös vaikeita arvoratkaisuja, joiden legitimitetti on sidoksissa siihen, ketkä asian valmisteluun ja päätöksentekoon ovat saaneet vaikuttaa.⁷⁷

3.4. Ympäristöperusoikeuden kansainväliset ulottuvuudet

Ympäristöongelmat eivät tunnista valtioiden rajoja. Ympäristökysymyksissä paikallinen, kansallinen ja kansainvälinen nivoutuvat toisiinsa. Tämä näkyy myös ympäristöä ja luonnonvaroja sääntelevissä oikeusnormeissa.⁷⁸ Kansallisen oikeuden ohella huomioon on otettava kansainvälinen sääntely. Tämän jakson tavoitteena on

⁷⁴ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil 3-14 June 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), periaate 10.

⁷⁵ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004, 8 artikla.

⁷⁶ Ks. Århusin sopimuksen 1 artikla, jossa osallistumisoikeudet kytketään kestävä kehityksen tavoitteisiin. Ks. myös Albrecht & Viljanen 2022, s. 84.

⁷⁷ Pirjatanniemi 2005, s. 66–71.

⁷⁸ Ks. esim. Määttä 2001, s. 320.

tuoda esiin erityisesti se, millaisia kansainväliseen oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin kiinnittyviä velvoitteita Suomella on kalastukseen liittyen.

Perustuslakiin kirjattu jokaisen vastuu ympäristöstä ja sen monimuotoisuudesta muodostaa osan laajempaa kansainvälistä keskustelua oikeudesta ympäristöön.⁷⁹ Keskustelun taustalla vaikuttaa erityisesti kansainvälinen vuoden 1972 Tukholman ympäristökonferenssi, jossa hyväksytty julistus korosti ihmisen erityistä vastuuta luonnonvaraisista eläimistä ja niiden elinympäristöstä. Julistuksessa tuotiin samoin esiin tarve tehdä kansainvälistä yhteistyötä ympäristön ja luonnon tehokkaaksi suojelemiseksi.⁸⁰ Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyssä julistuksessa valtioiden välinen yhteistyö luonnonvarojen suojelemiseksi nostettiin samoin yhdeksi keskeiseksi kestävän kehityksen periaatteeksi.⁸¹ Sekä Tukholmassa että Rio de Janeirossa ympäristön- ja luonnonsuojelu liitettiin selvästi myös tulevien sukupolvien tarpeisiin: luonnonvaroja tulee käyttää hyväksi siten, että myös tulevat sukupolvet voivat niitä tarvitessaan hyödyntää.

Edellä mainittujen julistusten sisältämät periaatteet kestävistä luonnonvarojen käytöstä ovat sittemmin löytäneet tiensä oikeudellisesti sitoviin sopimuksiin. Tässä yhteydessä keskeisimpiä ovat biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus,⁸² Yhdistyneiden kansakuntien (YK) merioikeusyleissopimus,⁸³ edellistä täsmentävä ns. YK:n kalakantasopimus⁸⁴ ja yleissopimus lohen suojelusta Pohjois-Atlantilla.⁸⁵

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus on luonnon ja luonnonvarojen suojelua koskeva yleissopimus, joka korostaa muun muassa luonnon ja sen osien kestävää käyttöä. YK:n merioikeusyleissopimuksen 61 artikla sisältää saman ajatuksen: sen mukaan rantavaltioiden tulee hyödyntää elollisia luonnonvaroja kestäväällä tavalla. Merioikeusyleissopimuksen 66 artiklassa asetetaan puolestaan

⁷⁹ Ks. HE 309/1993 vp, s. 20.

⁸⁰ Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5-16 June 1972, A/CONF.48/14/Rev.1, periaatteet 4 ja 24.

⁸¹ Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil 3-14 June 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), periaate 7.

⁸² Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994.

⁸³ Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus, SopS 50/1996.

⁸⁴ Sopimus hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta (ns. YK:n kalakantasopimus, SopS 81/2003. Kestävän käytön osalta, ks. artikla 2.

⁸⁵ Yleissopimus lohen suojelusta Pohjois-Atlantilla, SopS 32/1984.

erityisiä suojeluvelvoitteita valtioille, joiden alueella anadromiset vaelluskalakannat⁸⁶ lisääntyvät. Kalakantasopimuksella pyritään edelleen varmistamaan hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen pitkäaikainen säilyttäminen ja kestävä käyttö. Yllä mainittu lohensuojelusopimus sisältää puolestaan määräyksiä Pohjois-Atlantin lohensuojelujärjestön eli NASCO:n toimivaltuuksista ja tehtävistä. NASCO:n jäsenenä Suomi ja Norja ovat sitoutuneet noudattamaan järjestön suosituksia ja suuntaviivoja.⁸⁷

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista perehtyä yllä mainittujen kansainvälisten sopimusten yksityiskohtiin.⁸⁸ Joitakin niihin sisältyviä yleisiä periaatteita on kuitenkin syytä nostaa esiin. Kuten edellä on jo tullut ilmi, kansainväliset sopimukset korostavat kalavarojen kestävästä käytöstä. Valtioiden välistä yhteistyötä pidetään samoin erittäin tärkeänä ja kalakantasopimuksen 8 artiklaan sisältyy jopa yhteistyövelvoite hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen osalta. Tällainen yhteistyö voidaan hoitaa joko suoraan valtioiden kesken tai sopivien osa-alueellisten tai alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen tai -järjestelyjen kautta. NASCO:n rooli on tässä yhteydessä keskeinen.

Kansainvälisissä sopimuksissa painotetaan niin ikään parhaan saatavilla olevan tiedon ja kalastuksen vaikutusten arvioinnin merkitystä.⁸⁹ Kestävän luonnonvarojen käytön edellytyksenä on myös varovaisen lähestymistavan soveltaminen, josta säädetään erikseen muun muassa kalakantasopimuksen 6 artiklassa. Sen 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. Jos kalakantoja koskeva tieto on epävarmaa, valtioiden on oltava erityisen varovaisia. Riittävän tieteellisen tiedon puute ei kalakantasopimuksen mukaan riitä syyksi siirtää

⁸⁶ Anadromiset vaelluskalat, kuten esimerkiksi lohi, elävät suurimman osan elämästään merivedessä, mutta ne kutevat makeassa vedessä.

⁸⁷ Suomi liittyi NASCO:n jäseneksi jo ennen liittymistään Euroopan unioniin. EU:n yhteisen kalatalouspolitiikan mukaisesti EU on NASCO:n jäsen ja käyttää päätösvaltaa järjestössä. EU:n kalastuspolitiikka keskittyy meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen. Meren elolliset luonnonvarat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas makean veden elolliset luonnonvarat kuuluvat jaettuun toimivaltaan. NASCO:n jäsenenä EU kuitenkin edellyttää, että lohenkalastusta säädellään siten, että säätelyn tavoitteet ovat yhteensopivia Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden kanssa. EU:n yhteisestä kalastuspolitiikasta, ks. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL) C 202, 7.6.2016, p. 1–388, 3, 4 ja 38–43 artiklat.

⁸⁸ Ks. lähemmin Dahl 2020, s. 160–172.

⁸⁹ Ks. myös Mikkela 2015, s. 342 ja s. 361.

tai jättää toteuttamatta säilyttämis- ja hoitotoimenpiteitä. Varovaisen lähestymistavan soveltaminen edellyttää samoin parhaan mahdollisen saatavilla olevan tieteellisen tiedon hyödyntämistä. Sopimus asettaa valtioille lisäksi velvollisuuden reagoida viipymättä tilanteisiin, jotka uhkaavat kalakantojen kestävyyttä.⁹⁰

Luonnon monimuotoisuuden sääntelyssä varovaisuusperiaate on ylipäätään keskeinen lähtökohta. Perusteluksi tällaiselle ennaltaehkäisevälle asennoitumiselle on esitetty muun muassa se, että luonnon monimuotoisuutta koskevat vahingot, kuten esimerkiksi jonkin lajin häviäminen, voivat olla luonteeltaan peruuttamattomia. Varovainen lähestymistapa korostaa myös ympäristökysymysten erityistä ajallisuutta: luonnonvarojen kestävässä käytössä on kyse myös tulevien sukupolvien etujen ja oikeuksien huomioon ottamisesta.⁹¹

Tässä yhteydessä on tärkeää myös huomata, että Suomen ja Norjan välisen Tenojoen kalastussopimuksen 16 artiklan 3 kohdassa määrätään, että käyttöön otettujen toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa ennalta varautumisen periaatteelle on annettava suuri painoarvo.

⁹⁰ *Ibid.* s. 330–331.

⁹¹ Ks. myös Määttä 2001, s. 325–326.

4. Kalastus omaisuuden suojan ja elinkeinonvapauden näkökulmasta

4.1. Omaisuuden suoja ja vapaus harjoittaa elinkeinoa

Perustuslain 15 § 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on suojattu. Omaisuudella tarkoitetaan erilaisia varallisuusarvoisia etuja, joista laajin on omistusoikeus. Se käsittää kaikki ne oikeudet, jotka eivät kuulu jollekin muulle kuin omistajalle jollakin erityisellä perusteella tai jotka eivät ole omistusoikeudesta erotetut. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohde säilyisi koskemattomana haltijallaan.⁹² PL 15 § 2 momentissa puolestaan säädetään, että omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunnan arvioimista hallituksen esityksistä varsin suuri osa on tähdännyt omaisuuden käytön sääntelemiseen tai rajoittamiseen. *Risto Tuomisen* tekemässä tutkimuksessa on tullut ilmi, että yli puolet perustuslakivaliokunnan tarkastelemista esityksistä vuosina 2000–2018 koski nimenomaan näitä teemoja. Tutkimus osoitti, että omaisuuden sääntelyssä on ollut yleensä kyse yksityisten toimijoiden oikeussuhteiden järjestämisestä siten, että yhden yksityisen tahon omaisuuden suoja ei muodostuisi esteeksi toisen yksityisen toimijan yhteiskunnallisesti hyväksyttävän toiminnan toteuttamiselle.⁹³

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään omaksunut yleiset arviointikriteerit sille, milloin omaisuuden suojaan puuttuminen edellyttää perustuslainsäätämisen järjestyksen käyttämistä. Perinteisesti keskeisellä sijalla tässä yhteydessä oli testi, jonka mukaan omistusoikeuden rajoituksista voitiin säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajansa oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.⁹⁴

Omaisuuden suoja koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on kuitenkin perusoikeusudistuksen myötä muuttunut. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuden käyttörajoitusten arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin

⁹² HE 309/1993 vp, s. 62.

⁹³ Tuominen 2018, s. 7.

⁹⁴ HE 309/1993 vp, s. 63. Ks. myös PeVL 13/1989 vp, s. 3 ja PeVL 3/1990 vp, s. 3.

lähtökohtiin kuin ennen mainittua uudistusta.⁹⁵ Yksi keskeinen syy tähän on ympäristöperusoikeus. Perusoikeusuudistuksen jälkeen omaisuudensuojan rajoituksia onkin arvioitu luvussa 2.3 lähemmin esiteltujen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan.⁹⁶

Omaisuudensuoja sisältää näin ollen omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan oikeuden käyttää omaisuuttaan vapaasti. Tätä vapautta voidaan kuitenkin rajoittaa lailla ja muut yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioon ottaen. Keskeinen merkitys on eritoten rajoitusten oikeasuhtaisuudella. Rajoituksen taustalla olevan intressin painoarvo on olennainen tekijä arvioitaessa lähemmin sitä, onko jokin rajoitus oikeasuhtainen. Omaisuuden käyttörajoitusten mahdollinen korvaaminen on myös yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä.⁹⁷ Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta suurempana, jos rajoitteet kohdistuvat varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, kuin jos sääntelyllä olisi välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemaan.⁹⁸

Omaisuudensuoja on kehittynyt lähinnä kansallisissa oikeusjärjestyksissä ja sen asema on ollut Suomessa perinteisesti hyvin vahva. Omaisuudensuojan perinteistä asemaa on kutsuttu jopa ylikorostuneeksi.⁹⁹ Kansainvälisessä oikeudessa omistusoikeus on tunnustettu, mutta sen asema on ollut jossain määrin kiistanalainen. Tästä esimerkkinä voidaan mainita muun muassa se, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei sisällytetty omaisuudensuojaa koskevaa artiklaa, joskin sellainen sisältyy EIS:n 1. lisäpöytäkirjaan.¹⁰⁰ Sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään puolestaan, että nämä määräykset eivät saa heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka

⁹⁵ Ks. esim. PeVL 6/2010 vp, s. 2; PeVL 8/2017 vp, s. 6 ja PeVL 19/2021 vp, kappale 7.

⁹⁶ PeVL 5/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 19/2021 vp, kappale 7.

⁹⁷ PeVL 6/2010 vp, s. 3–4.

⁹⁸ PeVL 55/2018 vp, s. 3; PeVL 19/2021 vp, kappale 9.

⁹⁹ Länsineva 2002, s. 43–53.

¹⁰⁰ Ks. lähemmin Pellonpää 2020, s. 610.

ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.¹⁰¹

Perustuslain 18 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Säännös vahvistaa myös yrittämisen vapauden periaatteen. Toimeentulon hankkimisen vapaus on tietenkin tosiasiallisesti rajoitettua monin tavoin. Tämän lisäksi lainsäädäntöön sisältyy erilaisia rajoituksia eri ammattien tai elinkeinojen sääntelyyn liittyen.¹⁰² Tässä yhteydessä voidaan samoin mainita, että toisin kuin omaisuudensuojaa, EIS:ssa tai sen lisäpöytäkirjoissa ei mainita suoraan elinkeinovapautta suojattavana ihmisoikeutena. Oikeus työhön on sen sijaan turvattu monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 6 artiklassa määrätään esimerkiksi, että yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet myös ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi.

Viimeaikainen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että yritysten ja elinkeinon harjoittajien voidaan edellyttää sopeuttavan toimintaansa ympäristön suojelemiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 55/2018 vp koskien hiilen energiakäytön kieltämistä muodostaa tässä suhteessa tärkeän merkkipaalun. Kielto sinänsä on jo merkittävä rajoitus. Lausunnon mukaan ympäristöperusoikeudesta johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua myöskään oikeutta saada korvausta siitä, että laitosta ei voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädetyjä energiantuotannon vaatimuksia ja rajoituksia. Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että lausuntokäytännössä on annettu merkitystä sille seikalle, että yritykset ja yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi edellyttää, että elinkeinotoimintaa sääntelevä lainsäädäntö pysyy muuttumattomana.¹⁰³

¹⁰¹ Pellonpää 2020, s. 618–620.

¹⁰² HE 309/1993 vp, s. 67.

¹⁰³ PeVL 55/2018 vp, s. 3; ks. myös PeVL 32/2010 vp, s. 7.

4.2. Kalastusrajoitusten lähtökohdat

Kalastusoikeuden omaisuudensuojasta ja siihen liittyvistä rajoituksista on olemassa runsaasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa myös kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii puolestaan perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Vesialueen omistukseen liittyvä kalastusoikeus on siten perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen. Tällä on lähtökohtaisesti oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito.¹⁰⁴

Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella.¹⁰⁵ Kalastusoikeus on omaisuuslajina epätavallinen, sillä ennen saaliiksi päätymistään kalat ovat niin sanottuja isännättömiä esineitä, joihin kalastusoikeuden tai kalastamiseen oikeuttavan luvan haltijalla on mahdollisuus saada omistusoikeus valtauksen kaltaisella saannolla. Vesialueen omistajalla ei siten ole omistusoikeutta alueella kulloinkin vapaana uiviin kaloihin. Perustuslakivaliokunta on kuvannut vesistöissä vapaasti liikkuvaa kalakantaa valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuvaksi varallisuusarvoiseksi objektiksi, minkä takia vesialueen omistamisen kautta siihen syntyvä kalastusoikeus on edellä kuvatulla tavalla erityislaatuinen omaisuudenlaji.¹⁰⁶

Edellä luvussa 2.1 käsitelty kalastuslain 6 §:ssä mainittu erityisperusteinen kalastusetuus on syytä mainita tässä yhteydessä erikseen. Kuten aiemmin on jo tuotu esiin, etuudella tarkoitetaan muulle kuin vesialueen omistajalle kuuluvaa kalastusoikeutta, joka yleensä liittyy jonkin toisen kiinteistön omistukseen. Tällainen erityisperusteinen kalastusetuus nauttii myös omaisuudensuojaa. Tällaisen etuuden

¹⁰⁴ Ks. esim. PeVL 8/1996 vp, s. 1; PeVL 8/2012 vp, s. 2; PeVL 5/2017 vp, s. 4.

¹⁰⁵ Ks. esim. PeVL 5/1981 vp, s. 3; PeVL 5/2017 vp, s. 4, PeVL 44/2016 vp, s. 2 ja PeVL 58/2014 vp, s. 3 ja PeVL 12/2024 vp, kappale 10.

¹⁰⁶ HE 309/2018 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 8/1996 vp, s. 3; PeVL 5/2017 vp, s. 4.

tulee perustua joko ylimuistaiseen nautintaan tai kiinteistön on pitänyt saada se muulla laillisella perusteella.¹⁰⁷ Erityisen kalastusoikeuden sisältö ja laajuus on puolestaan sellainen kuin se on ylimuistoisella nautinnalla tai muulla laillisella perusteella saatu. Ne on siten tutkittava ja ratkaistava erikseen.¹⁰⁸

Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu.¹⁰⁹

Kalastus muodostaa myös elinkeinon ja siten siihen kohdistettuja rajoituksia on syytä tarkastella PL 18 § 1 momentissa turvatus elinkeinonvapauden kannalta. Ensinnä voidaan todeta, että vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta ammatin, työn tai elinkeinon harjoittamiseen muodostaa rajoituksen elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on näin ollen pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta se on kuitenkin katsonut elinkeinonvapauden luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Perustuslakivaliokunnan mukaan luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinonvapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, tämän lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Mitä sääntelyn sisältöön tulee, perustuslakivaliokunta on korostanut, että säännösten luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä tulee antaa riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta. Tässä yhteydessä merkitystä on annettu muun muassa sille, määräytyvätkö viranomaisen toimivaltuudet sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaan. Toimilupaan liitettävien mahdollisten ehtojen tulee samoin perustua täsmällisiin lain säännöksiin.¹¹⁰

Tässä yhteydessä on keskeistä huomata, että kalastuslain 10 luvussa säädetään erikseen kaupallisesta kalastuksesta ja kaupalliseksi kalastajaksi rekisteröitymisestä. Kalastuslain 87 §:n mukaan kaupalliseksi kalastajaksi voi rekisteröityä luonnollinen

¹⁰⁷ Karvinen 2008, s. 120.

¹⁰⁸ *Ibid.* s. 129. Erityisperusteisten kalastusoikeuksien vahvistamisesta vesipiirirajankäynneissä Pohjois-Lapissa, ks. lähemmin Joonas 2011, s. 88–202.

¹⁰⁹ PeVL 30/1993 vp, s. 2; PeVL 29/2004 vp, s. 2 ja PeVL 27/2022 vp, kappale 3. Vrt. kuitenkin Joonas 2011, s. 78–88.

¹¹⁰ PeVL 13/2014 vp, s. 2 ja PeVL 8/2012 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 94/2022 vp, kappaleet 5–6.

henkilö tai oikeushenkilö, jonka asuinpaikka tai kotipaikka sijaitsee Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella ja joka kalastaa Suomen alueella tai talousvyöhykkeellä taikka niillä vesillä, joissa EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan lainsäädännön perusteella saa kalastaa. Kaupalliset kalastajat on laissa luokiteltu kalastuslain 88 §:ssä kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat päätoimiset kalastajat, joiden toimeentulo muodostuu pääasiassa kalastuksesta. Toiseen ryhmään kuuluvat puolestaan sivutoimiset kalastajat, joiden kalastustulot ovat vähäisempiä ja satunnaisia.¹¹¹

Perustuslakivaliokunta katsoi, että kalastajien jaottelua ryhmiin voidaan pitää perusteltuna, jotta kalastajien oikeudet ja velvollisuudet voidaan jakaa oikeudenmukaisella tavalla sen mukaan, onko kaupallinen kalastus päätoimista vai sivutoimista. Perustuslakivaliokunnan mukaan elinkeinotoiminnan harjoittamisen intensiteettiä voitiin siis tässä asiayhteydessä pitää sellaisena hyväksyttävänä perusteena, joka oikeuttaa erottelun.¹¹² Perustuslakivaliokunta on aiemmin kuitenkin todennut, että ammattikalastajien erityiskohtelulla ei saa tehdä tyhjäksi muiden kalastusoikeuksia.¹¹³ Rekisteröintivelvollisuutta valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen rinnastettavana, mutta ei nähnyt velvollisuudessa ongelmia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.¹¹⁴

Kaupalliseksi kalastajaksi hakeutumalla voi saada parempia pyyntioikeuksia kuin muut kalastajat. Kaupallisille kalastajille on annettu etusija myös muun muassa vesialueiden vuokrauksessa ja tietyt tehokkaammat pyydykset on sallittu ainoastaan kaupallisille kalastajille. Saaliin ensimyynti on sallittua muille kuin kaupallisille kalastajille vain satunnaisesti ja suoraan kuluttajalle. Lisäksi myytävien saalismäärien tulee tällöin olla vähäisiä.

Elinkeinonharjoittamisen osalta voidaan lisäksi mainita, että perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa kalastuskiintiöistä, että ne merkitsevät huomattavaa rajoitusta kalastusta elinkeinonaan harjoittavien elinkeinon laajuudelle. Tämänkaltaiset määrälliset rajoitukset voivat periaatteessa olla ongelmallisia elinkeinonvapauden

¹¹¹ Erottelun perusteeksi on esitetty se, että kaupallisten kalastajien joukko on hyvin heterogeeninen, eikä kaikkiin kaupallisiin kalastajiin ole tarkoituksenmukaista kohdentaa yhdenmukaisia velvollisuuksia ja oikeuksia. Ks. HE 192/2014 vp, s. 78.

¹¹² PeVL 58/2014 vp, s. 4–5.

¹¹³ PeVL 14/2010 vp, s. 3.

¹¹⁴ PeVL 58/2014 vp, s. 4–5.

kannalta.¹¹⁵ Toisaalta kalastuselinkeinolle on luonteenomaista sellaiset rajoitukset, joiden taustalla on kalastuksen pitkän aikavälin kestävyiden turvaaminen ja samalla myös esimerkiksi kaupallisen kalastuksen toimintaedellytysten varmistaminen.¹¹⁶

Lopuksi on vielä syytä mainita kysymys omaisuuden käyttörajoituksen korvaamisesta. Valtiosääntöoikeudellisesti sitä voidaan luonnehtia yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi seikaksi, joka otetaan huomioon selvitetessä, meneekö jokin käyttöoikeuden rajoitus omaisuudensuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.¹¹⁷ Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että PL 15 § 1 momentin säännöksestä ei voida johtaa vaatimusta korvata mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta. Perustuslaki ei sinänsä estä käyttörajoitusten merkittäväkään korvausta, kunhan korvausten määrä ei nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kärsii suojelusta aiheutuvien korvausten kasvaessa.¹¹⁸

4.3. Ympäristöperusoikeuden suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen

Kuten edellä luvussa 2.3.3 on jo todettu, perusoikeusjärjestelmän sisällä on identifioitu pysyviä jännitepotentiaaleja joidenkin oikeuksien välillä. Yksi näistä on ympäristöperusoikeuden suhde omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ympäristöperusoikeussäännös on otettu huomioon ennen kaikkea muita oikeuksia rajaavana tekijänä.¹¹⁹ Tilanteen mukaan perusoikeuksien kollisiotilanteet voivat ratketa myös ympäristön ja luonnonarvojen hyväksi.¹²⁰ Olennaista tässä yhteydessä on erityisesti se, että perustuslakivaliokunta on monesti korostanut, että omaisuuden käyttörajoitusten

¹¹⁵ PeVL 44/2016 vp, s. 3 ja 31/2006 vp, s. 3.

¹¹⁶ PeVL 44/2016 vp, s. 3; ks. myös PeVL 6/2001, s. 5.

¹¹⁷ PeVL 38/1998 vp, s. 3.

¹¹⁸ PeVL 20/2010 vp, s. 4; PeVL 6/2010, s. 4.

¹¹⁹ Ks. PeVL 47/1998 vp, s. 2, PeVL 5/2000 vp, s. 2 ja PeVL 15/2003 vp, s. 2.

¹²⁰ Ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 3–4.

arviointi ei enää kaikilta osin perustu samoihin lähtökohtiin kuin ennen perusoikeusuudistusta.¹²¹

Punnitessaan omaisuudensuojan rajoituksia suhteessa ympäristövastuusäännökseen perustuslakivaliokunta on yhtäältä todennut, että PL 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita, eikä se muodosta erillistä perustaa kohdistaa esimerkiksi maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta ympäristövastuusäännöksellä ja omaisuudensuojalla – sekä myös elinkeinonvapaudella – voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin niissä yhteyksissä, joissa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin ratkaisuihin.¹²² Kun perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden käyttörajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, se on antanut erityistä painoa PL 20 §:ään kiinnittyville perusteluille.¹²³ Samalla on huomionarvoista, että omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamisen riittämätön huomioon ottaminen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä voinut muodostua myös säätämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi.¹²⁴

Kuten edellä luvussa 4.2 on jo tuotu esiin, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan vesialueen omistusoikeus kattaa kalastusoikeuden ja kalastusoikeus nauttii puolestaan perustuslain takaamaa omaisuudensuojaa. Viimeaikaisessa käytännössään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt kuitenkin erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvetoisiin. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusaikoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä oleviksi tavoiksi suojella kalakantoja.¹²⁵ Kootusti voidaan tässä todeta, että lainsäädäntö ei nykyään tunnusta rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta, vaan kalastusoikeus on voimassa kalastuslain 5 §:n mukaisesti sellaisena, millaiseksi se kalastuslain ja muun muassa

¹²¹ PeVL 8/2017 vp, s. 6. Ks. myös PeVL 6/2010 vp, s. 2.

¹²² PeVL 62/2022 vp, kappale 13. Ks. myös PeVL 64/2022 vp, kappale 8; PeVL 67/2022 vp, kappale 8; PeVL 30/2022 vp, kappale 5; PeVL 26/2020 vp, s. 2; PeVL 69/2018 vp, s. 3; PeVL 55/2018 vp, s. 3; PeVL 10/2014 vp, s. 4; PeVL 20/2010 vp, s. 2; PeVL 6/2010 vp, s. 2; PeVL 38/1998 vp, s. 3 ja PeVL 21/1996 vp, s. 2.

¹²³ PeVL 67/2022 vp, kappale 8; PeVL 62/2022 vp, kappale 13; PeVL 30/2022 vp, kappaleet 3 ja 5; PeVL 26/2020 vp, s. 2; PeVL 69/2018 vp, s. 3; PeVL 55/2018 vp, s. 3–4; PeVL 10/2014 vp, s. 4; PeVL 36/2013 vp, s. 2; ja PeVL 6/2010 vp, s. 3.

¹²⁴ PeVL 62/2022 vp, kappale 13; PeVL 67/2022 vp, kappale 8; PeVL 64/2022 vp, kappale 8; PeVL 30/2022 vp, kappale 5; PeVL 69/2018 vp, s. 5.

¹²⁵ PeVL 5/2017 vp, s. 5–6; PeVL 58/2014 vp, s. 2 ja PeVL 14/2010 vp, s. 3.

sen 6 luvun kalastusrajoitukset sisältävän järjestelmän kautta muodostuu. Tämä on omiaan korostamaan PL 20 §:n mukaisesti sitä, että julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös suoranainen vastuu huolehtia luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusta koskevilla rajoituksilla.¹²⁶

¹²⁶ PeVL 5/2017 vp, s. 5–6.

5. Saamelaisten oikeus kulttuuriin ja kulttuuri-itsehallintoon

5.1. Saamelaisten oikeudet perustuslaissa ja alkuperäiskansaoikeudessa

5.1.1. Saamelaisten valtiosääntöoikeudellinen asema

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana¹²⁷ on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännös vahvistaa saamelaisten aseman maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.¹²⁸ Koska kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus kehittyy jatkuvasti, myös saamelaisten perustuslaillinen suoja elää ajassa.¹²⁹ Tässä luvussa keskitytään perustuslain saamelaisille tarjoamaan suojaan. Seuraavassa luvussa 5.1.2 tarkastellaan puolestaan kansainvälistä alkuperäiskansaoikeutta, jota vasten perustuslain säännöksiä on tulkittava.

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettu kulttuurin käsite ymmärretään laajasti. Säännöksen esitöiden mukaan käsite ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se turvaa laajemmin vähemmistöjen kulttuurimuotoja.¹³⁰ Saamelaisten kulttuurimuotoon lukeutuvat ensinnäkin saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys.¹³¹ Kulttuuriperusoikeuden soveltamispiiriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot.¹³² Oikeuskirjallisuudessa on tuotu myös esiin, että esimerkiksi moottorikelkkojen, -veneiden tai mönkijöiden käyttäminen perinteisen elinkeinon harjoittamisessa ei poista sen nauttimaa suojaa.¹³³ Kyseisen kannan on

¹²⁷ Kansainvälisessä oikeudessa ei ole yleisesti hyväksyttyä muodollista määritelmää alkuperäiskansasta tai siihen kuuluvasta henkilöstä. Laajasti hyväksytyn näkemyksen mukaan alkuperäiskansan jäseneksi katsotaan henkilö, joka katsoo kuuluvansa alkuperäiskansaansa (subjektiivinen itseidentifikaatio) ja jonka alkuperäiskansa on hyväksynyt kuuluvaksi kyseiseen kansaan (objektiivinen itseidentifikaatio). Ks. lähemmin HE 264/2014 vp, jossa viitataan tältä osin YK:n erityisraportoiija Jose R. Martinez Robon laajasti hyväksytyihin näkemyksiin, HE 264/2014 vp, s. 24.

¹²⁸ HE 309/1993 vp, s. 65.

¹²⁹ Heinämäki 2021a, s. 12.

¹³⁰ HE 309/1993 vp, s. 65.

¹³¹ HE 309/1993 vp, s. 65. Ks. esim. PeVL 3/1990 vp, s. 2 ja PeVL 8/1993 vp, s. 2.

¹³² Ks. PeVL 12/2024 vp, s. 6; PeVL 5/2017 vp, s. 6; PeVL 1/2016 vp, s. 4 ja PeVL 38/2004 vp, s. 4.

¹³³ Heinämäki *et al.*, 2017 s. 24.

vahvistanut myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea.¹³⁴

Kulttuuriperusoikeuden tarkoituksena on turvata vähemmistöryhmien omaperäisen kulttuurin säilyminen.¹³⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että saamelaisia koskevien perusoikeuksien tarkoituksena on tosiasiallisen tasa-arvon luominen sekä edellytysten varmistaminen alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle ja kehittymiselle nykyajassa ja tulevaisuudessa.¹³⁶

Kulttuuriperusoikeudella on liittymäkohtia myös PL 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdessä mainitun yleisen turvaamisvelvoitteen kanssa PL 17 §:n 3 momentti velvoittaa siten julkista valtaa sallimaan saamelaisten oman kielen ja kulttuurin kehittämisen ja lisäksi se edellyttää valtion aktiivisesti tukevan saamelaisia erilaisin toimenpitein.¹³⁷

Perustuslain 17 § 3 momentin säännöstä täydentää PL 121 §:n 4 momentti, jonka mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten itsehallintoa koskevien säännösten päätavoitteena on ollut luoda saamelaisille perustuslain turvaama hallinnollispoliittinen asema, jonka avulla he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevaan päätöksentekoon. Toteutuessaan tavoitteen katsottiin edistävän saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan.¹³⁸ Kulttuuri-itsehallinnon käsite on sisällöllisesti sidottu kulttuuriperusoikeuteen, joka jo itsessään sisältää ajatuksen siitä, että saamelaisten tulee saada aiempaa enemmän itse määrätä kieltään ja kulttuuriaan koskevista asioista ja ohjata niiden kehitystä.¹³⁹ Saamelaisten itsehallinto on tarkoitettu luonteeltaan dynaamiseksi prosessiksi, jota saamelaiset voivat itse kehittää.¹⁴⁰ Saamelaisten itsehallintoa lähemmin tutkineen *Juha Guttormin* mukaan itsehallinnolle

¹³⁴ Ihmisoikeuskomitea, Ilmari Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus nro 511/1992, CCPR/C/52/D/511/1992, kohta 9.3; Mahuika ja muut v. uusi Seelanti, 27.10.2000, valitus nro 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993, kohta 9.4.

¹³⁵ HE 309/1993 vp, s. 25.

¹³⁶ Heinämäki *et al.* 2017, s. 23–24.

¹³⁷ HE 309/1993 vp, s. 65.

¹³⁸ HE 248/1994 vp, s. 14.

¹³⁹ HE 248/1994 vp, s. 17.

¹⁴⁰ HE 248/1994 vp, s. 14.

oli tarkoitus luoda vähitellen aineellista sisältöä, erityisesti saamelaiskäräjistä annettua lakia (974/1995) kehittämällä.¹⁴¹

Saamelaisten oikeuksiin kiinteästi liittyvä perusoikeussäännös on myös aiemmin luvussa 2 tarkasteltu PL 20 §. Ympäristöperusoikeus on erityisen merkittävä saamelaisille heidän perinteisten, ympäristöön liittyvien elinkeinjensa takia.¹⁴²

5.1.2. Saamelaisiin soveltuva kansainvälinen ihmisoikeusnormisto

Kuten luvussa 1.3 on jo todettu, Suomessa voimaansaatetun valtiosopimuksen määräykset on rinnastettava, ja niitä on tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa sovellettava, samalla tavalla kuin Suomen valtiosisäistä lainsäädäntöä.¹⁴³ Edellä mainittu PL 22 §:ään sisältyvä julkisen vallan velvollisuus turvata oikeudet ulottuu myös ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeuksiin.

Kansainvälinen alkuperäiskansaoikeus on kehittynyt osana muuta kansainvälistä oikeutta toisen maailmansodan jälkeen.¹⁴⁴ Oikeudenala on kehittynyt voimakkaasti erityisesti 1980-luvun puolivälistä lähtien. Tätä ennen kansainväliset sopimukset eivät juuri sisältäneet alkuperäiskansoja koskevaa erityissääntelyä, vaan heidän nauttimansa suojele koostui samoista oikeuksista, jotka oli turvattu yksilöille ja vähemmistöille. Alkuperäiskansaoikeus on kehittynyt yhtäältä erinäisten yleismaailmallisten ja alueellisten ihmisoikeusinstrumenttien kautta ja toisaalta näitä tulkitsevien valvontaelinten ja tuomioistuinten soveltamiskäytännössä. Alla käydään lyhyesti läpi tärkeimmät ihmisoikeusinstrumentit. Soveltamiskäytäntöön palataan myöhemmin sopivissa asiayhteyksissä.

Ensimmäinen alkuperäiskansaoikeuksien sopimusoikeudellinen läpimurto oli kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäiskansasopimus nro 169 vuodelta 1989, joka

¹⁴¹ Guttorm 2018, s. 5. Tutkimuksen mukaan näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan saamelaisten itsehallinto on näyttäytynyt lähinnä staattisena järjestelmänä. Guttormin mukaan tätä seikkaa havainnollistaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus.

¹⁴² Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova – Heinämäki 2014, s. 18.

¹⁴³ Valtiosopimusopas, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2021:2, s. 14.

¹⁴⁴ Katso yleisesti alkuperäiskansojen kansainvälisoikeudellisen aseman kehityksestä, Scheinin 2024a ja Koivurova 2013, s. 246–269.

on ainoa alkuperäiskansoja nimenomaisesti koskeva valtiosopimus.¹⁴⁵ Sopimusta voidaan edelleen pitää yhtenä tärkeimmistä alkuperäiskansojen oikeuksia sääntelevistä kansainvälisistä asiakirjoista. Sopimuksen mukaan alkuperäiskansoilla on muun muassa oikeus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon, ja oikeus itse päättää niiden elämään, uskomuksiin, instituutioihin ja henkiseen hyvinvointiin sekä niiden asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavien kehittämistoimien tärkeysjärjestyksestä sekä hallita mahdollisimman laajasti omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.

Suomi ei monista yrityksistä huolimatta ole onnistunut ratifioimaan sopimusta. Ratifioinnin esteeksi ovat muodostuneet erityisesti maa-oikeuksiin ja saamelaismääritelmään liittyvät ongelmat.¹⁴⁶ Samantyyppiset syyt ovat olleet esteenä myös muiden maiden ratifioinnille: toistaiseksi sopimuksen on ratifioinut vain 24 valtiota. Suomi on kuitenkin allekirjoittanut sopimuksen jo vuonna 1989, ja siten julkisen vallan on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän.¹⁴⁷ Lainsäädännössä ja hallinnossa on näin ollen pyrittävä toimimaan sopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti.¹⁴⁸ Sopimuksen tärkeästä asemasta kertoo myös se, että perustuslakivaliokunta on jopa katsonut, ettei sellaisia kalastuslakiin ehdotettuja muutoksia, joilla oli vaikutuksia myös saamelaisten kalastusoikeuksiin, voitu ILO 169 -sopimuksen vastaisina toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.¹⁴⁹ Lisäksi voidaan huomauttaa, että säätämällä saamelaisten oikeuksista perustuslaissa pyrittiin osaltaan sopimuksessa asetettuihin päämääriin.¹⁵⁰

Yhdistyneillä kansakunnilla oli pitkään, ILO 169 -sopimuksen hyväksymiseen johtaneen prosessin rinnalla, tavoitteena saada aikaan alkuperäiskansoja koskeva julistus. Vaikka työ sai alkunsa jo 1980-luvun alkupuolella, hyväksyttiin alkuperäiskansojen oikeuksien julistus monien vaiheiden jälkeen vasta vuonna

¹⁴⁵ Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (nro 169). Suomenkielinen teksti löytyy HE 264/2014 vp liitteestä, s. 68–88. Tämä ei kuitenkaan ole ensimmäinen alkuperäiskansaoikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus, vaan tällainen solmittiin ILO:ssa jo vuonna 1957. Kyseinen ILO 1957 -sopimus oli kuitenkin avoimen assimilationistinen tavoitteessaan sulauttaa alkuperäiskansat sopimusvaltioiden valtaväestöihin.

¹⁴⁶ Ks. tarkemmin Heinämäki *et al.*, 2017.

¹⁴⁷ Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus, SopS 33/1980, artikla 18.

¹⁴⁸ Ks. myös SoVL 11/1990 vp.

¹⁴⁹ PeVL 30/1993 vp, s. 2.

¹⁵⁰ HE 248/1994 vp, s. 14.

2007.¹⁵¹ Julistuksen oikeudelliseen painoarvoon on katsottu vaikuttavan se, että julistus sai YK:n yleiskokouksessa tukea valtaosalta maailman maista, mukaan lukien kaikilta kolmelta saamelaisista asuttavalta Pohjoismaalta.¹⁵² Kyseessä on kuitenkin poliittinen julistus, joka ei itsessään ole oikeudellisesti sitova. Sen sisältämiä periaatteita on sen sijaan pidetty oikeudellisesti sitovina, sillä niiden nähdään pitkälti heijastelevan oikeudellisesti sitovien sopimusten sisältämiä oikeuksia ja periaatteita. Eräiden tutkijoiden mukaan julistus muodostaa jopa osan kansainvälistä tapaoikeutta.¹⁵³ Julistuksen sisällön oikeudellista luonnetta tukee se, että YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimet viittaavat siihen ihmisoikeussopimusten sitovia määräyksiä tulkitessaan. Samoin tekevät kansalliset tuomioistuimet.¹⁵⁴

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös alueellisesti merkittävä pohjoismainen saamelaissopimus, joka tosin on jäänyt luonnosvaiheeseen. Sopimuksen tarkoituksena olisi varmistaa ja vahvistaa saamelaisten oikeudet siten, että saamelaiset voivat säilyttää, harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kieltään ja yhteiskuntaelämänsä mahdollisimman vähäisin valtionrajoista aiheutuvin estein.¹⁵⁵ Sopimusluonnos valmistui kansainvälisen asiantuntijatyöryhmän valmistelemana vuonna 2005, jonka pohjalta käytiin neuvotteluja Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä vuosina 2011–2016. Neuvottelujen tuloksena sopimus saatiin parafoitua vuonna 2017. Sopimuksen mukaan sopimusvaltioiden allekirjoitusta tulee kuitenkin edeltää Saamelaiskäräjien hyväksyntä.¹⁵⁶ Saamelainen parlamentaarinen neuvosto on vuonna toimittanut vuonna 2018 saamelaiskäräjien yhteisen ehdotuksen asioista, joiden osalta neuvottelut tulisi avata uudelleen. Yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan vielä ole päästy.¹⁵⁷

Alueellisen tason sopimuksena voidaan mainita myös Euroopan neuvoston hyväksymä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puitesopimus (SopS 2/1998). Puitesopimuksen 5 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt

¹⁵¹ Ks. esim. Koivurova 2010.

¹⁵² *Ibid.* s. 38.

¹⁵³ Ks. esim. Åhren 2024.

¹⁵⁴ Ks. esim. KHO 2021:83 ja KHO 2023:55.

¹⁵⁵ Pohjoismainen saamelaissopimus, saatavilla osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d> (vierailtu 3.1.2025).

¹⁵⁶ Pohjoismainen saamelaissopimus, 42 artikla.

¹⁵⁷ Saamelaiskäräjien kotisivut, ratifioimattomat ja valmisteilla olevat sopimukset: [Kansainväliset sopimukset | Saamelaiskäräjät \(samediggi.fi\)](#) (vierailtu 3.1.2025).

voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät kuten esimerkiksi uskonnon, kielen, perinnäistavat ja kulttuuriperinnön. Valtioiden on myös pidättäydyttävä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden vastentahtoiseen sulauttamiseen tähtäävistä toimenpiteistä.

Lisäksi Suomen EU-liittymissopimuksen saamelaisia koskevassa kolmannessa lisäpöytäkirjassa tunnustetaan, että Norja, Ruotsi ja Suomi ovat sitoutuneet saamelaisten elinkeinojen, kielen, kulttuurin ja elämäntavan säilyttämiseen ja kehittämiseen ja että saamelaiskulttuuri sekä saamelaiselinkeinot ovat riippuvaisia luontaiselinkeinoista saamelaisten perinteisillä asuinalueilla.¹⁵⁸

Saamelaisten oikeuksien kannalta merkitystä on myös muilla ihmisoikeussopimuksilla. Keskeisessä asemassa ovat erityisesti YK:n yleissopimukset koskien yhtäältä kansalais- ja poliittisia oikeuksia (SopS 8/1976, KP-sopimus) ja toisaalta taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (SopS 6/1976, TSS-sopimus). Merkityksellisiä ovat lisäksi muun muassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991) sekä rotusyrjinnän vastainen sopimus (SopS 3/1970). Näiden sopimusten merkitystä käsitellään jäljempänä relevanteissa asiayhteyksissä.

5.1.3. Elinkeino ja kulttuurin suhteesta

Saamelaisten oikeuksien yhteydessä elinkeino käsitteellä on tavallisesta poikkeava merkitys. Kyse ei toisin sanoen ole tavanomaisesta toimeentulon hankkimiseen tähtäävästä toiminnasta, siten kuin esimerkiksi kalastuslain 10 luvussa säädetään, vaan kulttuurin harjoittamisen kanssa limittäisestä toiminnasta.¹⁵⁹ Perustuslakivaliokunta on lukuisia kertoja vahvistanut, että kalastus on poronhoidon ja metsästyksen ohella saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluva elinkeino.¹⁶⁰ Valiokunta on samoin katsonut, että kulttuuri tulee ymmärtää perusoikeusuudistuksen tapaan, eli se kattaa saamelaisten perinteiset elinkeinot.¹⁶¹ Perustuslakivaliokunta on

¹⁵⁸ Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 3 saamelaisista. Virallinen lehti nro C 241, 29.8.1994 s. 352.

¹⁵⁹ Ks. myös Cambou 2024, s. 60.

¹⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 65; PeVL 3/1990 vp, s. 2–3; PeVL 29/2004 vp, s. 2; PeVL 40/2009 vp, s. 2; PeVL 5/2017 vp, s. 5 ja PeVL 12/2024 vp, kappale 20.

¹⁶¹ PeVL 29/2004 vp, s. 2.

edelleen kiinnittänyt näkemyksensä kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja katsonut, että "saamelaisten kalastukseen liittyvien oikeuksien harjoittaminen" muodostaa osan YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria.¹⁶²

Perinteisten elinkeinojen harjoittamisen rajoittamisen osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ihmisoikeuskomitean soveltamiskäytäntöön viitaten, että KP-sopimuksen 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy.¹⁶³ Kuten edellä on jo todettu, tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on vahvistanut, että saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot.¹⁶⁴ Esimerkiksi vapakalastusta ja siihen liittyvää kalastusmatkailutoimintaa on perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä näin ollen osana saamelaista kalastuskulttuuria.¹⁶⁵

Koska kulttuurin käsite tulee ymmärtää laajasti ja koska alkuperäiskansan kulttuuri ei ole staattinen käsite, vaan sen sisältö voi muuttua ja uudistua, kulttuuriperusoikeuden soveltamisalaan kuuluvan elinkeinonharjoittamisen suojan alaa ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi. Tässä yhteydessä on merkille pantavaa myös se, että saamelaisten kulttuurin sisältö on jo itsemääräämisoikeuden nojallakin ainoastaan saamelaisten määriteltävissä.

Kaikki edellä esitetty johtaa siihen, että yleisellä tasolla on hyvin vaikeaa arvioida, millaiset konkreettiset toimenpiteet loukkaavat oikeutta kulttuuriin. Kysymys on selvitettävä kussakin konkreettisessa tapauksessa erikseen. Tällaiseen johtopäätökseen päädyttiin myös Norjan korkeimman oikeuden ratkaisussa *Fosen*, joka koski tuulivoimanhankkeen vaikutusta saamelaisten poronhoidon edellytyksiin:

Utgangspunktet må etter mitt syn være at det er kulturutøvelsen som er vernet i artikkel 27. Reindriften er som nevnt en form for vernet kulturutøvelse og samtidig en måte å livnære seg på. Økonomien i næringen er derfor relevant i en drøftelse av om det foreligger krenkelse. Betydningen må vurderes konkret i den enkelte sak og må blant annet bero på hvordan økonomien påvirker kulturutøvelsen. Etter mitt syn vil artikkel 27 i alle fall være brutt hvis en reduksjon av beitearealet

¹⁶² PeVL 27/1993 vp, s. 3; PeVL 5/2017 vp, s. 5 ja PeVL 12/2024 vp, kappale 20.

¹⁶³ PeVL 5/2017 vp, s. 5 ja 12/2024 vp, kappale 20.

¹⁶⁴ PeVL 38/2004 vp, s. 4; PeVL 1/2016 vp, s. 4; PeVL 5/2017 vp, s. 6 ja PeVL 12/2024 vp, kappale 20.

¹⁶⁵ PeVL 5/2017 vp, s. 6.

fratar reinerne muligheten til å fortsette med noe som naturlig kan karakteriseres som næringsvirksomhet.¹⁶⁶

5.2. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja ennakkosuostumuksen periaate

5.2.1. Saamelaisten itsemääräämisoikeus

Itsemääräämisoikeutta pidetään yhtenä tärkeimpänä kollektiivisena ihmisoikeutena, ja sen on katsottu olevan edellytys muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Kansainvälisessä oikeudessa itsemääräämisoikeus juontaa juurensa siirtomaiden vapautumiseen johtaneesta kehityksestä ja sitä seuranneesta uusien kansallisvaltioiden perustamisesta. Kansojen oikeus itsemääräämiseen tunnustettiin jo vuonna 1966 hyväksytyissä KP-sopimuksessa ja TSS-sopimuksessa. Itsemääräämisoikeuden periaatteellista merkitystä kuvastaa se, että termi on kirjattu samansisältöisenä molempien sopimusten 1 artiklaan:

1. Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä.
2. Kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia. Missään tapauksessa ei kansalta saa riistää sen omia elinehtoja.
3. Kaikkien tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden, mukaan lukien ne valtiot, jotka ovat vastuussa itsemääräämisoikeutta vailla olevien alueiden ja huoltohallintoalueiden hallinnosta, tulee edistää itsemääräämisoikeuden toteuttamista ja kunnioittaa tätä oikeutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisesti.

¹⁶⁶ HR-2021-1975-S, (sak nr. 20-143891SIV-HRET), (sak nr. 20-143892SIV-HRET) og (sak nr. 20-143893SIV-HRET), kohta 134. Lainatun kohdan epävirallinen suomennos: ”Mielestäni lähtökohtana on oltava, että 27 artiklassa suojellaan kulttuurin harjoittamista. Kuten on jo mainittu, poronhoito on suojeltu kulttuurin harjoittamisen muoto ja samalla se on tapa ansaita elanto. Elinkeinon kannattavuutta koskevat näkökohdat ovat näin ollen merkityksellisiä keskusteltaessa siitä, onko oikeutta kulttuuriin loukattu. Merkitys on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen, ja sen on riipputtava muun muassa siitä, miten taloudellinen kannattavuus vaikuttaa kulttuurin harjoittamiseen. Mielestäni 27 artiklaa on rikottu ainakin silloin, kun laidunalueen pienentäminen vie poronmestajilta mahdollisuuden jatkaa toimintaa, jota voidaan luontevasti luonnehtia elinkeinotoiminnaksi. (Suomennos EP) Tuomio on saatavilla osoitteessa <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/oktober-2021/hr-2021-1975-s.pdf> (vierailtu 3.1.2025).

Viime vuosikymmenten aikana tapahtuneen kansainvälisen oikeuden kehityksen myötä itsemääräämisoikeuden soveltaminen on laajentunut koskemaan myös valtiottomia kansoja, kuten alkuperäiskansoja. Aluksi kansojen itsemääräämisoikeutta koskeva säännös tuotti kuitenkin alkuperäiskansoille sarjan pettymyksiä. Tätä ilmentävät erityisesti KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean ratkaisut tapauksissa *Miqmaq*, *Ominayak* ja *Kitok*. Mainituissa tapauksissa komitea jätti 1 artiklan tutkimatta vedoten siihen, että KP-sopimuksen yksilövalituksia koskevan lisäpöytäkirjan mukaan yksilövalituksia ei voitu tehdä 1 artiklan perusteella, sillä itsemääräämisoikeus koski kansoja, eikä yksilöitä.¹⁶⁷

Yllä mainittu *Ominayak*-tapaus oli kuitenkin alkuperäiskansaoikeuksien kannalta merkittävä. Tapauksessa *Lubicon Lake Band* -niminen alkuperäiskansaryhmä väitti Kanadan sallineen öljyn- ja kaasunporauksen sen perinteisillä alueilla rikkoen näin ryhmän itsemääräämisoikeutta. Vaikka ihmisoikeuskomitea ei tutkinut tapausta 1 artiklan loukkauksena, katsoi se kuitenkin, että käsiteltävänä olleen valituksen sisältö saattoi tarkoittaa KP-sopimuksen 27 artiklan loukkausta. Ihmisoikeuskomitea katsoi tuolloin ensimmäistä kertaa, että valtio oli loukannut alkuperäiskansan oikeutta nauttia kulttuuristaan. Komitea viittasi ratkaisussaan sekä alkuperäiskansan elinkeinojen edellytysten tuhoutumiseen että historiallisiin vääryyksiin. KP-sopimuksen 27 artiklan merkitykseen palataan lähemmin luvussa 5.3.1.

Sittemmin ihmisoikeuskomitea on alkanut soveltaa KP-sopimuksen 1 artiklaa myös suhteessa alkuperäiskansoihin. Kehityksellä on katsottu olevan suora yhteys Kanadan korkeimman oikeuden vuonna 1998 antamaan tuomioon, jossa se totesi, että valtion sisällä voi samanaikaisesti olla useampi itsemääräämisoikeudesta nauttiva kansa.¹⁶⁸ Jo seuraavana vuonna ihmisoikeuskomitea alkoi soveltaa kansojen itsemääräämisoikeutta myös alkuperäiskansoihin.¹⁶⁹ Komitea on siitä lähtien yhä enenevässä määrin myös vaatinut, että valtiot raportoivat määräaikaishavainnoissaan

¹⁶⁷ Scheinin 2024a, s. 32. Ks. myös Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 3.1.

¹⁶⁸ Supreme Court of Canada, Reference Re Secession of Quebec (1998) 2 SCR 217. Saatavilla osoitteessa <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do> (vierailtu 3.1.2025). Ks. myös Scheinin 2024b, s. 40.

¹⁶⁹ Ks. esim. Concluding Observations of the Human Rights Committee on Canada, UN Doc. CCPR/C/79/Add.105 (1999); Concluding Observations of the Human Rights Committee on Mexico, UN Doc. CCPR/C/79/Add.109 (1999); Concluding Observations of the Human Rights Committee on Norway, UN Doc. CCPR/C/79/Add.112 (1999).

alkuperäiskansojen tilanteesta 1 artiklan nojalla.¹⁷⁰ *Leena Heinämäki* on todennut, että kun valtiot, Suomi mukaan lukien, alkoivat tehdä näin, ”ne hiljaisesti osoittivat hyväksyvänsä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden, ainakin sen rajatussa, sisäisen itsehallinnon mukaisessa merkityksessä.”¹⁷¹

Itsemääräämisoikeus jaetaan yhtäältä ulkoiseen ja toisaalta sisäiseen ulottuvuuteen oikeuden aineellisen sisällön jäsentämiseksi. Ulkoiseen ulottuvuuteen kuuluu kansojen oikeus päättää vapaasti omasta poliittisesta asemastaan ja suhteistaan kansainväliseen yhteisöön. Tässä yhteydessä voidaan mainita esimerkiksi saamelaiskäräjälain (974/1995) 6 §, jonka mukaan saamelaiskäräjät edustaa saamelaisia tehtäviinsä kuuluvissa asioissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Itsemääräämisoikeuden ulkoinen ulottuvuus ei kuitenkaan ole ongelmaton. Siihen näet liittyy myös kysymys alkuperäiskansan mahdollisesta halusta irtautua emävaltiosta ja perustaa oma valtio, minkä pelossa monet itsenäiset valtiot ovat olleet pitkään haluttomia tunnustamaan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta.¹⁷² On kuitenkin syytä huomata, että kansainvälinen oikeus mahdollistaa irtautumisen olemassa olevasta valtiosta vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.¹⁷³

Itsemääräämisoikeuden sisäinen ulottuvuus kattaa puolestaan oikeuden kehittää vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oloja.¹⁷⁴ Oikeus osallistua luonnonvarojen käyttöä koskevaan päätöksentekoon muodostaa olennaisen osan tätä sisäistä ulottuvuutta, jota on kutsuttu myös itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuudeksi. *Juha Guttorm* on todennut, että resurssiulottuvuudella on ”hyvin suuri merkitys etenkin alkuperäiskansoille, joiden elämänmuoto nojaa keskeisesti alueensa maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöön ja hyödyntämiseen.”¹⁷⁵ *Heinämäki* puolestaan katsoo, että itsemääräämisoikeus kytkeytyy alkuperäiskansojen kohdalla ”niiden oikeuteen käyttää ja hallita kulttuurinsa

¹⁷⁰ Koivurova 2010, s. 43.

¹⁷¹ Heinämäki *et al.* 2017, s. 26.

¹⁷² Guttorm 2018, s. 53; YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 13 syyskuuta 2007, 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, artikla 3.

¹⁷³ Kansainvälisessä oikeudessa ei vallitse täyttä yksimielisyyttä siitä, millaisissa tilanteissa irtautuminen voi olla oikeutettua, Ks. Xanthaki 2022, s. 90–93.

¹⁷⁴ Guttorm 2018, s. 53.

¹⁷⁵ Guttorm 2018, s. 54.

harjoittamisen kannalta merkityksellisiä perinteisiä alueita ja niillä esiintyviä luonnonvaroja.”¹⁷⁶

Ihmisoikeussopimuksia valvovien elinten soveltamiskäytäntö loi pohjaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sisällyttämiselle myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen. Itsemääräämisoikeus tunnustetaan julistuksen 3 artiklassa, joka eroaa muotoiluiltaan KP- ja TSS-sopimusten yhteisestä 1 artiklasta vain sen suhteen, että julistuksessa puhutaan alkuperäiskansojen, eikä kansojen itsemääräämisoikeudesta. Julistuksen 4 artiklan mukaan itsemääräämisoikeutta käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotehtävien rahoituskeinoihin, mikä korostaa itsemääräämisoikeuden sisäistä ulottuvuutta.¹⁷⁷ Julistus ei sen sijaan vahvista oikeutta irtautua olemassa olevasta valtioista.¹⁷⁸

Alkuperäiskansajulistus sisältää myös erinäisiä itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuutta korostavia säännöksiä.¹⁷⁹ Luonnonvarojen merkitys kansojen itsemääräämisoikeudelle ilmenee selvästi myös YK:n KP- ja TSS-sopimusten yhteisen 1 artiklan 2 kohdasta. ILO 169 -sopimus ei mainitse nimenomaisesti itsemääräämisoikeutta, mutta sen on käytännössä katsottu myöntävän alkuperäiskansoille varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojensa kehittämistä koskevissa asioissa.¹⁸⁰

Itsemääräämisoikeus liittyy myös keskeisesti muiden ihmisoikeuksien toteutumiseen, mikä ilmenee muun muassa ihmisoikeuskomitean yksilövalituksia koskevasta käytännöstä. Yllä mainitussa *Ominayak*-tapauksessa ihmisoikeuskomitea antoi 27 artiklan tulkinnassaan korostuneen merkityksen alkuperäiskansan oikeudelle hallita

¹⁷⁶ Heinämäki 2021b, s. 19.

¹⁷⁷ Oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua siitä, onko alkuperäiskansojen, mukaan lukien saamelaisten, itsemääräämisoikeus alkuperäiskansajulistuksen nojalla eriasteinen kuin muiden kansojen itsemääräämisoikeus YK:n yleissopimusten yhteisen 1 artiklan nojalla. Ks. Guttorm 2018, s. 55–63.

¹⁷⁸ Ks. alkuperäiskansajulistuksen 46 artikla: ”Minkään tässä julistuksessa ei saa tulkita merkitsevän minkään valtion, kansan, ryhmän tai henkilön oikeutta osallistua toimintaan tai suorittaa tekoa, joka on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastainen, eikä tulkita sallivan toimintaa, joka kokonaan tai osittain hajottaisi täysivaltaiten ja itsenäisten valtioiden alueellisen eheyden tai poliittisen yhtenäisyyden tai heikentäisi niitä, eikä kannustavan tällaiseen toimintaan.”

¹⁷⁹ Ks. erityisesti julistuksen artikkelit 26, 28 ja 32. Ks. myös ILO 169 -sopimuksen artikkelit 7.1 ja 15.

¹⁸⁰ Ks. HE 248/1994 vp, s. 10.

oman perinteisen asuinalueensa luonnonvaroja.¹⁸¹ *Mahuika*-tapauksessa komitea tunnusti 1 artiklan tulkinnallisen vaikutuksen suhteessa sopimuksen muihin säännöksiin, etenkin 27 artiklaan.¹⁸² Suomen saamelaisia koskevissa valituksissa *Sanila-Aikio* ja *Näkkäläjärvi* komitea puolestaan tulkitsi sopimuksen 25 ja 27 artiklaa yhdessä 1 artiklan kanssa ja katsoi Suomen loukanneen saamelaisten ”sisäistä itsemääräämisoikeutta” toteamatta kuitenkaan erillistä 1 artiklan loukkausta. Kuten *Martin Scheinin* on todennut, itsemääräämisoikeuden merkitys on näin ollen asteittain vahvistunut taustalla olevasta periaatteesta tulkintaa ohjaavaksi periaatteeksi ja lopulta loukattavissa olevaksi oikeudeksi.¹⁸³

Itsemääräämisoikeus liittyy kiinteästi myös osallistumisoikeuksiin. Heinämäki toteaa, että alkuperäiskansojen todellinen mahdollisuus keskeisesti osallistua ja vaikuttaa niiden perinteisiin elinkeinoihin käyttämiinsä maita ja vesiä koskevaan päätöksentekoon ja hallintaan on KP-sopimuksen toteutumista valvovan ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tärkein aspekti.¹⁸⁴ Seuraavassa luvussa tarkastellaan kyseistä itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta lähemmin.

5.2.2. Viranomaisten neuvotteluelvoite kansainvälisessä ja kansallisessa oikeudessa

5.2.2.1. Ennakkosuostumuksen periaate

Ennakkosuostumuksen periaate (free, prior and informed consent, FPIC) on kirjattu YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja se perustuu alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen sekä yhdenvertaisuuteen.¹⁸⁵ Julistuksen 19 artiklan mukaan valtioiden tulee neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden

¹⁸¹ Scheinin 2024a, s. 32.

¹⁸² *Mahuika* ja muut v. Uusi-Seelanti (valitus No 547/1993), CCPR/C/70/D/547/1993 (HRC 27 October 2000), kohta 9.2. Ks. myös Marie-Hélène Gillot *et al.* v. Ranska (valitus 932/2000), CCPR/C/75/D/932/2000 (HRC 15 July 2002), kohta 13.4.

¹⁸³ Scheinin 2024a, s. 27, 33.

¹⁸⁴ Heinämäki 2021b, s. 12. Ks. esim. Human Rights Committee, Concluding Observations on Sweden, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, paras 38–39; Concluding Observations on Norway, CCPR/C/NOR/CO/7, 25 April 2018, paras 36–37; Concluding Observations on Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 22 August 2013, para. 16.

¹⁸⁵ Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples, 10.8.2018, A/HRC/39/62.

”vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Samansuuntaisesti julistuksen 32.2 artikla velvoittaa valtioita tavoittelemaan alkuperäiskansojen ennakkosuostumusta, ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja. Ennakkosuostumuksen periaate ei pääsääntöisesti tarkoita veto-oikeutta neuvottelujen lopputuloksen suhteen,¹⁸⁶ vaan se koskee ennen kaikkea alkuperäiskansan kanssa käytyjen neuvottelujen laadullisia kriteereitä.¹⁸⁷

YK:n alkuperäiskansojen asiantuntijakomitea (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, EMRIP) on pyrkinyt selventämään kyseisiä kriteereitä periaatetta koskevassa raportissaan.¹⁸⁸ Jotta suostumus olisi vapaa, se ei saa olla seurausta painostuksesta, pakosta, manipuloinnista tai häirinnästä. Alkuperäiskansalla tulee myös olla mahdollisuus vaikuttaa itse menettelyn kulkuun. Kuten *Heinämäki* toteaa, alkuperäiskansalla on oltava neuvotteluissa ”keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa.”¹⁸⁹ Ennakollisuus puolestaan tarkoittaa, että alkuperäiskansoilla tulisi olla mahdollisuus osallistua menettelyyn mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja niin, että keskeisistä yksityiskohdista ei vielä ole päätetty. Alkuperäiskansoille on annettava aikaa tiedon sisäistämiseen sekä sisäiseen päätöksentekoon. Jotta ennakkosuostumus olisi tietoon perustuvaa, sen tulee sisältää kaikki hankkeen kannalta keskeiset tiedot, kuten hankkeen taustalla olevat syyt, sen sosiaaliset, ympäristölliset ja kulttuuriset vaikutukset sekä siihen liittyvät mahdolliset korvaukset. Tiedot on esitettävä alkuperäiskansan ymmärtämällä kielellä ja alkuperäiskansan kulttuuria ja perinteitä kunnioittavalla tavalla.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Poikkeuksena ns. FPIC-plus asiat, joita ovat lähinnä väestönsiirrot (julistuksen 10 artikla) ja vaarallisten jätteiden sijoittaminen alkuperäiskansan maille (julistuksen 29.2 artikla). Ks. Barelli 2018.

¹⁸⁷ Heinämäki 2021b, s. 15.

¹⁸⁸ Human Rights Council, Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples, 10.8.2018, A/HRC/39/62.

¹⁸⁹ Heinämäki 2021b, s. 15.

¹⁹⁰ Human Rights Council, Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples, 10.8.2018, A/HRC/39/62, s. 6–7.

Myös ILO 169 -sopimus edellyttää neuvotteluja alkuperäiskansojen kanssa heitä koskevia asioita käsiteltäessä. Sopimuksen 6 artiklan mukaan hallitusten on asianmukaisella tavalla neuvoteltava alkuperäiskansojen ja erityisesti niiden edustuselinten kanssa aina, kun harkitaan lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla näihin kansoihin välitön vaikutus. Neuvottelut on käytävä vilpittömin mielin ja olosuhteisiin katsoen asianmukaisella tavalla pyrkimyksenä saavuttaa yhteisymmärrys tai hyväksyntä ehdotetuille toimenpiteille. ILO:n asiantuntijakomitea on todennut neuvotteluelveloitetta koskevassa tulkintasuosituksessaan, että neuvottelujen tulee olla aitoa viranomaisten ja alkuperäiskansojen väliseen mielipiteiden vaihtoon ja ymmärtämykseen sekä keskinäiseen kunnioitukseen perustuvaa vuoropuhelua, jolla pyritään aidosti saavuttamaan yhteinen näkemys. Vaikka neuvotteluelveloite ei tarkoita alkuperäiskansan veto-oikeutta, neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen tai alkuperäiskansan hyväksynnän saaminen.¹⁹¹

Niin ikään pohjoismainen saamelaisopimus sisältää ennakkoperiaatetta koskevia määräyksiä. Sopimuksen 17 artiklan mukaan valtio neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa säädettäessä lakeja, tehtäessä päätöksiä sekä ryhdyttäessä muihin toimiin, joilla voi olla erityistä merkitystä saamelaisille. Neuvottelut tulee käydä hyvässä hengessä, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Valtiot ilmoittavat saamelaiskäräjille mahdollisimman pian aloittaessaan työskentelyn tällaisissa asioissa. Määräys korostaa viranomaisten ja saamelaiskäräjien tosiasiallista yhteistyötä ja vastaa siten sisällöltään pitkälti alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklaa.¹⁹²

Alkuperäiskansoja koskevan julistuksen hyväksymisen myötä ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat yhä enemmän alkaneet painottaa ennakkosuostumuksen periaatetta.¹⁹³ Ihmisoikeuskomitea viittasi periaatteeseen ensimmäistä kertaa tapauksessa *Poma Poma*, jossa se katsoi, että osallistumisen päätöksentekoon on oltava tehokasta, mikä edellyttää vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta pelkän konsultoinnin sijaan.¹⁹⁴ Rotusyrjinnän vastainen komitea puolestaan katsoi

¹⁹¹ ILO:n asiantuntijakomitea, General observation 2010/81, Indigenous and tribal peoples, 7.2.2011.

¹⁹² Sopimusta ei ole vielä hyväksytty eikä ratifioitu, ks. edellä luku 5.1.2.

¹⁹³ Oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvöllisyydestä, 23.11.2017, OM 2/551/2017, s. 1.

¹⁹⁴ Ihmisoikeuskomitea, *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.3.2009, kohta 7.6.

Rönnsbacken-ratkaisussaan, että ennakkosuostumusperiaatteen mukaisten menettelyiden laiminlyönti muodostaa yhden syrjinnän muodon.¹⁹⁵

Myös Suomi on saanut moitteita ennakkosuostumusperiaatteen noudattamatta jättämisestä. TSS-komitea katsoi lokakuussa 2024 Suomen loukanneen valittajien TSS-sopimuksen suojaamia oikeuksia, kun valtio ei malminetsintäluvan ja -varauksen myöntämisen yhteydessä ollut hankkinut paikallisilta saamelaisilta poronhoitajilta vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹⁹⁶ Ollakseen periaatteen mukaisia, neuvottelujen olisi muun muassa tullut perustua riippumattomien tahojen toimesta tehtyihin selvityksiin hankkeiden ympäristöllisistä, sosiaalisista ja kulttuurisista vaikutuksista. Komitean kanta periaatteesta kiteytyy seuraavassa kohdassa:

The Committee is of the view that an adequate and effective process of free, prior and informed consent, when the rights of Indigenous Peoples may be affected by projects carried out in their traditional territories, must include not only the sharing of information and the reception of comments from the affected community, but also an interactive and continuous dialogue through Indigenous Peoples' own representative institutions, from the outset and through culturally appropriate procedures, respecting the right of Indigenous Peoples to influence the outcome of decision-making processes affecting them. The Committee also considers that environmental, social and cultural impact studies, conducted by independent and technically competent entities, should be a precondition for a process of consultations aimed at obtaining the free, prior and informed consent.¹⁹⁷

Vaikka sopimusvalvontaelinten ratkaisuja ei pidetä itsessään oikeudellisesti velvoittavina, ne edustavat sopimusten auktoritatiivisia tulkintoja ja ovat siten enemmän kuin suosituksia.¹⁹⁸ On myös syytä huomata, että kansainvälisen oikeuden näkökulmasta neuvotteluelvoite katsotaan osaksi alkuperäiskansojen aineellisoikeudellista suojaa. Esimerkiksi KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinnassa on korostettu alkuperäiskansan tai muun vähemmistön tehokkaan kuulemisen asemaa yhtenä ratkaisevana kriteerinä valtion toimenpiteiden hyväksyttävyyttä arvioidessa.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea, Ågren *et al.* v. Ruotsi, 18.11.2020, YK-asiakirja, CERD/C/102/D/54/2013, kohta 6.7.

¹⁹⁶ TSS-komitea, valitukset 251/2022 ja 289/2022, 8.10.2024. Valittajien lapset valittivat asiasta myös lapsen oikeuksien komiteaan. Komitea katsoi, samoin kuin TSS-komitea, että Suomi oli loukannut valittajien oikeuksia, kun se oli myöntänyt malminetsintäluvan varmistamatta valittajille mahdollisuutta osallistua tehokkaasti neuvotteluihin, joiden olisi pitänyt perustua vaikutusarviointiin. Ks. Lapsen oikeuksien komitea, 7.10.2024, valitus 172/2022.

¹⁹⁷ TSS-komitea, valitukset 251/2022 ja 289/2022, 8.10.2024, kohta 14.6.

¹⁹⁸ Ks. esim. Scheinin 2007.

¹⁹⁹ Ks. jäljempänä luku 5.3.2.

Näin ollen se, mikä kansallisesti saattaa näyttäytyä pelkkänä menettelyvirheenä, voi kansainvälisen oikeuden näkökulmasta muodostua aineellisoikeudelliseksi loukkaukseksi, kuten yllä mainittu TSS-komitean Suomea koskeva ratkaisu osoittaa.

Valvontaelimet kiinnittävät huomiota ennakkosuostumuksen periaatteeseen myös valtioiden määräaikaisraportteja koskevissa huomioissaan. Suomen osalta TSS-komitea on esimerkiksi loppupäätelmässään vuodelta 2021 vaatinut Suomea vahvistamaan oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita saamelaiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen hankkimiseksi kansainvälisten vaatimusten mukaisesti.²⁰⁰ Rotusyrjinnän vastainen komitea puolestaan esitti vuonna 2017 Suomelle antamissaan suosituksissa huolensa siitä, ettei saamelaiden oikeuksia perinteisiin maa-alueisiinsa ja uhanalaiseen perinteiseen kalastuselinkeinoonsa suojella riittävästi ja ettei saamelaisiin vaikuttavissa hallituksen toimissa noudateta johdonmukaisesti vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.²⁰¹

5.2.2.2. Saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelovelvoite

Viranomaisen velvollisuudesta neuvotella saamelaiden kanssa heitä koskevista asioista säädetään myös saamelaiskäräjälain 9 §:ssä. Säännöksen mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaiden asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaiden kotiseutualueella tapahtuvia säännöksessä tarkemmin listattuja toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi saamelaiden kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännölliset tai hallinnolliset muutokset ja muut vastaavat saamelaiden kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavat asiat. Säännös on keskeinen osa perustuslain 121.4 §:n turvaamaa saamelaiden kielellistä ja kulttuurista itsehallintoa, ja sitä on sovellettava perustuslain ja kansainvälisen oikeuden valossa.

Perustuslakivaliokunta katsoi saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä, ettei neuvotteluvollisuus merkitsisi pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin

²⁰⁰ TSS-komitean loppupäätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista, 30.3.2021, YK-asiakirja E/C.12/FIN/CO/7.

²⁰¹ YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitean loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista, 8.6.2017, YK-asiakirja CERD/C/FIN/CO/23.

esimerkiksi nykyiseen hallintolakiin perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa. Valiokunnan tuossa yhteydessä esittämän tulkinnan mukaan ”neuvotteluvollisuuden oikeudellinen vaikuttavuus rajoittuu siihen, että viranomaisten on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta.”²⁰² Neuvottelumahdollisuus tarkoittaisi suoraa vuorovaikutusta viranomaisen edustajien kanssa, kun taas kuuleminen voisi tapahtua esimerkiksi kirjallisen lausunnon muodossa.²⁰³ Viranomaiskäytännössä tavanomaisen lausunnonantomahdollisuuden varaamista onkin usein pidetty riittävänä neuvotteluvollisuuden täyttämiseksi.²⁰⁴

Kuten edellä on käynyt ilmi, kansainvälinen oikeus on viime vuosikymmenten aikana kehittynyt merkittävästi alkuperäiskansojen osallistumisoikeuksiin liittyen, ja ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet ovat yhä enenevässä määrin peräänkuuluttaneet ennakkosuostumuksen periaatteen vahvempaa noudattamista. On selvää, että saamelaiskäräjälain 9 §:ään kirjattu neuvotteluelvoite on jäänyt jälkeen kansainvälisen oikeuden asettamasta suojelun tasosta. Ihmisoikeuskomitea onkin vuonna 2021 antamissaan loppupäätelmissä nimenomaisesti kehottanut Suomea kiirehtimään saamelaiskäräjälain 9 §:n muuttamista ottaen huomioon vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen, tavoitteena kunnioittaa saamelaisten itsemääräämisoikeutta.²⁰⁵

Hallituksen esityksessä saamelaiskäräjälain muuttamisesta vuodelta 2023 ehdotetaan lain 9 §:ää muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä vahvemmin painottavaksi sekä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen mukaiseksi.²⁰⁶ Uusi painotus ilmeni jo säännöksen otsikosta, joka muutettaisiin pelkästä neuvotteluvollisuudesta yhteistoiminta- ja neuvotteluvollisuudeksi. Ehdotetun 9 §:n mukaan neuvottelujen pyrkimyksenä tulee olla yksimielisyyden saavuttaminen saamelaiskäräjien kanssa tai saamelaiskäräjien suostumuksen saaminen ennen päätöksentekoa. Muotoilulla on pyritty varmistamaan, että neuvotteluja käydään aidosti yhteistä ratkaisua tavoitellen, eikä ainoastaan

²⁰² PeVM 17/1994 vp. s. 2.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017, s. 1.

²⁰⁵ Ihmisoikeuskomitean loppupäätelmät Suomen seitsemännestä määräaikaisraportista, 3.5.2021, YK-asiakirja CCPR/C/FIN/CO/7.

²⁰⁶ HE 100/2023 vp, s. 34.

päätöksenteon muotovaatimuksen täyttämiseksi. Esityksen mukaan muotoilu ei kuitenkaan tarkoita, että yksimielisyys tai suostumus olisi aina saavutettavissa, eikä sitä, että saamelaiskäräjillä olisi yleistä veto-oikeutta. Viranomaisella voi olla hyväksyttävät perusteet saamelaiskäräjien näkemyksen vastaiselle toiminnalleen esimerkiksi tilanteessa, jossa eri perus- ja ihmisoikeuksia joudutaan punnitsemaan toisiaan vastaan ja sovittamaan yhteen eri ihmisten tai ryhmien perus- ja ihmisoikeudet.²⁰⁷

Mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa²⁰⁸ sekä uusi 9 b § neuvottelu- ja yhteistoiminnassa noudatettavasta menettelystä, jonka tarkoituksena on varmistaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen toteutuminen. Tämä ilmenee erityisesti siitä, että säännöksen mukaan yhteistoiminta tulee käynnistää ja neuvottelut käydä vilpittömin mielin ja oikea-aikaisesti niin, että asian lopputulokseen on mahdollisuus vaikuttaa ennen asian ratkaisemista.²⁰⁹ On kuitenkin tärkeää huomata, että jo nykyistä saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta tulisi tulkita perustuslain ja kansainvälisen oikeuden kehityksen, mukaan lukien ennakkosuostumusperiaatteen, valossa.²¹⁰

Oikeusministeriö on yhteisymmärryksessä Saamelaiskäräjien kanssa laatinut viranomaisten käyttöön muistion saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvollisuudesta. Muistiossa tarjotaan tietoa yhtäältä neuvotteluelvollisuuden sisällöstä, erityisesti vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta, sekä toisaalta hyviä käytäntöjä neuvottelumenettelyn tueksi.²¹¹ Muistiossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta pyrkiä yhteisymmärrykseen saamelaiskäräjien kanssa. Huomionarvoista on, että tämä velvollisuus pitää sisällään myös kysymyksen siitä, mitkä asiat kuuluvat

²⁰⁷ *Ibid.* s. 84–85.

²⁰⁸ Tässä yhteydessä voidaan mainita, että säännöksestä on poistettu ns. Timosen toimikunnan mietintöön sisältyneet momentit saamelaiskulttuurin heikentämiskielloista sekä vaikutustenarvioinnista. Tähän päädyttiin hallituksen esityksen mukaan kompromissina ja säännöksen keventämiseksi. Ks. HE 100/2023 vp, s. 69 ja Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnan mietintö VN/5875/2019, 11.5.2021.

²⁰⁹ HE 100/2023 vp, s. 82–91.

²¹⁰ Heinämäki 2021b, s. 19. Ks. myös HE 100/2023 vp, s. 60.

²¹¹ Oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017.

neuvotteluvollisuuden piiriin. Yhteisymmärrykseen pyrkiminen edellyttää samoin neuvottelujen oikea-aikaisuutta, aitoa mahdollisuutta vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen, riittävää tietopohjaa neuvottelujen kohteena olevasta asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista.²¹²

5.3. Saamelaisten kansainvälisoikeudellinen oikeus kulttuuriin

5.3.1. KP-sopimuksen 27 artikla

Saamelaisille PL 17 § 3 momentissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana vahvistaa saamelaisten aseman nimenomaan siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.²¹³ Saamelaisia koskevia oikeuksia tulkittaessa ja heitä koskevaa sääntelyä valmisteltaessa ja säädettäessä on siten huomioitava myös kansainvälinen oikeus ja sen kehitys.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin lähimpänä kansainvälisoikeudellisena esikuvana voidaan pitää KP-sopimuksen 27 artiklaa. Sen mukaan valtioissa, joissa on etnisiä,²¹⁴ uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan sekä käyttää omaa kieltään. Kuten edellä on jo käynyt ilmi, ihmisoikeuskomitea ulotti 27 artiklan suojan ensimmäistä kertaa alkuperäiskansoihin *Ominayak*-tapauksessa, jonka jälkeen sopimusmääräys on tullut sovellettavaksi useassa alkuperäiskansoja koskevassa tapauksessa.

Oikeudesta kulttuuriin säädetään myös TSS-sopimuksen 15 artiklassa, joka tosin koskee kaikkien ihmisten, eikä pelkästään vähemmistöjen, oikeutta kulttuuriin. KP-sopimuksen 27 artiklaa vastaava säännös sisältyy myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 30 artiklaan, jossa etnisten, uskonnollisten ja kielellisten vähemmistöryhmien lisäksi mainitaan nimenomaisesti myös alkuperäiskansoihin kuuluvat lapset. Lisäksi Euroopan neuvoston puitesopimus kansallisten

²¹² Oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017.

²¹³ HE 309/1993 vp s. 65.

²¹⁴ Sopimuksen suomennoksessa käytetään virheellisesti termiä 'kansallisia.' Sopimuksen todistusvoimaisissa tekstiversioissa käytetty termi on 'etninen.'

vähemmistöjen suojelusta turvaa alkuperäiskansojen oikeuksia, ja sisältää kulttuuria koskevan määräyksen sopimuksen 5 artiklassa. Koska KP-sopimuksen 27 artikla on PL 17 § 3 momentin säännöstä lähimmin vastaava kansainvälinen sopimusmääräys, jota myös käytännössä sovelletaan useimmiten alkuperäiskansoja koskevissa asioissa, tarkastelu keskittyy seuraavaksi siihen.

KP-sopimuksen 27 artiklan sisältöä selventää komitean artiklaa koskeva yleiskommentti nro 23. Yleiskommentin mukaan sääntelyn tavoitteena on taata vähemmistöjen kulttuurisen, uskonnollisen ja sosiaalisen identiteetin säilyminen ja jatkuva kehitys, jonka katsotaan rikastuttavan koko yhteiskuntaa.²¹⁵ Vaikka 27 artikla on ilmaistu ns. negaation kautta ("henkilöiltä ei saa kieltää"), juontuu siitä negatiivisten velvoitteiden ohella myös positiivisia velvoitteita. Sopimusvaltioiden tulee suojata oikeuden toteutumista suhteessa sekä itseensä että kolmansien osapuolten taholta tulevia loukkauksia vastaan.²¹⁶ Edelleen yleiskommentista on luettavissa, että vaikka 27 artiklan nojalla suojatut oikeudet ovat yksilöllisiä oikeuksia, niiden toteutuminen riippuu vähemmistöryhmän kyvystä säilyttää sille omaleimaiset piirteet. Siten positiiviset suojelutoimet voivat olla välttämättömiä turvaamaan vähemmistön identiteetin ja vähemmistöön kuuluvien henkilöiden oikeuden nauttia ja kehittää kulttuuriaan ja kieltään.²¹⁷

Komitea ottaa yleiskommentissa kantaa myös 27 artiklan ja itsemääräämisoikeuden väliseen suhteeseen. Komitean mukaan KP-sopimuksen itsemääräämisoikeutta koskeva 1 artikla koskee kansoja, eikä siihen voida vedota valinnaisen pöytäkirjan nojalla tehdyssä yksilövalituksessa. KP-sopimuksen 27 artikla puolestaan koskee yksilöille turvattuja oikeuksia, ja voi siten olla yksilövalituksen kohteena.²¹⁸ Kuten edellä luvussa 5.2.1 on tuotu esiin, ihmisoikeuskomitea on kuitenkin katsonut Suomea koskevissa asioissa *Tiina-Sanila Aikio ja Klementti Näkkäläjärvä et al.*, että 27 artiklaa tulee tulkita alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden valossa.²¹⁹

²¹⁵ Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 9.

²¹⁶ *Ibid.*, kohta 6.1. Ks. myös HE 239/2016 vp, s. 20.

²¹⁷ Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 6.2. Ks. myös HE 239/2016 vp.

²¹⁸ Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 3.1.

²¹⁹ Ihmisoikeuskomitea, *Tiina Sanila-Aikio v. Suomi*, valitus 2668/2015, 1.11.2018, YK-asiakirja CCPR/C/124/D/2668/2015; *Klemetti Näkkäläjärvä et al. v. Suomi*, valitus 2950/2017, 2.11.2018, YK-asiakirja CCPR/C/124/D/2950/2017.

Tapauksissa oli kyse korkeimman hallinto-oikeuden 2011 ja 2015 antamista päätöksistä, joilla se hyväksyi saamelaiskäräjien vaaliluettelon yli 90 henkilöä, jotka saamelaiskäräjien omat toimielimet olivat hylänneet.²²⁰ Ihmisoikeuskomitea katsoi, että KHO:n ratkaisut ovat vaikuttaneet sekä valittajien että heidän saamelaisyhteisönsä oikeuksiin osallistua vaaleihin sen instituution valitsemiseksi, jonka sopimusvaltio on tarkoittanut turvaamaan saamelaisille tosiasiallisen sisäisen itsemääräämisoikeuden sekä saamelaisten alkuperäiskansan oikeuden omaan kieleen ja kulttuuriin. Komitea totesi Suomen loukanneen KP-sopimuksen 25 artiklaa (mm. vaalioikeudet) sekä erikseen luettuna että yhdessä 27 artiklan kanssa ja tulkittuna 1 artiklan valossa.²²¹ Ratkaisujen myötä komitea liitti näin ollen sisäisen itsemääräämisoikeuden käsitteen KP-sopimuksen 27-artiklaan.²²²

Lisäksi yleiskommentti selventää 'kulttuurin' aineellista sisältöä: sen mukaan kulttuuri voi ilmetä monessa eri muodossa, ja erityisesti alkuperäiskansojen kohdalla esimerkiksi maaresurssien käyttöön liittyvänä elämäntapana. Yleiskommentissa todetaan nimenomaisesti, että oikeus kulttuuriin voi ilmetä perinteisten elinkeinojen, kuten kalastamisen, harjoittamisena.²²³ Yleiskommentissa korostuu siten kulttuurin käsitteen laaja tulkinta.

Sama tulkintalinja toistuu ihmisoikeuskomitean soveltamiskäytännössä. Komitea totesi *Kitok*-tapauksessa, että vaikka taloudellisen toiminnan sääntely yleensä kuuluu valtion harkintavaltaan, voi taloudellinen toiminta nauttia 27 artiklan suojaa, jos se on olennainen osa etnisen yhteisön kulttuuria.²²⁴ Komitea selvensi samoin *Länsman II*-tapauksessa, että muiden taloudellisten toimintojen harjoittaminen perinteisten elinkeinojen rinnalla, esimerkiksi lisäänsioiden takia, ei poista 27 artiklan suojaa.²²⁵

²²⁰ Komitean mukaan KHO ei ainakaan valtaosassa ko. 97 ratkaisuista ollut perustanut päätöstään saamelaiskäräjälain 3 §:n jonkin objektiivisen kriteerin täyttymiseen vaan niin sanottuun kokonaisharkintaan. Komitea katsoi, että KHO ei ollut perustanut saamelaiskäräjien toimielinten näkemyksestä poikkeavaa laintulkintaansa kohtuullisiin ja objektiivisiin kriteereihin.

²²¹ Tiina Sanila-Aikio v. Suomi, valitus 2668/2015, 1.11.2018, YK-asiakirja CCPR/C/124/D/2668/2015; kohta 6.11: Klemetti Näkkäljärvi et. al. v. Suomi, valitus 2950/2017, 2.11.2018, YK-asiakirja CCPR/C/124/D/2950/2017, kohta 9.11.

²²² HE 100/2023 vp, s. 117.

²²³ Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 7.

²²⁴ Suomen korkein oikeus on viitannut mainittuun tapaukseen kalastusta Tenojoen vesistössä koskevilla ratkaisuisaan KKO 2022:25 ja KKO 2022:26. Korkein oikeus katsoi, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittaman kulttuurin piiriin kuuluvat erityisesti alkuperäiskansojen perinteisen taloudellisen toiminnan muodot, kuten poronhoito.

²²⁵ Jouni E. Länsman et al. vi Finland, valitus 671/1995, 30.10.1996, kohta 10.2.

Ihmisoikeuskomitea on ottanut kantaa myös kulttuurin eri harjoittamismuotoihin. *Länsman I*-tapauksessa komitea katsoi, ettei 27 artikla suoja pelkästään perinteisiä elinkeinoja. Näin ollen se seikka, että valittajat harjoittivat poronhoitoa modernin teknologian avulla ei estänyt heitä tukeutumasta 27 artiklaan.²²⁶ Komitea toisti kantansa *Mahuika*-tapauksessa, jossa se katsoi sopimusartiklan suojan ulottuvan perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen nykyaikaiseen elämäntapaan sopeutettuina ja siihen kuuluvaa teknologiaa käyttämällä.²²⁷ KP-sopimuksen 27 artiklan suoja kattaa siten perinteisten elinkeinojen modernit soveltamismuodot, kuten myös perustuslakivaliokunta on perustuslain 17 §:n 3 momentin osalta todennut.

Ihmisoikeuskomitea on edellä mainittujen tapausten ohella käsitellyt viittä Suomen saamelaisia koskevaa yksilövalitusta 1990-luvulta lähtien.²²⁸ Tapauksissa saamelaiset poronhoitajat ovat valittaneet metsänhakkuun, metsätien rakentamisen ja/tai kivenlouhinnan estävän poronhoitoa, joka osana saamelaisten perinteistä kulttuuria kuuluu artiklan soveltamisalaan. Ihmisoikeuskomitea ei ole katsonut 27 artiklan tulleen loukatuksi näissä tapauksissa.²²⁹ *Heinämäki* on kiinnittänyt huomiota siihen, että kyseiset tapaukset koskivat yksittäisiä hakkuita, ja ettei esimerkiksi valtion metsätaloustoiminnan kumulatiivisia vaikutuksia kokonaisen paliskunnan alueella ole saatettu komitean arvioitavaksi.²³⁰ Ihmisoikeuskomitea totesikin kyseisissä ratkaisuissa, että valtion toiminta saattaisi laajamittaisempaan johtaa 27 artiklan turvaaman oikeuden loukkaamiseen.²³¹ Ihmisoikeuskomitean ratkaisujen voidaan kuitenkin katsoa viittaavan siihen, että kynnys 27 artiklan loukkaamiselle on verrattain korkea. Seuraavaksi tarkastellaan mainittua kynnystä, jota kutsutaan myös huomattavan haitan kynnykseksi.

²²⁶ Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, kohta 9.3.

²²⁷ Apirana Mahuika *et al.* v. Uusi Seelanti, valitus 547/1993, 27.10.2000, YK-asiakirja CCPR/C/70/D/547/1993, Kohta 9.4.

²²⁸ Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, "Länsman 1"; O.S. *et al.* v. Finland, valitus 431/1990, 23.3.1994; Jouni E. Länsman *et al.* v. Finland, valitus 671/1995, 30.10.1996, "Länsman 2"; Anni Äärelä ja Jouni Näkkäläjärvi v. Finland, valitus 779/1997, 24.10.2001; Jouni E. Länsman *et al.* v. Finland, valitus 1023/2001, 17.3.2005, "Länsman 3".

²²⁹ Joskin ratkaisussa Anni Äärelä ja Jouni Näkkäläjärvi todettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 14 artiklan loukkaus.

²³⁰ Kumulatiivisten vaikutusten merkityksestä arvioidessa mahdollista 27 artiklan loukkausta, ks. Heinämäki 2021b, s. 22.

²³¹ Ks. esim. Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, kohta 9.8.

5.3.2. Huomattavan haitan kieltö

5.3.2.1. Huomattava haitta

Kuten edellä on käynyt ilmi, KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan vähemmistöön kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Vaikka artiklan sananmuoto sisältää käsitteen 'kieltää' on selvää, että artiklan vastaisia voivat olla myös sellaiset toimenpiteet, jotka eivät muodosta oikeuden täydellistä kieltämistä. Tämä ilmenee jo siitä, että ihmisoikeuskomitea on yleiskommentissaan 23 todennut sopimusvaltioiden velvollisuudeksi suojata 27 artiklan toteutumista sekä sen kieltämiseltä (denial) että loukkauksilta (violation).²³² Keskeinen kysymys on siten, mihin kynnys 27 artiklan loukkaukselle asettuu.

Kysymykseen on ottanut kantaa Norjan korkein oikeus *Fosen* -ratkaisussa vuodelta 2021.²³³ Tapaus koski tuulivoimapuiston rakentamista saamelaiden porojen laiduntamiseen käyttämille alueille, mitä korkein oikeus piti ratkaisussaan KP-sopimuksen 27 artiklan vastaisena. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun minkään maan korkein oikeus katsoo artiklaa loukatun saamelaisia koskevassa asiassa. Ratkaisu ei ole ainoastaan periaatteellisesti merkittävä, vaan se sisältää myös useita 27 artiklan tulkintaa selventäviä kannanottoja, joilla on merkitystä myös Norjan ulkopuolella.²³⁴ Tuomioistuin nojautuu ratkaisussaan laajalti ihmisoikeuskomitean käytäntöön, jota on syytä tarkastella lyhyesti myös tässä yhteydessä.

Komitea on *Länsman I* -ratkaisussaan todennut, että sellaiset toimenpiteet, joiden seuraukset kulttuurin harjoittamiselle ovat vähäisiä, eivät välttämättä johda 27 artiklan loukkaamiseen:

Thus, measures whose impact amount to a denial of the right will not be compatible with the obligations under article 27. However, measures that have a certain limited impact on the way of life of persons belonging to a minority will not necessarily amount to a denial of the right under article 27.²³⁵

²³² Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 6.1.

²³³ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -ratkaisu, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 111. Tuomiosta saatavilla myös englanninkielinen käännös <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/translated-rulings/hr-2021-1975-s.pdf> (vierailtu 27.11.2024).

²³⁴ Ks. Camboun analyysi tapauksesta, Cambou 2024.

²³⁵ Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, "Länsman I", kohta 9.4.

Komitean kanta selkeni myöhemmin Perua koskevassa *Poma Poma* -ratkaisussa. Tapauksessa valtion antamat luvat vesikaivojen poraamiseen olivat johtaneet 10 000 hehtaarin laidunmaan kuivumiseen, mikä tuhosi valittajan ja hänen ryhmänsä toimeentulon.²³⁶ Komitea toisti kantansa siitä, että vähäisiin seurauksiin johtavat toimenpiteet eivät välttämättä johda sopimusartiklan loukkaukseen. Keskeistä sen sijaan oli kysymys siitä, olivatko vaikutukset huomattavia:

In the present case, the question is whether the consequences of the water diversion authorized by the State party as far as llama-raising is concerned are such as to have a *substantive negative impact* on the author's enjoyment of her right to enjoy the cultural life of the community to which she belongs.²³⁷

Tapaus edustaa ihmisoikeuskomitean tähän asti selkeintä kannanottoa huomattavan haitan kynnyksen korkeudesta. KP-sopimuksen 27 artiklaa voidaan näin ollen katsoa loukatun, mikäli toimenpiteellä on huomattava kielteinen vaikutus kulttuurin harjoittamiselle.²³⁸ Kynnys sopimusartiklan loukkaukselle näyttäisi tämän ratkaisun valossa olevan melko korkea.²³⁹ Norjan korkein oikeus totesi kuitenkin edellä mainitussa *Fosen* -ratkaisussaan, ettei loukkaukseen johtavien kielteisten vaikutusten tarvitse olla yhtä vakavia kuin *Poma Poma* -tapauksessa, jossa toimenpiteet johtivat tuhansien karjaeläinten kuolemaan ja siihen, että valittajan oli pakko muuttaa pois alueeltaan.²⁴⁰

5.3.2.2. KP-sopimuksen 27 artiklan loukkauksen arviointikriteerit

Huomattavan haitan kynnyksen ylittymisen lisäksi KP-sopimuksen 27 artiklan loukkausta arvioitaessa nousee esiin kysymys kynnyksen ylittymisen arviointiin sovellettavista kriteereistä. *Heinämäen* mukaan huomattavan haitan kynnystä on ”punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon muut aiemmat, nykyiset sekä

²³⁶ Ks. lähemmin Göcke, 2010.

²³⁷ Ihmisoikeuskomitea, *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.3.2009, kohta 7.5. Kursivointi lisätty.

²³⁸ Englannin käsitteestä 'substantive' voidaan käyttää myös mm. 'olennainen' tai 'merkittävä'. Heinämäki käyttää aihetta käsittelevässään artikkelissa käsitettä 'huomattava', jota johdonmukaisuuden nimessä käytetään myös tässä selvityksessä.

²³⁹ Vrt. Heinämäki, joka toteaa: ”Kun perustuslain 17.3 §:ää tulkitaan KP-sopimuksen valossa, heikentämiskiellon 'huomattavan haitan' kynnystä ei voida asettaa kovin korkealle.” Heinämäki 2021b, s. 22.

²⁴⁰ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -ratkaisu, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 119.

suunnitellut alueella tapahtuvat toimenpiteet.”²⁴¹ Myös *Fosen* -tapauksessa korostettiin toimenpiteiden kokonaisvaltaista tarkastelua. Näin ollen voidaan todeta, että ns. kumulatiiviset vaikutukset on otettava huomioon mahdollista 27 artiklan loukkausta arvioidessa, mikä ilmenee myös ihmisoikeuskomitean käytännöstä. Kenties selkeimmin asia on ilmaistu *Länsman III* -ratkaisussa:

In the present case, and taking into account the specific elements brought to its attention, it must consider the effects of these measures not at one particular point in time – either immediately before or after the measures are carried out – but the effects of past, present and planned future logging on the authors’ ability to enjoy their culture in community with other members of their group.²⁴²

Huomattavan haitan kynnyksen ylittymistä koskevaan arviointiin kuuluu myös kysymys siitä, onko alkuperäiskansalla ollut mahdollisuus osallistua tehokkaasti päätöksentekoon. Osallistumisoikeuden toteutuminen on tullut ihmisoikeuskomitean arvioitavaksi useassa tapauksessa, mukaan lukien kahdessa ensimmäisessä *Länsman I* -ratkaisussa. Se seikka, että komitea katsoi valittajien tulleen konsultoiduiksi näyttää myötävaikuttaneen komitean lopputulokseen siitä, ettei 27 artiklaa ollut loukattu.²⁴³ Alkuperäiskansan konsultointi ei kuitenkaan itsessään ole ratkaiseva sopimusratkaisu arviotaessa, eikä neuvotteluvaikeuksien täytyminen automaattisesti tarkoita, ettei alkuperäiskansan oikeus harjoittaa kulttuuriaan olisi voinut tulla loukatuksi.²⁴⁴ Kuten Norjan korkein oikeus toteaa *Fosen* -ratkaisussaan:

Av Menneskerettskomiteens avgjørelser og de nevnte høyesterettsdommene fremgår at det ikke i seg selv kan være avgjørende om og i hvilken grad minoritetene har blitt konsultert. *Det er tale om en faktor som inngår i vurderingen av om kulturvernet er krenket ...* Er konsekvensene av inngrepet store nok, hindrer det ikke krenkelse at konsultasjoner er gjennomført. Det er på den annen side ikke noe ubetinget krav etter konvensjonen at minoritetens deltakelse har virket inn på avgjørelsen, men også det kan ha betydning i den samlede vurderingen.²⁴⁵

²⁴¹ Heinämäki 2021b, s. 21.

²⁴² Jouni E. Länsman *et al.* v. Finland, valitus 1023/2001, 17.3.2005, ”Länsman III”, kohta 10.2.

²⁴³ Ks. esim. Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, ”Länsman I”, kohta 9.6.

²⁴⁴ Kuten Cambou osuvasti toteaa, valtiot eivät voi konsultoida itseltään pois velvollisuutta suojella saamelaiden kulttuurisia oikeuksia; Cambou 2024, s. 62.

²⁴⁵ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 121. Epävirallinen suomennos: ”Ihmisoikeuskomitean päätöksistä ja mainituista korkeimman oikeuden tuomioista käy ilmi, että ratkaisevaa ei voi olla se, onko vähemmistöä kuultu ja missä määrin. Tämä näkökohta on pikemminkin otettava huomioon arviotaessa, onko oikeutta kulttuurinautintoon loukattu... Jos puuttumisen seuraukset ovat riittävän vakavia, kuuleminen ei estä oikeuden loukkausta.” (Suomennos EP, kursivointi lisätty.)

Ihmisoikeuskomitea on myös muissa ratkaisuisaan korostanut alkuperäiskansan kulttuurimuodon elinvoimaisuuden ja taloudellisen kannattavuuden säilymistä arvioidessaan toimenpiteiden hyväksyttävyyttä. Perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito tai kalastus, ovat suojatun kulttuurimuodon lisäksi usein tapa ansaita elanto. Ihmisoikeuskomitea on todennut muun muassa metsähakkuiden vaikutuksia poronhoitoon koskevassa *Länsman I* -tapauksessa, että taloudellista toimintaa on harjoitettava siten, että valittajat voivat jatkossakin hyötyä (taloudellisesti) poronhoidosta.²⁴⁶ Kuten Norjan korkein oikeus toteaa *Fosen* -ratkaisussa, lähtökohtana on kuitenkin pidettävä, että KP-sopimuksen 27 suojaa oikeutta kulttuuriin.²⁴⁷ Taloudellisen hyödyn menetyksen lisäksi huomioon on otettava elinkeinon perinteisten piirteiden säilyminen.²⁴⁸

Huomattavan haitan kynnyksen ylittymisen arviointiin vaikuttavana seikkana voidaan pitää myös toimenpiteiden vaikutusten arviointia, mitä muun muassa Suomessa on pidetty yhtenä 27 artiklan tulkinnan keskeisenä elementtinä.²⁴⁹ Esimerkiksi saamelaiskäräjälain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että valtion on punnittava suunnitellun toiminnan hyvät ja huonot puolet.²⁵⁰ Myös ihmisoikeuskomitea on korostanut vaikutusten arvioinnin suorittamista. Komitea katsoi *Poma Poma* -ratkaisussaan sopimusrikkomuksen johtuvan muun ohella siitä, että valtio ei ollut teettänyt selvitystä riippumattomien asiantuntijoiden toimesta hankkeen vaikutuksista alkuperäiskansan perinteisen elinkeinon harjoittamiselle.²⁵¹ Vaikutusarvioinnin suorittamatta jättäminen oli myös loukkausten taustalla TSS-komitean ja lapsen oikeuksien komitean tuoreissa Suomen saamelaisia koskevissa ratkaisuisissa.²⁵²

Vaikka oikeuden rajoitukset voisivat periaatteessa johtaa 27 artiklan loukkaukseen, erinäisillä korjaavilla toimenpiteillä on mahdollista estää huomattavan haitan kynnyksen ylittyminen.²⁵³ Tällaisia toimia ovat esimerkiksi rahalliset korvaukset tai

²⁴⁶ Ihmisoikeuskomitea, Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, ”Länsman I”, kohta 9.8, Ks. myös esim., Poma Poma v. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.3.2009, kohta 7.6.

²⁴⁷ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 134.

²⁴⁸ Ks. Cambou 2024, s. 59–62.

²⁴⁹ HE 100/2023 vp, s. 13; HE 132/2015 vp, s. 11.

²⁵⁰ HE 100/2023 vp, s. 13

²⁵¹ Ihmisoikeuskomitea, Poma Poma v. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.3.2009, kohta 7.7.

²⁵² TSS-komitea, valitukset 251/2022 ja 289/2022, 8.10.2024. Lapsen oikeuksien komitea, valitus 172/2022.

²⁵³ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 147.

poronhoidon osalta vaihtoehtoisten laidunmaiden tarjoaminen. Esimerkiksi *Länsman I* -tapauksessa komitea totesi valtion pyrkineen sääntelemään kiven louhinnasta poronhoidolle aiheutuvaa haittaa muun muassa edellyttämällä, että louhinta tapahtuisi porojen laidunta-aikojen ulkopuolella. Myös kyseinen seikka on oletettavasti vaikuttanut komitean lopputulemaan siitä, että 27 artiklaa ei ollut loukattu.²⁵⁴ *Fosen* -tapauksessa nousi puolestaan esiin kysymys porojen talviruokintaan tarkoitettujen korvausten riittävydestä korvaavina toimenpiteinä. Norjan korkein oikeus totesi talviruokinnan eroavan huomattavasti perinteisestä, nomadisesta poronhoidosta. Muun muassa tästä syystä se katsoi järjestelyyn liittyvän niin paljon epävarmuutta, että se ei voinut varmuudella sanoa olisiko mainittu järjestely 27 artiklan mukainen.²⁵⁵ Mitkä tahansa korvaavat toimenpiteet eivät siten ole riittäviä ehkäisemään 27 artiklan loukkausta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että KP-sopimuksen artiklan 27 mukainen 'huomattavan haitan kieltö' koostuu yhtäältä aineellisoikeudellisesta suojelusta eli velvoitteesta suojella alkuperäiskansan kulttuuria niin että se säilyttää elinvoimaisuutensa ja taloudellisen kannattavuutensa ja toisaalta alkuperäiskansan edustajien menettelyllisestä oikeudesta osallistua tehokkaasti heitä koskevaan päätöksentekoon.²⁵⁶ Menettelyllisenä seikkana voidaan pitää myös vaikutusten arvioinnin suorittamista. Huomattavan haitan kynnyksen ylittymistä arvioitaessa on otettava huomioon kokonaisvaltaisesti muut aiemmat, nykyiset sekä alueella tulevaisuudessa suunnitellut tapahtuvat toimenpiteet. Toimenpiteiden kumulatiiviset vaikutukset tulee arvioida yhteistyössä saamelaiskäräjien ja/tai saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa.²⁵⁷ Vaikka huomattavan haitan kynnyks olisi periaatteessa ylitetty, voi sopimusloukkaus estyä korjaavien toimenpiteiden seurauksena.

5.3.2.3. Huomattavan haitan ja suhteellisuusperiaatteen suhde

KP-sopimuksen 27 artikla ei sanamuotonsa perusteella salli punnintaa siinä suojeltujen oikeuksien ja muiden intressien välillä. Sopimusartikla ei nimittäin – toisin

²⁵⁴ Ilmari Länsman *et al.* v. Finland, valitus 511/1992, 26.10.1994, "Länsman 1", kohta 9.7.

²⁵⁵ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohdat 149–151.

²⁵⁶ Heinämäki 2021b, s. 21.

²⁵⁷ *Ibid.*

kuin esimerkiksi KP-sopimuksen 12 artiklassa suojattu liikkumisvapaus, 18 artiklassa suojattu uskonnon ja omatunnon vapaus tai 19 artiklassa suojattu sananvapaus – sisällä säännöstä rajoitusperusteista. KP-sopimus näyttäisi sallivan 27 artiklan rajoitukset vain yleisen hätätilan aikana, KP-sopimuksen 4 artiklan mukaisesti. Artikla 27 ei myöskään vaikuttaisi suovan valtioille harkintavaltaa: on katsottu, että vähemmistöjen suojelu muodostuisi nopeasti tehottomaksi, mikäli valtaväestön sallittaisiin rajoittaa sitä omien oikeutetuiksi katsottujen tarpeidensa perusteella. Harkintavallan puuttumista pidetään siten sopimusmääräyksen tarkoituksen luonnollisena seurauksena.²⁵⁸ Myös ihmisoikeuskomitea on ottanut asiaan kantaa edellä jo useaan otteeseen mainitussa *Länsman I* -ratkaisussaan:

A State may understandably wish to encourage development or allow economic activity by enterprises. The scope of its freedom to do so is not to be assessed by reference to a margin of appreciation, but by reference to the obligations it has undertaken in article 27.²⁵⁹

Tätä taustaa vasten Norjan korkein oikeus päätyi *Fosen* -ratkaisussaan siihen, että 27 artikla ei myönnä valtioille harkintavaltaa eikä salli sellaista suhteellisuusarviointia, jossa yhteiskunnan muita etuja punnittaisiin suhteessa vähemmistön etuihin.²⁶⁰ Vaikka 27 artiklan voidaan tässä mielessä katsoa ilmentävän ehdotonta oikeutta, ei tämä kuitenkaan tarkoita, että määräys antaisi täydellisen suojan vähemmistöjen kulttuurin harjoittamiseen kohdistuvia puuttumisia vastaan. Kuten yllä on käynyt ilmi, huomattavan haitan kynnyksen alittavat toimenpiteet eivät lähtökohtaisesti ole 27 artiklan vastaisia. Jos puolestaan on kyse kynnyksen ylittävistä toimenpiteistä, sopimusmääräys ei pääsääntöisesti salli tasapainottelua siinä suojeltujen oikeuksien ja muiden intressien välillä.

Tasapainottelun on kuitenkin poikkeuksellisesti katsottu olevan mahdollista tilanteessa, jossa vähemmistöryhmän ja siihen kuuluvan henkilön etujen välillä vallitsee ristiriita.²⁶¹ Ihmisoikeuskomitean mukaan yksilön etua voidaan mainitussa tilanteessa rajoittaa, mikäli rajoituksella on kohtuullinen ja objektiivinen peruste ja se on välttämätön koko vähemmistöryhmän elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin kannalta.²⁶²

²⁵⁸ NOU 2007: 13 A Den nye sameretten/The new Sámi law, s. 196. Ks. myös *Fosen* -tuomio, kohta 129. Ks. myös *Fosen* -tapauksen kohdassa 127 mainitut oikeuslähteet.

²⁵⁹ Ilmari *Länsman et al. v. Finland*, valitus 511/1992, 26.10.1994, ”*Länsman I*”, kohta 9.4.

²⁶⁰ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 129.

²⁶¹ NOU 2007: 13 A Den nye sameretten/The new Sámi law, s. 200.

²⁶² Ihmisoikeuskomitea, *Kitok v. Ruotsi*, valitus 197/1985, 27.7.1988. kohta 9.8.

Vähemmistöryhmien sisäisten konfliktien lisäksi punninnan on katsottu olevan sallittua myös tilanteissa, jossa 27 artiklassa suojattu oikeus on ristiriidassa jonkin toisen KP-sopimuksessa suojatun oikeuden tai muun kansallisen perusoikeuden kanssa. Norjan korkein oikeus katsoi *Fosen* -tapauksessa, että oikeus terveelliseen ympäristöön voi olla tämän kaltainen oikeus. Myös ns. 'vihreään siirtymään' liittyvät seikat voisivat olla puhua 27 artiklan loukkausta vastaan.²⁶³ Kyseisessä tapauksessa nämä tavoitteet olisi kuitenkin voitu saavuttaa myös poronhoitoa vähemmän haittaavilla hankkeilla, eikä tuomioistuin siten katsonut tapauksessa syntyneen kollisiota saamelaiden kulttuuria koskevan oikeuden ja terveellistä ympäristöä koskevan oikeuden välillä.²⁶⁴ Tuomioistuin nähtävästi katsoi suhteellisuusarvioinnin voivan tulla kysymykseen vain tilanteessa, jossa toisen perusoikeuden toteuttamiseen liittyvää oikeutettua tarkoitusta ei olisi mahdollista saavuttaa kulttuuriseen oikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin, ja jossa olisi siten kyse 'puhtaasta' perusoikeuskollisista.²⁶⁵

5.4. Ennakkosuostumus ja Tenojoen kalastussäätely

Kuten edellä on jo todettu, kansainväliseen oikeuteen ankkuroitu ennakkosuostumuksen periaate ja saamelaiskäräjälain edellyttämä neuvotteluvaikeite muodostavat keskeisiä tekijöitä saamelaiden kulttuuristen oikeuksien toteutumisen kannalta. Tältä osin on syytä tarkastella lähemmin niitä konkreettisia olosuhteita, joissa periaatetta tulee Ylä-Lapissa soveltaa. Tenojoen vesistön lohenkalastusta koskeva säätely muodostaa tässä yhteydessä erityisen vaikean toimintaympäristön.

Julkisella vallalla on selkeästi velvollisuus suojella uhanalaisia lohikantoja. Tämä velvoite perustuu sekä perustuslakiin kirjattuun ympäristövastuuseen että niihin ympäristön- ja luonnonsuojelua koskeviin kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin Suomi on sitoutunut.

Merilohi on anadrominen vaelluskala, joka elää suurimman osan elämästään merivedessä, mutta nousee kutemaan makeaan veteen.²⁶⁶ Lohi nousee Tenojoen

²⁶³ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohdat 131, 143.

²⁶⁴ Norjan korkein oikeus, *Fosen* -tapaus, HR-2021-1975-S, 11.10.2021, kohta 143.

²⁶⁵ Ks. myös Norwegian National Human Rights Institution, Human Rights Protection Against Interference in traditional Sami Areas, 22.4.2022, s. 53–54 ja s. 70–71.

²⁶⁶ Perustietoa lohesta, ks. <https://kalahavainnot.luke.fi/kalalajitieto/fi/lohi/> (vierailtu 7.1.2025).

vesistöön vuosittain touko-elokuussa. Kalastuskausi ajoittuu kesään, sikäli kuin lohta saa kalastaa. Ajantasaista seurantatietoa lohen tilanteesta saadaan kalastuskauden jälkeen aikaisintaan joulutammikuussa.²⁶⁷ Tämä aikataulu on seurantatietoa tuottavalle tutkimukselle lyhyt ja ymmärrettävästi haastava. Kuten luvussa 2.2 on kuvattu, Suomen ja Norjan välisen sopimuksen mukaan kalastussäännön mahdollisista muutostarpeista on neuvoteltava valtioiden edustajien kesken. Näiden neuvottelujen takarajaksi on asetettu 1. päivä huhtikuuta.

Saamelaisten osallistamisen ja ennakkosuostumukseen päätyminen tulee tapahtua tässä erittäin rajoitetussa aikaikkunassa. Edellä kuvattu aikataulu merkitsee oikeastaan sitä, että kaikkien osapuolten on pyrittävä käsittelemään lohen tilaa koskeva seurantatieto hyvin nopeasti. Jos eri osapuolilla on toisistaan poikkeavia näkemyksiä sen suhteen, miten asiassa pitäisi edetä, tilanne vaikeutuu entisestään.²⁶⁸ Vuosittain toistuva tiukka aikataulu merkitsee ylipäätään pikemminkin jatkuvaa yhteistoimintavelvoitetta kuin pistemäistä osallistamista.

²⁶⁷ Vuosittaiset raportit ovat saatavilla osoitteessa https://www.luke.fi/fi/tenojen_tutkimusryhma#raportit-lohikantojen-tilasta (vierailtu 7.1.2025).

²⁶⁸ Vaikeasta neuvottelutilanteesta saa hyvän kuvan tutustumalla oikeuskanslerin ratkaisuun 27.3.2024 OKV/2090/10/2022, OKV/2090/10/2022-OKV-4, Maa- ja metsätalousministeriön menettely saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisessa Tenojen lohenkalastuskiellon valmistelussa vuodelle 2022.

6. Kalastusrajoitusten kokonaisvaltainen tarkastelu

6.1. Johdanto

Edellisissä luvuissa on käsitelty Ylä-Lapin kalastuksen kannalta tärkeimpiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä yleisesti. Tämän pääluvun tavoitteena on asettaa edellisissä luvuissa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset ja kansainvälisen oikeuden sisältämät näkökohdat konkreettiseen asiayhteyteen. Tarkastelussa lähtökohtana ovat perusoikeuksien rajoitusedellytykset, mutta huomio keskitetään erityisesti niihin kysymyksiin, joiden osalta perus- ja ihmisoikeusongelmat ovat näyttäneet korostuneimpina. Luvussa ei siten käydä systemaattisesti läpi kaikkia rajoitusedellytyksiä.

Tarkastelu lähtee liikkeelle Tenojoen vesistöön kohdistuneista lohenkalastuskielloista. Nämä täyskiellot nostavat esiin merkittäviä kysymyksiä perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta, ja kieltoihin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset pohdinnat toimivat johdantona tässä pääluvussa käsiteltäville muille teemoille.

Kuten luvuissa 2.1 ja 2.2 tuotiin esiin, Ylä-Lapin kalastuksen sääntelyssä on tavanomaisesta poikkeavia piirteitä. Kalastuslain lähtökohtana on vesialueiden omistukseen kiinnittyvä oikeus kalastaa. Kalastuslain 10 §:n 1 momentissa kuitenkin säädetään, että henkilöllä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on Enontekiö, Inari tai Utsjoki, on oikeus saada Metsähallitukselta korvauksetta lupa kalastukseen edellä mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Tämä lupa on kalastuslain 10 § 2 momentin mukaan henkilökohtainen ja se annetaan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lupa ei kuitenkaan koske Teno- ja Näätämojoen vesistön lohen ja taimenen nousualueita, Tuulomajoen ja Paatsjoen vesistöjen lohen ja taimenen nousualueita eikä Tornion- ja Ounasjoen vesistöjen lohen ja taimenen nousualueita, joita koskevat erilliset luvat valtion vesialueille myöntää Metsähallitus. Kalastuslain 10 § 3 momentissa säädetään lisäksi, että tarkempia säännöksiä edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen lupien antamisesta ja käytöstä voidaan antaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Yllä kuvattu asuinpaikkaperiaatteeseen nojautuva kalastuksen sääntely on osoittautunut monin tavoin ongelmalliseksi, vaikka sen taustalla vaikuttava pyrkimys

erityisesti saamelaisten aseman vahvistamiseen on ymmärrettävä. Yhtäältä sääntely ei tunnista niiden saamelaisten kulttuurisia oikeuksia, joiden vakituinen kotikunta on toisaalla. Asuinpaikkaperuste on pulmallinen myös niiden kiinteistönomistajien näkökulmasta, jotka eivät asu vakituisesti Enontekiössä, Inarissa tai Utsjoella. Kalastuslain ratkaisu merkitsee heidän omaisuudensuojaansa kohdistuvaa merkittävää rajoitusta.

Oman vaikeutensa tilanteeseen tuo Tenojoen asema rajajokena. Tenojoen vesistöissä tapahtuvaa kalastusta sääntelee Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen vesistöissä. Kalastussopimuksen tavoitteena on edistää Tenojoen vesistön kalakantojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävää käyttöä ja hoitoa, mikä nostaa esiin alueen kalastukseen liittyvän seuraavan haasteen. Tenojoen lohikantojen tila on viime vuosina ollut hälyttävä ja se on johtanut useisiin perättäisiin lohenkalastuskieltoihin:

- Lohenkalastus kiellettiin asetuksella vuonna 2021 (Valtioneuvoston asetus lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä vuonna 2021 (359/2021))
- Toinen lohenkalastuksen täyskielto säädettiin lailla vuonna 2022 (Laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä (409/2022))
- Kolmas lohenkalastuksen täyskielto säädettiin lailla vuonna 2023 (Laki lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä (2023/342))
- Uusi kalastussääntö hyväksyttiin vuonna 2024 (Tenojoen vesistön kalastussääntö, SopS 44/2024 vp)

Lohikantojen tilaa on pidetty niin huonona, että se mahdollistaisi kalastuksen sallimisen vain hyvin pienessä mittakaavassa, jos lainkaan. Vuonna 2022 hallitus katsoi, että vähäisen lohenkalastuksen salliminen olisi hyvin vaikeaa toteuttaa tasapuolisesti ja kalastajille merkityksellisellä tavalla. Hallitus korosti edelleen, että on erittäin tärkeää välttää liian suurta kalastuspainetta, jotta lohikantojen tilanne ei heikkene entisestään tai niiden elpyminen pitkity. Kalastusmahdollisuuksia on tarkasteltu ikään kuin 'käännetyn todistustaakan' kautta. Sen sijaan, että viranomaisten tulisi osoittaa, että kalastukseen ei ole mitään mahdollisuuksia, lähtökohtana on arvioida, onko kalastuksen salliminen turvallista ja missä mittakaavassa. Tätä menettelytapaa on pidetty varovaisuusperiaatteen valossa perusteltuna. Lohenkalastuskiellon

haittavaikutuksia on pyritty myös lieventämään mahdollistamalla muiden kalalajien kalastaminen.²⁶⁹

Perustuslakivaliokunta toteaa vuoden 2022 lohenkalastuskieltoa koskevassa lausunnossaan, että hallituksen esityksen ja muun valiokunnan saaman selvityksen mukaan Tenon vesistön lohikannat ovat heikentyneet merkittävästi viime vuosina. Tenon lohikantojen seurannan perusteella niiden tila on arvioitu niin heikoksi, että mereltä kohti jokea palaava lohimäärä ei näyttäisi täyttävän kestävä kalastuksen lähtökohtia edes ennen kuin yhtään lohta on ennätetty pyytää. Ehdotetulle kalastuskiellolle oli perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty siten hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet.²⁷⁰

Valiokunnalla ei ollut huomautettavaa sääntelyn suhteesta omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen, mutta se kiinnitti huomion sääntelyn oikeasuhtaisuuteen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että lohikantojen tilan saaminen kestävä tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta. Kun otettiin huomioon myös rajoituksen määräaikaisuus, perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä ongelmallisena perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta.²⁷¹ Perustuslakivaliokunta korosti tässä yhteydessä, 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. Tämä koski tilannetta, jossa kalastusta voitiin jatkaa rajoitetusti. Valiokunta uudisti lisäksi näkemyksensä siitä, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.²⁷²

Näin ollen valiokunta katsoi, että maa- ja metsätalousvaliokunnan oli vielä selvitettävä mahdollisia toimenpiteitä, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita vaarantamatta. Lisäksi valtioneuvoston oli syytä selvittää,

²⁶⁹ HE 289/2022 vp, s. 10–11.

²⁷⁰ PeVL 27/2022 vp, kappaleet 5–6.

²⁷¹ PeVL 27/2022 vp, kappaleet 6–8. Ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 7.

²⁷² PeVL 27/2022 vp, kappale 9. Ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 7.

millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voidaan tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta.²⁷³

Perustuslakivaliokunta antoi vuonna 2022 toisen lausunnon koskien lohenkalastuksen kieltämistä Tenojoen vesistössä vuonna 2023. Samoin kuin edellisessä lausunnossaan, valiokunta kiinnitti huomiota sääntelyn oikeasuhtaisuuteen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta, sääntelyn tarkoittaessa merkittävää puuttumista säännöksen saamelaisille turvaamiin oikeuksiin. Samoihin olosuhteisiin viitaten kuin edellisessä lausunnossaan, valiokunta totesi, että ehdotetulle sääntelylle oli hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet. Lisäksi valiokunnan mukaan sääntelyn tavoitteella, lohikantojen elvyttämällä ja saattamisella kestäväälle tasolle, pyritään paitsi perustuslain 20 §:n mukaisiin päämääriin myös luomaan edellytyksiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiselle vastaisuudessakin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei, ehdotetulla tavalla määräaikaisena, muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta.²⁷⁴

Samoin kuin vuoden 2022 lohenkalastuskieltoa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta toistaa näkemyksensä, jonka mukaan kalastusrajoitukset olisi pitänyt kohdistaa voimakkaammin kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa, ja että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että toistuvien lohenkalastuskieltojen myötä lohenkalastuksen kiellon vaikutukset kasvavat, ja että kiellon jatkumisen myötä saamelaiskulttuurin välittyminen sukupolvelta toiselle vaikeutuu. Valiokunta toisti samoin painokkaasti lausunnossaan aiemmin samana vuonna esittämänsä kannanoton tarpeesta selvittää mahdollisuudet perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisiin oikeuksiin vähemmän puuttuvista toimenpiteistä sekä toimista, joilla voitaisiin tukea ja edistää saamelaisten oikeuksia kalastuksen rajoittamisesta huolimatta.²⁷⁵

²⁷³ PeVL 27/2022 vp, kappale 10.

²⁷⁴ PeVL 91/2022 vp, kappale 5 ja 8.

²⁷⁵ PeVL 91/2022 vp, kappaleet 10–11.

Kysymys saamelaisten oikeudesta kehittää kulttuuriaan on yksi Ylä-Lapin kalastuksen sääntelyn tärkeimmistä teemoista. Teemaan paneudutaan luvuissa 6.4 ja 6.5. Ennen siirtymistä näihin keskeisiin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin on kuitenkin syytä käydä lyhyesti läpi kalastusta koskevan sääntelyn erityispiirteet valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

6.2. Kalastussääntelyn erityispiirteet ja lailla säätämisen vaatimus

Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudessa, joiden alaan kalastusta koskevat rajoitukset voidaan sijoittaa, esiintyy paljon lakia alemman asteista sääntelyä. Perustuslakivaliokunta onkin ottanut lausuntokäytännössään huomioon sääntelykohteiden erityispiirteet arvioidessaan sitä, täyttyvätkö lailla säätämisen ja täsmällisyyden sekä tarkkarajaisuuden vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että kaavoitusta koskevan sääntelyn yhteydessä on ”ilmeisen välttämätöntä ottaa huomioon säänneltävän asian erityisluonne ja siihen kytkeytyvä pitkäaikainen sääntelytraditio, jossa lakia alemmanasteisella sääntelyllä eli kaavojen ja rakennusjärjestysten määräyksillä on perinteisesti ollut huomattava asema.”²⁷⁶ Samansuuntaiseen kannanottoon perustuslakivaliokunta on päätenyt arvioidessaan ympäristönsuojelulainsäädännön erityispiirteitä.²⁷⁷

Ympäristö- ja luonnonvaraoikeuden erityispiirteet johtuvat pitkälti siitä, että sääntelyn on usein tarpeen olla hyvin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Valtuudet ovat monesti myös tarpeellisia Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Perustuslakivaliokunta on siten katsonut, että toimialoitain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla tällaisissa tilanteissa perusteltua, jotta voidaan välttää se, että laintasoinen sääntely muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. Valiokunta on kuitenkin todennut, etteivät valtuudet voi tällöinkään jäädä esimerkiksi velvoitteiden perusteiden osalta täysin avoimiksi.²⁷⁸

²⁷⁶ PeVL 38/1998 vp, s. 4.

²⁷⁷ PeVL 11/1999 vp, s. 1–4; ks. myös PeVL 106/2022 vp, kappale 27.

²⁷⁸ PeVL 1/2013 vp, s. 2, PeVL 58/2010 vp, s. 3 ja PeVL 106/2022 vp, kappale 27.

Kun voimassa olevaa kalastuslakia (379/2015) säädettiin, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomionsa siihen, että kalastuslakiehdotukseen sisältyi joitakin sellaisia asetuksenantovaltuuksia, joiden nojalla valtioneuvosto voi asetuksella kieltää kalastuksen tai rajoittaa sitä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyteknisesti perustelluin ratkaisu näiltä osin olisi yleisen vaarantamiskiellon tai suojelovelvoitteen sisällyttäminen lakiin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin puolestaan antaa tarkempia säännöksiä kiellon tai velvoitteen toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei estäisi kalastuksen sääntelyyn liittyvien hyväksyttävien joustoelementtien huomioon ottamista asetuksia laadittaessa, eikä se myöskään merkitsisi vaatimusta tarpeellisten rajoitusten säätämisestä laissa.²⁷⁹ Eduskuntakäsittelyssä lakiehdotuksen asetuksenantovaltuutta koskevaan 52 §:ään lisättiin momentti, jonka mukaan valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön on osaltaan huolehdittava kalavarojen kestävästä käytöstä ja hoidon toteuttamisesta luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi.²⁸⁰

Tässä yhteydessä on syytä mainita, että korkein oikeus piti ratkaisussa KKO 2022:25 koskien saamelaisten kalastusoikeuksia Tenojoen vesistössä kalastuslain 52 §:n asetuksenantovaltuutta sääntelytekniikaltaan erityislaatuksena. Koska perustuslakivaliokunta oli arvioinut kyseisen sääntelytavan täyttävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset, ei korkein oikeus puuttunut asiaan. Korkein oikeus piti kuitenkin säännöstä avoimena ja yleisluonteisena erityisesti siltä osin, miten saamelaisten kulttuuriset perusoikeudet tulisi ottaa huomioon rajoituksia säädettäessä. Samaan seikkaan oli kiinnittänyt huomiota myös Lapin käräjäoikeus alempana tuomioistuimena molemmissa korkeimman oikeuden Tenojoen vesistöä koskevissa tapauksissa, mutta myös myöhemmissä samaa tematiikkaa koskevissa ratkaisuisaan.²⁸¹ Kalastuslain 52 §:ää olisikin tärkeää tältä osin tarkistaa lisäämällä siihen maininta saamelaisten kulttuuristen perusoikeuksien kunnioittamisesta asetuksenantovaltuutta sovellettaessa.

Tämän selvityksen kannalta keskeisessä roolissa on, kuten edellä on jo monesti todettu, Suomen ja Norjan välinen kalastussopimus kalastussääntöineen. Sopimuksen 6 artiklassa määrätään mahdollisuudesta poiketa kalastussäännöstä. Sopimusartiklan

²⁷⁹ PeVL 20/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 28/2014 vp, s. 3–4.

²⁸⁰ MmVM 31/2014 vp, s. 14.

²⁸¹ Lapin käräjäoikeus, R 18/500, R 18/519, R 19/1264, R 21/1889.

mukaan hallitukset tai niiden määräämät viranomaiset voivat kalakantoja kestävän käytön edistämiseksi ja kummankin osapuolen kansallisen lainsäädännön puitteissa sopia kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jos se on välttämätöntä kalakantojen elinvoimaisuuden turvaamiseksi, heikentyneiden tai heikentymisvaarassa olevien kalakantojen suojelemiseksi tai elvyttämiseksi taikka jos kalakantojen tila sen sallii.

Tällainen sopimustoimivallan määrittely ministeriölle on poikkeus PL 93 ja 94 §:n säännöksistä, joiden mukaan toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen kuuluu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunnan tulee hyväksyä kansainväliset velvoitteet. Perustuslakivaliokunta ei ole suhtautunut sopimustoimivallan siirtoon muille viranomaisille täysin torjuvasti, mutta se on asettanut tällaiselle valtuutukselle tietyt edellytykset.²⁸² Valtuutus ei ensinnäkään saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden ja valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. PL 94 §:n 1 momentista johtuu lisäksi, että viranomaiselle ei voida tavallisella lailla perustaa sopimuksetekovaltaa sellaisissa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.²⁸³

Kun perustuslakivaliokunta arvioi Suomen ja Norjan välistä kalastussopimusta, se otti lähtökohdaksi aiemman lausuntonsa Suomen ja Ruotsin välisestä rajajokisopimuksesta, jossa se oli tarkastellut vastaavan kaltaisen sääntelyn hyväksyttävyyttä. Valiokunta huomautti ensinnäkin, että ministeriölle osoitettu sopimuksetekovaltuutus voi koskea lähinnä kalastussäännön määräysten teknisiä kysymyksiä ja täydennyksiä. Delegoinnin nojalla tehtävä sopimus ei näin ollen voi sisältää yksilön kannalta kokonaan uudentlaisia velvoitteita tai päävelvoitetta olennaisesti ankarampia oikeuden rajoituksia. Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että mainitun kaltaisessa asiayhteydessä, jossa on olemassa ”erityisiä perusteita sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle,” sopimuksetekovaltan delegoiminen ministeriölle ei vaikuttanut sopimuksen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa.²⁸⁴

²⁸² Ks. PeVL 14/2010 vp, s. 3–4.

²⁸³ PeVL 16/2004 vp, s. 4; PeVL 17/2004 vp, s. 3–4 ja PeVL 14/2010 vp, s. 3–4.

²⁸⁴ PeVL 5/2017 vp, s. 8. Ks. myös PeVL 14/2010 vp, s. 3–4.

Perustuslakivaliokunta päätyi siihen, että Tenojoen kalastussopimuksen 6 artiklan ja siihen liittyvän 7 artiklan nojalla yhdessä norjalaisen osapuolen kanssa annettavat määräykset ovat luonteeltaan sellaisia teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä, joita valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunta korosti samoin, että poikkeavien määräysten tarvetta tulee sopimuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan arvioida vuosittain, mikä tekee mahdolliseksi reagoimisen kalakantojen vuosittaiseen vaihteluun. Tarkasteluun vaikutti myös se, että mainittuun arviointiin on lisäksi kytketty kalastusoikeuden haltijat, tutkijat ja keskeiset sidosryhmät.²⁸⁵

Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomionsa siihen, että hallituksen esityksestä ei ilmene selvästi, miten mahdolliset lisärajoitukset tullaan kohdistamaan eri kalastajaryhmiin. Valiokunta korosti, että kalastussopimuksen systematiikka ja alkuperäiskansojen oikeuksia turvaavat perustuslailliset näkökohdat puoltavat tässä saamelaisten oikeuksia painottavaa tulkintaa. Saamelaisten oikeuksien perustuslainsuojasta seuraa valiokunnan mukaan myös se, että ”ministeriön sopimuksentekovaltaa tulee menettelyllisesti rajoittaa sitomalla sen käyttö selvästi saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen täysimääräiseen noudattamiseen.”²⁸⁶

6.3. Yhdenvertaisuuteen liittyvät yleiset näkökohdat

6.3.1. Yhdenvertaisuus kansallisessa oikeudessa

Selvityksessä jo tarkasteltujen perus- ja ihmisoikeuksien ohella myös yhdenvertaisuuteen liittyvät seikat voivat ajankohtaistua kalastusta rajoitettaessa. Erityisesti niiden merkitys korostuu kalastusrajoituksia kohdentaessa.

Kiteytettynä yhdenvertaisuusperiaatteen ydin voidaan ilmaista siten, että samanlaisissa tilanteissa ihmisiä on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eri tavalla. Yhdenvertaisuus voidaan jaotella muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.²⁸⁷ Tosiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen voi edellyttää ihmisten erilaista kohtelua eli muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista,

²⁸⁵ PeVL 5/2017 vp, s. 8.

²⁸⁶ PeVL 5/2017 vp, s. 8–9.

²⁸⁷ Eriksson 1996, s. 862–863.

kunhan pysytään hyväksyttävän tarkoituserän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.²⁸⁸ Muodollisen ja tosiallisen yhdenvertaisuuden käsitteet liittyvät läheisesti myös välittömän ja välillisen syrjinnän käsitepariin. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan ihmisten erilaista kohtelua jonkin ei-hyväksyttävän perusteen nojalla, kun taas välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan ihmisten näennäisesti samanlaista kohtelua, joka ihmisten erilaisuuden vuoksi tosiasiallisesti johtaa syrjiviin vaikutuksiin.²⁸⁹

Yleinen yhdenvertaisuusperiaate on ilmaistu perustuslain 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.²⁹⁰ Perinteisesti yhdenvertaisuus lain edessä on ymmärretty lain soveltajaan kohdistuvana veloitteena. Perusoikeusuudistuksen myötä on omaksuttu käsitys, jonka mukaan yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Laki voi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen, jos se ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta asettaa kansalaisen tai kansalaisryhmät toista edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta onkin jo perusoikeusuudistusta edeltävässä käytännössään korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.²⁹¹

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luetteloa laadittaessa on pyritty pitämään silmällä sellaisia syrjintäperusteita, joita voidaan suomalaisessa yhteiskunnassa pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Listaus ei kuitenkaan ole tyhjentävä muun muassa sen vuoksi, että kaikkien mahdollisten syrjintätilanteiden ennakointi olisi käytännössä mahdotonta.²⁹² Luettelossa mainitulla 'alkuperällä'

²⁸⁸ Ojanen & Scheinin 2011, ks. Johdanto.

²⁸⁹ *Ibid.*, ks. Syrjinnän kieltö, välillinen ja välitön syrjintä.

²⁹⁰ HE 309/1993 vp, s. 42.

²⁹¹ *Ibid.*, s. 43. Ks. myös esim. PeVL 12/1990 vp, s. 1 ja PeVL 3/1991 vp, s. 1.

²⁹² HE 309/1993 vp, s. 43.

viitataan kansalliseen, etniseen ja yhteiskunnalliseen alkuperään. Esimerkkinä 'muusta henkilöön liittyvästä syystä' mainitaan muun muassa asuinpaikka. Kuten yllä on jo mainittu, säännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. On samoin huomattava, että säännös ei estä tosiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua, eli tietyn ryhmän (esim. vähemmistöjen) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.

Positiivisesta erityiskohtelusta on nimenomainen säännös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 9 §:ssä. Tämän mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Yhdenvertaisuuslain esitöissä korostetaan, että erityiskohtelun on oltava tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista. Hyväksyttäväkään tarkoitus ei siten oikeuta tavoitteisiin nähden suhteettoman pitkälle meneviä erityistoimenpiteitä.²⁹³

Perusoikeusuudistuksen tavoitteisiin kuului tosiasiallisen tasa-arvon lisääminen yhteiskunnassa.²⁹⁴ Tavoitteen toteutumiseksi perustuslakiin sisällytettiin kaikille kuuluvien perusoikeussäännösten lisäksi eräitä erityisryhmiä koskevia säännöksiä. Tällaisena voidaan pitää PL 17 § 3 momenttia.²⁹⁵ Heinämäki onkin katsonut, että "[s]aamelaisia koskevien erityisoikeuksien tarkoituksena on luoda tosiasiallista tasa-arvoa ja edellytykset alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle nykyajassa sekä tulevaisuudessa".²⁹⁶ Yhdenvertaisuussäännöksen ja kulttuuriperusoikeuden taustalla voidaan siten katsoa olevan samoja tavoitteita.

6.3.2. Yhdenvertaisuuden kansainvälinen sääntely

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltö sisältyvät useimpiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joita tarkastellaan seuraavassa aiheen kannalta tarpeellisessa laajuudessa. Yleismaailmallisista sopimuksista esimerkiksi voidaan

²⁹³ HE 19/2014 vp, s. 69.

²⁹⁴ HE 309/1993 vp, s. 15.

²⁹⁵ *Ibid.*, s. 17.

²⁹⁶ Heinämäki *et al.* 2017, s. 24. Ks. myös Guttorm 2018, s. 35.

ottaa muun muassa KP-sopimus. Sopimuksen 2 artiklassa taataan jokaiselle sopimusvaltion alueella olevalle tai sen oikeuspiiriin kuuluvalle yksilölle KP-sopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman syrjintää. Yhdenvertaisuudesta säädetään myös sopimuksen 26 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojan. Sopimusartiklan mukaan lailla on kiellettävä kaikki syrjintä ja taattava kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Toisin kuin 2 artikla, 26 artikla takaa syrjimättömyyden yleisesti, eikä pelkästään niiden oikeuksien osalta, jotka on tunnustettu sopimuksessa.²⁹⁷ Syrjinnän kiellon tärkeyttä osoittaa sen sisältyminen myös lukuisiin muihin KP-sopimuksen määräyksiin.²⁹⁸ Syrjinnän kiellosta säädetään myös TSS-sopimuksen 2 artiklassa.

Euroopan unionissa yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kiello on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklaan.²⁹⁹ Euroopan neuvoston sopimuksissa syrjintäkiellosta määrätään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 14 artiklassa. Tämä takaa sopimuksessa turvatut oikeudet ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjan mukaan artikla 14 loukkauksesta on kyse ainoastaan, jos syrjinnällä on yhteys johonkin sopimuksen muutoin kattamaan ihmisoikeuteen.³⁰⁰ Myös uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) sisältää syrjintäkiellon E artiklassa. Lisäksi Euroopan neuvosto on hyväksynyt kaksi vähemmistöjen oikeuksia koskevaa sopimusta, kansallisten vähemmistöjen suojeleua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) sekä alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (SopS 23/1998), jotka molemmat sisältävät yhdenvertaisuutta koskevia määräyksiä.

²⁹⁷ Ihmisoikeuskomitea, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, kohta 4.

²⁹⁸ HE 19/2014 vp, s. 43.

²⁹⁹ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 26.10.2012 EUVL C 326.

³⁰⁰ Ojanen & Scheinin 2011, ks. Syrjinnän kiello, syrjintäkiellot ihmisoikeussopimuksissa.

Suomi on lisäksi ratifioinut useita syrjinnän vastaisia erityissopimuksia, joista merkittävimpänä nyt käsiteltävän aiheen kannalta voidaan pitää rotusyrjinnän poistamista koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 37/1970). Sopimuksen toteutumista valvova rotusyrjintäkomitea on vahvistanut yleissuosituksessaan nro 23, että alkuperäiskansoihin kohdistuva syrjintä kuuluu yleissopimuksen soveltamisalaan.³⁰¹ Yleissuosituksessaan komitea pyytää osapuolia muun ohessa tunnustamaan ja kunnioittamaan alkuperäiskansojen ainutlaatuista kulttuuria, historiaa, kieltä ja elämäntapaa osana valtion kulttuuri-identiteetin rikastuttamista ja edistämään niiden säilymistä.³⁰² Sopimuksen 1 artiklan 4 kohdan mukaan rotusyrjinnäksi ei ole katsottava erityisiä toimenpiteitä, joiden ainoana tarkoituksena on varmistaa, että etniset ryhmät tai yksilöt voivat yhtäläisesti nauttia ihmisoikeuksista. Tällaisen positiivisen erityiskohtelun edellytyksenä on kuitenkin se, että erityistoimet eivät johda erilaisten oikeuksien voimassa pitämiseen eri ryhmille ja että erityistoimia ei jatketa sen jälkeen, kun tavoite, jonka vuoksi niihin ryhdyttiin, on saavutettu. Tältä osin voidaan todeta, että sopimuksen on katsottu lähtevän siitä, että positiivinen erityiskohtelu ei joissakin tilanteissa ole ainoastaan sallittua, vaan se on myös valtion velvollisuus.³⁰³

Alkuperäiskansojen osalta erityisen merkittävä asiakirja on luonnollisesti alkuperäiskansajulistus. Julistuksen 2 artiklaan sisältyy yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä koskeva määräys. Lisäksi julistuksen 46 artiklan 3 kohdan mukaan julistusta on tulkittava muun ohessa yhdenvertaisuuden periaatetta noudattaen. Julistuksen johdannon mukaan alkuperäiskansat ovat yhdenvertaisia kaikkien muiden kansojen kanssa, samalla kun julistus tunnustaa kaikkien kansojen oikeuden olla erilaisia, pitää itseään erilaisina ja tulla kunnioitetuiksi sellaisina.

Aiemmin luvussa mainittu välillinen syrjintä on tunnistettu myös kansainvälisten sopimusvalvontaelinten soveltamiskäytännössä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksesta *Thlimennos* lähtien katsonut, että syrjinnässä

³⁰¹ Rotusyrjinnän vastainen komitea, General Recommendation No. 23: Indigenous peoples, 18.8.1997, kohta 1.

³⁰² *Ibid.* kohta 1 (a).

³⁰³ Eriksson 1996, s. 863. Erikssonin kanta vaikuttaa perustuvan sopimuksen 2 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan sopimusvaltioiden on "milloin olosuhteet antavat aihetta" ryhdyttävä "erityisiin ja konkreettisiin toimiin riittävän kehityksen ja suojelun varmistamiseksi tietyille roturyhmille tai niihin kuuluville yksilöille, jotta niille saataisiin täydelliset ja yhtäläiset oikeudet ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttimiseen."

voi olla kyse siitä, että valtio ei ole onnistunut kohtelemaan eri tavoin henkilöitä, joiden tilanteet ovat merkittävästi erilaisia:

The Court has so far considered that the right under Article 14 not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification...However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.³⁰⁴

Samoin rotusyrjinnän vastainen komitea on todennut, että:

The term “non-discrimination” does not signify the necessity of uniform treatment when there are significant differences in situation between one person or group and another, or, in other words, if there is an objective and reasonable justification for differential treatment. To treat in an equal manner persons or groups whose situations are objectively different will constitute discrimination in effect, as will the unequal treatment of persons whose situations are objectively the same. The Committee has also observed that the application of the principle of non-discrimination requires that the characteristics of groups be taken into consideration.³⁰⁵

Rotusyrjinnän vastainen komitea on käsitellyt välillistä syrjintää myös saamelaisia koskevassa yksilövalituksessa. Komitea katsoi *Rönbacken* -tapauksessa, että Ruotsin myöntämät kaivosluvat saamelaisten poronhoitoon käyttämällä mailla, ilman poronhoitajayhteisön tehokasta osallistumista päätöksentekoprosessiin, loukkasi muun ohella valittajien omaisuudensuojaa. Komitea muistutti myös yleiskommentistaan nro 23, jossa se oli pyytänyt osapuolia kunnioittamaan ja edistämään alkuperäiskansojen ainutlaatuista kulttuuria, historiaa, kieltä ja elämäntapaa. Komitea totesi, että alkuperäiskansojen maa- ja metsätalouden oikeudet poikkeavat tavallisesta siviilioikeudellisesta omistusoikeudesta ja korosti, että poronhoito on keskeinen osa saamelaisten kulttuuri-identiteettiä ja perinteistä elinkeinoa.³⁰⁶ Edelleen sopimusvaltioiden tuli kunnioittaa suhteellisuusperiaatetta puuttuessaan

³⁰⁴ EIT, *Thlimennos v. Kreikka*, valitus nro. 34369/97, 6.4.2000, kohta 44. Ks. myös Åhrén 2024, s. 14.

³⁰⁵ Rotusyrjinnän vastainen komitea, General Recommendation No. 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination, 24.9.2009, YK-asiakirja CERD/C/GC/32, kohta 8.

³⁰⁶ Rotusyrjinnän vastainen komitea, *Ågren et al. v. Ruotsi*, valitus 54/2013, 18.11.2020, YK-asiakirja CERD/C/102/D/54/2013, kohta 6.14.

alkuperäiskansojen maa- ja vesioikeuksiin ja huomioitava alkuperäiskansan erityinen asema osana suhteellisuusperiaatetta.³⁰⁷

Ratkaisun voidaan katsoa osoittavan, että valtioiden on puuttuessaan alkuperäiskansojen omistusoikeuksiin (kuten alkuperäiskansojen maita tai vesiä koskeviin oikeuksiin) sovellettava suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon maata tai vesialueiden merkitys alkuperäiskansalle osana heidän kulttuuri-identiteettiään ja elämäntapaansa.³⁰⁸ Scheinin onkin pitänyt *Rönnebacken*-tapauksen keskeisenä sisältönä sitä, että alkuperäiskansan kohtelu samalla tavoin kuin muita intressitahoja – eli huomioimatta, että heidän asemansa on oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa erilainen – on rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen mukainen rotusyrjinnän muoto.³⁰⁹

Suomen korkeimman oikeuden voidaan katsoa ottaneen kantaa välillisen syrjinnän ja perustuslain 17 § 3 momentin väliseen suhteeseen saamelaiden kalastusoikeutta koskevassa tapauksessa KKO 2022:26. Siinä korkein oikeus katsoi sittemmin jo muutetun kalastuslain 10 § 2 momentin mukaisen lohen ja taimenen nousualueen erillisen kalastusluvan siihen liittyvine lupakäytäntöineen aiheuttavan niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentin kanssa. Kalastusluvasta perittiin epäillyn rikoksen tekoajkaan 30 euron vuorokausimaksu, mitä korkein oikeus piti merkittävästi omakustannushintaa korkeampana, ja siten jo itsessään saamelaisväestön kulttuurimuotoon kuuluvan kalastuselinkeinon harjoittamista rajoittavana.³¹⁰ Maksullisuuden lisäksi korkein oikeus korosti, ettei kalastuslupia ollut ”millään tavoin kiintiöity paikallisille saamelaisille,” minkä vuoksi heidät oli ”asetettu luvan hankkimisen suhteen samaan asemaan niiden kalastajien kanssa, joiden oikeutta kalastukseen perustuslain 17 § 3 momentti ei suojaa.”³¹¹ Edelleen korkein oikeus totesi, että huomioiden säännöksen aiheuttamat ”tosialliset rajoitukset saamelaiden kulttuurisiin perusoikeuksiin,” kalastuslain silloisen 10 § 2 momentin soveltaminen kyseisessä tapauksessa olisi ollut perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa kulttuuriperusoikeuden kanssa. Korkein oikeus siis katsoi, että paikallisten

³⁰⁷ *Ibid.*, kohta 6.10.

³⁰⁸ *Ibid.*, kohta 20. Ks. myös Åhren 2024, s. 14–17.

³⁰⁹ Scheinin 2024a, s. 34–35.

³¹⁰ KKO 2022:26, kohta 43.

³¹¹ *Ibid.*, kohta 44.

saamelaisten kohtelu samalla tavoin kuin muita kalastajia, käytännössä lähinnä vapaa-ajankalastajia, oli tosiasiallisesti johtanut saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien rajoittamiseen. Tältä osin ratkaisun voidaan katsoa mukailleen *Thlimennos*- ja *Ågren*-tapauksissa ilmaistua kantaa, jonka mukaan erilaisissa tilanteissa olevia henkilöitä tai ryhmiä, kuten alkuperäiskansoja, on kohdeltava valtaväestöstä poikkeavalla tavalla heidän erityisasemansa huomioiden.

6.4. Saamelaisten kalastusoikeudet kalastuslaissa

6.4.1. Ylä-Lapin poikkeusjärjestelyt

Saamelaisten kalastusta kulttuurisena oikeutena ei ole nimenomaisesti mainittu nykyisessä, vuonna 2016 voimaan tulleessa kalastuslaissa, eikä sen edeltäjissä vuosilta 1982 ja 1951. Saamelaisten kalastusoikeudet on sen sijaan tunnustettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, kuten jäljempänä ilmenee.³¹² Mainittakoon kuitenkin, että kolttien kalastusoikeus tunnustetaan kolttalain (253/1995) 9 §:n 1 momentin 7 kohdassa, jonka mukaan koltilla on oikeus ilman eri korvausta harjoittaa kalastusta koltta-alueella sijaitsevilla valtion vesialueilla. Mainittuun oikeuteen viitataan myös kalastuslain 3 §:n 3 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään jo 1970-luvulta lähtien katsonut, että maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu.³¹³ Kyseinen kannanotto juontaa juurensa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 7/1978 vp koskien hallituksen esitystä Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella,³¹⁴ jonka myötä kalastus lakiesityksen tarkoittamalla pohjoisella vesialueella olisi aikaisemmasta poiketen tehty luvanvaraiseksi ja maksulliseksi. Koska kuntalaisten perinteistä kalastusoikeutta oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä hallitusmuodon takaaman

³¹² Heinämäki *et al.* 2017, s. 64–72.

³¹³ PeVL 7/1978 vp; PeVL 5/1981 vp, s. 6; PeVL 30/1993 vp, s. 2; PeVL 29/2004 vp, s. 4; PeVL 27/2022 vp, kappale 3 ja PeVL 12/2024 vp, kappale 10.

³¹⁴ HE 243/1976 vp.

omaisuudensuojan piiriin kuuluvana varallisuutena, ehdotus tuli valiokunnan mukaan käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.³¹⁵

Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin saamelaisten oikeudellisen aseman tarkastelussa huomiota YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräyksiin. Valiokunta viittasi erityisesti sopimuksen 2 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan sopimusvaltioiden tulee olosuhteiden niin antaessa aihetta ryhtyä toimenpiteisiin riittävän kehityksen ja suojelun varmistamiseksi tietyille roturyhmille tai niiden yksilöille. Perustuslakivaliokunnan mukaan mainitun sopimuksen määräykset tulisi ottaa huomioon siten, että saamelaisväestön kulttuurimuotoon olennaisesti kuuluvaa kalastuselinkeinon harjoittamista suojataan aiheettomilta rajoituksilta.³¹⁶

Vuoden 1982 kalastuslakiuudistusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien asukkaiden vanhojen kalastusoikeuksien kohtalo oli edelleen epäselvä. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseisiä, pääasiassa saamelaisväestölle kuuluvia vanhoja oikeuksia ei voitu vaikeuksista järjestää käsillä olleen lakiehdotuksen yhteydessä, vaan asia tuli selvittää erikseen viipymättä.³¹⁷ Laki- ja talousvaliokunta yhtyi mainittuun kantaan ja ehdotti, että vuoden 1951 kalastuslainsäädäntö jäisi edelleen väliajaksi voimaan kyseisillä alueilla.³¹⁸ Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien asukkaiden kalastusoikeuksiin liittyvien epäselvyyksien vuoksi vuoden 1982 kalastuslakia ei siten lain voimaan tullessa sovellettu kolmen pohjoisimman kunnan alueella, joiden osalta vuoden 1951 kalastuslaki siihen tehtyine muutoksineen jäi edelleen voimaan.³¹⁹ Maata omistamattoman saamelaisväestön kalastusoikeudet huomioitiin kuitenkin antamalla vuonna 1951 annetun kalastuslain täytäntöönpanosta asetus, jonka mukaan kolmen pohjoisimman kunnan paikallisella väestöllä, joka harjoittaa ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, oli oikeus saada korvauksetta lupa kalastaa kunnassa olevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla.³²⁰

³¹⁵ PeVL 7/1978 vp, s. 2–3.

³¹⁶ PeVL 7/1978 vp, s. 3.

³¹⁷ PeVL 5/1981 vp, s. 6.

³¹⁸ LtVM 18/1981 vp.

³¹⁹ Kalastuslaki (286/1982) 129 § 4 momentti.

³²⁰ Asetus kalastuslain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta 1117/1982.

Vesialuejakojen tultua lainvoimaisiksi ja erityisperusteisten kalastusoikeuksien tultua pääosin selvitettyiksi, erilliselle kalastuslainsäädännölle ei enää koettu olevan tarvetta.³²¹ Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että vuoden 1951 kalastuslain soveltamisesta luopuminen kolmen pohjoisimman kunnan osalta vaatisi vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Kannassaan valiokunta tukeutui jälleen lausuntoonsa PeVL 7/1978 vp, jossa se oli katsonut kuntalaisten perinteisen oikeuden kalastukseen nauttivan perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa. Perustuslakivaliokunta totesi itse asiassa, viitaten erityisesti ILO 169- sopimukseen, ettei muutosta tulisi toteuttaa edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.³²²

Kalastuslainsäädännön yhtenäistäminen saatiin lopulta toteutettua 1990-luvun lopulla, kun vuoden 1982 kalastuslaki tuli vuodesta 1998 lähtien voimaan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa. Paikallisen väestön vanhaan käytäntöön perustuva mahdollisuus kalastaa valtion vesillä säilytettiin ottamalla kalastuslain 12 §:ään vuoden 1983 asetusta vastaava säännös paikkakunnalla asuvien henkilöiden maksuttomasta kalastusoikeudesta.³²³ Perustuslakivaliokunnan mukaan 12 §:n sisällyttäminen täytti ”ne ylimuistaisen nautinnan ja laajan käyttöoikeuden kautta omaisuudensuojaan palautuvat vaatimukset, joita on pidetty silmällä valiokunnan aiemmissa kannanotoissa maata omistamattomien asukkaiden perinteisistä oikeuksista.”³²⁴ Valiokunta kuitenkin katsoi kalastamisen kuuluneen perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia. Tästä syystä 12 §:n säännöstä tuli selventää niin, että kalastusoikeutta ei sidota vain asuinkuntaan, vaan että se on asuinpaikkaedellytyksen täytyttyessä voimassa kaikkien kolmen pohjoisimman kunnan alueella.³²⁵

Perustuslakivaliokunta totesi myös ensimmäistä kertaa kalastuksen kuuluvan KP-sopimuksen 27 artiklan suojaamaan kulttuurin harjoittamiseen. Valiokunnan mukaan ”ihmisoikeuskomitean käytännön valossa on todettavissa, että saamelaisten kalastukseen liittyvien oikeuksien harjoittaminen on osa heidän vähemmistökuultuuriaan.”³²⁶

³²¹ HE 179/1993 vp, s. 19–20.

³²² PeVL 30/1990 vp, s. 2.

³²³ HE 143/1997 vp, s. 2.

³²⁴ PeVL 27/1997 vp, s. 3.

³²⁵ PeVL 27/1997 vp, s. 3.

³²⁶ PeVL 27/1997 vp, s. 3.

On syytä huomata, että perustuslakivaliokunnan mukaan kuntalaisten maksuton kalastusoikeus ei sinänsä kohdistu saamelaisiin, vaan mainittujen kuntien asukkaisiin yleensä. Koska ehdotukseen kuitenkin sisältyi vaatimus siitä, että paikkakunnalla vakituisesti asuva henkilö harjoittaisi myös ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, mikä valiokunnan käsityksen mukaan koski eritoten saamelaisia, esityksen voitiin katsoa turvaavan saamelaisten oikeudet käyttää kyseisiä vesialueita.³²⁷

Voimassa oleva vuonna 2016 voimaan tullut kalastuslaki korvasi vuoden 1982 kalastuslain. Enontekiön, Inarin tai Utsjoen kunnissa asuvien oikeudesta maksuttomaan kalastuslupaun säädetään kalastuslain 10 §:ssä, joka vastaa sisällöltään pääosin vuoden 1982 kalastuslain 12 §:ää. Asukkaiden oikeudesta maksuttomaan kalastuslupaun katsottiin olevan tarpeen säätää, sillä laajoilla kalastusmahdollisuuksilla nähtiin olevan merkitystä saamelaisten kulttuuriperusoikeuden kannalta. Lisäksi Ylä-Lapin kalastusoikeuteen katsottiin kohdistuvan myös tietynlainen luottamuksensuoja suhteessa kyseisen oikeuden pysyvyyteen. Kalastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin myös perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jossa Ylä-Lapin kalastusoikeus on katsottu rinnastuvan vähintään nautintaperusteiseen oikeuteen, ja nauttivan siten perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa.³²⁸

Ratkaisuun, jolla kuntalaisten kalastusoikeus sisällytettiin vuoden 2016 kalastuslakiin, päädyttiin kuitenkin jokseenkin vastahakoisesti. Hallituksen esityksessä todetaankin, että kyseinen oikeus asettaa mainittujen kuntien asukkaat parempaan asemaan suhteessa muiden kuntien asukkaisiin. Hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön ja todetaan, että tämänkaltaista maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena ”perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassa liikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus.”³²⁹

Edelleen esityksessä todetaan, että kolmen pohjoisimman kunnan asukkaiden oikeus maksuttomaan kalastuslupaun on aiemmin esitetty perustuvan vanhojen lapinkylien

³²⁷ PeVL 27/1997 vp, s. 4.

³²⁸ HE 192/2014 vp, s. 107.

³²⁹ *Ibid.*

oikeuksiin, ja että kalastusluvun laajuutta (oikeus kalastamiseen kaikissa mainituissa kunnissa) on perusteltu kalastuksen kuulumisella saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan kuuluvia rajoituksia. Hallituksen esityksessä suhtaudutaan kuitenkin kielteisesti kyseiseen näkemykseen. Esityksessä toetaan viitaten maa- ja metsätalousministeriön tilaamaan tutkimukseen, että ”[k]yseisen tutkimuksen mukaan, lapinkylien oikeudet ovat historiallisesti tyypillisesti koskeneet vain oman lapinkylän aluetta, eikä toisten lapinkylien alueille laajennettua kalastusoikeutta tunneta.”³³⁰ Poliittisen yhteisymmärryksen saamiseksi oikeus laajennettiin kuitenkin esityksen viimeistelyvaiheessa koskemaan kolmen pohjoisimman kunnan aluetta.³³¹ Ylä-Lapin kalastusoikeus vastaa siten tältä osin edellistä kalastuslakia.

Toisin kuin vuoden 1982 kalastuslaissa, nykyisessä laissa Ylä-Lapin kuntalaisten maksuttomasta kalastusluvasta rajattiin kuitenkin pois lohen ja taimenen nousualueet. Kalastuslain 10 § 2 momentin mukaan kalastuslupa ei koske Teno-, Näätämö-, Tuuloma-, Paats-, Tornion- eikä Ounasjoen vesistöjen lohen ja taimenen nousualueita.³³² Muutoksella pyrittiin turvaamaan vaelluskalakantojen elinvoimaisuutta,³³³ mikä puolestaan on sopusoinnussa kalastuslain yleisen tavoitteen, eli kalakantojen elinvoimaisuuden ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen sekä uhanalaisten ja heikentyneiden kalakantojen suojelun kanssa.³³⁴ Kalastuslain perusteluissa todetaan edelleen, että kalastuksen alueellisilla, ajallisilla ja määrällisillä rajoituksilla voidaan elvyttää heikentyneitä kalakantoja luoden samalla edellytykset tuottavalle kalastukselle muiden lajien osalta.³³⁵

Lohen ja taimenen nousualueiden rajaaminen pois kuntalaisten kalastusluvasta koettiin paikallisväestön keskuudessa kielteiseksi ja kohtuuttoman suureksi muutokseksi, minkä vuoksi säännöstä on sittemmin muutettu. Muutosta koskevan hallituksen esityksessä todetaan, että nousualueet muodostavat laajat alueet Ylä-Lapissa, ja rajauksen myötä lähimmät 10 §:n kalastuslupaan kuuluvat kalavedet

³³⁰ *Ibid.*, ks. myös s. 36–37. Kyseessä on Juha Joonan tutkimus Pohjois-Lapin erityiset kalastusoikeuskysymykset vuodelta 2011.

³³¹ Viimeistelyn vaiheita kuvataan hallituksen esityksessä HE 309/2018 vp, s. 12.

³³² Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kalastusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä suoraan ottanut kantaa nousualueiden poisrajaamisesta maksuttomasta kalastusluvasta, vaan sivuutti kysymyksen viittaamalla aikaisempaan lausuntoonsa PeVL 27/1997 vp ja toteamalla, että se yhtyy pääosin esityksen säätämisperusteluissa esitettyihin näkemyksiin.

³³³ HE 192/2014 vp, s. 37.

³³⁴ *Ibid.*, s. 22.

³³⁵ *Ibid.*

saattoivat olla kymmenien kilometrien päässä. Lisäksi paikallisten asettaminen samaan asemaan ulkopaikkakuntalaisten kanssa koettiin epäoikeudenmukaiseksi ja katsottiin rajoittavan alueen saamelaisten ja paikallisten kalastuskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia.³³⁶

Voimassa olevan kalastuslain 10 §:n 2 momentissa säädetään, että henkilöillä, joiden kotikunta on Enontekiö, Inari tai Utsjoki on oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa, joka oikeuttaa Metsähallituksen asettamien, mm. saaliskiintiötä koskevien lupaehtojen puitteissa viehekalastukseen henkilön kotikunnassa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla lohien sekä taimenen nousualueilla. Toisin kuin kalastuslain 10 § 1 momentissa tarkoitettu lupa, säännöksen 2 momentin nousualueita koskeva kausilupa on voimassa vain oman kotikunnan alueella. Tämän ratkaisun katsottiin olevan sopusoinnussa edellä mainitun *Juha Joonan* Pohjois-Lapin kalastusoikeuskysymyksiä tarkastelleen tutkimuksen kanssa.³³⁷

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka saamelaisten kalastuselinkeino nauttii perustuslain suojaa kulttuuriperusoikeuden turvaamana saamelaiseen kulttuurimuotoon kuuluvana perinteisenä elinkeinona, ei saamelaisten kalastusoikeuksia – kolttia lukuun ottamatta – sellaisenaan tunnusteta kalastuslaissa. Saamelaisten kalastusoikeudet voivat kuitenkin toteutua epäsuorasti yhtäältä omaisuudensuojasäännöksen kautta ja toisaalta erityisperusteisten kalastusoikeuksien, kuten perustuslakivaliokunnan vahvistaman, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettavan kalastusoikeuden kautta.

Kuten edellä on jo tuotu esiin, kalastuksen luvanvaraisuus ja lupaehdot, kuten esimerkiksi saaliskiintiöt, muodostavat kalastusoikeuksien rajoituksen. Saamelaiset ovatkin protestoineet rajoituksia vastaan ja vedonneet kulttuurisiin perusoikeuksiinsa kalastuksen jatkamiseksi. Korkein oikeus antoi vuonna 2022 kaksi merkittävää Tenojoen vesistöissä tapahtuvaa kalastusta koskevaa ratkaisua, joiden tärkeyden vuoksi niitä käsitellään lähemmin erikseen seuraavissa luvuissa.

³³⁶ HE 309/2018 vp, s. 4.

³³⁷ HE 309/2018 vp, s. 12.

6.4.2. KKO 2022:26

Tapauksessa oli kyse neljästä saamelaisesta, jotka olivat heinäkuussa 2017 kalastaneet vieheellä ja vavalla Vetsijoessa valtion vesialueella ilman Metsähallituksen lupaa. Vastaajista kolme oli täysi-ikäisiä ja yksi alaikäinen. Syyttäjä oli vaatinut rangaistusta luvattomasta pyynnistä rikoslain 28 luvun 10 §:n nojalla.³³⁸ Vastaajat tunnustivat menetelleensä syytteessä kuvatulla tavalla, mutta katsoivat, että heille kuului paikallisina saamelaisina oikeus ilman erillistä lupaa kalastaa syytteessä kuvatulla tavalla tai että kalastuslain lupasäännökset olivat joka tapauksessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet, jonka jälkeen tapaus tuli syyttäjän ennakkopäätösvalituksen myötä korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Korkeimmassa oikeudessa ratkaistavana oli kysymys siitä, olivatko vastaajat syyllistyneet luvattomaan pyyntiin, kun huomioon otettiin heille paikallisina saamelaisina perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet. Tekoaikaan voimassa olleen kalastuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilöllä, jonka kotikuntalain 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta oli Enontekiö, Inari tai Utsjoki, oli oikeus saada metsähallitukselta lupa kalastukseen edellä mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Pykälän 2 momentin mukaan lupa ei kuitenkaan koskenut muun muassa Tenojoen vesistön lohen ja nousualueita, joihin kyseessä oleva kalastuspaikka Vetsijoessa kuuluu.

Kuten edellä on käynyt ilmi, kalastuslain 10 §:ää on sittemmin muutettu 1.5.2019 voimaan tulleella lailla (427/2019), ja nykyään paikkakunnalla asuvilla henkilöillä on oikeus lunastaa Metsähallitukselta erillinen lupa nousualueiden osalta. Koska kalastuslain 10 §:ää oli muutettu tekohetken jälkeen, tuli korkeimman oikeuden ratkaistavaksi ensin rikoslain ajallinen soveltuvuus. Korkein oikeus katsoi, että koska rikoslain säännös luvattoman kalastuksen rangaistavuudesta saa täsmällisen sisältönsä kalastuslaista, oli tapauksessa kysymys ns. lievemmän lain periaatteeseen

³³⁸ Rikoslain 28 luvun 10 §:n 1 momentti: Joka luvattomasti metsästä toisen metsästysalueella tai kalastaa tai muuten pyytää toisen kalavedessä taikka ylittää lakiin, lupaan, sopimukseen tai päätökseen perustuvan metsästys- tai kalastusoikeutensa, on tuomittava *luvattomasta pyynnistä* sakkoon.

liittyvästä poikkeussäännöksestä rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momentin mukaisesti, ja näin ollen sovellettavaksi tuli tekohetkellä voimassa ollut kalastuslain 10 §.³³⁹

Arvioidessaan kalastuslain 10 §:n suhdetta perustuslakiin, korkein oikeus totesi aluksi, että PL 22 § velvoittaa tuomioistuimen pyrkimään ihmisoikeusmyönteiseen ja perustuslainmukaiseen tulkintaan ja valitsemaan mahdollisista lain tulkintavaihtoehdoista ihmis- ja perusoikeudet parhaiten turvaavan vaihtoehdon. Tulkinnan on kuitenkin pysyttävä lain sananmuodon rajoissa eli sallittua ei ole sellainen tulkinta, joka muuttaa säännöksen keskeisen sisällön lainsäätäjän ilmaisemasta tarkoituksesta poikkeavaksi.³⁴⁰ Korkein oikeus katsoi, että kalastuslain 10 §:n 2 momentti on sananmuodoltaan selvä, eikä se mahdollistanut sellaista perusoikeusmyönteistä tulkintaa, että paikallisilla saamelaisilla olisi oikeus kalastamiseen nousualueilla ilman erillistä kalastuslupaa.³⁴¹ Korkein oikeus tarkasteli tämän jälkeen PL 106 §:ää, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.³⁴²

Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen myötä kynnys säännöksen soveltamiselle on korkea. Korkein oikeus totesi, perustuslain esitöihin viitaten, että säännöksen soveltamisesta aiheutuvan ristiriidan pitää olla selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen. Korkein oikeus viittasi niin ikään perustuslain esitöissä esitettyyn näkemykseen siitä, mikä merkitys ilmeisyysvaatimuksen kannalta on mahdollisella perustuslakivaliokunnan lausunnolla. Perustuslain esitöiden mukaan ristiriitaa ei voida pitää selvänä ja riidattomana, jos perustuslakivaliokunta on lain säätämisvaiheessa pitänyt lakia perustuslain mukaisena.³⁴³

Tältä osin korkein oikeus katsoi, että perustuslakivaliokunnan kulloinkin kysymyksessä olevan lain säätämisvaiheessa antamalla lausunnolla on merkitystä ilmeisyysvaatimusta arvioidessa siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen

³³⁹ KKO 2022:26, kohta 13. Rikoslain 3 luvun 2 §:n 4 momentissa säädetään lievemmän lain periaatteesta poikkeamisesta seuraavasti: Jos lakiin sisältyvä rikossäännös saa täsmällisen sisältönsä muualta laista tai sen nojalla annetuista säännöksistä tai määräyksistä, teon rangaistavuus arvioidaan tekohetkellä voimassa olleiden säännösten tai määräysten perusteella, jollei laissa ole toisin säädetty tai jollei uusi sääntely osoita suhtautumisen teon rangaistavuuteen muuttuneen.

³⁴⁰ KKO 2022:26, kohta 18.

³⁴¹ *Ibid.*, kohta 38.

³⁴² *Ibid.*, kohta 19.

³⁴³ Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 31.

käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta.³⁴⁴ Jos tuomioistuimessa tulee kuitenkin esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut, ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä sellaisenkin lain osalta, jota on käsitelty perustuslakivaliokunnassa.³⁴⁵ Korkein oikeus päätyi siihen, että kalastuslain 10 §:n 2 momenttiin perustuvien lupien myöntämiskäytäntöjä tai vaikutuksia saamelaisten kalastusoikeuden harjoittamiseen ei ollut suoraan arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 58/2014 vp koskien kalastuslakia. Niin ikään korkein oikeus totesi, ettei perustuslakivaliokunta ollut ottanut kantaa Ylä-Lapin kalastuslupaa koskevaan 10 §:n 2 momentin muutokseen ja sen tarkempaan sisältöön viittaamalla lausunnossaan aikaisempaan lausuntokäytäntöönsä. Siten valiokunta ei korkeimman oikeuden mukaan ollut esittänyt sellaista kannanottoa, joka suoraan vaikuttaisi perustuslain 106 §:ssä säädettyjen soveltamisperusteiden arviointiin.³⁴⁶

Korkein oikeus tarkasteli myös saamelaiskulttuurin suojaa siten kuin se ilmenee perusoikeusuudistuksen esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Korkein oikeus totesi muun muassa, että lohenkalastus Tenjoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin, ja osana tätä kalastuskulttuuria oli pidettävä myös vapakalastusta, josta oli kyse ratkaistavana olevassa tapauksessa.³⁴⁷ Korkein oikeus viittasi edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 5/2017 koskien vuoden 2017 kalastussopimusta ja sen liitteenä olevaa kalastussääntöä, jossa valiokunta oli todennut, että kalastaminen Tenjoella olisi tullut turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.³⁴⁸ Viitaten ihmisoikeuskomitean tapaukseen *Kitok* korkein oikeus totesi, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittamaan kulttuurin käsitteeseen kuuluvat erityisesti alkuperäiskansojen perinteisen taloudellisen toiminnan muodot, kuten pronhoito. Korkein oikeus viittasi myös edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 27/1997 vp, jossa

³⁴⁴ KKO 2022:26, kohta 20.

³⁴⁵ Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 31.

³⁴⁶ KKO 2022:26, kohta 40.

³⁴⁷ *Ibid.*, kohta 22.

³⁴⁸ *Ibid.*, kohta 24.

perustuslakivaliokunta oli todennut kalastukseen liittyvien oikeuksien olevan osa saamelaisten KP-sopimuksen mukaista vähemmistökulttuuria.³⁴⁹

Korkein oikeus selosti ratkaisussaan huomattavan yksityiskohtaisesti saamelaisten kalastusoikeutta koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Korkein oikeus piti käänteentekeväenä valiokunnan edellä mainittua lausuntoa 7/1978 vp, jossa se totesi, että maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu. Kuten edellä tässä selvityksessä on jo tullut ilmi, valiokunta on sittemmin viitannut tähän lausuntoon myöhemmissä Ylä-Lapin kalastusoikeuksia koskevissa lausunnoissaan.³⁵⁰ Ympäristöperusoikeuden osalta korkein oikeus viittasi puolestaan perusoikeusuudistuksen perusteluihin, joissa säännöksen oli todettu olevan lähinnä julistuksenomainen ja toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksin, ja että se ei sellaisenaan voisi toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana. Samalla korkein oikeus kuitenkin totesi, että ympäristöperusoikeudella voi olla vaikutusta muun muassa omistusoikeuden tulkintoihin tilanteessa, jossa pyritään ihmisten ja luonnon välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.³⁵¹

Käsillä olevaa tapausta koskevassa omassa arvioinnissaan korkein oikeus katsoi, että kalastuslupia ei tekoaikaan ollut kiintiöity paikallisille asukkaille, vaan heidät oli asetettu luvan hankkimisen suhteen samaan asemaan kaikkien muiden kalastajien, kuten kalastusmatkailijoiden, kanssa. Lupien rajallisuus ja niihin kohdistunut suuri kysyntä olivat johtaneet siihen, että luvat oli myyty loppuun hyvin pian niiden myynnin aloittamisen jälkeen.³⁵² *Scheinin* on todennut tapausta koskevassa analyysissään, että luvat myytiin loppuun pääasiassa kalastusmatkailijoille heidän lomasuunnitelmiansa mukaan, kun taas saamelaiset, jotka kalastavat sääolosuhteiden ja lohien liikkumisen perusteella, jäivät ilman lupia.³⁵³ Lisäksi luvasta oli peritty liiketaloudellisin perustein määräytynyt 30 euron vuorokausimaksu. Korkeimman oikeuden mukaan kyseisille 'tosiasiallisille vaikutuksille' oli annettava merkitystä arvioidessa PL 17 §:n 3 momentin

³⁴⁹ *Ibid.*, kohta 25; ks. myös PeVL 27/1997 vp, s. 3.

³⁵⁰ KKO 2022:26, kohdat 23 ja 27.

³⁵¹ *Ibid.*, kohdat 33 ja 34.

³⁵² *Ibid.*, kohta 37

³⁵³ *Scheinin* 2024b, s. 41.

ja kalastuslain 10 §:n 2 momentin välistä väitettyä ristiriitaa ja sen mahdollista ilmeisyyttä.

Johtopäätöksensä korkein oikeus totesi, että ”huomioon ottaen kalastuslain 10 §:n 2 momentin (379/2015) mukainen erillisen kalastuslupan vaatimus siihen liitettynä ehtoineen ja säännöksen soveltamisen aiheuttamat tosiasialliset rajoitukset saamelaisten kulttuurisiin perusoikeuksiin, säännöksen soveltaminen olisi tässä tapauksessa perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 17 §:n 3 momentissa suojatun perusoikeuden kanssa.”³⁵⁴ Koska voimassa oleva kalastuslupaa koskeva säännös jätettiin soveltamatta, eivät vastaajat olleet kalastaneet ilman lupaa rikoslain 28 luvun 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja syytteet luvattomasta pyynnistä hylättiin.

Ennakkopäätös KKO 2022:26 korostaa saamelaisten kalastusoikeuden merkitystä osana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattua kulttuuriperusoikeutta. Epäsuorasti tapaus osoittaa kalastusoikeuden nauttivan myös PL 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Korkein oikeus toteaa viitaten perustuslakivaliokunnan edellä selostettuun lausuntokäytäntöön, että ”[a]rvioitaessa perustuslain 17 §:n 3 momentin ja kalastuslain 10 §:n 2 momentin välistä väitettyä ristiriitaa ja sen mahdollista ilmeisyyttä lähtökohtana on pidettävä paikallisten saamelaisten pitkään jatkunutta nautintaperusteiseen vähintäänkin rinnastettavaa maksutonta kalastusoikeutta valtion vesialueilla.”³⁵⁵ Kuten edellä on tuotu esiin, tämän kalastusoikeuden on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu kuuluvan omaisuudensuojan piiriin. Vaikka korkein oikeus arvioi tapauksessa kalastuslain 10 §:n 2 momenttia nimenomaan suhteessa kulttuuriperusoikeuteen,³⁵⁶ tapauksen voidaan katsoa osoittavan, että saamelaisten kalastusoikeus nauttii molempien perusoikeuksien suojaa.

Tästä huolimatta on tärkeää huomata, että korkein oikeus ei katsonut, että kyseinen kalastusoikeus on ehdoton. Korkein oikeus toteaa, että ”paikallisille saamelaisille kuuluva ja perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole rajoittamaton, vaan myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa perustuslain 20 §:n

³⁵⁴ KKO 2022:26, kohta 45.

³⁵⁵ *Ibid.*, kohta 41. Viittaus kalastusoikeuden liittymisestä sekä kulttuurioikeuteen että omaisuudensuojaan löytyy myös kohdasta 23, jossa KKO toteaa, että ”kulttuurista perusoikeutta on luonnehdittu myös omaisuudensuojan piiriin kuuluvaksi oikeudeksi.”

³⁵⁶ Vastaajat olivat vedonneet kalastuslain ristiriitaan suhteessa kumpaankin perusoikeussäännökseen.

ympäristöperusoikeuteen nojautuen vaelluskalakantojen turvaamiseksi.”³⁵⁷ Korkein oikeus on siten yksiselitteisesti ilmaissut, että saamelaisten kalastusoikeutta on ympäristöperusoikeuden nojalla mahdollista myös rajoittaa.

Ratkaisu osoittaa myös, että vaikka paikallisella väestöllä on lähtökohtaisesti oikeus maksuttomaan kalastukseen, perustuslaki ei aseta ehdotonta kieltoa luvan edellyttämiselle myös paikkakuntaisilta, mukaan lukien saamelaisilta. Korkein oikeus nimittäin katsoo, että ”kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuudenkin näkökulmasta on lähtökohtaisesti mahdollista edellyttää paikallisilta asukkailta henkilökohtaista lupaa.”³⁵⁸ Oikeasuhtaisuutta perustellaan sillä, että lupajärjestelmällä on ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvät perusteet, sillä sen kautta saadaan koottua luotettavaa tietoa saaliista ja kyetään seuraamaan lohikantojen tilaa.

Kootusti voidaan siis todeta, että korkein oikeus päätyi siihen johtopäätökseen, että ”[k]alastuslain 10 §:n 2 momentin säännös lupakäytäntöineen on olennaisella tavalla rajoittanut saamelaisten alkuperäiskulttuuriin kuuluvaa kalastuksen harjoittamista.”³⁵⁹ Ratkaisu näyttäisi olevan linjassa alkuperäiskansaoikeudessa kehittyneen huomattavan haitan kiellon kanssa.

6.4.3. KKO 2022:25

Tapauksessa oli kyse paikallisesta saamelaisesta, joka oli kalastanut lohta seisovalla verkolla Utsjoessa elokuussa 2017. Syytteen mukaan vastaaja oli kalastanut sallitun kalastuskauden ulkopuolella vastoin kalastuslain nojalla säädettyä valtioneuvoston asetusta kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä (297/2017). Kalastuslain nojalla säädetyn Tenojoen sivuvesistöasetuksen 9 §:n mukaan lohen ja taimenen kalastus seisovalla verkolla oli sallittu kesäkuun 1 päivästä heinäkuun 31 päivään. Vastaaja oli näin ollen kalastanut asetuksessa kiellettyinä aikana. Kuten tapauksessa KKO 2022:26, vastaaja tunnusti menetelleensä syytteessä kuvatulla tavalla, mutta kiisti syyllistyneensä kalastuslaissa rangaistavaksi säädettyyn kalastusrikkomukseen.

³⁵⁷ KKO 2022:26, kohta 42.

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ *Ibid.*, kohta 43.

Käräjäoikeuden hylättyä syytteet, korkeimman oikeuden ratkaistavaksi tuli kysymys siitä, oliko vastaaja syyllistynyt kalastusrikkomukseen, kun huomioon otettiin vastaajalle saamelaisena turvatut perus- ja ihmisoikeudet. Erityisesti kyse oli siitä, oliko Tenon sivuvesistöasetuksen 9 §, jolla sallittua lohen verkkokalastuksen kalastusaikaa oli aikaisempaan sääntelyyn verrattuna lyhennetty noin puolelatoista kuukaudella, oikeassa suhteessa perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuihin saamelaisten kulttuurisiin kalastusoikeuksiin nähden.

Toisin kuin tapauksessa 2022:26, jossa korkeimman oikeuden tuli selvittää, oliko ristiriita kalastuslain ja perustuslain välillä oli perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeinen, tässä tapauksessa kyse oli ristiriidasta lakia alemman asteisen säädöksen kanssa. Jos asetuksen tai lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei perustuslain 107 §:n mukaan saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Tapauksissa KKO 2022:25 ja KKO 2022:26 on paljon samankaltaisuuksia, ja ne myös julkaistiin samana päivänä. Esimerkiksi saamelaiskulttuurin suojaa ja ympäristöperusoikeuden sisältöä kuvaillaan käytännössä identtisesti molemmissa ratkaisuisissa. Omaisuudensuojasäännöksen osalta tapaukset kuitenkin eroavat toisistaan. Siinä missä korkein oikeus kävi ratkaisussaan KKO 2022:26 yksityiskohtaisesti läpi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä liittyen maata omistamattomien saamelaisten kalastusoikeuteen, omaisuudensuojasäännöstä lainkaan kuvailematta, ratkaisussa KKO 2022:25 tilanne on päinvastainen. Eroavaisuus selittynee sillä, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa vastaaja oli kalastanut vesialueella, jonka osakaskunnan jäsen hän on ollut kiinteistönomistuksen perusteella, kun taas tapauksessa KKO 2022:26 vastaajat kalastivat valtion vesialueella.

Korkein oikeus toteaa että, perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Kalastuslain 5 §:n mukaan oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluu puolestaan vesialueen omistajalle, jollei oikeutta ole luovutettu toiselle tai ellei kalastuslaissa toisin säädetä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan vesialueen omistus kattaa myös kalastusoikeuden, jonka on katsottu nauttivan perustuslain mukaista omaisuudensuojaa. Omaisuudensuojan turvaamaan kalastusoikeuteen on kuitenkin myös vakiintuneesti kohdistunut erilaisia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse

kalastukseen liittyvä rajoituksia ja kieltoja,³⁶⁰ eikä lainsäädäntö valiokunnan mukaan nykyisin tunnusta rajoittamatonta omistukseen perustuvaa kalastusoikeutta.³⁶¹ Korkein oikeus toteaa perustuslakivaliokunnan kiinnittäneen lausuntokäytännössään erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluvuorotteisiin.³⁶²

Myös kalastuslakiin sisältyy usea vesialueen omistajan käyttö- ja määräysvaltaa rajoittava säännös. Tällainen on muun muassa kalastamisen rajoittamista koskeva asetuksenantovaltuus lain 52 §:ssä, jonka perusteella Tenon sivuvesistöasetus oli annettu. Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan muun muassa kieltää kalastaminen tietyinä ajankohtana tai rajoittaa sitä vesialueella, jossa esiintyy kalalaji- tai kanta, jonka elinvoimaisuus tai tuotto on heikentynyt tai vaarassa heikentyä, taikka vesialueella, joka on keskeinen kalalajin tai -kannan lisääntymisen kannalta. Korkein oikeus toteaa, että voimassa olevan kalastuslain hallituksen esityksessä 52 §:n sääntelyteknistä ratkaisua perusteltiin sillä, että kalastusrajoituksia tulee kyetä toteuttamaan joustavasti ja siten, että kalakantojen tilan vaihteluun voidaan reagoida nopeasti.³⁶³ Perustuslakivaliokunta oli pitänyt sääntelytapaa ongelmallisena, mutta päätenyt siihen, ettei se vaikuttanut esityksen käsittelyjärjestykseen tavallisena lakina.³⁶⁴

Korkein oikeus kiinnitti omassa arviossaan huomiota kalastuslain 52 §:ssä omaksutun sääntelytekniikan erityislaatuuteen, kuitenkin todeten, että perustuslakivaliokunta oli katsonut sen täyttävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.³⁶⁵ Lisäksi Tenojoen sivuvesistöasetukseen perustuvien rajoitusten katsottiin täyttävän kalastuslain 52 §:n edellyttämät kalakantojen suojeluun liittyvät hyväksyttävyyden vaatimukset. Korkein oikeus kuitenkin totesi, ettei asetuksenantovaltuutta koskevasta säännöksestä tarkemmin ilmene, miten saamelaisien kulttuuriset oikeudet pitää ottaa huomioon rajoituksia säädettäessä. Tältä osin säännöstä voitiin korkeimman oikeuden mukaan katsoa olevan avoin ja yleisluonteinen. Korkeimman oikeuden mukaan saamelaisiin kohdistuvia Tenojoen sivuvesistöjen kalastusrajoituksia arvioidessa huomioon oli valtuussäännöksen lisäksi otettava perustuslain 17 § 3 momentti.³⁶⁶

³⁶⁰ KKO 2022:25, kohta 28; ks. myös PeVL 44/2016 vp, s. 2.

³⁶¹ KKO 2022:25, kohta 29; ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 5.

³⁶² KKO 2022:25, kohta 29.

³⁶³ *Ibid.*, kohta 12.

³⁶⁴ *Ibid.*, kohta 13; ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 2.

³⁶⁵ KKO 2022:25, kohta 32.

³⁶⁶ *Ibid.*, kohta 34.

Korkein oikeus totesi lohenkalastuksen Tenajoessa liittyvän kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin, kuten peruslakivaliokuntakin oli lausuntokäytännössään todennut. Lisäksi korkein oikeus muistutti perustuslakivaliokunnan todenneen, että nimenomaan lohiverkkokalastus on yksi kolmesta perinteiseen saamelaiseen kalastuskulttuuriin kuuluvasta pyyntimuodosta. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan elokuun alkupuoli on ollut erityisen merkityksellinen pyyntikuukausi saamelaisten kalastuskulttuurin harjoittamiselle. Lisäksi elokuu oli ollut pitkään Tenajoen sivuvesistöä koskevissa asetuksissa sallittu kalastuskuukausi mahdollisista muista rajoituksista huolimatta. Sallitun verkkokalastuskauden lyhentäminen oli siten kohdistunut saamelaisten kalastuskulttuurin näkökulmasta merkitykseltään olennaiseen kalastusajankohtaan ja -tapaan.³⁶⁷

Samoin kuin ratkaisussa KKO 2022:26, korkein oikeus kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, ettei saamelaisille kuuluva kalastusoikeus ole rajoittamaton. Käsillä olevassa ratkaisussa korkein oikeus totesi, että "[l]uonnon kestävä ja ekologinen käyttö sekä kalakantojen turvaaminen myös tulevaisuudessa palvelevat muiden ohella myös saamelaisten etua,"³⁶⁸ minkä vuoksi perinteisen kulttuurisen kalastusoikeuden harjoittaminen edellyttää Tenajoen kalakannan säilymistä kestäväällä tasolla.³⁶⁹ Näin ollen kulttuuriperusoikeuteen puuttuvien kalastusrajoitusten taustalla oli kulttuuriperusoikeuteen itseensä kiinnittyviä tavoitteita. Kannanotollaan korkeimman oikeuden voidaan katsoa huomioineen myös tulevien sukupolvien oikeudet nykyisten sukupolvien rinnalla.

Korkeimman oikeuden mukaan kalastusoikeutta voidaan siis lähtökohtaisesti rajoittaa, kunhan rajoitukset ovat tavoitteisiinsa nähden oikeasuhtaisia.³⁷⁰ Toisin kuin ratkaisussa KKO 2022:26, korkein oikeus ryhtyi seikkaperäiseen arviointiin kulttuuriperusoikeuteen puuttuvan kalastuksen ajallisen rajoituksen suhteellisuudesta sen taustalla olevaan intressiin nähden.

Tarkastellessaan lohikantojen tilaa korkein oikeus viittasi Tenon seuranta- ja tutkimusryhmän teettämään selvitykseen sekä Luonnonvarakeskuksen antamiin lausuntoihin. Selvityksen mukaan lohikantojen tila oli vaihdellut aluekohtaisesti siten,

³⁶⁷ KKO 2022:25, kohta 36.

³⁶⁸ KKO 2022:25, kohta 37.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*

että se oli ollut heikoin Utsjoen pääuomassa ja latvajoissa, ja paras muun muassa Utsjoessa, jossa vastaaja oli kalastanut.³⁷¹ Luonnonvarakeskuksen lausunnon mukaan Tenojoen Suomen puolella sijaitsevat sivuvesistöt olivat pääsääntöisesti täyttäneet niille asetetut kutukantatavoitteet, eikä esimerkiksi Utsjokeen kohdistunut välittömiä kalastuskuolleisuuden ja kalastuksen vähentämistarpeita.³⁷² Koska lohikantojen tilaa koskevat selvitykset ja lausunnot kuitenkin osoittivat vaelluskalakantojen tilan vaarantuneen Tenojoen vesistössä jo pidemmän aikaa, lohen verkkokalastukselle oli lähtökohtaisesti ollut sallittua asettaa aikaisempaa tiukempia ajallisia rajoituksia, kalakantojen ekologisesti kestävänsä tasoin turvaamiseksi.³⁷³ Selvityksistä ilmenevät seikat viittasivat kuitenkin siihen, että ”erityisesti saamelaisten seisovan verkon kalastamiseen ulottuvaa, kalastusrajoitusten laajentamista heille erityisen merkitykselliseen pyyntikauteen ei olisi pidettävä oikeasuhtaisena lohikannan selvitettyyn tilaan nähden.”³⁷⁴

Kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioidessaan korkein oikeus antoi merkitystä myös perustuslakivaliokunnan Tenojoen kalastussopimusta koskevalle lausunolle 5/2017 vp koskien saamelaisten kulttuuristen oikeuksien ja ympäristövastuusäännöksen yhteensovittamista. Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin muutama korkeimman oikeuden viittaus lausuntoon. Vaikka vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, julkisen vallan sääntelytoimilla on perustusvaliokunnan mukaan mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Edelleen perustuslakivaliokunta on yhtäältä todennut, että lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tilalle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa ja toisaalta, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä vahvistaa saamelaisten kulttuurisia oikeuksia. Lisäksi kalastusrajoitukset olisi perustuslakivaliokunnan mukaan pitänyt kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.³⁷⁵

³⁷¹ *Ibid.*, kohta 39.

³⁷² *Ibid.*, kohta 40.

³⁷³ *Ibid.*, kohta 45.

³⁷⁴ *Ibid.*, kohta 46.

³⁷⁵ *Ibid.*, kohta 47.

Ratkaisun merkittävimpiin kannanottoihin kuuluu korkeimman oikeuden lausuma siitä, että ”saamelaisten kulttuurisiin perusoikeuksiin liittyvän kalastusoikeuden aikaisempaa voimakkaampi rajoittaminen edellyttäisi sitä, että riittävä kalakantojen suojelu ei olisi mahdollista muilla keinoilla.”³⁷⁶ Näkemys edustaa suhteellisuusperiaatteen sisältyvää välttämättömyyskriteeriä, jonka mukaan perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.³⁷⁷ Tämä osoittaa, että vaikka saamelaisten oikeus kalastukseen ei ole rajoittamaton, kalastusoikeuteen kohdistuvat rajoitukset ovat sallittuja ainoastaan kalakantojen suojelemisen viimesijaisena keinona.

Korkein oikeus päätyikin siihen, että vaikka Tenojoen sivuvesistöasetuksen 9 §:n taustalla olivat hyväksyttävät, ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvät tavoitteet, saamelaisten perinteisen kalastuskulttuurin harjoittamisen kannalta merkitykselliseen elokuuhun oli kohdistunut niin olennaisia rajoituksia, että niitä ei voitu pitää tavoitteisiinsa nähden oikeasuhtaisina eikä tekoajankohtana vaelluskalojen suojeluun nähden välttämättöminä toimenpiteinä.³⁷⁸ Johtopäätökseen vaikuttivat selvitys Utsjoen lohikannan tilasta asetusta säädettäessä ja se, että kalastusrajoitukset olisi perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla voitu kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti PL 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan suojaa.³⁷⁹ Säännös oli siten jätettävä perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta ja syyte kalastusrikkomuksesta hylättiin.³⁸⁰

Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että korkein oikeus otti kantaa vain sivuvesistöasetuksesta johtuvaan ajalliseen kalastusrajoitukseen, eikä sen johtopäätökseen vaikuttanut vuodesta 2021 lähtien voimassa ollut Tenojoen vesistöä koskenut lohenkalastuksen täyskielto, minkä korkein oikeus tuo nimenomaisesti esiin.³⁸¹ Sivuvesistöasetuksen 9 §:stä johtuva ajallinen kalastusrajoitus katsottiin siis kulttuuriperusoikeuden vastaiseksi tilanteessa, jossa kalastus oli sallittua kesäkuun 1. päivästä heinäkuun 31 päivään, eli kahden kuukauden ajan. Tapauksessa oli siten kyse lohenkalastuksen täyskieltoa huomattavasti lievemmästä rajoituksesta, etenkin kun otetaan huomioon, että täyskielto on voimassa jo neljättä vuotta. Yhtä tärkeää on

³⁷⁶ *Ibid.*, kohta 48.

³⁷⁷ Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁷⁸ KKO 2022:25, kohta 49.

³⁷⁹ *Ibid.*, kohta 48.

³⁸⁰ *Ibid.*, kohta 50.

³⁸¹ *Ibid.*, kohta 48.

myös se, että ratkaisussa ei annettu merkitystä kalakantojen vuoden 2017 jälkeen tapahtuneelle heikkenemiselle, sillä korkein oikeus arvioi rajoitusten oikeasuhtaisuutta luonnollisesti vain syytteessä tarkoitettuna ajankohtana. Ratkaisu kuitenkin osoittaa, että saamelaisten kulttuuriseen perusoikeuteen liittyvän rajoituksen tulee kalakantojen tilasta riippumatta aina olla viimesijaisin keino ja tämä kattaa myös rajoitusten kohdistamiseen liittyvät näkökohdat.

6.5. Kalastuksen sääntely kalastussopimuksen ja kalastussäännön nojalla

6.5.1. Ensimmäiset kalastussopimukset ja niiden perusratkaisut

Ensimmäinen Suomen ja Norjan välinen kalastussopimus solmittiin vuonna 1873, ja sen jälkeen sopimuksia on tehty vuosina 1920, 1938, 1953, 1960, 1972 (jota muutettiin vuosina 1979 ja 1982), 1989 ja 2016.³⁸² Asuinpaikkaperiaate otettiin käyttöön ensimmäistä kertaa vuonna 1972 tehdyn kalastussopimuksen ja sen liitteenä olevan kalastussäännön muuttamista koskevassa sopimuksessa vuodelta 1979. Vuoden 1979 muutossopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön kalastusvälineiden käyttöä koskevassa 2 §:ssä erotettiin seuraavat kolme kalastajaryhmää: 1) kalastajat, joilla on kalastusoikeus ja jotka asuvat vakinaisesti jokilaaksoissa; 2) kalastajat, jotka asuvat vakinaisesti paikkakunnalla, mutta joilla ei ole kalastusoikeutta; sekä 3) muut kalastajat, joihin muun muassa luettiin jokilaaksoissa maa-alueita ja erämajoja omistavat kalastajat, jotka kuitenkin eivät asu vakinaisesti paikkakunnalla.³⁸³ Parhaassa asemassa olivat ensimmäiseen ryhmään kuuluvat eli paikkakunnalla asuvat kalastusoikeuden haltijat, joilla oli yksinomainen oikeus perinteisten pyydysten käyttämiseen. Kahdella muulla ryhmällä oli oikeus kalastaa vain vavalla ja vieheellä. Jokilaakson ulkopuolella asuviin, mukaan lukien maanomistuksen perusteella kalastusoikeuden omaaviin henkilöihin, kohdistui tämän lisäksi eräitä muita, paikkakunnalla asuviin henkilöihin soveltumattomia, rajoituksia.³⁸⁴

³⁸² Ks. esim. HE 239/2016 vp, s. 4; HE 9/2024 vp, s. 6.

³⁸³ Ks. myös HE 281/1978 vp, s. 3.

³⁸⁴ Esim. ulkopaikkakuntalaiset saivat kalastussäännön 2 §:n mukaan kalastaa vain veneestä, säännöksessä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Kalastussäännön 12 §:n mukaan oli kiellettyä käyttää venettä, joka ei kuulunut jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalle henkilölle.

Vuoden 1979 kalastussopimusta ja siihen liittyvää kalastussääntöä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että koska "Suomen osalta kalastusoikeus on periaatteessa kaikilla, joilla maanomistuksen kautta on oikeus yhteisiin vesialueisiin," järjestely merkitsee kolmanteen ryhmään kuuluvien kiinteistönomistajien kannalta "rajoitusta heidän kalastusoikeutensa käyttöön."³⁸⁵ Perustuslakivaliokunta piti lohi- ja muun kalakannan säilyttämistä ja lisäämistä rajoituksia voimakkaasti puoltavana yleisenä etuna, jolla oli merkitystä myös vesialueiden omistajien kannalta, ja katsoi, etteivät määräykset loukanneet omistajien oikeutta omaisuuteensa tai muiden oikeuksiensa normaaliin, järkevään ja kohtuulliseen käyttämiseen. Ehdotus hyväksyttiin siten eduskunnassa perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti yksinkertaisella äänten enemmistöllä.³⁸⁶

Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota rajoitusten vaikutuksiin ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoihin, ja esitti tutkittavaksi, oliko kalastussäännön muutoksilla sellaisia tosiasiallisia vaikutuksia, jotka loukkaavat kyseisten henkilöiden yhdenvertaisuutta tai omaisuudensuojaa. Valtioneuvostolle lähettämässä kirjeessään hän totesi muun muassa, että "sovitut muutokset kohdistuvat ankarasti muitten ohella myös saamelaisväestöön kuuluviin sellaisiin henkilöihin, joilla on kiinteän omaisuuden omistukseen, eräissä tapauksissa perintönä saatuun, perustuva kalastusoikeus Tenojoen kalastuspiirin kalastusalueilla, mutta jotka eivät vakituisesti asu Tenojoen jokilaaksossa."³⁸⁷ Oikeuskansleri jatkoi toteamalla, että "[e]rääit heistä ovat entisiä paikkakuntalaisia, jotka vakinaisten ansiomahdollisuuksien puuttuessa heidän alkuperäisellä kotiseudullaan, ovat joutuneet etsimään työtä muualta."³⁸⁸ Oikeuskanslerin pyynnöstä vuosina 1979 ja 1980 suoritettu tutkimus osoitti, että kalastussääntöön vuonna 1979 tehdyt muutokset olivat johtaneet lohikantojen kehityksen kannalta myönteisiin tuloksiin, mutta ne olivat aiheuttaneet jossain määrin myös kalastusajajien menetyksiä varsinkin Tenojoen kalastuspiirin jokilaaksoissa syntyneille henkilöille, jotka ovat muuttaneet muualle ja joilla on perintönä saatu tilalle kuuluva kalastusoikeus Tenojoessa.³⁸⁹ Oikeuskanslerin

³⁸⁵ HE 281/1978 vp, s. 4.

³⁸⁶ PeVL 13/1978 vp, s. 2.

³⁸⁷ Oikeuskanslerin näkemykset on toistettu hallituksen esityksessä HE 54/1982 vp, s. 3.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*

toimenpidesuosituksen mukaisesti Suomi aloitti neuvottelut Norjan kanssa kalastussäännön muuttamiseksi kalastusoikeuden perintönä saaneiden henkilöiden oikeusaseman parantamiseksi.³⁹⁰

Vuonna 1982 Suomen ja Norjan vuonna 1979 solmittua sopimusta ja siihen liittyvää kalastussääntöä muutettiin niin, että kalastusoikeuden perintönä saaneiden oikeus perinteisten pyydysten sekä oman veneen käyttöön sallittiin seuraavin muutoksin.³⁹¹

Kalastussäännön 2 §:ään lisättiin F kohta, joka kuului:

"Huolimatta edellä olevista määräyksistä on kalastukseen oikeutetulla, joka on perintönä saanut tämän kalastusoikeuden edellä A kohdassa tarkoitettulta henkilöltä, oikeus lohen, meritaimenen ja meriraudun kalastuksessa käyttää vakinaisesta asuinpaikasta riippumatta potku- ja rysäpatoa, kulkutusverkkoa ja tavallista seisovaa verkkoa noudattamalla jäljemmissä määräyksissä olevia rajoituksia."³⁹²

Lisäksi kalastussäännön 12 §:ää muutettiin sallimalla veneenkäyttö yllä mainitulle ryhmälle:

"Sellaisen veneen, joka ei kuulu kalastuspiiriin jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalle henkilölle tai edellä 2 §:n F kohdassa tarkoitettulle henkilölle, käyttö on kalastuksessa kielletty."

Perintönä kalastusoikeuden saaneita koskeva asuinpaikkaperiaatteen poikkeus sisältyi myös vuoden 1989 kalastussääntöön. Vuoden 1989 sopimusta (SopS 94/1989) ja kalastussääntöä koskevassa hallituksen esityksessä tarkennettiin, että tarkoitettu poikkeus koskee henkilöitä, jotka ovat kotoisin Tenojoen vesistön jokilaaksosta ja joilla on perintönä suoraan siellä vakinaisesti asuvalta kalastukseen oikeutetulta henkilöltä saatu kiinteistöön kuuluva kalastusoikeus ja jotka ovat joutuneet ansiomahdollisuuksien puuttuessa muuttamaan muualle asumaan. Esityksen mukaan kyseinen kalastusoikeus ei koskenut henkilöitä, jotka ovat perineet oikeuden toisessa polvessa.³⁹³

Vuoden 1989 kalastussäännön 2 §:ssä säädettiin eri kalastuskorttityypit ja niiden hinnat, kun taas säännön 3 §:ssä säädettiin sallitut pyydykset. Kalastussäännön 3 §:n

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Ks. Asetus Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiiriin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön muuttamista koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (995/1982).

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ HE 53/1989 vp, s. 6–7.

A-kohdan mukaan perinteisiä pyyntimuotoja saivat käyttää Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvat kalastusoikeuden haltijat. Muut henkilöt saivat B-kohdan mukaan kalastaa vain vavalla ja vieheellä. Kuitenkin D-kohdan mukaan perinteisiin pyydyksiin oli oikeus myös henkilöllä, joka oli saanut kalastusoikeuden perintönä suoraan A-kohdassa tarkoitettulta henkilöltä. Säännön 2 §:n mukaan jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien henkilöiden sekä 3 §:n D-kohdassa tarkoittamien henkilöiden osalta kalastuskortin hinta oli 30 markkaa kalenterivuodessa, kun taas muiden osalta kalastuskortti maksoi 80 markkaa vuorokaudessa.³⁹⁴

Vuoden 1989 kalastussäännössä oli siis neljä eri kalastajaryhmää: edullisimmassa asemassa olivat Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat, ja heitä lähimpänä sellaiset henkilöt, jotka olivat saaneet kalastusoikeuden perintönä suoraan Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalta henkilöltä. Näiden ryhmien keskinäinen asema erosi vain siinä, että kalastusoikeuden perintönä saaneet joutuivat kalastaessaan vavalla ja vieheellä maksamaan kalastuskortista sen korkeamman hinnan, joka muuten perittiin jokilaaksojen ulkopuolelta asuvilta. Kolmantena ryhmänä voitiin erottaa kalastusoikeutta vailla olevat Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat: he saivat kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä, kalastuskortin hinnan kuitenkin ollessa sama matalampi hinta kuin muilla paikkakuntalaisilla. Neljäs ryhmä puolestaan koostui muista kuin edellä mainituista, eli paikkakunnan ulkopuolella asuvista, jotka joko eivät omistaneet kalastusoikeutta tai eivät olleet saaneet sitä suoraan perintönä Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalta henkilöltä.³⁹⁵

Käytännössä ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden mahdollisuus hyödyntää kalastusoikeuttaan riippui siis siitä, olivatko he saaneet kalastusoikeuden perintönä vai muulla saannolla. Siinä missä perintönä saaneilla oli oikeus käyttää perinteisiä pyydyksiä, omaa venettä ja saada kalastuskortti perinteisten pyydysten osalta alhaiseen hintaan, muut alueen ulkopuolella asuvat kalastusoikeuden haltijat rinnastettiin kalastusoikeutta vailla oleviin ulkopaikkakuntalaisiin.³⁹⁶

³⁹⁴ Hintojen eroja on sittemmin muutettu ja paikkakuntalaislupia voidaan pitää suhteellisen edullisina. Ks. lähemmin Maa- ja metsätalousministeriön asetus kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuvista kalastusluvista ja Tenojoen vesistön kalastussäännön 40 §:n 2 momentin mukaisen poikkeusluvan hakemisen määräajasta vuonna 2024 (297/2024).

³⁹⁵ PeVL 13/1989 vp, s. 2.

³⁹⁶ HE 239/2016 vp, s. 7.

Perustuslakivaliokunta lausui hallituksen esityksestä lausunnossaan 13/1989 vp. Yleisenä lähtökohtana valiokunta totesi kalastusoikeuden sisältyvän vesialueen omistusoikeuteen ja nauttivan siten omaisuudensuojaa. Lisäksi valiokunta totesi alueen tiloilla olevan runsaasti omaisuudensuojaa nauttavia erityisperusteisia kalastusoikeuksia. Niin ikään valiokunta muistutti sen aikaisemmin katsoneen, että Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa asuvilla ja luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavilla maata omistamattomilla asukkailla on sellainen nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava kalastusoikeus, ”joka sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksen luonteisena nauttii hallitusmuodossa turvattua omaisuudensuojaa.”³⁹⁷ Valiokunnan mukaan myös tällaisten, maata omistamattomien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien, asukkaiden kalastusoikeus on voimassa omaisuudensuojan turvaamana.³⁹⁸

Koska saamelaisten kulttuurisesta perusoikeudesta säädettiin vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995, tuolloin voimassa olleeseen hallitusmuotoon ei vielä sisältynyt saamelaisten oikeuksia turvaavaa säännöstä, johon perustuslakivaliokunta olisi kalastussopimuksista ja niihin liittyvistä kalastussäännöistä lausuessaan voinut ottaa kantaa. Perustuslakivaliokunnan 1970-luvulta lähtien kehittämä doktriinia maata omistamattomien ja huomattavan osan luontaistaloudesta elantonsa saavien oikeuksista voidaan kuitenkin pitää eräänlaisena ensiaskeleena saamelaisten oikeuksien turvaamisessa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Tenojokisopimus ja siihen liittyvän kalastussäännön sisältämät rajoitukset, jotka ilmenivät ennen muuta kalastamisen maksullisuudessa, sallittujen pyydysten ja niiden enimmäismäärän sekä veneen käytön sääntelyssä, tarkoittivat omaisuudensuojan rajoitusta riippumatta siitä, perustuiko suoja vesialueen omistukseen, erityisperusteiseen kalastusoikeuteen tai yllä mainittuun nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastuvaan kalastusoikeuteen. Viitaten vakiintuneeseen käytäntönsä perustuslakivaliokunta totesi, että omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa ”normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.” Kyseessä olevassa tapauksessa valiokunnan mukaan käyttörajoitukset eivät olleet sinänsä

³⁹⁷ PeVL 13/1989 vp, s. 2.

³⁹⁸ *Ibid.*

kiellettyjä, vaan niiden merkitystä tuli tarkastella sen kannalta ”millainen niiden tosiallinen vaikutus on eri omistajaryhmien asemaan.”³⁹⁹

Tarkastellessaan rajoitusten vaikutuksia paikkakuntalaisiin valiokunta tarkensi, että kyse oli Tenojoen jokilaaksoissa asuvista kalastamaan oikeutetuista henkilöistä, olipa kyse maanomistajista tai maata omistamattomista henkilöistä. Arvioinnissaan valiokunta nähtävästi rinnasti paikkakuntalaisiin myös kalastussäännön 3 §:n D kohdassa tarkoitettua kalastusoikeuden perintönä saaneet ulkopaikkakuntalaiset. Valiokunnan mukaan rajoituksin pyrittiin ”suojelemaan lohijokena ainutlaatuisen Tenojoen kalakantaa eli säilyttämään ja lisäämään lohikantaa.”⁴⁰⁰ Suojelutavoite oli valiokunnan mukaan eduksi myös paikkakunnan väestölle, jonka toimeentulolle lohienkalastuksella oli suuri merkitys. Valiokunta myös totesi, että rajoitusten taustalla oleva kalakannan suojelutavoite ilmensi ”valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden sellaista tärkeää yleistä etua, jollaisen huomioon ottaen lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla tavanomaista pidemmälle menevästä puutumuksesta kansalaisten perusoikeuksiin.”⁴⁰¹ Vaikutuksia arvioitaessa oli kuitenkin kiinnitettävä korostetusti huomiota lohienkalastuksen erityisen suureen merkitykseen paikalliselle väestölle. Johtopäätöksensä valiokunta katsoi, että ehdotetut rajoitukset yhdessä sen kanssa, että virkistyskalastusta Tenojoessa ehdotettiin edistettäväksi entisestään, merkitsivät, etteivät Tenojokilaaksossa asuvat voineet käyttää kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla. Lakiehdotus tuli siten käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁰²

Perustusvaliokunta katsoi muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden aseman olevan ”samanlainen kuin kenen tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvan henkilön, jolla ei ole hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeutta.”⁴⁰³ Mainittujen kalastusoikeuden haltijoiden osalta Tenojokisopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö johti valiokunnan mukaan omistamisen merkityksettömyyteen. Ulkopaikkakuntalaiset kalastusoikeuden haltijat, kalastusoikeuden perintönä saaneita lukuun ottamatta, saivat kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä eivätkä saaneet käyttää kalastamiseen omaa venettään. Lisäksi kalastuskortista perittävä maksu oli arvion mukaan yli

³⁹⁹ PeVL 13/1989 vp, s. 3.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

satakertainen paikkakuntalaisten kalastuskortin hintaan verrattuna, mikä koski myös kalastusoikeuden perintönä saaneita heidän kalastaessaan vavalla ja vieheellä. Valiokunnan käsityksen mukaan ”näin pitkälle meneviä kalastusoikeuden rajoituksia ei voida vakuuttavasti perustaa kalakannan suojelutavoitteen saavuttamispyrkimykseen.”⁴⁰⁴ Valiokunnan mielestä rajoitusten myötä henkilöiden mahdollisuudet käyttää kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuivat olennaisesti tai ne jopa estyivät. Omaisuudensuojan loukkauksen vakavuutta korosti edelleen se, että kalastajien asema määräytyi ”ei kalastusoikeuden vaan vakinaisen asuinpaikan perusteella, vaikka asuinpaikan valitsemisen vapaus on turvattu hallitusmuodon 7 §:ssä, eikä kansalaisten perusoikeuksien nauttima suoja saisi siten lähtökohtaisesti riippua valitusta kotipaikasta.”⁴⁰⁵

Lopuksi perustuslakivaliokunta totesi, että myös se seikka, että kalastussopimuksen mukaan jokaisella oli mahdollisuus kalastaa Tenojoen kalastuspiirissä lunastettuaan kalastuskortin, oli ristiriidassa hallitusmuodon tarkoittaman omaisuudensuojan kanssa. Tältä osin valiokunta viittasi sen aikaisempaan lausuntoon 5/1981 vp, jossa se oli todennut, että ”toisen vesialueelle myönnettävä mahdollisuus kalastaa vavalla ja vieheellä on ristiriidassa vesialueen normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön kanssa, jos tämän kalastusmuodon vaikutukset yleisesti ja laajasti toteutettuna esimerkiksi kalakannan laadun ja määrän kannalta ovat huomattavan haitallisia.”⁴⁰⁶ Kun huomioon otetaan lisäksi valiokunnan yllä mainitut huomiot rajoitusten vaikutuksista paikkakuntalaisiin ja ulkopaikkakuntalaisiin kalastusoikeuden haltijoihin, valiokunta katsoi siis kolmella eri perusteella, että voimaansaattamislaki oli käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁰⁷

Vaikka lakiehdotus olikin käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, valiokunta piti ”tärkeänä selvittää täsmällisesti, missä määrin kalastussäännön rajoitukset vaikeuttavat paikallisen väestön toimeentulomahdollisuuksia.”⁴⁰⁸ Valiokunnan mukaan menetykset tuli korvata kohtuullisesti ja lisäksi myös muiden kalastukseen oikeutettujen asema oli järjestettävä kohtuulliseksi.⁴⁰⁹ Kyseinen lausuma johti

⁴⁰⁴ PeVL 13/1989 vp, s. 4.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Ks. myös Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto 15.12.2017, s. 4.

⁴⁰⁸ PeVL 13/1989 vp, s. 5.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

Tenojoen korvauslain säätämiseen vuonna 1991.⁴¹⁰ Lain mukaan kalastusoikeuden haltijalle tuli maksaa valtion varoista täysi korvaus, jos kalastussääntö estää käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttömahdollisuutta. Korvattavuus ulottui myös aiemmista kalastussopimuksista tai niihin liittyvistä kalastussäännöistä johtuneisiin menetyksiin vuoden 1972 sopimuksesta lähtien. Tenon kalakorvauslaki kumottiin vuoden 2017 kalastussopimusta koskevalla voimaansaattamislailla. Voimaansaattamislain mukaan korvauslakia sovelletaan kuitenkin niihin korvauksiin, jotka Maanmittauslaitos on määrännyt suoritettavaksi ennen voimaansaattamislain voimaantuloa.⁴¹¹

6.5.2. Vuoden 2017 sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistöissä

Vuoden 1989 kalastussopimus ja sen liitteenä oleva kalastussääntö korvattiin vuonna 2017 voimaan tulleella kalastussopimuksella (SopS 42/2017) ja kalastussäännöllä. Kalastussäännön 2 §:ssä eroteltiin seuraavat neljä kalastusluvan ostamiseen oikeutettua kalastajaryhmää:

- 1) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat,
- 2) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat kalastusoikeuden haltijat,
- 3) Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö ja
- 4) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija.

Kalastajaryhmien osalta sääntely oli siten identtinen voimassa olevan, vuoden 2024 kalastussäännön kanssa, jota käsitellään seuraavassa luvussa. Samoin kuin vuoden 2024 kalastussäännössä, myös vuoden 2017 kalastussäännössä eroteltiin neljä eri kalastuslupaluokkaa säännön 4 §:ssä:

- 1) yleinen paikkakuntalaislupa,
- 2) paikkakuntalaisen vapakalastuslupa,

⁴¹⁰ Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991).

⁴¹¹ Laki kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta (176/2017) 18 § 3 mom.

3) venekalastuslupa ja

4) rantakalastuslupa.

Kalastamiseen oikeutettuja ryhmiä sekä lupatyyppejä tarkastellaan lähemmin luvussa 6.5.3 vuoden 2024 sääntelyn yhteydessä.

Edeltäjänsä verrattuna vuoden 2017 sääntely erosi sen suhteen, että kalastusoikeuden perintönä saaneita henkilöitä ei enää eroteltu omana kalastajaryhmänään. Sopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että vuoden 1989 kalastussäännön 3 § D-kohdassa määritellyt kalastusoikeuden haltijat, eli kalastusoikeutensa suoraan perintönä saaneet henkilöt, yhdistettiin vuoden 2017 kalastussäännön 2) ryhmään.⁴¹² Hallituksen esityksen mukaan kalastusoikeuden perintönä saaneille henkilöille muutos merkitsee sitä, että ”mahdollisuus perinteisten pyydysten käyttöön poistuu, mikä kaventaa näiden henkilöiden osalta saamelaiskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia”.⁴¹³ Edelleen hallituksen esityksen mukaan noin kolmasosa ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista oli saanut oikeutensa suoraan perintönä, ja oli siten todennäköisesti saamelaista alkuperää.⁴¹⁴ Kyseisen kalastajaryhmän poistamista voitiin siten pitää varsin merkittävänä muutoksena.

Samalla hallituksen esityksessä perustellaan perinnepyydysten varaamista ainoastaan Tenon jokilaaksoissa asuville henkilöille – lohikantojen suojelemisen ohella – myös saamelaisen kulttuurin suojan huomioon ottamisella. Esityksen mukaan ”perinnepyydysten varaamisella ainoastaan Tenon jokilaaksoissa asuville kalastusoikeuden haltijoille on haluttu suojata paikallista, saamelaiseen kalastusperinteeseen liittyvää kalastuskulttuuria.”⁴¹⁵ Asuinpaikkaan perustuva rajaus katsottiin parhaaksi tavaksi toteuttaa tämä kulttuurin suoja. Perustelu näyttäytyy jossain määrin ristiriitaiselta, sillä vuonna 1982 sallittiin perintönä kalastusoikeuden saaneiden perinnepyynti nimenomaan saamelaisväestön oikeuksien suojelemiseksi.⁴¹⁶ Kun otetaan lisäksi huomioon muutoksen vaikutukset paikkakunnan

⁴¹² HE 239/2016 vp, s. 51.

⁴¹³ *Ibid.*, s. 30.

⁴¹⁴ *Ibid.*, s. 88.

⁴¹⁵ *Ibid.*, s. 54.

⁴¹⁶ Tämä tapahtui oikeuskanslerin suosituksesta, ks. lähemmin Oikeuskanslerin ratkaisu 7.10.2012 OKV/1/21/2012, s. 5. Asiaan kiinnitetään huomiota myös HE:ssä, osana vuoden 1989 kalastussopimuksen ja kalastussäännön tarkastelua: ”Käytännössä kalastusoikeuksien rajoittaminen Tenolla tapahtuu siis asuinpaikkaperiaatteen mukaisesti. Vuoden 1979 sopimuksessa perinteisten pyydysten käyttöoikeus rajattiin ns. paikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille. Rajoitus todettiin

ulkopuolella asuvien saamelaiden mahdollisuuteen harjoittaa kulttuuriaan, perustelut kalastusoikeuden perintönä saaneita koskevan kalastajaryhmän poistamiseen voidaan kyseenalaistaa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sopimuksessa on pyritty sovittamaan yhteen kalastusmahdollisuuksia siten, että lohikantojen parantamisen lisäksi otettaisiin huomioon paikallisen saamelaisen pyyntikulttuurin säilyminen, kalastusmatkailutoiminnan jatkuminen sekä Tenon valuma-alueen ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden omistajien aseman parantaminen.⁴¹⁷ Koska hallituksen esityksessä ehdotettiin kalastusoikeuden perintönä saaneita ulkopaikkakuntalaisia koskevan poikkeuksen poistamista, viimeisellä ryhmällä tarkoitettiin oletettavasti henkilöitä, joiden kalastusoikeuden perustanut saanto perustuu muuhun kuin perintöön (esim. kauppaan). Hallituksen esityksen mukaan muiden kuin kalastusoikeuden perintönä saaneiden ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeus Tenojossa oli ”käytännössä vailla sisältöä,” sillä heillä oli mahdollisuus kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä, jota koskevan vuorokausiluvan hinta on sama kuin kenellä tahansa muualta tulleella kalastajalla, eikä heillä ollut oikeutta käyttää kalastukseen omaa venettä.⁴¹⁸ Tenon jokilaaksojen ulkopuolella asuvien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksia ehdotettiin laajennettavaksi niin, että heille tulisi oikeus hankkia kalastuslupa niin sanotusta omistajakiintiöstä sekä mahdollisuus kalastusveneeseen rekisteröimiseen.⁴¹⁹ Menettelyllä pyrittiin parantamaan paikkakunnan ulkopuolella asuvien asemaa siten, ”että heidän kalastusoikeuttaan suojaavan omaisuuden suojan ydin säilyisi koskemattomana.”⁴²⁰

Perustuslakivaliokunta arvioi vuoden 2017 kalastussopimusta ja kalastussääntöä lausunnossaan PeVL 5/2017 vp. Valiokunta muistutti, että vuoden 1989 kalastussopimuksen voimaansaattamislaki oli säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellinen tausta oli

kuitenkin kohtuuttomaksi ja sitä lievennettiin sallimalla perinnepyynti vuonna 1982 niille muualla asuville, jotka olivat saaneet oikeutensa suoraan perintönä paikkakunnalla asuvalta. Asuinpaikkaperiaate on vieras ja ongelmallinen Suomen kiinteistöoikeudellisen järjestelmän sekä perustuslain kannalta.” HE 239/2016 vp, s. 7.

⁴¹⁷ Ks. HE 239/2016 vp, s. 27.

⁴¹⁸ *Ibid.*, s. 7.

⁴¹⁹ Omistajakiintiöllä tarkoitetaan, että kalastussäännön 5 §:n 4 momentin mukaan Suomessa myytävistä vene- ja rantakalastusta koskevista vuorokausiluvista enintään kolmasosan suuruinen kiintiö voitiin varata ulkopaikkakuntalaisille kalastusoikeuden haltijoille.

⁴²⁰ HE 239/2016 vp, s. 30.

sittemmin muuttunut merkittävästi: ensinnäkin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa hallitusmuotoon otettiin nykyistä perustuslain 20 §:ää vastaava säännös ympäristövastuusta sekä 17 §:n 3 momenttia vastaava säännös saamelaisten kulttuurisesta oikeudesta. Toiseksi valiokunta totesi, että perusoikeusuudistuksen jälkeen rajoituksia oli omaisuudensuojan ja siihen liittyvän kalastusoikeuden osalta arvioitu yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Kolmanneksi valiokunta totesi, että poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, ilmentäen niin sanottua poikkeuslakien välttämisen periaatetta.⁴²¹

Yhtenä lausunnon tärkeimpänä kannanottona voidaan pitää mainintaa siitä, että "[v]aikka 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."⁴²² Tämän voidaan katsoa tarkoittavan, että ympäristöperusoikeuden perustelemien kalastusrajoitusten kohdentamisessa voi, ja tuleekin, huomioida rajoitusten vaikutus eri kalastajaryhmien perusoikeuksiin. Kuten jäljempänä käy ilmi, valiokunta kiinnitti korostuneesti huomiota kalastusrajoitusten vaikutuksiin saamelaisten oikeuksien toteutumiseen, painottaen erityisesti muualla kuin Tenon jokilaaksoissa asuvien saamelaisten asemaa. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä kuten perustuslakivaliokunta toteaa, kalastusrajoitukset kohdistuivat monessa suhteessa nimenomaan saamelaisiin.⁴²³ Kulttuuriperusoikeuden ohella kalastusrajoitukset liittyvät kuitenkin keskeisesti myös erityisesti omaisuudensuojaan, jolla on merkitystä kalastusoikeuden haltijoille riippumatta siitä, mihin kalastusoikeus perustuu tai millä paikkakunnalla kalastusoikeuden haltija vakituisesti asuu.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa arvioinut *Kaarlo Tuori* on Tenon Kiinteistönomistajat ry:lle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota lausunnon ylimalkaisuuteen.⁴²⁴ Hän toteaa, että lausunnostaan PeVL 13/1989 vp poiketen valiokunta ei tarkastellut erikseen rajoitusten vaikutuksia eri kalastusoikeuden

⁴²¹ PeVL 5/2017, s. 4–5.

⁴²² *Ibid.*, s. 7.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ Tuori, Tenojen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017. Kyseessä on ulkopaikkakuntalaisten kiinteistönomistajien asiaa ajava yhdistys. Kuten lausunnosta ilmenee, yhdistys on pyytänyt asiantuntijalausuntoa Tenojen sääntelyjärjestelmää koskevista oikeudellisista kysymyksistä, erityisesti ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden oikeusasemaan liittyen.

haltijoiden, kuten Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvien ja ulkopaikkakuntalaisten, asemaan. Niin ikään valiokunta sivuutti perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden, joka oli muun muassa oikeuskanslerin kannanotoissa ollut keskeinen arviointikriteeri. Valiokunta ei myöskään arvioinut mikä vaikutus kalastusmahdollisuuksien riippuvuudella asuinpaikasta oli sopimuksen ja sen voimaansaattamislain valtiosääntöisessä arvioinnissa omaisuudensuojan osalta. Viimeksi mainittua seikkaa Tuori piti yllättävänä senkin vuoksi, että valiokunta oli kuitenkin eräänä lähtökohtanaan lausunut, että perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltaminen ei ole sidottu henkilön asuinpaikkaan, ja lisäksi hallituksen esityksessä oli todettu, että asuinpaikkaperiaate on ongelmallinen sekä Suomen kiinteistöoikeudellisen järjestelmän että perustuslain kannalta.

Omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevien rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta perustuslakivaliokunta tyytyi toteamaan, että ”rajoituksia eri kalastajaryhmissä [voidaan] pitää lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina, kun otetaan huomioon hallituksen esityksen tiedot Tenojoen kalakantojen nykyisestä, miltei hälyttävästä tilasta.”⁴²⁵

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan erikseen saamelaisten oikeuksien toteutumista. Valiokunta katsoi kalastuksen olevan yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista todeten nimenomaisesti, että juuri lohenkalastus Tenojoessa liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriin. Tämän vuoksi hallituksen esitys oli valiokunnan mukaan erityisen merkityksellinen perustuslain 17 § 3 momentin kannalta. Valiokunta viittasi myös KP-sopimuksen 27 artiklaan sekä sitä koskevaan ihmisoikeuskomitean soveltamiskäytäntöön.⁴²⁶

Valiokunta arvioi paikkakuntalaisten saamelaisten osalta kulttuuriperusoikeuden rajoituksia sekä oikeasuhtaisuuden että ydinalueen koskemattomuuden näkökulmasta. Tähän viittaavat valiokunnan maininnat siitä, että ”saamelaiskulttuuria pyritään hallituksen esityksen mukaan suojaamaan siten, että nuottaa lukuun ottamatta minkään perinteisen pyyntimuodon käyttöä ei kielletä kokonaan, vaan niiden käyttö on mahdollista jatkossakin, joskin vain rajoitetusti”⁴²⁷ ja että ”lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta

⁴²⁵ PeVL 5/2017 vp, s. 6.

⁴²⁶ *Ibid.*

⁴²⁷ *Ibid.*, s. 7.

tulevaisuudessa.”⁴²⁸ Kuten valiokunta toteaa, ”[o]ikeasuhtaisuuden kannalta merkittävää on toisaalta se, että saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteiseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan.”⁴²⁹ Perinteisen tietotaidon ja osaamisen säilyttämistä ja siirtämistä eteenpäin tuleville sukupolville voidaankin pitää rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkittävänä tekijänä.

Toisin kuin omaisuudensuojan osalta, valiokunta käsitteli asuinpaikkaperusteen vaikutuksia myös muualla kuin Tenon jokilaaksoissa asuvien saamelaisten kulttuuriperusoikeuden toteutumiseen. Ulkopaikkakuntalaisia saamelaisia korostavaa painotusta voidaan pitää siinä mielessä perusteltuna, että kalastusoikeuden kiinteistönomistuksen perusteella omaavien ulkopaikkakuntalaisten asemaa oli hallituksen esityksessä pyritty parantamaan, kun taas kalastusoikeuden perintönä saaneiden ulkopaikkakuntalaisten saamelaiskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia kavennettiin, poistamalla heiltä mahdollisuus perinteisten pyydysten käyttöön. Kuten Tenon kalastussopimuksen vaikutuksia vuonna 2020 arvioineessa selvityksessä ilmenee, muutos oli saamelaiskulttuurin kannalta merkittävänä, eikä vähiten siksi, että saamelaisista suurin osa asuu kotiseutualueen ulkopuolella:

”Pois muuttaneiden saamelaisten kalastusoikeuksien kaventumisella nähdään olevan negatiivisia vaikutuksia koko Tenon saamelaiseen kalastuskulttuuriin, sillä 65 % saamelaisista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella opiskelu-, työ- ja perhesyistä. Näin ollen perheenjäsenet eivät pääse osallistumaan esimerkiksi Tenojokilaaksossa asuvien vanhempiensa patopyyntiin. Muutos koetaan merkittäväksi paitsi tämän kalastajaryhmän, myös laajemmin saamelaisten perinnekalastuksen ja kulttuuristen oikeuksien näkökulmasta.”⁴³⁰

Valiokunnan mukaan hallituksen esityksen katsottiin olevan ongelmallisessa suhteessa valtiosäntöön siksi, että saamelaisten kulttuuriin liittyviä perinteisiä kalastusmuotoja koskevat lievemät kalastusrajoitukset on toteutettu asuinpaikkaperusteisesti. Valiokunta huomautti, että perustuslain 17 §:n 3 momenttiin perustuva oikeus harjoittaa omaan kulttuuriin liittyvää kalastusta ei ole asuinpaikkasidonnainen. Koska kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon, asuinpaikkaperusteinen rajausta estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Turunen – Peltonen – Karjalainen 2020, s. 26.

kulttuuriaan Tenojoella tavalla, jota ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu pitää ongelmattomana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta 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 perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Valiokunta katsoi edelleen, että maa- ja metsätalousvaliokunnan olisi selvitettävä esimerkiksi voimaansaattamislain 9 §:n (vakinaisen asumisen määritelmä) muuttamista tavalla, joka turvaisi saamelaisten oikeudet hallituksen ehdotusta paremmin.⁴³¹ Tässä yhteydessä huomionarvoista on se, että perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyy Anna-Maja Henrikssonin (r) eriävä mielipide. Hän katsoi, että eduskunta ei voi antaa suostumuksensa ehdotetuille rajoituksille tavallisen lain säätämisympäristössä. Perusteluna hän viittasi yleisesti saamelaisten kulttuurisiin oikeuksiin ja erityisesti ulkopaikkakuntalaisten saamelaisten oikeuksiin.

Maa- ja metsätalousvaliokunta myönsi, että asuinpaikkaperiaate on ongelmallinen ja vieras periaate sekä Suomen kiinteistöoikeudellisen järjestelmän että perustuslain kannalta. Valiokunta ei kuitenkaan muuttanut sääntelyehdotusta: ”Nykyistä asuinpaikkaperiaatetta on kuitenkin noudatettu Tenolla pitkään, eikä neuvotteluissa ole kyetty kehittämään korvaavaa periaatetta. Norja on pyrkinyt asuinpaikkaperiaatteen säilyttämiseen sopimuksessa.”⁴³²

Suomen ja Norjan välisen sopimuksen hyväksymisessä ympäristöperusoikeudelle annettiin merkittävä painoarvo. Samalla ratkaisu vääjäämättä heikensi kaikkien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksia. Rajoitukset osuivat voimakkaasti paikkakuntalaisiin saamelaisiin ja erityisesti ulkopaikkakuntalaisiin saamelaisiin. Asuinpaikkaperiaatteella pyrittiin ottamaan huomioon saamelaisten oikeudet, mutta ratkaisun perustavaa laatua ongelma on, että sen osumatarkkuus on huono. Asuinpaikkaperiaate on yhtäältä liian laaja, sillä se kohtelee samalla tavalla ryhmiä, jotka eivät ole samassa asemassa ja toisaalta se on liian suppea, sillä se jättää huomiotta ryhmän, jonka pitäisi kuulua joukkoon.

⁴³¹ PeVL 5/2017 vp, s. 7.

⁴³² MmVM 2/2017 vp, s. 10.

Kuten perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus on todennut, kaikille kuuluva vastuu ympäristöstä on mahdollista toteuttaa kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Niukkoja resursseja jaettaessa kalastusrajoitusten kohdentuminen onkin valtiosääntöisesti erittäin keskeinen kysymys.

6.5.3. Viimeisin vaihe: Tenojen vesistön kalastussäntö 2024–2030

Tenojen vesistön uusi kalastussäntö uudistettiin vuonna 2024. Uudessa kalastussäännössä sääntely on portaittaista eli kalastusajoista ja kalastuskiintiöistä sovitaan vuosittain lohikantojen tilan ja hyödynnettävän ylijäämän perusteella. Yksinkertaistetusti mallissa on kyse siitä, että mitä paremmin lohikanta voi, sitä laajemmin lohenkalastus voidaan sallia sekä kalastajaryhmien että kalastusmenetelmien osalta.

Rajajakiosuuden kalastajaryhmät ovat kalastussäännön 3 §:n mukaan seuraavat:

- 1) Tenojen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastuslain (379/2015) 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija,⁴³³
- 2) muualla kuin Tenojen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija,
- 3) Tenojen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö ja
- 4) muualla kuin Tenojen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettu kalastusoikeuden haltija.

Kalastussäännön 5 §:ssä säädetään ehdoista, joiden täytyessä lohenkalastus ei ole sallittua (yli 20 % joessa tietyn ajanjakson aikana tavattavista lohista kuuluu ns.

⁴³³ Kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa kalastusoikeuden haltijalla tarkoitetaan:

- a) yhteisen vesialueen osakaskuntaa;
- b) osakaskuntaan kuulumattoman vesialueen omistajaa;
- c) kiinteistön omistajaa, jos kiinteistölle kuuluu 21 kohdassa tarkoitettuja erityisperusteisia kalastusetuuksia;
- d) kalastusrasitteeseen tai muuhun oikeusperusteeseen perustuen kalastusoikeutta hallinnoivaa luonnollista tai oikeushenkilöä;
- e) kalastusoikeutta omistajaa kuulematta siirrettävissä olevaan vuokrasopimukseen perustuen hallinnoivaa luonnollista tai oikeushenkilöä; tai
- f) kalastuksesta Tenojen vesistössä Suomen ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen (SopS 42/2017) kalastussääntöä sovellettaessa a–e alakohdassa säädetyn lisäksi yhteisen vesialueen osakaskuntaan kuuluvaa osakaskiinteistöä.

punaisen kantaluokan lohikantoihin). Sen lisäksi 5 §:ssä säädetään ehdoista, joiden täytyessä lohenkalastus sallitaan. Nämä ehdot koskevat lohien esiintyvyyttä, kalastustapoja ja kalastusaikoja. Kalastussäännön 5 §:ssä tarkoitetun lohenkalastuksen sallimisesta päätetään vuosittain siten, että maa- ja metsätalousministeriö tekee Norjan määräämän viranomaisen kanssa sopimuksen kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä, jotka kirjataan erilliseen pöytäkirjaan. Taulukossa 1 kuvataan, miten kalastusoikeudet määräytyvät kalastusryhmittäin.

Lupa osallistua lohenkalastukseen, kalastussäännön 5 §	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija	Vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija
Yli 20 % lohista kuuluu punaisen luokan lohikantoihin.				
Lohista alle 20 % kuuluu punaisen luokan kantoihin. Lohenkalastus sallittu vavalla ja vieheellä, verkolla ja padolla kahtena päivänä viikossa. Yli 65 cm pituiset lohet on vapautettava.	X		X	
Lohista alle 10 % kuuluu punaisen luokan kantoihin. Lohenkalastus sallittu vavalla ja vieheellä, verkolla ja padolla vähintään kahtena päivänä viikossa. Yli 90 cm pituiset lohet on vapautettava.	X	X	X	
Lohikantojen tilan salliessa viranomaiset voivat sallia kalastuksen laajemmin	X	X	X	X

Taulukko 1: Lupa osallistua lohenkalastukseen Tenojoen vesistön kalastussäännön (2024–2030) nojalla kalastajaryhmittäin (Suomen kalastusluvut)

Kuten taulukosta 1 on nähtävissä, kalastusrajoitukset on kohdennettu samalla tavalla kuin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella voimaan saatetussa vuoden 2017 kalastussäännössä. Tenojokilaaksossa asuvilla on siten laajempi kalastusoikeus kuin

muualla asuvilla. Tenojokilaaksossa asuvat on lisäksi jaettu kalastussäännössä kahteen eri ryhmään eli paikkakunnalla vakinaisesti asuviin, jotka ovat kalastuslain 4 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettuja kalastusoikeuden haltijoita ja paikkakunnalla vakinaisesti asuviin, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita. Paikkakunnalla vakinaisesti asuvilla kalastusoikeuden haltijoilla on kaikkein laajin kalastusoikeus, sillä heillä on oikeus lunastaa yleinen paikkakuntalaislupa, joka oikeuttaa käyttämään kaikkia Tenojoen kalastussäännössä sallittuja pyyntimenetelmiä. Niillä paikkakunnalla vakinaisesti asuvilla, jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita, on puolestaan oikeus lunastaa paikkakuntalaisen vapalupa, joka oikeuttaa kalastukseen vavalla ja vieheellä rannalta sekä veneestä. Näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat ensimmäisiä, joille lohienkalastus sallitaan kalastussäännön 5 §:ssä esitetyn mukaisesti, kunhan lohikanta sen sallii.

Asuinpaikkaan sidotun ratkaisun ongelmia on pyritty liudentamaan siten, 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 kanssa pyydyskalastukseen. Kaikkiin lupaluokkiin voidaan lisäksi liittää yksi tai useampia ns. lapsilupia.

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 sen on oltava yhteensopiva sopimuksen tarkoituksen kanssa. Poikkeuslupamenettelyllä pyritään mahdollistamaan saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitäminen ja kehittäminen sellaisessakin tilanteessa, jossa lohienkalastusta ei muuten voida sallia. Taulukossa 2 havainnollistetaan kootusti kalastussäännössä määrätyt kalastuslupaluokat.

Kalastuslupaluokat	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija	Vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija	Organisaatiot
Yleinen paikkakuntalaislupa: kalastusoikeus kaikilla säännössä sallituilla kalastusmenetelmillä, voimassa yhden kalastuskauden	X				
Paikkakuntalaisen vapakalastuslupa: oikeus kalastaa vavalla ja vieheellä rannalta ja veneestä, voimassa yhden kalastuskauden			X		
Venekalastuslupa: enintään 1/3 luvista voidaan varata kalastusoikeuden haltijoille, jotka eivät asu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	X	X	X		
Rantakalastuslupa: enintään 1/3 luvista voidaan varata kalastusoikeuden haltijoille, jotka eivät asu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	X	X	X		
Muiden lajien kuin lohen ja meritaimenen kalastusluvut, eri kalastajaryhmillä eri kriteerit pyyntitavoille, enintään 1/3 luvista voidaan varata kalastusoikeuden haltijoille, jotka eivät asu vakituisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	X	X	X	X	

Kalastuslupaluokat	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Kalastusoikeuden haltija, joka asuu vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa	Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija	Vakinaisesti muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuva henkilö, joka ei ole kalastusoikeuden haltija	Organisaatiot
Osallistumislupa: antaa haltijalleen oikeuden osallistua kalastukseen yhdessä yleisen paikkakuntalaisluvan saaneen henkilön kanssa, voidaan liittää vain yleiseen paikkakuntalaislupaan	X	X	X	X	
Lapsilupa: oikeuttaa siinä nimetyn muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvan lapsen kalastamaan yhdellä vavalla ja vieheellä kerrallaan, voidaan liittää kaikkiin edellä mainittuihin kaikkiin kalastuslupiin		X		X	
Poikkeuslupa tieteelliseen tutkimukseen tai opetuskalastukseen, yhdessä vähintään yhden kalastusoikeuden haltijan kanssa, jolla on vakituinen asuinpaikka Tenojoen vesistön jokilaaksoissa					X

Taulukko 2: Tenojoen vesistön kalastussäännössä (2024–2030) määrätyt kalastuslupaluokat

7. Keskeiset perus- ja ihmisoikeusongelmat

7.1. Asuinpaikkaperiaate

Tenojokilaakso on saamelaiden kotiseutualuetta ja enemmistö jokivarren asukkaista on saamelaisia. Vuoden 2017 kalastussopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että vesialueen omistukseen perustuvista kalastusoikeuksista osuuslukujen perusteella laskettuna 35 % kuuluu alueella vakinaisesti asuville. Useiden omistajien hallinnassa olevien jakamattomien tilojen hallussa on puolestaan 30 % kalastusoikeuksista ja tästä osuudesta suuri osa on alueella vakinaisesti asuvien omistajien hallussa. Muualla asuville kuuluu 25 % osuusluvusta ja 10 % osuusluvusta on valtion ja yhteisöjen hallussa. Ulkopaikkakuntalaisista kalastusoikeuden haltijoista noin kolmasosan arvioidaan saaneen oikeutensa suoraan perintönä paikkakunnalta asuvalta ja on siten todennäköisesti saamelaista alkuperää.⁴³⁴

Tenojoen vesistön uutta kalastussääntöä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kalastusrajoitukset tulisi lähtökohtaisesti kohdistaa kalastusoikeuden haltijoihin yhdenvertaisesti asuinpaikkaan katsomatta. Vakinaisen asuinpaikan katsotaan kuitenkin muodostavan hyväksyttävän perusteen sille, että pyyntimuotoja sekä kalastusaikoja koskevat rajoitukset ovat lievempiä paikkakunnalla asuville henkilöille, joiden normaaliin elinpiiriin Tenojoen kalastus liittyy kiinteästi ja joille kotitarvekalastus tai kalastusmatkailuelinkeino on tärkeää toimeentulon kannalta. Esityksen mukaan perustuslain 20 §:n sisältämän ympäristövastuusäännöksen tukema lohikantojen suojelutavoite voidaan nähdä sellaisena hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena syynä, joka oikeuttaa asettamaan Tenojokilaaksossa asuvat kalastusoikeuden haltijat eri asemaan kuin muualla asuvat.⁴³⁵

Kantaa perustellaan myös perinteillä: Tenojokilaaksossa asuvat on jo vuoden 2017 kalastussäännön perusteella voitu asettaa parempaan asemaan kuin muualla asuvat ja asuinpaikkaperiaate on ollut käytössä jo vuodesta 1979 alkaen. Lisäksi asuinpaikkaperustetta pidettiin perusolettamukseltaan tehokkaimpana keinona kohdistaa kalastusta koskevat rajoitukset perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL

⁴³⁴ HE 239/2016 vp, s. 87–88.

⁴³⁵ HE 9/2024 vp, s. 59–60.

5/2017 vp sisältyvän lausuman mukaisesti siten, että ne kohdistetaan sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa. Asuinpaikkaperiaatteen ensimmäinen ongelma on kuitenkin nimenomaan tässä. Saamelaisilla on perustuslain 17 § 3 momenttiin kytkeytyvä oikeus harjoittaa kulttuuriaan, mutta tämä oikeus ei ole sidoksissa paikkaan, minkä myös perustuslakivaliokunta selvästi ilmaisi lausunnossaan:

”Ottaen huomioon, että kalastaminen kuuluu hyvin olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon, hallituksen esityksen saamelaistenkin kalastusta koskeva asuinpaikkaperusteinen rajausta estää muualla asuvia saamelaisia harjoittamasta kulttuuriaan Tenjoella tavalla, jota ei voida pitää ongelmattomana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 17 §:n 3 momentista johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenjoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.”⁴³⁶

Asuinpaikkaperustetta on perusteltu sillä, että saamelaisuutta ei ole suomalaisessa lainsäädännössä määritelty siten, että siihen pystyttäisiin kalastussäännössä kytkemään subjektiivisia oikeuksia.⁴³⁷ Saamelaisten asemaan palataan lähemmin jäljempänä luvussa 7.2.

Asuinpaikkaperiaate on lähtökohtaisesti jännitteisessä suhteessa myös perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisuuden kanssa. Perustuslakivaliokunta on lukuisia kertoja todennut, että yhdenvertaisuussäännös ei estä ihmisten erottelua, kunhan se ei ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Erotteluperusteiden on toisin sanoen vastattava riittävällä tarkkuudella niitä valtiosääntöisesti hyväksyttäviä perusteita, jotka oikeuttavat poikkeamaan yhdenvertaisuudesta.⁴³⁸

Ympäristövastuusäännöksen ja kansainvälisten ympäristön- ja luonnonsuojelusopimusten edellyttämä lohikantojen suojelutavoite on lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittama hyväksyttävä syy tehdä erotteluja kalastajaryhmien välillä. Kuten aiemmin on jo esitetty, perustuslakivaliokunta on todennut, että kaikille kuuluva vastuu ympäristöstä on mahdollista toteuttaa kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävin

⁴³⁶ PeVL 5/2017 vp, s. 7.

⁴³⁷ HE 9/2024 vp, s. 36.

⁴³⁸ Ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2; PeVL 37/2010 vp, s. 3 ja PeVM 11/2009 vp, s. 2.

ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein.⁴³⁹ Tältä osin on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että asuinpaikkaperiaatteen valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyyys edellyttää myös hyväksyttäviä perusteita poiketa yhdenvertaisuuden vaatimuksesta kalastajaryhmien välillä. Tämä on tässä sääntely-yhteydessä erityisen keskeistä siksi, että asuinpaikkaperiaate haastaa sekä edellä mainitun yhdenvertaisuuden että perustuslain 9 §:n 1 momentissa säädetyn Suomen kansalaisille ja muille maassa laillisesti asuville turvatun vapauden valita asuinpaikkansa.⁴⁴⁰

Asuinpaikkaperiaate kohdentaa rajoituksia tavalla, jonka osumatarkkuus ei ole optimaalinen. Se tavoittaa alueella asuvan saamelaisväestön, jonka kulttuurin suojaaminen on hyväksytty peruste poiketa yhdenvertaisuudesta. Samalla asuinpaikkaperiaate on kuitenkin liian suppea, sillä se jättää saamelaisten kulttuuriperinnön turvaamiseen tähtävien laajempien kalastusmahdollisuuksien ulkopuolelle merkittävän joukon saamelaisväestöstä.⁴⁴¹ Samalla asuinpaikkaperiaate on liian laaja, sillä sitä sovellettaessa etuoikeutetusta asemasta pääsevät osallisiksi myös ne alueen asukkaat, jotka eivät kuulu saamelaisväestöön.

Lisäksi on huomattava, että ulkopaikkakuntalaisten saamelaisten kalastusoikeus nauttii myös omaisuudensuojaa, mikä jää tällä ratkaisulla turvaamatta. Sama pätee ulkopaikkakuntalaisiin kiinteistönomistajiin. Perustuslakivaliokunta onkin viimeisimmässä asiaa koskevassa lausunnossaan PeVL 12/2024 vp todennut, että tilannetta ei voida pitää ongelmattomana muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden omaisuuden suojan kannalta. Kalastusoikeutta vailla olevien paikkakuntalaisten oikeudet kalastaa ovat nyt monessa suhteessa muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden oikeuksia paremmat. Vaikka ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaa on kalastussäännössä vahvistettu muun muassa siten, että he pääsevät lohikannan niin salliessa kalastamaan ennen matkailukalastajia, ongelma ei ole poistunut.⁴⁴² Perustuslakivaliokunta päätyikin siihen, että "[m]aa- ja metsätalousvaliokunnan tulee vielä tarkastella, voitaisiinko voimaansaattamislaissa

⁴³⁹ PeVL 5/2017 vp, s. 7.

⁴⁴⁰ Ks. myös Ks. myös Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto 15.12.2017, s. 19.

⁴⁴¹ Saamelaisista noin 60 % asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. <https://samediggi.fi/tietoa-meista/> (vierailtu 29.11.2024)

⁴⁴² PeVL 12/2024 vp, kappaleet 17–19.

kalastussäännön mahdollistamissa puitteissa parantaa muualla asuvien kalastusoikeuksien haltijoiden asemaa.”⁴⁴³

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittikin perustuslakivaliokunnan edellyttämän tarkastelun perusteella muutoksia voimaansaattamislakiin. Maa- ja metsätalousvaliokunta ehdotti, että ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeudenhaltijoiden lupien enimmäishintaa lasketaan ehdotetusta siten, että se on alhaisempi kuin paikkakuntalaisen vapakalastuslupa- oikeutetun kalastuslupan hinta. Lisäksi ehdotettiin, että voimassa olevassa laissa ulkopaikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kalastusoikeuden käytölle asetetusta omistusoikeuden alarajasta luovutaan siltä osin, kun kyse on ensimmäisestä lupavuorokaudesta lohienkalastukseen tai muiden lajien kalastukseen.⁴⁴⁴

7.2. Saamelaisiin kohdistuvat rajoitukset

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kalastussäännölle ja voimaansaattamislain muutoksille on hyväksyttävät, perustuslain 20 §:ään kiinnittyvät perusteet. Lohikantojen elvyttämällä ja saattamisella kestäväälle tasolle pyritään lisäksi luomaan edellytyksiä saamelaisen kalastuskulttuurin ylläpitämiselle myös tulevaisuudessa.⁴⁴⁵ Mitä rajoitusten oikeasuhtaisuuteen tulee, perustuslakivaliokunta antoi merkitystä myös kalastussääntöön ehdotetuilla muutoksilla: kalastussääntöön on ensinnäkin lisätty määräys mahdollisuudesta myöntää poikkeus kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta ja kulttuuritapahtumia varten. Tällä poikkeuslupamahdollisuudella pyritään mahdollistamaan Tenon saamelaisen kalastuskulttuurin ja siihen liittyvän tietotaidon siirtäminen eteenpäin myös tilanteissa, joissa lohta ei muuten olisi mahdollista kalastaa. Kalastussääntöön on toiseksi lisätty määräys osallistumisluvasta, jonka haltija voi osallistua yleisen paikkakuntalaislupan haltijan pyydyskalastukseen.⁴⁴⁶ Toisin kuin lausunnossa PeVL 5/2017 vp, perustuslakivaliokunta ei kiinnitä erikseen huomiota ulkopaikkakuntalaisten

⁴⁴³ PeVL 12/2024 vp, kappale 19.

⁴⁴⁴ MmVM 3/2024 vp, s. 7–8.

⁴⁴⁵ PeVL 12/2024 vp, kappale 22. PeVL 91/ 2022 vp, kappale 8, PeVL 27/2022 vp, kappale 8; PeVL 5/2017 vp, s. 7, ks. myös KKO 2022:25, kohta 37.

⁴⁴⁶ PeVL 12/2024 vp, kappale 22.

saamelaisten asemaan. Tästä voitaneen päätellä, että valiokunta katsoo kalastussääntöön sisällytettyjen muutosten riittäneen.

Kuten edellä luvussa 7.1 jo tuotiin esiin, asuinpaikkaperiaate on erityisen pulmallinen saamelaisten kannalta. Jotta saamelaisten oikeudet voitaisiin turvata täysimääräisesti, saamelaiset tulisi määrittää omaksi kalastajaryhmäkseen. Lainvalmisteluvaiheessa on tarkasteltu myös tätä vaihtoehtoa. Erillisen kalastajaryhmän määrittämisestä saamelaisille keskusteltiin valtuuskunnassa, jonka valtioneuvosto asetti toukokuussa 2020 Norjan kanssa käytäviin neuvotteluihin Tenojoen vesistön kalastussäännöstä. Tällaista ratkaisua ehdottivat saamelaiskäräjien ja kalatalousalueiden edustajat yhteisessä saamelaisten oikeuksien edistämistä koskevassa ehdotuksessaan sekä eriävän mielipiteen jättänyt oikeusministeriön edustaja.⁴⁴⁷

Saamelaista koskevaa erillisratkaisua käsitellään lähemmin mainitun eriävän mielipiteen antaneen valtuuskunnan jäsenen lausunnossa. Lausunnossa jäsen toteaa tuoneensa valtuuskunnassa esille näkemyksensä siitä, että olisi loogista aluksi identifioida ne ryhmät, joilla on kalastukseen liittyviä perustuslaillisia oikeuksia ja kohdentaa kalastusoikeudet mahdollisimman tarkasti niihin. Jäsenen mukaan jo aikaisemmin voimassa ollessa kalastussäännössä tunnistettiin omaisuudensuojaan liittyvät oikeudet. Kalastajaryhmiä tulisi kuitenkin muokata niin, että myös saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana tunnistettaisiin paremmin. Lausunnossa todetaan lisäksi, että maa- ja metsätalousministeriö antoi valtuuskunnassa oikeusministeriölle tehtäväksi määrittellä, miten saamelaisuus voitaisiin kyseisessä asiayhteydessä määrittellä.⁴⁴⁸

Tämän mallin mukaan kalastussäännön kalastajaryhmiä olisivat ainakin seuraavat: 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 ja 3) muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuva kalastusoikeuden haltija. Ehdotukseen sisältyy edelleen esimerkki siitä, miten kohdan 2) henkilö voitaisiin määrittellä voimaansaattamislaissa. Tällaisena henkilönä pidettäisiin kalastusoikeuden

⁴⁴⁷ Oikeusministeriö, Kalastussääntöluonnos 29.6.2023; valtuuskunnan jäsenen eriävä mielipide, 29.6.2023, VN/2935/2020-OM-77, s. 7.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

haltijaa, joka pitää itseään saamelaisena ja jonka suoraan alenevassa tai ylenevässä sukulaisuussuhteessa korkeintaan kolmessa sukupolvessa oleva henkilö kuuluu tai on kuulunut kohdissa 1 tai 3 tarkoitettuun kalastajaryhmään.⁴⁴⁹

Maa- ja metsätalousministeriö ei kuitenkaan voinut hyväksyä ehdotusta sellaisenaan, sillä se katsoi, että kalastusoikeuksia ei voida oikeudellisesti kestäväällä ja kalastuslupien myynnin toimeenpanon mahdollistamalla tavalla kytkeä saamelaisuuteen. Vastaehdotuksessa ministeriö ehdotti muun muassa mahdollisuutta antaa muualla asuvalle henkilölle oikeus harjoittaa pyydyskalastusta yhdessä paikkakuntalaisen kalastusoikeuden haltijan kanssa (aiemmin mainittu osallistumislupa), jos hän on ylenevässä tai alenevassa sukulaissuhteessa paikkakuntalaiseen kalastusoikeuden haltijaan. Myöhemmässä vaiheessa ehdotusta muutettiin koskemaan ketä tahansa henkilöä.⁴⁵⁰ Eriävän mielipiteen antanut jäsen pitikin myönteisenä, että muualla asuvien saamelaisten oikeuksia pyrittiin edistämään osallistumisluvan kautta. Hän katsoi, että osallistumislupa on perusteltu ratkaisu erityisesti niiden Tenojokialueen ulkopuolella asuville saamelaisille, joilla on läheinen yhteys alueelle, mutta jotka eivät ole kalastusoikeuden haltijoita.⁴⁵¹

Sen sijaan jäsen piti valittua ratkaisua ongelmallisena erityisesti muualla asuvien, kalastusoikeuden omaavien saamelaisten näkökulmasta. Kyseisten henkilöiden oikeus kalastukseen perustuu kahteen perusoikeuteen: omaisuudensuojaan ja saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Jäsen viittaa tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jonka mukaan saamelaisten oikeudet tai omaisuudensuoja eivät ole asuinpaikkaan sidottuja. Vaikka muualla kuin Tenojokilaaksossa asuvien saamelaisten kalastusoikeuden haltijoiden osallistuminen perinteiseen pyyntiin olisi nyt mahdollista paikkakuntalainen kalastusluvan haltijan kanssa, ongelmana on, että kaikilla alueen ulkopuolella asuvilla henkilöillä ei välttämättä ole henkilöitä, joiden kautta he pääsisivät osallistumaan pyyntiin.⁴⁵²

Osallistumisluvan saaja jää yllä kuvatulla tavalla yleisen paikkakuntalaisluvan haltijan omaan harkintaan. Tämä on yksilön näkökulmasta ongelma, mutta se antaa myös

⁴⁴⁹ *Ibid.*, s. 8.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ *Ibid.*, s. 9.

⁴⁵² *Ibid.*

mahdollisuuden kunnioittaa alkuperäiskansoille tärkeää itseidentifikaatiota ja jäsenyyden kollektiivista hyväksyntää.

Kootusti voidaan todeta, että ongelman ydin on saamelaismääritelmässä. Saamelaiskäräjälain määritelmää ei ole tässä yhteydessä luontevaa ottaa lähtökohdaksi, sillä se liittyy ainoastaan saamelaiskäräjien vaalin toteuttamiseen. Vaaliluettelo ei toisin sanoen ole luettelo siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia tai kuinka monta saamelaista Suomessa on, vaan salassa pidettävä vaaliluettelo antaa tietoa siitä, kuinka moni henkilö on hakeutunut äänioikeutettuna saamelaiskäräjien vaaleja varten laadittavaan luetteloon.⁴⁵³ Kuten saamelaiskäräjälain valmistelu on osoittanut, saamelaisuuden määrittäminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Kalastussäännön muotoilemisen sivutuotteena se ei onnistunut. Olennaista on, että määritelmän tulee olla saamelaisten itsensä hyväksymä. Alkuperäiskansaoikeus lähtee siitä, että ulkopuoliset eivät voi päättää siitä, kuka kuuluu alkuperäiskansaansa. Oikeudellisesti tarkastellen määritelmän muotoileminen ei kuitenkaan ole täysin mahdotonta. Tästä todisteena on se, että edellä mainittu oikeusministeriön edustaja ja valtuuskunnan saamelaisedustajat olivat päässeet yhteisymmärrykseen määritelmän lähtökohdista. Malli ei kuitenkaan saanut maa- ja metsätalousministeriön kannatusta.⁴⁵⁴

7.3. Oikeasuhtaisuus ja ydinalueen suoja

Kaikissa kalastusrajoituksissa on viime kädessä kysymys jonkin oikeuden rajoittamisesta. Kalastussääntö sisältää sellaisia rajoituksia kalastukseen, joita ei kaikissa tilanteissa voida pitää vähäisinä. Rajoitusten kohdentaminen liittyy moniin erilaisiin, osin eri suuntaan vaikuttaviin näkökohtiin, kuten Tenojokilaaksossa asuvien saamelaisten oikeuksien turvaamiseen, yhdenvertaisuuteen, kiinteistönomistajien oikeuksien suojaamiseen ja kalakantojen suojeluun.⁴⁵⁵ Uutta kalastussääntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että välttämättömät kalastusrajoitukset tulee kohdistaa ennen muuta sellaiseen kalastukseen, joka ei liity perustuslain 15

⁴⁵³ HE 239/2016 vp, s. 88.

⁴⁵⁴ Oikeusministeriö, Kalastussääntöluonnos 29.6.2023; valtuuskunnan jäsenen eriävä mielipide, 29.6.2023, VN/2935/2020-OM-77, s. 7.

⁴⁵⁵ Ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 3.

§:ssä turvattuun omaisuuden suojaan tai saamelaisille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin.⁴⁵⁶ Tämä lähtökohta on looginen: jos kalastajaryhmän asema on perusoikeuden suojaama, perusoikeuden yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluva suhteellisuuden vaatimus edellyttää kalastusrajoitusten toteuttamista siten, että perusoikeutta rajoitetaan mahdollisimman vähän.

Mainittakoon tässä, että perustuslakivaliokunta näyttää ottavan lausunnossaan omistusoikeuden aiempaa painavammin huomioon: lausunnossa PeVL 5/2017 vp valiokunta painotti nimenomaan saamelaisten oikeuksia todeten, että kalastusrajoitukset olisi tullut ”kohdistaa voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti perustuslain 17 §:n 3 momentin ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklan mukaista suojaa.”⁴⁵⁷ Omaisuudensuojan rajoituksia arvioitiin käytännössä vain rajoitusperusteen hyväksyttävyyden kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi arviointinsa yleisenä lähtökohtana, että ”esityksen tavoitteita voidaan pitää etenkin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös huomioiden hyväksyttävänä ja painavana perusoikeusjärjestelmän kannalta.”⁴⁵⁸ Valiokunta korosti, että se on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota kalakantoihin kohdistuviin suojeluelvoitteisiin, mikä puolestaan ”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.”⁴⁵⁹ Koska sopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö perustuivat valiokunnan mukaan kalakannan ja sen monimuotoisuuden säilyttämiseen, valiokunta katsoi kokonaisuuden edistävän tärkeällä tavalla perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöstä. Rajoitusperusteen hyväksyttävyyys ei kuitenkaan itsessään oikeuta muiden rajoitusperusteiden syrjäyttämistä.⁴⁶⁰

Valiokunta ei myöskään tarkastellut omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ydinalueen koskemattomuutta. Asiaa lähemmin tarkastellut *Kaarlo Tuori* piti puutetta merkittävänä senkin kannalta, että perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan PeVL 13/1989 vp perustellut vuoden 1989 sopimuksen saattamista voimaan perustuslain

⁴⁵⁶ PeVL 12/2024 vp, kappale 17.

⁴⁵⁷ PeVL 5/2017 vp, s. 7.

⁴⁵⁸ PeVL 5/2017 vp, s. 3.

⁴⁵⁹ PeVL 5/2017 vp, s. 6.

⁴⁶⁰ Ks. mm. Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017, s. 13.

säätämisyjärjestyksessä juuri perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen viittaavilla näkökohdilla. Perustuslakivaliokunta oli todennut muun muassa, että sopimus johtaa ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden kannalta ”omistamisen merkityksettömyyteen.”⁴⁶¹ Ydinalueen koskemattomuuteen otettiin niin ikään kantaa vuoden 2017 sopimusta ja kalastussääntöä koskevassa hallituksen esityksessä, jossa ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden haltijoiden asemaa oli yllä mainitulla tavalla pyritty parantamaan siten, että heidän kalastusoikeuttaan suojaavan omaisuudensuojan ydin säilyisi koskemattomana. Käytännössä ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuden asemaa pyrittiin parantamaan lähinnä kiintiölupajärjestelmän kautta, minkä riittävyyttä ydinalueen koskemattomuuden suojaamiseksi *Tuori* on kuitenkin lausunnossaan tarkemmin esittämin perustein pitänyt kyseenalaisena.⁴⁶² Erityislupakiintiön puutteisiin kiinnitetään huomiota myös Tenon kalastussopimuksen vaikutuksia vuonna 2020 arvioineessa selvityksessä:

”Uusi sopimus kohtelee kaikkia ulkopaikkakuntalaisia kiinteistönomistajia yhtenä ryhmänä, jotka voivat lunastaa ainoastaan vapakalastukseen oikeuttavan kalastusluvan omasta erityislupakiintiöstä. Vaikka erityislupakiintiön oli tarkoitus tasoittaa nimenomaan ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeuksien omistajien suhteessa heikompaan asemaan, se näyttää tuottaneen paljon ongelmia ja ristiriitoja. Muutos on heikentänyt selvästi Tenolta pois muuttaneiden saamelaisten asemaa ja estänyt heiltä perinteisten pyyntimuotojen käytön. Muut ulkopaikkakuntalaiset kiinteistönomistajat saivat kiinteistön koon mukaan pieniä parannuksia kalastusmahdollisuuksiin, mutta he kokevat, että parannukset ovat, kiinteistön koosta riippuen, olemattomia tai mitättömiä, eikä tilanne juuri ole parantunut aiemmasta sopimuksesta, joka ei suonut heille lainkaan kalastusoikeuksia.”⁴⁶³

Perustuslakivaliokunnan saamelaisten asemaa tarkastellessaan esittämä lausuma, jonka mukaan kalastusrajoitukset tulee kohdentaa voimakkaammin kalastukseen, jota saamelaisten perus- ja ihmisoikeutena taattu oikeus omaan kulttuuriin ei suojaa, voidaan esittää myös omaisuudensuojaa nauttivan kalastusoikeuden kohdalla. Perusoikeusnäkökulmasta on selvää, että rajoitukset tulee kohdistaa ensisijaisesti niihin kalastajaryhmiin, jotka eivät voi vedota kalastusoikeutensa tueksi perusoikeuteen. Kun oikeus niukkaan hyödykkeeseen perustuu eri perusoikeuksiin, perusoikeuksien ja oikeudenhaltijoiden välillä on pyrittävä sellaiseen

⁴⁶¹ Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017, s. 13, 15. Ks. myös PeVL 13/1989 vp, s. 3.

⁴⁶² Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017, s. 16–17.

⁴⁶³ Turunen – Pelttonen – Karjalainen 2020, s. 25.

punnintaratkaisuun, joka takaa kaikille ryhmille mahdollisuuden nauttia oikeudestaan. Jos kalastusoikeus ei takaa mahdollisuutta harjoittaa kalastusta lainkaan, perusoikeussuojaa nauttiva omaisuus eli kalastusoikeus muuttuu merkityksettömäksi.⁴⁶⁴ Tällainen tilanne on käsillä lohen kohdalla, jota ei ole saanut kalastaa useaan vuoteen. Muita kaloja on saanut kalastaa ja uusimmassa kalastussäännössä muiden kalojen kalastusoikeutta on myös laajennettu pitäen silmällä nimenomaan sitä, että siten voidaan lieventää lohenkalastuskiellon vaikutuksia.

Ydinalueen koskemattomuutta ja rajoitusten oikeasuhtaisuutta tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomio myös korvausjärjestelmiin. Kun Suomen ja Norjan vuoden 2017 välinen sopimus hyväksyttiin, omaksuttiin ratkaisu, jonka mukaan kalastusrajoituksia ei enää korvattaisi.⁴⁶⁵ Perusteluksi esitettiin, että uuden sopimuksen tavoitteena on lohikantojen kestävä käyttö siten, että vesistön lohentuotantokykyä hyödynnetään ja kalakantojen moninaisuus turvataan. Koska tämä katsottiin myös kalastusoikeuden haltijoiden edun mukaiseksi luonnonvaran kestäväksi käytöksi, hallituksen esityksessä päädyttiin siihen, että ei ole perustetta säätää korvausvelvollisuutta kalastusrajoitusten aiheuttamasta haitasta.⁴⁶⁶ Tältä osin on helppo yhtyä *Tuorin* näkemykseen, jonka mukaan perustelut eivät ole täysin vakuuttavia. Perustuslain ympäristövastuusäännöksellä voidaan perustella omaisuuden, kuten kalastusoikeuden, sellaisiakin käyttörajoituksia, joista ei suoriteta korvausta. Olennaista tässä yhteydessä on kuitenkin se, että korvauksella voitaisiin lieventää omaisuudensuojaan kajoamista tavalla, joka voidaan ottaa huomioon suhteellisuuden arvioinnissa ja jolla voi olla merkitystä myös ydinalueen koskemattomuuden kannalta.⁴⁶⁷ Korvausvelvollisuuden tueksi voidaan viitata myös YK:n julistukseen alkuperäiskansojen oikeuksista, jonka 28 artiklassa määrätään, että alkuperäiskansoilla on oikeus ”asianmukaiseen, oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen

⁴⁶⁴ Ks. myös Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017, s. 14–16.

⁴⁶⁵ Laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991) kumottiin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Kalakorvauslakia sovelletaan kuitenkin niihin korvauksiin, joita koskevan toimituksen Maanmittauslaitos oli määrännyt suoritettavaksi ennen kalastussopimusta koskevan lain voimaantuloa. Näin pyrittiin varmistamaan, että kaikki kumottavan Tenon kalakorvauslain mukaan mahdolliset korvausvaatimukset tulisivat käsitellyiksi, eikä lain kumoamisesta aiheutuisi oikeudenmenetyksiä. Syynä järjestelyyn olivat korvausten suorittamisesta tapahtuneet merkittävät viivästykset. Ks. lähemmin Oikeuskanslerin ratkaisu 7.10.2014, OKV/1/21/2012.

⁴⁶⁶ HE 239/2016 vp, s. 77.

⁴⁶⁷ Ks. myös Tuori, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto, 15.12.2017, s. 14. Ks. myös esim. PeVL 67/2022 vp, kappale 10 ja PeVL 6/2010 vp, s. 4.

korvaukseen perinteisesti omistamistaan tai muutoin hallussa pitämistään tai käyttämistään maista, alueista ja luonnonvaroista, jotka on tuomittu menetetyiksi tai takavarikoitu, otettu haltuun tai vallattu tai joita on käytetty tai vahingoitettu ilman näiden kansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.”⁴⁶⁸

Kootusti voidaan todeta, että Tenojoen kalastussopimuksella ja kalastussäännöllä puututaan varsin voimakkaasti niin omaisuudensuojaan kuin saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Erityisen ongelman tässä yhteydessä muodostaa edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi se, että toistuvien lohenkalastuskieltojen myötä lohenkalastuksen kiellon vaikutukset kasvavat.⁴⁶⁹ Tämä on ongelma omaisuudensuojan näkökulmasta, mutta erityisesti saamelaisten kannalta. Kun lohenkalastusta ei voi moneen vuoteen harjoittaa lainkaan, kulttuuriperintöä ei saada siirrettyä seuraavalle sukupolvelle. Tämä puolestaan kovertaa pois sisällön oikeudesta harjoittaa kulttuuria. Kun tähän lisätään se alkuperäiskansaoikeudessa vahvistettu periaate, jonka mukaan alkuperäiskansojen oikeuksiin tulisi puuttua vain viimesijaisena keinona, voidaan perustellusti kysyä, turvataanko saamelaisten oikeutta kulttuuriin perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla. Lopullinen vastaus riippuu lohikannan tilasta: jos lohta ei ole, sitä ei voi kukaan kalastaa.

7.4. Osallisuus ja menettelyt

Suomen perustuslaki korostaa monissa kohdin ihmisten osallisuuden merkitystä yhteiskunnassa. Perustuslain 2 § 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen muodostaa olennaisen osan kansanvaltaa ja sitä kautta myös valtiojärjestyksen perusteita. Perustuslain 14 § 4 momentissa säädetään puolestaan, että julkisen vallan on edistettävä yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

⁴⁶⁸ YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista, 28 artikla.

⁴⁶⁹ PeVL 12/2024 vp, kappale 25; ks. myös PeVL 91/2022 vp, kappale 11 ja PeVL 27/2022 vp, kappale 10.

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus rakentuu samoin osallisuuden ajatukselle ja säännöksellä onkin läheinen yhteys PL 2 § 2 momenttiin.⁴⁷⁰ Kuten edellä luvussa 3.3 on jo mainittu, perustuslain 20 § 2 momentissa säädetään, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain esitöiden mukaan säännös merkitsee ”perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.”⁴⁷¹

Kuten edellä on jo monesti tuotu esiin, saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen. Tämän korostetun osallistumisoikeuden taustalla on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus. Kuten *Heinämäki* toteaa, perustuslaissa turvataan saamelaisille erityinen oikeus kulttuuriin ja siihen liittyvään itsehallintoon.⁴⁷²

Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2017 Tenojoen kalastussopimusta koskevassa lausunnossaan, että sen saaman selvityksen mukaan Tenojoen kalastussopimusta koskevien neuvotteluiden ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä oli tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen noudattamista. Valiokunta huomautti, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotusten valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta.⁴⁷³ Myös apulaisoikeuskansleri katsoi samaa asiakokonaisuutta koskevassa ratkaisussaan neuvotteluelvöllisyyden tulleen laiminlyödyksi, koska neuvottelut käytiin niin myöhään, ettei saamelaiskäräjillä ollut aitoa mahdollisuutta vaikuttaa sopimuksen sisältöön.⁴⁷⁴ Samoin rotusyrjinnän vastainen komitea esitti huolensa siitä, ettei saamelaiskäräjä ollut komitean saamien tietojen mukaan konsultoitu ennen Tenojoen kalastussopimuksen allekirjoittamista, vaikka sopimus kavensi merkittävästi saamelaisten perinteisiä kalastusoikeuksia.⁴⁷⁵

Tässä yhteydessä voidaan mainita lisäksi ihmisoikeuskomitean vuonna 2019 esittämä selvityspyyntö, jossa se toivoi Suomen selventävän, miten ”huomattavan haitan” -

⁴⁷⁰ HE 1/1998 vp, s. 74; PeVL 15/2004 vp, s. 3; PeVL 29/2020 vp, s. 2 ja PeVL 67/2022 vp, s. 5.

⁴⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 67. Ks. myös PeVL 38/1998 vp, s. 2.

⁴⁷² Heinämäki *et al.* 2017, s. 67.

⁴⁷³ PeVL 5/2017 vp, s. 10.

⁴⁷⁴ Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 23.3.2017, OKV/12/21/2016.

⁴⁷⁵ YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitean loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista, 8.6.2017, YK-asiakirja CERD/C/FIN/CO/23.

käsite on Suomessa määritelty ja miten sitä sovelletaan käytännössä, kun arvioidaan sellaisten toimenpiteiden vaikutuksia, joilla voi olla suora tai välillinen vaikutus saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoin. ⁴⁷⁶ On syytä huomata, että komitea pyysi samassa yhteydessä Suomea tekemään selkoa toimenpiteistä, joihin oli ryhdytty, jotta voitiin varmistaa merkityksellinen konsultaatio saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi sekä tiedot velvollisuuden täyttymisestä muun muassa Tenojoen kalastussopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä vuonna 2017. Sen lisäksi, että ihmisoikeuskomitean kannanotossa korostuu ennakkosuostumusperiaatteen ja huomattavan haitan kiellon välinen yhteys, voidaan sen selkeästi katsoa viittaavan siihen, että huomattavan haitan kiello ottaa huomioon Tenojoen vesistön kalastukseen puuttuvia hankkeita arvioitaessa. ⁴⁷⁷

Perustuslakivaliokunta kiinnitti edelleen toukokuussa 2022 Tenojoen lohenkalastuskieltoa koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, että Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelut oli tarkoitus käydä vasta sen jälkeen, kun esitys oli jo lähetetty lausuntokierrokselle. Valiokunta huomautti, alkuperäiskansajulistuksen sanamuotoilua mukaillen, että neuvottelut tulisi käydä vilpittömästi ja molemminpuolisen arvostuksen hengessä sekä oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. ⁴⁷⁸

Ennakkosuostumuksen merkitys on näin ollen erittäin tärkeä. Samalla tässä yhteydessä on muistettava ne näkökohdat, joita edellä luvussa 5.4 tuotiin esille: Tenojoen kalastussäätelyn aikaikkuna on hyvin haastava ja siten neuvottelutilannetta voidaan pitää tavanomaista vaikeampana.

⁴⁷⁶ Ihmisoikeuskomitea, Suomen seitsemännen määräaikaishetken antamista edeltävät kysymykset, 16.4.2019, YK-asiakirja CCPR/C/FIN/QPR/7, kohta 23 (b).

⁴⁷⁷ Huomattavan haitan kielloon ei kuitenkaan ihmisoikeuskomitean pyynnöstä huolimatta otettu suoranaisesti kantaa Suomen seitsemännessä määräaikaishetken raportissa.

⁴⁷⁸ PeVL 27/2022 vp, s. 4.

8. Johtopäätöksiä

8.1. Ylä-Lapin kalastusta koskeva sääntely on vaikea kokonaisuus

Ylä-Lapin alueen kalastuksen sääntely muodostaa monitahoisen sääntelykokonaisuuden, jota ymmärtääkseen on palattava satojen vuosien taakse. Lapinkyliä 1600- ja 1700-luvuilla asuttaneilla oli alueilla laajat kalastusoikeudet, joiden oikeudellista merkitystä on tarkasteltu kiinteistötoimituksissa ja tuomioistuimissa vielä 2000-luvulla. Sitäkään ei voi kieltää, että kalastuksen sääntelyn myötä lapinkyliä uudisasuttaneiden suomalaisten aiheuttamat vanhat traumat nousevat uudelleen pintaan: jälleen etelästä tullaan sanomaan, miten pohjoisen asiat tulisi hoitaa.

Samalla kun kalastus kytkeytyy vahvasti vuosisataisiin perinteisiin, siihen kohdistetut rajoitukset ilmentävät myös nykyhetken suuria haasteita. Niukkojen luonnonvarojen hyödyntäminen ilmastonmuutoksen ja ympäristöongelmien varjostamassa maailmassa luo riskin uudenlaisista konflikteista. Lohikantojen hälyttävän heikko tila asettaa valtiolle kansainvälisiin sopimuksiin kiinnittyvän velvollisuuden pyrkiä turvaamaan tämä tärkeä luonnonvara, mutta näin tehdessään valtio vaarantaa saamelaisten kulttuuriset oikeudet ja rajoittaa olennaisesti kalastusoikeuksien haltijoiden oikeuksia.

Oman erityispiirteensä tähän asiakokonaisuuteen tuo lohen elämänmuoto, joka perustuu vaeltamiseen. Lohi palaa mereltä synnyinjokeensa kutemaan välittämättä sen kummemmin valtioiden rajoista. Jotta lohikannat voidaan pitää kestävällä tasolla, valtioiden on tehtävä yhteistyötä. Valtioiden välinen sääntely toimii puolestaan toisen logiikan varassa kuin kotimainen lainsäädäntö. Yhdessä sovitut sopimukset ovat nimenomaan yhdessä sovittuja sopimuksia, jotka saattavat sisältää sellaisia ratkaisuja, joita kotimaassa ei pidetä täysin optimaalisina. Tähän liittyy myös se seikka, että sopimuksen kohde kuuluu merkittävässä määrin alkuperäiskansan itsemääräämisoikeuden alaan. Valtiosopimusten tekeminen katsotaan kuitenkin nimenomaan valtion tehtäväksi, mikä on omiaan aiheuttamaan jännitteitä.

Käsillä oleva selvitys on pyrkinyt selvittämään tämän vaikean asiakokonaisuuden oikeudellisia ulottuvuuksia voimassa olevaan kansalliseen ja kansainväliseen

oikeuteen nojautuen. Voimassa olevan oikeuden tarkastelu on tärkeää, mutta sen avulla ei kyetä vastaamaan kaikkiin olennaisiin kysymyksiin. Osa tässäkin selvityksessä identifioidusta ongelmista on sellaisia, joiden ratkaiseminen ei välttämättä onnistu perus- ja ihmisoikeuksien punnintaa hienosäätämällä. Mahdolliset ratkaisut pitävät sisällään myös erittäin vaikeita tasapainottelutilanteita, joiden kohdalla konsensusta on vaikea saavuttaa.

8.2. Ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on vahvistunut

Kalastusrajoitukset eivät ole uusi asia. Kalastusta on säännelty vuosisatoja: elinvoimaisten kalakantojen turvaaminen on ollut yleinen etu, jota on pyritty suojaamaan kalastusrajoituksin. Ympäristöarvojen merkityksen kasvaessa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti kalastusta arvioidaan nykyään pääasiallisesti ympäristöperusoikeuden valossa. Ympäristöperusoikeussäännöksen myötä perusoikeusjärjestelmään onkin tullut mukaan selkeä ekologinen elementti. Tämä merkitsee ennen kaikkea sitä, että muita perusoikeuksia ei voida enää toteuttaa harjoittamalla esimerkiksi sellaista luonnonvarojen käyttöä, joka tekee niiden hyödyntämisen mahdottomaksi tuleville sukupolville. Kyse ei ole pelkästään kansallisesta valtiosääntöoikeudellisesta kehityksestä, vaan suomalainen ajattelu kiinnittyy myös vahvasti kansainväliseen keskusteluun ihmisen luontosuhteen uudelleen määrittelystä.

Ympäristöperusoikeus on kehittynyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, oikeuskäytännössä ja oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Tämän selvityksen kannalta merkittävänä käännekohtana voidaan pitää perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 69/2018 vp koskien hallituksen esitystä konkurssilain muutoksista. Kuten aiemmin on kuvattu, arvioidessaan lakiehdotukseen sisältyneitä säännöksiä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa, perustuslakivaliokunta totesi, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on sen säätämisaikojensa ja silloin esitettyjen PL 20 § 1 momentin julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Erityisen merkille pantavaa on se, että edellä mainitussa lausunnossaan valiokunta katsoi, että lakiehdotuksen valtiosääntöiset ongelmat PL 20 §:n kannalta

olivat niin merkittäviä, että lakia ei olisi voitu säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jollei lakiehdotuksen säännöksiä konkurssipesän julkisoikeudellisesta ympäristövastuusta olisi poistettu esityksestä.

Kalastusrajoitusten taustalla olevat ympäristön- ja luonnonsuojelulliset tavoitteet ovat ympäristöperusoikeuden näkökulmasta lähtökohtaisesti hyväksyttäviä. Ympäristön- ja luonnonsuojelun intressit voivat oikeuttaa varsin merkittäviäkin rajoituksia muiden oikeuksien käyttöön. Ongelmaksi tämä voi muodostua erityisesti silloin, kun ympäristön- ja luonnonsuojelu tavoitteet edellyttävät jonkin toiminnan täydellistä lopettamista. Pulmalliseksi tilanne muuttuu eritoten sellaisessa kollisiotilanteessa, jossa ympäristövastuuta vastassa on jokin toinen perus- ja ihmisoikeus. Ympäristön- ja luonnonsuojelun kontekstissa tähän vaikuttaa erityisesti se, että ympäristön- ja luonnonsuojelu saattaa vaatia sellaisia toimenpiteitä, jotka kovertavat tyhjäksi jonkin toisen perus- ja ihmisoikeuden. Lohenkalastuksen voimakkaissa rajoituksissa ja erityisesti lohenkalastuksen täyskielossa onkin kyse nimenomaan aidosta dilemmasta eli ongelmasta, johon on kaksi mahdollista ratkaisua, mutta kumpikin niistä on huono. Kuten tunnettua, dilemman voi yrittää ratkaista niin, että keksitään vielä kolmas keino, jonka avulla huonot ratkaisut voidaan välttää. Tältä osin on epäilemättä niin, että dilemman optimaalinen ratkaisu ei tyhjenny eri oikeuksien väliseen tasapainotteluun, vaan avuksi tarvitaan muita, konkreettisia, toimenpiteitä, joilla eri oikeudenhaltijoiden asemaa voidaan parantaa. Sen pohtiminen mitä nämä keinot voisivat olla jää kuitenkin tämän oikeudellisen selvityksen ulkopuolelle.

8.3. Alkuperäiskansojen oikeuksien tulkinta on kehittynyt

Ympäristövastuun ohella myös alkuperäiskansoja koskeva oikeudellinen sääntely on kehittynyt. Saamelaisten itsemääräämisoikeus ja kulttuuriset perusoikeudet on tunnustettu perustuslaissa ja niille löytyy vahva perusta myös kansainvälisessä oikeudessa. Saamelaisilla on, kuten kaikilla muillakin, vastuu ympäristöstä ja luonnon monimuotoisuudesta sekä tulevien sukupolvien oikeuksista. Ympäristövastuusäännös suojaa myös saamelaisten kulttuurisia perus- ja ihmisoikeuksia, onhan muun muassa lohenkalastus olennainen osa saamelaisten perinteistä elämänmuotoa. Kun valtio joutuu rajoittamaan niukan luonnonvaran hyödyntämistä, olennaiseen roolin nousee

rajoitusten kohdentaminen. Tämän selvityksen perusteella vaikuttaa selvältä, että kalastusrajoitukset on kohdennettava siten, että saamelaisten oikeuksiin puututaan viimesijaisena keinona ja vasta kun se on aivan välttämätöntä.

Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat kokonaisuuden. Yhden perus- ja ihmisoikeuden suojaaminen ei oikeuta tekemään tyhjäksi muiden perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä. Vaikka saamelaisilla epäilemättä on kalastusrajoitusten osalta valtiosääntöisesti vahvempi asema kuin muilla kalastajaryhmillä, muiden kuin saamelaisten omaisuudensuojaa ei tule unohtaa. Kysymys on herkkä ja se on synnyttänyt jännitteitä Ylä-Lapissa. Oman vaikeutensa asiayhteyteen tuo se, että vain saamelaiset voivat määritellä kuka on saamelainen. Alkuperäiskansaoikeudessa tunnustettu itseidentifikaation periaate rakentuu yksilöllisen ja kollektiivisen identifikaation varaan. Keskeistä tässä on se, että saamelaisuus ei ole enemmistöväestön määriteltävissä.

Lohikantojen suojelu edellyttää valtioiden ja saamelaisten yhteistyötä. Tässä selvityksessä ei ole tarkasteltu lähemmin yhteistyön tämänhetkistä tilaa, joten emme voi esittää tältä osin konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Periaatteellisella tasolla on tärkeää, että osapuolet pyrkivät ymmärtämään toisiaan ja tunnistamaan sekä tunnistamaan kalastukseen liittyvät monitahoiset intressit. Tämä ei ole helppo tehtävä, sillä kalastussäätely tuo pinnalle saamelaisten kohtelun historiaan liittyvät epäoikeudenmukaisuudet. Uudisasukkaiden edetessä saamelaiset joutuivat väistymään kaikkine siihen liittyvine kielteisine seurauksineen. Suomen enemmistöväestö ei välttämättä tunnista tätä historian painolastia. Vanhojen epäoikeudenmukaisuuksien korjaamisen ei kuitenkaan tulisi tapahtua siten, että seurauksena on uusia konflikteja. Perus- ja ihmisoikeuksien viisas tasapainottelu on avainasemassa, mutta sekään ei riitä, jos vuorovaikutus ei perustu aitoon ja toisia kunnioittavaan vuoropuheluun.

8.4. Rajoitukset eivät ole ongelmattomia omaisuudensuojan kannalta

Lohenkalastuskiellolla pyritään suojelemaan uhanalaista luonnonvaraa, mutta samalla toimenpiteet rajoittavat merkittävästi kalastusoikeudenhaltijoiden omaisuudensuojaa ja elinkeinonvapautta. Perustuslakivaliokunnan viimeisin lausunto PeVL 12/2024 vp

tuota korostuneesti esiin nimenomaan omaisuudensuojan kohdistuvien rajoitusten ongelmallisuuden.

Ylä-Lapin kalastusta koskevat rajoitukset ovat omaisuudensuojan kannalta merkittäviä monessa suhteessa. Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa on ensinnäkin vakiintuneesti katsottu, että vesialueen omistukseen liittyvä kalastusoikeus on perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen. Tällä on siten lähtökohtaisesti oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön sekä oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Tämän lisäksi omaisuudensuojaa nauttii myös kalastuslain 6 §:ssä mainittu erityisperusteinen kalastusetuus. Tällä tarkoitetaan muulle kuin vesialueen omistajalle kuuluvaa kalastusoikeutta, joka yleensä liittyy jonkin toisen kiinteistön omistukseen. Tällaisen etuuden tulee perustua joko ylimuistaiseen nautintaan tai kiinteistön on pitänyt saada se muulla laillisella perusteella. Näiden lisäksi perustuslakivaliokunta on jo 1970-luvulta lähtien katsonut, että maaomaisuutta vailla olevien, luontaiselinkeinoista huomattavan osan toimeentulostaan saavien, lähinnä saamelaisväestöön kuuluvien kuntalaisten perinteinen, vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastaa on omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen etu.

Omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on jo pitkään kohdistunut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, joten kalastusrajoitukset eivät sinänsä ole mikään uusi asia. Useita vuosia kestänyt lohienkalastuskielto nostaa kuitenkin esiin kysymyksen siitä, voidaanko rajoituksia pitää enää oikeasuhtaisina. Kuten tässä selvityksessä on jo monesti todettu, perustuslakivaliokunta on viimeisimmässä asiaa koskevassa lausunnossaan PeVL 12/2024 vp kiinnittänyt huomion siihen, että muualla asuvien kalastusoikeuden haltijoiden omaisuuden suojan kannalta tilannetta ei voida pitää täysin ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta lisäksi toisti painokkaasti näkemyksensä siitä, että maa- ja metsävaliokunnan tulisi selvittää mahdollisuudet sellaisiin toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella saamelaisten perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisesti oikeuksiin vähemmän puuttuvalla tavalla ja että valtioneuvoston on syytä selvittää, millaisilla muilla toimilla saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan voitaisiin tukea ja edistää kalastuksen rajoittamisesta huolimatta. Samoin valiokunta katsoi, että olisi selvitettävä mahdollisuuksia

toimenpiteisiin, joilla lohikantaa voitaisiin suojella ja elvyttää omaisuuden suojaan vähemmän puuttuvalla tavalla sääntelyn tavoitteita kuitenkin vaarantamatta.

Omaisuudensuojan rajoituksia ei ole toistaiseksi katsottu tarpeelliseksi korvata. Tätä lähtökohtaa voidaan perustella ympäristöperusoikeuden tärkeydellä. Samalla voidaan kuitenkin todeta, että korvaus on osa sitä kokonaisharkintaa, jossa omaisuudensuojan rajoitusten oikeasuhtaisuutta ja ydinalueen koskemattomuutta arvioidaan. Korvauksella voitaisiin luonnollisesti lieventää omaisuudensuojaan kajoamista.

Ylä-Lapin kalastustilanne, ja eritoten lohenkalastuskielto, muodostavat valitettavan selkeän esimerkin ympäristöoikeudellisessa keskustelussa esiin tuodusta traagisen valinnan tilanteesta. Oikeudellisessa tarkastelussa ympäristöarvojen kunnioittaminen törmää tällöin muihin tärkeisiin arvoihin, joiden seurauksena syntyvät jännitteet ovat osittain ratkaisemattomia. Oikeustieteilijän ei pidä uskotella, että tällaiset traagiset valinnat ovat vältettävissä.⁴⁷⁹ Vaikeimmat tässä selvityksessä mainitut jännitteet eivät ratkea pelkästään voimassa olevaa oikeutta systematisoimalla ja tulkitsemalla.

⁴⁷⁹ Ks. myös Määttä 2001, s. 360–363.

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Aarnio Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Aarnio Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö 1988.

Abernethy Päivi – Saijets Joni – Jokinen Mikko – Knuuttila Marja – Hiedanpää Juha, Tenojoen lohenkalastuskiellon yhteiskunnalliset vaikutukset ja niiden seuranta. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 103/2022.

Albrecht Eerika – Viljanen Jukka, Ympäristöperusoikeus ja julkisen vallan toimintavelvoitteet luonnonsuojelun toimeenpanossa. Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 80–95.

Anon. 2024. Status of the Tana/Teno River salmon populations in 2023. Report from the Tana/Teno Monitoring and Research Group nr 1/2024.

Barelli Mauro, Free, Prior and Informed Consent in the UNDRIP: Articles 10, 19, 29 (2) and 32 (2), s. 247–269 teoksessa Jessica Hohmann – Marc Weller (toim.): The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Commentary. Oxford University Press 2018.

Cambou Dorothée, The significance of the Fosen decision for protecting the cultural rights of the Sámi Indigenous people in the green transition, s. 52–71 teoksessa Dorothée Cambou ja Øyvind Ravina (toim.): The significance of Sámi rights: law, justice, and sustainability for the indigenous Sámi in the Nordic Countries. Routledge 2024.

Dahl Irene Vanja, International Regulations and Guidelines on Transboundary Salmon Stocks: Case Study of the Tana River. Arctic Review on Law and Politics, Vol. 11, 2020, s. 157–188.

Eriksson Lars, Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5–6/1996, s. 862–863.

Ervasti Kaijus, Yhteiskunnallinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2022.

Guttorm Juha, Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375, 2018.

Göcke Katja, The Case of Ángela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous Peoples' Rights. Max Planck Yearbook of United Nations Law 14, 2010, s. 337–370.

Hansen Leena, Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:4.

Hautamäki Veli-Pekka, Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011, s. 82–98.

Heinämäki Leena, Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021 (Heinämäki 2021a).

Heinämäki Leena, Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset. *Lakimies* 1/2021, s. 3–35 (Heinämäki 2021b).

Heinämäki Leena – Allard Christina – Kirchner Stefan – Xanthaki Alexandra – Valonen Sanna – Mörkenstam Ulf – Bankes Nigel – Ruru Jacinta – Gilbert Jeremie – Selle Per – Simpson Audra – Olsén Laura, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Valtioneuvoston kanslia 4/2017.

Hämäläinen Antti, Teno. Suomen kaunein joki. Werner Söderström Osakeyhtiö 1949.

Joonas Juha 2011. Pohjois-Lapin erityiset kalastusoikeuskysymykset. *Juridica Lapponica* 36.

Jyränki Antero – Husa Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Karvinen Pauli, Kalastusoikeus kiinteistön erityisenä etuutena, s. 117–134 teoksessa Pekka Vihervuori, Mika Hemmo, Eva Tammi-Salminen (toim.): Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938–30/8–2008. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 7. Turun yliopisto 2008.

Koivurova Timo, Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet s. 246–269 teoksessa Ihmisoikeuksien käsikirja, Timo Koivurova ja Elina Pirjatanniemi (toim.), Tietosanoma 2013.

Koivurova Timo, Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa, s. 26–49 teoksessa Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta, Kai T. Kokko (toim.). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 2010.

Kumpula Anne, Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, s. 157–169 teoksessa Pekka Vihervuori, Mika Hemmo, Eva Tammi-Salminen (toim.): Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938–30/8–1998. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 7. Turun yliopisto 1998.

Kuusiniemi Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede/Jurisprudentia* XXXIV:2001, s. 155–306.

Kuusiniemi Kari, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu, Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Suomen ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30, s. 7–124.

Lavapuro Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 301, 2010.

Lavapuro Juha, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. *Lakimies* 3/2000, s. 412–422.

Leskinen Minni, De lege ferenda -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1158–1185.

Länsineva Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja No: 235, Helsinki 2002.

Länsineva Pekka, Perusoikeudet – nyt, s. 103–119 teoksessa Pekka Länsineva & Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopisto 1998.

Manninen Jyrki, Lainsäädäntövallan delegoinnista muille viranomaisille kuin tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille. Edilex 2006 <https://www.edilex.fi/artikkelit/3698.pdf> (vierailtu 8.11.2024).

Mikkela Matti, Luonnonvarojen kestävä käytön määrittely kansainvälisessä oikeudessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2015, s. 336–339.

Määttä Tapio, Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Oikeustiede/Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 307–373.

Niemi Matti Ilmari, Lainopillisen tiedon erityisluonteesta. Lakimies 7–8/2022, s. 1209–1231.

Ojanen Tuomas, Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995–2020, s. 285–302 julkaisussa Kari Kuusiniemi, Outi Suviranta & Veli-Pekka Viljanen (toim.): Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja Nro 44, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2020.

Ojanen Tuomas & Scheinin Martin, Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö, teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeudet. Almatalent Oy 2011.

Pellonpää Matti, Europeiska mänskörättskonventionen. Alma Talent 2020.

Pirjatanniemi Elina, Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeus, mahdollisuudet ja rajat. Edita 2005.

Sandström Olli – Vaara Ilkka – Heikkuri Pertti – Jokinen Mikko – Kokkonen Tuomo – Liimatainen Jari – Loikkanen Teppo – Mela Matti – Osmonen Olli – Salmi Juha – Seppänen Markku – Siekkinen Ari – Sihvo Juha – Tolonen Jyrki – Tuohisaari Olavi – Tynys Tapio – Vaara Marja – Veijola Pertti, Ylä-Lapin luonnonvarasuunnitelma, Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja 38. Oy Edita Ab 2000.

Scheinin Martin, Kansainväliset alkuperäiskansaoikeudet ja niiden toteutuminen Suomessa: selvitys saamelaiden totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:25 (Scheinin 2024a).

Scheinin Martin, Indigenous peoples' right to fish: Recent recognition of Sámi rights in Finland through civil disobedience and criminal trial, s. 37–51 teoksessa Dorothée Cambou ja Øyvind Ravna (toim.): The significance of Sámi rights: law, justice, and sustainability for the indigenous Sámi in the Nordic Countries. Routledge 2024 (Scheinin 2024b).

Scheinin Martin, The Work of the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol, s. 1–25 teoksessa Raija Hanski – Martin Scheinin (toim.), Leading Cases of the Human Rights Committee, Turku: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University 2007.

Tuominen Risto, Viranomaisten sääntelytarkkuus ja tyhjän delegoinnin ongelma. Oikeus 4/2023, s. 236–256.

Tuominen Risto, Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta – esimerkkinä perustuslakivaliokunnan 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuudensuojaa. Edilex 2018 <https://www.edilex.fi/artikkelit/19230.pdf> (vierailtu 31.12.2024).

Turunen Juha-Pekka – Peltonen Lasse – Karjalainen Timo (Akordi Oy), Tenon kalastussopimuksen vaikutukset: sopimuksen toimivuuden arviointi eri osapuolten näkökulmasta. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:2.

Vihervuori Pekka, Hallitusmuodon 14a § ja horisontaalisuhteet, s. 257–253 teoksessa Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopisto 1998.

Viljanen Jukka – Heiskanen Heta – Raskulla Siina – Koivurova Timo – Heinämäki Leena, Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö 2014.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy 2001.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

Xanthaki Alexandra, Self-determination rights, s. 75–95 teoksessa Dwight Newman (toim.): Research handbook on the international law of indigenous rights. Edward Elgar Publishing 2022.

Åhren Mattias, The relevance of the UNDRIP to Sámi communities, s. 5–21 teoksessa Dorothee Cambou ja Øyvind Ravina (toim.): The significance of Sámi rights: law, justice, and sustainability for the indigenous Sámi in the Nordic Countries. Routledge 2024.

Kotimaiset virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 9/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 100/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

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

HE 309/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

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

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 264/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Huom. hallituksen esitys peruutettiin 24.1.2019.

HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 19/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesihuollon tukemisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 179/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.

HE 53/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 54/1982 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 281/1978 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 243/1976 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi.

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

LtVM 18/1981 vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksen johdosta kalastuslainsäädännön uudistamisesta – HE 214/1980 vp.

MmVM 3/2024 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta – HE 9/2024 vp.

MmVM 31/2014 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 192/2014 vp.

PeVL 12/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen liitteessä olevan kalastussäännön korvaamisesta uudella kalastussäännöllä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain muuttamisesta – HE 9/2024 vp.

PeVL 106/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi – HE 186/2022 vp.

PeVL 94/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaupparekisterilaiksi ja elinkeinotoimintalaiksi sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi – HE 244/2022 vp.

PeVL 91/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä – HE 289 /2022 vp.

PeVL 67/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta – HE 76/2022 vp.

PeVL 64/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaki ja siihen liittyviksi laeiksi – HE 139/2022 vp.

PeVL 62/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (ennallistamisasetus) – U 76/2022 vp.

PeVL 30/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rakennusten energiatehokkuudesta (uudelleenlaadittu) – U 26/2022 vp.

PeVL 27/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä – HE 56/2022 vp.

PeVL 19/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta – HE 265/2020 vp.

PeVL 29/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta sekä ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta – HE 59/2020 vp.

PeVL 26/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta – HE 23/2020 vp.

PeVL 69/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 221/2018 vp.

PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta – HE 200/2018 vp.

PeVL 8/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi – HE 262/2016 vp.

PeVL 5/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta – HE 239/2016 vp.

PeVL 44/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta – HE 103/2016 vp.

PeVL 1/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi – HE 132/2015 vp.

PeVL 58/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 192/2014 vp.

PeVL 28/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 107/2014 vp.

PeVL 13/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ampumaratalaiksi sekä laeiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta – HE 20/2014 vp.

PeVL 10/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta – HE 214/2013 vp.

PeVL 36/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta – HE 75/2013 vp.

PeVL 1/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eläintautilaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 130/2012 vp.

PeVL 11/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta – HE 18/2012 vp.

PeVL 8/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta – HE 135/2011 vp.

PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 199/2010 vp.

PeVL 44/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta – HE 179/2010 vp.

PeVL 37/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta – HE 152/2010 vp.

PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 273/2009 vp.

PeVL 20/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta – HE 29/2010 vp.

PeVL 14/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn rajajokisopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, sopimuksen soveltamisesta ja eräiden lakien kumoamisesta – HE 264/2009 vp.

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta – HE 101/2009 vp.

PeVL 31/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta – HE 31/2006 vp.

PeVL 38/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Metsähallituksesta – HE 154/2004 vp.

PeVL 29/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta – HE 169/2003 vp.

PeVL 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta – HE 69/2004 vp.

PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta – HE 59/2004 vp.

PeVL 15/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta – HE 165/2003 vp.

PeVL 15/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta – HE 76/2003 vp.

PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi – HE 141/2002 vp.

PeVL 6/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta – HE 8/2001 vp.

PeVL 5/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maa-aineslain muuttamiseksi – HE 195/1999 vp.

PeVL 11/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi – HE 84/1999 vp.

PeVL 47/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi tehdyn yleissopimuksen ja varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä tehdyn Unidroit'n yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä – HE 185/1998 vp.

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi – HE 101/1998 vp.

PeVL 27/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta – HE 143/1997 vp.

PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi – HE 79/1996 vp.

PeVL 8/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakialoitteessa 4/1995 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta tarkoitettua lakiehdotuksesta – LA 4/1995 vp.

PeVL 30/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 179 laiksi kalastuslain muuttamisesta, ed. Lahti-Nuutilan ym. lakialoitteesta n:o 20/1991 vp laiksi kalastuslain 91 §:n muuttamisesta, ed. Rajamäen ym. lakialoitteesta n:o 57/1991 vp laiksi kalastuslain 8 §:n muuttamisesta, ed. Aittoniemen ym. lakialoitteesta n:o 2/1992 vp laiksi kalastuslain 9 ja 88 §:n muuttamisesta, ed. Rajamäen ym. lakialoitteesta n:o 16/1992 vp laiksi kalastuslain muuttamisesta ja ed. Iivarin ym. lakialoitteesta n:o 39 laiksi kalastuslain 9 §:n muuttamisesta – HE 179/1993 vp, LA 20/1991 vp, LA 57/1991 vp, LA 2/1992 vp, LA 39/1993 vp.

PeVL 8/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 192/1992 vp laiksi poronhoitolain 4 §:n muuttamisesta – HE 192/1992 vp.

PeVL 3/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 103 laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta – HE 3/1991 vp.

PeVL 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 105 laiksi huoneenvuokralain muuttamisesta – HE 105/1990 vp.

PeVL 3/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poronhoitolaiksi – HE 244/1989 vp.

PeVL 13/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä – HE 53/1989 vp.

PeVL 5/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kalastuslainsäädännön uudistamiseksi – HE 214/1980 vp.

PeVL 13/1978 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä – HE 281/1978 vp.

PeVL 7/1978 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi – HE 243/1976 vp.

PeVM 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta – HE 258/2009 vp.

PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön – HE 248/1994 vp.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta – HE 309/1993 vp.

SoVL 11/1990 vp. Sosiaalivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 306 vuonna 1989 pidetyn 76. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen johdosta – HE 306/1989 vp.

YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta – HE 309/1993 vp.

Kotimaiset oikeustapaukset

KHO 2023:55

KHO 2022:86

KHO 2021:83

KKO 2022:26

KKO 2022:25

Lapin käräjäoikeus, R 18/500, R 18/519, R 19/1264, R 21/1889.

Muut kotimaiset virallislähteet

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 23.3.2017, OKV/12/21/2016. Saamelaiskäräjälain mukaisten neuvottelujen oikea-aikaisuus.

Oikeuskanslerin ratkaisu 27.3.2024 OKV/2090/10/2022, OKV/2090/10/2022-OKV-4, Maa- ja metsätalousministeriön menettely saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisen neuvotteluvuorituksen noudattamisessa Tenojoen lohenkalastuskiellon valmistelussa vuodelle 2022.

Oikeuskanslerin ratkaisu 7.10.2014 OKV/1/21/2012, Tenojoen kalastussopimus ja kalakorvauslain soveltaminen.

Oikeusministeriö, Kalastussääntöluonnos 29.6.2023, VN/2935/2020-OM-77.

Oikeusministeriö, Muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvuorittaisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017.

Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö VN/5875/2019, 11.5.2021.

Valtiosopimukset

Sopimuksen allekirjoituspäivämäärä, sopimuksen nimi, sopimuksen voimaantulo Suomessa, Suomen säädöskokoelman sopimussarjan numero tai muu vastaava tunnistetieto

22.12.2023 Tenojoen vesistön kalastussääntö, 1.5.2024 (SopS 44/2024).

30.9.2016 Suomen ja Norjan välinen sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä, Suomen säädöskokoelman sopimussarja, 1.5.2017 (SopS 42/2017).

25.6.1998 Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, 30.11.2004 (SopS 122/2004).

3.5.1996 Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, 1.8.2002 (SopS 80/2002).

4.8.1995 Sopimus hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta (ns. YK:n kalakantasopimus, 18.1.2004 (SopS 81/2003).

1.2.1995 Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, 1.2.1998 (SopS 2/1998)

5.11.1992 Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja, 1.3.1998 (SopS 23/1998).

5.6.1992 Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, 25.10.1994 (SopS 78/1994).

20.11.1989 Yleissopimus lapsen oikeuksista, 20.7.1991 (SopS 60/1991).

7.6.1989 Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (nro 169). Suomenkielinen teksti löytyy HE 264/2014 vp liitteestä, s. 68–88. Huom. Sopimusta ei ole vielä ratifioitu.

29.4.1984 Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu - Pöytäkirja N:o 3 saamelaisista. Virallinen lehti nro C 241, 29.8.1994 s. 352.

10.12.1982 Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus, 21.7.1996 (SopS 50/1996).

2.3.1982 Yleissopimus lohien suojelusta Pohjois-Atlantilla, 18.5.1984 (SopS 32/1984).

23.5.1969 Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, 27.1.1980 (SopS 33/1980).

16.12.1966 Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 23.3.1976 (SopS 8/1976).

16.12.1966 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, 31.1.1976 (SopS 6/1976).

4.11.1950 Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, 10.5.1990 (SopS 63/1999).

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten asiakirjat

Määräaikaisraportit ja yleiskommentit

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the 7th periodic report of Finland, 30 March 2021, E/C.12/FIN/CO/7.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observation on Finland, 8 June 2017, CERD/C/FIN/CO/23.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 32: The Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination, 24.9.2009, CERD/C/GC/32.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 23: Indigenous peoples, 18.8.1997.

Human Rights Committee (CCPR)

Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, 3 May 2021, CCPR/C/FIN/CO/7.

Human Rights Committee, Concluding Observations on Norway, CCPR/C/NOR/CO/7, 25 April 2018.

Human Rights Committee, Concluding Observations on Sweden, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7.

Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 22 August 2013.

Human Rights Committee, Concluding Observations on Canada, UN Doc. CCPR/C/79/Add.105 (1999).

Human Rights Committee, Concluding Observations on Mexico, UN Doc. CCPR/C/79/Add.109 (1999).

Human Rights Committee, Concluding Observations on Norway, UN Doc. CCPR/C/79/Add.112 (1999).

Human Rights Committee, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8.4.1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5

Yksilövalitukset

Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion adopted by the Committee under article 14 of the Convention, concerning communication No. 54/2013, 18 November 2020, CERD/C/102/D/54/2013.

Human Rights Committee (CCPR)

Poma Poma v. Peru, Communication number 1457/2006. 27 March 2009, CCPR/C/95/D/1457/2006.

Jouni E. Länsman *et al.* v. Finland (Länsman III), Communication number 1023/2001, 17 March 2005, CCPR/C/83/D/1023/2001.

Marie-Hélène Gillot *et al.* v. France, Communication number 932/2000 15 July 2002, CCPR/C/75/D/932/2000.

Anni Äärelä and Jouni Näkkäläjärvi v. Finland, Communication number 779/1997, 24 October 2001, CCPR/C/73/D/779/1997.

Apirana Mahuika *et al.* v. Nya Zeeland, Communication number 547/1993, 27 October 2000, CCPR/C/70/D/547/1993.

Klemetti Näkkäläjärvi *et al.* v. Finland, Communication number 2950/2017, 2 November 2018, CCPR/C/124/D/2950/2017.

Tiina Sanila-Aikio v. Finland, Communication number 2668/2015, 1 November 2018, CCPR/C/124/D/2668/2015.

Jouni E. Länsman *et al.* v. Finland (Länsman II), Communication number 671/1995, 30 October 1996, CCPR/C/58/D/671/1995.

Ilmari Länsman *et al.* v. Finland (Länsman I), Communication number 511/1992, 26 October 1994, CCPR/C/52/D/511/1992.

O.S. *et al.* v. Finland, Communication number 431/1990, 23 March 1994, CCPR/C/50/D/431/1990.

Ivan Kitok v. Sweden, Communication number 197/1985, 27 July 1988, CCPR/C/33/D/197/1985.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, concerning communications Nos. 251/2022 and 289/2022251/2022, 8 October 2024, E/C.12/76/D/251/2022, E/C.12/76/D/289/2022.

Committee on the Rights of the Child (CRC)

Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No.172/2022, 7 October 2024, CRC/C/97/D/172/2022.

Kansainvälisten järjestöjen asiakirjat

Human Rights Council, Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, Expert Mechanism of the Rights of Indigenous Peoples, 10.8.2018, A/HRC/39/62.

ILO:n asiantuntijakomitea, General observation 2010/81, Indigenous and tribal peoples, 7.2.2011.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil 3–14 June 1992, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I).

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, A/CONF.48/14/Rev.1.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 13 syyskuuta 2007, 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Ulkomaiset oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Thlimennos v. Kreikka, valitus nro. 34369/97, 6.4.2000.

Norges Høyesterett, Dom avsagt 11. oktober 2021 av Høyesterett i storkammer med justitiarius Toril Marie Øie, dommer Jens Edvin A. Skoghøy, dommer Aage Thor Falkanger, dommer Ragnhild Noer, dommer Henrik Bull, dommer Knut H. Kallerud, dommer Per Erik Bergsjø, dommer Ingvald Falch, dommer Cecilie Østensen Berglund, dommer Erik Thyness, dommer Kine Steinsvik HR-2021-1975-S, (sak nr. 20-143891SIV-HRET), (sak nr. 20-143892SIV-HRET) og (sak nr. 20-143893SIV-HRET) Tuomio saatavilla osoitteessa <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2021/oktober-2021/hr-2021-1975-s.pdf> (vierailtu 3.1.2025).

Supreme Court of Canada, Reference Re Secession of Quebec (1998) 2 SCR 217. Saatavilla osoitteessa <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do> (vierailtu 3.1.2025).

Muut lähteet

Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023, Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023.

Norwegian National Human Rights Institution, Human Rights Protection Against Interference in traditional Sami Areas, 22.4.2022. saatavilla osoitteessa <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/04/Human-Rights-Protection-Against-Interference-in-Traditional-Sami-Areas.pdf> (vierailtu 7.1.2025)

NOU 2007:13 A. Norges offentlige utredninger 2007:13 Bind A. Den nye sameretten/The new Sámi law. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning, Oslo 2007.

Pohjoismainen saamelaisopimus, luonnos saatavilla osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hanke?id=b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d> (vierailtu 3.1.2025).

Saamelaisia koskevan tutkimuksen eettiset ohjeet Suomessa, Sámiide guoski dutkama ehtalaš rávvagat Suomas, Sámmlijd kyeskee tutkámeettisiih ravvuuh Suomást, Sámmlaid kuõskki tuttkkummuž eettla vuä'ppõõzz Lää'ddjännmest, Ethical Guidelines for Research Involving the Sámi People in Finland, saatavilla osoitteessa <https://oulurepo oulu.fi/bitstream/handle/10024/50115/nbnfioulu-202405294076.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (vierailtu 4.12.2024).

Saamelaiskäräjien kotisivut, ratifioimattomat ja valmisteilla olevat sopimukset: Kansainväliset sopimukset | Saamelaiskäräjät www.samediggi.fi (vierailtu 3.1.2025).

Tuori Kaarlo, Tenojoen kiinteistönomistajat ry:lle antama lausunto 15.12.2017.

Valtiosopimusopas: Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoministeriön julkaisuja 2021:2.

Tutkimusaineiston keräämiseen ja rajaamiseen on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua. DOI: 10.5281/zenodo.6504432.