

**ASIA****Tenojoen kalastussopimus ja kalakorvauslain soveltaminen****VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON PÄÄTÖS**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on, saatuaan A:n 18.6.2011 päivätyn tutkimuspyynnön ja hankittuaan Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön lausunnot, toimittanut asiassa 16.1.2012 tekemänsä päätöksen ja sen käsittelyn aikana tarkastusvirastoon kertyneen asiakirja-aineiston oikeuskanslerille tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten.

A pyysi Valtiontalouden tarkastusvirastoa tutkimaan valtiontalouden laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta Tenojoen Suomen puoleisen jokiosuuden poikkeuksellisen oikeudenkäytön johdosta. Vuoden 1990 alusta voimassa olleen Tenojoen kalastuspiirin kalastussäännön mukaan kalastuskorttien ehdoissa ja hinnoissa sivuutetaan kokonaan vesialueen omistajan oikeus kalastukseen. Kriteeriksi on otettu vakituinen asuminen Tenojoen vesistön jokilaaksoissa ja kalastuskortin hinta riippuu siitä, asuuko henkilö vakinaisesti jokilaaksoissa vai ei.

Päätöksessään tarkastusvirasto toteaa, että Suomen ja Norjan välinen Tenojoen kalastuspiirin yhteinen kalastussääntö uudistettiin lailla Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön eräiden määräysten hyväksymisestä. Tämä vuoden 1990 alusta lukien voimaan tullut laki (1197/1989) säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska eduskunnan perustuslakivaliokunnan mielestä kalastussäännön mukaiset rajoitukset johtavat kokonaisuutena siihen, että muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät. Lakiesityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta piti myös tärkeänä selvittää, missä määrin kalastussäännön rajoitukset vaikeuttavat paikallisen väestön toimeentulomahdollisuuksia. Menetykset tuli kohtuullisesti korvata. Myös muiden kalastukseen oikeutettujen asema oli järjestettävä kohtuullisesti.

Tässä tarkoituksessa säädettiin laki Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (501/1991, jälj. Tenojoen kalakorvauslaki). Lain mukaan kalastusoikeuden haltijalle maksetaan valtion varoista täysi korvaus, jos kalastussääntö estää käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttämismahdollisuutta. Korvausasia ratkaistaan erillisessä toi-

mituksessa, jota haetaan maanmittaustoimistolta. Lakiesityksen perusteluiden mukaan hallitus piti perusteltuna, että lakia sovelletaan myös vuoden 1972 kalastussopimuksessa ja -säännössä sekä niihin vuosina 1979 ja 1982 tehdyissä tarkistuksissa olevista määräyksistä johtuneiden menetysten korvaamiseen. Vuosien 1972–1989 menetyksiä koskevat korvaukset olisivat luonteeltaan kertakorvauksia.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että yhtään Tenojoen kalakorvauslain mukaista korvausta ei ole vielä maksettu, vaan kaikki korvaukset noin 40 vuoden ajalta (1972 - 2012) ovat maksamatta. Tarkastusvirasto viittaa maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon, jonka mukaan Tenojoen kalakorvauslain toimeenpanon viivästyminen on seurausta edelleen kesken olevista maanmittaustoimituksista ja niiden oikeuskäsittelyistä. Siitä, kuinka suuresta menoerästä on kysymys, ei viranomaisilla ole laskelmia. Korvausten määrä tulee olemaan huomattava, ja pelkästään korkomenot tulevat olemaan suuret.

Tarkastusvirasto pitää nykyistä tilannetta sekä kansalaisten oikeusturvan että valtion maksuvelvollisuuden näkökulmasta kohtuuttomana. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Tarkastusvirasto katsoo, että maa- ja metsätalousministeriö sekä muut Tenojoen kalakorvauslain täytäntöönpanosta vastuussa olevat viranomaiset eivät ole huolehtineet asianmukaisesti siitä, että korvausasiat tulevat käsiteltyiksi ilman aiheetonta viivytystä, koska laki on ollut voimassa 20 vuotta.

ASIASSA SAATU SELVITYS

A:n kirjoitus

A toimitti Valtiontalouden tarkastusviraston päätöksen 16.1.2012 jälkeen 24.1.2012 oikeuskanslerinvirastoon kirjoituksen, joka on tarkoitettu vastineeksi Lapin ELY- keskuksen sekä maa- ja metsätalousministeriön lausuntoihin, liitettäväksi kanteluasiakirjoihin ja otettavaksi huomioon asiaa käsiteltäessä.

Maanmittauslaitoksen keskushallinnon selvitys ja lausunto

Maanmittauslaitoksen keskushallinto (jälj. keskushallinto) toimitti 29.3.2012 selvityksen ja lausunnon seuraavista asioista:

- millaisten toimitusten ja muiden toimenpiteiden suorittamista kalakorvauslain täytäntöönpano on edellyttänyt Maanmittauslaitokselta, millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty ja missä vaiheessa ne ovat,
- millaiset seikat ovat mahdollisesti hidastaneet toimitusten ja muiden tarpeellisten toimenpiteiden aloittamista, jatkamista ja loppuunsaattamista sekä
- millaisia toimenpiteitä on vielä tarpeen suorittaa?

Maanmittauslaitoksen keskushallinto toteaa, että kalastusoikeuden haltijan kalastusoikeus voi perustua paitsi vesialueen omistusoikeuteen tai yhteisomistusoikeuteen erityisesti Ylä-Lapin oloissa monesti myös yksityiseen tai yhteiseen erityiseen etuuteen ja hyvin harvoin myös kalastusrasitteeseen. Kalastusoikeuden haltija voi lisäksi vuokrata kalastusoikeuden ulkopuoliselle.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Keskushallinto esittää näkemyksensä, että Ylä-Lapin vesialueiden omistus- ja käyttöoikeudet ovat kiinteistötekniisesti ja oikeudellisesti vaikeita selvitettäviä, koska alueen asutushistoria poikkeaa Suomen yleisestä asutushistoriasta. Maarekisterikyliin ja -taloihin perustuva kiinteistöjärjestelmä oli tullut Utsjoelle muuta Suomea myöhemmin ja isojaot oli toimeenpantu vasta 1920-luvulta alkaen. Utsjoen maanomistuskysymysten monimutkaisuutta kuvaa esim. se, että kiinteistötoimituksia on useaan otteeseen käsitelty korkeimmassa oikeudessa, joka on antanut niihin liittyviä ennakkoratkaisuja.

Tenojoen kalakorvauslakiin perustuva lunastustoimitus on viivästynyt Lapin maanmittaustoimistossa, koska Tenojoen vesialueen omistus- ja käyttöoikeudet ovat olleet epäselvät. Tenojoen vesialueen omistusoikeus on ratkaistu ns. vesipiirirajankäyntitoimituksissa, joissa on selvitetty, mitkä alueet kuuluvat millekin kylälle ja mitkä taas valtiolle. Lain tullessa voimaan 1.4.1991 ei ollut vielä tietoa siitä, mille taloille kuuluu ylimuistaisen nautinnan perusteella, toisin sanoen talon katselmuskirjaan tehdyn merkinnän tai todistelun perusteella, erityisiä etuuk- sia toisen omistamalla vesialueella. Vesipiirirajankäynnin jälkeen on jouduttu selvittämään, mille halkomisessa ja lohkomisessa syntyneille tiloille vesipiirirajankäyntitoimituksessa vahvistetut erityiset etuudet ovat jakaantuneet. Kahdessa ensimmäisessä toimituksessa on saatu korkeimman oikeuden ennakkoratkaisut. Muut toimitukset on sen jälkeen voitu suorittaa samo- ja periaatteita noudattaen.

Keskushallinnon mukaan kalakorvauslain mukaiset korvaukset ovat kertakorvauksia ja koskevat vuoden 1972–1989 kalastussäännöistä kiinteistönomistajille aiheutuneita menetyksiä. Kantelusta ei käy ilmi, että A olisi tuolloin asunut Tenojokilaaksossa tai omistanut tuolloin Tenojoen kalastukseen oikeuttavan kiinteistön taikka olisi muulla perusteella oikeutettu saamaan korvauksia kalakorvauslain nojalla.

A:n vastine

A antoi vastineensa 25.6.2012 päivätyllä kirjeellään ja sen liitteellä. A katsoo, että Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehtyä sopimusta ja kalastussääntöä laadittaessa ja käsiteltäessä vuosien 1972 ja 1991 välisenä aikana ei otettu huomioon riittävän vakavasti sitä, mitä eduskunta vuonna 1972 ja oikeuskansleri vuonna 1979 esittivät ulkopaikkakuntalaisten maanomistajien perusoikeuksien turvaamisesta. Jos kalastussopimusten laadinnassa olisi otettu annettu ohjaus huomioon, ongelmien jatkumiselta ja valtion korvausvastuiden hallitsemattomalta kasvulta olisi välttytty.

A toimitti 28.4.2013 vielä lisäkirjoituksen.

Maa- ja metsätalousministeriön selvitys 7.10.2013

Maa- ja metsätalousministeriö toimitti siltä pyytämäni selvityksen 7.10.2013. Selvityspyynnös- sä pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota ministeriön toimenpiteisiin, joilla se on valvonut hallinnonalallaan Tenojoen kalakorvauslain toimeenpanon edellytysten täyttymistä ja niihin mahdollisiin toimenpiteisiin, joilla ministeriö on pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että maanmittaustoimitukset saataisiin kohtuullisessa ajassa lopulliseen päätökseen, jotta kalakorvauslain soveltaminen voisi alkaa. Ministeriötä pyydettiin samalla selvittämään lain soveltamisen edellytyksenä olevien toimitusten nykyvaihe.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksessä todetaan, ettei laissa tarkoitettuja korvauksia voi- da määrätä ennen kuin on selvitetty laissa korvauksiin oikeutetut kalastusoikeuden haltijat.

Ministeriö toteaa selvityksessään, ettei Tenojoen kalakorvaustoimitusten viivästyminen johdu siitä, etteikö Maanmittauslaitos olisi toiminut riittävän tehokkaasti Tenojoen kalakorvauslain toimeenpanon edellytyksenä olevien kysymysten selvittämiseksi. Toimituksia viivästyttää edelleen niiden suorittamisen edellytyksenä olevien kysymysten oikeuskäsittelyt. Maanmittauslaitos on ministeriön käsityksen mukaan edennyt asian käsittelyssä johdonmukaisesti ja tehokkaasti oikeuskäsittelyistä lausuttu huomioiden. Kiinteistön määritystoimitukset osakseluetteloiden vahvistamiseksi on aloitettu välittömästi niiden suorittamiseen vaikuttavien oikeuskysymysten ja menettelyllisten kysymysten tultua lainvoimaisesti ratkaistaviksi. Toimitukset on myös valmisteltu ennakkoon niin pitkälle kuin se on ollut mahdollista tuomioistuimessa käsiteltävinä olleita kysymyksiä lukuun ottamatta.

Ministeriö kertoo selvityksessään rahoittaneensa Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen vuosina 2011–2013 toteuttaman hankkeen ”Tenojoen kalastusoikeudellisen lohenkalastuksen tilastollinen seuranta 1980–2010”. Hankkeessa on tarkasteltu lohenkalastusoikeuksien omistuksen jakautumista eri ryhmille ja lohisaalistilastojen vertailtavuutta vuosittain, alueittain ja kalastajaryhmittäin. Hankkeen tuottama ajantasainen tieto tulee selvityksen mukaan edesauttamaan Tenojoen kalakorvaustoimitusten suorittamista, kun siihen liittyvät maanmittaustoimitukset on saatu valmiiksi.

Muu asiakirja-aineisto

Käytettävissäni ovat olleet myös kanteluasiakirjat, jotka liittyvät ulkoasiainministeriön ihmisoikeustuomioistuimien ja -sopimusasioiden yksikön päällikön menettelyyn ihmisoikeustuomioistuimen käsitellessä Tenojoen kalastussopimukseen liittyvää yksilövalitusta (dnro OKV/465/1/2011).

Lisäksi käytettävissäni on ollut asiakirja-aineistoa, joka liittyy jäljempänä selostettavaan oikeuskanslerinvirastossa vuosina 1979, 1981 ja 1982 Tenojoen kalastussopimusta ja -sääntöä koskeviin kannanottoihin.

TENOJOEN KALASTUSPIIRIN YHTEISESTÄ KALASTUSSÄÄNNÖSTÄ TEHDYSTÄ SOPIMUKSESTA JA SIIHEN LIITTYVÄSTÄ KALASTUSSÄÄNNÖSTÄ

Rajajokena olevan Tenojoen kalastusta on järjestetty yhteistyössä Suomen ja Norjan välillä valtioiden välisellä Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyllä sopimuksella ja siihen liittyvällä kalastussäännöllä. Voimassa oleva kalastussopimus ja -sääntö ovat, kuten edellä on esitetty, vuodelta 1990 (SopS 94/1989 vp). Niillä korvattiin vuonna 1972 tehty kalastussopimus ja kalastussääntö (SopS 48/1972 vp), joita oli muutettu vuonna 1979 (SopS 20/1979 vp) ja vuonna 1982 (SopS 66/1982 vp). Aikaisemmat sopimukset ja säännöt olivat vuosilta 1960, 1953, 1938, 1920 ja 1873.

Kysymys Tenojokilaakson ulkopuolella asuvien kiinteistönomistajien (jälj. myös ulkopaikkakuntalaisten) oikeusasemasta kalastuksen harjoittamisen osalta ei ole uusi. Asia on ollut esillä asianomaisia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia käsiteltäessä ja oikeuskanslerin harjoittamassa laillisuusvalvonnassa.

Eduskunta kiinnitti vastauksessaan hallituksen esitykseen 97/1972 vp, joka koski Norjan kanssa Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen ja sen liitteen eräiden määräysten hyväksymistä, huomiota siihen, että on mahdollista, että sopimukseen perustuvat järjestelyt saattavat loukata yksityisille kuuluvia oikeuksia. Tämän vuoksi eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, aiheutuuko sopimuksen soveltami-

sesta mahdollisesti vahinkoa edellä tarkoitetuille yksityisille ja, mikäli selvitys antaa siihen aihetta, korvausten suorittamiseksi vahinkoa kärsineille.

Valtioneuvostolle 21.2.1979 osoittamassaan kirjeessä oikeuskansleri totesi saaneensa yhdeksän kantelua, jotka liittyivät muutoksiin, jotka Suomi ja Norja olivat sopineet tehtäväksi kalastussäännöstä tehtyyn sopimukseen ja siihen liittyvään kalastussääntöön. Kirjeessään oikeuskansleri katsoi, että kantelukirjoituksissa oli esitetty perusteltuja huomautuksia siitä, että 5.1.1979 sovitut muutokset kohdistuivat ankarasti muitten ohella myös saamelaisväestöön kuuluviin sellaisiin henkilöihin, joilla on kiinteän omaisuuden omistukseen, eräissä tapauksissa perintönä saatuun, perustuva kalastusoikeus Tenojoen kalastuspiirin vesialueilla, mutta jotka eivät vakinaisesti asu kalastuspiirin jokilaaksoissa. Erät heistä ovat entisiä paikkakuntalaisia jotka, vakinaisten ansiomahdollisuuksien puuttuessa heidän alkuperäisellä kotiseudullaan, ovat joutuneet etsimään työtä muualta. Lohen, meritaimenen ja meriraudun kalastamisen osalta ollaan näille henkilöille nyt tosiasiallisesti asettamassa niin suuria kalastusoikeutta koskevia rajoituksia, että tällaisten rajoitusten jatkuessa saatetaan joutua tilanteeseen, jolloin on katsottava, että hallitusmuodon 5 ja 6 §:ssä säädettyjä perusoikeuksia heidän kohdaltaan loukataan. Tämän vuoksi oikeuskansleri esitti, että valtioneuvosto antaisi maa- ja metsätalousministeriölle tehtäväksi vuoden 1979 aikana ja tarvittaessa edelleen vuoden 1980 aikana tutkia, onko kalastussäännön muutoksilla ollut sellaisia tosiasiallisia vaikutuksia, että muualla kuin Tenojoen kalastuspiirin jokilaaksoissa asuvien kalastusoikeuden omistajien osalta loukataan heidän niitä perusoikeuksiaan, joista on säädetty hallitusmuodon 5 §:ssä ja 6 §:n 1 momentissa. Tutkimuksen tultua suoritetuksi olisi hallituksen, jos siihen osoittautuu olevan aihetta, ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin kalastussäännön muuttamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö vastasi 25.3.1981 oikeuskanslerin 21.2.1979 lähettämään kirjeeseen. Ministeriö lausui käsityksensä, että Tenojoen kalastussopimukseen ja -sääntöön vuonna 1979 tehdyt muutokset olivat jossain määrin aiheuttaneet kalastusedun menetystä ja vaikeutumista varsinkin Tenojoen kalastuspiirin jokilaaksoissa syntyneille henkilöille, jotka ovat muuttaneet muualle ja joilla on perintönä saatu, tilalle kuuluva kalastusoikeus Tenojoessa. Ministeriö ilmoitti katsovansa, että näiden henkilöiden aseman parantamiseksi olisi syytä selvittää, tarpeen vaatiessa yhdessä norjalaisten kanssa, mahdollisuudet kalastussopimuksen ja -säännön muuttamiseksi siten, että näiden henkilöiden verkkopyydysten ja oman veneen käyttöä koskevat rajoitukset poistettaisiin.

Oikeuskansleri saattoi edellä olevan johdosta 6.4.1981 ministeriön tietoon käsityksensä, että mikäli niiden henkilöiden, joilla on perintönä saatu, tilalle kuuluva kalastusoikeus Tenojoessa, asemaa parannetaan muuttamalla sopimusta ja kalastussääntöä ministeriön kirjeessä mainitulla tavalla, ei oikeuskanslerilla enää hallitusmuodon 5 ja 6 §:n tai muullakaan perusteella ole aihetta huomautuksiin asiassa.

Vielä oikeuskansleri oli 14.5.1982 ulkoasiainministeriölle sekä maa- ja metsätalousministeriölle osoittamissaan kirjeissä edellyttänyt, että mainitut ministeriöt selvittävät, miten kalastussopimusta ja -sääntöä olisi vastaisissa Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa tarkistettava, jotta hallitusmuodon 5 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus ja 6 §:ssä säädetty omaisuudensuoja tulisivat kaikilta osin mahdollisimman tarkoin huomioon otetuiksi.

Vuonna 1982 tehtiin sopimus kalastussopimuksen ja kalastussäännön muuttamisesta, joka saatiin voimaan 3.12.1982 annetulla lailla 993/1982 ja 17.12.1982 annetulla asetuksella 994/1982.

Hallituksen esityksen johdosta ulkoasiainvaliokunnalle antamassaan lausunnossa 5/1982 vp eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.6.1982 viittasi muun muassa aiemmin antamiinsa lausuntoihin, jotka liittyivät vuoden 1979 kalastussopimukseen (PeVL 13/1978 vp ja 12/1978 vp). Valiokunta totesi, etteivät nyt käsiteltävinä olleet muutokset mm. kalastussäännön 2 §:ään antaneet aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin, erityisesti ottaen huomioon, että muutokset mm. kalastussäännön 2 §:ään merkitsevät lievennystä niihin kalastusoikeuden käytön rajoituksiin, jotka sisältyvät vuoden 1979 kalastussääntöön. Edelleen valiokunta totesi, että kysymyksessä olevassa valtioiden välisessä sopimuksessa on osoittautunut olevan kohtia, joiden vaikutus ei tyydytä kaikkia niitä, joiden oikeuksia sopimus koskee, ja viittasi käytännössä mahdollisesti aiheutuneisiin epäoikeudenmukaisuuksiin. Valiokunta huomautti, että tällaista sopimusta ei voida kuitenkaan yksipuolisesti muuttaa ja että on edellytettävä, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin uuden sopimuksen aikaansaamiseksi. Valiokunnan mukaan on tällöin kiinnitettävä huomiota niihin näkökohtiin, joita oikeuskansleri on 14.5.1982 ulkoasiainministeriölle ja oikeusministeriölle lähettämässään kirjeissä esittänyt, ja niihin näkökohtiin, jotka sisältyvät hallituksen lausumaan nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä eduskunnalle annettaessa.

Voimassa oleva kalastussopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö on hyväksytty ja saatettu voimaan 1.12.1989 annetulla lailla (1197/1989) ja 22.12.1989 annetulla asetuksella (1198/1989).

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä 53/1989 vp lausutaan, että sopimus ja kalastussääntö rakentuvat kaikilta olennaisilta kohdiltaan voimassaolevan sopimusjärjestelmän varaan, jonka peruseriaatteita ja rakennetta ei muuteta. Esityksessä kuvataan sopimusneuvotteluille asetettuja tavoitteita ja todetaan, että kalastusoikeuden käytön vapauttaminen asuinpaikkaperiaatteen tuomista rajoituksista edellyttäisi, että erityisesti kudottujen pyydysten ja veneen käytöstä johtuva kalastuspaine voitaisiin hallita muulla tavalla, esimerkiksi asettamalla näitä pyydyksiä ja veneitä koskevat enimmäismäärät. Tällainen rajoittaminen ei ollut Norjan kanssa käydyissä neuvotteluissa mahdollinen.

Esityksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä selostettuun kannanottoon 22.6.1982 ja tarkastellaan eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta. Tällöin todetaan, että kalastusoikeuteen ei nykyisellä Tenojoen kalastussopimuksella ja -säännöllä eikä nyt esillä olevissa määräyksissä ole puututtu. Kalastusoikeuden käytön rajoittaminen Tenojoen vesistön jokilaaksojen ulkopuolella asumisen perusteella johtuu pyrkimyksestä ottaa huomioon lohikannan säilyttämiseen ja lisääntymiseen liittyvä merkittävä yleinen etu. Edelleen todetaan, että Suomen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaate ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaiset. Hallituksen mukaan kalastusoikeuden käyttämistä koskevat määräykset eivät näin loukkaa hallitusmuodon omaisuudensuoja- ja yhdenvertaisuusnormeja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi ulkoasiainvaliokunnalle 13.10.1989 hallituksen esityksestä seikkaperäisen lausunnon 13/1989. Lausunnossa tarkasteltiin kalastusoikeutta omaisuudensuojan kannalta, kalastuksen järjestämistä Tenojokisopimuksen ja kalastussäännön mukaan, kalastusjärjestelyjen perustuslainmukaisuutta, korvauskysymyksiä ja Tenojokisopimuksen 7 artiklaa.

Kalastusoikeudesta omaisuuden suojan kannalta valiokunta lausui, että ”kalastusoikeudella, joka sisältyy vesialueen omistusoikeuteen, ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen kuuluvat oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Oikeus kalastukseen nauttii

hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. Vesialueen omistuksen kytkeytyessä kiinteistön omistamiseen on asianomainen kiinteistönomistaja hallitusmuodon 6 §:ssä omaisuutensa puolesta turvattu oikeussubjekti”. Tenojoen alueen olosuhteista valiokunta totesi, että alueen tiloilla on runsaasti erityisperusteisia kalastusoikeuksia ja että myös tällaiset erityisperusteiset kalastusoikeudet nauttivat hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa.

Kalastuksen järjestämisestä kalastussopimuksella ja -säännöllä valiokunta totesi, että ”Tenojokisopimuksen tavoitteena on säilyttää ja lisätä lohikantaa, turvata paikkakunnan väestön lohenkalastukseen perustuvaa elinkeinoa sekä varata kohtuullinen osa lohenkalastuksesta urheilukalastajille. Tenojokisopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön mukaan jokaisella on mahdollisuus kalastaa Tenojoen kalastuspiirissä lunastettuaan kalastuskortin. Kalastussäännössä kalastajat on jaettu eri ryhmiin ja jaottelu vaikuttaa mm. asianomaisen kalastuskortista maksamaan hintaan ja siihen, mitä pyydyksiä hänen sallitaan käyttävän. Edullisimmassa asemassa ovat Tenojoen vesistön jokilaaksoissa vakinaisesti asuvat, kalastukseen oikeutetut henkilöt. Lähinnä heitä ovat sellaiset henkilöt, jotka ovat saaneet kalastusoikeuden perintönä suoraan Tenojoen jokilaaksoissa vakinaisesti asuvalta, kalastukseen oikeutetulta henkilöltä. Kummankin näiden kalastukseen oikeutetun henkilöryhmän kalastusmahdollisuudet käsittävät vavalla ja vieheellä kalastamisen. Heidän on lisäksi, toisin kuin muiden, mahdollista kalastaa myös padolla, seisovalla verkolla, kulkutusverkolla ja nuotalla. Näiden ryhmien keskinäinen asema eroaa siinä, että perintönä kalastusoikeuden saaneet voivat kalastaa vavalla ja vieheellä maksamalla kalastuskortista sen korkeamman hinnan, joka yleensä peritään jokilaaksojen ulkopuolella asuvilta.”

Kalastusjärjestelyjen perustuslainmukaisuuden osalta valiokunta lausui, että ”kalastussopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö merkitsevät hallitusmuodon 6 §:n säännösten turvaamille omistajille rajoitusta omaisuutensa käytössä. Rajoitus koskee sekä niitä, joilla on kalastusoikeus vesialueen omistuksen perusteella tai erityinen oikeus kalastuspaikkaan, että niitä luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavia maata omistamattomia asukkaita, joiden kalastusoikeudellisen aseman valiokunta on edellä mainituissa lausunnoissa (PevL 7/1978 vp ja 5/1981 vp – lisäys tässä) todennut olevan perustuslain turvaama. Rajoittaminen ilmenee ennen muuta kalastamisen maksullisuudessa, sallittujen pyydysten ja niiden enimmäismäärän sekä veneen käytön säätelyssä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omistajan käyttövapautta voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön. Valiokunnan käsityksen mukaan Tenojokisopimukseen ja siihen liittyvään kalastussääntöön perustuvat käyttörajoitukset eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne olisivat hallitusmuodossa turvattun omaisuudensuojan kannalta sinänsä kiellettyjä ja että ne jo lähtökohtaisesti olisivat omaisuuden suojaan laadullisesti soveltumattomia. Rajoitusten merkitystä tulee tarkastella siltä kannalta, millainen niiden tosiasiallinen vaikutus on eri omistajaryhmien asemaan.”

Erityisesti muualla asuvista, joilla on hallitusmuodon 6 §:ssä turvattu kalastusoikeus maanomistuksen nojalla tai muulla perusteella, valiokunta totesi, että heihin ”kohdistuu enemmän rajoituksia kuin jokilaaksoissa asuviin henkilöihin. Heidän asemansa on samanlainen kuin kenen tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvan henkilön, jolla ei ole hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeutta. Näiden omistajien kannalta Tenojokisopimus ja siihen liittyvä kalastussääntö johtaa omistamisen merkityksettömyyteen. Kalastusoikeuden omaavilta ulkopaikkakuntalaisilta kalastuskortista perittävä maksu on keskeisen kalastuskauden osalta yli satakertainen verrattuna paikkakuntalaisen kalastuskortin hintaan. Kalastuskortin hintaan nähden samassa asemassa ovat kalastussäännön 3 §:n D kohdassa tarkoitettut perilliset kalastaessaan vavalla ja vieheellä. Ulkopaikkakuntalaiset, mainittuja perillisiä lukuun ottamatta, saavat lisäksi kalastaa ainoastaan vavalla ja vieheellä, eivätkä he saa käyttää kalastamiseen omaa venettä.”

Valiokunta oli sitä mieltä, että ”näin pitkälle meneviä kalastusoikeuden rajoituksia ei voida vakuuttavasti perustaa kalakannan suojelutavoitteen saavuttamispyrkimykseen. Asiaa arvioidessaan valiokunta on pitänyt merkittävänä sitä, että Tenojokisopimuksen 5 artiklan mukaan kaikki saavat kuitenkin kalastaa Tenojoen kalastuspiirissä.”

Edelleen valiokunta katsoi, että ”kalastussäännön mukaiset rajoitukset johtavat kokonaisuutena ottaen siihen, että muualla kuin jokilaaksoissa asuvien, kalastukseen sinänsä oikeutettujen mahdollisuudet käyttää hallitusmuodon 6 §:ssä turvattua kalastusoikeuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä vaikeutuvat olennaisesti tai jopa estyvät. Tähän arvioon myötävaikuttaa lisäksi Tenojokisopimuksen 7 artikla, joka antaa mahdollisuuden rajoittaa mainitunlaisten kalastukseen oikeutettujen asemaa vielä siitäkkin, mikä se kalastussäännön mukaan on. Omaisuusuojan loukkauksen vakavuutta käsiteltävänä olevassa tapauksessa korostaa se, että kalastajien asema määräytyy, 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.”

Korvauskysymysten osalta valiokunta totesi, että ”vaikka lakiehdotus onkin edellä esitetyn johdosta käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, valiokunta pitää tärkeänä selvittää täsmällisesti, missä määrin kalastussäännön rajoitukset vaikeuttavat paikallisen väestön toimeentulomahdollisuuksia. Menetykset tulee kohtuullisesti korvata. Myös muiden kalastukseen oikeutettujen asema tulee järjestää kohtuulliseksi.”

TENOJOEN KALAKORVAUSLAKI

Korvausasian järjestämiseksi valmisteltiin hallituksen esitys laiksi Tenojoen kalastussääntöä koskevan sopimuksen ja kalastussäännön eräiden määräysten aiheuttamien menetysten korvaamisesta (HE 28/1990 vp). Esitykseen perustuvaa 1.4.1991 voimaantullutta kalakorvauslakia sovelletaan vuosien 1972 (muutettu 1979 ja 1982) ja 1989 kalastussopimuksen ja -säännön aiheuttamiin rajoituksiin. Lain 1 §:n mukaan, jos kalastussäännössä oleva määräys estää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä hänelle kuuluvaa kalastusoikeutta tai huomattavasti rajoittaa tämän oikeuden käyttömahdollisuuksia, kalastusoikeuden haltijalla suoritetaan tällaisesta menetyksestä täysi korvaus. Korvausta ei kuitenkaan suoriteta pyydysten rakennetta, käyttöaikaa tai käyttötapaa koskevista rajoituksista, jos kalastusoikeuden haltija voi tai on voinut rajoituksesta huolimatta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Kalakorvauslain 2 §:n mukaan korvausvelvollisuus ja korvauksen määrä ratkaistaan toimituksessa, johon sovelletaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettussa laissa 603/1977 säädetään lunastustoimituksesta. Toimituksen määrää suoritettavaksi maanmittaustoimisto. Määräys on annettava kuuden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta tai aluetta koskevan vesipiirirajankäyntitoimituksen lainvoimaiseksi tulosta.

RATKAISU

Hyvän hallinnon perusteet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvästä hallinnosta säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisessä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatetta-

vasta menettelystä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hyvän hallinnon osatekijöitä on valtiosääntökäytännössä vakiintuneella tavalla tulkittava perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen on siten valittava useista vaihtoehdoista menettelytavoista tai tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää hyvän hallinnon toteutumista.

Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö

Kantelussa korostuu vaatimus muualla kuin Tenojoen kalastuspiirin jokilaaksoissa asuvien kalastusoikeuden omistajien tasapuolisesta kohtelusta ja siten perusoikeuksien toteutumisesta. Muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa asuvan kalastusoikeuden omistajan (haltijan, ns. ulkopaikkakuntalaisen) asema on samanlainen kuin kenen tahansa jokilaaksojen ulkopuolella asuvan henkilön, jolla ei ole perustuslain 15 §:ssä turvattua kalastusoikeutta (näin PeVL 13/1989 vp). Edellä selostettujen muutosten johdosta muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa asuva kalastusoikeuden omistaja, joka oli saanut oikeutensa suoraan perintönä jokilaaksoissa asuneelta henkilöltä, oikeudellinen asema on lähentynyt jokilaaksoissa asuvan kalastusoikeuden omistajan asemaa.

Kalastamista Tenojoen Suomen puoleisella vesialueella säännellään, paitsi kotimaisin säännöksin, erityisesti Tenojoen kalastussopimuksella ja kalastussäännöllä. Aikojen kuluessa määräykset ja säännökset kalastusoikeudesta ja kalastuskortista perittävistä maksuista ovat vaihdelleet. Yksityiskohtaisessa sääntelyssä kalastussäännön merkitys on kasvanut.

Valtiosopimusta solmittaessa ja voimaan saatettaessa ovat myös perusoikeusnäkökohdat nousseet esille, jolloin merkittävimpinä säännöksinä ovat olleet aiemman hallitusmuodon 5 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja 6 §:ssä turvatun omaisuuden suojan lisäksi 7 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, joka sisältää muun muassa sen, että Suomen kansalaisella on vapaus valita asuinpaikkansa (PeVL 13/1989). Perustuslain voimaantultua 1.3.2000 näistä asioista säädetään sen 6, 9 ja 15 §:ssä.

Koska Tenojoki on rajajoki, on sillä tapahtuvan kalastuksen järjestely tullut suorittaa yhdessä Norjan kanssa. Tenojoen kalastussopimus on luonteeltaan valtiosopimus, joka on saanut sellaisen sisällön kuin Suomen ja Norjan välisissä neuvotteluissa on sovittu. Kansalliset tarpeet on lähtökohtaisesti tullut ottaa huomioon neuvottelutavoitteita asetettaessa, mihin seikkaan on viitattu edellä eri yhteyksissä (MMM:n vastaus 25.3.1981 OK:lle ja OK:n kirje MMM:lle 6.4.1981, OK:n kirje UM:lle ja MMM:lle 14.5.1982 sekä PeVL 5/1982 vp).

Voimassa olevaa kalastussopimusta ja -sääntöä koskevat neuvottelutavoitteet on ilmoitettu asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 53/1989 vp). Tavoitteisiin ei sisältynyt kalastusoikeuden käytön vapauttaminen asuinpaikkaperiaatteen tuomista rajoituksista, koska esityksen mukaan tällainen rajoittaminen ei ole ollut Norjan kanssa käydyissä neuvotteluissa mahdollinen. Toisaalta asiakirjoista ilmenee, että neuvotteluja Tenojoen kalastussäännöstä tehdyn sopimuksen uudistamiseksi oli käyty vuosituhaten vaihteessa 1999–2001, jolloin Suomen tavoitteena oli ollut saada ratkaisu kysymykseen ulkopaikkakuntalaisten kalastusoikeudesta. Ratkaisulle ei kuitenkaan saatu Norjan hyväksyntää. Neuvottelujen jatkamiselle ei tuolloin ollut edellytyksiä (OKV:n asiakirjavihko dnro 465/1/2011).

Totean, että mitä tulee kantelussa esitettyyn kysymykseen siitä, onko Norjan kanssa voitu pätevästi sopia sellaisen valtiosopimuksen solmimisesta, jonka voidaan katsoa loukkaavan muualla kuin Tenojoen jokilaaksoissa asuvan kalastusoikeuden omistajan edellä mainittuja silloisessa hallitusmuodossa turvattuja perusoikeuksia, on huomattava, että eduskunnassa valtio-

sopimus on hyväksytty silloisen valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentin nojalla määränemmistöllä ja perustuslaista poikkeavaksi katsottu valtiosopimuksen voimaansaattamislaki on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla eli perustuslainsäätämisenjärjestyksessä.

Kysymys siitä, loukkaako voimassa oleva Tenojoen kalastussopimus ja -sääntö perustuslaissa ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa suojattua omaisuuden suojaa ja oikeutta vapaasti valita asuinpaikkansa niin, että sopimuksen ja kalastussäännön soveltaminen olisi ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on ollut yleisten tuomioistuinten tutkittavana rikosasian erään muualla kuin Tenojoen vesistön jokilaaksoissa asuvan henkilön kalastettua Utsjoen kirkonkylän kalastuskunnan vesialueella vavalla ja vieheellä Tenojoen rannalta, vaikka hän ei ollut lunastanut ulkokuntalaiselle tarkoitettua kalastuskorttia.

Lapin kärjäoikeus tuomitsi päätöksellään 3.9.1999 syytettynä olleen henkilön Tenojoen kalastussäännön rikkomisesta sakkorangaistukseen.

Rovaniemen hovioikeus pysytti tuomiollaan 11.6.2001 kärjäoikeuden päätöksen. Tuomiositaan lähemmin ilmenevin perustein hovioikeus katsoi, että kalastussopimus ja -sääntö eivät nyt kysymyksessä olevilta osin ole niin ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, että hovioikeuden tulisi jättää sopimukseen liittyvän kalastussäännön määräykset tässä tapauksessa soveltamatta. Vielä hovioikeus katsoi, että kysymyksessä olevat kalastussopimuksen ja siihen liittyvän kalastussäännön määräykset eivät rajoita kyseisen henkilön ihmisoikeussopimuksen mukaista omaisuuden suojaa ja liikkumisvapautta ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojaa ja liikkumisvapautta koskevien määräysten vastaisesti

Päätöksellään 1.10.2002 korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa, joten hovioikeuden päätös jäi pysyväksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä puolestaan on ollut yksilövalitus, jossa oli kysymys voimassa olevan Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön suhteesta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen (EIS). Tuomioistuin päätti 12.12.2006, ettei se ota valitusta tutkittavaksi, koska oli olemassa järkevä ja objektiivinen oikeudellinen peruste Tenojokilaakson ulkopuolella ja jokilaaksoissa asuvien erilaiselle kohtelulle kalastuslupamaksujen ja kalastusmenetelmien osalta ja että tasapuolisuusperiaatetta oli noudatettu. Sen vuoksi ei ollut ilmennyt sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkomista yksin tai yhdessä sopimuksen 14 artiklan kanssa. Tämän vuoksi valitus oli selvästi aiheeton ja täytyi hylätä sopimuksen 35 artiklan 3 ja 4 kappaleen nojalla. Lisäpöytäkirjan 1 artikla koskee oikeutta nauttia rauhassa omaisuudesta ja sopimuksen 14 artikla liittyy vapautteen valita asuinpaikka.

Tenojoen kalakorvauslain säätämisestä ja soveltamisesta

Valtiontalouden tarkastusviraston kirjeessä todetaan se tilanne, mikä on syntynyt sen johdosta, että 1.4.1991 voimaan tulleen Tenojoen kalakorvauslain mukaisia korvauksia ei ole voitu maksaa, koska korvaukseen oikeutettuja tahoja ei ollut voitu määrittellä. Samalla tarkastusvirasto on viitannut lain soveltamisen viivästyttämisestä aiheutuvan valtion maksettavaksi tulevan korvaussumman kasvuun ja suuruuteen.

Kantelussa puolestaan on oudoksuttu kalakorvauslain säätämistä jonkinlaisena vaihtoehtona kalastussäännön muutoksille ja muistutettu korvaussummalle maksettavasta korosta.

Maanmittauslaitoksen keskushallinto on kiinnittänyt huomiota kalakorvauslain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen 28/1990 vp sisältyvän lausuman sisällön epätarkkuuteen ja merkitykseen. Lausuma koski vuonna 1985 loppuun saatettua vesipiirirajankäyntitoimitusta. Tosin esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa todetaan, että osa erityisperusteisista oikeuksista kohdistuu oman lohkokunnan tai oman vesioikeudellisen kylän vesialueisiin, eikä niiden määrästä ole tietoa.

Mietinnössä 27/1990 vp, jonka laki- ja talousvaliokunta antoi em. hallituksen esityksen johdosta todetaan, että ”kalastussopimusten ja -sääntöjen aiheuttamista edunmenetyksistä ei ole suoritettu korvauksia kalastusoikeuden haltijoille lainkaan. Tämä on johtunut siitä aiemmin vallalla olleesta virheellisestä käsityksestä, että kalastusoikeuden haltijana on Suomen valtio Suomen puoleisella Tenojoen vesialueella. Eduskunta on kiinnittänyt huomiota korvausten maksamistarpeeseen jo vuonna 1972.” Mietinnössä viitataan edellä selostettuun eduskunnan vastaukseen hallituksen esitykseen 97/1972 vp, jossa lausutaan, että ”on mahdollista, että sopimukseen perustuvat järjestelyt saattavat loukata yksityisille kuuluvia oikeuksia. Tämän vuoksi eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, aiheutuuko sopimuksen soveltamisesta mahdollisesti vahinkoa edellä tarkoitetuille yksityisille ja, mikäli selvitys antaa siihen aihetta, korvausten suorittamiseksi vahinkoa kärsineille”.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ”merkittävä osa Tenojoen kalastusta koskevien rajoitustoimenpiteiden aiheuttamista menetyksistä on aiheutunut ennen vuotta 1972”. Valiokunta katsoi, että ”kohtuus- ja oikeudenmukaisuusnäkökohdat edellyttävät sitä, että myös ennen vuotta 1972 syntyneitä vahinkoja tulee korvata”. Valiokunta katsoi, että ”ennen vuotta 1972 voimassa olleiden määräysten aiheuttaman menetyksen johdosta syntyneen vahingon tulee olla kalastusoikeuden haltijan kannalta merkittävä ja lisäksi menetyksen johdosta syntyneen vahingon korvaamatta jättäminen tulee olla kalastusoikeuden haltijan kannalta kohtuutonta”. Valiokunta edellytti ”hallituksen selvittävän, onko ennen vuotta 1972 syntynyt merkittävä taloudellinen vahinko sellainen, että se kohtuussyistä olisi korvattava”.

Totean, että kalakorvauslain säätäminen on ajallisesti liittynyt voimassa olevan Tenojoen kalastussopimuksen ja -säännön hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Soveltamisala ulottuu aina vuoden 1972 kalastussopimuksen ja -säännön aiheuttamiin rajoituksiin. Asiantilasta johtuen kalakorvauslakia ei voi pitää vaihtoehtona tavoitelluille kalastussäännön muutoksille, vaan säätäminen on ollut perusteltua ja välttämätöntä niiden menetysten korvaamiseksi, jotka Tenojoen kalastussopimusten ja -sääntöjen voimaansaattaminen oli jo aiheuttanut ja tulee aiheuttamaan.

Asiassa esille noussut kysymys siitä, onko kantelija oikeutettu kalakorvauslain mukaiseen korvaukseen, kuuluu ratkaistavaksi sanotun lain mukaisessa järjestyksessä.

Erityisperusteisten kalastusetuuksien selvittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että maa- ja metsätalousministeriö ja muut Tenojoen kalakorvauslain täytäntöönpanosta vastuussa olevat viranomaiset eivät ole huolehtineet asianmukaisesti siitä, että korvausasiat tulevat käsitellyksi, koska laki on ollut voimassa 20 vuotta ja kaikki lainmukaiset korvaukset 40 vuoden ajalta ovat maksamatta. Ministeriön mukaan kalakorvauslain toimeenpanon viivästyminen on seurausta edelleen kesken olevista maanmittaus-toimituksista ja niiden oikeuskäsittelyistä.

Maanmittauslaitoksen keskushallinnon selvityksestä ja lausunnosta saa kuvan asiassa suorite-
tuista toimituksista, niiden laadusta ja laajuudesta, keskinäisistä suhteista, etenemisestä ja sen
hetkistä tilasta.

Totean, että lähtökohtana on Maanmittauslaitoksen keskushallinnon yhteenvedossa esittämä
toteamus, että kalakorvauslain voimaantullessa 1.4.1991 ei ollut tiedossa, mille taloille kuuluu
ylimuistosen nautinnan perusteella erityisiä etuuksia toisen omistamalla vesialueella. Esitetyn
mukaan vesipiirirajankäyntitoimitus on ollut edellytyksenä valtion vesiin kohdistuvien etuuk-
sien selvittämiseksi ja vahvistamiseksi, joka kiinteistörekisteriin merkitsemisen 30.10.1997 jäl-
keen on jatkunut kiinteistön määritystoimituksin yksittäisten tilojen osalta. Esitetystä ilmenee
myös, että oman lohkokunnan vesialueisiin kohdistuvien kalastusetuuksien käsittely on tapahtu-
nut sen jälkeen, kun vesipiirirajankäynnissä vahvistettujen erityisten etuuksien osakasluette-
lot ovat saaneet lainvoiman.

Esityksestä saa seikkaperäisen käsityksen erityisesti valtion vesiin kohdistuneiden oikeuksien
selvittämisestä korkeimman oikeuden tuomioon 18.12.2006 saakka ja se auttaa hahmottamaan
sitä, missä määrin aikaa oli kulunut toimituksiin ja tuomioistuinkäsittelyihin. Lähes kaikki toi-
mitukset on käsitelty valitustuomioistuimissa ja merkitty kiinteistörekisteriin 2011-2012. Loput
kolme toimitusta oli tarkoitus saattaa loppuun vuoden 2012 aikana. Oman lohkokunnan vesi-
alueisiin kohdistuvien kalastusetuuksiin liittyvien vaatimusten käsittely oli tapahtunut sen jäl-
keen, kun vesipiirirajankäynnissä vahvistettujen erityisten etuuksien osakasluettelot olivat saa-
neet lainvoiman. Tältä osin käsittely oli siis päässyt alkamaan varsin myöhään. Kaikkien neljän
lohkokunnan osalta toimitukset olivat vireillä, kahden osalta maa- ja metsätaloustuomioistuimen
ratkaisuja, toinen vuonna 2012 ja toinen vuonna 2013.

Erityisten kalastusetuuksien selvittäminen on ollut tarpeen Tenojoen kalakorvauslain täytän-
töön panemiseksi ja tämä on todettu lainsäätämisasiakirjoissa. Sen sijaan asiakirjoihin ei sisälly
arviota selvittämistyön laajuudesta tai kestosta. Toisaalta kestoa on ollut vaikea arvioida oi-
keuskäsittelyjen vaatiman ajan johdosta, koska kysymykseen on tullut kaksi oikeusastetta ja
mahdollisuus, että asiat palautetaan, jolloin ne joudutaan käsittelemään useaan kertaan.

Johtopäätökset

Tenojoen kalakorvauslaille on ominaista se, että lain voimaantullessa 1.4.1991 on ollut tiedos-
sa, että lakia ei päästä soveltamaan heti voimaantulon jälkeen. Lain soveltaminen on jäänyt ta-
pahtumaan ennalta arvaamattoman ajan kuluttua riippuen siitä, milloin sen soveltamisen edel-
lytyksenä olevat maanmittaustoimitukset on saatu lainvoimaisesti suoritettua. Lakia sovelletaan
takautuvasti vuoden 1972 kalastussopimuksen rajoitusten aiheuttamiin menetyksiin. Syyt sille,
miksi lakia ei ole päästy edelleenkään soveltamaan, ilmenevät maa- ja metsätaloustuomioistuimen
ja Maanmittauslaitoksen asiassa antamista selvityksistä.

Maa- ja metsätaloustuomioistuimesta syyskuussa 2014 saadun tiedon mukaan viimeinen Utsjoen
kunnassa oman lohkokunnan aluetta käsittelevä erityisten etuuksien toimitus on lopetettu
30.12.2013. Toimituksesta on kuitenkin valitettu. Ensimmäinen erityisiä etuuksia oman lohko-
kunnan alueella käsittelevä ratkaisu on tulossa maa- ja metsätaloustuomioistuimen ratkaisuna
lokakuussa 2014. Lainvoimaisia päätöksiä ei siis vielä ole, mutta käsitellyt ovat edenneet. Kalakorvauslain
toimeenpano voi alkaa sen jälkeen, kun päätökset saadaan lainvoimaisiksi.

Edellä on selostettu niitä tiedossa olevia yleisten tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeus-
tuomioistuimen ratkaisuja, joissa on niistä lähemmin ilmenevin perustein katsottu, ettei Teno-

joen kalastussopimus ja -sääntö loukannut perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa turvattu- ja oikeuksia.

Toisaalta korvausten osalta asiantila on se, että Tenojoen kalakorvauslakia ei ole päästy soveltamaan yli 20 vuoteen ja laki koskee jopa yli 40 vuotta vanhoja menetyksiä. Tämä antaa vahvan perusteen epäillä, että tilanne kuitenkin on, paitsi oikeudellisesti kestämaton, jopa lainvastainen, kun otetaan huomioon perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattu oikeus saada asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä asiansa käsitellyksi lainmukaisessa viranomaisessa.

Kantelussa on esitetty käsitys, että Maanmittauslaitoksessa olisi erehdytty virhearviointiin koskien tehtävän laajuutta. Selvitysasiakirjoista ei ilmene, millaisella kiireellisyydellä asioita oli toimituksissa ja tuomioistuimissa käsitelty ja oliko ylipäätään kiinnitetty huomiota maanmittaustoimiston voimavaroihin sekä siihen, että toimitusten loppuun saattaminen on ollut edellytyksenä kalakorvauslain täytäntöönpanolle. Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sikäli kuin voimavaroista on mahdollisesti ollut puutetta, asianomaisena ministeriönä maa- ja metsätalousministeriön velvollisuutena on ollut huolehtia resurssien riittävydestä.

Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien eli oikeusturvan toteutuminen. Tämä tulee turvata hallinnollisin keinoin sekä tarvittaessa lainsäädännöllisin toimin. Myös hallintolain 6 § asettaa hallinnolle velvoitteen, joka tässä tapauksessa tarkoittaa viranomaisten toimintaan kohdistuvan luottamuksen turvaamista siten, että hallinnossa asioivat voivat luottaa paitsi oikeussuojajärjestelmän myös hallinnon toimivuuteen. Tässä tapauksessa maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on ollut vastata hallinnon asianmukaisesta toiminnasta sekä ohjata ja valvoa sitä. Maa- ja metsätalousministeriön asiana on saattaa kantelussa esille tuotu asiointila alaisessaan hallinnossa sellaiseksi, että kalakorvauslain soveltaminen päästään aloittamaan mahdollisimman pikaisesti ja että järjestelmän toimivuus hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti voidaan jatkossa taata.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
