



## ASIA Lohipadon kalastusasia

### KANTELU

Lohipatoyhtymä arvostelee oikeuskanslerille 24.4.2014 osoittamassaan kirjoituksessa maa- ja metsätalousministeriön ja Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) menettelyä.

Lohipatoyhtymän kalastusoikeus on kirjoituksen mukaan olemassa oleva ja lukuisissa päätöksissä ja tuomioissa sekä erilaisissa selvityksissä todettu erityisperusteinen kalastusoikeus (y-tunnus, osakasluettelo, säännöt). Pato on sijainnut samalla paikalla ainakin 1500-luvulta asti. Kalastukseen ei ole puututtu eikä oikeuden sisältöä ole kyseenalaistettu Suomen viranomaisten taholta eikä myöskään Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen perusteella koko sopimuksen voimassaoloaikana vuodesta 1897 lähtien. Vuosisatojen ajan padon keskeinen merkitys on ollut pyynnin aikaisella aloittamisella ja pyyntiin on ryhdytty heti kevättulvan laskettua.

Kirjoituksen mukaan viranomaiset ovat yllättäen ilmoittaneet, että lohipadon kalastukseen sovelletaan Suomen ja Ruotsin välistä uutta rajajokisopimusta (SopS 90-91/2010) ja sen kalastussääntöä sekä valtioneuvoston asetusta Tornionjoen kalastusalueella sovellettavista kansallisista kalastusmääräyksistä (436/2011), joiden perusteella lohipadolla saisi kalastaa vain asetuksessa määrättyinä aikana. Lohipatoyhtymän käsityksen mukaan rajajokisopimus ja sen nojalla annetut kalastusmääräykset eivät lainkaan koske lohipatoa erityisperusteisena kalastusoikeutena.

Kirjoituksessa todetaan lisäksi, etteivät viranomaiset ole kuulleet lohipatoyhtymää asian valmisteluvaiheessa tai eduskuntakäsittelyvaiheessa, eikä asiassa ole tehty yhtään valituskelpoista päätöstä. Lohipatoyhtymä katsoo, että ministeriö ja ELY-keskus ovat tulkinnallaan ja toimillaan rikkoneet lohipatoyhtymän ja sen osakkaiden omaisuudensuojaa, luottamuksensuojaa sekä suhteellisuusperiaatetta vastaan.

Kantelukirjoituksessaan lohipatoyhtymä toteaa, että kantelussa tarkoitettu asia on edelleen epäselvä ja keskeneräinen. Kesäkuuhun 2012 asti lohipatoyhtymän, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja maa- ja metsätalousministeriön välillä käytiin kirjeenvaihtoa ja keskustelua. Varsinaiseen kalastukseen ei puututtu eikä sitä yritetty estää. Syyte padolla kesällä 2012 kalastanutta ammattikalastajaa kohtaan tuli vireille 5.6.2013 ja Kemi-Tornion käräjäoikeuden päätös asiassa annettiin 19.12.2013. Kemi-Tornion käräjäoikeus katsoo päätöksestään tarkemmin il-

menevin perustein, että lohijatoyhtymän kalastusoikeuden rajoittaminen on ollut suhteetonta toteutetussa laajuudessa.

Lohijatoyhtymä huomauttaa kirjoituksessaan myös, että ministeriö on 24.3.2011 tilannut Maanmittauslaitokselta asiantuntijaselvityksen erityisperusteisten kalastusoikeuksien säätelyksi uuteen kalastuslakiin. Selvityksessä esitettiin tiukat edellytykset olemassa oleviin kalastusoikeuksiin puuttumiselle, erityisesti jos niitä on tarkoitus lakkauttaa. Selvityksen mukaan vanhojen kalastusoikeuksien sisältöä ei voi muuttaa. Lisäksi selvityksessä otettiin se kanta, että kalastusoikeuden omistajaa on kuultava ennen oikeuteen mitenkään puuttumista, mikä ei ole lohijatoyhtymän osalta toteutunut.

Lohijatoyhtymän 30.1.2015 päiväämässä maa- ja metsätalousministeriölle osoittamassaan ja oikeuskanslerinvirastolle tiedoksi lähettämässään lausunnossa lohijatoyhtymä yhtyy ministeriön esitykseen lohivadon kalastuksesta vuoden 2015 kalastuksen suhteen. Kalastuksen osalta lohivadolla vuodesta 2016 lähtien lohijatoyhtymä pitää kiinni käsityksestään, että lohivadon kalastus ei kuulu rajajokisopimuksen eikä myöskään Kemijoen terminaalialueen säännösten soveltamisalaan lausunnossa tarkemmin esitetyillä perusteilla. Lohijatoyhtymä toteaa lausunnossaan muun muassa, ettei se ole väittänyt, ettei erityisperusteista oikeutta voisi rajoittaa lainsäädännöllisesti. Rajoituksissa on otettava lausunnon mukaan huomioon perustuslailliset oikeudet ja niiden edellyttämät menettelyt. Lisäksi on otettava huomioon mahdolliset korvauskyvykset. Kalastusoikeus on perustuslaillista omaisuudensuojaa nauttiva oikeus.

Lausunnossaan lohijatoyhtymä toteaa lisäksi, että perustuslakivaliokunta on rajajokisopimuksen voimaansaattamislakia koskevassa lausunnossaan katsonut, ettei perustuslainsäätämisyjärjestystä tarvita. Lohivadon poikkeava tilanne ei mitään ilmeisimmin ole ollut valiokunnan tiedossa, koska lohivadosta ei löydy asiakirjamerkintöjä. Valiokunta ei siten ole voinut ottaa asiaan kantaa. Lohijatoyhtymä on ollut siinä käsityksessä, että lohivadon erityisperusteinen kalastusoikeus sisältyy niihin oikeuksiin, joihin rajajokisopimuksen ja mm. hallituksen esityksen perusteella ei puututa. Lohijatoyhtymä pyytää lausunnossaan maa- ja metsätalousministeriötä esittämään Ruotsille viimeistään vuodesta 2016 lähtien entisen kaltaisen selventävän merkinnän tekemistä Tornionjoen kalastussääntöihin.

## SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto on annettu 14.1.2015. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausunnossaan muun muassa, että ministeriö pyysi syyskuussa 2009 lausuntoja rajajokisopimusta ja sen kalastussääntöä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Lausuntopyyntön jakelussa ei kuitenkaan mainita lohijatoyhtymää. Joissain muissa lausunnoissa kuitenkin tuotiin selkeästi esille, että lohivadon erityisoikeudet haluttiin säilyttää. Ministeriö kuitenkin harkitsi, ettei ollut perusteita säilyttää lohivadon rajoittamatonta lohenkalastusta. Tämä johtui tarpeesta varmistaa ammattikalastajien yhdenvertainen kohtelu sekä Tornion luonnonlohikannan vahvistuminen. Neuvotteluissa todettiin muun muassa, että sopimuksella ei puututa mahdollisten kalastusoikeuksien olemassaoloon tai omistussuhteisiin. Lohivatoa koskevaa poikkeusta ei neuvotteluissa ehdotettu Ruotsille.

Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen olennaisena osana olevan kalastussäännön maantieteellinen soveltamisala kattaa ministeriön lausunnon mukaan alueen, jolla lohivat sijaitsee. Näin ollen sopimus, kalastussäännön määräykset sekä sopimuksen voimaansaattamislain nojalla annettu valtioneuvoston asetus ovat sellaisenaan lohivadon kalastajia velvoittavia. Ministeriön näkemyksen mukaan se, että lohivadon erityisasema on tunnustettu aikaisemmissa rajajokisopimuksissa, ei muodosta oikeudellisesti pätevää perustetta sille, että lohivadon kalas-

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

tusta ei nykytilanteessa voitaisi rajoittaa lainsäädännöllisesti. Lohikantojen tila, niitä koskeva tutkimustieto sekä lainsäädännöllinen kehys ovat poikenneet vuoden 1971 rajajokisopimusta ja nyt voimassaolevaa sopimusta valmisteltaessa merkittävästi toisistaan.

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa lausunnossaan harkitsevansa sitä, että ministeriö selostaa kalastussäännön 16 §:n mukaisesti Ruotsin kanssa käytävissä neuvotteluissa Kemi-Tornion käräjäoikeuden sisältöä ja sen merkitystä kalastussäännön kannalta. Tavoitteena olisi se, että kalastussäännön perusteella tehtävään pöytäkirjaan sisällytettäisiin linjaus kalastussäännöstä poikkeavista määräyksistä. Tällainen ratkaisu selkiyttäisi ministeriön mukaan lohivadon asemaa osana Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntöä. Ministeriö toteaa lisäksi, että valtioneuvoston 16.10.2014 antamassa periaatepäätöksessä kansallisesta lohi- ja meritaimenstrategiasta 2020 Itämeren alueelle mainitaan muun muassa mahdollinen lohiasetuksen uudistaminen sekä terminaalikalastuksen uudelleen järjestämisen mahdollisuudet ja edellytykset, mikä merkitsisi, että kalastajakohtaisiin lohikiintiöihin perustuva lohenkalastus sallittaisiin koko kalastuskauden aikana tietyin rajoituksin. Tämä vaikuttaisi myös kalastukseen lohivadolla. Edellä mainittujen toimien soveltaminen Tornionjoen kalastusalueella edellyttää lausunnon mukaan kuitenkin neuvotteluja Ruotsin kanssa.

## RATKAISU

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lain 21 §:ssä on säännös oikeusturvasta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta ja asian käsittelyn objektiivisuus. Näitä vaatimuksia turvaavia säännöksiä on etenkin hallintolaissa (434/2003).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7 §:ssä säädetään, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Lain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä ovat kantelun tekoajankohtana voimassa olleen maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1061/2003) sekä nykyisin voimassa olevan vastaavan asetuksen (1267/2014) mukaan muun muassa kala-, riista- ja porotalous, vesivarojen käyttö ja hoito mukaan lukien niihin liittyvät rajavesistöasiat sekä uusiutuvien luonnonvarojen kestävä ja monipuolinen käyttö, hoito ja suojeleminen.

## Arviointi

Nykyisin voimassa olevassa rajajokisopimuksessa tai sen voimaansaattamista koskevassa laissa ei ole lohivatoyhtymää koskevia erityissäännöksiä, vaikka sitä koskevia määräyksiä on aikaisemmin ollut vuonna 1927 voimaan tullessa Tornionjoen kalastussäännössä samoin kuin Suomen ja Ruotsin välisessä vuoden 1897 kalastussopimuksessa. Vuoden 1971 rajajokisopimuksessa lohivatoyhtymän erityisasema ja sen jääminen soveltamisalueen ulkopuolelle on mainittu sopimusta koskeneessa selityksiäkirjassa.

Valmisteltaessa nykyistä rajajokisopimusta, jossa lohivatoyhtymää ei enää mainita, yhtymää ei ole kuultu valmistelun missään vaiheessa. Myöskään valtioneuvoston asetusta valmisteltaessa lohivatoyhtymää ei ole kuultu. Lohivatoyhtymä on ollut siinä käsityksessä, että sen kalastusoikeus säilyy muuttumattomana.

Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on perustuslain 68 §:n mukaisesti huolehtia sille kuuluvien asioiden valmistelusta eli muun muassa siitä, että lainsäädäntö on toimivaa ja säädökset on valmisteltu asianmukaisesti.

Vaikka hallintolakia ei välittömästi sovelleta viranomaisen toimintaan lainvalmistelussa ja lainsäädäntövallan käytössä, viranomaisen on myös näissä tehtävissä toimittava hyvän hallinnon keskeisten perusteiden mukaisesti. Etenkin hallinnon oikeusperiaatteet on otettava huomioon. Lisäksi soveltuvin osin on velvoittavaa merkitystä ainakin säännöksillä, jotka määrittelevät asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä, kuulemista ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamista sekä perusteluvollisuutta (Mäenpää: Hallintolaki, 2013 s. 324).

Perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan. Toisin sanoen jokainen voi edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltäessä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Perusoikeus hyvään hallintoon merkitsee, että jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008, s. 4).

Luottamuksensuojaperiaate sisältyy hallinnon oikeusperiaatteita koskevaan hallintolain 6 §:ään. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaatteen soveltamisessa on kysymys muun muassa siitä, minkälainen turva yksityisellä on viranomaisen toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun (HE 72/2002 vp.).

Kuulemisen järjestämistä pidetään olennaisena osana lainsäädäntömenettelyä. Ministeriön harkintavaltaan asioiden valmistelun yhteydessä jää kussakin tapauksessa, mitä tahoja kuullaan ja millä tavalla. Asiaa eduskunnassa ja sen valiokunnissa käsiteltäessä olisi vielä voitu kuulla niitä tahoja, joiden kuulemista on pidetty tarpeellisena. Lohivatoyhtymän asemaa ei ole kuitenkaan niin ministeriössä tapahtuneessa asian valmisteluvaiheessa kuin eduskuntakäsittelyvaiheessakaan huomioitu.

Perustuslakivaliokunta on rajajokisopimusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2010 vp) todennut muun muassa, että kalastussääntöön sisältyvät rajoitukset ovat kalastuslainsäädännössä

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

yleisesti käytössä olevia tapoja suojella kalakantoja. Määräykset ovat lausunnon mukaan riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eivätkä ne valiokunnan mielestä ole ankarampia kuin kalakan-  
tojen säilyttämistavoite välttämättä vaatii, joten ne ovat myös suhteellisuusvaatimuksen mukai-  
sia.

Kalastuslainsäädäntöä ja erityisesti kalastusoikeutta on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti arvioitu etenkin perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuudensuojan kannalta. Li-  
säksi ammatikseen kalastusta harjoittavien näkökulmasta sääntelyllä on liittynyt perustuslain  
18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapautteen (mm. PeVL 58/2014 vp). Perustuslain  
15 §:n 1 momentin säännöksestä ei perustuslakivaliokunnan mukaan johdu vaatimusta korvata  
omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myön-  
nettäessä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yk-  
si kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoi-  
keuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3)

Tällaista omaisuudensuojan, elinkeinovapauden ja mahdollisten korvauskysymysten arviointia  
ei lohifatoyhtymän osalta ole saadun selvityksen mukaan tehty.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Katson, etteivät perustuslain oikeusturvaa ja hallinnon järjestämistä koskevat sekä hallintolain  
hyvän hallinnon perusteita koskevat vaatimukset ole toteutuneet asiassa säännösten edellyttä-  
mällä tavalla.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee huolehtia siitä, että lohifatoyhtymän kalastusoikeutta  
koskeva asia tulee käsitellyksi siten, että edellä kerrotut luottamuksensuojaa ja hyvää hallintoa  
koskevat vaatimukset tulevat noudatetuiksi.

Maa- ja metsätalousministeriön tulee ilmoittaa tämän päätöksen johdosta suorittamistaan toi-  
menpiteistä minulle 31.10.2015 mennessä.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---