OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto 26.1.2023

Nv Yrsa Nyman

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä (HE 289/2022 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että lohenkalastus ja lohenpyyntiin tarkoitettujen välineiden käyttäminen Tenojoen vesistössä olisi kiellettyä määrättynä aikana vuonna 2023. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2023.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavan:

Asiassa on arvioitava, ovatko ehdotetut kalastusrajoitukset välttämättömiä ja tehokkaita sinänsä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat mm. vaatimukset lailla säätämisestä, rajoituksen suhteellisuudesta ja hyväksyttävyydestä sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Asiassa on huomioitava, että kalastuskaudella 2021 ja 2022 lohenkalastus Tenojoen alueella rajoitettiin kokonaan, eli kyse on jo kolmannesta peräkkäisestä vuodesta, jolloin kalastusta on tarkoitus kieltää kokonaan.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

1 Alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet

Oikeusministeriö korostaa, että kalastussääntely Tenojoen vesistössä vaikuttaa merkityksellisellä tavalla erityisesti alkuperäiskansa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perinteisillä pyydyksillä harjoitettava kalastus Tenojoen vesistössä on elinehto saamelaisen kalastuskulttuurin säilymiselle ja kehittymiselle. Kalastuskulttuuriin liittyvän alueellisen perinteisen tiedon siirtyminen eteenpäin on tärkeää, jotta kulttuurin harjoittamisedellytykset säilyvät. Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen, kuten kalastuksen, nykyaikaiset soveltamismuodot (mm. PeVL 1/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö huomauttaa, että yhdenkin kalastusmuodon harjoittamisen kiellolla voi olla merkittäviä vaikutuksia sekä saamelaiskulttuuriin että saamen kieleen ja niiden tulevaisuuteen. Saamelaiskulttuurin siirtäminen eteenpäin seuraaville sukupolville on nykyään entistä haastavampaa ottaen huomioon, että jopa 70 prosenttia saamelaislapsista asuu saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kalastusoikeutta Tenojoella ei voida järjestää yleisten kalastuslainsäädännön perusteiden mukaisesti ottaen huomioon muun muassa Norjan erilainen kalastusjärjestely, vaan perustuslakivaltiokunta on pitänyt perusteltuna järjestää kalastusoikeus Tenojoessa yleisistä säännöksistä poikkeavalla tavalla (PeVL 5/2017 vp).

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

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

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

Esityksestä ilmenee, että maa- ja metsätalousministeriö on neuvotteluissa Norjan viranomaisten kanssa ehdottanut vähäisen kalastuksen sallimista. Esityksen mukaan vähäisen kalastuksen sallimisesta ei kuitenkaan ole päästy yhteisymmärrykseen neuvotteluissa Norjan kanssa. Ilman yksimielisyyttä kalastusrajoituksista kalastus tapahtuisi vuoden 2017 kalastuksen määräyksillä, mikä olisi nykytilanteessa lohikannoille tuhoisaa. Oikeusministeriö pitää neuvottelutulosta valitettavana ottaen huomioon mm. saamelaisten oikeudet, perustuslakivaliokunnan edellä mainitut huomiot sekä Suomessa huomioon otettavat perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn, että vähäisemmät rajoitukset eivät olisi riittäviä esityksen tavoitteiden täyttymisen kannalta vallitsevassa tilanteessa lohikantojen heikon tilan vuoksi. Esityksen yleisperusteluissa on kuitenkin tuotu esille sen, että maa- ja metsätalousministeriö on pitänyt hyvin vähäisen kalastuksen sallimista mahdollisena.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulisi huomioida se, että nyt ehdotetaan jo kolmatta vuotta peräkkäin lohenkalastuksen täyskieltoa. Saamelaiskulttuurin siirtymisen näkökulmasta ja erityisesti lasten ja nuorten oikeuksien kannalta kolme vuotta on pitkä aika. Jo lausuessaan vuoden 2021 täyskiellosta, eli vuoden kestävästä rajoituksesta, oikeusministeriö on todennut, että kyse on erittäin voimakkaasta puuttumisesta eri oikeudenhaltijoiden, niin saamelaisten, muiden kalastusoikeuden haltijoiden sekä epäsuorasti myös elinkeinonharjoittajien oikeuksiin.

Esityksen sivulla 11 todetaan, että mahdollinen kalastettava ylijäämä voidaan todeta vuosittain vasta kalastuskauden jälkeen. Esityksen mukaan olisi tästä syystä perustellumpaa tarkastella

kalastusmahdollisuuksia käännetyn todistustaakan kautta. Sen sijaan, että pitäisi osoittaa aukottomasti, ettei kalastukseen ole lainkaan mahdollisuuksia, tulisi arvioida onko kalastuksen salliminen turvallista tai millainen kalastus voitaisiin turvallisesti sallia.

Oikeusministeriö toteaa, että varovaisuusperiaatteesta säädetään luonnonsuojelulain 7 §:ssä. Saman lain 6 §:ssä säädetään saamelaiskulttuurin suojasta. Varovaisuusperiaatteen mukainen toiminta edistää ympäristöperusoikeuden toteutumista ja lähtökohtaisesti viranomaisten tulee aktiivisin keinoin edistää ja turvata perusoikeuksien toteutumisen. Kyseessä olevaan asiaan vaikuttaa kuitenkin myös muut perusoikeudet, erityisesti alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet. Oikeusministeriön käsityksen mukaan asiassa tulee punnita ympäristöperusoikeus ja saamelaisten perusoikeudet keskenään, eikä tiettyä perusoikeutta voida vahvasti rajoittaa ilman että rajoituksen tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta ole esitetty riittävästi näyttöä.

2 Rangaistussäännöstä koskevat huomiot

Rangaistussäännösten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä viitataan joissakin kohdissa (esim. s. 8, 14, 19) ilmeisesti erehdyksessä rikosnimikkeeseen kalastusrikkomus. Lain lohenkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistössä 6 §:n mukainen rikosnimike olisi lohen kalastuskiellon rikkominen. On myös huomioitava, että rikosnimike tulee lain 6 §:ssä kursivoida. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain 2 §:n mukaisesti kalastus säännöksen mukaisilla lohenpyyntiin tarkoitetuilla välineillä ja näiden välineiden vedessä pitäminen olisi kielletty lain 1 §:ssä tarkoitetuilla lohennousualueilla. 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei lausuta mitään välineiden vedessä pitämistä koskevasta kiellosta, eikä esityksessä muutoinkaan tuoda esiin perusteluja ko. kiellosta ja sen rikkomisen rangaistavuudesta säätämisen osalta.

3 Menettämisseuraamus

Oikeusministeriö toteaa aluksi, että esityksen lausuntopalautetta koskevan osan mukaan pykäläehdotuksia on lausuntopalautteen perusteella täydennetty menettämisseuraamukseen liittyvien kalastusrikkomusten osalta (s. 14–15). Lohen kalastuskiellon rikkomista ja menettämisseuraamusta

koskeviin pykäläehdotuksiin (aikaisemmassa esitysluonnoksessa 3–4 §, esityksessä 6–7 §) on kuitenkin oikeusministeriön käsityksen mukaan tehty vain teknisiä muutoksia. Sen sijaan menettämisseuraamusta koskevia säännöskohtaisia perusteluja on jäljempänä selostetusti täydennetty.

Menettämisseuraamuksesta säädettäisiin 7 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan se, joka on syyllistynyt 6 §:ssä tarkoitettuun tekoon ja ottanut saaliiksi lohen, on tuomittava menettämään valtiolle arvo, joka sillä lajinsa edustajana on. Kyse olisi pykälän 2 momentissa viitattuihin rikoslain (RL) 10 luvun säännöksiin nähden ylimääräisestä menettämisseuraamuksesta. Tekijä voitaisiin siten tuomita menettämään sekä rikoksen kohteen arvo (ehdotettu 1 momentti) että rikoksen kohde eli lohi (2 momentissa viitatun RL 10 luvun 5 §).

RL 10 luvun pääsääntönä on esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 18) todetusti se, että rikoksen kohteen arvo tuomitaan menetetyksi vain, jos rikoksen kohdetta ei tavoita. Esitetty 7 § poikkeaisi tästä pääsäännöstä, koska sen nojalla voitaisiin tuomita menetetyksi rikoksen kohteen arvo, vaikka kohde tavoitettaisiinkin. Vastaava ratkaisu on omaksuttu muun muassa kalastuslain (379/2015) 119 §:ssä (427/2019) ja luonnonsuojelulain (1096/1996) 59 §:ssä (878/2001).

Oikeusministeriö on esitysluonnoksesta aikaisemmin antamassaan lausunnossa katsonut menettämisseuraamuksen osalta seuraavaa (s. 4):

> Ehdotetun [menettämisseuraamussäännöksen] osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentin sanamuodossa mainittu [lohen kalastuskiellon rikkomiseen] syyllistyminen viittaa sekä lohen pyytämiseen että myyntiin, mutta myöhempi maininta lohen saaliiksi ottamisesta rajaa 1 momentin menettämisseuraamuksen koskemaan ainoastaan pyytämistä. Sanamuoto on tältä osin vaikeaselkoinen, minkä vuoksi säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi mainita nykyistä selkeämmin siitä, että 1 momentin menettämisseuraamus ei koskisi lohen myymistä.
>
> Mainittu sääntelyratkaisu on sinänsä hyväksyttävä, koska tällainen RL 10 lukuun nähden ylimääräinen menettämisseuraamus (arvon menettäminen rikoksen kohteen lisäksi) on perusteltua rajata lohen luonnosta erottaneeseen henkilöön.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisia perusteluja on nyt ehdotetun 7 §:n osalta tältä osin täydennetty seuraavasti (s. 18):

> Lohen saaliiksi ottamisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä sitä, että lohta ei ole vapautettu sen jäätyä pyydykseen tai sen ottamista saaliiksi ja myymistä eteenpäin.

Oikeusministeriö pitää perustelua epäselvänä. Perustelu viittaa siihen, että lohen saaliiksi ottamista tulisi tulkita sanamuotoaan laajemmin. Tällainen ei ole rikosoikeudellisten säännösten osalta mahdollista.

Oikeusministeriö toistaa aikaisemman kantansa siitä, että ehdotettu 7 §:n 1 momentin ylimääräinen menettämisseuraamus on perusteltua rajata koskemaan lohen luonnosta erottanutta henkilöä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälän sanamuoto *saaliiksi ottamisesta* viittaa ehdotetun 1 §:n 2 momentissa mainittuun lohen *pyytämiseen* (mikä tarkoittanee samaa kuin esityksen em. perustelujen maininta siitä, että lohta ei ole vapautettu sen jäätyä pyydykseen – kyse on toisin sanoen luonnosta erottamisesta). Sen sijaan saaliiksi ottaminen ei oikeusministeriön käsityksen mukaan kata toimia, jotka ovat tapahtuneet luonnosta erottamisen jälkeen. Saaliiksi ottaminen ei siten kata 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua *myymistä*, jolla oikeusministeriön käsityksen mukaan viitataan ainakin tilanteisiin, joissa tekijä ei ole pyytänyt lohta itse vaan ainoastaan myynyt (toisen henkilön pyytämän) lohen eteenpäin. Tällaiseen tekijään sovellettaisiin oikeusministeriön käsityksen mukaan ainoastaan RL 10 luvun yleisiä menettämisseuraamussäännöksiä, joiden nojalla olisi mahdollista tuomita menetetyksi rikoksen kohde (lohi) ja mahdollinen rikoshyöty (esimerkiksi myyntivoitto).

Oikeusministeriö esittää vielä, että pykälän 3 momentin (jonka sisältämä viittaus on oikeusministeriön käsityksen mukaan informatiivinen eikä säännöskohtaisissa perusteluissa väitetysti aineellinen) sanamuodossa täsmennetään selkeyden vuoksi, että kyse on maa- ja metsätalousministeriön asetuksesta:

> Lohen arvosta lajinsa edustajana säädetään kalastuslain 119 §:n nojalla annetussa **maa- ja metsätalousministeriön** asetuksessa.