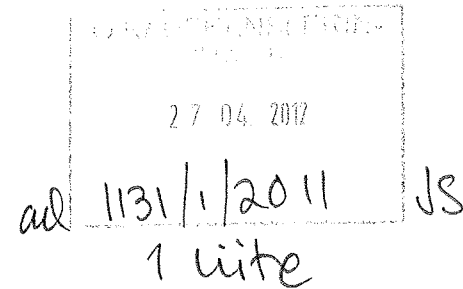


Oikeuskanslerin virasto



viite Lisäselvitysselvityspyyntö 19.3.2012 Dnro OKV/113171/2011

LISÄSELVITYS OIKEUSKANSLERINVIRASTOLLE

Tornio-Muoniojokiseuran puheenjohtaja Kalervo Aska on 13.10.2011, 14.10.2011 ja 17.10.2011 päivätyillä kirjeillä kannellut oikeuskanslerinvirastolle Itämeren lohikiintiöihin liittyvistä asioista. Oikeuskanslerinvirasto pyysi selvitystä 18.10.2011 päivätyllä kirjeellä, johon maa- ja metsätalousministeriö vastasi 7.12.2011.

Oikeuskanslerinvirasto on pyytänyt ministeriöltä lisäselvitystä kahdesta asiasta. Ensimmäinen koskee Torniojoen ja Simojoen varsien asukkaiden mahdollisuuksia osallistua asian valmisteluun. Toinen koskee eräiden Suomen kannan muodostusta koskevien asiakirjojen ja ministeriön selvityksen eräiden kohtien julkisuutta. Ministeriö palauttaa oheisena saamaansa asiakirjat sekä esittää selvityksensä kunnioittavasti seuraavaa:

1. Euroopan komission tiedonanto kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta COM 2011(298) on julkaistu komission internet-sivuilla. Tässä yhteydessä komissio on pyytänyt kaikkia kansalaisia esittämään näkemyksensä. Näkemyksen on voinut esittää internet-lomakkeella tai lähettämällä sähköpostia komission sivuilla mainittuun osoitteeseen. Kuuleminen päättyi 20.7.2011. Komission sivuilta ilmenee myös palautteiden määrä ja saadut palautteet. Tiedot löytyvät alla olevasta osoitteesta:

http://ec.europa.eu/fisheries/partners/consultations/fishing_opportunities/index_en.htm

Komission tiedonantoa on käsitelty EU-17 jaoston laajan kokoonpanon kirjallisessa menettelyssä 15.6.2011. Pöytäkirjasta ilmenee, että vain Suomen Ammattikalastajaliitolla oli kirjallisessa menettelyssä huomautuksia. Ministeriö toimittaa ohessa kirjallisen menettelyn asialistan jakeluineen sekä sitä koskevan pöytäkirjan. Niistä ilmenevät ne tahot, joille komission tiedonanto ja pyyntö esittää huomautuksia on toimitettu sekä Suomen Ammattikalastajaliiton huomautuksen sisältö.

Ottaen huomioon komission järjestämä laaja, kansalaisia ja näitä edustavia yhteisöjä, koskeva kuuleminen sekä kirjallinen menettely EU 17-jaostossa, ministeriö ei pitänyt tarpeellisena järjestää erillistä lausuntokierrosta.

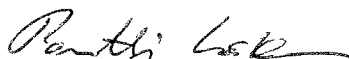
2. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon tai kansainväliseen järjestöön, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Kohtaa sovelletaan muihin kuin perinteisen ulkopolitiikan alaan kuuluviin asiakirjoihin. Kysymys on ao. kohtaa koskevien hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp.) perusteluiden mukaan esimerkiksi eri ministeriöiden Euroopan unionin toimintaan kuuluvien asiakirjojen julkisuudesta. Suomen neuvotteluasemia ja -tavoitteita koskevia yksityiskohtaisia tietoja sisältävien asiakirjojen luovuttaminen ja julkistaminen voi heikentää mahdollisuuksia saavuttaa Suomen kannalta paras mahdollinen neuvottelutulos.

Kun asiaa koskeva kannan muodostus on kesken Suomessa, keskeneräisten luonnosten saattaminen julkisuuteen vaikeuttaisi paitsi kansallista päätöksentekoa myös Suomen neuvotteluasemaa Euroopan unionin toimielimissä. Suomen kannalta olisi äärimmäisen vahingollista, jos neuvottelujen päämäärät, vaihtoehdot ja liikkumavara saatettaisiin muiden jäsenvaltioiden tai unionin toimielinten tietoon ennen kuin näistä seikoista on päätetty kansallisesti tai niitä koskevat neuvottelut on käyty EU:n tasolla. Tämä vaarantaisi paitsi neuvottelun päämäärät myös kansallisten neuvottelijoiden uskottavuuden ja aseman, jos heidän kantansa esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden näkökulmasta poikkeaisi julkisuuteen vuotaneista tiedoista. Näin ollen luonnokset Suomen kannoiksi EU:n neuvostossa käsiteltäviin asioihin eivät ole valmisteluvaiheessa julkisia ennen kuin asiaa koskeva kansallinen päätös on tehty ja, mikäli ne ovat vaiteliaisuuspyynnön alaisia, vasta EU:ssa tehdyn ratkaisun jälkeen.

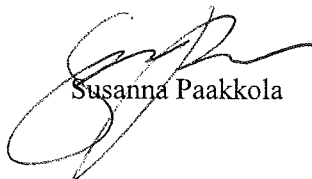
Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kanteluasiakirjat ennen asian ratkaisua, jos tiedon antaminen niistä vaikeuttaisi asian selvittämistä tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä asiaan osalliselle. Hallituksen esityksen ao. kohtaa koskevien perusteluiden mukaan perusteena salassa pidolle voi toimia se, että kantelun välitön julkiseksi tulo voi aiheuttaa kantelun kohteen aiheetonta leimaamista.

Ministeriö on 7.12.2011 päivätyssä selvityksessään arvioinut, että selvityksen kohdat 1-4 ja 10-12 ovat salassa pidettäviä ennen kantelua koskevan asian ratkaisua. Selvityksen kohdissa 1-4 kuvataan eräiden nimeltä mainittujen maa- ja metsätalousministeriön virkamiesten roolia sekä heidän työtehtäviinsä kuuluvaa toimintaa asian valmistelussa. On mahdollista, että vaikeita, poliittisesti kiistanalaisia asioita käsiteltäessä ongelmat kuvataan hallinnossa asiaa valmistelevien henkilöiden ja heidän persooniensa kautta myös julkisuudessa. Nyt käsillä oleva kantelu sisältää tällaisia elementtejä. Kansalaisten näkökulmasta on joskus vaikeaa erottaa, milloin arvioidaan viranomaisen toimintaa ja sitä ohjaavia periaatteita ja milloin yksittäisten virkamiesten toimintaa heidän hoitaessaan heille annettuja tehtäviä. Kanteluasian tuleminen julkiseksi ennen asian ratkaisua voisi aiheuttaa tässä tapauksessa selvityksessä mainittujen virkamiesten aiheetonta leimaamista julkisuudessa. Tällä on merkitystä etenkin silloin, jos virkamiesten henkilöllisyys saatetaan julkisuuteen kuvattaessa selvityksen 10-12 kohdassa esitettyjä ratkaisuja. Nämä ratkaisut ovat olleet valtioneuvostossa EU- asioiden valmistelussa noudatettavan vakiintuneen käytännön mukaisia. Ministeriö toivoo, että edellä mainitut näkökohdat otettaisiin huomioon harkittaessa selvityksen 1-4- ja 10-12 kohdassa mainittujen tietojen luovuttamista ennen kanteluasian ratkaisua.

Osastopäällikkö


Pentti Lähteenoja

Hallitusneuvos


Susanna Paakkola

LIITTEET

- 1) EU17-jaoston asialista ja pöytäkirja; kirjallinen menettely 14.-15.6.2011
- 2) kanteluasiakirjat

Oikeuskanslerin virasto

OIKEUSKANSLERIN-
VIRASTO

09.12.2011

al 1131/1/2011 JS
5 lit.

viite Selvityspyyntö 18.10.2011 Dnro OKV/113171/2011

SELVITYS OIKEUSKANSLERINVIRASTOLLE

Tornio-Muoniojokiseuran puheenjohtaja Kalervo Aska on 13.10.2011, 14.10.2011 ja 17.10.2011 päivätyillä kirjeillä kannellut oikeuskanslerinvirastolle Itämeren lohikiintiöihin liittyvistä asioista. Maa- ja metsätalousministeriön tiedossa ei ole, että tämä kanteluasia olisi muun viranomaisen tutkittavana.

Ministeriö pitää mahdollisena, että selvityksen kohdat 1-4 ja 10-12 ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla salassa pidettäviä ennen kanteluasian ratkaisua.

Maa- ja metsätalousministeriö palauttaa oheisena saamansa asiakirjat ja esittää selvityksensä kunnioittavasti seuraavaa:

Lohikiintiöitä koskevien asioiden valmistelu

1. Neuvotteleva virkamies Orian Bondestamin työtehtäviin kuuluvat mm. Itämeren kalastuskiintiöitä ml. lohikiintiöitä koskevien asioiden valmisteleminen. Perusmuistio MMM2011-00569 komission tiedonannosta kalastusmahdollisuuksia koskevasta kuulemisesta ja perusmuistio MMM2011-00886 komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eräiden kalakantojen ja kalakantaryhmien Itämerellä sovellettavien kalastusmahdollisuuksien vahvistamisesta vuodeksi 2012 ovat sen vuoksi Orian Bondestamin valmisteleminen.
2. Em. asioiden valmisteluun on sisällynyt tavanomainen Suomen kannanottoja koskevat keskustelut yksikönpäällikön, osastopäällikön, valtiosihteerin ja ministerin kanssa. Tämän perusteella ja normaalin käytännön mukaisesti perusmuistioita on käsitelty kalastusjaostossa (EU17), joissa ne hyväksyttiin kirjallisessa menettelyssä 14.-15.6.2011 ja kokouksessa 10.10.2011 (pöytäkirjat liitteenä 1 ja 2). Ennen Suomen kantojen varsinaista käsittelyä maatalous- ja kalastusneuvostoissa 28.6.2011 ja 20-21.10.2011 niitä käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa ja eduskunnan suuressa valiokunnassa.
3. Orian Bondestam osallistui asiantuntijana EU-ministerivaliokunnan kokoukseen 14.10.2011, jossa käsiteltiin ehdotusta vuoden 2012 kiintiöstä. Ehdotusten käsittelyyn eduskunnan suuressa valiokunnassa ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa on osallistunut kiintiöehdotuksen osalta kalastusneuvos Markku Aro ja komission tiedonannon osalta suuressa valiokunnassa ylitarkastaja Harri Kukka.
4. Kalastusneuvos Markku Aro on suullisesti esitellyt Itämeren kiintiöehdotuksen eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnassa sekä kirjallisesti kokouksessa 14.10.2011.
5. Asian valmistelussa on noudatettu EU-asioiden kansallista käsittelyä koskevia säännöksiä ja määräyksiä. Eduskunta on osallistunut kannan muodostukseen perustuslain 97 §:n mukaisesti.

Osapuolten kuuleminen

6. Komission tiedonannosta ja komission asetusehdotuksesta ei järjestetty lausuntokierrosta, koska ehdotuksia käsiteltiin EU17- jaostossa, jonka laajaan kokoonpanoon kuuluvat edustajat Kalatalouden Keskusliitosta, Suomen Ammattikalastajaliitosta, Suomen Kalakauppiasliitosta, Suomen Kalankasvattajaliitosta ja Elintarviketeollisuusliitosta. Lisäksi jaostoon kuuluvat edustajat maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosastolta, valtioneuvoston kansliasta, ympäristöministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta. Viranomaisten lisäksi kaikilla valtakunnallisilla kaupalliseen kalastukseen liittyvillä tahoilla, joita asiat välittömästi koskivat, oli siten mahdollisuus esittää kantansa niihin. Kalatalouden Keskusliittoon kuuluu maakunnallisia jäsenjärjestöjä kuten esim. Lapin Kalatalouskeskus, jotka edustavat myös vesien omistajia ja joiden jäsenenä on valtaosa kalastusalueista.
7. Itämeren lohikiintiöiden asettaminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, kuten siitä on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklan 3 kohdassa 1.d) *"Unionilla on yksinomainen toimivalta seuraavilla aloilla: d) meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa"*. Itämeren kiintiöitä koskevan asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetuksen kohde on kalastusmahdollisuudet Itämerellä vuonna 2012 ja sen 2 artiklan mukaan soveltamisala kattaa unionin kaupalliset kalastusalueet, jotka toimivat Itämerellä. Asetusehdotuksen soveltamisalue rajoittuu siten Itämereen ja siellä toimiviin kaupallisiin kalastusalueisiin. Jokialueet ja vapaa-ajankalastus eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.
8. Tornio-Muoniojokiseura on suomalais-ruotsalainen seura, joka edustaa Tornio-Muoniojokilaakson aluetta Ruotsissa ja Suomessa. Tämä ilmenee Tornio-Muoniojokiseuran säännöistä, joissa todetaan mm. että *"Seuran tarkoituksena on vapaan ja luonnontilaisen Tornion-Muoniojoen puolustaminen, sen kalakantojen hoito, siisteyden valvonta sekä jokilaakson väestön etujen kaikinpuolinen vaalinta ottaen samalla huomioon ympäristön- ja maisemansuojelliset periaatteet. Seuran varsinaiseksi jäseneksi voi hallitus hyväksyä jokaisen Suomen ja Ruotsin kansalaisen, jonka kotipaikka on Tornion-Muoniojoen, sen sivuvesistön tai Ruotsin Kalixjoen varrella sekä muuallakin asuvan suomalaisen tai ruotsalaisen, joka on syntyjään Tornion-Muoniojokilaakson alueelta sekä muunkin henkilön. Seuran päätösvaltaa käyttää seuran kokous. Hallitus valitaan seuran vuosikokouksessa. Hallitus käyttää seuran toimeenpanovaltaa. Hallitukseen kuuluu vähintään 24 ja enintään 28 jäsentä. Hallitukseen valitaan, ellei vuosikokous toisin päättä, jokaisesta Tornion-Muoniojokialueen kunnasta sekä Ruotsin että Suomen puolelta kaksi jäsentä sekä lisäksi Ruotsin ja Suomen saamelaisten piiristä kaksi jäsentä kummastakin maasta"*. Tämän kahdessa valtiossa toimivan seuran luonne käy selkeästi ilmi mm. liitteenä olevasta kirjeestä (liite 3, seuran kirje 10.10.2010 komissaari Damanakille), jonka ovat allekirjoittaneet seuran puheenjohtajat Suomesta ja Ruotsista.
9. Lausunnon pyytäminen suomalais-ruotsalaiselta seuralta asetusehdotuksesta, joka koskee Itämeren kaupallista kalastusta, ei Suomen kannan muodostamisen kannalta ole pidetty perusteltuna. Kiintiöasetuksella vahvistetaan kokonaiskiintiöitä (TAC, Total Allowable Catch) ja jäsenvaltiokohtaisia kiintiöitä, joten Suomen ja Ruotsin kannat ehdotukseen voivat erota toisistaan ja olla keskenään ristiriidassa. Näin ollen Tornio-Muoniojokiseuraa, joka edustaa myös vieraan valtion kansalaisia, ei kiintiöiden osalta ole katsottu aiheelliseksi kuulla. Tornio-Muoniojokiseuraa on yleensä kuultu asioissa, jotka välittömästi koskevat kalastuksen järjestelyjä Tornionjoessa, koska tällöin asiat väistämättä koskevat molempien maiden jokialuetta. Maa- ja metsätalousministeriö on joka tapauksessa

tietoinen Tornio- ja Muoniojokiseuran yleisestä näkemyksestä Itämeren lohikiintiöihin. Nämä käyvät ilmi mm. seuran 28.9.2011 antamasta lausunnosta (liite 4), joka annettiin Itämeren lohien monivuotista hoitosuunnitelmaa koskevasta asetusehdotuksesta. Kyseinen ehdotus kattaa Itämeren lisäksi siihen laskevat lohijoet.

Tietojen antaminen ulkopuolisille ja Suomen neuvotteluvaran menettäminen

10. Luonnokset Suomen kannoksi EU:n neuvostossa käsiteltäviin asioihin eivät valmisteluvaiheessa ole julkisia, ennen kuin niitä koskeva kansallinen päätös on tehty. Myös tämän jälkeen kanta voi jäädä vaiteliaisuuspyynnön piiriin, jos sen antaminen julkisuuteen voi vaarantaa Suomen neuvottelutavoitteiden saavuttamisen neuvotteluvaran paljastumisen vuoksi. Tämän vuoksi sekä suuressa valiokunnassa 14.10.2011 että maa- ja metsätalousvaliokunnan kokouksessa 14.10.2011 pyydettiin noudattamaan vaiteliaisuutta asian käsittelyssä.
11. On kuitenkin ilmeistä, että kanteluasiakirjojen mukana tullut perusmuistio MMM2011-00886, joka sisältää Suomen keskeisen neuvotteluvaran, on ollut kantelijan hallussa. Askan kirjeestä 11.10.2011 käy ilmi, että hänellä oli tuossa vaiheessa suuntaa-antavia tietoja asiasta. Sähköposti, joka Antti Sorron kautta on tullut Askalta, osoittaa että Aska ja Sorro olivat 13.10.2011 tietoisia perusmuistion Suomen kantaehdotusta koskevasta tarkasta sisällöstä (neuvotteluvarasta) lohikiintiön osalta. Tämä oli siis ennen asian käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa 14.10.2011 ja eduskunnan suuressa valiokunnassa 14.10.2011, eli asian valmisteluvaiheessa.
12. Suomen kantaa koskevan tiedon antaminen ulkopuolisille ja mahdollisesti julkisuuteen ja sen kautta esim. Euroopan komissiolle on voinut vaarantaa Suomen neuvotteluvaran maatalous- ja kalastusneuvoston 20-21.10.2011 istunnossa. Kantelija ei kiintiöehdotuksen valmisteluajankana tai myöhemmin pyytänyt Bondestamilta tietoa Suomen kannasta. Arolta hän tiedusteli asiaa, joka ei sitä antanut, koska asia oli valmisteluvaiheessa ja oli syytä estää neuvotteluvaran menettämisen.

Merioikeusyleissopimuksen 66 artikla

13. Kuten edellä on todettu, EU:lla on yksinomainen toimivalta meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseksi osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. Suomi on erikseen ja osana Euroopan yhteisöä ratifioinut merioikeusyleissopimuksen, jonka 66 artiklaan sisältyy niin kutsuttu kutuvaltioperiaate (artiklan englanninkielinen toisinto on liitteenä 5). Tämän periaatteen mukaan pääasiallinen vastuu joessa kutevista kalakannoista on valtioilla, joiden joista ne ovat lähtöisin. Tällaisilla mailla on pääasiallinen intressi ko. kalakannoista ja niiden tulee kantaa vastuunsa kalakannoista ja olla yhteistyössä muiden maiden kanssa niistä sekä toimeenpanna tarvittavat säätelytoimet kalakantojen turvaamiseksi.
14. Suomi on merioikeusyleissopimuksen ratifioinnin yhteydessä omalta osaltaan ja osana Euroopan yhteisöä antanut julistuksen, jossa muun muassa todetaan, että yhteisön jäsenvaltiot ovat kalavarojen suojelun ja hoidon osalta siirtäneet toimivallan yhteisölle. Euroopan yhteisön julistus toteaa "*The Community points out that its Member States have transferred competence to it with regard to the conservation and management of sea fishing resources. Hence in this field it is for the Community to adopt the relevant rules and regulations (which are enforced by the Member States) and, within its competence, to enter into external undertakings with third States or competent international organizations. This competence applies to waters under national fisheries jurisdiction and to the high seas.*". Tämä on seuraus EU:n yksinomaisesta toimivallasta.

15. Euroopan Unionissa päätetään merioikeusyleissopimuksen kalavarojen suojelua ja hoitoa koskevien säännösten soveltamisesta osana yhteistä kalastuspolitiikkaa. EU:n yhteisen kalastuspolitiikan peruspilari muodostuu nk. suhteellisesta vakaudesta, joka velvoittavana säännöksenä sisältyy kalastuspolitiikan perusasetukseen (neuvoston asetus 2371/2002 artikla 20 kohta 1). Sen mukaan "*kalastusmahdollisuudet jaetaan jäsenvaltioiden kesken siten, että kullekin jäsenvaltiolle taataan sen kalastustoimien suhteellinen vakaus kunkin kalakannan tai kalastustoiminnan osalta*". Suomi hyväksyi liittymissopimuksessaan kalastuskiintiöiden jaon perustaksi suhteellisen vakauden ja Suomelle kuuluvat osuudet Itämeren lohikiintiöistä. Suomen alkuperäiset kiintiöosuudet vahvistettiin liittymissopimuksen artiklassa 94. Suomi on siten sekä EU:n jäsenvaltion ominaisuudessaan noudattanut merioikeusyleissopimuksen 66 artiklan mukaiset määräykset että kansallisesti rajoittamalla lohien kalastusta muita jäsenvaltioita tiukemmin (ns. lohiasetus, nyky muodossaan 190/2008).
16. Suomen noudattaman lohipolitiikan tuloksista voidaan todeta, että Tornionjoen lohikanta on kansainvälisten sitoumusten mukaisessa ja EU:n tavoitteeksi asettamassa kestävässä enimmäistuoton (MSY, Maximum Sustainable Yield) tilassa tai lähellä ko. tilaa. Tornionjoen tilaa kuvaava indikaattori, lohienpoikasten tuotanto, on koko 2000 -luvulla ollut nousevassa trendissä ja viimeisimmän Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kesää 2011 koskevan tiedon mukaan koskaan aiemmin ei ole havaittu yhtä suuria poikasmääriä.

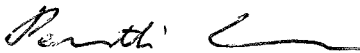
Perustuslain 20 §

17. Kantelija viittaa perustuslain 20 §:ään, jonka osalta maa- ja metsätalousministeriö katsoo antaneensa vastauksen edellä olevissa kohdissa.


Lopuksi

18. Suomen kanta ja sen perustelut Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikiintiön osalta on tuotu esille perusmuistiossa. Kanta perustui siihen, että komission ehdotus kiintiön pienentämisestä 79 % oli ristiriidassa EU:n kalastuksen valvonta-asetuksen 1224/2009 kanssa (artikla 105) ja oli sekä tehoton että kohtuuton. Suomi katsoi, että ristiriita valvonta-asetuksen kanssa tuli poistaa ja että kiintiöiden pienentäminen tulisi tehdä asteittain ja kohtuullisella tavalla.
19. Tässä vastauksessa ei vastata niihin kantelijan esittämiin näkemyksiin ja väitteisiin, jotka eivät näyttäisi olevan merkityksellisiä oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvonnan kannalta.

Osastopäällikkö


Pentti Lähteenoja

Hallitusneuvos


Susanna Paakkola

LIITTEET

- 1) EU17-jaoston pöytäkirja; kirjallinen menettely 14.-15.6.2011
- 2) EU17-jaoston pöytäkirja; kokous 10.10.2011
- 3) Tornio-Muonio jokiseuran kirje 10.10.2010
- 4) Tornio-Muonio jokiseuran lausunto 28.9.2011
- 5) käännös 66 artiklasta