

tunnus: OKV  
paikka: H:\95ELO  
nimi: T973/1/93  
numero?: 0776  
viite: Tornio-Muonionjokiseura r.y./JS  
sivuja: 15  
luotu: 04.04.95  
muutettu: 21.08.95

APULASOIKEUSKANSLERI  
Aleksanterinkatu 3 A  
PL 310 00171 HELSINKI

PÄÄTÖS

16.8.1995 Dnro 973/1/93

Tornio-Muonionjokiseura r.y.

Puheenjohtaja Seppo Rätty

95700 PELLO

KANTELUN TEKIJÄ Tornio-Muonionjokiseura r.y.

ASIA Kantelu maa- ja metsätalousministeriön menettelyä koskevassa asiassa

## 1 KANTELUKIRJOITUS

Tornio-Muonionjokiseura r.y. on 15.10.1993 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa ilmaissut tyytymättömyytensä maa- ja metsätalousministeriön toimintaan Tornionjoen lohikysymyksen hoitamisessa ja lohen merikalastuksen järjestämisessä vuosina 1990-1993. Kirjoituksessaan yhdistys on kiinnittänyt huomiota jäljempänä kohdissa 1-5 esitettyihin seikkoihin lausuen seuraavaa.

1) Tornionjoen luonnonvarainen lohikanta on supistunut tuhoutumisen partaalle. Lohikannan säilyttäminen ja kehittäminen edellyttäisi merikalastukseen säädettäviä kevätrajoituksia niin, että luonnonvarainen lohi pääsisi lisääntymään jokivesistöön. Muutaman vuoden voimassa ollut lohen kevätrauhoidus oli hyvin näennäinen ja silloisen maa- ja metsätalousministerin toimikautena on kaikista kevätrajoituksista luovuttu.

2) Suomi ei ole noudattanut Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission sille suosittamia kalastuskiintiöitä, vaan on rikkonut ne. Ministeriö ei ollut välittänyt Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen sille toimittamista ilmoituksista, vaan oli sallinut pyynnin jatkua ja kiintiön ylittyä. Kuluva vuoden aikana tutkimuslaitos oli ilmoittanut kiintiön täytyneen jo kesäkuussa 1993, mutta siitä huolimatta lohenkalastus merellä jatkui vielä syyskuuhun.

3) Vuoden 1993 aikana oli myös todettu, että luonnonvaraisten lohien poikasista tuhoutui laitoskasvatuksessa 90-95 . Ruotsalaisten tutkijoiden mukaan kyseessä oli ympäristömyrkköjen aiheuttama sairaus M 74. Suomessa asiasta on vaiettu. Kesän 1993 aikana M 74 oli tuhonnut tietävästi lohienpoikasia luonnossakin.

4) Keväällä 1993 Torniossa pidetyssä kalastusseminaarissa professori Pekka Tuunainen varotti, että jokeen nouseva merilohi saattaa olla syksyllä ravinnoksi kelpaamatonta ympäristömyrkköjen vuoksi. Minkäänlaista kohdennettua näytteiden ottamista ei Tornionjoella kuitenkaan järjestetty.

5) Tornionjoen jokisuun kalaväylätoimitusta ei vielä ole oltu pantu toimeen huolimatta lukuisista huomautuksista. Toimitus on tietävästi lakimääräinen. Ministeriön menettelyä ei voida pitää puolustettavana.

Kirjoituksessa on epäilty, että maa- ja metsätalousministeriö oli toiminnallaan ollut tuhoamassa Tornionjoen omaa lohikantaa ja siten rikkonut kalastuslaissa säädettyä kalakannan hävittämiskieltoa ja kansainvälistä suositusta sekä muutoinkin viivytellyt aiheettomasti.

## 2 SELVITYKSET JA VASTINEET

### 2.1 Maa- ja metsätalousministeriön selvitys

Maa- ja metsätalousministeriö on 28.12.1993 päivätyllä kirjeellään dnro 5890/032/93 antanut selvityksen Tornio-Muonionjokiseura r.y:n kirjoituksen johdosta. Metsästysneuvos Seppo Mattilan ja erikoissuunnittelija Harry Kaasisen allekirjoittamassa selvityksessä on kantelukohdista esitetty seuraavaa.

1) Tornionjoen lohikanta ei ole tuhoutumisen partaalla. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksessa (RKTL) on viljeltävänä riittävästi Tornionjoen kantaa olevia emokaloja. Poikasia viljellään Suomen puolella kahdessa laitoksessa ja lisäksi Ruotsin puolella yhdessä hautomossa. Tornionjokeen suoritettavia istutuksia on lisätty viime vuosina huomattavasti. Nykyisin istutetaan noin 200 000 - 300 000 poikasta vuodessa ja suunnitteilla on 1 000 000 poikasen istuttaminen vuodessa.

Ministeriön Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta saamien tietojen mukaan Tornionjoen poikastiheydet aarilta/vuosi olivat koekalastuksessa olleet noin 0,2-0,4/1986-1990, 1,8/1991, 0,3/1992 ja 0,6/1993.

Ministeriö oli 2.6.1993 asettanut merilohityöryhmän laatimaan ehdotuksen lohienkalastuksen tarkoituksenmukaiseksi rajoittamiseksi. Työryhmän esityksen pohjalta ministeriössä oli valmisteltu asetus eräistä lohienkalastusta koskevista rajoituksista. Rajoitukset ovat nimenomaan kevätkalastusrajoituksia, joilla pyritään turvaamaan lohien riittävän vapaa nousu kohti kutujokiaan. Asetuksella oli tarkoitus rajoittaa avomeri-, rannikko-, kutujokisuu- ja kutujokikalastusta Simojoessa. Tornionjoen ja sen suualueen kalastusrajoituksista vastaa suomalais-ruotsalainen kalastuskomissio.

2) Kansainvälinen Itämeren kalastuskomissio oli vuosina 1991-1993 sopinut lohienkalastuksen kiintiöittämisestä. Vuoden 1994 kiintiösuositusta Suomi ei

ollut hyväksynyt. Ministeriö oli katsonut, ettei kiintiö turvaa luonnonlohen pääsyä kutujokiinsa. Kalastuksen keskeyttäminen syksyllä estää lähinnä padottujen jokien suualueille istutettujen lohien kalastamisen.

Selvityksen mukaan vuosien 1991 ja 1992 kiintiöt ylitettiin kaksinkertaisesti. Syynä tähän oli, että kalastajilta saatiin saalistiedot liian suurella viiveellä. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos oli esittänyt mainittuina vuosina arvioita kiintiön täyttymisestä ennen kuin kalastus keskeytettiin. Laskennalliset arviot eivät kuitenkaan ole todellisia tietoja kiintiön täyttymisestä.

Vuonna 1993 kalastus keskeytettiin syyskuun 13 päivästä alkaen, kun Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos ilmoitti saalisilmoitusten perusteella kiintiön täytyneen. Vuonna 1993 kiintiötä ei juurikaan ylitetty.

Ministeriön mukaan Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos ei seuraa kiintiön täyttymistä, vaan seuraa saalisilmoitusten perusteella sopimusalueen saaliskertymää sekä ilmoittaa hyvissä ajoin maa- ja metsätalousministeriölle, milloin suositusten mukaan Suomelle säädetty kiintiö tultaisiin saavuttamaan. Ministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin vasta kun saaliskiintiö oli saavutettu.

3) Selvityksessä on kiistetty, että M 74:stä olisi vaiettu. Ilmiö havaittiin ensimmäisen kerran vuonna 1974, jonka jälkeen uusia havaintoja tehtiin vasta viime vuosina. M 74 -ilmiö tarkoittaa lohenoikasten lisääntynyttä kuolleisuutta ruskuaispussivaiheessa. Arvio 95 -prosenttisesta poikaskuolleisuudesta on liian korkea. Varmuudella ei tiedetä ilmiön syytä, joka on selvittelyn alaisena. Ministeriö puuttuu asiaan tarvittaessa, kun ilmiöstä saadaan enemmän tietoa.

4) Selvityksen mukaan Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos ottaa jatkuvasti näytteitä Tornionjokeen nousevista lohista. Mitään sellaista ei ole ilmennyt, minkä perusteella olisi ryhdyttävä erityisiin toimenpiteisiin.

5) Selvityksessä on viitattu kalastuslain (286/82) 24 §:n 3 momentin säännökseen. Sen mukaan kalaväylän rajat voidaan selvittää ja merkitä kartalle kalastuspiiriin (nyk. maaseutuelinkeinopiiriin), vesi- alueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan hakemuksesta suoritettavassa maanmittaustoimituksessa.

Lapin maaseutuelinkeinopiiri oli 9.9.1993 hakenut Tornion maanmittaustoimistolta kalaväylän rajojen käymistä Tornion edustalla merialueella.

## 2.2 Vastine

Tornio-Muonionjokiseura r.y. on toimittanut selvityksen johdosta oikeuskanslerille 20.3.1994 päivätyn vastineen. Siinä on lausuttu mm. seuraavaa.

1) Selvä todiste lohikannan tuhoutumisesta tai lähes tuhoutumisesta Tornionjoen vesistöissä on se, että kantaa elätetään ainoastaan laitoksissa. Koekalastustulokset ovat merkkinä kuolinrajalla olevasta kannasta. Vertailuna on viitattu aikaisempiin lohien poikastiheyksiin aarilta/vuosi. Poikastiheys joen ala- ja keskiosassa oli 7 ja joen yläosassa 4,3/1960 sekä joen ala- ja keskiosassa 3 ja joen yläosassa 0,4/1976-1982.

2) Se, että Suomi ei ollut hyväksynyt vuoden 1994 kiintiösuositusta,

merkitsee, että lohien merikalastus oli tarkoitus vapauttaa kaikista rajoituksista. Se taas merkitsee Tornionjoen vesistön lohikannan tuhoa.

Vastineessa on katsottu, että kiintiöiden ylittäminen 1991 ja 1992 kaksinkertaisesti osoittaa, että kiintiökalastus oli epäonnistunut saalismäärien valvonnan osalta. Yhdistys on ihmetellyt, mikä merkitys Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen harjoittamalla saalismäärien seurannalla oli, jollei ministeriö siitä piittaa.

3) M 74 -taudin osalta on viitattu Lapin Kansassa 26.2.1994 olleeseen artikkeliin ja todettu, että Ruotsissa oli ollut asiasta enemmän tietoa. Artikkelin mukaan taudin taustalla ovat PCB- ja dioksinimyrkyt. Lohenpoikasista oli kuollut 80-95 prosenttia.

4) Vastineen mukaan Tornionjokeen nousevien kalojen ympäristömyrkkypitoisuudet ovat 5-6 kertaa suuremmat kuin Tenojoen lohien. Jos merilohien myrkkypitoisuus riittää tappamaan sen omat jälkeläiset, ei ministeriön vastaus ole riittävä.

Yhdistys on todennut, että Tornionjoen vesistön hoidosta on päätetty kansainvälisellä sopimuksella. Sen yleisten määräysten 3. artikla velvoittaa kumpaakin valtiota kiinnittämään luonnonsuojeluun erityistä huomiota ja varjelemaan kalakantoja mahdollisimman suuressa määrin.

### 2.3 Maa- ja metsätalousministeriön lisäselvitys

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut 21.4.1994 päivätyllä, osastopäällikkö Seppo Havun ja erikoissuunnittelija Harry Kaasisen allekirjoittamalla kirjeellä dnro 5890/032/93 lisäselvityksen Tornio-Muonionjokiseura r.y:n vastinekirjoituksen johdosta. Siinä on huomautettu, että Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kalanviljelylaitoksilla pidetään useita lohikantoja. Tornionjoen lohikantaa käytetään sekä tuki- ja elvytysistutuksiin Tornionjoella että vesituomioistuinten määräämiin velvoiteistutuksiin. Lohikantaa ei elätetä vain laitoksissa, vaan tuki- ja elvytysistutuksilla yksivuotisia poikasia siirretään kasvamaan Tornionjoen poikastuotantoalueille.

Ministeriön selvityksessä esitetyt poikastiheydet ovat 0 -vuotiaiden lohienpoikasten tiheyksiä. Vastineessa esitetyt tiheydet koskivat 0-4 -vuotiaiden tiheyksiä. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta saatujen tietojen mukaan 0-1 -vuotiaiden yhteistiheydet aarilta/vuosi olivat koekalastuksessa 0,7-1,7/1986-1990 ja 2,0-2,9/1991-1993. Ministeriön mielestä vastineessa esitetyt luvut eivät sanottavasti poikkea yllä mainituista luvuista vuosina 1991-1993.

Edelleen lisäselvityksessä on viitattu 1.4.1994 voimaan tulleeseen asetukseen eräistä lohien kalastusta koskevista rajoituksista Suomen aluevesillä ja kalastusvyöhykkeellä Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella ja Simojoella (231/94). Asetuksen rajoituksilla pystytään ministeriön mielestä turvaamaan Tornionjoen ja Simojoen nousevat lohikannat.

Kiintiön asettamisella ei voida turvata luonnonlohikantoja. Tämä johtuu siitä, että kiintiön todetaan täyttyneen hetkellä, jolloin lähes kaikki Tornionjokeen ja Simojokeen nousevat lohet ovat joessa. Kalastuksen kieltäminen tällöin estää istutettujen lohien pyytämisen, jotka lohet on tarkoitettu kaikki kalastettaviksi. Kiintiön asettaminen voimistaisi kalastusta keväällä ja alkukesällä, jolloin sillä

on negatiivinen vaikutus lohien suojeluun.

Toisaalta avomerikalastus (verkot ja siimat) alkaa vuoden alusta ja jatkuu siimojen osalta Pohjanlahdella kalastusvyöhykkeellä 31.3. saakka ja verkkojen osalta 14.6. saakka. Suurimmat saaliit saadaan huhti - kesäkuussa. Rannikkokalastus (lohikoukut) on voimakasta vasta kesäkuussa. Kiintiön täytyminen saattaa asettaa eri kalastajaryhmät eriarvoiseen asemaan.

## 2.4 Tornio-Muonionjokiseura r.y:n lisävastine

Tornio-Muonionjokiseura r.y. on antanut 20.6.1994 päivätyllä kirjeellään lisävastineen maa- ja metsätalousministeriön lisäselvityksen johdosta.

Yhdistys on eri tutkijoihin viitaten todennut, että Tornionjoen mahdollinen keskimääräinen poikastuotanto voisi olla 10-15 yksivuotiasta poikasta aaria kohden. Nykyiset erittäin alhaiset poikastiheydet ja M 74 -ilmiö huomioon ottaen poikastiheys on lähivuosina 0. Mitä Tornionjokeen istutettavien poikasten lukumäärään tulee, niin vain yksi prosentti niistä palaa jokeen. Muut kalastetaan keskenkasvuina merellä.

Lisäselvityksessä on verrattu 1.4.1994 voimaan tulleen asetuksen tekstiä siihen tietoon, mikä on merilohien keskimääräisistä vaellusajoista. Voidaan todeta, että kalastus sekä avomerellä että rannikolla on täydessä käynnissä jo ennen lohien nousun alkua. Tämä jos mikään tuhoaa luonnonkantaa olevaa lohta.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön esityksestä on 25.3.1994 hyväksytty kalastusasetuksen (1116/82) 1 §:n 2 momentin muutos (232/94), jolla ammattikalastajaksi katsotaan jokainen, joka saa 20 prosenttia tuloistaan kalastuksesta. Tämä lisää käytännössä ajoverkko-, ajosiima- ja rysäpyynnin määrää merellä.

Yhdistys on viitannut eräisiin Ruotsissa tehtyihin arvioihin, joiden mukaan myrkkypitoisuuksista johtuen lohta voi turvallisesti käyttää korkeintaan 400 grammaa viikossa. Yhdistyksen mielestä ministeriön suhtautuminen kalaväylätoimitukseen on yliolkaista eikä ole puolusteltavissa.

## 3 MUU SELVITYS

Suomen Luonnonsuojeluliitto r.y. on, saatuaan siihen tilaisuuden, esittänyt omat näkemyksensä 23.5.1995 päivätyssä lausunnossaan. Maa- ja metsätalousministeriö on antanut loppulausuntonsa 13.7.1995 päivätyllä metsästysneuvos Seppo Mattilan ja erikoissuunnittelija Harry Kaasisen allekirjoittamalla kirjeellä.

### 3.1 Luonnonsuojeluliiton kannanotto

Liitto on kiinnittänyt huomiota erityisesti kahteen seikkaan:

- 1) luonnonlohen häviämisuha ja uhanalaisuuden määrittely sekä
- 2) Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suosittelema kiintiö.

1. Häviämisuhan ja uhanalaisuuden osalta liitto on todennut, että Tornionjoella tehdyt tutkimukset osoittavat, että lohikannan tila on jatkuvasti heikentynyt, ja että se on vain muutama prosentti 1920 ja 1930 -lukujen kannasta. Syynä on ollut harjoitetun virheellisen kalastuspolitiikan sallima liiallinen avomeripyynti, mitä kalastuksen ja lohikannan kehitystä koskeva

selvitys osoittaa. Runsaista istutuksista johtuva kalastusponnistusten lisäys rasittaa myös viimeisiä lohen luonnonkantoja, koska ei ole saatu aikaan riittäviä rajoituksia ja säätelytoimenpiteitä.

Vaikka laitosemokalastoilla voidaan säilyttää lohikantoja M 74 -lisääntymishäiriön aiheuttamalta tuholta, on M 74 -ilmiön oloissa tärkeää ryhtyä voimakkaisiin kalastuksenrajoitustoimenpiteisiin.

Lausunnossaan liitto on korostanut, että uhanalaisuuden määrittely on nimenomaan riippuvainen luonnonvaraisesta lisääntymisestä. Velvollisuutena on ylläpitää luonnonvarainen lisääntyminen ja säädellä kalastus sen mukaan. Rion biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus velvoittaa selvästi elvyttämään luonnonvaraisen lisääntymisen ja säätelemään sitten käytön tason kestäväksi siten, ettei monimuotoisuus alene. Tornionjoella tämä tarkoittaa sitä, että ensin tulee saada joki täyteen tuotantoon ja vasta sitten säätää käytön taso sellaiseksi, ettei kutupopulaation taso laske. Nyt elpymisvaiheessa tulee M 74 -ilmiökin huomioonottaen rajoittaa kaikkea luonnonvaraisesti lisääntyvään komponenttiin kohdistuvaa kalastusta tai se lopettaa.

Lausunnossa on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, että lohi (sen alkuperäiset luonnossa esiintyvät kannat) on uhanalaisten eliöiden toimikunnan mietinnön mukaan Suomessa luokiteltu erittäin uhanalaiseksi lajiksi. Myös EU:n elinympäristödirektiivin mukaan lohi on luokiteltu uhanalaiseksi lajiksi. Suomi on anonut ja saanut ainoana EU:n jäsenmaana poikkeuksen direktiivin kaikille kalalajeille. Direktiivin mukaan - mikäli poikkeusta ei ole - ei suojelualuetta tarvitse perustaa, jos maa voi "tieteelliseen tietoon nojautuen osoittaa, että kyseisen lajin suojelun taso on suotuisa". Koska lohi on Suomessa erittäin uhanalainen, ei sen suojelun tason voida mitenkään katsoa olevan suotuisan.

2. Mitä kalastuskiintiöihin tulee, voidaan liiton mielestä pitää kyseenalaisena, onko maa- ja metsätalousministeriö vakavasti pyrkinyt katkaisemaan lohen kalastuksen ennen kuin Suomelle annettu kiintiö on ylittynyt. Tätä vastaan puhuu asian toistuminen useina peräkkäisinä vuosina sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kiintiön täyttymistä ennakoivien, tieteellisiin arvioihin perustuvien varoitusten toistuva huomiotta jättäminen. Koska tiedetään, että kalastajilta saadaan saalistiedot aina viiveellä, olisi kalastus pitänyt lopettaa tutkimuslaitoksen antaman kertymäärävion perusteella eikä vasta kun saalistiedoista saatu kertymä osoittaa kiintiön täytyneen.

Lausunnossaan liitto on epäillyt, että Suomen ainoat luonnonvaraiset lohikannat Itämeren alueella Tornionjoessa ja Simojoessa tulevat kuolemaan sukupuuttoon ilman tiukkaa kalastuksen säätelyä. Lisäksi lohta uhkaa lisääntymishäiriö M 74, joka tuhoaa kutua ja poikasia.

Liitto on tiivistänyt oman näkemyksensä lohikysymykseen seuraavasti:

- 1) Itämeren päältäalle on saatava sellaiset kalastuskiintiöt, jotka säästävät luonnonlohta,
- 2) lohen kalastus on kiellettävä Pohjanlahdella 1.1.-15.7.. Näin mahdollistetaan emokalojen pääsy lohiin kutemaan (Tornionjoki ja Simojoki),
- 3) luonnonkantojen pelastamiseen käytetään apuna viljelyä,
- 4) lohiasiat on siirrettävä maa- ja metsätalousministeriöstä ympäristöministeriöön ja
- 5) lohelle on laadittava suojeluohjelma.

Ministeriö on todennut, että se on 22.5.1995 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotukset luontaisesti kutevien lohikantojen turvaamisesta ja kehittämistä sekä M 74 -oireyhtymän haitallisten vaikutusten poistamisesta. Avomerikalastusta on harjoitettu sanottavassa määrin vasta 1970 -luvulta lähtien ja runsaita saaliita saatu vasta 1980 -luvulla, jolloin padottujen jokien (Oulu-, Ii- ja Kemijoki) suihin suoritetut velvoiteistutukset alkoivat vaikuttaa. Ministeriö on pitänyt luonnonsuojeluliiton tulkintaa Rion sopimuksesta virheellisenä. Ministeriö on huomauttanut, että jos se olisi lopettanut lohenkalastuksen saaliskertymäennusteiden perusteella, se olisi rikkonut asetuksen (255/88) 13 §:n 2 momenttia.

#### 4 SOVELLETTAVISTA SÄÄNNÖKSISTÄ

Totean, että Tornio-Muonionjokiseura oli aikaisemmin eli ainakin 1.9.1986, 15.1.1987 ja 24.9.1989 kannellut Tornionjoen lohikannan hoitoa koskevassa asiassa (dnrot 962/a 86, 147/a 87 ja 906/1/89). Nämä kantelut eivät 15.12.1988, 12.4.1989 ja 23.9.1991 päivätyistä ratkaisuista ilmenevin perustein olleet johtaneet enempiin toimenpiteisiin oikeuskanslerin puolelta.

Jäljempänä on tarkasteltu säännöksiä lähinnä sellaisina kuin ne olivat nyt esillä olevassa kantelussa tarkoitettuna ajanjaksona vuosina 1990-1993.

##### 4.1 Kalastuslaki (286/82) ja ministeriöasetukset

Valtion kalataloushallintoa hoitaa kalastuslain 3 §:n 3 momentin mukaan (muut. 1355/93) maa- ja metsätalousministeriö.

Maa- ja metsätalousministeriöstä annetun asetuksen (804/83) mukaan kalastus- ja metsästysosasto käsitteli mm. asiat, jotka koskivat kalatalouspolitiikkaa ja kalataloutta, kalataloussuunnittelua sekä kalavesien ja kalakantojen hoitoa. Asetus on korvattu 1.3.1993 voimaan tulleella uudella asetuksella (1285/92), jonka 9 §:n mukaan nykyinen kala- ja riistaosasto käsitteli mm. kalataloutta koskevat asiat. Tämä asetusta on edelleen korvattu 1.1.1995 voimaan tulleella asetuksella (1516/94). Sen 1 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on luoda edellytykset uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuolisella käytölle. Asetuksen 3 §:n mukaan ministeriön osastojen tehtävistä ja välisestä työnjaosta määrätään ministeriön työjärjestyksessä.

Kalastuslain 116 §:n 2 momentin mukaan milloin Suomea koskeva kansainvälinen sopimus sitä edellyttää tai kalakannan turvaaminen tai muu siihen verrattava syy niin vaatii, voidaan asetuksella antaa säännöksiä, jotka koskevat Suomen kansalaisen Suomen aluevesien ulkopuolella harjoittamaa kalastusta. Saman pykälän 3 momentin mukaan voidaan vastaavasti asetuksella antaa säännöksiä, jotka koskevat Suomen aluevesillä tai niiden ulkopuolella harjoitettavan pyynnin rajoittamista. Saman pykälän 4 momentin mukaan Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositusten voimaansaattamisesta on säädetty erikseen.

##### 4.2 Laki Suomen kalastusvyöhykkeestä (839/74)

Sanotun lain 2 §:n mukaan Suomen valtiolla on kalastusvyöhykkeellä yksinomainen oikeus määrätä kalastuksesta ja valvoa sitä sekä huomioon ottaen voimassa olevat kansainväliset sopimukset suorittaa muitakin alueen kalaston säilyttämiseksi sekä kalastus- olojen järjestämiseksi ja

kehittämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä.

Lain 4 §:n mukaan, jollei toisin säädetä, noudatetaan kalastusvyöhykkeellä harjoitetussa kalastuksessa soveltuvin osin voimassa olevan kalastuslainsäädännön määräyksiä. Erityisiä säännöksiä tästä kalastuksesta annetaan tarvittaessa asetuksella.

#### 4.3 Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskeva yleissopimus (SopS 40/1974)

Yleissopimuksen 10 artiklan mukaan Kansainvälinen Itämeren kalastuskomissio voi esittää toimenpiteitä, joilla vahvistetaan sallitun kokonaissaaliin tai kalastuksen määrä lajien, kalakantojen, alueiden ja kalastusaikojen perusteella mukaan luettuna sallitun kokonaissaaliin määrä alueilla, jotka kuuluvat sopimusvaltioiden kalastusta koskevaan määräämisvaltaan (f -kohta, SopS 83/86, asetus 834/86).

Sopimuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin varmistuakseen omien kansalaistensa ja näiden omistamien alusten osalta tämän sopimuksen määräysten ja sopimusvaltion kohdalla voimaan tulleiden komission suositusten noudattamisen sekä rikkomustapausten ilmetessä ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin.

#### 4.4 Laki Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositusten voimaansaattamisesta (483/75)

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan milloin Suomi on em. yleissopimuksen mukaan velvollinen saattamaan voimaan Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission sanotun sopimuksen 10 artiklan nojalla esittämiä suosituksia, voidaan asetuksella antaa mainitussa artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä määräyksiä, jotka Suomen kansalaisten ja suomalaisten pyyntialusten osalta koskevat näiden suositusten täytäntöönpanoa ja soveltamista sopimusalueella.

#### 4.5 Asetus Itämerellä harjoitettavaa kalastusta koskevista säännöistä (255/88)

Asetuksen 12 §:n mukaan tuli jokaisella 1 §:ssä tarkoitetulla pyyntialuksella, jonka kokonaispituus oli vähintään 12 metriä, pitää pykälästä ilmenevin tavoin kalastuspäiväkirjaa ja lähettää sen otteet kuukausittain Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselle.

Asetuksen 13 §:n 1 momentin mukaan Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuli sille toimitettujen ja sen muutoin saamien tietojen perusteella seurata eri kalalajien vuotuisen kokonaissaaliin kertymistä sopimusalueella, ja jos Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suosituksen mukaan Suomen osalle säädetty kalastuskiintiö kalastuksen jatkuessa tulitaisiin saavuttamaan, hyvissä ajoin ilmoittaa siitä maa- ja metsätalousministeriölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan ministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin pyynnin kieltämiseksi sopimusalueella, milloin kyseisen kalalajin saalisikiintiö on saavutettu. Puheena olevaa 12 §:ää muutettiin 29.4.1992 voimaan tulleella asetuksella (365/92). Tuolloin velvollisuus pitää kalastuspäiväkirjaa ja lähettää siitä otteita neljännesvuosittain ulotettiin koskemaan rekisteröityjä pyyntialuksia, joiden kokonaispituus alitti 12 metriä, ja rekisteröimättömiä aluksia tai muulla tavoin ammattimaista kalastusta harjoittavaa. Samalla pykälää täydennettiin



määräyksellä, jonka mukaan ammattimaisessa kalastuksessa saaliiksi saadusta merilohesta oli annettava saalisilmoitus viikottain siten kuin maa- ja metsätalousministeriö määrää (jälj. kohta 4.8).

#### 4.6 Asetukset, jotka sisältävät eräitä lohenkalastusta koskevia rajoituksia

Tällaisia asetuksia on annettu 2.4.1990 (312/90), 19.4.1991 (683/91) ja 25.3.1994 (231/94). Tämä viimeksi mainittu asetus eräistä lohen kalastusta koskevista rajoituksista Suomen aluevesillä ja kalastusvyöhykkeellä Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella ja Simojoella on annettu Merilohityöryhmän muistion MMM 1993:15 pohjalta. Siinä on säännökset avomerikalastusta, rannikkokalastusta, jokisuukalastusta ja Simojoen kalastusta varten.

Avomerikalastusta koskevan 2 §:n mukaan ajo verkoilla kalastaminen on kielletty Suomen aluevesillä ja kalastusvyöhykkeellä Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella leveysasteen 59YMoym N pohjoispuolella, lukuun ottamatta sitä leveysasteen 61YMoym N eteläpuolella olevaa merialuetta, joka sijaitsee pituusasteen 22YMoym 30' E itäpuolella, 10.4. alusta 16.4. loppuun, 1.5. alusta 7.5. loppuun ja 20.5. alusta 26.5. loppuun sekä 5.6. alusta 11.6. loppuun.

Rannikkokalastusta koskevassa 3 §:ssä on kielletty kalastaminen tietyinkokoisilla rysillä ja muilla langasta kudotuilla pyydyksillä porrastetusti asetuksesta lähemmin ilmenevillä alueilla ja aikoina.

#### 4.7 Maa- ja metsätalousministeriön päätöksiä, jotka koskevat lohenkalastuksen rajoittamista (kieltämistä) vuosittain Pohjanlahdella ja Itämeren pääaltaalla

Tällaisia päätöksiä on annettu 6.11.1991 (1334/91), 17.11.1992 (1041/92) ja 8.9.1993 (804/93).

#### 4.8 Maa- ja metsätalousministeriön päätöksiä, jotka koskevat merilohisaaliin ilmoittamista

Tällaisia päätöksiä on annettu 22.5.1992 (455/92), 9.6.1993 (497/93) ja 23.12.1993 (1359/93).

#### 4.9 Euroopan yhdentymisen tuomista vaikutuksia

Suomen liittyminen ensin Euroopan talousalueeseen ja 1.1.1995 alkaen Euroopan unionin (EU) jäseneksi on johtanut toimenpiteisiin säädösten muuttamiseksi. Niistä voidaan mainita, että 8.12.1994 on hallituksen esityksen nro 167/1994 vp. pohjalta annettu 1.1.1995 voimaan tullut laki (1139/94) Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta. Samalla on kumottu Kansainvälisen Itämeren kalastuskomission suositusten voimaansaattamisesta annettu laki (483/75). Viimeksi mainittuna päivänä ovat tulleet voimaan laki Suomen kalastusvyöhykkeestä annetun lain muuttamisesta (1140/94) ja maa- ja metsätalousministeriön päätös kalataloutta koskevista rekistereistä (1575/94). Tällaisina rekistereinä on mainittu kalastusalusrekisteri, ammattikalastajarekisteri, saalisrekisteri ja kalakaupparekisteri.

Tasavallan presidentti on 7.6.1995 päättänyt irtisanoa Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen sen johdosta, että EY:llä on yhteisen kalastuspolitiikan alalla yksinomainen

toimivalta.

## 5 RATKAISU

Tämän asian olen tutkinut.

### 5.1 Oikeuskanslerin toimivallasta

Aluksi totean, ettei kalakannan hoidossa, kalatalouden suunnittelussa tai noudatetussa kalastuspolitiikassa omaksuttujen perusteiden sekä niiden toteuttamisen tutkiminen kuulu pääasiallisesti tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä oikeuskanslerin toimivaltaan. Harkintavalta siitä, millaisin periaattein ja keinoin maa- ja metsätalousministeriölle lainsäädännössä asetetut päämäärät tarkoituksenmukaisella tavalla saavutetaan ja tehtävät hoidetaan, on ollut ministeriöllä.

Kalastusasioiden hoitamista ei kuitenkaan voida pitää yksistään taloudellis-hallinnollisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Asia on koskenut myös oikeuskanslerin harjoittamaa laillisuusvalvontaa, joka sisältää viime kädessä sen valvomista, että asian- omaiset maa- ja metsätalousministeriössä virkavastuulla toimivat henkilöt ovat noudattaneet lakia ja täyttäneet heille lakiin ja annettuihin määräyksiin perustuvat velvollisuutensa.

Lähtökohtana oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvonnan käyttämiselle esillä olevan kaltaisessa tapauksessa on esitetty epäily siitä, ettei ministeriölle lainsäädännössä asetettuja päämääriä ole käytettävissä olevin periaattein ja keinoin pystytty saavuttamaan. Vaikka voitaisiin todeta, ettei kukaan yksittäinen virkamies olisikaan menetellyt asiassa moitittavasti, saattavat laillisuusvalvonnassa esille tulleet seikat antaa muilla perusteilla aihetta toimenpiteisiin. Oikeuskansleri ei laillisuusvalvontaviranomaisena voi kuitenkaan antaa ministeriölle määräyksiä siitä, miten tälle kuuluvat asiat tulisi käsitellä ja ratkaista.

Tässä yhteydessä totean, ettei asiassa ei ole käynyt ilmi todennäköisiä syitä sen tueksi, että joku tai jotkut maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet olisivat menettelleet asiassa moitittavasti. Jäljempänä tarkastellaan kantelussa esitettyjä seikkoja ja niitä koskevia havaintoja sitä silmällä pitäen, mihin muihin kuin virkavalvonnallisiin toimenpiteisiin ne saattavat antaa aihetta.

### 5.2 Kannanotto kantelussa esitettyihin seikkoihin

1) Alohikantaa. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan suurimpana esteenä Tornionjoen luonnon lohikannan luontaiselle lisääntymiselle ja säilymiselle on ollut se seikka, että huomattava osa syönnösvaellukselta palaavista lohista on kalastettu ennen kuin ne olivat päässeet nousemaan kotijokeensa. Uhkatekijäksi oli noussut myös M 74 -ilmiö. Totean, että huoli luonnonvaraisten vaelluskalakantojen säilyttämisen ja elvyttämisen tärkeydestä on tiedostettu jo pitkään. Tämä seikka on ollut yksi huomioon otettava näkökohta lohenkalastusta säädeltäessä. Kysymys on pitkälti siitä, mikä painoarvo luonnonlohen suojelulle on eri aikoina muiden näkökohtien ohella säätämässä annettu.

Tornionjoen luonnonlohikannan nykyinen tila huomioon ottaen voitaneen

päätellä, että merkittävää painoa lohen kalastusta säädeltäessä on annettu muillekin näkökohdille. Merkitystä on silläkin seikalla, kuinka suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio oli järjestänyt kalastuksen Tornionjoen ja sen suualueen käsittävällä kalastusalueella.

Asiassa ei ole käynyt ilmi todennäköisiä syitä epäillä, että maa- ja metsätalousministeriön toimenpiteistä olisi aiheutunut Tornionjoen luonnonlohikannan häviäminen. Ottaen huomioon lohikannan tila on kuitenkin aiheellista kiinnittää huomiota siihen, kuinka luonnonlohen suojelu tulee otettavaksi riittävästi huomioon lohenkalastusta säädeltäessä.

Maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilä on 22.5.1995 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotukset luontaisesti kutevien lohikantojen turvaamiseksi ja kehittämiseksi sekä M 74 -oireyhtymän haitallisten vaikutusten poistamiseksi. Työryhmän määräaika päättyy 31.10.1995.

2) AKalastuskiintiötä. Asiassa saadun selvityksen mukaan Suomi oli vuonna 1991 ja 1992 kaksinkertaisesti ja vuonna 1993 vähäisessä määrin ylittänyt Itämeren ja Belttien kalastusta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämistä koskevan yleissopimuksen mukaan (kohta 4.3) vahvistetut ja Suomen kohdalla voimaan tulleet kalastuskiintiöt.

Erityisesti vuonna 1991 ja 1992 oli valvontajärjestelmä pettänyt. Näin ollen näyttää siltä, etteivät edellä 4.5 ja 4.8 kohdissa selostetut toimenpiteet olleet osoittautuneet riittäviksi turvaamaan yleissopimuksen 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla komission kalastuskiintiötä koskevan suosituksen noudattamista. Epäselväksi on jäänyt, mikä käytännön merkitys oli asetuksen (255/88) säännöksellä siitä, että Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuli esittää maa- ja metsätalousministeriölle arvionsa siitä, milloin kalastuskiintiö tultaisiin saavuttamaan, koska ministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin pyynnin lopettamiseksi, milloin kyseisen kalalajin saaliskiintiö oli saavutettu. Ministeriön esittämästä toteamuksesta, että se oli toiminnassaan noudattanut asetuksen säännöksiä, voidaan huomauttaa, että asetus oli valmisteltu ministeriössä.

3) AM 74 -ilmiöä. Kantelussa esitetty väite siitä, että Suomessa olisi vaiettu M 74 -lisääntymishäiriöstä, on jäänyt epäselväksi. Todennäköisiä syitä sen tueksi, että maa- ja metsätalousministeriö olisi jotenkin salannut M 74 -ilmiön olemassaolon, ei ole kantelun perusteella tullut esille.

4) ANäytteiden ottaminen. Selvityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön alainen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos oli huolehtinut näytteiden ottamisesta Tornionjoella. Näytteet eivät olleet antaneet tutkimuslaitokselle aihetta enempään toimenpiteisiin.

5) AKalaväylätoimitusa. Ministeriön alainen Lapin maaseutuelinkeinopiiri oli hakenut kalaväylätoimitusta, jonka käsittely oli kesken kantelua tehtäessä.

### 5.3 Lopputoteamukset

Edellä esitetyn johdosta kiinnitän maa- ja metsätalousministeriön huomiota kantelun 1) kohdan osalta luonnossa lisääntyvien lohikantojen suojelun tarpeellisuuteen ja totean samalla, että ministeriössä on ryhdytty asian suhteen toimenpiteisiin, joiden tulokset tulevat aikanaan arvioitaviksi.

Samoin kiinnitän ministeriön huomiota kantelun 2) kohdan osalta siihen, että

viranomaisvastuu valvontajärjestelmän peittämisestä ja saaliskiintiöiden ylittämisestä on viime kädessä ministeriöllä.

Muihin toimenpiteisiin eivät kantelun 1) ja 2) kohdat anna aihetta puoleltani.

Kantelun 3) - 5) kohdat eivät anna aihetta enempiin lausumiin tai toimenpiteisiin puoleltani.

Nämä käsitykset saatan maa- ja metsätalousministeriön tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestä.

Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen

Vanhempi  
oikeuskanslerinsihteeri Jorma Snellman