

3.5.2010/993 KHO:2010:27

Ministeriön asetus - Oikeussuojakeino - Hallintopäätös - Valituskelpoisuus - Euroopan ihmisoikeussopimus - Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin - Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus - Tornionjoen kalastusalue - Lohenkalastus

Diaarinumero: 2201/1/08 ja 2264/1/08  
Antopäivä: 3.5.2010  
Taltio: 993

Ministeriön asetus oli julkaistu Suomen säädöskokoelmassa, ja se koski kalastusta Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen soveltamisalueeseen kuuluvalla Suomen puoleisella merialueella. Vaikka asetuksen maantieteellinen soveltamisala oli rajoitettu, asetuksella oli annettu säädösvallan alaan kuuluvia yleisiä säännöksiä kalastuksesta asetuksen soveltamisalueella. Kysymys ei ollut hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:ssä tarkoitettusta valituskelpoisesta hallintopäätöksestä.

Kun kuitenkin otettiin huomioon Suomen perustuslain 21 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva oikeuskäytäntö sekä X:n yhteisen vesialueen osakaskunnan, A:n ja B:n asema asetuksella säädettyjen kalastusta koskevien rajoitusten kohteena olevaan alueeseen ja alueella harjoitettuun kalastukseen nähden, heillä oli oltava mahdollisuus saada asetuksen soveltamisen lainmukaisuus kohdaltaan kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. X:n osakaskunnan, A:n ja B:n ministeriön asetukseen kohdistuvat valitukset tutkittiin.

Suomen perustuslaki 21 § 1 momentti ja 107 § Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla 1 kohta

Kort referat på svenska

Päätös, josta valitetaan

Maa- ja metsätalousministeriön asetus 16.6.2008 (Suomen säädöskokoelma 398/2008) kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 4 §:n muuttamisesta. Asetuksella on rajoitettu kalastusta muun muassa X:n osakaskunnan alueen käsittävällä, Tornionjoen kalastusalueen Suomen puoleista osaa olevalla merialueella.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. X:n osakaskunta ja A ovat valituksessaan vaatineet, että maa- ja metsätalousministeriön asetus kumotaan siltä osin kuin siinä on kielletty kaikki lohen ja taimenen kalastus koko X:n osakaskunnan merialueella sijaitsevalla vesialueella. Lisäksi osakaskunta ja A ovat vaatineet, että valtio velvoitetaan korvaamaan heidän yhteiset oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa

hallinto-oikeudessa lainmukaisine viivästyskorkeineen.

Osakaskunta ja A ovat viitanneet korkeimman hallinto-oikeuden 15.1.1999 antamaan päätökseen taltionumero 71, jolla jätettiin tutkimatta X:n kalastuskunnan valitus kalastusta Tornionjoen kalastusalueella koskevasta maa- ja metsätalousministeriön päätöksestä (496/1997) sekä eräisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ja esittäneet vaatimustensa tueksi muun ohella seuraavaa:

#### *Valituksen tutkiminen*

Valituksen tutkimisen kannalta on kysymys siitä, voidaanko vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan oikeutta rajoittaa ministeriön päätöksellä ilman, että päätöstä voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Arviointiin tulisi vaikuttaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valitusoikeuden puuttumisen seuraamuksista sekä sen, että ministeriön päätös rajoittaa omistajan mahdollisuutta käyttää omistusoikeuttaan. Jos päätöksestä ei voida valittaa, merkitsee se sitä, että ministeriö voi päättää myös sellaisista rajoituksista, joihin sillä ei ole lain mukaan oikeutta. Ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ettei kukaan ole velvollinen rikkomaan lakia voidakseen saattaa asetuksen lainmukaisuuden tuomioistuimen ratkaistavaksi.

#### *Sama rajoitus koko merialueella*

Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) 3 §:ssä säädetään, että maa- ja metsätalousministeriö voi rauhoittaa tietyn kalalajin taikka kieltää tai rajoittaa vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käyttöä, joko koko kalastusalueella tai sen määrättyssä osassa silloin, kun tämä on kysymyksessä olevan kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä.

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan yleissopimuksen 14 artiklan mukaista oikeutta saada nauttia yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ei ole rikottu ainoastaan silloin, kun valtio kohtelee eri tavalla samankaltaisessa asemassa olevia henkilöitä, vaan myös silloin, kun valtio laiminlyö kohdella eri tavalla oleellisesti eri asemassa olevia. Tämä tulisi ottaa huomioon harkittaessa kalastusrajoitusten alueellista ulottuvuutta. Laissakin tämä mahdollisuus on otettu huomioon, koska rajoitus voidaan kohdistaa koko kalastusalueen sijasta myös sen määrättyyn osaan. Nyt rajoitus on kohdistettu myös kalastusalueen sellaiseen osaan, jossa ei esiinny luonnonlohta.

X:n osakaskunnan vesialue ulottuu Kemijokisuuhun. Voimalaitosyhtiö on korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä velvoitettu istutuksiin. Ministeriön päätös estää korvauksena istutetun lohen kalastusta sillä perusteella, että rauhoitus on Tornionjoen luonnonlohikannan säilyttämisen kannalta välttämätön.

Kemijoen terminaalialue jakautuu Tornion puoleiseen ja Kemin puoleiseen osaan. Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (SopS 53-54/1971) solmimisen jälkeen Tornion puoleinen osa terminaalialueesta jäi komission määrättävissä olevaan alueeseen, kunnes

Ruotsin korkein oikeus totesi komission antamat rajoitukset laittomiksi. Varsinaiseksi terminaali-alueeksi jäi käytännössä Kemijoen puoleinen osa Kemijoen alajuoksusta. Tämä johtui pelkästään kuntarajan sijainnista jokisuistossa eikä istutuskalojen pyrkimyksestä nousta Kemijokeen pelkästään Kemijoen puoleista rantaa pitkin. Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen molemmat maat ovat antaneet kalastusta koskevia rajoituspäätöksiä muulla tavoin, Suomessa maa- ja metsätalousministeriön päätöksillä.

Aikaisemmin Kemijoen puoleisella terminaali-alueen merialueella kalastusta ei rajoitettu millään tavalla, koska alueella esiintyy käytännössä vain istutuskaloja, jotka on tarkoitettu pyydyttäväksi mahdollisimman suuressa määrin. Meressä oleva merialueen ja jokialueen raja merkitsee käytännössä sitä, että jokialueeksi katsotulla alueella kalastus on aikarajoituksista täysin vapaata sallituilla pyydyksillä, joita ovat verkot ja uistimet. Kemijoen puoleisella terminaali-alueella rajoituksia ei ole voimassa 10.6.2008 jälkeen.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on 11.6.1998 antanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle lausunnon, jonka mukaan lohien kalastuksen sallimiselle X:n osakaskunnan vesialueen sillä osalla, joka sijaitsee linjan Ajoksen lounaiskärki - Kiikkara - Härkäsaaren eteläkärki koillispuolella, ei ole biologisia esteitä. Tutkimuslaitoksen kanta perustui tutkimustuloksiin, joiden mukaan kyseiseltä alueelta saatu saalis koostui lähes kokonaisuudessaan Kemijokisuulle tehdyistä lohi-istutuksista, ja vain muutama merkkipalautus oli peräisin Tornionjokeen istutetuista lohista. Carlin-merkintöihin perustuvissa tutkimuksissa on riidattomasti osoitettu, että Tornionjoen luonnonlohta esiintyy meressä sitä enemmän, mitä kauempana ollaan Kemijoen rannasta.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tutkimuksessa Kemijoen alueelta saatiin istutuslohesta 27 merkkipalautusta, mutta muiden jokien lohesta ei yhtään. Seuraavasta, jokisuistosta hieman kauempana merellä olevasta koeruutualasta saatiin yksi havainto Tornionjoen luonnonlohesta, 55 havaintoa Kemijoen istutuslohesta ja yksi palautus Simojoen lohesta. Tämä ruutu kuvaa X:n osakaskunnan merialueen vesialuetta.

Ministeriö ei ole perustellut ratkaisujaan. Tutkimuksilla ei ole näytetty, että rajoitukset olisivat välttämättömiä koko kalastusalueella. Päinvastoin on näytetty, että rajoitukset eivät ole tarpeellisia Tornionjoen lohien suojelemiseksi Kemijoen jokialueella eivätkä Kemijoen edustan läheisyydessä olevalla merialueella. Kalastuksen rajoittaminen koko merialueella samalla tavalla on näin ollen lainvastaista.

#### *Rajoituksen välttämättömyysedellytys*

Kemijokisuulle palaavista lohista on 99 prosenttia istutuslohia ja loput niin sanottuja harhautujia, jotka eivät kuitenkaan voi lisääntyä voimalaitoksen rakentamisen vuoksi, koska voimalaitos estää lohien nousun.

Kalastusta ei voida rajoittaa kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:n nojalla niin, että rajoitus käsittää myös valituksessa tarkoitetun alueen, koska alueella ei esiinny luonnonvaraista lohikantaa. Istutuslohi ei ole uhanalainen kalalaji.

## *Kieltojen lievennykset*

Ammattikalastajat on saatettu keskenään eri asemaan. Kalastuslain 6 a §:ssä tarkoitettujen ammattikalastajien lisäksi on muita ammattikalastajia, joiden kalastusoikeutta on nyt rajoitettu. A on luokkaan 3 kuuluva ammattikalastaja, jonka oikeutta harjoittaa ammattiaan on rajoitettu asetuksella. Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetussa laissa ei ole normia, joka oikeuttaa asettamaan rajoituksia sillä perusteella, mihin ryhmään kalastaja kuuluu. Rajoitukset voivat koskea vain pyydysten käyttöä, eivät niiden käyttäjää.

## *Muut seikat*

Valtio ei ole yleensäkin perustellut ratkaisujaan, koska ne ovat useimmiten poliittisia, vaikka laissa tässäkin tapauksessa on harkintavallan rajaksi määrätty kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätön toimenpide. Toimenpiteen välttämättömyys tulee arvioitavaksi edellä viitattujen tutkimustulosten perusteella. Toisaalta välttämättömyyshedellytystä voidaan arvioida myös sillä perusteella, että merialueella Ruotsissa kalastusta ei ole rajoitettu luonnonlohikannan turvaamiseksi yhtä laajasti kuin Suomessa. Tavoitteena rajajokisopimuksessa oli kohdistaa ja jakaa oikeudet ja velvollisuudet tasapuolisesti. Tornionjoen luonnonlohen päänousu- ja ylänousoalue on Ruotsin puolella.

Ministeriön päätös estää myös yksityisiä vesialueen ja lohenkalastuspaikkojen omistajia tai haltijoita nauttimasta omistuksiaan. Ruotsissa omistajat on rinnastettu ammattikalastajiin, mutta Suomessa omistaja ei saa nauttia omistuksestaan, ja ammattikalastajat on jaettu eri luokkiin.

## *Yhteenveto*

Tornionjoessa lohenkalastus on sallittu kaikille lukuun ottamatta viikkorajoituksia. Samanaikaisesti X:n osakaskunnan oikeutta nauttia omistuksesta on rajoitettu niin, että korvaukseksi istutetun lohen pyynti on pääosin kielletty. Vain Kemijokeen leimautettu istutuslohi nousee alueen kautta Kemijoen jokialueelle ja patoaltaaseen, jossa kalastus on koko ajan sallittua.

Asiassa on kysymys siitä, onko lohen- ja taimenenkalastuksen kieltäminen osakaskunnan alueella myös siellä, missä on vain istutuslohti, lain edellyttämä välttämätön toimenpide siellä esiintymättömän luonnonlohikannan suojelemiseksi. On tärkeää, että tämä kysymys voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Asialla on merkitystä, koska päätös estää myös korvauksena istutetun lohen pyytämisen.

2. B on valituksessaan vaatinut, että maa- ja metsätalousministeriön asetus kumotaan siltä osin kuin siinä on kielletty kaikki lohen ja taimenen kalastus koko Perämeressä Y:n kalastuspaikan vesialueella Torniossa. Lisäksi B on vaatinut, että valtio velvoitetaan korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainmukaisine viivästyskorkeineen.

Vaatimustensa tueksi B on viitannut X:n osakaskunnan valituksen perusteisiin ja lisäksi

esittänyt muun ohella, että hän omistaa neljäsosan Y:n lohenkalastuksesta. Ministeriön asetus mitätöi hänen oikeutensa nauttia omistusoikeudestaan edes rajoitetusti, koska hän muiden tulojensa vuoksi ei enää ole kalastuslaissa tarkoitettu ammattikalastaja.

*Maa- ja metsätalousministeriö* on esittänyt valitusten johdosta antamassaan lausunnossa muun ohella seuraavaa:

#### *Valituksen kohteena olevan säädöksen tausta*

Suomen ja Ruotsin välisessä rajajokisopimuksen liitteenä B olevaa kalastussääntöä muutettiin vuosina 1978 ja 1987. Ruotsin korkeimman oikeuden todettua, että muutoksia ei ollut saatettu voimaan valtiosääntöoikeudellisesti pätevällä tavalla, liitteen B asianomaisten määräysten soveltaminen keskeytettiin tätä koskevalla sopimuksella (SopS 35/1997) ja sovittiin, että molempien maiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät yhteistyötä kansallisten määräysten antamisessa. Sovellettavaksi tuli rajajokisopimuksen 1 luvun 8 artikla, jonka mukaan kummassakin valtiossa on sovellettava siellä voimassa olevaa oikeutta, jos sopimuksessa ei ole asiasta erityisiä määräyksiä.

Suomessa kalastusta Tornionjoen kalastusalueella on sittemmin säännelty tätä koskevalla lailla (494/1997) ja sen nojalla annetulla maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä (319/1998). Päätöstä on muutettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla 416/2000, 341/2001, 369/2002 ja 398/2008. Niiltä osin, kuin asiasta ei ole säädetty edellä mainituissa säädöksissä, Tornionjoen kalastusalueella sovelletaan kalastuslakia ja kalastusasetusta.

Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi rauhoittaa tietyn kalalajin taikka kieltää tai rajoittaa vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käyttöä kalastusalueella tai sen määrättyssä osassa, kun tämä on kulloinkin kysymyksessä olevan kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä. Tämä ministeriön valtuus antaa säännöksiä on samansisältöinen kuin rajajokikomissiolla aikaisemmin oli kalastussäännön nojalla. Maa- ja metsätalousministeriö on käyttänyt valtuutta antaessaan edellä mainitun päätöksen kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella. Päätösten taustalla on Tornionjoen lohikannan suojelu ja luonnonlohien kudulle pääsyn turvaaminen. Tornionjoen kalastusalueen merialueella, johon kuuluu jokisuu, on lohi ja taimen pääsääntöisesti rauhoitettu ja kiinteiden pyydysten käyttöä on rajoitettu. Kyseiset pyydykset ovat erittäin tehokkaita eivätkä ne olennaisesti valikoi saalista.

Uuden rajajokisopimuksen kalastusasioita koskevat sopimusneuvottelut aloitettiin vuonna 2000 ja uusi sopimus allekirjoitettiin vuoden 2004 joulukuussa. Sopimus ei kuitenkaan ollut poliittisesti hyväksyttävissä kalastusta koskevien määräystensä osalta, ja valtioneuvosto asetti 7.6.2007 valtuuskunnan saattamaan kalastussääntöä koskevat neuvottelut loppuun. Neuvottelujen aikana Ruotsi totesi, että se ryhtyisi rajajokisopimuksen 10 luvun 6 artiklan nojalla toimiin sopimuksen sanomiseksi irti, ellei neuvotteluissa päästä yhteisymmärrykseen merialueen kalastuksen järjestelyistä. Yhteisymmärrys rajajokisopimukseen kuuluvan merialueen osalta saavutettiin 14.5.2008. Yhteisymmärrys kirjattiin erilliseen kokouspöytäkirjaan. Yhteisymmärryksen osana oli, että muutokset kansallisiin säädöksiin tehdään jo samaksi kesäksi. Tämän johdosta maa- ja metsätalousministeriö valmisteli

valituksen kohteena olevan säädöksen.

Asetuksessa 398/2008 on toistettu alkuperäisen ministeriön päätöksen (319/1998) 4 §:n mukainen pääsääntö, jonka mukaan Tornionjoen kalastusalueen merialueella kaikki lohen ja taimenen kalastus on kielletty. Ministeriön asetuksella 369/2002 lohen ja taimenen kalastus on tietyin rajoituksin sallittu kalastuslain 6 a §:ssä tarkoitetuille ammattikalastajille.

Asetuksella 398/2008 toteutettu keskeinen muutos suhteessa aikaisempaan sääntelyyn on lohenkalastuksen aloituksen varhentaminen kuudella päivällä. Rajoitettu lohenkalastus saa Tornionjoen merialueella alkaa 27.6., mutta vain kahdella kiinteällä pyydyksellä ammattikalastajaa kohden. Aikaisemmin lohenkalastus saatiin jokisuun Suomen puoleisella alueella aloittaa vasta 3.7., tosin rajoittamattomalla määrällä kiinteitä pyydyksiä. Keskeisenä muutoksena aikaisempaan nähden on myös sallitun pyydysmäärän porrastaminen samalla tavalla kuin lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (190/2008) on tehty.

#### *Valituksen kohteena olevan asetuksen valituskelpoisuus*

Yleisenä oikeudellisena periaatteena on pidetty, että lainsäädäntövallan alaan kuuluviin säädöksiin ei voi hakea muutosta, jollei kysymyksessä oleva normi sisältönsä ja oikeusvaikutustensa vuoksi rinnastu valituskelpoiseen hallintopäätökseen. Valittajat tai vastaavissa olosuhteissa toimivat ovat aikaisemminkin valittaneet ministeriön antamista kalastusta rajoittavista normipäätöksistä. Postin ja Rahkon tapauksessa Suomi on 24.9.2002 saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta langettavan tuomion, koska ammattikalastajina toimineilla valittajilla ei ollut mahdollisuutta saattaa valtiolta vuokraamiinsa lohenkalastuspaikkoihin kohdistuneita rajoituksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa edellytetyin tavoin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi Suomi on tapauksessa A ja muut myöntänyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaisen oikeussuojakeinin puutteen ja maksanut valittajille korvauksia.

Tapauksessa Alatulkkila ja muut ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei Suomi ollut rikkonut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa tuomioistuimeen pääsyä koskevan vaatimuksen osalta. Tuossa tapauksessa korkeimmalta hallinto-oikeudelta haettiin purkua suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission päätökseen, joka sisälsi pitkälti samankaltaisia kalastusrajoituksia kuin sittemmin annettu ministeriön päätös 319/1998. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyt purkihakemukset poikkeuksellisesti riittivät takaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Ratkaisevaa oli, että korkein hallinto-oikeus oli perustellut päätöksensä kaikkien hakemuksessa esitettyjen purkuperusteiden osalta.

Asetus 398/2008 on sisällöltään samankaltainen kuin tapauksessa Alatulkkila tutkittu rajajokikomission päätös. Asetuksen soveltamisalue ja kohdejoukko on sama ja siten sekä maantieteellisesti että henkilöllisesti varsin tarkkaan rajattu. Tämän vuoksi ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen asetuksen voidaan nähdä vaikuttavan valittajien oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin siten, että heitä voitaisiin pitää asianosaisina asiassa.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kun vielä otetaan huomioon, että asiassa on kysymys valittajien perustuslaillisesta oikeudesta harjoittaa elinkeinoaan ja omaisuuden suojasta, hallintolainkäyttölain 5 ja 6 §:n voitaisiin nähdä tulevan sovellettaviksi.

Vaikka valituksenalainen päätös on normipäätös, ihmisoikeus- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa sitä, että se rinnastetaan valituskelpoiseen hallintopäätökseen. Kalastusrajoitusten toteuttaminen normipäätöksen keinoin Tornionjoen merialueella johtuu pitkälti siitä, että alue on monessa suhteessa erityislaatuinen. Kyse on Itämeren tärkeimmän lohijoen edustalla olevasta alueesta, johon luonnonlohjet kerääntyvät ennen kuin nousevat jokeen. Sen turvaaminen, että lohjet pääsevät alueen läpi, on niiden joessa tapahtuvan lisääntymisen kannalta välttämätöntä. Alue sijaitsee kahden valtion rajan molemmilla puolilla, minkä vuoksi on tärkeää, että valtiot yhdessä sopivat lohjen suojelemiseksi välttämättömistä rajoituksista valtiosopimuksen keinoin. Vaikka alue on suppea ja kalastajien määrä rajallinen, on ollut tarpeen antaa normipäätös, joka on yleispätevä ja soveltuu kaikkiin nykyisiin ja mahdollisiin uusiin kalastajiin. Kalastajakohtainen hallintopäätös ei tällaisessa tilanteessa olisi säätelykeinona mahdollinen.

Maa- ja metsätalousministeriö on katsonut, että asetuksesta tehdyt valitukset tulisi tutkia.

#### *Sama rajoitus koko merialueella*

Luonnonlohia on Kemijoen edustan merialueilla nykyisin suurempi määrä ja osuus kuin 1990-luvulla. Valittajat ovat viitanneet Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen 11.6.1998 antamaan lausuntoon, joka kuitenkin perustuu tilanteeseen ennen Tornionjoen luonnonlohikannan elpymistä.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen keräämien tietojen perusteella luonnonlohien määrät ovat lisääntyneet merkittävästi ja luonnonlohia esiintyy merkittävässä määrin kaikilla merialueilla, myös Kemijoen terminaalialueella ja Tornionjoen rajajokisopimuksen kattamalla koko merialueella. Tämän vuoksi lohjenkalastuksen alkamista on valtioneuvoston asetuksella 190/2008 myöhennetty myös Kemijoen terminaalialueella alkavaksi kesäkuun 11. päivä, kun lohjenkalastusta aikaisemmin ei tällä alueella rajoitettu lainkaan.

Olemassa olevien tietojen perusteella on lähdettävä siitä, että X:n osakaskunnan vesialueella ja Y:n kalastuspaikalla esiintyy nykyään merkittävässä määrin suojelun tarpeessa olevaa luonnonlohta. Kyseisiä alueita ei siten voida kohdella muista merialueista poiketen siten, että niissä ei sovellettaisi lohjen ja taimenen kalastusrajoituksia sillä perusteella, että niissä ei esiinny luonnonlohta. Näin ollen asetus 398/2008 on annettu kaikkia Tornionjoen kalastusalueen merialueen kalastajia yhtäläisesti koskevaksi. Valittajat eivät ole esittäneet näyttöä siitä, että valitusta koskevilla alueilla esiintyy pelkästään istutettua lohta. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen 1990-luvun puolivälin tilanteessa annettu lausunto ei ole nykytilannetta kuvaava perusteltu näyttö.

Asetus 398/2008 perustuu Ruotsin kanssa 14.5.2008 tehtyyn pöytäkirjaan, eikä pöytäkirjaan

sisälly mahdollisuutta kohdella tiettyä sopimusalueeseen kuuluvaa merialueen osaa muista merialueista poiketen. Lisäksi asetuksen säännökset perustuvat valtaosaltaan tehtyyn pöytäkirjaan, mikä on tuotu esille asetuksen esittelymuistiossa. Valittajien väitteistä poiketen asetus on perusteltu esittelymuistiossa.

### *Rajoituksen välttämättömyysedellytys*

Edellä olevan perusteella maa- ja metsätalousministeriö on rajoittanut lohen ja taimenen kalastusta yhdenmukaisesti koko Tornionjoen kalastusalueella, myös X:n osakaskunnan vesialueella ja Y:n kalastuspaikoilla.

Valittajien näkemys, jonka mukaan heidän tarkoittamillaan alueilla esiintyy pelkästään istutettua lohta, perustuu vuonna 1998 vallinnutta tilannetta koskevaan Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen lausuntoon. Tilanne on sittemmin olennaisesti muuttunut. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen nykyisin vallitsevasta tilanteesta antamat tiedot osoittavat luonnonlohien määrän ja esiintymisen laajentuneen kaikilla merialueilla, myös Kemijoen edustalla.

Kalastuksen rajoittaminen Tornionjoen kalastusalueella on luonnonlohikannan säilyttämisen takia perusteltua ja välttämätöntä. Tämä käy välillisesti ilmi Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen 10.6.2008 päivätyistä, asetusluonnosta koskevasta lausunnosta. Luonnoksen mukaan rajoituksia olisi lievennetty enemmän kuin sittemmin tehtiin. Lausunnossaan Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos näki ehdotusten lisäävän kalastuspainetta, mutta totesi esityksen olevan sinänsä linjassa muun Pohjanlahden lohenkalastuksen säätelyn kanssa.

Lohikannan suojelun tarpeellisuutta on tarkasteltava pitkäköllä aikavälillä. Tutkimusten mukaan Tornionjoen lohikannan tila on vahvistunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tämä johtuu osaksi meri- ja rannikkokalastuksen rajoituksista. Luonnonlohikannan parempi tila näkyy suurempana poikastuotantona joessa ja merivaellukselle lähteneiden vaelluspoikasten määrinä. Kalastusrajoitusten avulla on kyetty vahvistamaan Tornionjoen luonnonlohikantaa, sillä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuoreimpien tutkimustulosten mukaan kesällä 2008 lohen vaelluspoikasia lähti merelle noin 1,2 miljoonaa yksilöä. Myös kesällä 2009 havaitut jokipoikasten tiheydet olivat ennätysellisiä.

Tällä hetkellä ongelmana ovat kuitenkin lohien suuri luontainen kuolleisuus merivaelluksen alkuvaiheen aikana, vaikka se viimeisten arvioiden mukaan onkin vähentynyt. Lohen alkuvaelluksen kuolleisuuden syistä ei ole vielä tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa tietoa, mutta asiantuntijoiden arvioiden mukaan syitä voivat olla Itämeren heikentynyt tila ja siitä johtuvat häiriöt ravintoketjussa sekä hylkeet ja muut saalistajat. Vaikka lohikanta voi ainakin poikastuotannon näkökulmasta tarkasteltuna varsin hyvin, on muun muassa kansainvälinen merentutkimusneuvosto (ICES) vuodelle 2009 antamassaan suosituksessa Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden lohikannoista suositellut lohisaaliin pitämistä vuoden 2008 tasolla.

### *Kieltojen lievennykset*

Rajajokisopimuksen 8 artiklan mukaan kansallinen kalastuslaki tulee sovellettavaksi siltä osin kuin rajajokisopimus ei sisällä kalastusta koskevia määräyksiä. Kalastuslain ja -asetuksen mukaan vain ryhmään 1 ja 2 kuuluvat ammattikalastajat ovat Tornionjoen kalastusalueen yleisvesillä oikeutettuja käyttämään muun muassa lohenkalastuksessa soveltuvaa isorysää. Kylänvesillä kalastuslain 12 §:n 1 momentti ja 116 §:n 1 momentti muodostavat lähtökohdan kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) 3 §:lle ja sen sisältämälle valtuutukselle asetuksenantoon. Pykälän mukaan ”maa- ja metsätalousministeriö voi rauhoittaa tietyn kalalajin taikka kieltää tai rajoittaa vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käyttöä, joko koko kalastusalueella tai sen määrättyssä osassa silloin kun tämä on kysymyksessä olevan kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä”. Tässä tapauksessa kysymyksessä on vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käytön rajoittaminen siten, että käyttöoikeus on kalastuslain mukaisesti vain 1 ja 2 luokan ammattikalastajilla. Lisäksi kalastuslain 37 §:n 3 momentti sisältää mahdollisuuden ministeriön antamaan asetukseen, tässä tapauksessa luonnonlohikantojen säilyttämiseksi.

Tornionjoen edustan merialue on luonnonlohen kutuvaelluksen ja jokeen nousun kannalta erityisen herkkää aluetta, jossa kalat voivat viipyä jonkin aikaa ja näin tehdessään joutua tehokkaan pyynnin kohteeksi. Näissä oloissa on tarpeen varmistaa, että lohen pyynti tehokkailla isorysillä (kiinteillä pyydyksillä) on rajoitettua ja että sitä harjoitetaan niiden toimesta, jotka saavat kalastuksesta toimeentulonsa.

Oikeusministeriön lohenkalastuksen rajoituksia Pohjanlahdella ja Simojoessa koskevaa valtioneuvoston asetusta (190/2008) valmisteltaessa antaman lausunnon mukaan ”Luonnonlohikantojen monimuotoisuuden ja säilymisen turvaaminen on kansallisesti ja kansainvälisesti tunnustettu tavoite, jonka saavuttamiseksi kalakantojen hyödyntämistä on katsottu voitavan rajoittaa. Rajoitusten on kuitenkin palveltava kyseisen tavoitteen saavuttamista eivätkä ne saa olla ankarampia kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitukset eivät saa myöskään muodostua syrjiviksi. Rajoitusten eriyttäminen kohderyhmittäin ja alueittain on kuitenkin mahdollista, mikäli ratkaisuille on objektiiviset perustelut. Tässä suhteessa painoarvoa voidaan antaa esimerkiksi kalastuksen merkitykselle ammatinharjoittamisen kannalta. Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista asetusehdotuksissa esitettyjen rajoitusten sisältöön.”

Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen 24.1.2003 mukaan A on vuodesta 2003 alkaen kuulunut kalastuslain 6 a §:n mukaisessa ammattikalastajien luokituksessa ryhmään 3. A on kuitenkin yhdessä C:n kanssa ilmoittanut lohisaaliinsa samasta kalastusyhtymästä. C kuuluu ammattikalastajien luokituksessa ryhmään 2 ja on oikeutettu isorysien käyttöön. Samaan ruokakuntaan kuuluvat voivat ilmoittaa saaliinsa yhteisesti. Vuoden 2008 kalastuksesta A ja C ilmoittivat merkittävän lohisaaliin. A on siten käytännössä voinut harjoittaa kalastustaan asetuksen 398/2008 mukaisesti, eikä hänen kalastusmahdollisuutensa näytä näin ollen tulleen rajoitetuksi.

B kuuluu ammattikalastajien luokituksessa ryhmään 3. B:n vaimo on Lapin työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksellä 30.6.2008 luokiteltu ryhmään 2. B:t ovat ilmoittaneet lohisaaliinsa yhteisellä ruokakunnan ilmoituksella. Vuonna 2008 he ilmoittivat merkittävän lohisaaliin. B on siten käytännössä voinut harjoittaa kalastustaan asetuksen 398/2008 antamien mahdollisuuksien mukaisesti. Hänen kalastusmahdollisuutensa ei siten käytännössä näytä tulleen rajoitetuksi.

## *Muut seikat*

Asetuksen 398/2008 perusteena oli Ruotsin kanssa kalastuksen järjestelyistä merialueella saavutettu väliaikainen yhteisymmärrys, jonka mukaan kumpikin valtio voi antaa säännöksiä lohenkalastuksen alkamisen päivämäärästä aikavälillä 19.-29.6. Suomi on sen mukaisesti soveltanut myöhempää lohen ja taimenen kalastuksen alkamispäivää kuin Ruotsi. Neuvottelut uuden rajajokisopimuksen kalastussäännöstä Ruotsin kanssa ovat kesken. Maiden näkemykset lohikannan tilasta ja kannan turvaamiseksi tarvittavasta säätelystä poikkeavat toisistaan, minkä vuoksi päädyttiin väliaikaiseen maakohtaiseen rajoitusmarginaaliin.

Oikeus lohen ja taimenen kalastukseen kuuluu Suomen valtiolle (regaalioikeus). Tästä muodostavat merialueella poikkeuksen vain Laivaniemen tynnyrikunta ja Z:n lohipyntäjäyhtiö. Vaikka A ja B ovat kalastaneet lohta ja ilmoittaneet lohisaalista, tämä ei anna heille regaalioikeudesta riippumatonta lohen kalastusoikeutta. Kysymys on siitä, että he ovat kalastaneet omistamallaan vesialueilla vallitsevien säännösten nojalla. Maa- ja metsätalousministeriön tiedossa ei ole, että valittajien hallinnassa valituksenalaisilla vesialueilla olisi lohenkalastuspaikkoja, jossa lohen ja taimenen kalastusoikeus olisi valtion regaalioikeudesta poiketen kalastuspaikan haltijalla. Valittajien näkemys heille kuuluvasta lohen kalastusoikeudesta ei ole tuomioistuimessa tai muutoin virallisesti vahvistettu.

Asetusta 398/2008 annettaessa sen sisältämät rajoitukset olivat välttämättömiä luonnonlohikantojen suojelemiseksi, ne olivat oikeasuhtaisia eivätkä asettaneet ketään eriarvoiseen asemaan. Jos valitus tutkitaan, se tulee edellä olevan perusteella hylättyä.

*Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos* on esittänyt valitusten johdosta antamassaan lausunnossa muun ohella seuraavaa:

Luonnonlohien osuus vaihtelee vuosittain Kemijoen edustalla ja nykyisin osuus on suurempi kuin 1990-luvulla. Luonnonlohikantojen voimistumisen vuoksi eri alkuperää olevien lohien runsaussuhteiden muutos on samansuuntainen muuallakin Itämerellä. Tutkimuslaitos on koonnut ajantasaisimmat tutkimustiedot eri alkuperää olevien lohien esiintymisestä Kemi-Tornion merialueella maa- ja metsätalousministeriölle 4.2.2008 antamaansa lausuntoon. Lausunnossa on todettu muun muassa seuraavaa:

”Tutkimuslaitoksella on Kemijoen edustan merialueelta laajimmat suomenäyteaineistot vuosilta 2002-2003. Aineistot osoittavat, että Kemijoen edustan terminaali-alueella esiintyy ajoittain runsaasti luonnonlohta, joka voi muodostaa yli puolet läntisen alueen lohisaaliista useiden viikkojen ajan keskeisellä pyyntikaudella. Terminaali-alueen läntisessä osassa luonnonlohia oli vuonna 2002 saaliissa keskimäärin 47 ja vuonna 2003 keskimäärin 66 prosenttia. Luonnonlohen osuus pienenee alueen länsiosasta Kemijokea kohti, mutta käytettävissä olevien aineistojen perusteella eri alkuperää olevien lohien osuuksia ei tunneta tarkkaan alueen sisällä.”

Tutkimuksissa ei ole havaittu luonnonlohien osuuksien poikkeavan selvärajaisesti toisistaan Kemin edustalla Tornion ja Kemin merialueilla samalla etäisyydellä Kemijokea. Tästä syystä lähimpien kilometrien etäisyydellä Kemijokisuuta ei ole biologisia perusteita säädellä

lohenkalastusta eri tavoin kuntarajasta riippuen. Tutkimuslaitos on 2.7.2002 antanut maa- ja metsätalousministeriölle Tornionjokisuun sopimusalueen määrittelyä koskevan lausunnon, jossa on todettu muun muassa seuraavaa:

”Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos näkee edelleen, että Kemijoen terminaalialueen luoteisrajaa voidaan siirtää Tornion kaupungin puolelle. Koska kaikkialta Kemijoen suusta saadaan alkukesällä saaliiksi myös muista joista peräisin olevia lohia mukaan lukien Tornionjoen ja Simojoen luonnonlohet, terminaalikalastusalueen pinta-alan kasvattaminen lisäksi luonnonloheen kohdistuvaa kalastuskuolevuutta. Tämän takia, mikäli terminaalialueen luoteisrajaa päätetään siirtää Tornion kaupungin suuntaan, tutkimuslaitoksen mielestä osa Kemijoen suun nykyisen terminaalialueen lounaisrajan tuntumassa sijaitsevista apajapaikoista tulisi poistaa alueesta.”

*X:n osakaskunta, A ja B* ovat antaneet lausuntojen johdosta yhteisen vastaselityksen, jossa he ovat esittäneet muun ohella seuraavaa:

Terminaalialueet on vuoden 1994 asetuksessa jätetty rajoitusten ulkopuolelle, koska voimayhtiöt on velvoitettu kalanistutuksiin asianomaisissa, voimalaitostarkoituksiin valjastetuissa joissa. Biologisesti on tarpeen, että istutuslohta pyydetään mahdollisimman paljon. Lisäksi istutuslohi on tarkoitettu korvaukseksi luonnonlohikannan tuhoutumisesta valjastetuissa joissa.

Maa- ja metsätalousministeriön valituksenalainen asetus koskee aluetta, joka on Kemijokisuussa Tornion kaupungin puoleisella osalla. Valtioneuvoston asetuksella 190/2008 on ensimmäisen kerran rajoitettu Kemin puoleisen terminaalialueen lohenkalastusta siten, että lohta voidaan kalastaa rajoituksetta kesäkuun 11 päivästä alkaen. Tornion puoleisella merialueella lohenkalastus voi alkaa 27.6.2008, mutta vain kahdella kiinteällä pyydyksellä ammattikalastajaa kohden. Näin ollen lohenkalastusta rajoitetaan eri tavalla Kemijoen terminaalialueen eri osissa. Kysymys on siitä, voidaanko samankaltaisessa asemassa olevia alueita ja kalastusoikeuden omistajia kohdella eri tavalla pelkästään sen vuoksi, että kuntaraja sijaitsee Kemijoen alajuoksulla.

*X:n osakaskunnan* alue sijaitsee nimenomaan Kemijokisuun Tornion puoleisella alueella suhteellisen kaukana varsinaisesta Tornionjoesta. Tornionjoen kalastusalue käsittää varsinaisesti Tornionjoen alueen, mutta rajajokisopimuksessa määrätyn merialueen uloin raja ulottuu kuitenkin Kemin ja Tornion väliseen kuntarajaan Kemijoen laskuhaarassa.

Ruotsin kanssa 14.5.2008 tehty pöytäkirja ei luo perustetta laista poikkeamiselle. Ministeriön määräykset eivät ole perusteltuja, jos samalla jokialueella, kuntarajan eri puolilla, on voimassa erilaiset rajoitukset ilman biologisia tai muita asiallisia perusteita. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen lausunnosta ilmenee selvästi, että perusteita säädellä lohenkalastusta eri tavalla kuntarajan eri puolilla ei ole.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on esittänyt, että *X:n osakaskunnan* hallitsemalle merialueelle vahvistettaisiin terminaalialue siirtämällä terminaalialueen luoteisrajaa Tornion kaupungin puolelle. Tämä merkitsisi sitä, että Kemijoen terminaalialue olisi Kemin puolella

aikaisempaa pienempi, mutta terminaali-alue käsittäisi lähinnä vain varsinaisen Kemijokisuun alueen kuntarajasta riippumatta eli juuri sen alueen, jolla luonnonlohta esiintyy vain poikkeuksellisesti. Terminaali-alueella olisi käytännössä Kemijokeen leimattuja istutuslohia, joiden pyytäminen ei vaaranna Tornionjokeen leimautuneita luonnonlohia.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen lausunto edustaa kalatalouden osalta korkeinta tutkimustasoa Suomessa. Ministeriön asetusta annettaessa asiantuntijalausunnot on sivuutettu. Asetus perustuu kalastuksen järjestämistä koskeviin kalastuspoliittisiin seikkoihin. Rajoitukset Kemijokisuussa ovat samat kuin Tornionjoen koko merialueella, vaikka Kemijokisuuhun on aikanaan perustettu terminaali-alue istutuskalojen pyytämisen turvaamiseksi.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuoreimpien tutkimustulosten mukaan kesällä 2008 lohen vaelluspoikasia lähti merelle noin 1,2 miljoonaa yksilöä. Tämä osoittaa, että luonnonlohen lisääntyminen Tornionjoessa on runsasta. Tornionjoen luonnonlohien poikastuotanto on jo vuosia sitten saavuttanut biologiset rajansa. Ministeriön lausunnon mukaisesti ongelmana onkin suuri luontainen kuolleisuus merivaelluksen alkuvaiheen aikana. Kalastusta rajoittamalla tähän kuolleisuuteen ei voida vaikuttaa, koska lohen alkuvaelluksen aikana niitä ei pyydetä.

Lohisaaliit ovat nykyisin runsaita. Ministeriö ei ole osoittanut, että lohenkalastuksen kieltäminen asetuksessa säädetyllä tavalla Kemijokisuun aikanaan vahvistetulla terminaali-alueella olisi kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä. Rannikon tuntumassa olisi päinvastoin välttämätöntä pyydystää istutuslohet.

Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:ssä ei ole valtuutusta, jonka perusteella kalastukseen oikeutettua voitaisiin kohdella ammattinsa perusteella syrjivästi.

A ja B ovat ilmoittaneet olevansa myös Z:n lohivatoyhtymän osakkaita. B on Kaakamon kylän taloon 39 vuonna 1801 omistusoikeuden kalastuksineen ja kalavesineen saaneen henkilön perillinen äitinsä kautta. Y:n kalastus kuuluu valittajien mukaan neljälle tilalle, joista B ja A edustavat kumpikin yhtä. Herakarin osalta on kalastukselle aiheutetusta vahingosta vuonna 1978 tehty voimalaitosyhtiön kanssa korvaussopimus. A on vielä lausunut vuokranneensa Laivaniemen osakaskuntaan Kemijokisuulla kuuluvan lohenkalastusoikeuden. Tältä osin vastaselityksen liitteenä on vuonna 1945 tehty vuokrasopimus, jolla Alaraumon kylän kahden tilan omistajat ovat vuokranneet tiloihinsa kuuluvaksi lausutun lohenkalastusoikeuden Herakarin saaren kalavesialueella D:lle ja E:n perikunnalle.

Ruotsissa Tornionjoen kalastuksen aikarajoitukset ovat Suomea lievemmat, kuten ministeriön lausunnosta ilmenee. Suomessa asetetut aikarajoitukset eivät siten voi olla välttämättömiä lohen suojelemiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus ottaa asian tutkittavaksi valitusasiana. Valitukset hylätään.

2. X:n osakaskunnan, A:n ja B:n oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset hylätään.

Perustelut

### *1. Valitusten tutkiminen ja pääasia*

#### *1.1 Sovelletut oikeusohjeet*

##### *1.1.1 Suomen perustuslaki*

Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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.

Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

##### *1.1.2 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen tulkinta*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu Suomessa voimaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä annetulla lailla (438/1990), joka on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *Posti ja Rahko v. Suomi* (EIT 24.9.2002) todennut muun ohella seuraavaa: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei taannut pääsyä tuomioistuimeen, joka voisi kumota lainsäätäjän antaman lain tai olla noudattamatta sitä. Euroopan ihmisoikeussopimus tarkoitti turvata käytännöllisiä ja tehokkaita oikeuksia teoreettisten ja näennäisten oikeuksien vastakohtana. Jos asetus, päätös tai muu toimenpide, vaikka sitä ei ole osoitettu muodollisesti kenellekään määrätyle luonnolliselle henkilölle tai

oikeushenkilölle, pääosin vaikutti sellaisen henkilön tai samanlaisessa asemassa olevan henkilöryhmän yksityisluontoisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joko tiettyjen heille ominaisten piirteiden tai heidät kaikista muista henkilöistä erottavan tosiasiallisen tilanteen johdosta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta saattoi edellyttää, että päätöksen tai toimenpiteen asiasisältö voitiin riitauttaa asianomaisen henkilön toimesta kyseisen kohdan vaatimukset täyttävässä tuomioistuimessa.

Kyseisessä ratkaisussaan ihmisoikeustuomioistuin arvioi, että lohienkalastusta koskeva rajoitus vaikutti kahden kalastajan oikeuteen siten, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu tuomioistuimeen pääsyn osalta.

### *1.1.3 Hallintolainkäyttölaki*

Hallintolainkäyttölain 4 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään.

Hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

### *1.1.4 Kalastusta koskeva sääntely*

#### *1.1.4.1 Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus (SopS 53-54/1971)*

Vuoden 1971 rajajokisopimusta sovelletaan siinä määritellyissä rajajoissa. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on Suomessa saatettu voimaan lailla 902/1971 (SopS 53/1971). Sopimus on saatettu voimaan asetuksella 903/1971 (SopS 54/1971).

Sopimuksessa on määräyksiä vesistöön rakentamisesta, säännöstelystä ja pilaamisen ehkäisystä sekä kalastuksesta sopimuksen tarkoittamalla vesialueella eli Tornionjoen kalastusalueella.

Sopimuksen 1 luvun 3 artiklan mukaan sopimuksen tarkoittamia vesialueita on sopimuksessa tarkemmin osoitetuin perustein käytettävä siten, että kumpikin maa saa käyttää hyväkseen rajavesistöistä saatavaa hyötyä ja että rajaseudun etuja parhaiten edistetään. Luonnonsuojeluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Kalakannan säilyttämisestä ja vesistön pilaantumisen ehkäisemisestä on pidettävä huolta mahdollisimman suurella määrällä.

Sopimuksen 1 luvun 8 artiklan mukaan, mikäli sopimuksessa ei ole erityisiä määräyksiä, on kummassakin valtiossa sovellettava siellä voimassa olevaa oikeutta.

Sopimuksen 5 luvun 1 artiklan mukaan sopimuksen mukaiseen kalastusalueeseen kuuluu alue, jonka muodostavat rajajoet sivuhaaroinen ja lasku-uomineen, sekä Suomen ja Ruotsin puoleisissa Alatornion kunnissa leveysasteen 65°35'P pohjoispuolella oleva Pohjanlahden osa

(Tornionjoen kalastusalue).

Rajajokisopimukseen liittyy kalastussääntö (liite B). Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio antoi sanotun kalastussäännön nojalla muun muassa lohen ja taimenen kalastuksen kiellon käsittäviä, kalastusta Tornionjoen kalastusalueella rajoittavia määräyksiä.

Vuoden 1971 rajajokisopimuksen liitettä B on muutettu 29.12.1978 (3/1979) ja 16.7.1987 (43/1987). Liitteen B eräiden määräysten soveltaminen keskeytettiin toistaiseksi molempien valtioiden sopimuksella vuonna 1997 Ruotsin korkeimman oikeuden todettua, ettei kalastussäännön muutoksia ollut saatettu voimaan Ruotsin valtiosäännön mukaisesti. Sen sijaan Tornionjoen kalastusalueella sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Valtioiden kesken sovittiin, että maiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät yhteistyötä kansallisten määräysten antamisessa.

#### *1.1.4.2 Kansallinen kalastuslainsäädäntö*

Kalastuslain (286/1982) 5 §:n mukaan oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä kuuluu vesialueen omistajalle, jollei tätä oikeutta ole luovutettu toiselle tai jollei mainitussa laissa muuta säädetä.

Kiinteistöjen yhteisen alueen ja yhteisen erityisen etuuden käytöstä on *yhteisaluelain* (758/1989) 1 §:n 1 momentin mukaan voimassa, mitä yhteisaluelaissa säädetään. Yhteisaluelain 3 §:n 1 momentin mukaan yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakkaita ovat osakaskiinteistöjen omistajat. Osakkaat muodostavat osakaskunnan, joka yhteisellä vesialueella toimii myös kalastuslaissa tarkoitettuna osakaskuntana.

Valtion yksityiset kalastukset on kalastuslain 12 §:ssä pysytetty valtiolla siellä, missä ne vanhastaan ovat olleet ja edelleen ovat hallinnassa. Erityisestä oikeudesta kalastuspaikkaan säädetään kalastuslain 13 §:ssä.

Kalastuslaissa on useita säännöksiä, joilla kalastusta ja pyydysten käyttöä on rajoitettu tai niiden rajoittaminen on tehty mahdolliseksi. Kalastuslain 6 §:ssä on rajoitettu ammattimaiseen kalastukseen tarkoitettujen pyydysten käyttöä siten, että pyydyksiä saavat pykälän 1 momentissa tarkoitettulla yleisellä vesialueella meressä käyttää vain ammattikalastajat.

Kalastuslain 6 a §:n mukaan ammattikalastajana pidetään henkilöä, joka harjoittaa kalastusta ja saa siitä sekä pyytämänsä saaliin jalostamisesta toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä. Pykälän 2 ja 3 momenteissa on määritelty, milloin henkilön katsotaan saavan toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä kalastuksesta ja saaliin jatkojalostuksesta.

Kalastuslain ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä on kalastuslain 116 §:n 1 momentin mukaan sovellettava myös valtakunnan rajalla oleviin vesistöihin, mikäli vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella ei ole toisin säädetty.

*Kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain (494/1997) 1 §:n mukaan kyseinen laki koskee kalastusta Tornionjoen kalastusalueen Suomen puoleisella osalla siltä osin kuin Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (SopS 53-54/1971) B liitteen eräiden määräysten soveltaminen keskeytetään.*

Kyseisen lain 3 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi rauhoittaa tietyn kalalajin taikka kieltää tai rajoittaa vahingolliseksi osoittautuneen pyydyksen käyttöä, joko koko kalastusalueella tai sen määrätysssä osassa silloin kun tämä on kysymyksessä olevan kalalajin säilyttämisen kannalta välttämätöntä.

*Maa- ja metsätalousministeriö on antanut kyseisen lain nojalla 30.5.1997 päätöksen kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella (496/1997). Päätöksen mukaan lohen ja taimenen kalastus oli kielletty Tornionjoen Suomen puoleisella osalla. Päätöksen voimassaolon lakattua ministeriö on 7.5.1998 antanut uuden samansisältöisen päätöksen (319/1998). Päätöstä on muutettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla vuosina 2000, 2001, 2002 ja 2008. Viimeksi päätöstä on muutettu valituksenalaisella asetuksella 398/2008 kalastusta merialueella koskevan 4 §:n osalta.*

*Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella 398/2008 muutettuna päätöksen 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sekä 3 momentissa todetaan muun ohella seuraavaa:*

Merialueella kalastusta koskevat 3 §:n lisäksi seuraavat säännökset: 1) kaikki lohen ja taimenen kalastus on kielletty; 2) kaikki kalastus kiinteillä pyydyksillä on kielletty lokakuun 31 päivän alusta heinäkuun 5 päivän loppuun; (...)

Kalastuslain 6 a §:ssä tarkoitetut ammattikalastajat saavat 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetyistä poiketen kalastaa lohta ja taimenta kesäkuun 27 päivän alusta heinäkuun 3 päivän loppuun samanaikaisesti enintään kahdella kiinteällä pyydyksellä ammattikalastajaa kohden, heinäkuun 4 päivän alusta heinäkuun 24 päivän loppuun samanaikaisesti enintään viidellä kiinteällä pyydyksellä ammattikalastajaa kohden ja heinäkuun 25 päivän alusta elokuun 14 päivän loppuun samanaikaisesti enintään kahdeksalla kiinteällä pyydyksellä ammattikalastajaa kohden. Edellä tässä momentissa tarkoitetut ammattikalastajat saavat elokuun 15 päivän alusta rajoittamattomalla määrällä kiinteitä pyydyksiä kalastaa lohta syyskuun 15 päivän loppuun ja taimenta elokuun 31 päivän loppuun. (...)

Muualla Pohjanlahdella sekä Simojoessa lohenkalastusta on rajoitettu 15.4.2008 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella 190/2008 (jäljempänä lohiasetus). Lohiasetuksen 4 §:n mukaan lohiasetuksen 2 ja 3 §:ssä säädetyistä rajoituksista huolimatta lohta ja taimenta saa kalastaa rajoituksetta kesäkuun 11 päivän alusta Kemijoen lohen terminaalikalastukseen tarkoitettulla asetuksessa määrättyllä alueella.

*Kalataloutta koskevista rekistereistä annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (1575/1994) 12 §:n 1 momentin (798/1997) mukaan ammattikalastajarekisteriin merkitään sellainen rekisteröidyn kalastusalueen omistaja, joka harjoittaa ammattimaista kalastusta merialueella. Rekisteriin merkitään muukin merialueella ammattimaista kalastusta harjoittava henkilö. Rekisteriin voidaan hakemuksesta merkitä myös sisävesialueen ammattikalastaja.*

Pykälän 2 momentin (1309/2001) mukaan 1 momentissa tarkoitettut kalastajat rekisteröidään neljään ryhmään seuraavasti:

1) ryhmä 1: merialueen kalastajat, joiden kalastuksesta ja pyytämänsä saaliin jalostuksesta saadut myyntitulot (kalastuksen kokonaistulo) ovat vähintään 30 prosenttia kalastajan saamien kaikkien elinkeinotoiminnan kokonaistulojen, palkkatulojen ja muiden hänen säännöllisesti saamiensa kokonaistulojen yhteismäärästä;

2) ryhmä 2: merialueen kalastajat, joiden kalastuksen kokonaistulo on alle 30 prosenttia, mutta vähintään 15 prosenttia kalastajan saamien kaikkien elinkeinotoiminnan kokonaistulojen, palkkatulojen ja muiden hänen säännöllisesti saamiensa kokonaistulojen yhteismäärästä;

3) ryhmä 3: muut ammattimaista kalastusta merialueella harjoittavat kalastajat; sekä

4) ryhmä 4: sisävesialueen kalastajat, joiden kalastuksen kokonaistulo on vähintään 30 prosenttia kalastajan saamien kaikkien elinkeinotoiminnan kokonaistulojen, palkkatulojen ja muiden hänen säännöllisesti saamiensa kokonaistulojen yhteismäärästä.

## *1.2 Tosiseikat ja niiden arvioiminen*

### *1.2.1 Osakaskunnan alue, A:n ja B:n osakkuus ja heidän alueella harjoittamansa kalastus*

X:n osakaskunnalle kuuluva yhteinen alue ja Y:n kalastuspaikka sijaitsevat Tornion kaupunkiin kuuluvassa osassa Pohjanlahtea. Alue on osa Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen 1 luvun 1 artiklassa tarkoitettua aluetta, jossa rajajokisopimus on sovellettavana. Se kuuluu myös rajajokisopimuksen 5 luvun 1 §:ssä määriteltyyn sopimuksen kalastusta koskevien määräysten soveltamisalueeseen.

Alue sijaitsee Tornionjoen kalastusalueen itäisimmässä osassa. Välittömästi X:n osakaskunnan alueesta itään, kuntarajan toisella puolella, sijaitsee lohiasetuksen 4 §:ssä mainittu Kemijoen edustan lohen kalastuksen terminaalialue.

Alue ei ole yleistä vesialuetta, jossa sovellettaisiin kalastuslain 6 §:ssä säädettyjä rajoituksia.

Oikeus kalastukseen on lähtökohtaisesti yksi vesialueen omistusoikeuteen kuuluvista etuuksista. Nyt kysymyksessä oleva vesialue kuuluu valituksessa tarkoitettulta osin X:n osakaskunnalle. A ja B ovat X:n osakaskunnalle kuuluvan yhteisen vesialueen osakkaita. He ovat myös vedonneet erilaisiin vanhoihin yksityisiin kalastusoikeuksiin, joiden olemassaoloa, sisältöä, suuruutta tai kuulumista valittajille tai muulle henkilölle ei kuitenkaan voida korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 1 momentti, kiinteistönmuodostamislain 101 § ja kalastuslain 122 § huomioon ottaen tässä yhteydessä ratkaista. A ja B kuuluvat joka tapauksessa kiinteistönomistuksensa perusteella osakaskunnan osakkaisiin.

A ja B ovat harjoittaneet osakaskunnan alueella kalastusta elinkeinotoimintana. Heitä ei kuitenkaan ole pidettävä ammattikalastajina kalastuslain 6 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.

### *1.2.2 Valituksen kohteena olevan asetuksen valmistelu*

Kalakantojen kestävä ja vastuullisen hyödyntämisen varmistamiseksi kalastusta on perinteisesti rajoitettu kansainvälisten sopimusten lisäksi kansallisella sääntelyllä. Tornionjoen luonnonlohi- ja taimenkannan turvaamiseksi lohen ja taimenen kalastusta on rajoitettu edellä kohdassa ”1.1.4.2 Kansallinen kalastuslainsäädäntö” kuvatuin tavoin.

Valituksen kohteena oleva asetus 398/2008 on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä sen jälkeen, kun Suomen ja Ruotsin välisissä neuvotteluissa oli 14.5.2008 saavutettu rajajokisopimukseen kuuluvaa merialuetta koskeva yhteisymmärrys. Asetuksen taustalla on siten ollut huoli Tornionjoen luonnonlohen kannan tilasta sekä pyrkimys toimia yhteisymmärryksessä Ruotsin kanssa.

Asetusta valmisteltaessa oli saatu 27 lausuntoa. Lausuntojen perusteella asetusta muutettiin lohenkalastuksen alkamisen ja lohenkalastukseen käytettävien rysien määrien osalta niin, että asetus keskeisiltä osiltaan vastaisi lohiasetuksen mukaisia rajoituksia.

Valituksenalaisen asetuksen perustelut ilmenevät 16.6.2008 päiväystä muistiosta. Muistiosta on myös selostettu Ruotsin kanssa käytyjä neuvotteluja ja toistettu neuvotteluissa kirjatun kokouspöytäkirjan sisältöä. Kokouspöytäkirjassa on vuosien 2008-2012 osalta todettu, että lohen ja taimenen kalastus on sallittu siten, että se alkaa aikaisintaan kesäkuun 19 päivä ja viimeistään kesäkuun 29 päivä. Kalastuksen alkamispäivä vahvistetaan kunkin maan lainsäädännössä. Taimenen kalastus on sallittu elokuun 31 päivän loppuun ja lohen kalastus on sallittu syyskuun 15 päivän loppuun.

Muistiosta ilmenee muun ohella, että asetuksen 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisella kiinteiden pyydysten käyttökiellolla pyritään suojelemaan vaelluskalakantoja. Asetuksen 4 §:n 3 momentin osalta on todettu, että sillä pannaan toimeen Suomessa kokouspöytäkirjan keskeinen osa, joka koskee lohen ja taimenen kalastuksen aloituspäivää. Ehdotettu kesäkuun 27 päivä antaisi alueen ammattikalastajille verrannollisen aseman muilla alueilla lohiasetuksen mukaisesti kalastavien ammattikalastajien kanssa.

### *1.2.3 Luonnonlohen ja istutusperäisen lohen esiintyminen*

Ainoat jäljellä olevat Suomesta Itämereen vaeltavat luonnonlohikannat ovat Tornionjoen ja Simojoen kannat.

Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) Itämeren lohi- ja meritaimenkantojen arviointiryhmä on vuoden 2008 osalta suosittanut, että nuorten lohien korkean kuolleisuuden ja kutupopulaatioiden pienuuden takia lohisaaliita ja loheen kohdistuvaa pyyntiponnistusta vähennetään. Vuoden 2009 osalta merentutkimusneuvosto on katsonut, että pyyntiponnistelut tulee pitää samalla matalalla

tasolla.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle 31.10.2008 antamassaan lausunnossa Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on muun ohella todennut, ettei tutkimuksissa ole havaittu luonnonlohien osuuksien poikkeavan selvärajaisesti toisistaan Kemien edustalla Tornion ja Kemien merialueilla samalla etäisyydellä Kemijoesta.

Tutkimuslaitos on lausunnossaan viitannut 2.7.2002 maa- ja metsätalousministeriölle antamaansa lausuntoon, jossa se on katsonut, että Kemijoen terminaali-alueen luoteisrajaa voitaisiin siirtää Tornion kaupungin puolelle. Koska kaikkialta Kemijoen suusta saadaan alkukesällä saaliiksi myös muista joista peräisin olevia lohia, mukaan lukien Tornionjoen ja Simojoen luonnonlohet, terminaalikalastusalueen kasvattaminen lisääisi luonnonloheen kohdistuvaa kalastuskuolevuutta.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen maa- ja metsätalousministeriölle 4.2.2008 antamaan lausuntoon liittyvän muistion mukaan Kemijoen suomunäyteaineistot vuosilta 2002 ja 2003 osoittavat, että Kemijoen edustan lohien kalastuksen terminaali-alueella esiintyy ajoittain runsaasti luonnonlohta.

### *1.3 Oikeudellinen harkinta*

#### *1.3.1 Valitusten tutkiminen*

X:n osakaskunta ja A sekä B ovat vaatineet maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 398/2008 4 §:n kumoamista siltä osin kuin siinä kielletään lohien ja taimenen kalastus X:n osakaskunnan yhteisellä alueella sekä Y:n kalastuspaikalla.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus on julkaistu Suomen säädöskokoelmassa, ja se koskee yleisesti kalastusta rajajokisopimuksen Suomen puoleisella merialueella. Säädös kohdistuu periaatteessa rajoittamattomaan joukkoon henkilöitä, jotka voisivat eri perustein harjoittaa kalastusta asetuksessa tarkoitettulla alueella. Vaikka asetuksen maantieteellinen soveltamisala on rajoitettu, asetuksella on annettu säädösvallan alaan kuuluvia yleisiä säännöksiä kalastuksesta asetuksen soveltamisalueella. Edellä mainituista syistä ei kyseessä oleva asetus ole hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen hallintopäätös.

Ministeriön asetuksella kuitenkin rajoitetaan edellä esitetyn mukaisesti lohien ja taimenen kalastusta määrätyllä maantieteellisellä alueella, johon X:n osakaskunnan yhteinen alue sekä Y:n kalastuspaikka kuuluvat. Rajoitus kohdistuu osakaskunnan jäseniin ja muihin mahdollisiin kalastukseen oikeutettuihin henkilöihin välittömästi. Heillä ei ole mahdollisuutta hakea poikkeusta tai saada muuta hallintopäätöstä, josta voisi valittaa ja jonka yhteydessä asetuksen säännösten lainmukaisuus valituksenalaiselta osin tulisi tutkittavaksi.

Kun otetaan huomioon Suomen perustuslain 21 §, perustuslain säätämisyjärjestyksessä voimaan saatetun Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva oikeuskäytäntö, erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Posti ja Rahko v. Suomi*

24.9.2002 antama tuomio, sekä osakaskunnan, A:n ja B:n edellä mainittu asema asetuksella säädettyjen rajoitusten kohteena olevaan alueeseen ja alueella harjoitettavaan kalastukseen nähden, heillä on oltava mahdollisuus saada asetuksen soveltamisen lainmukaisuus kohdaltaan arvioitavaksi kansallisessa tuomioistuimessa.

Valituksissa on vaadittu maa- ja metsätalousministeriön asetuksen kumoamista. Suomen perustuslaissa tuomioistuimille ei ole annettu toimivaltaa kumota asetusta, vaikka asetus osoittautuisi joltain osin ylemmänasteisten säädösten vastaiseksi. Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitun ratkaisun mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei merkitse oikeutta muutoksenhakuun, jonka tarkoitus on saada asetus kumotuksi.

Sen sijaan perustuslain 107 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu sen ratkaistavana olevissa asioissa arvioida asetuksen mahdollista ristiriitaa perustuslakiin tai muuhun lakiin nähden. Korkein hallinto-oikeus voi toimivaltaansa kuuluvaa valitusasiaa ratkaistessaan määrätä, että asetuksen tiettyjä säännöksiä ei valituksessa tarkoitetuilta osin saa niiden lainvastaisuuden vuoksi soveltaa valittajaan.

Kaikki edellä lausuttu huomioon ottaen osakaskunnan ja A:n sekä B:n valitukset on maa- ja metsätalousministeriön asetukseen kohdistuvina tutkittava ja niissä tarkoitetuilta osin arvioitava, onko asetuksen 4 § ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa siten, ettei pykälää tulisi soveltaa valittajiin.

### *1.3.2 Kalastusrajoitusten lainmukaisuus*

Valituksessa tarkoitettulla asetuksella on rajoitettu lohen ja taimenen kalastusta Tornionjoen kalastusalueella. Asetuksen taustalla on pyrkimys toisaalta väliaikaisesti järjestää Suomen ja Ruotsin välisessä rajajokisopimuksessa tarkoitetun merialueen hyödyntäminen molempia valtioita tyydyttävällä tavalla ja toisaalta varmistaa luonnonlohelle suotuisat olosuhteet alueella. Asetuksella toteutetaan Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen 1 luvun 3 artiklaan sisältyvää velvoitetta huolehtia kalakannan säilymisestä.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella asetusta valmisteltaessa maa- ja metsätalousministeriön käytössä on ollut ajantasaista tietoa Perämeren luonnonlohikannan tilasta. Kohdassa ”1.2 Tosiseikat” mainitut lausunnot ja asiakirjoista saatava muu selvitys osoittavat, että asetuksen mukainen kalastuksen rajoittaminen on sinänsä ollut lohikannan tilan ja poikastuotannon kannalta perusteltua. Kalastuksen rajoittaminen on ollut myös kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain 3 §:n mukaisesti lohen säilyttämisen kannalta välttämätöntä.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen 31.10.2008 antaman lausunnon mukaan ei ole kuitenkaan biologisesti perusteltua säädellä lohenkalastusta eri tavalla sen mukaan, onko kalavesi Kemin kaupunkiin kuuluvaa terminaalialuetta vai Tornion kaupunkiin kuuluvaa aluetta.

Kuten edellä valitusten tutkimista koskevan ratkaisun perusteluissa on todettu,

valituksenalainen asetus on luonteeltaan yleinen, ja alue, jolla se on sovellettavana, käsittää koko Tornionjoen kalastusalueen Suomen puoleisen merialueen. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella asetusta valmisteltaessa on myös pyritty ottamaan huomioon muualla Perämeren alueella voimassa olevan lohiasetuksen säännökset siten, että sääntely olisi mahdollisimman yhdenmukaista.

Edellä on myös todettu, että luonnonlohikannan vahvistamiseksi kalastuksen rajoittaminen koko Tornionjoen kalastusalueella on ollut perusteltua. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen lausunnoissa mainittu luonnonlohen ajoittain runsas esiintyminen vielä X:n kalastusalueen itäpuolella on osaltaan osoituksena siitä, että maa- ja metsätalousministeriöllä on ollut perusteita sisällyttää myös osakaskunnan kysymyksessä oleva alue sen sääntelyn piiriin, joka koskee muutakin rajajokisopimuksen soveltamisalueeseen kuuluvaa Suomen puoleista merialuetta.

Vaikka rajoitusten kohteena olevan alueen maantieteellinen ulottuvuus ei olisikaan perusteltavissa pelkästään biologisin syin, alueelle ei toisaalta ole osoitettavissa muutakaan rajaa, joka voitaisiin todeta rajoitusten tarkoituksen kannalta ainoaksi oikeaksi. Rajajokisopimus asettaa Suomelle sopijapuolena veloitteen kalakantojen säätelyyn sopimusalueella. Maa- ja metsätalousministeriö ei näin ollen ole ylittänyt harkintavaltaansa säätäessään asetuksella yhtenäiset rajoitukset koko rajajokisopimuksen tarkoittamalle Suomen puoleiselle merialueelle. Tähän arvioon ei vaikuta se seikka, kuuluuko oikeus lohenkalastukseen rajoitusten kohteena olevalla alueella tai sen jollakin osalla osakaskunnalle, muille mahdollisille oikeudenhaltijoille vai valtiolle.

Tämän asian yhteydessä tutkittavaksi ei tule se, onko muun muassa Kemijoen terminaalialueella 16.4.2008 voimaan tulleella lohiasetuksella säädetty rajoitus perusteltu.

Valituksen kohteena olevan asetuksen 4 §:n mukaan lohen ja taimenen kalastus on lähtökohtaisesti kokonaan kielletty. Pykälän 2 momentissa sallitaan kuitenkin ammattikalastajille rajoitettu kalastusoikeus. Ammattikalastajan käsitteen osalta asetuksessa on viitattu kalastuslain 6 a §:ään, jonka mukaan ammattikalastajaksi luokitellaan pykälässä tarkemmin säädetyn edellytyksin henkilö, joka saa kalastamisesta tai jalostamisesta toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä. Asetuksessa valittu ratkaisu sallia rajoitettu kalastusoikeus ammattikalastajille on tältä osin yhdensuuntainen lohiasetuksen vastaavan sääntelyn kanssa. Henkilöt, jotka saavat kalastuksesta tai jalostuksesta toimeentulonsa tai pääosan siitä, eivät ole samassa asemassa kuin henkilöt, joiden toimeentulolle kalastuksella on pienempi merkitys. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tältäkin osin.

Edellä lausutuun perustein asetuksen kysymyksessä oleva 4 § ei myöskään loukkaa vesialueen omistajien tai muiden oikeudenhaltijoiden Suomen perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa.

Kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun maa- ja metsätalousministeriön päätöksen 4 §:n muuttamisesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (398/2008)

soveltaminen valituksessa tarkoitettulta osin ei ole perustuslain 107 §:ssä tarkoitettulla tavalla ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Tämän johdosta valitukset on hylättävä.

## *2. Oikeudenkäyntikulut*

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, osakaskunnalle, A:lle ja B:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi, Tuula Pynnä, Hannu Ranta ja Alice Guimaraes-Purokoski. Asian esittelijä Petri Leinonen.