

**Lausunto**

6.9.2023

VN/2935/2020

VN/2935/2020-OM-85

Maa- ja metsätalousministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta Suomen ja Norjan väliseksi Tenojoen vesistön kalastussäännöksi**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta Suomen ja Norjan väliseksi Tenojoen vesistön kalastussäännöksi. Oikeusministeriö on ollut edustettuna kalastussäännön uudistamista valmistelleessa neuvotteluvaltuuskunnassa ja jättänyt tuolloin asian valmistelun yhteydessä eriävän mielipiteen Suomen neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajalle (29.6.2023; VN/2935/2020-OM-77). Oikeusministeriö toteaa, että se pitää eriävässä mielipiteessä esitettyjä seikkoja edelleen perusteltuina ja huomioon otettavina, eikä erikseen enää toista niitä tässä lausunnossa.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan muina seikkoina seuraavan.

**Toimivaltasäätely kalastussäännössä**

Suomen ja Norjan välillä on tehty sopimus kalastuksesta Tenojoen vesistössä, joka on saatettu voimaan lailla (176/2017). Lain mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Sopimuksen 5 artiklan mukaan osapuolilla on yhteinen kalastussääntö rajajokiosuudella. Kalastussääntö on sopimuksen liitteenä 2, ja se on olennainen osa sopimusta. Kalastussääntö sisältää ennalta sovittuja säätelytoimenpiteitä, jotka saatetaan voimaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti kalastussäännössä määriteltyjen edellytysten täytyttyä.

Mainittuun kalastussääntöön tehtäisiin useita muutoksia, joista suurin osa vaikuttaisi liittyvän teknisluonteiseen kalastustapojen säätelyyn, osa puolestaan esimerkiksi viranomaisten toimivallan säätelyyn.

Voimassa olevassa kalastussäännössä on säännöksiä, joilla viranomaisille muodostetaan harkintavallan sisältävää toimivaltaa. Tällaisia ovat 34 §:ssä viikoittaisen kalastusajan lyhentäminen, 37 §:ssä aluerajausten ja kalastuspaikkojen tarkempi määrittely, sekä 38 §:ssä toimivalta yksittäistapauksessa tieteellistä tutkimusta, käytännön kokeita tai kalanviljelytoimenpiteitä varten myöntää lupa poiketa kalastussäännön määräyksistä emokalojen ja istukkaiden pyyntiin.

Näissä säännöksissä siis viranomaisten toimivalta on perustettu valtiosopimuksen liitteenä olevan kalastussäännön säännöksiin. Huomattavaa on, ettei Suomen eikä Norjan osalta ole kalastussäännössä erikseen määritetty toimivaltaisen viranomaisen nimeä. Kalastussääntöön tulisi lausuttavana olevan luonnoksen perusteella uusia harkinnanvaran sisältäviä toimivaltuuksia viranomaiselle: 5 §:ssä toimivalta sallia tietyissä tilanteissa lohen pyytäminen kalastussäännön määräyksistä huolimatta; 19 §:ssä toimivalta asettaa vapakalastukselle ylimääräinen rauhoitusalue; 33 §:ssä toimivalta vuosittain päättää, että saalisilmoitus on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä kalan saaliiksi ottamisen jälkeen (kun kalastusta säännellään saaliskiintiöillä); 35 §:ssä toimivalta myöntää paikallisille organisaatioille lupa kyttyrälohen kohdennettuun poistopyyntiin; ja 40 §:ssä toimivalta yksittäistapauksissa myöntää lupa

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

organisaatioille poiketa kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta tai kulttuuritapahtumia varten. Myöskään näiden uusien viranomaistoimivaltuuksien osalta kalastussäännössä ei nimeltä määritettäisi toimivaltaista kansallista viranomaista.

Sopimuksen voimaansaattamislain (176/2017) 3 §:n mukaan sopimukseen liittyvän kalastussäännön 38 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomaislainen on Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Voimaansaattamislaisissa ei sen sijaan nimenomaisesti todeta, mikä on toimivaltainen viranomaislainen kalastussäännön 34 §:n tai 37 §:n soveltamisen osalta.

Lausuttavana olevassa muistiossa (s. 6) todetaan, että ”Kalastussäännön sisältämiä poikkeuslupia on täsmennetty ja lisäksi annettu toimivaltaiselle viranomaiselle (Suomessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) valtuus myöntää poikkeuslupia opetus- tai kulttuuriperustaiseen lohenpyyntiin.” Muistiossa ei kuitenkaan todeta, että kalastussäännöksen muutoksilla tällä hetkellä poikkeuslupatoimivaltasta säättävä 38 § muuttuisi 40 §:ksi. Voimaansaattamislaisissa oleva pykäläviittaus kalastussäännön 38 §:ään olisi ehdotetun muutoksen jälkeen siis virheellinen (uudessa kalastussäännössä 38 §:n säännökset koskisivat venerekisteriä), jollei lakia ole tarkoitus muuttaa.

Kalastussääntö ja siihen liittyvä toimivaltasääntely muodostavat siis sääntelymekanismin, jossa kalastussäännössä määritetään ”toimivaltaiselle viranomaiselle” toimivalta johonkin, mutta lailla sitten erikseen määritetään, mikä nimenomainen viranomaislainen tuota toimivaltaa voi käyttää. Tällaisessa mekanismissa on tärkeä varmistua siitä, että kalastussäännössä tarkoitettu toimivaltainen viranomaislainen on riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (viittaukset kalastussääntöön) määritetty laissa kunkin kalastussäännössä olevan toimivaltuuden osalta, jottei jää epäselväksi tai vaille tietoa, mikä kulloinkin on kalastussäännössä tarkoitettu toimivaltainen viranomaislainen.

Oikeusministeriö pitää viranomaistoimivallan sääntelyn yleiset valtiosääntöiset lähtökohdat huomioon ottaen (perustuslain 2 §:n 3 mom.) sinänsä lähtökohtana, että sekä toimivaltaisen viranomaisen että sille osoitettujen toimivaltuuksien perusteiden tulisi ilmetä samasta lain tasoisesta säädöksestä, mutta pitää kuitenkin kalastussäännön rajatussa asiayhteydessä perusteltuna käytettyä sääntelytapaa, kun kalastussääntö koskee samanaikaisesti kahden eri valtion viranomaisia (vrt. PeVL 5/2017 vp). Viranomaistoimivalta tulee kuitenkin joka tapauksessa säännökohtaisesti perustella riittävällä tavalla.

### **Kalastussäännön vastainen menettely ja rangaistavuus**

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietyt kalastussäännön vastaiset menettelyt on säädetty kalastusrikkomuksena rangaistavaksi kalastuslain (379/2015) 118 §:ssä. Kalastussäännöllä tarkoitetaan kalastuslain 4 §:n 22 kohdan b alakohdan mukaisesti Suomen ja Norjan välillä kalastuksesta Tenojoen vesistöissä tehtyä sopimusta ja siihen liittyvää kalastussääntöä.

Esimerkiksi kalastuslain 118 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti rangaistavaa on käyttää lain 46 tai 49 §:ssä tai niiden nojalla taikka kalastussäännössä kiellettyä kalastustapaa, pyyntimenetelmää tai kalastusvälinettä, pitää kiellettyä kalastusvälinettä kalastukseen käytettävässä kulkuneuvossa tai muutoin siten, että se on pyyntiä varten helposti käsillä.

Kalastuslain 118 §:ssä on kyse ns. blankorangaistussäännöksestä, jollaisten osalta on kiinnitettävä huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellytyksiin. Näihin viittauksia sisältäviin rangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Kriminologisoinnin sisältävässä lain säännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

Esimerkiksi lausuttavana olevan kalastussäännön 23 §:ssä määrätään laittomasta menettelystä. Määräyksen mukaan kaikenlainen toiminta, jonka tavoitteena on ainoastaan säilyttää kalaa tai estää kalan vapaa liikkuminen, on kielletty.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yksinomaan kalastuslain säännösten ja kalastussäännön määräysten perusteella ei ole selvää, onko lausuttavana olevan kalastussäännön 23 §:n vastainen menettely rangaistavaa. Kyseisen määräyksen suhde kalastuslain 118 §:n 1 momentin 1 kohtaan ei käy säännöksistä tai lausuttavana olevaa kalastussääntöä koskevasta muistiosta ilmi. Niistä ei käy ilmi myöskään se, millaista toimintaa kalastussäännön 23 §:ssä käytännössä tarkoitetaan, eikä näin ollen se, onko siinä kyse esimerkiksi kalastuslain 118 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettusta kielletyn kalastustavan, pyyntimenetelmän tai kalastusvälineen käytöstä. Kalastuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 192/2014 vp, s. 91–92) perusteella lausuttavana olevan kalastussäännön 23 §:n vastainen menettely vaikuttaisi olevan rangaistavaa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistussäännöksiltä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Laillisuusperiaatteen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavana olevan kalastussäännön 23 §:n vastaisen menettelyn rangaistavuus ei käy selvästi ilmi kalastuslaista, mikä ei ole rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmaton tilanne.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan mainitut näkökohdat on syytä ottaa huomioon kalastussäännön kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä sikäli kun kalastussäännön määräyksillä on merkitystä rangaistavuuden alan kannalta.

### **Käsittelyjärjestys uudistetun kalastussäännön voimaansaattamiseksi**

Lausuntopyyntöissä viitataan tarpeeseen saada uusi kalastussääntö eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2023. Oikeusministeriö toteaa, ettei lausuntopyyntöissä, eikä sen liitteenä olevassa muistiossa kuvata ja perustella käsittelyjärjestystä uudistetun kalastussäännön valtionsisäiseksi voimaansaattamiseksi. Edellä tässä lausunnossa mainitun perusteella tulisi esittää arvio myös siitä, millä tavoin kalastussäännössä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten määrittämisen osalta on tarvetta lainsäädännön muutoksiin tai täydennyksiin (lainsäädännön tarkkuuden ja ajantasaisuuden varmistaminen).

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Tapio Tuomisto

**VN/2935/2020-OM-85**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: