

**TAMPEREEN YLIOPISTO**  
**Johtamiskorkeakoulu**

---

**Merja Kirjasniemi**

**KALASTUSLAIN MUKAISET VALVONTA- JA HALLINTOTEHTÄVÄT**  
**PERUSTUSLAIN 124 §:N NÄKÖKULMASTA**

---

**Pro gradu- tutkielma**  
**Julkisoikeus**  
**Tampere 2014**

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KIRJASNIEMI MERJA: Kalastuslain mukaiset julkiset hallintotehtävät perustuslain 124 §:n näkökulmasta

Pro gradu-tutkielma VIII + 81 sivua

Julkisoikeus

Maaliskuu 2014

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi vain lailla tai lain nojalla silloin kun se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Samalla on varmistuttava, että tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon periaatteita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida osoittaa muille kuin viranomaisille. Tutkielmassa tarkastellaan kalastuksenvalvontaa ja kalastusalueiden julkisia hallintotehtäviä PL:n 124 §:n näkökulmasta. Ylimmät laillisuusvalvojat totesivat vuosina 2006 ja 2008 antamissaan päätöksissä valvontasäännökset PL 124 §:n vastaisiksi, sillä kalastuslaissa ei esim. säädetty kalastuksenvalvojien kelpoisuus- ja pätevyysvaatimuksista eikä toiminnan viranomaisvalvonnasta. Myöhemmin kalastusalueiden oikeus asettaa kalastuskieltoja tai -rajoituksia katsottiin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, sillä se voi rinnastua joko perustuslain 80 §:n säädettyyn oikeuteen antaa yleisiä oikeussääntöjä tai se voi sisältää PL 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Vuoden 2011 kalastuslakimuutoksella valvontasäännökset saatiin vastaamaan PL 124 §:n vaatimuksia, mutta muilta osin kalastuslain kokonaisuudistus on vielä kesken. Luonnoksessa (4.12.2013) hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi alueellisista rajoituksista ja määräyksistä päättäminen esitetään siirrettäväksi ELY-keskuksille, koska tehtävään katsotaan sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kuitenkin kysymys voi olla myös siitä, että päätöksenteon osoittaminen kalatalousalueille ei olisi tarkoituksenmukaista, mikä myös on oikeudellinen edellytys sille, että julkinen hallintotehtävä voidaan osoittaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tutkimus on pääosin oikeusdogmaattinen, mutta siihen sisältyy myös oikeushistoriallinen katsaus kalastuksenvalvonnan ja kalastusalueiden tehtävien muotoutumisen osalta sekä pohdintaa liittyen esitettyihin säännösmuutoksiin.

# Sisälllys

Sisällysluettelo .....	II
Lähdeluettelo .....	IV
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen .....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja -menetelmät .....	5
1.3 Tutkimusaiheen rajaus .....	7
<b>2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....</b>	<b>8</b>
2.1 Lailla säätämisen vaatimus.....	8
2.2 Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus vaatimus .....	10
2.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden vaarantamisen kielto .....	12
2.4 Merkittävän julkisen vallan käyttö .....	16
<b>3 Omistusoikeuteen perustuva kalavarojen hyväksikäyttö.....</b>	<b>18</b>
3.1 Vesialueiden omistus ja kalastusoikeus .....	18
3.2 Lakisääteinen velvollisuus kalakantojen hoitoon .....	22
<b>4 Muu kuin viranomaisten suorittama kalastuksenvalvonta .....</b>	<b>23</b>
4.1 Kalastuksenvalvonnan oikeudellinen tausta .....	23
4.2 Valvonnan oikeudellinen sääntely .....	28
4.2.1 Kalastuksenvalvojat ja valvonnan yleiset periaatteet .....	28
4.2.2 Kalastuksenvalvojan pätevyysvaatimukset ja kelpoisuusedellytykset .....	30
4.2.3 Kalastuksenvalvojaksi hyväksyminen ja valtuutus valvontaan .....	34
4.2.3 Tarkastus- ja talteenotto-oikeus .....	37
4.3 Valvonnan kehitystarpeet .....	43

<b>5 Kalastusalueet julkisten hallintotehtävien hoitajina .....</b>	<b>45</b>
<b>5.1 Kalastusalueiden synty ja toiminnan muotoutuminen .....</b>	<b>45</b>
<b>5.2 Kalastusalueiden julkiset hallintotehtävät .....</b>	<b>51</b>
5.2.1 Käyttö- ja hoitosuunnitelma ohjenuorana.....	51
5.2.2 Kieltävät tai rajoittavat hallintopäätökset.....	53
5.2.3 Sallivat hallintopäätökset ja aloiteoikeus .....	58
<b>5.3 Muutosesitykset ja niiden oikeudelliset perustelut.....</b>	<b>61</b>
5.3.1 Kalastusalueista kalatalousalueiksi .....	61
5.3.2 Käyttö- ja hoitosuunnitelma sitovaksi asiakirjaksi .....	64
5.3.3 Kalatalousalueiden muut julkiset hallintotehtävät .....	70
<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>72</b>

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus:

*Ahvenniemi, Antero:* Kalatalousyhteisöt – kalastuskunta, kalastusalue, yhdistys. Kalatalouden Keskusliitto n:o 97. Vammala 1993.

*Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari & Vihervuori Pekka:* Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2010.

*Hakkari, Lasse:* Kalastuskunnista toimivaksi yhteisöksi – Längelmäveden kalastusalueen historiaa. Lievestuore 2008.

*Honkanen Marja-Leena:* Kalastusoikeus. Helsinki 1985.

*Kaira, Kaarlo:* Tuotantokomiteat ja perustuslaki. Lakimies 1946, s. 165-172.

*Keravuori-Rusanan, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

*Kulla, Heikki:* Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7-8/2006, s. 1158-1176.

*Länsineva, Pekka:* Perusoikeusrajoitukset tuomioistuintoiminnassa. Oikeustieto 5a/2002, s. 13-16.

*Länsineva, Pekka:* Perustuslain perusoikeussäännösten suhde vesialueen omistajan määräämisoikeuteen. Erillisselvitys maa- ja metsätalousministeriölle 2009.

*Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus – hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Helsinki 1989.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2004.

*Tiitinen, Jorma:* Kalastuksen päätöksentekojärjestelmän kehitys. Teoksessa Hyytinen, Lasse & Kupiainen, Heikki (toim.): Kalaveteen piirretty viiva – Kalastus ja kalastaja yhteiskunnallisten muutosten pyörteissä, s. 88-135. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus julkaisuja 37. Helsinki 1995.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede Jurisprudentia XXXI 1998, s. 299-249.

*Vihervuori, Pekka:* Kalatalous ja kalastus. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus, s. 645-669. Juva 2001.

### **Työryhmämuistiot:**

Kalastuslain kokonaisuudistus valvontajaoston väliraportti. Työryhmämuistio mmm 2009:11. Helsinki 2009.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö. Työryhmämuistio mmm 2010:1. Helsinki 2010.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö. Työryhmämuistio mmm 2012:3. Helsinki 2012.

Välillinen valtionhallinto- hankkeen muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 29/1999. Helsinki 1999.

## **Sähköinen aineisto:**

Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi.

[www.mmm.fi/attachments/kalariistajaporot/kalastuslainkokonaisuudistus/6Lbm9DLKY/HEkalastuslaiksiLAUSUNTO.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/kalariistajaporot/kalastuslainkokonaisuudistus/6Lbm9DLKY/HEkalastuslaiksiLAUSUNTO.pdf). Luettu 9.12.2013.

*Määttä, Tapio*: Sisävesien ammattikalastuksen aluelupajärjestelyt – oikeudellinen analyysi.

[www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus\\_riista\\_porot/vapaa\\_ajankalastus/kalastuslainkokonaisuudistus/p\\_9.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus_riista_porot/vapaa_ajankalastus/kalastuslainkokonaisuudistus/p_9.html). Laadittu 5.2.2007, luettu 3.3.2014.

Saimaan lohikalojen kestävä kalastus –internetsivut, [www.jarvilohi.fi/sitenews/view/-/nid/104/ngid/1](http://www.jarvilohi.fi/sitenews/view/-/nid/104/ngid/1). Luettu 20.2.2014.

YLE-uutiset 21.1.2014: Osa kalastuslain uudistuksesta sapettaa Lappajärven kalastajia.

[http://yle.fi/uutiset/osa\\_kalastuslain\\_uudistuksista\\_sapettaa\\_lappajarven\\_kalastajia/7041520](http://yle.fi/uutiset/osa_kalastuslain_uudistuksista_sapettaa_lappajarven_kalastajia/7041520).

YLE-uutiset 18.6.2013: Uusi kalastuslaki on vieläkin outo, rähinän saa helposti aikaan.

[http://yle.fi/uutiset/uusi\\_kalastuslaki\\_on\\_vielakin\\_outo\\_\\_rahinan\\_saa\\_herkasti\\_aikaan/6693807](http://yle.fi/uutiset/uusi_kalastuslaki_on_vielakin_outo__rahinan_saa_herkasti_aikaan/6693807).

## **Hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt:**

HE 59/1950 vp

HE 214/1980 vp

HE 179/93 vp

HE 68/1997 vp

HE 1/1998 vp

HE 63/2001 vp

HE 72/2002 vp

HE 99/2002 vp

HE 178/2006 vp

HE 60/2009 vp

HE 125/2009 vp

HE 271/2010 vp

HE 237/2010 vp  
HE 190/2013 vp  
MmVm 26/1993 vp  
MmVm 35/2010 vp  
PeVL 19/1985 vp  
PeVL 8/1996 vp  
PeVL 10/1998 vp  
PeVL 28/2001 vp  
PeVL 48/2001 vp  
PeVL 50/2002 vp  
PeVL 47/2004 vp  
PeVL 42/2005 vp  
PeVL 41/2006 vp  
PeVL 45/2006 vp  
PeVL 33/2009 vp  
PeVL 43/2010 vp  
PeVL 48/2010 vp  
PeVL 53/2010 vp  
PeVL 65/2010 vp  
PeVL 4/2012 vp  
PeVL 27/2012 vp

**Oikeustapaukset:**

KHO 98/1988  
KHO 12/2002  
KHO 24.6.2002 T 1597  
KHO 24.6.2002 T 1598  
KHO 15/2005  
KHO 2079/2008  
KHO 1579/2010  
EIT 15.2.2001, Aschan-tapaus



**Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut:**

EOA 9.6.2006 Dnro 785/4/04

OKV 29.1.2008 Dnro 158/1/06

OKV 14.5.2010 Dnro OKV/947/1/08

# 1 Johdanto

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Julkishallinnolle on tyypillistä virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista vallankäyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu vain viranomaisille ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihin nimitetyille virkamiehille<sup>1</sup>. Periaate on muotoutunut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjen kautta<sup>2</sup>, ja valiokunta lienee viitannut siihen ensimmäisen kerran lausunnossaan PeVL 19/1985 vp. Lausunnon mukaan virkamieshallintoperiaatetta ilmentävät Suomen vuoden 1919 hallitusmuodon säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja virkamiesten vastuusta.<sup>3</sup> Lainalaisuusvaatimuksen ja virkavastuun lisäksi periaatteen taustalla oli hallitusmuodon 1, 2 ja 84 §:t, joissa säädettiin valtiomuodosta, vallanjaosta ja virkanimityksistä<sup>4</sup>. Voimassa olevassa perustuslaissa virkamieshallintoperiaatetta ilmentää 2 §, jossa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta sekä 118 §, joka käsittelee virkavastuuta.

Virkamieshallintoperiaatteesta huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisia tehtäviä ja julkista valtaa voidaan rajoitetusta antaa muillekin kuin virkamiehille, mikäli valiokunnan lausuntokäytännössä muotoilemat ehdot täyttyvät. Valiokunta on edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon. Lisäksi julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden tulee kuulua rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Muulle kuin viranomaiselle on voitu antaa oikeus voimakeinojen käyttöön vain silloin, kun kyseessä on ollut viranomaisen tilapäisluonteinen tarve saada ulkopuolista apua konkreettisen virkatehtävän hoitamisen yhteydessä.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Esim. Mäenpää 2004 s. 18 tai Kulla 2006 s. 1162.

<sup>2</sup> Esim. Keravuori-Rusanen 2008 s. 12 tai Kulla 2006 s. 1162.

<sup>3</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 89.

<sup>4</sup> HE 1/1998 vp s. 178.

<sup>5</sup> HE 1/1998 vp s. 178-179.

Perustuslakia uudistettaessa todettiin, että hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi perustuslakiin on perusteltua ottaa nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle<sup>6</sup>. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan säännös korostaa virkamieshallinnon ensisijaisuutta, mutta myöhemmin samainen säännös on myös mielletty oikeuttavaksi. Muut kuin viranomaiset voivat hoitaa julkisia tehtäviä, joihin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä edellytyksellä, että perustuslain 124 §:n asettamat ehdot täyttyvät.<sup>7</sup>

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle vain lailla tai lain nojalla silloin, kun se on tarpeen kyseisen tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi. Samalla on varmistettava, että tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon periaatteita. Perustuslain mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä Suomen perustuslaiksi julkiset hallintotehtävät määritellään laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä<sup>8</sup>. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäväksi on annettu valvoa, että kaikki julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108 § ja 109 §). Oikeuskanslerin tehtävien osalta hallituksen esityksessä viitataan siihen, että oikeuskanslerin toimivalta laajenee, mikäli julkisia tehtäviä siirretään esimerkiksi yksityistämisen myötä enenevässä määrin viranomaiskoneiston ulkopuolelle.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> HE 1/1998 vp s. 178-179.

<sup>7</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 261.

<sup>8</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>9</sup> HE 1/1998 vp 165.

Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen voi liittyä julkisen vallan käyttämistä, mutta se ei kuitenkaan ole välttämätöntä. Julkisen vallan käytön ydinaluetta on yksipuolinen puuttuminen toisen henkilön tai oikeussubjektin oikeuspiiriin esimerkiksi tekemällä toisen velvollisuuksia, oikeuksia tai etuja koskevia hallintopäätöksiä. Tämän ohella kyse voi olla tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä, jolloin puututaan tosiasiallisin toimin toisen henkilön oikeuspiiriin.<sup>10</sup> Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön käsitettä ei kuitenkaan voida tyhjentävästi määritellä, vaan sen sisältöä tulee perustuslain asettamissa rajoissa tarpeen mukaan supistaa tai laajentaa<sup>11</sup>.

Niin metsätalouden kuin riistanhoidon ja kalastuksen järjestämistä varten Suomeen on perustettu lainsäädännön nojalla useita julkisoikeudellisia yhdistyksiä tai niihin verrattavia tahoja, joiden hoidettavaksi on uskottu neuvonta- ja edistämistehtävien ohella myös julkisia hallintotehtäviä<sup>12</sup>. Osin nämä viranomaistehtävät ovat olleet varsin laajoja ja niihin on saattanut sisältyä myös merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi Metsäkeskus sai asettaa metsälain (1093/1996) 16 §:n valtuuttamana uhkasakon metsänhoidon laiminlyönnistä ja riistanhoitopiireille kuului puolestaan oikeus asettaa metsästyslain (615/1993) 38 §:ssä mukaisia metsästyskieltoja ja –rajoituksia. Perustuslain voimaan tulon (1.1.2000) myötä lainsäädäntöä jouduttiin uudistamaan, jotta sen asettamat vaatimukset tulivat huomioiduksi. Niinpä lailla 313/2007 muutettiin lakia Metsäkeskuksista vastaamaan perustuslain 124 §:n edellytyksiä ja riistahallintolailla (158/2011) puolestaan selkeytettiin riistanhoitoa säätelevää lainsäädäntöä.

Nykyisin voimassa oleva kalastuslaki (286/1982) on vuodelta 1982<sup>13</sup> ja vuosien varrella siihen on tehty lukuisia muutoksia. Kalastuslain 13 luvussa säädetään kalastuksenvalvonnasta, jota voivat suorittaa ao. viranomaisten ohella yksityiset kalastuksenvalvojat<sup>14</sup>. Kalastuksenvalvonta on nk. tosiasiallista hallintotoimintaa, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, sillä valvojalla on muun muassa oikeus ottaa haltuun luvattomassa pyynnissä käytetyt välineet ja saatu saalis.

---

<sup>10</sup> Tuori 1998 s. 316.

<sup>11</sup> HE 1/1998 vp s. 74.

<sup>12</sup> Esim. Välillinen valtionhallinto- hankkeen muistio 1999 s. 20-21 tai Keravuori-Rusanen 2008 s. 49.

<sup>13</sup> Laki astui voimaan 1.1.1983.

<sup>14</sup> Valvontaoikeus oli myös vesialueen omistajalla, mikäli tämä sai verekseltään kiinni luvattoman kalastajan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti 9.6.2006 antamassaan päätöksessä huomiota siihen, että kalastuksenvalvojalta ei tuolloin voimassa olleen kalastuslain mukaan edellytetty minkäänlaista koulutusta ja pätevyyttä, vaikka tehtävät olivat vastuulliset ja toimivaltuuksiltaan laajat. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies, kuten myöhemmin myös valtioneuvoston oikeuskanslerikin, totesivat kalastuksenvalvonnan viranomaisvalvonnan olevan puutteellista.<sup>15</sup> Näin ollen kalastuslain valvontasäännökset eivät vastanneet perustuslain 124 §:n vaatimusta perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden vaarantamiskiellosta.

Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot johtivat siihen, että maa- ja metsätalousministeriö asetti vuonna 2008 laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan kalastuslain kokonaisuudistusta. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kalastuslaiksi vuoden 2010 loppuun mennessä. Työryhmän vuoden 2010 alussa julkaiseman välimietinnön saatteesta käy ilmi, että uudistusprosessi oli hankala eivätkä kaikki työryhmän jäsenet olleet sitoutuneet välimietinnön sisältöön. Olipa välimietinnöstä jätetty eriävä mielipidekin. Maa- ja metsätalousministeriö päättikin jatkaa työryhmän toimikautta vuoden 2011 loppuun saakka. Samalla toimeksiantoa täsmennettiin siten, että työryhmän esitys voi sisältää sekä yksityiskohtaisia säännösluonnoksia että yleispiirteisimpiä ehdotuksia.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmään kuului neljä eri jaostoa: oikeus-, rahoitus-, valvonta- ja elinkeinojaosto. Vain valvontajaosto sai laadituksi esityksen kalastuslain uudistamiseksi valvontasäännösten osalta. Muutokset, joilla PL 124 §:n vaatimukset saatiin täytetyksi, astuivat voimaan alkuvuodesta 2012, noin kymmenen vuotta perustuslakiuudistuksen jälkeen. Valvontajaoston väliraportin saatteessa todetaan, että valvontasäännöksiin tultaneen palaamaan kalastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, sillä kyseessä oli vain lain osittaisuudistus valvontasäännösten kiireellisen uudistamistarpeen vuoksi.

---

<sup>15</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 9.6.2006 dnro 785/4/04 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 29.1.2008 dnro 158/1/06.

Kalastuksenvalvonnan ohella kalastuslain mukaista julkisia hallintotehtäviä hoitavat kalastusalueet, jotka ovat vuoden 1982 kalastuslain nojalla perustettuja julkisoikeudellisia yhteisöjä. Toisin kuin kalastuksenvalvojat, joiden julkinen hallintotehtävä on niin kutsuttua tosiasiallista toimintaa, kalastusalueet voivat tehdä kalastuslain nojalla hallintopäätöksiä esimerkiksi kalastuksen alueellisista rauhoitusajoista ja -paikoista. Kalastuslain kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä esittää loppuraportissaan muutoksia kalastusalueiden julkisiin hallintotehtäviin. Muun muassa kalastusalueiden oikeudesta antaa määräyksiä alueellisista rahoitusajoista ja -paikoista luovuttaisiin ja tilalle tulisi oikeus antaa esityksiä em. seikoista paikalliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Työryhmän mietintö ei kuitenkaan ole tältä osin yksimielinen. Loppumietintöön jätetyissä eriävissä mielipiteissä kritisoidaan muuan muassa sitä, että ehdotetut muutokset heikentäisivät kalastusalueiden mahdollisuuksia kalastuksen ohjaukseen ja kalavesienhoitoon sekä loisivat järjestelmästä moniportaisen ja kankean.<sup>16</sup>

Kalastuslain kokonaisuudistusta on jatkettu virkamiestyönä työryhmän toimikauden päätyttyä. Hallituksen esitys kalastuslain muuttamiseksi oli tarkoitus saada eduskunnan käsittelyyn jo syksyllä 2013, mutta luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi asetettiin lausuntokierrokselle vasta 4.12.2013, hieman ennen tämän tutkielman valmistumista. Luonnoksen mukaan uuden kalastuslain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alussa.

## **1.2 Tutkimuskysymys ja -menetelmät**

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, kuinka perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset on otettu huomioon säädettäessä yksityisten suorittamasta kalastuksenvalvonnasta ja kalastusalueiden tehtävistä. Kalastuksenvalvontaan liittyvät tehtävät ovat nk. tosiasiallista hallintotoimintaa, kun taas kalastusalueilla on oikeus tehdä lain asettamissa rajoissa hallintopäätöksiä esimerkiksi alueellisista rauhoitusajoista. Muun muassa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät eri tavoin em. tapauksissa<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Kts. Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö 2012.

<sup>17</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 354-370.

Kalastuslain kautta pystytään myös hahmottamaan perusoikeuksien yhteentörmäyksiä ja niiden painotuksen muutosta yhteiskunnallisen kehityksen myötä. Esimerkiksi voidaan tarkastella kalastusoikeuden omistajan perustuslailla suojatun omaisuudensuojan suhteutumista elinkeinon harjoittamisen vapauteen, virkistyskalastusoikeuksiin tai ympäristönsuojelullisiin näkökulmiin.

Tutkimusongelma voidaan jakaa seuraaviin alakysymyksiin:

- Mikä on voimassa olevien valvontasäännösten sisältö ja suhde PL 124 §:ään?
- Vastaako kalastuslaki vuonna 2012 voimaan tulleen muutoksen jälkeen PL 124 §:n asettamia edellytyksiä kalastuksen valvonnan osalta? Onko jotain jäänyt huomioimatta?
- Mitä kalastusalueiden julkisten tehtävien hoidosta on säädetty voimassa olevassa kalastuslaissa?
- Kalastuslain kokonaisuudistus on kesken: Mitä kalastusalueiden julkisista hallintotehtävistä esitetään säädettäväksi 4.12.2013 annetussa hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi ja miten tehtävänhoito on suhteutettu PL 124 §:n vaatimuksiin?

Tutkimus on pääosin oikeusdogmaattinen, sillä se pyrkii selvittämään voimassa olevan kalastuslain valvontasäännösten sekä kalastusalueiden julkisten tehtävien hoidosta annettujen säännösten sisällön suhteessa PL 124 §:ssä esitettyihin vaatimuksiin. Tutkielmaan sisältyy myös oikeushistoriallinen osuus, siltä osin kun se on tarpeellinen voimassa olevien säännösten sisällön ymmärtämiseksi. Erityisesti kalastusalueiden osalta tutkielmassa paneudutaan myös siihen, kuinka julkisten hallintotehtävien sisältöä on esitetty muutettavaksi, jotta perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttyisivät.

Tutkimusaineisto koostuu pitkälti lain esitöistä eli työryhmämuistioista, hallituksen esityksistä ja valiokuntalausunnoista sekä oikeustapauksista ja ylimpien laillisuusvalvojien tekemistä ratkaisuksista, sillä oikeuskirjallisuutta liittyen kalastuslain mukaisiin julkisiin hallintotehtäviin on niukasti. Vertailevaa lainvalmisteluaineistoa on pyritty löytämään erityisesti metsä- ja riistahallinnon alalta.

### 1.3 Tutkimusaiheen rajaus

Tutkimus keskittyy vain manner-Suomen alueella voimassa olevaan kalastuslakiin (286/1982), sen edeltäjiin sekä esitysluonnokseen uudeksi kalastuslaiksi. Ahvenanmaalla kalastusta sääntelee maakunnan oma kalastuslaki. Myöskään Suomen ja Ruotsin tai Suomen ja Norjan välillä solmittujen Teno-, Tornio- ja Näämönjoen kalastusta säätelevien sopimusten erityiskysymyksiin tutkielmassa ei paneuduta. Lisäksi Euroopan unionin yhteinen kalastuspolitiikka ja sitä säätelevät artikkelit jäävät tarkastelun ulkopuolelle<sup>18</sup>.

Kalastuksenvalvonnasta Metsähallituksen hallinnassa olevilla valtion vesialueilla säädetään laissa Metsähallituksen suorittamasta erävalvonnasta (1157/2005). Vaikka Metsähallitus on julkisoikeudellinen liikelaitos, joka hoitaa laissa (1378/2004) sille määrättyjä julkisia hallintotehtäviä, Metsähallituksen erätarkastajat ovat virkasuhteisia, joten PL 124 § asettamat vaatimukset eivät koske heidän suorittamaansa valvontaa. Osakaskuntien, jotka toimivat myös kalastuslain mukaisina kalastuskuntina, roolia tutkielmassa ainoastaan sivutaan, vaikka niille voi kalastuslain mukaan kuulua myös julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Osakaskuntien tehtävät ovat kuitenkin pääosin yksityisoikeudellisia.

Perusoikeuksien, oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnon periaatteiden turvaamisen sekä merkittävän julkisen vallankäytön osalta keskitytään niihin seikkoihin, jotka ovat relevantteja kalastuslain kohdalla. Oikeushistoriallinen katsaus rajoitetaan pääosin vuoden 1951 lakiin, ja vain niiltä osin kuin se on relevanttia vuoden 1982 kalastuslain tai kyseiseen lakiin annettujen muutosten ymmärtämiseksi. Tutkimusongelman ytimessä on perustuslakiuudistus ja sen asettamat edellytykset julkisten hallintotehtävien antamiseksi muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi.

---

<sup>18</sup> Kalastuslaissa on säädetty, että kalastuksenvalvojalla ei ole toimivaltaa valvoa EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevan unionin lainsäädännön eikä Euroopan yhteisön yhteisenkalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain (1139/1994) ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.



## 2 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

### 2.1 Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslain 124 §:n edellyttää, että julkisen tehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle tulee joko säätää lailla tai päättää tai säätää lain nojalla. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee pääsääntöisesti säätää lailla. Koska erityisesti julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti, voidaan hallintotehtävän antamisesta säätää tai päättää lain nojalla. Tällöinkin tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee perustua lakiin.<sup>19</sup> Lain nojalla päättäminen tai säätäminen tulevat kysymykseen pääasiassa viranomaistoimintaa avustavien ja täydentävien tehtävien sekä palveluluonteisten tehtävien kohdalla. Lain nojalla tapahtuva päättäminen voi perustua joko sopimus pohjaiseen menettelyyn, mahdollisuuteen päättää asiasta hallintopäätöksen muodossa taikka lakiin voi sisältyä tehtävänantoon valtuuttava säännös.<sup>20</sup>

Sopimusperusteinen yksityistäminen on yleisintä kunnallishallinnossa, jossa erityislainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, jotka mahdollistavat lakisääteisten palveluiden hankkimisen sopimus pohjaisesti yksityisiltä palveluntuottajilta. Valtuuttavia säännöksiä käytetään puolestaan silloin, kun on kyse teknisluonteisista tai erityistä asiantuntemusta vaativista tarkastus- yms. tehtävistä.<sup>21</sup> Esimerkiksi rakennerahastolaki (1401/2006) oikeutti työ- ja elinkeinoministeriön nimeämän ensimmäisen asteen valvojan valtuuttamaan toisen tilintarkastajan suorittamaan puolestaan rakennerahastolaissa säädettyä tarkastustehtävää. Hallintopäätökseen perustuva julkisen tehtävän antaminen yksityisen hoidettavaksi ei sen sijaan ole kovin yleistä. Kyse on silloin tapauksista, joissa hallintotehtävien piiri ja hoitamisen edellytykset määritetään laissa ja viranomaisen voi yksityisen hakemuksesta päättää ao. tehtävän osoittamisesta hänen hoidettavakseen<sup>22</sup>. Esimerkiksi maistraatti voi myöntää vihkimisoikeuslain (571/2008) nojalla vihkimisoikeuden rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan jäsenelle.

---

<sup>19</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>20</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 306-309.

<sup>21</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 306-314.

<sup>22</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 307.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, joka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, tulee säätää eduskuntalailla. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia laissa säädetyn valtuutuksen perusteella. Käytännössä ministeriöiden tai valtioneuvoston asetukset tulisivat kyseeseen säädettäessä hallintotehtävän antamisesta yksityiselle lain nojalla. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tulkinnut tätä mahdollisuutta suppeasti. Lausunnossaan 48/2001 vp perustuslakivaliokunta toteaa, että yksityiselle voidaan antaa asetuksella lähinnä vain viranomaista avustavia epäitsenäisiä tehtäviä, koska tehtävän antaminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia<sup>23</sup>. Toisaalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ongelmallisena sitä, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin yksityisen tarkastuslaitoksen hyväksymismenettelystä, jos kyse on vain menettelyn teknisistä yksityiskohdista<sup>24</sup>.

Julkisia hallintotehtäviä oli ennen perustuslain voimaantuloa uskottu muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi ilman nimenomaista lainsäätelyä. Riistahallintolakia (158/2011) säädettäessä todettiin, että riistanhoitopiireillä oli oikeus päättää poikkeuksista metsästyslaissa säädettyihin rauhoitusaikoihin. Metsästyslaki (615/1993) ei kuitenkaan mahdollistanut poikkeamisesta, vaan siitä oli säädetty ilman lain tasoista valtuutusta metsästysasetuksella (666/1993). Näin ollen riistanhoitopiirien julkisen vallan käyttö ei tältä osin perustunut lakiin. Lailla säätämisen vaatimus ei myöskään täyttynyt kaikkien pyyntilupien myöntämisen osalta. Metsästyslain 10 §:n mukaan asetuksella voitiin säätää siitä, että riistanhoitopiiri myöntää muiden kuin hirvieläinten pyyntiluvan. Hallituksen esityksen mukaan asiasta tulee kuitenkin säätää lain tasolla.<sup>25</sup>

Kalastuksen valvontatehtävistä ja kalastushoitoyhtymien eli kalastusalueiden edeltäjien hallintotehtävistä oli säädetty jo vuoden 1951 kalastuslaissa, josta ne siirtyivät pitkälti samankaltaisina vuoden 1982 kalastuslakiin. Tehtävien hoidon kannalta ongelmalliseksi muodostui sääntelyn väljyys ja yleispiirteisyys, mikä vaikutti siihen, että perustuslain asettamat edellytykset eivät täytyneet tai niiden täytyminen oli tulkinnanvaraista. Valvonnan osalta säännökset on saatu uudistettua, kalastusalueiden osalta tehtävä on vielä kesken.

---

<sup>23</sup> PeVL 48/2001 vp s. 3.

<sup>24</sup> PeVL 4/2012 vp s. 3.

<sup>25</sup> HE 237/2010 vp s. 11.

## 2.2 Tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus vaatimus

Jotta julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, tulee sen olla tarpeellista ja tarkoituksenmukaista tehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi. Arvioinnissa huomioidaan hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten seikkojen ohella yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet, kuten myös hallintotehtävän luonne. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täytyä palvelutehtävien osalta helpommin kuin silloin, kun on kyse yksilön oikeuksiin puuttuvasta päätöksenteosta.<sup>26</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on siis oikeudellinen edellytys, joka tulee arvioida kunkin viranomaistahon ulkopuolelle annettavan julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen sekä perustella tapauskohtaisesti suhteessa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin nähden.<sup>27</sup>

Julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle ei voida perustella hallinnon yleisillä ongelmilla. Sen sijaan hallinnollisesta tarkoituksenmukaisuudesta voi olla kyse silloin, kun yksityiselle annetaan rutiini-, jakelu- tai massaluonteisia hallintotehtäviä, joiden hoitamiseen ei liity merkittävää harkintavaltaa.<sup>28</sup> Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi pitänyt ongelmallisena sitä, että Metsähallituksen luontopalvelujohtaja voi siirtää maastoliikennelain tai erätalouspäällikkö kalastus- ja metsästyslain mukaisia yksittäistä lupia koskevien päätöksen tekemisen ulkopuolisille, vaan toteaa, että asia koskee kymmeniä tuhansia lupapäätöksiä, minkä vuoksi voi olla tarkoituksenmukaista siirtää ja hajauttaa ratkaisovaltaa myös ulkopuoliselle, laissa määrätyt ehdot täyttävälle yhteisölle<sup>29</sup>. Lupien joustava saatavuus palvelee myös yksityisten asiakkaiden etua sekä vapauttaa viranomaisresursseja muihin tehtäviin.

Hallinnonalakohtaisten viranomaisresurssien puutteellisuus voi toimia tarkoituksenmukaisuusharkinnan lähtökohtana edellä mainitun kaltaisten massaluonteisten hallintotehtävien kohdalla, mutta myös silloin, kun tehtävän hoitoon liittyy vaatimuksia erityisestä asiantuntemuksesta. Hallituksen esityksessä laiksi kasvinterveyden suojelemisesta todetaan, että tarkastustoiminta on tarkoituksenmukaista siirtää viranomaiskoneiston

---

<sup>26</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>27</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 319-321.

<sup>28</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 322.

<sup>29</sup> PeVL 47/2004 vp s. 2.

ulkopuolelle, sillä valtuutettujen tarkastajien käyttäminen valvontatehtävissä on käytännössä välttämätöntä tarkastus- ja valvontatoiminnan erityisluonteen sekä joustavuuden ja tehokkuuden vuoksi. Toiminta saattaa edellyttää ennalta arvaamattomia kiireellisiä toimenpiteitä, toimialueena saattaa olla koko maa ja toiminta voi olla tiukasti aikatauluun sidottua.<sup>30</sup> Hallintotehtävän antamista yksityisen hoidettavaksi on myös perusteltu sillä, että viranomaisen työnjohtoon käytettävissä olevat voimavarat ovat vähäiset eikä viranomaisella näin ollen ole aina välttämättä mahdollisuutta palkata tarvittavaa henkilöstöä virkasuhteeseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tätä perustelua voidaan käyttää vain yksittäistapauksissa.<sup>31</sup>

Hallinnon sisäisen tarkoituksenmukaisuuden lisäksi harkinnassa on myös huomioitava yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet. Julkisen vallan huolehtimisvastuuseen kuulu, että julkisia palveluita on riittävästi ja tasapuolisesti saatavilla, mikä saattaa edellyttää yksityisen palvelutarjonnan hyödyntämisestä tapauskohtaisesti tai alueellisesti.<sup>32</sup> Tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnassa otetaan siis huomioon hallinnon sisäiset seikat, yksityisten ihmisten ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne. Usein edellä mainitut seikat nivoutuvat yhteen. Esimerkiksi Metsäkeskusten lukuisuuden ja paikallistuntemuksen katsottiin puoltavan sitä, ettei julkisten hallintotehtävien hoitamista kaikilta osin ollut välttämätöntä keskittää Maaseutuvirastolle<sup>33</sup>. Myöhemmin tarkoituksenmukaisuusharkinnassa annettiin myös painoarvoa myös sille, että Metsäkeskuksen julkisten palveluiden yksikön tehtävät ovat pääosin sellaisia, ettei päätöksenteko koske yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä, vaan tehtävissä korostuu muun muassa metsätalouden yleinen kehittäminen. Tämän lisäksi Metsäkeskukset olivat eri nimisinä organisaatioina hoitaneet vuodesta 1928 alkaen yksityismetsätalouden edistämisen- ja valvontatehtäviä, jolloin kyse oli vakiintuneesta hallinnollisesta ratkaisusta.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> HE 99/2002 vp s. 23.

<sup>31</sup> PeVL 33/2009 vp s. 3 ja HE 125/2009 s. 95.

<sup>32</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 324-328.

<sup>33</sup> PeVL 45/2006 vp s. 2.

<sup>34</sup> PeVL 53/2010 vp s. 3.

Muun kuin viranomaisen suorittamien kalastuslain mukaisten valvontatehtävien tarkoituksenmukaisuutta on pidetty kiistattomana, sillä ”tuhansien järvien maassa” viranomaisvalvontaa on mahdotonta ulottaa kaikkialle.<sup>35</sup> Valvonnan puute puolestaan johtaa taloudellisiin menetyksiin kalastuslupamaksujen laiminlyönnin kautta ja voi aiheuttaa niin kalataloudellisia kuin luonnonsuojelullisiakin ongelmia muun muassa rahoitusmääräysten rikkomisen vuoksi. Sen sijaan kalastusalueiden julkisten hallintotehtävien tarkoituksenmukaisuudesta ollaan erimielisiä. Esimerkiksi kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän loppumietinnössä esitetään kalastusalueiden hallintotehtävien merkittävää supistamista, johon on päädytty myös 4.12.2013 annetussa luonnoksessa hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi. Tämä on herättänyt ristiriitaisia tunteita kalastajakentällä<sup>36</sup>.

### **2.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden vaarantamisen kieltö**

Hallituksen esityksessä Suomen perustuslaiksi todetaan, että hyvään hallintoon ja oikeusturvaan liittyvien syiden vuoksi julkisen tehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on perusteltua säätää perustuslain tasolla. Hallituksen esityksen mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksen tekoa. Päätöksenteossa tulee erityisesti kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta sekä oikeuteen hakea muutosta. Lisäksi säännöksen on tarkoitus korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä julkisen valvonnan asianmukaisuutta.<sup>37</sup>

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoite koskee myös yksityisiä silloin kun julkinen tehtävä on osoitettu heidän hoidettavakseen. Perustuslain 124 §:n soveltamistilanteessa voi olla kysymys sekä menettelyllisten että aineellisten perusoikeuksien vaarantumisesta.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Kts. esim. PeVL 65/2010 vp.

<sup>36</sup> Esim. YLE-uutiset 21.1.2014: ”Osa kalastuslain uudistuksesta sapettaa Lappajärven kalastajia”.

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp. s. 179.

<sup>38</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 336-337.

Menettelyllisten perusoikeuksien perustan muodostaa perustuslain 21 §<sup>39</sup>, jossa säädetään oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Pykälän toisen momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki (434/2003) on hallinnollista menettelyä koskeva yleislaki, jonka tavoitteena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain toisen pykälän kolmannen momentin mukaan sitä sovelletaan myös yksityisiin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolaissa säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, kuten viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista keskeisistä periaatteista<sup>40</sup>. Yksi keskeisimmistä hallinnon oikeusperiaatteista on vaatimus hallinnossa asioiden tasapuolisesta kohtelusta, joka pohjaa perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Periaate edellyttää, että lakia tulee soveltaa tekemättä muuta eroa kuin mitä itse laista ilmenee. Säännös ei estä positiivista erityiskohtelua, jos siihen on hyväksyttävä syy. Tasapuolinen kohtelu edellyttää myös sitä, että hallinnossa asioiville on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioittensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Ratkaisutoiminnan on oltava johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Vakiintuneesta käytännöstä voi poiketa vain silloin, kun siihen on perusteltu syy, esimerkiksi tuomioistuimessa annettu käytännöstä poikkeava ratkaisu.<sup>41</sup>

Hyvän hallinnon yleisperiaatteiden lisäksi hallintolaissa säädetään hallintoasiassa noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka koskevat esimerkiksi asian vireille tuloa, käsittelyä ja selvittämistä sekä ratkaisua ja sen tiedoksiantoa<sup>42</sup>. Käytännössä

---

<sup>39</sup> Mäenpää 2008 s. 1.

<sup>40</sup> HE 72/2002 vp s. 1.

<sup>41</sup> HE 72/2002 vp s. 54.

<sup>42</sup> HE 72/2002 vp s.1.

juuri asian selvittäminen sekä päätöksen perusteleva ja sen tiedoksianto ovat osoittautuneet ongelmallisiksi muun muassa kalastusalueiden julkisten hallintotehtävien hoitamisen kohdalla<sup>43</sup>.

Hallintopäätösten ennakoitavuuden, ratkaisutoiminnan johdonmukaisuuden sekä muiden päätöksen tekoon liittyvien menettelyllisten seikkojen ohella oikeus hakea muutosta on oleellinen osa oikeusturvaa. Hallintolainkäyttölaki (586/1996) ei tule suoraan sovellettavaksi muussa kuin viranomaistoiminnassa. Näin ollen muutoksenhausta on säädettävä erikseen annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan todennut, että muutoksenhakusäännöksistä on selvästi ilmevä, että päätöksiin, jotka tehdään julkista hallintotehtävää hoidettaessa, voidaan hakea muutosta joko suoraan tai oikaisuvaatimuksen jälkeen<sup>44</sup>.

Oikeusturvan (PL 21 §) ja yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ohella huomioon tulee myös perustuslain 17 §, jossa säädetään kielellisistä perusoikeuksista sekä 12 §, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Kielellisiä oikeuksia konkretisoivat kielilaki (423/2003) ja saamen kielilaki (10861/2003). Silloin kun julkinen hallintotehtävä on säädetty lailla tai lain nojalla yksityiselle, tulee tehtävää hoidettaessa noudattaa kielilakien viranomaiselle asettamia vaatimuksia. Molemmissa laeissa on erityisesti painotettu viranomaisen velvollisuutta varmistua kielellisten oikeuksien toteutumisesta, mikäli julkinen hallintotehtävä annetaan yksityiselle sopimusperusteisesti. Sen sijaan laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) koskee julkista tehtävää hoitavia yksityisiä vain silloin, kun tehtävän hoitoon liittyy julkisen vallan käyttämistä.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityisen hoidettavaksi perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen edellyttää hallinnon yleislakien noudattamisen ohella sitä, että tehtävää hoidetaan virkavastuulla<sup>45</sup>. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkarikossäännökset koskevat virkamiesten ja muiden julkisyhteisöön palvelussuhteessa olevien lisäksi muita julkista valtaa

---

<sup>43</sup> Kts. esim. KHO 1579/2010 ja KHO 15/2005.

<sup>44</sup> Esim. PeVL 27/2012 vp s. 3.

<sup>45</sup> Kts. esim. PeVL 42/2005 vp s. 3.

käytettäviä henkilöitä. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö tai muu yhteisö, jonka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen nojalla hoitaa julkista tehtävää on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä syntyneen vahingon silloin, kun tehtävää hoidettaessa ei ole noudatettu tehtävän laatu ja luonne huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia. Sekä rikos- että vahingonkorvausoikeudellinen vastuu kytkeytyvät siis julkisen vallan käyttöön.

Perustuslakivaliokunnan perustuslaista antaman lausunnon mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen on turvattava säännöspäätteisesti silloin kun julkinen hallintotehtävä uskotaan yksityisen hoidettavaksi<sup>46</sup>. Myöhemmässä lausuntokäytännössään valiokunta on todennut, että viittauksia hallinnon yleislakeihin ei ole välttämätön sisällyttää lakeihin, sillä niin hallinto- kuin kielilaitkin tulevat suoraan sovellettaviksi yksityisen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Toisaalta valiokunta on korostanut, että estettä sovellettavien lakien luettelemiselle ei ole, mikäli luettelo on kattava.<sup>47</sup>

Vaikka hallituksen esityksessä Suomen perustuslaiksi todetaan, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksen tekoa, tulee ne huomioida myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Koska hallinnon yleislakien soveltaminen ei aina ole käytännössä mahdollista silloin, kun on kyse tosiasiallisesta toiminnasta, perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta on huolehdittava muulla tavalla. Tämä, kuten myös menettelyllisten perusoikeuksien, kuten omaisuuden- ja yksityisyydensuojan tai elinkeinovapauden, toteutumisen varmistaminen tapahtuu sääntelyn yleisen asianmukaisuuden ja tarkkarajaisuuden sekä tehtävää hoitavien henkilöiden sopivuuden, asiantuntemuksen ja koulutuksen kautta. Lisäksi hallintotehtävää hoitavien viranomaisvalvonta ja oikeudellinen vastuu on järjestettävä asianmukaisesti.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> PeVL 10/1998 vp s. 35.

<sup>47</sup> Kts. esim. PeVL 27/2012 vp s. 2.

<sup>48</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 336 ja 367-368.



## 2.4 Merkittävän julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 § kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien osoittamisen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Hallituksen esityksen mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muutoin merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin.<sup>49</sup> Tämän yksityiskohtaisemmin vallan käytön merkittävyyden sisältöä ei ole avattu hallituksen esityksessä, vaan se on jätetty lainsäätäjän tehtäväksi.

Vallankäytön merkittävyys on sen intensiteettiä kuvaava määre<sup>50</sup>. Olli Mäenpää on luokitellut hallintotoiminnan siihen sisältyvän vallan käytön välittömyyden ja voimakkuuden perusteella seuraavasti:

- 1) Välitön pakko, joka on tyypillistä tosiasialliselle julkisen vallan käytölle esimerkiksi poliisitoiminnassa
- 2) Julkisen vallan yksipuolinen käyttö muodollisesti säännellyssä hallintomenettelyssä, jossa lähinnä asetetaan rajoittavia tai velvoittavia hallintopäätöksiä
- 3) Hallintotoiminta, johon liittyy etujen jakaminen tai oikeuksien perustaminen, jolloin vallan käyttö on edellisiä kohtia epäsuorempaa
- 4) Hallinnollisen mikrovallan käyttö, joka ilmenee muun muassa todellisten olosuhteiden byrokraattisena yksinkertaistamisena
- 5) Tosiasiallinen hallintotoiminta, johon ei liity lainkaan tai vain vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä.

Mäenpään mukaan kohdat 3-5, jotka muodostavat hallinnon pääasiallisen painopistealueen, eivät edellytä välitöntä toisen oikeusasemaan puuttumista eivätkä siten täytä perinteistä julkisen vallan käytön määritelmää. Hänen mukaansa vallan käytön yksipuolisuus on ilmeisinä ryhmässä yksi.<sup>51</sup> Näin ollen ainakin ryhmään yksi luokiteltavat tehtävät kuuluisivat vain viranomaisille.

---

<sup>49</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>50</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 416.

<sup>51</sup> Mäenpää 1998 s. 128-129.

Julkisen vallan käytön intensiteettiä on myös luokiteltu toisin. Kaarlo Tuori ensinnäkin erottaa rajoittavan tai velvoittavan vallankäytön etuja suovasta tai oikeuksia perustavasta hallintotoiminnasta. Toisekseen vallan käyttö on hänen mukaansa sitä voimakkaampaa mitä syvällisemmin puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin. Kolmanneksi tulee kysymys siitä, onko kyseessä määrämuotoinen päätöksenteko vai tosiasiallinen vallankäyttö, jolla esimerkiksi puututaan yksilön ruumiilliseen koskemattomuuteen. Näiden lisäksi esille tulee vielä kysymys siitä, onko kyse välittömistä vai välillisistä, asian valmisteluun tai epäitsenäiseen täytäntöön panoon liittyvistä tehtävistä.<sup>52</sup> Vallan käytön intensiteettiä arvioitaessa voidaan myös kiinnittää huomio siihen, kuinka paljon harkintavaltaa vallankäyttöön sisältyy ja millainen suhde vallan käyttäjän ja sen kohteen välillä on. Vallan käyttö on sitä intensiivisempää mitä vähemmän mahdollisuuksia vallan käytön kohteella on olla alistumatta vallankäyttäjän tahtoon.<sup>53</sup>

Itsenäiseen harkintavaltaan perustuva oikeus voimakeinojen käyttöön on vallankäytön intensiteetiltään niin merkittävää ettei sitä voida uskoa muille kuin viranomaisille<sup>54</sup>. Yksityisille on kuitenkin annettu lainsäädännön nojalla oikeus voimakeinojen käyttämiseen tietyin edellytyksin. Lähtökohtaisesti kysymys on viranomaistoimintaa avustavista ja täydentävistä tehtävistä. Lisäksi ajallisesti ja paikallisesti rajatut tilanteet, joissa voimankäyttö on sallittua, tulee määritellä tarkoin lainsäädännössä. Myös toimivaltuudet, joiden on oltava viranomaisia rajoitetummat, tulee määritellä yksityiskohtaisesti säännösten ohella. Näiden edellytysten ohella peruslakivaliokunta on korostanut tehtävää hoitavien asianmukaista ja riittävää koulusta.<sup>55</sup>

Itsenäiseen harkintaan perustuvien voimakeinojen käytön ohella perustuslaki estää antamasta muille kuin viranomaisille tehtäviä, jotka muutoin puuttuvat merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin<sup>56</sup>. Tällöin huomio kiinnittyy perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuteen: mitä lähemmäs ydinaluetta toimivaltuudet ulottuvat, sitä todennäköisemmin kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä<sup>57</sup>.

---

<sup>52</sup> Tuori 1998 s. 317-318.

<sup>53</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 415.

<sup>54</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>55</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 328-430 ja esim. PeVL 28/2001 vp s. 5-6.

<sup>56</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>57</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 433.

Esimerkiksi yksityiselle ei voida antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla oikeutta suorittaa tarkastus kotirauhan piiriin kuuluvassa asunnossa. Sen sijaan aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa olevien asuntojen on katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle, joissa yksityisen suorittama tarkastus voi olla mahdollista.<sup>58</sup>

Määrämuotoisessa hallintotoiminnassa hallinnolliset sanktiot ja pakkokeinot on katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Esimerkiksi hallituksen esityksessä 178/2006 vp todetaan, että Metsäkeskuksen toimivaltuudet hallinnollisten pakkokeinojen (uhkasakko ja käsittelykielto) asettamiseksi ovat perustuslaissa suojatun omaisuudensuojan kannalta ongelmalliset. Merkittävää julkisen vallankäyttöä sisältävien tehtävien järjestämiseksi katsottiin olevan kaksi vaihtoehtoa: tehtävät voidaan siirtää viranomaisen hoidettavaksi tai niiden sisältöä voidaan muuttaa niin, ettei niihin enää sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esityksessä päädyttiin siihen, että ratkaisulta siirretään Maaseutuvirastolle, joka nyttemmin tekee hallintopäätökset Metsäkeskuksen esityksestä.<sup>59</sup> Myös erilaisten tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voi kuulua vain viranomaiselle<sup>60</sup>. Esimerkiksi Suomen kotiseutuliitto ry. jakaa harkinnanvaraista valtionapua seurantalajien kunnostustöiden toteuttamiseksi. Sen sijaan kyseisen tuen takaisinperintä kuuluu valtionavustuslain (688/2001) mukaiselle valtionapuviranomaiselle eli tässä tapauksessa opetus- ja kulttuuriministeriölle.

### **3 Omistusoikeuteen perustuva kalavarojen hyväksikäyttö**

#### **3.1 Vesialueiden omistus ja kalastusoikeus**

Jotta pystytään ymmärtämään problematiikkaa, joka liittyy kalastuslain mukaisten julkisten tehtävien hoitamiseen, on hahmotettava, kuinka oikeus kalastamiseen määräytyy ja millaisia velvollisuuksia tähän oikeuteen on katsottu liittyvän. Kala itsessään on *res nullius*, isännätön olio, joka ei ole kenenkään omaisuutta ennen kuin se on otettu haltuun eli saatu saaliiksi. Kalastusoikeus puolestaan kuuluu kalastuslain mukaan vesialueen omistajalle tai omistajille, jollei oikeutta ole luovutettu toiselle tai jollei kalastuslaissa toisin säädetä<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Kts. esim. PeVL 43/2010 vp s. 2 ja 4.

<sup>59</sup> HE 178/2006 vp s. 6-8.

<sup>60</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 448.

<sup>61</sup> Kts. myös Vihervuori 2001 s. 649.

Vesialueet ovat joko omistajiensa yhteisiä jakamattomia vesialueita, yksityisiä tai valtion omistamia. Lisäksi merialueella sekä suurten järvien, kuten Päijänteen tai Höytiäisen, selkävesillä on yleisvesialueita. Yhteisten vesialueiden omistajat muodostavat osakaskunnan, joka hallinnoi aluetta yhteisäluelain (758/1989) mukaisesti. Osakaskunnat toimivat myös kalastuslain mukaisina kalastuskuntina, joiden velvollisuuteen kuuluu kalastuslain 48 §:n mukaan järjestää alueellaan kalastuksen harjoittaminen ja kalakannan hoito, mikäli ko. tehtävät eivät kuulu viranomaisten tehtävien piiriin. Kyseisten tehtävien on katsottu olevan ainakin osittain julkisoikeudellisia<sup>62</sup>. Muutoin kalastuskunta hoitaa kalastusasioissa jakamattoman vesialueen osakkaiden etua<sup>63</sup>.

Omistusoikeuteen perustuvan kalastusoikeuden lisäksi on säädetty nk. yleisestä kalastusoikeudesta eli kaikille kuuluvasta oikeudesta harjoittaa kalastusta<sup>64</sup>. Yleiskalastusoikeuksista on perinteisesti säädetty poikkeuslaeilla. Tämä pohjautuu korkeimman oikeuden vuonna 1939 antamaan lausuntoon, jonka mukaan säännökset, joilla yleiskalastusoikeutta laajennetaan yksityisen vesialueilla, loukkaavat hallitusmuodossa turvattua omaisuuden suojaa. Yleiskalastusoikeuksia on vuoroin laajennettu ja supistettu riippuen kulloisestakin yhteiskunnallisesta tilanteesta. Merkittävin puuttuminen kalastusoikeuden omistajansuojaan oli vuonna 1941 poikkeuslakina säädetty laki väliaikaisesta kalastusoikeudesta (356/1941), joka antoi kaikille Suomen kansalaisille oikeuden kalastaa korvauksetta toisen omistamalla vesialueella kotitarvetta varten sekä takasi siirtokarjalaisille vapaan ammattikalastusoikeuden. Tämä nk. jokamiehen kalastuslaki, ja erityisesti siihen sisältynyt karjalaisten ammattikalastusoikeus, koettiin niin pahana puuttumisena omaisuudensuojaan, että lain voimassa olon päättymisen<sup>65</sup> jälkeen ammattikalastajien mahdollisuudet saada kalastuslupia olivat monin paikoin kiven alla vuosikymmenten ajan.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Esim. Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 21-22 tai HE 214/1980 vp s. 28.

<sup>63</sup> HE 214/1980 vp s. 28.

<sup>64</sup> Näiden lisäksi on olemassa erityisperusteisia kalastusetuuksia, kts. luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 30.

<sup>65</sup> Kotitarvekalastuksen osalta laki oli voimassa vuoden 1948 loppuun ja siirtokarjalaisten ammattikalastus oli sallittu vuoden 1950 loppuun saakka.

<sup>66</sup> Tiitinen 1995 s. 89-106.

Jokamiehen kalastuslain vastustajat pelkäsivät, että laki jäisi pysyväksi ja juurruttaisi kansaan virheellisiä oikeuskäsityksiä<sup>67</sup>, sillä voimassa olleen vuoden 1902 kalastuslain yleiskalastussäännökset olivat hyvin suppeat. Tavallaan näin tapahtuikin, sillä vuoden 1951 kalastuslailla onkiminen tuli jokaisen kylässä asuvan oikeudeksi. Kalastuslain säätäminen tavallisella lailla oli mahdollista, sillä valtuutus siihen sisältyi perustuslain säätämisyjärjestyksessä voimaan saatettuun lakiin jokamiehen kalastusoikeuden laajentamisesta (504/1951)<sup>68</sup>. Tulkintalinjan muutos tapahtui säädettäessä vuoden 1982 kalastuslakia. Perustuslakivaliokunnan mukaan kalastusoikeus kyllä nauttii hallitusmuodossa taattua omaisuudensuojaa, mutta varallisuusosoikeuksille annettu perustuslainsuoja ei ole ehdoton. Käyttörajoituksista voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa oikeuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä. Tähän tulkintaan perustuen yleisestä onkimis- ja pilkkimisoikeudesta voitiin säätää tavallisella lailla.<sup>69</sup> Kuitenkin kalastuslain rinnalle tarvittiin vieläkin voimassa oleva perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982). Siinä säädetään muun muassa vesialueen omistajalle asetetusta velvollisuudesta myydä kohtuuhintaisia kalastuslupia muutoin kuin tilapäisesti kylässä asuville henkilöille.

Säädettäessä läänikohtaisesta viehekalastusluvasta, perustuslakivaliokunta totesi kalastusoikeuden rajoittamisen olevan mahdollista tavallisella lailla, mikäli perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset täyttyvät<sup>70</sup>. Tähän kannanottoon perustuen kalastuslain muutos (1045/1996) säädettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta laki poiki valituksen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Valittajien mukaan viehekalastusoikeuksien laajentaminen yksityisille vesialueille rikkoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaista omaisuudensuojaa. Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin teki asiassa tutkimattajättämisspätöksen<sup>71</sup>, muutoksenhakuprosessi on osoitus siitä, kuinka herkästi omistajan ja jokamiehen oikeudet joutuvat törmäyskurssille kalastusasioissa.

---

<sup>67</sup> Honkanen 1985 s. 35.

<sup>68</sup> Honkanen 1985 s. 174.

<sup>69</sup> Länsineva 2009 s. 3-4 ja Honkanen 1985 s. 174. Normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön osalta kts. myös Kaira 1946 s. 168-169.

<sup>70</sup> PeVL 8/1996 vp s. 1-3.

<sup>71</sup> EIT 15.2.2001 Aschan-tapaus.

Kalastuslainsäädännön historiasta nähdään kuinka yhteiskunnallisen muutoksen myötä pääosin yleiskalastusoikeuksiin perustuvan vapaa-ajan virkistyskalastuksen merkitys on koko ajan kasvanut samalla kun kotitarvekalastus<sup>72</sup> on vähentynyt. Tämän ohella kalavesien hallintaan liittyy kysymys ammattikalastuksen sekä nyttemmin myös kalastusmatkailun toimintaedellytysten turvaamisesta. Vesialueen omistajien, virkistyskalastajien ja kalastuksesta elinkeinonsa saavien intressien yhteensovittaminen ei ole kivutonta. Vuoden 1982 kalastuslailla perustettiin kalastusalueet vesialueen omistajien yhteistyöelimiksi ja lain mukaan kalastusalueiden toimintaan osallistuvat myös virkistys- ja ammattikalastusjärjestöjen edustajat. Kalastusalueiden hoidettavaksi osoitettiin viranomaistehtäviä, kuten mahdollisuus päättää alueellisista rauhoitusajoista ja –paikoista. Hallituksen esitysluonnoksessa (4.12.2013) uudeksi kalastuslaiksi kalastusalueet korvattaisiin kalatalousalueilla, joiden tehtäviin ei enää kuuluisi alueellisten kalastuksen sääntelypäätösten antaminen, vaan toimenkuva painottuisi valmisteleviin ja tiedottaviin tehtäviin<sup>73</sup>.

Vesialueen omistukseen liittyvä kalastusoikeus kytkeytyy myös kysymykseen kalastuksenvalvonnasta. Esimerkiksi läänikohtaisen viehekalastusluvan säätämisen yhteydessä vesialueen omistajan ja kalastuksenvalvojan toimivaltaa laajennettiin niin, että heille tuli oikeus pyytää nähtäväksi todistus kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun suorittamisesta. Myöhemmin kalastuksenvalvojalle annettiin oikeus selvittää kalastajan henkilöllisyys, jos hänellä ei ollut esittää em. todistuksia maksujen suorittamisesta<sup>74</sup>. Tämä merkitsee oikeutta puuttua perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämänsuojaan<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Kalastusasetuksen (1116/1982) 1 §:n mukaan kotitarvekalastuksena pidetään kalastusta silloin, kun saalis käytetään kalastajan taloudessa ja sillä on toimeentulon kannalta merkitystä. Virkistyskalastuksessa saalis käytetään myös kalastajan taloudessa, mutta sillä ei ole toimeentulon kannalta merkitystä.

<sup>73</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 110.

<sup>74</sup> HE 68/1997 vp s. 2-3.

<sup>75</sup> HE 271/2010 vp s. 21.

## 3.2 Lakisääteinen velvollisuus kalakantojen hoitoon

Kalastusoikeuteen liittyvien kysymysten ohella kalastuslaissa säädetään kalastustavoista ja –menetelmistä. Vuoden 1951 kalastuslakia hallitsi huoli kalavarojen loppumisesta<sup>76</sup>. Tähän perustuen kalastusoikeuden haltija velvoitettiin järjestämään kalavetensä hoito ja kalastus niin, että kala- ja rapukannan säilyminen on turvattu. Kalastuksen järkipäraseen harjoittamiseen pyrittiin pääasiassa rajoittavin toimenpitein, kuten säätämällä rauhoitusajoista ja –piireistä, alamitoista sekä kielletyistä ja sallituista pyydyksistä, sillä kalastusoikeuden haltijaa ei katsottu voitavan velvoittaa toimenpiteisiin kalakannan kasvattamiseksi. Sen sijaan kalastuksenvalvonta pyrittiin tekemään mahdollisimman tehokkaaksi ja huolehtimaan siitä, ettei se jäisi vain viranomaisten vastuulle, vaan että valvontaa suorittaisivat myös kalastusoikeuden omistajat, joiden etujen mukaista on, että säännöksiä noudatetaan.<sup>77</sup>

Kalastuslain hengen muutos tapahtui säädettäessä vuoden 1982 kalastuslakia. Kalavarojen suojelemisen sijaan kalastusta harjoitettaessa tulee pyrkiä vesialueen mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen. Lain 1 § velvoittaa pitämään huolta siitä, että kalakantaa käytetään hyväksi järkipäraseesti, kalataloudelliset näkökohdat huomioon ottaen. Lisäksi tulee huolehtia kalakannan hoidosta ja lisäämisestä. Tämä tavoite johtikin siihen, että kalakantojen hoidettiin pääasiassa kalaistutuksin kalastuksen sääntelytoimenpiteiden ja rajoitusten jäädessä vähemmälle<sup>78</sup>.

Vuoden 1982 kalastuslain 1 §:ssä on erillinen maininta siitä, että toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa vahingollisesti tai haitallisesti luontoon tai sen tasapainoon, on vältettävä. Esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi ympäristönäkökulma on entistä vahvemmin esillä. Lain tavoitteeksi on esitetty kalavarojen ekologisesti taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojele.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Tiitinen 1995 s. 107.

<sup>77</sup> HE 59/1950 vp s. 5-7.

<sup>78</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 4.

<sup>79</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 104.

Näin ollen tehokkaan hyödyntämisen sijaan palattaisiin takaisin kalakantojen turvaamiseen, tosin tavoitteen taustalla on ennemminkin nähtävissä ympäristöperusoikeuden asettamat suojelulliset edellytykset kuin huoli ihmisravinnon loppumisesta.

Vaikka vuoden 1951 ja 1982 kalastuslakien tavoitteet olivat erilaiset, molemmissa kalavesien hoidon järjestäminen asetettiin kalastusoikeuden omistajan velvollisuudeksi. Myös jatkossa kalastuksen järjestämisestä vastaisi kalastusoikeuden omistaja<sup>80</sup>. Koska vesialueiden omistus on pirstoutunut, kalataloudellisesti yhtenäisen alueen muodostamiseksi kalastuskunnilla oli mahdollisuus vuoden 1951 kalastuslain mukaan yhtyä kalastushoitoyhtymiksi. Vuoden 1982 kalastuslaissa kalastushoitoyhtymien sijaan perustettiin kalastusalueet. Kalastusalueiden on laadittava alueelleen käyttö- ja hoitosuunnitelma, joka muun muassa sisältää kalakantojen hoitoa ja käyttöä koskevat yleiset, alueelliset tavoitteet. Osakaskuntien on tarpeen mukaan huomioitava nämä yleiset suuntaviivat vesialueittensa kalakantojen käytössä ja hoidossa. Uuden kalastuslain esitysluonnoksessa kalastusalueet korvattaisiin alueeltaan laajemmilla kalatalousalueilla, ja samalla alueellisten käyttö- ja hoitosuunnitelmien velvoittavuutta lisättäisiin<sup>81</sup>.

## **4 Muu kuin viranomaisten suorittama kalastuksenvalvonta**

### **4.1 Kalastuksenvalvonnan oikeudellinen tausta**

Kalastuslainsäädäntö on uudistettu Suomessa 1900-luvulla kolme kertaa, vuosina 1902, 1951 ja 1982. Jo vuoden 1902 lakia valmistellut komitea totesi luvattoman kalastuksen uhkaksi kalakannoille ja antoi kovin sanoin sapiskaa kalastusoikeuden omistajille. ”Omastaan muutoin niin arka raavaan mies meillä väliäpitämättä sallii aivan ventovieraiden mellastaa kalavesillään”, jolloin ”maanomistajan kalavesiä käyttävät hyödykseen loiset ja muut, joille ei ole kalastukseen mitään oikeutta ja nämä mielettömällä kalastustavallaan hävittävät viimeisetkin kalavähät”. Vuosisadan alussa ainoa laissa määritelty kaikkien käytettävissä oleva yleiskalastusoikeus oli vapaa kalastusoikeus meressä kylän rajojen ulkopuolella.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 116.

<sup>81</sup> Esim. luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 16

<sup>82</sup> Tiitinen 1995 s. 91-94 ja komiteamietintö 1898:4 ref. Tiitinen 1995 s. 93 ja Honkanen 1985 s. 28-29.



Pelko kalakantojen romahtamisesta siirtyi vuoden 1951 kalastuslakiin<sup>83</sup>. Lain 91 § antoi vesialueen omistajalle tai omistusoikeuden vuokranneelle mahdollisuuden valvoa kalastusta alueellaan siten, että verekseltään kiinni saadun luvattoman kalastajan vene tai muu kalastuksen käytetty kulkuneuvo, pyydykset ja saalis oli mahdollista ottaa haltuun. Mikäli luvattomasta kalastuksesta ei haluttu nostaa syytettä, sai talteenottaja pitää ottamansa veneen tai muun kulkuvälineen sekä pyydykset itsellään, kunnes niiden käyttäjä oli näyttänyt kuka hän on ja suorittanut tuhannen markan lunastussumman. Jos sitä ei suoritettu kuukauden kuluttua siitä, kun asiasta oli ilmoitettu poliisiviranomaiselle, talteenottaja sai pitää veneen ja pyydykset itsellään. Jos syyte nostettiin, talteenotetut tavarat oli saalista lukuun ottamatta luovutettava poliisille tai säilytettävä poliisin määräämällä tavalla kunnes sakon, vahingonkorvauksen ja oikeudenkäyntikulujen suorittamisesta oli annettu vakuus.

Kalastusoikeuden haltijan ja vesialueen omistajan lisäksi kalastusta sai vuoden 1951 kalastuslain 92 §:n mukaan valvoa heidän asettamansa vartija tai muu väkensä, yhteisen kalaveden osakas ja kalastuskunnan, kalastushoitoyhitymän tai kunnan ottama kalastuksenvartija. Lain 95 §:stä ilmenee, että kalastuksenvartijalta edellytettiin valaa. Valantehneellä vartijalla oli oikeus poliisiviranomaisen ja muun valtion kalastusasioista vastaavan viranomaisen ohella tarkastaa rannalla, veneessä tai vedessä olevan pyydyksen lainmukaisuus, kuten myös kalaa ja rapuja kaupaksi pitävän henkilön varasto.

Valvontasäännökset siirtyivät vuoden 1982 kalastuslakiin hyvin pitkälle samankaltaisina<sup>84</sup>. Vaikka kalastuslakia on muutettu yli kolmekymmentä kertaa sen voimassaoloaikana, valvontasäännökset pysyivät miltei muuttumattomina aina vuoteen 2012 saakka. Merkittävin muutos oli läänikohtaisen viehekalastusluvan säätämisen jälkeen valvontasäännöksiin lisätty oikeus ottaa talteen viehekalastuksessa käytetyt pyyntivälineet ellei kalastaja valvonnan yhteydessä esittänyt tositetta lupamaksun suorittamisesta tai osoittanut luotettavalla tavalla henkilöllisyyttään. Talteenotettu viehekalastusväline oli luovutettava takaisin, jos kalastaja esitti poliisille seitsemän päivän sisällä voimassa olleen tositteen viehekalastusmaksun suorittamisesta.

---

<sup>83</sup> Tiitinen 1995 s. 94.

<sup>84</sup> Kalastuksenvalvonnasta säädetään kalastuslain (286/1982) luvussa 13 eli pykälissä 96-106, joiden sisältöä seuraavassa tarkastellaan.

Viranomaisten sekä vesialueen omistajan tai kalastusoikeudenhaltijan valvontaoikeuksien lisäksi vuoden 1982 kalastuslaissa säädettiin alioikeudessa valantehneestä kalastuksenvalvojasta, jonka kalastuspiiri, kunta, kalastusalue, kalastuskunta, vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija asetti tehtävänsä. Hallituksen esityksessä todetaan, että kalastuksenvalvoja ei ole virkamies, vaan osaksi julkisluonteista tehtävää hoitava toimihenkilö, jonka tehtävä on lähinnä paikallisesta valvonnasta huolehtiminen<sup>85</sup>. Kalastuksenvalvojilla oli oikeus tarkastaa veneessä, vedessä tai rannalla olevan pyydyksen määräystenmukaisuus sekä kalaa tai rapuja kaupaksi pitävän henkilön varasto.

Ennen vuonna 2011 hyväksyttyä lakimuutosta (270/2011) kalastuksenvalvojalla oli *velvollisuus* ottaa talteen luvottomassa kalastuksessa käytetty pyydys sekä saalis samoin kuin vene tai muu kulkuneuvo, josta pyyntiä harjoitettiin. Vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla tähän oli *oikeus*, siinä tapauksessa että sai verekseltään kiinni luvottoman pyytäjän. Mikäli kalastajan epäiltiin syyllistyneen tekoon, joka on virallisen syytteen alainen tai vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija halusi syytteen nostettavaksi, talteenotettu tavara saalista lukuun ottamatta oli luovutettava poliisin säilytettäväksi tai se oli säilytettävä poliisin määräämällä tavalla. Muussa tapauksessa vesialueen omistaja, osakas tai kalastusoikeuden haltija, joka oli ottanut haltuunsa pyyntivälineet tai kulkuneuvon, sai pitää ne itsellään, ellei niiden käyttäjä suorittanut asetuksella määrättyä lunastusmaksua kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun talteenotosta oli ilmoitettu poliisille.

Siinä tapauksessa että pyydyksen tai kuluneuvon oli ottanut haltuun kalastuksenvalvoja tai valvontaan oikeutettu viranomainen eikä rikoksesta nostettu syytettä, tämä sai periä lunastusmaksun itselleen. Tällä pyrittiin siihen, että asianomaisten kiinnostus valvontatehtäviin lisääntyisi<sup>86</sup>. Ellei tavaran omistaja tullut vuoden sisällä tietoon, viranomaisten oli myytävä se ja varat kuuluivat silloin valtiolle. Poikkeuksen tekivät kielletyt pyydykset, jotka oli *aina* hävitettävä tai tehtävä kalastukseen kelvottomiksi. Saalis puolestaan kuului kalastusoikeuden haltijalle, mikäli kyseessä oli yksityisen kalastusoikeuden loukkaus. Muutoin saalis tai sen arvo kuului valtiolle.

---

<sup>85</sup> HE 214/1980 vp s. 34.

<sup>86</sup> HE 214/1980 vp s. 34-35.

Vuoden 1982 kalastuslaissa annettiin kalastuksenvalvojille laajat oikeudet suorittaa tarkastuksia sekä puuttua valvonnan kohteen omaisuudensuojaan talteenottamalla tai jopa hävittämällä luvattomassa kalastuksessa käytetyt välineet. Talteenotto-oikeuden käyttö kuitenkin vaihteli ja käytännössä kalastuksenvalvoja saattoi esimerkiksi tyytyä huomauttamaan vähäiseksi katsomastaan rikkeestä<sup>87</sup>. Vaihtelevat käytännöt aiheuttivat kuitenkin ristiriitoja ja johtivat muun muassa ylimmille laillisuusvalvojille tehtyihin kanteluihin.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti tekemättä muuta eroa kuin mitä laista johtuu. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun mukaan näin ei ollut tapahtunut, sillä kalastuksenvalvoja oli antanut kahdelle luvattomaan kalastukseen syyllistyneelle suullisen huomautuksen rikkomusten vähäisyyden vuoksi, mutta kolmannessa tapauksessa ilman lupia kalastaneet henkilöt oli velvoitettu esittämään voimassa olleet kalastusluvut poliisille. Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todetaan, ettei silloisessa kalastuslaissa ollut säännöksiä huomautuksen antamiseksi tai toimenpiteestä luopumiseksi. Hallinnon suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että toimenpiteestä, kuten velvollisuudesta ottaa talteen luvattomassa kalastuksessa käytetty pyydys, pitää voida luopua, jos esimerkiksi huomautuksen antaminen on tilannekohtaisesti arvioiden riittävä toimenpide. Tämän oikeuden tulisi kuitenkin perustua lakiin eikä vain vakiintuneeseen käytäntöön.<sup>88</sup> Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri totesi, etteivät kalastuslain säännökset valvontamenettelystä ja erityisesti oikeudesta tuhota laittomaksi todetut pyyntivälineet ilman asianosaisen kuulemista täytä käsitystä hyvästä hallinnosta. Hänen mukaansa on kuitenkin selvää, että viranomaistoiminnassa on noudatettava hyvän hallinnon ja suhteellisuuden periaatteita siitakin huolimatta, että nimenomaiset säännökset puuttuivat erityislaista.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> HE 271/2010 vp s. 7.

<sup>88</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 9.6.2006, Dnro 785/4/04.

<sup>89</sup> Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 14.5.2010, Dnro OKV/947/1/08.

Vaikka yllä mainitut kantelut koskivat kalastusviranomaisen toimintaa<sup>90</sup>, erityisesti apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisussa käsitellään asiaa myös valantehneen kalastuksenvalvojan oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta. Päätöksessä todetaan, että kalastuksenvalvoja on perustuslain 124 §:n mukainen yksityinen, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Tehtävän hoitamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä, sillä valvojalla on muun muassa oikeus ottaa haltuunsa luvattomassa kalastuksessa käytetty pyydys sekä saatu saalis. Tästä huolimatta kalastuslaissa ei ollut minkäänlaisia säännöksiä kalastuksenvalvojan pätevyysvaatimuksista tai kelpoisuusedellytyksistä. Valvojien ohjeistus ja koulutus oli pitkälti yhdistyslain mukaisesti järjestäytyneen Kalatalouden Keskusliiton vastuulla, mitä apulaisoikeusasiamies ei pitänyt tyydyttävänä ratkaisuna. Kalastuslaista puuttuivat myös säännökset kalastuksenvalvonnan viranomaisvalvonnasta<sup>91</sup>, jolloin kalastuksenvalvojen moitittavana pidettävään käyttäytymiseen oli vaikea puuttua<sup>92</sup>. Myös valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri kiinnitti tähän huomiota. Vaikka kalastuksenvalvoja oli selkeästi ylittänyt kalastuslaissa määritellyn toimivallan häätäessään kunnan järjestyssääntöihin nojaten järven rannalla yöpyneet retkeilijät, poliisin tutkintapyyntöön tekemä päätös voitiin käsittää päinvastaiseksi. Kantelu oli apulaisoikeuskanslerin mielestä osoitus kalastuksenvalvontaa koskevien säännösten kiireellisestä uudistustarpeesta.<sup>93</sup>

Ylempien laillisuusvalvojen päätösten vuoksi maa- ja metsätalousministeriö asetti 25.11.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kalastuslain uudistamistarpeet sekä laatia ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Työryhmän alainen valvontajaosto antoi väliraporttinsa, joka oli samalla ehdotus hallituksen esitykseksi kalastuslain valvontasäännösten ajantasaistamiseksi, syyskuussa 2009. Lakimuutos hyväksyttiin eduskunnassa 25.3.2011 ja säännökset tulivat voimaan 1.4.2012. Valvontajaoston väliraportin saatteessa todetaan, että kysymyksessä on kalastuslain osauudistus valvontaa koskevien säännösten kiireellisten uudistustarpeiden vuoksi. Valvontasäännöksiin arvellaan palattavan sitten, kun kalastuslain kokonaisuudistus saadaan valmiiksi. Luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi annettiin lausuntokierrokselle 4.12.2013 ja sen mukaan hallituksen esitys tulisi eduskunnan käsittelyyn keväällä 2014.

---

<sup>90</sup> Kalastusta valvovien viranomaisten ja kalastuksenvalvojen oikeudet ja velvollisuudet ovat kalastuslain nojalla hyvin pitkälti samanlaiset. Viranomaisten erityisvaltuudet tulevat pääosin niiden toimintaa säätelevien erityislakien kautta.

<sup>91</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 9.6.2006, Dnro 785/4/04.

<sup>92</sup> HE 271/2010 vp s. 7.

<sup>93</sup> Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 29.1.2008, Dnro 158/1/06.

## 4.2 Valvonnan oikeudellinen sääntely

### 4.2.1 Kalastuksenvalvojat ja valvonnan yleiset periaatteet

Huhtikuun alussa 2012 voimaan tulleiden kalastuslain valvontasäännösten mukaan kalastuksenvalvontaviranomaisina toimivat poliisi, rajavartiomies, tulliviranomainen sekä kalastusviranomainen. Lisäksi valtion vesialueilla valvontaa suorittavat Metsähallituksen erätarkastajat sekä ne Metsähallituksen virkamiehet, joiden tehtäviin kuuluu valtion kalavesien hoito. Kalastusviranomaisen (maa- ja metsätalousministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) valvonta kohdistuu pääasiassa Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan mukaiseen ammattikalastuksen valvontaan rannikkoalueella, sisämaassa kalastusviranomaisten valvontamahdollisuudet ovat vähäiset. Myös muiden viranomaisten resurssit kalastuksen valvontaan muilla kuin valtion hallintaan kuuluvilla vesialueilla ovat varsin rajalliset.<sup>94</sup>

Kalastuksenvalvonta on olennainen osa kalavesien käytön ohjausta. Valvonnan yhteydessä annettavalla neuvonnalla pyritään siihen, että kalastajat huolehtisivat lupa-asiat kuntoon ja noudattaisivat kalastusta ohjaavia säännöksiä<sup>95</sup>. Lisäksi se on tärkeä osa kalastusoikeuden haltijan omaisuudensuojaa ja sen turvaamista. Kun Suomen sisävesien lukumäärä on suuri, pinta-ala laaja ja viranomaisresurssit vähäiset, valvonta on tarkoituksenmukaisinta hoitaa yksityisten kalastuksenvalvojien toimesta.<sup>96</sup> Vuonna 2012 voimaan tulleen kalastuslain uudistamisen yhteydessä ei siis kyseenalaistettu muiden kuin viranomaisten suorittaman kalastuksenvalvonnan tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Sen sijaan uudistuksella pyrittiin selkeyttämään kalastuksenvalvojan asemaa julkisten hallintotehtävän hoitajana<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> HE 271/2010 vp s. 4 ja 27.

<sup>95</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 32.

<sup>96</sup> HE 271/2010 vp s. 27, MmVM 35/2010 vp s. 3 ja PeVL 65/2010 vp s. 2.

<sup>97</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö 2012 s. 32.

Hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamiseksi kalastuslakiin lisättiin 96 a §, jonka mukaan valvontaan kuuluvasta tehtävästä tai toimenpiteestä ei saa aiheutua suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin kalastuksenvalvonnan toteuttamiseksi on välttämätöntä. Lisäksi tehtävän tai toimenpiteen on oltava perusteltua suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään, kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarvioon vaikuttaviin seikkoihin. Tämä kalastuslakiin otettu säännös valvonnan yleisistä periaatteista on yhteneväinen erävalvontalaissa (1157/2005) viranomaiselle asetettujen vaatimusten kanssa. Erävalvontalaissa on lisäksi säädetty, että erävalvojan tulee käyttäytyä asiallisesti, puolueettomasti ja sovinnollisuutta edistäen sekä pyrkiä ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin saamaan valvonnan kohde noudattamaan lakia. Kalastuslaissa yleistä suhteellisuusperiaatetta täydentää 114 §:ssä kalastuksenvalvojalle säädetty huomautuksenantomahdollisuus vähäisiksi katsotuista rikkeistä sekä 115 §:ssä annettu oikeus luopua toimenpiteestä, jos tehtävän loppuun saattaminen tilannekohtaisesti arvioiden johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen. Velvollisuudella ottaa huomioon suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset kalastuksenvalvojan menettelytapoja ja harkintaa ohjataan valvonnan kohteeksi joutuneen asiakkaan ennakkollisen oikeusturvan parantamiseksi<sup>98</sup>.

Kalastuksen valvonnassa noudatettavien yleisten periaatteiden lisäksi kalastuslakiin on sisällytetty viittaukset siitä, että kalastuksenvalvontatehtävää hoidettaessa on noudatettava hallintolakia (434/2003), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), kielilakia (423/2003) sekä saamen kielilakia (10861/2003). Kalastuslain 96 b § säädetään myös kalastuksenvalvojan rikosoikeudellisesta virkavastuusta sekä vahingonkorvausvastuusta, josta määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti. Velvollisuus hallinnon yleislakien noudattamiseen sekä virkavastuun toteutuminen olisivat koskeneet kalastuksenvalvojia ilman erillistä mainintaakin, mutta nimenomaiset viittaukset haluttiin sisällyttää lakiin sääntelyn selkeyden ja informatiivisuuden vuoksi<sup>99</sup>. Tämä on perusteltua siksi, että kuka tahansa kalastuksenvalvojan laissa säädettyt yleiset kelpoisuusedellytykset täyttävä voi hankkia itselleen valvojan pätevyyden. Sääntely ei siten esimerkiksi koske rajattua erity ammattikunnan joukkoa, joilla voitaisiin ennakkoon olettaa olevan täsmällisempi tietämys toimintaa ohjaavan lainsäädännön sisällöstä.

---

<sup>98</sup> HE 271/2010 vp s. 27.

<sup>99</sup> HE 271/2010 vp s. 15. Kalastuslain kokonaisuudistuksen valvontajaoston väliraportissa (s. 15) esitetään että viittauksia hallinnon yleislakeihin ei sisällytettäisi kalastuslain valvontasäännöksiin.

Menettelyllisten perusoikeuksien, joiden turvaamisesta säädetään hallinnon yleislaeissa, lisäksi kalastuksenvalvonnassa tulee myös huomioida aineelliset perusoikeudet kuten yksityisyyden- tai omaisuudensuoja. Koska kalastuksenvalvonta on nk. tosiasialliseen toimintaan kuuluvaa julkisen vallan käyttämistä, siinä ei siten synny muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Tällöin perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen pyritään varmistamaan ennen kaikkea sääntelyn yleisen asianmukaisuuden, kalastuksenvalvojia koskevien pätevyys- ja sopivuusedellytysten sekä ennakkollisen ja jälkikäteisen julkisen valvonnan kautta.<sup>100</sup>

#### **4.2.2 Kalastuksenvalvojan pätevyysvaatimukset ja kelpoisuusedellytykset**

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi kalastuksenvalvontaa koskevassa ratkaisussaan perustuslain 124 §:n kannalta ongelmalliseksi sen, että kalastuslaista puuttuivat kalastuksenvalvojan pätevyysvaatimukset ja kelpoisuusedellytykset sekä säännökset toiminnan julkisesta valvonnasta<sup>101</sup>. Kelpoisuusvaatimuksista säädetään nykyisin kalastuslain 97 §:ssä. Sen mukaan kalastuksenvalvojaksi hyväksyttävän on oltava oikeustoimikelpoinen, rehellinen, luotettava ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva henkilö, joka on hyväksytysti suorittanut kalastuksenvalvojan kokeen. Hyväksytysti suoritettua koetta lukuun ottamatta edellytykset vastaavat riistahallintolain (158/2011) 20 ja 21 §:ssä riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöille (ml. metsästyksenvalvojat) asetettuja kelpoisuusvaatimuksia.

Sekä valvontajaoston väliraporttiin, joka oli luonnos hallituksen esitykseksi valvontasäännösten uudistamiseksi, että itse hallituksen esitykseen sisältyi säännös siitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pitää hankkia paikallisen poliisiviranomaisen lausunto kalastuksenvalvojaksi hakeutuvan rehellisyyden ja luotettavuuden arvioimiseksi. Henkilö, joka on esimerkiksi syyllistynyt kalastusrikkomukseen tai -rikokseen taikka luvattomaan pyyntiin katsottaisiin sopimattomaksi valvojan tehtävään.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> HE 271/2010 vp s. 27.

<sup>101</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 9.6.2006 Dnro 785/4/04.

<sup>102</sup> HE 271/2010 vp s. 16 ja Kalastuslain kokonaisuudistus, valvontajaoston väliraportti 2009 s. 15.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arvioinnissa tulee huomioida teoista kulunut aika sekä kiinnittää muutoinkin huomio olosuhteisiin, joissa rikkomus, rikos tai muu väärinkäytös oli tapahtunut<sup>103</sup>. Kalastuslakiin tätä nimenomaista säännöstä ei kuitenkaan otettu, sillä ELY-keskuksella todettiin joka tapauksessa olevan oikeus rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n nojalla pyytää valvojaksi hakeutuvan rikosrekisteriotetta, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi<sup>104</sup>. Rikosrekisterimerkintöjen ohella aikaisempi kalastuksenvalvojaksi hyväksymisen peruuttaminen, tehtävän hoidossa saadut varoitukset tai tapahtuneet laiminlyönnit voivat osoittaa, ettei henkilö ole sovelias kalastuksenvalvojaksi<sup>105</sup>.

Myös riistahallintolain esitöissä erityisesti metsästysrikkomukseen, -rikokseen tai luvattomaan metsästyksen syyllistyneen katsottiin olevan sopimaton riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöksi, kuten esimerkiksi metsästyksenvalvojaksi<sup>106</sup>. Rehellisyyden ja luotettavuuden arviointi on kuitenkin hatarammalla pohjalla kuin kalastuksenvalvojien kohdalla, sillä riistanhoitoyhdistysten toimihenkilöt nimittää yhdistys itse, eikä sillä siten ole oikeutta saada tietoja hakijan rikosrekisteristä. Metsästyksenvalvojaksi haluava ei voi myöskään itse esittää rikosrekisteriotettaan, koska rikosrekisterilain mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen vain rikosrekisterilain 6 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin eikä em. kelpoisuusedellytysten täyttymisen arviointi kuulu niiden piiriin<sup>107</sup>. Sekä kalastuksen- että metsästyksenvalvojan kohdalla luotettavuus ja rehellisyys ovat oikeudellisia edellytyksiä, joiden täyttymisestä on varmistuttava ennen kuin hakija voidaan hyväksyä tehtäväänsä.

Rehellisyyden ja luotettavuuden lisäksi kalastuksenvalvojaksi hakeutuvan tulee olla henkilökohtaisten ominaisuuksiltaan valvojaksi soveltuva eli hänellä pitää olla kyky ja halu suoriutua valvojalle asetetuista velvollisuuksista. Tämän arvioimiseksi ELY-keskuksen tulee kiinnittää huomiota hakijan elämäntapaan ja asenteisiin sekä sellaisiin vammoihin, sairauksiin tai muihin seikkoihin, jotka voivat vaikuttaa hakijan kykyyn toimia kalastuksenvalvojana.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> HE 271/2010 vp s. 16.

<sup>104</sup> MmVM 35/2010 vp s. 3.

<sup>105</sup> HE 271/2010 vp s. 16.

<sup>106</sup> HE 237/2010 s. 37.

<sup>107</sup> PeVL 48/2010 vp s. 7.

<sup>108</sup> HE 271/2010 vp s. 16.



Riistanhoitoyhdistyksen toimihenkilöiden osalta päihteiden käyttö mainitaan yhdeksi mahdolliseksi esteeksi hyväksymiselle<sup>109</sup>. Käytännössä henkilökohtaisten ominaisuuksien ennakoarviointi lienee miltei mahdotonta, sillä hyväksymistä kalastuksenvalvojaksi haetaan kirjallisesti kalastuksenvalvojakokeen suorittamisen jälkeen hakijan kotikunnan ELY-keskukselta. Arvioinnilla onkin suurin merkitys tilanteessa, jossa punnitaan valvojaksi hyväksymisen peruuttamista tai sen uusimista.

Kalastuksenvalvojan koulutusvaatimuksesta sekä hyväksymismenettelyyn liittyvästä kokeesta oli erilaisia näkemyksiä lakia valmisteltaessa. Valvontajaoston väliraportissa ja hallituksen esityksessä koulutuksen hyväksytty suorittaminen oli kelpoisuusedellytys, jolla olisi varmistettu pätevyys- ja ammattitaitovaatimusten täytyminen. Yhden opintoviikon eli 40 tunnin koulutukseen olisi sisältynyt muun muassa valvojan oikeuksiin, velvollisuuksiin ja tehtäviin liittyviä opetusaiheita sekä mahdollisesti myös turvallisuuskoulutusta ja perehtymistä hyvään hallinnon perusteisiin.<sup>110</sup>

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä (35/2010 vp) koulutuspakkoa arvosteltiin voimakkaasti. Kritiikki kytkeytyi siihen, että lakimuutoksessa esitettiin vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan valvontaoikeuksiin merkittäviä supistuksia. Tämän uskottiin johtavan valvonnan tason heikentymiseen, mikäli omistajavalvontaa jo suorittaneille henkilöille ei annettaisi helpotuksia koulutusvaatimuksesta. Valiokunnan lausunnossa todetaan, että omistajavalvontaa suorittaneilla henkilöillä on yleensä jo valmiiksi perustiedot kalastuslaista ja kalastuksenvalvonnasta, ja tämä tietopohja on täydennettävissä itseopiskelulla. Lisäksi omistajille voidaan tarvittaessa suunnata erityistä täsmäkoulutusta tutkinnon suorittamista varten. Valiokunta katsoi myös välttämättömäksi, että valan vannoneet kalastusalueiden ja osakaskuntien valvojat voivat suorittaa tutkinnon itseopiskelun ja täsmäkoulutuksen perusteella. Ehdotettua työviikon pituista koulutusjaksoa pidettiin myös aivan liian pitkänä, etenkin ansiotyössä käyville.<sup>111</sup> Hallituksen esityksen mukaan koulutukseen olisi tosin sisältynyt vain 1-3 lähiopetuspäivää ja loppu olisi suoritettu etäopiskeluna<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> HE 237/2010 vp s. 37.

<sup>110</sup> Kalastuslain kokonaisuudistus, valvontajaoston väliraportti 2009 s. 14 ja HE 271/2010 vp. s. 17.

<sup>111</sup> MmVM 35/2010 vp s. 5.

<sup>112</sup> HE 271/2010 vp s. 17.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kannanotot tulivat huomioiduksi kalastuslain valvontasäännösten uudistamisen yhteydessä. Koulutuksen suorittamisen vaihtoehtona on muu perehtyneisyys kalastuksenvalvontaan, mikä osoitetaan suorittamalla hyväksytysti kalastuksenvalvojan koe. Vaikka koulutus ei ole pakollinen, on sen sisällöstä säädetty kalastuslaissa ja -asetuksessa (116/1982). Kalastuslain 97 a §:n mukaan koulutuksen tulee antaa kalastuksenvalvontatehtävien kannalta riittävä kalastuslainsäädännön ja hyvän hallinnon perusteiden tuntemus sekä tehtävän hoidon edellyttämät muut tiedolliset ja taidolliset valmiudet.

Tämä tarkoittaa sitä, että kalastusasetuksen 47 §:n mukaan koulutuksessa on perehdyttävä seuraaviin opintoaiheisiin:

- 1) kalastusta ja kalastuksenvalvontaa koskevaan lainsäädäntöön ja käytäntöön
- 2) hallintolain hyvää hallintoa koskeviin perussäännöksiin, jotka asettavat viranomaistoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset, sekä muuhun kalastuksenvalvojan työhön kuuluvaan, hallintotehtävien hoitamista koskevaan lainsäädäntöön
- 3) viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999)
- 4) kielilakiin (423/2003) sekä saamen kielilakiin (1086/2003) siellä, missä kyseistä kieltä tarvitaan
- 5) asiakaspalvelutaitoihin
- 6) turvalliseen vesillä ja jäällä liikkumiseen sekä
- 7) yhteistoimintaan muiden kalastuksenvalvontaa suorittavien viranomaisten kanssa.

Lisäksi kalastusasetuksen 48 §:ssä säädetään, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämän kirjallisen valvojakokeen tulee sisältää kysymyksiä kaikista koulutuksen osa-alueista.

Kalastuksentralvojakoulutus on sisällöltään samankaltainen kuin metsästyksentralvojan koulutus, josta säädetään riistahallintolaissa ja sen nojalla annetussa maametsätalousministeriön asetuksessa riistanhoitoyhdistysten toimihenkilöiden koulutusvaatimuksista (533/2011). Metsästyksentralvojakoulutus on kuitenkin pakollinen, mutta siihen ei liity koetta. Vapaaehtoisen koulutuksen kohdalla tuntuukin tarpeettomalta, että sen sisällöstä säädetään lain ja asetuksen tasolla varsin yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi laki riistanhoitomaksuista ja pyyntilupamaksuista (616/1993) edellyttää, että jokaisen, joka haluaa harjoittaa metsästystä, on osoitettava metsästyksen ja riistanhoidon sekä metsästystä koskevien säännösten ja määräysten tuntemus suorittamalla hyväksytysti metsästäjäatutkinto, jonka sisällöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

#### **4.2.3 Kalastuksentralvojaksi hyväksyminen ja valtuutus valvontaan**

Kalastuksentralvojan pätevyysvaatimukset ja kelpoisuusedellytykset täyttävä voi hakea kalastuksentralvojaksi hyväksymistä siltä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jonka toimialueeseen hakijan kotikunta kuuluu. Hyväksymismenettelyyn ei liity viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan myönteinen päätös on tehtävä, jos kalastuslaissa mainitut edellytykset täyttyvät. Todisteeksi kalastuksentralvojaksi hyväksynnästä ELY-keskus antaa kalastuksentralvojakortin ja -tunnuksen, joiden ulkoasu on vahvistettu maametsätalousministeriön asetuksella 944/2012. Kalastuksentralvojakortti on pyydetessä esitettävä valvontaa suoritettaessa ja kalastuksentralvojatunnuksen voi kiinnittää valvonnassa käytettäviin asusteisiin tai esimerkiksi veneeseen. Yhtenäisellä tunnuksella osoitetaan henkilön olevan oikeutettu valvontatehtäviin, mikä osaltaan parantaa valvonnan kohteeksi joutuvan oikeusturvaa.<sup>113</sup> Ennen lakimuutosta kalastuksentralvojakortti oli käsin täytettävä pahvikortti. Tämä johti siihen, että kalastuksentralvojat tekivät itse kuvallisia kortteja<sup>114</sup>, mitä ei voida pitää tyydyttävänä ratkaisuna julkista tehtävää suoritettaessa.

---

<sup>113</sup> HE 271/2010 vp s. 16-17.

<sup>114</sup> HE 271/2010 vp s. 5.

Kalastuksenvalvojan hyväksyntä on voimassa kymmenen vuotta, ja se voidaan uudistaa mikäli kelpoisuusedellytykset täyttyvät ja hakija uusii hyväksytysti valvontakokeen. Tällä pyritään siihen, että valvoja on perillä lainsäädännössä tapahtuneista muutoksista ja on edelleen tietoinen toimivaltuuksistaan ja velvollisuuksistaan<sup>115</sup>. Kymmenen vuoden toimikausi vaikuttaa varsin pitkältä ottaen huomioon, että kalastuslakiin on perinteisesti kohdistunut runsaasti muutospaineita. Esimerkiksi vuoden 1982 kalastuslakia on muutettu vuoden 2014 alkuun mennessä kolmellakymmenellä seitsemällä lakimuutoksella. Vertailun vuoksi mainittakoon, että metsästyksenvalvojan toimikausi on enimmillään viisi vuotta. Toisaalta kalastuslain esitöistä voidaan aistia pyrkimys siihen, että kalastuksenvalvonnassa siirryttäisiin talkootyöpohjalta tapahtuvasta toiminnasta ammattimaisempaan valvontaan, jolloin ammattitaidon voidaan olettaa pysyvän ajan tasalla satunnaista valvojaa paremmin.

Kalastuksenvalvojan hyväksymismenettely on yksi viranomaisvalvonnan muoto. Sitä tehostaa kalastuslain 97 c §:ssä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle annettu mahdollisuus perua kalastuksenvalvojaksi hyväksyminen, mikäli valvoja ei enää täytä kelpoisuusvaatimuksia. Hyväksynnän peruuttaminen voidaan tehdä viranomaisaloitteesta tai esimerkiksi kalastuksenvalvojan valtuuttaneen tahon pyynnöstä. Luonnollisesti kalastuksenvalvoja voi myös itse pyytää hyväksynnän peruuttamista, mikäli katsoo ettei kykene tai halua toimia tehtävässä. Tällöin viranomaisen peruu hyväksynnän automaattisesti.<sup>116</sup>

Perustuslakivaliokunta on erilaisten lupien peruuttamisen yhteydessä katsonut välttämättömäksi, että toimenpide perustuu vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että asianosaiselle annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa havaittujen puutteiden korjaamiseen<sup>117</sup>. Kalastuslain 97 c §:n mukaan ELY- keskuksen tuleekin ensin antaa kalastuksenvalvojalle suullinen huomautus – tai kirjallinen varoitus, mikäli suullista huomautusta ei pidetä riittävä toimenpiteenä – jos valvoja toimii vastoin kalastuslain asettamia velvollisuuksia. Mikäli kalastuksenvalvoja tästä huolimatta jatkaa kalastuksenvalvontaa tai kalastusta koskevien säännösten rikkomista,

---

<sup>115</sup> HE 271/2010 vp s. 17.

<sup>116</sup> HE 271/2010 vp s. 17-18.

<sup>117</sup> Kts. esim. PeVL 41/2006 vp s. 3.

ELY-keskus voi peruttaa kalastuksenvalvojaksi hyväksynnän. Hyväksyntä voidaan kuitenkin perua heti, jos säännösten kertaluonteinen rikkominen on niin olennaista, ettei kirjallista varoitusta voida pitää riittävänä seuraamuksena. Tällaisena tilanteena voidaan pitää kalastuksenvalvojan syyllistymistä kalastusrikokseen tai luvattomaan kalastukseen tai tilannetta, jossa rikosoikeudellinen virkavastuu toteutuu. Kalastuksenvalvoja ei silloin enää täytä kelpoisuusehtona olevaa vaatimusta rehellisyydestä, luotettavuudesta ja henkilökohtaisesta soveltuvuudesta.<sup>118</sup>

Jotta kalastuksenvalvojaksi hyväksytyt voi suorittaa valvontatehtävää, tulee hänellä olla siihen kalastuslain 98 §:n mukaan osakaskunnan, vesialueen omistajan, kalastusoikeuden haltijan tai kalastusalueen antama valtuutus. Sen sijaan lakimuutoksen myötä alueellisen kalastusviranomaisen oikeudesta valtuuttaa kalastuksenvalvoja valvontatehtävään luovuttiin. Tähän päädyttiin siksi, että oikeutta ei oltu tosi asiassa käytetty, ja säännös oli näin ollen tarpeeton. Kalastusalueen valtuuttamalla kalastuksenvalvojilla on oikeus valvontaan kaikilla kalastusalueen vesistöillä riippumatta siitä, ovatko osakaskunnat tai yksityiset vesialueen omistajat siirtäneet kalastusta ja kalankantojen hoitoa koskevat tehtävät kalastusalueelle. Tätä perusteltiin sillä, että kalastusalue voi tehdä aluettaan koskevia kalastusta rajoittavia päätöksiä, ja myös niiden noudattamista tulee voida valvoa kattavasti. Lisäksi valtuutus katsottiin välttämättömäksi sen vuoksi, että lakimuutoksen myötä vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan valvontaoikeuksia supistettiin merkittävästi.<sup>119</sup>

Valtuuttajan on kahden kuukauden sisällä valtuutuksen antamisesta ilmoitettava alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle kalastuksenvalvojan nimi, yhteystiedot, kotikunta sekä toimialue. Ilmoituksesta on myös käytävä selville valtuutuksen päättymisajankohta. Siinä tapauksessa, että valtuutus päättyisi tätä aikaisemmin, valtuuttaja on asiasta ilmoitusvelvollinen. Näin ollen ELY-keskuksella on ajantasainen tieto alueensa kalastuksenvalvojien lukumääristä ja toimialueista<sup>120</sup>, mikä on yksi osa kalastuksenvalvontatoiminnan viranomaisvalvontaa.

---

<sup>118</sup> HE 271/2010 vp s. 17-18.

<sup>119</sup> HE 271/2010 vp s. 18-19.

<sup>120</sup> HE 271/2010 vp s. 19.

### 4.2.3 Tarkastus- ja talteenotto-oikeus

Kalastuksenvalvojan kelpoisuusvaatimusten ja hyväksymismenettelyn ohella vuonna 2012 voimaan tuleen kalastuslain muutoksen yhteydessä ajanmukaistettiin valvontatehtävien suorittamiseen, erityisesti tarkastusoikeuteen (99 §) ja talteenottoon (100-103 §), liittyvät säännökset. Kalastuksenvalvojalla, kuten myös viranomaisella, säilyi oikeus tarkastaa, että vedessä, kalastukseen käytettävässä kulkuvälineessä tai rannalla olevat pyydykset ovat säännösten ja määräysten mukaisia. Lakimuutoksen myötä tarkastus voi kohdistua myös saaliiseen, jolloin esimerkiksi alamittojen ja rahoitussäännösten noudattamisen valvonta on mahdollista<sup>121</sup>. Käytännössä saaliin tarkastus oli ollut mahdollista aikaisemminkin, sillä talteenottosäännökset velvoittivat ottamaan haltuun laittomasti pyydetyn saaliin eikä tämä olisi ollut mahdollista ilman saaliin tarkastusta. Nimenomaisella maininnalla pyrittiin kuitenkin parantamaan kalastuslain valvontasäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, mikä on yksi hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksistä tosiasiallisessa hallinto-toiminnassa<sup>122</sup>.

Koska tarkastukset kotirauhan piiriin kuuluvissa asumuksissa ovat merkittävää julkisen vallan käyttämistä<sup>123</sup>, joka voi perustuslain 124 §:n mukaan kuulua vain viranomaiselle, kalastuslakiin lisättiin nimenomainen säännös siitä, ettei kalastuksenvalvoja saa suorittaa pyydysten tai saaliin tarkastusta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojasta, vaikkei niissä ympärivuotisesti asutakaan.<sup>124</sup> Lisäksi kalastuksenvalvojalta poistettiin oikeus tarkastaa kalaa tai rapuja kaupaksi pitävän varasto, mutta syy tähän ei ilmene kalastuslain kokonaisuudistuksen valvontajaoston väliraportista eikä hallituksen esityksestä. Valvontaviranomaisilla tämä oikeus kuitenkin on, ja tietyin edellytyksin tarkastukset voidaan tehdä myös kotirauhan piiriin kuuluvissa asumuksissa. Tällöin kyseessä tulee olla epäily syyllistymisestä rikoslain 48 a luvun 2 §:ssä säädettyyn kalastusrikokseen tai 4 §:n mukaiseen laittomaan saaliin kätkemiseen.

---

<sup>121</sup> HE 271/2010 vp s. 19.

<sup>122</sup> Esim. Keravuori-Rusanen 2008 s. 367-368.

<sup>123</sup> Esim. PeVL 43/2010 vp s. 4.

<sup>124</sup> PeVL 65/2010 vp s. 3.

Pyydysten ja saaliin ohella kalastuksenvalvojan toimivaltuuksiin kuuluu oikeus tarkastaa kalastusta harjoittavan oikeus kyseiseen kalastukseen. Jokaisen kalastusta tai ravustusta harjoittavan tulee kalastuslain 88 §:n mukaan suorittaa valtion kalastuksenhoitomaksu. Sitä ei kuitenkaan tällä hetkellä peritä alle 18-vuotiaalta eikä 65 vuotta täyttäneeltä kuten ei myöskään onkimista tai pilkkimistä harjoittavalta. Mikäli viehekalastus perustuu läänikohtaiseen viehekalastuslupa, 18-64-vuotiaan tulee myös esittää tosite viehekalastusmaksun suorittamisesta. Näiden suoritteiden ohella kalastukseen voidaan tarvita vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan kalastuslupa.

Koska valtiolle suoritettavat kalastusluvut ovat henkilökohtaisia ja niihin molempiin sisältyy ikään liittyviä rajoituksia, kalastuksenvalvojalla on oikeus kalastuslain 104 §:n perusteella selvittää kalastajan henkilöllisyys. Tähän tarkastusoikeuteen liittyy läheisesti kalastuksenvalvojille annettu mahdollisuus pysäyttää kalastuksessa käytettävä kulkuväline. Koska suurin osa valvonnasta tapahtuu vesillä ja kalastaja on silloin yleensä veneessä, pysäyttämisoikeus on välttämätön tarkastustoiminnan tehokkuuden ja käytännön toteuttamisen vuoksi. Sekä henkilötietojen tarkastus- että veneen pysäytys-oikeus rajoittavat tarkastuksen kohteen yksityisyydensuojaa. Rajoitusta lieventää se, että pysäyttämiskäskyn noudattamatta jättämisestä ei kuitenkaan säädetä rangaistusta ja henkilötietojen selvittämisen tulee aina liittyä konkreettiseen, käsillä olevaan valvontatehtävään.<sup>125</sup>

Kalastuksenvalvojan tarkastusoikeudet ovat pitkälti samanlaiset kuin riistahallintolain mukaiset metsästyksenvalvojan oikeudet. Metsästyksenvalvoja voi tarkastaa metsästäjän henkilöllisyyden, oikeuden metsästykseseen, tositteet riistanhoitomaksun ja ampumakokeen suorittamisesta sekä metsästäjän käyttämät pyyntivälineet ja -menetelmät. Riistahallintolain esitöissä on erikseen mainittu, että metsästyksenvalvojalla ei ole oikeutta tarkastaa metsästäjän reppua tai moottoriajoneuvoa, sillä se puuttuu liiaksi valvonnan kohteen yksityisyydensuojaan<sup>126</sup>. Tämä pätee myös kalastuksenvalvojan kohdalla, sillä tarkastusoikeus koskee kalastuslain 99 §:n mukaan ainoastaan vedessä, kalastukseen käytettävässä kulkuvälineessä tai rannalla olevia pyydyksiä ja saalista.

---

<sup>125</sup> HE 271/2010 vp s. 23-24.

<sup>126</sup> HE 237/2010 vp s. 38.

Lakimuutos ei tuonut kalastuksenvalvojan tarkastusoikeuksiin kovin merkittäviä muutoksia, sillä kysymys oli ensisijaisesti säännöstekstin tarkentamisesta ja vallitsevan käytännön kirjaamisesta lakiin. Sen sijaan kalastuksenvalvojan talteenotto-oikeutta ja –menettelyä koskevat, velvoittavaan muotoon kirjoitetut säännökset kokivat perusteellisen ajanmukaistamisen. Kalastuksenvalvojalta – olipa hän sitten viranomainen tai yksityinen – poistettiin velvollisuus hävittää tai tehdä kalastukseen soveltumattomaksi tarkastuksen yhteydessä löydetty kielletty pyydys tai pyydyksen osa. Säännös oli pyydyksen asettajan oikeusturvan kannalta erittäin kyseenalainen, sillä se velvoitti tuhoamaan toisen omaisuutta ilman kuulemista tai lainvoimaista päätöstä. Kiellettyjen pyydysten osalta sovelletaan nykyisin talteenottoa koskevia pykäliä.<sup>127</sup>

Kalastuksenvalvojalla säilytettiin oikeus ottaa talteen pyydys, kalastusväline ja saalis, mikäli kalastusaikoja, pyydyksiä, pyydysten määrää, pyyntitapoja, alamittoja tai rauhoitusta koskevia säännöksiä tai määräyksiä rikotaan, kalastusta harjoitetaan ilman kalastusoikeutta tai kalastusoikeus ilmeisesti ylittään tai jos pyydystä ei ole merkitty kalastuslain edellyttämällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan talteenotolle on hyväksyttävä yhteiskunnallinen syy, koska siten pyritään estämään lain rikkomisen jatkuminen<sup>128</sup>. Käytännössä se on myös ainoa keino jatkaa valvontaprosessia tilanteessa, jossa pyyntiin asetetun pyydyksen haltija ei ole läsnä tai rikkomuksesta epäilty henkilö ei pysty osoittamaan luotettavalla tavalla henkilöllisyyttään tai kieltäytyy siitä. Koska talteenotto puuttuu perustuslailla suojattuun omaisuudensuojaan, valvojalle on jätetty harkintavaltaa toimenpiteeseen ryhtymiseksi.<sup>129</sup>

Talteenottoa harkitessa on huomioitava kalastuslain 96 a §:ssä säädetty yleinen suhteellisuusperiaate, jonka mukaan toimenpiteen on muun muassa oltava perusteltu suhteessa valvonnan päämääriin, kiireellisyyteen ja tilanteen kokonaisarvioon. Tätä periaatetta täydentää lain 104 b ja c §:ssä on säädetty mahdollisuus huomautuksen antoon tai toimenpiteestä luopumiseen.<sup>130</sup> Aikaisemmin voimassa olleesta velvollisuudesta ottaa haltuun luvattomassa kalastuksessa käytetty vene tai muu kulkuväline luovuttiin, sillä se puuttuu liiaksi valvonnan kohteeksi joutuneen omaisuudensuojaan. Kalastuksessa käytetty vene voi olla esimerkiksi

---

<sup>127</sup> HE 271/2010 vp s. 20 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 14.5.2010 dnro OKV/947/2008.

<sup>128</sup> PeVL 65/2010 vp s. 3.

<sup>129</sup> HE 271/2010 vp s. 10 ja 20.

<sup>130</sup> HE 271/2010 vp s. 20.



ammatin harjoittamisen kannalta välttämätön ja myös rahallisesti arvokas, jolloin omaisuudensuojaa rajoittavan toimenpiteen oikeasuhteisuusvaatimus ei täyty. Lisäksi kalastukseen käytetyn kulkuvälineen talteenotto olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista, sillä valvonnan tarkoitus toteutuu jo pyydyksen sekä mahdollisen saaliin talteenoton yhteydessä.<sup>131</sup>

Kalastuslain valvontasäännösten uudistamisen yhteydessä vesialueen omistajalta, osakkaalta tai kalastusoikeuden haltijalta poistettiin oikeus tarkastaa, onko kalastusta harjoittava suorittanut kalastuslupamaksut sekä supistettiin oikeutta ottaa haltuun luvattomassa kalastuksessa käytetyt pyydykset ja saatu saalis. Valtuudet, jotka oikeuttavat puuttumaan perustuslailla suojattuun omaisuuden- tai yksityisyydensuojaan, merkitsevät samalla julkisen vallan käyttöä. Lisäksi valvonta edellyttää kalastuslainsäädännön tuntemusta ja tulkinnanvaraisissa kysymyksissä joudutaan suorittamaan oikeudellista harkintaa. Perustuslain 124 §:ään sisältyvä perusoikeuksien ja oikeusturvan vaarantamisen kieltä merkitsee sitä, ettei tarkastusoikeutta voida antaa koulutus- ja pätevyysvaatimuksia vailla oleville yksityisille. Oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi muodostuu myös se, kuinka vesialueen omistaja, osakas tai kalastusoikeuden haltija pystyisi luotettavalla tavalla osoittamaan kalastusoikeuteen perustuvan tarkastusoikeutensa.<sup>132</sup>

Vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan tarkastus- ja talteenotto-oikeus on nykyisin kalastuksenvalvojaa ja viranomaistahoja avustavaa toimintaa. Heillä on oikeus tarkistaa, onko kiinteään tai seisovaan pyydykseen asetettu pyyntioikeuden osoittava merkki. Tällainen tarkastus ei edellytä erityistä laintuntemusta tai oikeudellista harkintaa, ja se katsottiin välttämättömäksi esimerkiksi luvattoman verkkokalastuksen valvomiseksi<sup>133</sup>. Mikäli pyydysmerkkiä ei ole, vesialueen omistaja, osakas tai kalastusoikeuden haltija voi ottaa pyydyksen ja siinä olevan saaliin talteen, mikäli pyydyksen omistajaa ei tavoiteta tai tämä ei kehotuksesta huolimatta poista pyydystä ja saatavilla ei ole riittävää ja oikea-aikaista viranomaisen tai kalastuksenvalvojan apua. Näin ollen talteenotto-oikeuden käyttäminen on aina toissijainen menettelytapa ja talteenottajan on ennakkoon varmistuttava siitä, että avun saaminen tarkastustilanteeseen ei onnistu ilman suurta hankaluutta.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> HE 271/2010 vp s. 20 ja 28.

<sup>132</sup> HE 271/2010 vp s. 21.

<sup>133</sup> MmVM 35/2010 vp s. 5.

<sup>134</sup> HE 271/2010 vp s. 22.

Myös talteenottoa koskevat säädökset ajanmukaistettiin kalastuslain valvontasäännösten uudistamisen yhteydessä. Kalastuslain 102 § edellyttää, että kalastuksenvalvojan on välittömästi ilmoitettava talteenotetusta pyyntivälineestä poliisille, jonka säilytettäväksi se on luovutettava mahdollisimman pian. Mikäli tämä ei ole mahdollista ilman hankaluutta, poliisi määrää missä ja miten pyydys tulee säilyttää. Talteenotetusta saaliista on myös ilmoitettava poliisille, joka määrää sen joko vapautettavaksi tai säilytettäväksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos saaliin säilyttäminen ei ole esitutinnan vuoksi tarpeellista tai mahdollista, voi poliisi määrätä sen tuhottavaksi sopivaksi katsomallaan tavalla.

Aikaisemmin voimassa olleesta saaliin arvon kuulumisesta joko vesialueen omistajalle, kalastusoikeuden haltijalle tai valtiolle luovuttiin, koska säännöstä ei käytännössä sovellettu ja sen merkitys oli siten vähäinen. Lisäksi talteenotetun pyydyksen ja pyyntivälineen lunastusmaksumenettely poistettiin laista vanhentuneena menettelytapana.<sup>135</sup> Poistaminen on käytännössä johtanut siihen, että osakaskunnat eivät halua viedä yksityisen kalastusoikeuden rikkomustapauksia tutkintaan, vaan pääsääntöisesti ohjeistavat kalastuksenvalvojaa antamaan luvattomasta pyynnistä huomautuksen<sup>136</sup>.

Luvattomassa tai laittomassa kalastuksessa käytetyn pyydyksen, pyyntivälineen tai saaliin talteenotto puuttuu kalastajan omaisuudensuojaan. Kalastuksenvalvojalle onkin annettu harkintavaltaa sen suhteen ryhtyykö hän tähän toimenpiteeseen vai katsooko hän lievemmän menettelyn olevan tilannekohtaisesti arvioiden riittävä toimenpide. Mikäli maksuvelvolliselta kalastajalta puuttuu tosite kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksun suorittamisesta, kalastuksenvalvojalla on mahdollisuus<sup>137</sup> antaa hänelle kalastuslain 104 a §:n perusteella näyttömääräys, joka velvoittaa esittämään poliisille seitsemän vuorokauden sisällä tositteen voimassa olleesta lupamaksusta. Näin ollen asiakkaalle annetaan mahdollisuus esittää puuttuvat asiakirjat ennen mahdollista rikkomusseuraamusta.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> HE 271/2010 vp s. 22-23.

<sup>136</sup> Sähköpostikeskustelu 7.3.2014 Längelmäveden kalastusalueen isännöitsijä Otto Höllin kanssa.

<sup>137</sup> Pykälä on nimenomaan kirjoitettu oikeuttavaan muotoon, mutta käytännössä mm. suhteellisuusperiaate edellyttää, että näin menetellään.

<sup>138</sup> HE 271/2010 vp s. 20 ja 23.

Suhteellisuusperiaatetta korostaa kalastuslain 104 b §:ssä säädetty mahdollisuus antaa huomautus siinä tapauksessa, että teko on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen. Vähäisyyden arvioimisessa kiinnitetään huomiota muun muassa rikotulla säännöksellä suojatun edun luonteeseen, aiheutuneeseen vahinkoon ja tuottamusasteeseen. Myös toimenpiteestä luopuminen on mahdollista silloin, kun valvontatoimenpiteen arvioidaan johtavan kohtuuttomaan lopputulokseen asian merkitys, rikkomuksen laatu ja toimenpiteellä tavoiteltu tulos huomioon ottaen. Vaikka kalastuslain 104 c § toimenpiteestä luopumisesta on kirjoitettu oikeuttavaan muotoon, kalastuksenvalvojalla on hallituksen esityksen mukaan siihen velvollisuus, silloin kun ennakoitavissa on kohtuuttomia kielteisiä seurauksia<sup>139</sup>.

Jos pyydyksen haltija ei ole läsnä talteenotto-tilanteessa, talteenotto paikalle – esimerkiksi pyydysnaruun tai poijuun – on mahdollisuuksien mukaan jätettävä viestimerkki, jossa on tiedot talteenottajasta sekä pyydyksen säilytyspaikasta. Myös kaikkiin tarkastettuihin pyydyksiin on jätettävä merkki, joka sisältää tarkastuksen suorittaneen kalastuksenvalvojan yhteystiedot. Merkkejä ei kuitenkaan saa jättää, jos niiden epäillään aiheuttavan pyydyksen rikkoontumisen<sup>140</sup>. Menettelyllä lisätään tarkastustoiminnan avoimuutta ja osaltaan parannetaan valvonnan kohteeksi joutuneen oikeusturvaa.

Jälkikäteisen oikeusturvan kannalta oleellisinta on kuitenkin se, että kalastuksenvalvoja joutuu tekemään valvontatapahtumista tapahtumailmoituksen kalastuslain 104 d §:n velvoittamana. Tapahtumailmoitus laaditaan talteenoton, huomautuksen antamisen ja toimenpiteestä luopumisen yhteydessä. Tapahtumailmoituksista muodostuu henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettu henkilörekisteri, joten kalastuslaissa on säädetty ilmoituksen sisällöstä, käyttötarkoituksesta ja säilyttämisaikasta<sup>141</sup>. Tapahtumailmoituksen sisältämiä tietoja saa kalastuslain 104 d §:n mukaan käyttää *vain* asianosaisen oikeusturvan varmistamiseksi ja kalastuksenvalvojen viranomaisvalvontaa varten. Muun muassa valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on todennut, että kalastuksenvalvonnan jälkikäteistä selvittämistä ja toiminnan laillisuuden valvontaa olisi merkittävästi hyödyttänyt tapahtumien ja toimenpiteiden mahdollisimman yksityiskohtainen kuvaileminen ja kirjaaminen<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> HE 271/2010 vp s. 24.

<sup>140</sup> HE 271/2010 vp s. 20 ja 22

<sup>141</sup> HE 271/2010 vp s. 25.

<sup>142</sup> Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 14.5.2010, Dnro OKV/947/1/2008.

Kalastuksenvalvojan on toimitettava vuosittaiset tapahtumailmoitukset seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä valvojan hyväksyneelle ELY-keskukselle, joka on velvollinen säilyttämään ne kahden vuoden ajan. Tämän jälkeen tapahtumailmoitukset tuhoetaan.

### 4.3 Valvonnan kehitystarpeet

Kalastuslain kokonaisuudistuksen valvontajaoston työryhmän väliraportin saatteessa todetaan, että valvontajaoston laatima luonnos kalastuslain valvontasäännösten uudistamiseksi on osauudistus, joka on tehty kiireelliseksi katsottujen muutostarpeiden johdosta. Loppumietinnössä valvontajaosto nosti esiin kohtia, jotka sen mielestä vaatisivat jatkoselvitystä tai lainsäädännön tarkentamista. Nämä liittyvät muun muassa kalastuksenvalvojan valtuutukseen, talteenotettujen pyyntivälineiden säilytykseen sekä rangaistussäännöksiin liittyviin seikkoihin<sup>143</sup>. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi valvonta- ja seuraamussäännökset ehdotetaan pysytettävän ennallaan muutamia yksityiskohtia lukuun ottamatta<sup>144</sup>.

Vuonna 2012 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviranomaiselta poistettiin oikeus valtuuttaa kalastuksenvalvoja suorittamaan valvontatehtävää. Muutosta perusteltiin sillä, että viranomainen ei ollut käyttänyt tätä oikeutta, joten se katsottiin tarpeettomaksi<sup>145</sup>. Päätös osoittautui kuitenkin hätiköidyksi, ja hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi ELY-keskukselle palautettaisiin valtuutusoikeus. Valtuutusmahdollisuus on katsottu tarpeelliseksi siksi, että sen nojalla ELY-keskus voisi tarvittaessa palkata kalastuskaudelle määräaikaista kalastuksenvalvojia, joiden valvontaoikeus ei perustu virkamiesasemaan. Nimenomaisena esimerkkinä valtuutusoikeuden tarkoituksenmukaisuudesta on mainittu saimaannorpan suojelemiseksi asetettujen kalastusrajoitusten valvonta.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö 2012 s. 32-34 ja 41-42.

<sup>144</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 19.

<sup>145</sup> HE 271/2010 vp s. 18.

<sup>146</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 81.

On luonnollista, että tilanteissa, joissa kalastusoikeuden haltija ei koe kalastusrajoituksia tarpeelliseksi tai oikeutetuksi, rajoitusten valvontaa ei heidän toimestaan tulla myöskään suorittamaan tehokkaasti. Koska viranomaisen omat valvontaresurssit eivät ole riittävät, yleinen etu vaatii, että viranomainen voi valtuuttaa kalastuksenvalvojan tähän tehtävään.

Talteenotettuja pyydyksiä tulee voimassa olevan kalastuslain mukaan säilyttää vähintään puoli vuotta, mikäli omistajaa ei sitä ennen tavoiteta. Vaikka talteenotto ei ole ensisijainen menettelytapa, on kuitenkin mahdollista, että pyydyksiä saadaan haltuun merkittäviä määriä. Talteenotetut pyydykset on kalastuslain mukaan luovutettava poliisille, mutta käytännössä tämä ei aina ole mahdollista. Tällöin ne on säilytettävä poliisin määräämällä tavalla. Säilyttäminen ei kuitenkaan voi olla kalastuksenvalvojan tehtävä, joten on esitetty, että lain jatkovalmistelussa harkittaisiin voidaanko kalastuksenvalvojan valtuuttajalle säätää velvollisuus pyydysten säilyttämiseen siinä tapauksessa, että viranomainen ei ota niitä säilöön.<sup>147</sup> Hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi talteenottoa koskeviin säännöksiin ei kuitenkaan esitetä muutoksia. Valvonnan kohteen omaisuudensuojan kannalta on kuitenkin oleellista, että talteenotetut pyyntivälineet säilytetään asianmukaisesti.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen mietinnössä paneudutaan myös rangaistussäännösten uudistamismahdollisuuksiin, sillä lupamaksujen suorittamatta jättäminen on varsin yleistä ja aiheuttaa yhteiskunnalle merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Yksi mahdollinen muutos olisi hallinnollinen seuraamusmaksun määrääminen kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun laiminlyönnistä. Koska hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, sitä ei voida antaa yksityiselle kalastuksenvalvojalle tavallisen lain säätämisympäristössä. Kalastuksenvalvojalla voisi kuitenkin olla viranomaistoimintaa avustava rooli, jolloin hän toimisi maksun määräämisessä valmistelevana tahona, siten että varsinaisen päätöksen tekisi valtion aluehallinnon viranomainen, esitutkintaviranomainen tai Metsähallituksen erätarkastaja. Järjestelmä vastaisi tällöin yksityistä pysäköinnin valvontaa, joka avustaa viranomaisten toimintaa.<sup>148</sup> Se miten järjestelmä saataisiin käytännössä toimimaan, vaatii paljon jatkokehittelyä eikä asiaan ole otettu kantaa hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi.

---

<sup>147</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö 2012 s. 33.

<sup>148</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö 2012 s. 41-42.

Käytännössä kalastuksenvalvontaan voi osallistua muitakin kuin kalastuksenvalvojan kelpoisuuden omaavia henkilöitä, jotka voivat toimia esimerkiksi veneen kuljettajina tai paikalliset vesialueet tuntevina oppaina. Vaikka valvonnan kohteen kannalta avustavien henkilöiden mukana olo voi muodostua ongelmalliseksi esimerkiksi yksityisyydensuojan kannalta, asiaan ei ole otettu kantaa missään vaiheessa kalastuslain uudistuksia suunniteltaessa tai toteutettaessa. Esimerkiksi rakennerahastolain (1401/2006) mukaan työ- ja elinkeinoministeriö saattoi valtuuttaa tilintarkastajan tarkastamaan rakennerahastosta rahoitettujen hankkeiden varainkäyttöä. Laki salli tilintarkastajan käyttää ulkopuolista asiantuntijaa apuna tarkastuksessa, mutta asiantuntijan rooli oli vain epäitsenäinen ja avustava<sup>149</sup>.

Kalastuksenvalvontaan vaikuttaa myös se, että kalastajien tiedonsaanti alueellisista kalastusrajoituksista on hankalaa, jolloin kalastaja voi rikkoa määräyksiä tahtomattaan. Uuden kalastuslain myötä Suomeen suunnitellaan perustettavaksi sähköinen tietojärjestelmä, joka sisältäisi kalastuksen valvontaa ja seuraamuksia koskevat säännökset. Näin kalastukseen tarvittavat lupatiedot ja sääntelypäätökset saataisiin tasa-arvoisesti kaikkien kalastajien tietoon ja samalla annettaisiin paremmat edellytykset säännösten ja määräysten mukaisen kalastuksen harjoittamiseen.<sup>150</sup>

## **5 Kalastusalueet julkisten hallintotehtävien hoitajina**

### **5.1 Kalastusalueiden synty ja toiminnan muotoutuminen**

Kalastuslainsäädännössä on näihin päiviin asti korostunut omistajan oikeus päättää omaisuutensa käytöstä, mutta toisaalta myös pelko siitä, että hajautunut omistajuus samalla vesistöalueella vaikeuttaa kalastuslain tavoitteiden toteutumista. Tämän ehkäisemiseksi kalastuslainsäädäntöön on vanhastaan otettu säännöksiä vesialueen omistajien yhteistoimintaelinten muodostamiseksi.

---

<sup>149</sup> HE 63/2001 vp s. 52-53.

<sup>150</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 19 ja 23.

Kalastuskuntalaitos luotiin vuoden 1902 kalastussäännöllä kalavesien omistajien päätöksentekojärjestelmäksi. Tämä oli mahdollista, sillä vesien omistusoloja oli täsmennetty ja niistä oli muodostettu maa-alueisiin verrattavia, rajattuja omistusyksiköitä suurimmassa osassa maata<sup>151</sup>. Kalastuskuntien järjestäytyminen oli aluksi vapaaehtoista, kunnes vuoden 1951 kalastuslailla ne säädettiin pakollisiksi.<sup>152</sup> Koska vesistöt ovat yhtenäisiä, kalastuskunnat eivät yleensä pysty yksin saavuttamaan tuloksia kalastuksen edistämiseksi, vaan siihen tarvitaan laajempaa yhteistyötä. Tätä varten jo vuoden 1902 kalastussääntö mahdollisti kalastushoitoyhdistysten perustamisen. Järjestelmä oli kuitenkin hallinnollisesti monimutkainen ja hidas, sillä säännöt piti vahvistuttaa senaatin talousosastossa, jonka jälkeen ne julkaistiin Suomen säädöskokoelmassa. Yhdistyksiä perustettiin vain kolme ja niistäkin vain Säkylän Pyhäjärven yhdistys toimi.<sup>153</sup>

Järjestelmää yritettiin keventää vuoden 1951 kalastuslailla. Kalastushoitoyhdistysten sijaan kalastuskunnat saattoivat perustaa yhteisellä sopimuksella kalastushoitoyhtymän taloudellisesti yhtenäisen kalastusalueen muodostamiseksi, arvokkaan kalalajien pyynnin keskittämiseksi tai kalavesien hoidon tehostamiseksi ja yhtenäistämiseksi. Yhtymien perustaminen oli vapaaehtoista, mutta lääninhallitukselle annettiin oikeus käyttää pakkokeinoja tilanteessa, joissa yhtymän vaatimia epäkohtia olisi olemassa eikä niitä muulla tavoin saataisi ratkaistuksi.<sup>154</sup> Pakkokeinoja ei kuitenkaan koskaan käytetty<sup>155</sup>, vaikka esimerkiksi Längelmäveden kalastushoitoyhtymä pyysi lääninhallitusta määräämään ulkopuolelle jättäytyneet kalastuskunnat hoitoyhtymän jäseniksi. Perusteena tälle oli se, että kalastushoitoyhtymän toimet, kuten esimerkiksi kalaistutukset, hyödyttivät myös ulkopuolelle jättäytyneitä tahoja. Jähkailun jälkeen Hämeen lääninhallitus teki kielteisen päätöksen perustellen sitä sillä, että yhtymän ulkopuoliset olivat kiivaasti pakkoliitosta vastaan.<sup>156</sup>

---

<sup>151</sup> Tiitinen 1995 s. 94-95. Piirirajankäynnit, joilla kylien väliset kalavesien rajat määriteltiin, toteutettiin pääosin 1910- ja 1920-luvuilla, Kuusamossa 1950-luvulla ja Inarijärvellä vasta 1980-luvulla.

<sup>152</sup> Tiitinen 1995 s. 95 ja 110.

<sup>153</sup> HE 59/1950 vp s. 6.

<sup>154</sup> HE 59/1950 vp s. 6.

<sup>155</sup> Tiitinen 1995 s. 110.

<sup>156</sup> Hakkari 2008 s. 21-22.

Kalastuksenhoitoyhtymiä perustettiin arvion mukaan alle 150 kappaletta. Niiden muodostamisen esteenä oli riittävän yksimielisyyden löytyminen kalastuksen järjestelyistä<sup>157</sup>, mikä käy hyvin ilmi Längelmäveden kalastuksenhoitoyhtymän ulkopuolelle jääneiden kalastuskuntien kannanotoista. Niissä muun muassa todettiin, että kalavesienhoito, pilkkilupien myynti tai kalastuksenvalvonta on parasta suorittaa kalastuskunnan omin voimin, jolloin kontrolli säilyy paikallisella tasolla. Yhtymän ei myöskään nähty edistävän kalastuskuntien tai kalastajien taloudellisia etuja, vaan organisaatiota ylläpitävien henkilöiden omia etuja. Lisäksi pelättiin sitä, että yhtymään liittyessä kalastus vapautuisi täysin, mikä johtaisi kalastuskunnan kalakannan tuhoon.<sup>158</sup> Lausumat kuvastavat hyvin omistusoikeuteen pohjautuvaa halua päättää itse omista asioista, jolloin yhteistoiminta koetaan mahdollisuuden sijaan jopa uhkana.

Lainsäätäjällä oli kuitenkin vahva tahto edistää kalavesien hoitoa kalastuskuntia suuremmilla, yhtenäisillä vesialueilla. Tämän toteuttamiseksi vuoden 1982 kalastuslaissa säädettiin kalastusalueista, kalavedenomistajien yhteistoimintaelimistä, joiden toimintaan osallistuvat myös ammatti- ja virkistyskalastajien edustajat<sup>159</sup>. Koska vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistoiminta ei ollut tuottanut toivottua tulosta, järjestäytyminen säädettiin pakolliseksi. Kalastuslain 68 §:n mukaan kalastusalueen tulee muodostaa yhden tai useamman kunnan alueella kalataloudellisesti yhtenäinen alue, jonka kalastusoloja järjestettäessä on asianmukaista soveltaa yhtenäisiä toimenpiteitä. Kalastusaluejaon ulkopuolelle jäävät meressä olevat yleisvesialueet, elleivät edellä mainitut tavoitteet vaadi niiden sisällyttämistä kalastusalueeseen. Ulkopuolelle voitiin myös jättää joki tai puro, jolla on ainoastaan vähäinen kalataloudellinen merkitys, sekä yhden tilan alueella oleva umpinainen järvi tai lampi<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Tiitinen 1995 s. 110-111.

<sup>158</sup> Hakkari 2008 s. 21-22.

<sup>159</sup> Kalastusalueen jäsenistä säädettiin varsinaisesti vasta 1.1.1994 voimaan tulleella lakimuutoksella 1355/1993. Lain 71 §:n mukaan jäseniä ovat kalastuskunnat, vesialueen omistajat ja kalastusalueella toimivat ammatti- ja virkistyskalastajien järjestöt. Ennen lakimuutosta tulkinta tapahtui välillisesti 70 §:n perusteella, jossa säädetään kalastusalueen ylintä päätösvaltaa käyttävän valtuuskunnan kokoonpanosta. Lakimuutoksen yhteydessä valtuuskunnan nimi muutettiin kalastusalueen kokoukseksi.

<sup>160</sup> Tällaiseksi katsotaan myös järvi tai lampi, jonka yhdistää muuhun vesistöön oja tai puro, jossa kala ei sanottavasti kulje.



Kalastusaluejako tuli toteuttaa vesialueittain niiden omistussuhteista sekä kunnallisesta tai valtionhallinnollisesta jaotuksesta riippumatta. Ehdotukset kalastusaluejaoksi valmistelivat maa- ja metsätalousministeriön asettamat määräaikaiset lautakunnat. Koska jako kuitenkin tehtiin kalastuspiirien<sup>161</sup> sisällä, yhtenäinen vesialue saattoi pirstoutua kahden tai jopa useamman kalastusalueen kesken, mikä ei ollut lain 3.2 §:n tarkoitus. Kalastusalueita perustettiin 222 kappaletta.<sup>162</sup>

Vuoden 1982 kalastuslaissa säädettiin kalastusalueen toimielinten eli valtuuskunnan ja hallituksen tehtävistä varsin yksityiskohtaisesti lain tasolla. Sääntelyä täydensi valtuuskunnan hyväksymä ja silloisen kalastuspiirin vahvistama kalastusalueen ohjesääntö, jossa määrättiin muun muassa kokousteknisiin asioihin liittyvistä menettelytavoista. Kalastuslain 7 §:n mukaan valtuuskunta päätti muusta kuin koukkukalastuksesta järvien yleisellä vesialueella sekä saattoi antaa poikkeavia määräyksiä säädetyistä kalojen alamitoista (35 §) tai langasta kudottujen pyydysten silmäkoosta (32 §). Lisäksi valtuuskunta saattoi perustaa enintään kymmeneksi vuodeksi rahoituspiirin kalastuslain 1 § tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä päätös oli kuitenkin kalastuslain 44 §:n mukaan alistettava kalastuspiirin vahvistettavaksi.

Kalastusalueelle annettu päätöksenteko-oikeus on julkisen vallan käyttämistä. Lain säätämisen aikaan tämä ei ollut ”itsestäänselvyys”, mikä ilmenee siitä, kuinka kalastusalueen tekemisiin päätöksiin tuli hakea muutosta. Kalastuslain 85 §:n mukaan valtuuskunnan tai hallituksen jäsenen, joka katsoi, että kalastusalueen tekemä päätös ei ollut syntynyt laillisessa järjestyksessä, oli lain, asetuksen tai kalastusalueen ohjesäännön vastainen tai poikkesi siitä mitä käyttö- ja hoitosuunnitelmassa on säädetty tai ei vastannut kalastuslain 1 §:n tavoitteita, tuli hakea päätöksen oikaisua valtuuskunnalta. Mikäli oikaisua ei tehty, muutosta hakeneella oli oikeus nostaa kanne alioikeudessa asian ratkaisemiseksi. Kyseessä ei siis ollut hallintovalitus.

---

<sup>161</sup> Läänikohtaiset kalastuspiirit olivat vuoden 1982 nojalla muodostettuja alueellisia kalastusviranomaisia. Nykyisin niiden tehtävät on siirretty elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskukselle eli ELY-keskukselle.

<sup>162</sup> Ahvenniemi 1993 s. 46.

Kalastusalueita koskevat säännökset uudistettiin vuoden 1993 kalastuslain osittaisuudistuksen (1355/1993) yhteydessä. Lakimuutoksen jälkeen ylintä päätösvaltaa käyttää valtuuskunnan sijaan kalastusalueen kokous, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa kalastusalueen ohjesäännön vahvistaminen sekä kalastusalueen tai hallituksen kokousten päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittely. Koska kalastusalueille haluttiin antaa mahdollisuus järjestää toimintansa parhaaksi katsomallaan tavalla, niille annettiin oikeus siirtää ohjesäännöllä yleiselle kokoukselle kuuluvat kalakantojen hoitoon liittyvät asiat, kuten esimerkiksi kalastusrajoituksista tai –kielloista päättäminen, hallitukselle<sup>163</sup>. Samalla kalastusalueen oikeuksia laajennettiin, sillä esimerkiksi alustusmenettelystä rauhoituspiirien perustamisen yhteydessä luovuttiin<sup>164</sup>. Toiminnan jäntevöittämiseksi kalastusalueen uudeksi toimielimeksi säädettiin kalastusalueen isännöitsijä, joka hoitaa juoksevia asioita kalastusalueen hallituksen rinnalla. Isännöitsijän tehtävistä ei ole säädetty kalastuslaissa, vaan ne tulevat määriteltyksi kalastusalueen ohjesäännössä. Ohjesäännöllä kalastusalue voi myös siirtää laissa hallituksen toimivaltaan määritellyt tehtävät isännöitsijän hoidettavaksi.<sup>165</sup>

Vuoden 1993 lakimuutoksella muutoksenhakuun oikeutettujen joukkoa laajennettiin, sillä kalastusalueen kokouksen tai hallituksen päätökseen sai hakea oikaisua se, jonka oikeutta päätös loukkaa. Hallituksen esityksen mukaan muutoksenhaku oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen olisi edelleen tapahtunut alioikeuden kautta<sup>166</sup>, mutta maa- ja metsätalousvaliokunta katsoi tarpeelliseksi, että muutosta haetaan tekemällä hallintovalitus maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Lisäksi valiokunta edellytti, että pykälään lisätään säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta.<sup>167</sup> Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta<sup>168</sup> käsittelee kalastusalueiden päätöksistä tehdyt kantelut, muutoin ylimääräiseen muutoksen hakuun sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Tämä vastaa sitä, mitä tuolloin säädettiin metsästyslaissa (615/1993) muutoksenhausta Metsästäjien keskusjärjestön, riistanhoitopiirien ja riistanhoitoyhdistysten tekemiin päätöksiin.

---

<sup>163</sup> HE 179/1993 vp s. 15-16.

<sup>164</sup> HE 179/1993 vp s. 13.

<sup>165</sup> HE 179/1993 vp s. 14 ja 16.

<sup>166</sup> HE 179/1993 vp s. 17.

<sup>167</sup> MmVm 26/1993 vp s. 5. Kalastuslain muutoksen (1355/1993) säätämisen aikaan muutoksenhausta säädettiin laissa muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) ja laissa ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/1966).

<sup>168</sup> Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan 1.9.2014. Tämän jälkeen kalastukseen liittyviä asioita tullaan käsittelemään hallinto-oikeuksissa.

Kalastuslakiin vuonna 1993 tehdyt muutokset olivat merkityksellisiä myös siksi, että lakiin lisättiin maa- ja metsätalousvaliokunnan esityksestä 77 a §, jonka mukaan kalastusalueiden tehtäviä hoidetaan virkamiehen vastuulla ja toiminnassa tulee noudattaa sekä hallintolakia että julkisuuslakia<sup>169</sup>. Näitä lisäyksiä, kuten myös muutoksenhakua hallintovalituksen muodossa, perusteltiin sillä, että kalastusalueille tuli lakimuutoksen myötä merkittävästi lisää tehtäviä, jotka mahdollistavat puuttumisen yksityisen kansalaisen oikeuksiin tavalla, jota on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Näin ollen kalastusalueet rinnastuvat muihin julkisen hallinnon elimiin kuten riistanhoitoyhdistyksiin ja -piireihin.<sup>170</sup> Esimerkiksi metsästyslaissa (615/1993) oli jo säädetty julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden luottamus- ja toimihenkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta sekä velvollisuudesta noudattaa silloisten hallintomenettelyä ja julkisuutta säätelevien lakien säännöksiä.

Metsästyslaissa (615/1993) oli myös viittaus siihen, että em. organisaatioissa tuli soveltuvien osin noudattaa sitä, mitä tuolloin voimassa olleessa kielilaissa (148/1922, kumottu lailla 423/2003) oli säädetty valtion viranomaisten osalta. Kalastuslakiin tämä säännös sisällytettiin vuoden 2009 lakimuutoksen (522/2009) yhteydessä. Tällöin säädettiin myös kalastusalueen toimijoiden vahingonkorvausvastuusta. Vuoden 2009 kalastuslain muutoksen yhteydessä lain esitöissä viitattiin ensimmäistä kertaa perustuslain 124 §:ään. Esityksessä todetaan, että muiden kuin viranomaisten hoitamat julkiset tehtävät tulee hoitaa vaarantamatta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita<sup>171</sup>. Vuoden 2009 lakimuutoksen jälkeen kalastusalueen tehtävät ja niissä noudatettavat menettelytavat ovat pysyneet miltei muuttumattomina näihin päiviin asti.

---

<sup>169</sup> MmVm 26/1993 vp s. 5. Muutoksen tullessa voimaan vastaavat lait olivat hallintomenettelylaki (598/1982), hallintoasian tiedoksiannosta annettu laki (232/1966) ja yleisten asian julkisuudesta annettu laki (83/1951).

<sup>170</sup> MmVm 26/1993 vp s. 3-4.

<sup>171</sup> HE 60/2009 vp s. 3.

## 5.2 Kalastusalueiden julkiset hallintotehtävät

### 5.2.1 Käyttö- ja hoitosuunnitelma ohjenuorana

Kalastuslain 9 luvussa säädetään kalastusalueista, joiden tulee muodostaa kalataloudellisesti yhtenäinen alue, jolla on tarkoituksenmukaista soveltaa samanlaisia toimenpiteitä kalastuslain tavoitteiden toteuttamiseksi. Alueellista kalavesien hoitoa varten kalastusalueen on laadittava koskeva käyttö- ja hoitosuunnitelma, joka sisältää selvityksen kalastusalueen kalakantojen tilasta sekä linjaukset kalavesien hoitoa ja kalastuksen järjestämistä koskevista yleisistä suuntaviivoista. Suunnitelman laatiminen on julkinen hallintotehtävä, jonka on katsottu sisältävän julkisen vallan käyttöä<sup>172</sup> ja sen laadinnassa tulee muun muassa huomioida hallintolain mukaiset selvittämisen- ja kuulemisvelvoitteet<sup>173</sup>. Käyttö- ja hoitosuunnitelma hyväksytään kalastusalueen kokouksessa, mikäli 2/3 läsnä olevista edustajista on sen kannalla. Muussa tapauksessa se tulee alistaa elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen vahvistettavaksi<sup>174</sup>.

Hyväksytty käyttö- ja hoitosuunnitelma toimii ohjeena kalastusalueen kalakantojen hoidossa ja kalastuksen järjestämisessä. Myös viranomaisten ja osakaskuntien on tarpeen mukaan otettava huomioon siinä esitetyt yleiset linjaukset. Vaikka käyttö- ja hoitosuunnitelma on ohjeellinen, kalastuslakiin on sisällytetty nimenomainen säännös siitä, että kalastusoikeuden haltija<sup>175</sup>, kalastusalueen yleisen kokouksen tai hallituksen jäsen ei saa ilman perusteltua aihetta vaikeuttaa toimenpiteillään tai laiminlyönneillään suunnitelman toteuttamista. Lisäksi kalastusalueen kokouksen tai hallituksen päätökseen voi hakea muutosta sillä perusteella, että päätös poikkeaa siitä, mitä käyttö- ja hoitosuunnitelmassa on määrätty. Tästä huolimatta käyttö- ja hoitosuunnitelman velvoittavuutta erityisesti osakaskuntien päätöksen tekoon on pidetty heikkona<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 52.

<sup>173</sup> HE 179/1993 vp s.16.

<sup>174</sup> ELY-keskus voi tehdä käyttö- ja hoitosuunnitelmaan välttämättömäksi katsomiaan muutoksia. ELY-keskuksen vahvistamispäätökseen saa hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan.

<sup>175</sup> Hallituksen esityksen 179/1993 vp mukaan kielto on tarpeen ulottaa myös kalastusoikeuden haltijaan, jotta estetään perusteettoman kiusanteon aiheuttaminen.

<sup>176</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 15.

Merkillepantavaa käyttö- ja hoitosuunnitelmissa on se, että niissä<sup>177</sup> keskitytään suurelta osin vallitsevan tai menneen tilanteen – esimerkiksi kalaston tai vedenlaadun kehityksen – kuvaamiseen, tulevaisuuden linjausten jäädessä sivurooliin. Istutus-, alamitta-, silmäkoko- ym. suositusten ohella osassa suunnitelmia oli mainintoja kalastuskielloista tai –rajoituksista. Pahimmissa tapauksissa suunnitelmista ei yksiselitteisesti ilmennyt oliko kyseiset päätökset tosiasiasa tehty vai oliko kyseessä suositus niiden tekemiseksi. Toisaalta suunnitelmissa saatettiin viitata kalastusalueen tekemisiin kielto- tai rajoituspäätöksiin, joiden kalastuslain mukaan tulee olla määräaikaista, mutta joiden voimassa oloaika ei kuitenkaan ole ilmoitettu. Tämä on ongelmallista erityisesti silloin, kun käyttö- ja hoitosuunnitelma on voimassa kymmenen vuotta tai jopa toistaiseksi<sup>178</sup>.

Koska käyttö- ja hoitosuunnitelma on lakisääteinen asiakirja ja sen laatiminen julkinen hallintotehtävä, tulisi sen sisällöstä erityisesti käydä ilmi kalastusalueen itsensä antamien määräysten sisältö ja voimassaoloaika sekä niihin suunnitteilla olevat muutokset. Käyttö- ja hoitosuunnitelman riittävä konkreettisuus on myös edellytys sille, että se voi toimia kalastusalueen vesistöjen tosiasiallisena kalavarojen käytön ja hoidon ohjaajana. Suunnitelmien laadullisen epätasaisuuden syinä on pidetty muun muassa kalastusalueiden taloudellisten ja tiedollisten resurssien niukkuutta sekä yhteisen tahtotilan puutetta<sup>179</sup>, mikä osaltaan johtaa siihen, että lopputulos on väistämättä kompromissi. Muun muassa kalakantojen hoitotoimenpiteissä kalaistutukset ovat olleet korostetussa asemassa silloinkin, kun niiden tuloksellisuudesta ei ole ollut näyttöä,<sup>180</sup> kun taas rajoittavien päätösten teko esimerkiksi arvokkaiden kalakantojen suojelemiseksi on paikoin ollut vaikeaa intressiristiriitojen vuoksi<sup>181</sup>. Muun muassa edellä esitetyistä syistä, esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatuun ja velvoittavuuteen esitetään merkittäviä parannuksia<sup>182</sup>.

---

<sup>177</sup> Tutkielmaa varten haettiin 20.-21.11.2013 internetin hakukoneella käyttö- ja hoitosuunnitelmia, joista kymmenen ensimmäistä osumaa käytiin yleispiirteisesti läpi.

<sup>178</sup> Käyttö- ja hoitosuunnitelmassa ei ole ilmoitettu mitä aikaväliä se koskee.

<sup>179</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 15

<sup>180</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 15.

<sup>181</sup> Esim. rauhoituspiiriä koskevat päätökset Kuolimon kalastusalueella, kts. esim. Saimaan lohikalajen kestävä kalastus-internetsivut.

<sup>182</sup> Kts. luku 5.3.2

## 5.2.2 Kieltävät tai rajoittavat hallintopäätökset

Oleellinen osa kalastusalueiden tehtävistä on julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät yksityisten oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista päättämiseen kalastuslain antamien valtuuksien nojalla. Näiden tehtävien hoitoon liittyy julkisen vallan käyttämistä.<sup>183</sup> Lisäksi osakaskunnat voivat siirtää kalastuslain 64 §:n nojalla niille kuuluvia kalakantojen hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen kuuluvia tehtäviä kalastusalueelle, ja kalastusalueen on otettava nämä tehtävät hoitaakseen, mikäli se on alueen kalakantojen hoidon kannalta tarkoituksenmukaista. Osakaskuntien kalastusalueelle siirtämien tehtävien osalta kyse ei kuitenkaan ole julkisista hallintotehtävistä<sup>184</sup>.

Pääosa kalastusalueille annetuista julkista hallintotehtävistä oikeuttaa tekemään kieltäviä tai rajoittavia hallintopäätöksiä kalastuslain ja käyttö- ja hoitosuunnitelman tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi<sup>185</sup>. Koska päätöksenteko edellyttää kalavesien käsittelemistä kokonaisuuksina, kalastusalueilla katsottiin olevan viranomaista paremmat edellytykset alueellisten kysymysten ratkaisemiseen<sup>186</sup>. Kalastuslain 11 §:n mukaan kalastusalue voi rajoittaa jokamiehen oikeuksiin kuuluvaa onkimis- tai pilkkimisoikeutta<sup>187</sup> – tai kieltää sen jopa kokonaan – kalaveden tuoton pienuuden vuoksi tai muusta pätevästä syystä, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajaksi. Alkujaan määräaika säädettiin kolmeksi kuukaudeksi, mutta sen katsottiin olevan liian lyhyt kalakannan turvaamisen tai lisäämisen kannalta. Pelkona oli, että erityisesti asutuskeskusten läheisyydessä kalastuspaine voi muodostua niin suureksi, että se voi aiheuttaa haittaa kalavesien hoidolle. Koska kieltäminen voi olla tarpeen saattaa voimaan pikaisesti, oikeus sen määräämiseen annettiin kalastusalueille, joiden katsottiin pystyvän reagoimaan asiantilan muutokseen viranomaista nopeammin.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 23 ja 52.

<sup>184</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 44.

<sup>185</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 6.

<sup>186</sup> HE 179/1993 vp s. 8 ja 12.

<sup>187</sup> Viehekalastuskiellon voi asettaa vain viranomainen eli ELY-keskus.

<sup>188</sup> HE 214/1980 vp s. 11-12.

Onkimis- ja pilkkimiskiellon asettamisen ohella kalastuslain 37.2 § antaa kalastusalueelle oikeuden kieltää määräajaksi tietynlaisten pyydysten tai pyyntitapojen käytön, mikäli erityiset olosuhteet tai tärkeät kalakannan hoitoon liittyvät näkökulmat sitä edellyttävät. Lisäksi kalastusalue voi kalakannan turvaamiseksi kieltää kalastuksen padon alapuolella pidemmältikin kuin laissa säädetyn sadan metrin matkalta samoin kuin padon yläpuolella sekä tekojärvessä tai muussa tekoaltaassa. Hallituksen esityksessä 179/1993 kalastuslain muuttamiseksi ratkaisuvallan delegoimista perusteltiin sillä, että kalavesien hoito on vesialueen omistajille paitsi velvollisuus, mutta myös oikeus, jolloin valtion viranomaisen kontrollia ei tarvita kovin yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Toimivallan osoittaminen kalastusalueille katsottiin tarkoituksenmukaiseksi myös sen takia, että rajoitusten määräämisessä paikallinen asiantuntemus on ratkaisevassa asemassa.<sup>189</sup>

Kalastusalueiden julkisen vallan käyttöä rajoittaa se, että kalastusrajoitus- ja kieltopäätökset voidaan tehdä vain tiettyä, rajattua vesialuetta koskien ja yleensä vain määräaikaisina. Yleiskalastusoikeuksien rajoittamisen kohdalla puolen vuoden enimmäisajasta on nimenomaisesti säädetty, tätä pidemmät tai toistuvasti tarpeen olevat rajoitukset ja kiellot ovat viranomaisen päätettävissä. Muiden rajoitusten ja kieltojen suhteen kalastusalueelle on jätetty laaja harkintavalta siitä, kuinka pitkäksi aikaa ne ovat tarpeelliset. Voimassaoloaikaan vaikuttaa luonnollisesti se, mistä syystä rajoite asetetaan.

Rajoittavien ja kieltävien päätösten joukossa oman lukunsa muodostaa kalastuslain 43-47 §:ssä kalastusalueille annettu mahdollisuus perustaa rauhoituspiiri lain 1 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rauhoituspiirin perustamisen edellytyksistä ja menettelytavoista säädetään kalastuslaissa yksityiskohtaisemmin verrattuna muihin kalastusrajoituksiin. Rauhoituspiiri voidaan perustaa vesialueelle, jossa arvokkaat kalalajit kutevat tai oleskelevat tai jota ne käyttävät kulkutienään. Laissa on myös säädetty erityisistä edellytyksistä, jotka tulee huomioida rauhoituspiiriä perustettaessa. Ensinnäkin rauhoitus on mahdollista vain, jos muita keinoja ei ole sopivasti käytettävissä ja toisekseen se voidaan perustaa enintään kymmeneksi vuodeksi. Lisäksi laissa on nimenomaisesti mainittu, että rauhoituspiiripäätöksestä tulee ilmetä minä aikana ja millä tavoin kalastus on rajoitettu, ettei pohjasta saa ottaa kiveä, soraa tai muuta ainetta eikä uittaa puutavaraa, kulkea tai tehdä

---

<sup>189</sup> HE 179/1993 vp s. 8 ja 12.

muutakaan sellaista, mikä häiritsee kaloja. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rahoituspiiriä perustettaessa on kuitenkin huolehdittava siitä, että ammattikalastuksen edut voidaan riittävästi turvata ja ettei uittoa tai kulkemista vesistöissä kokonaan estetä eikä vesistön muutakaan hyväksikäyttöä vaikeuteta enempää kuin rauhoituspiirin tarkoitus välttämättömästi vaatii.

Kalastusalueen asettamat rajoitukset ja kiellot voivat ensinnäkin kaventaa jokamiehelle kuuluvia onkimis- ja pilkkimisoikeuksia. Vaikka jokamiehen oikeuksiin rinnastuvat yleiskalastusoikeudet eivät nauti perustuslainsuojaa, perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan nekään eivät jää täysin vaille merkitystä arvioitaessa millaisia kalastusrajoituksia perustuslaki sallii<sup>190</sup>. Tämän lisäksi kalastusrajoitukset ja -kiellot vaikuttavat kalastusoikeuden omistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväksi omaisuuttaan, ja ne voivat olla merkityksellisiä myös ammattikalastajien tai vaikkapa kalastusmatkailuyrittäjien elinkeinonharjoittamisen näkökulmasta. Sekä omaisuudensuoja että elinkeinovapaus ovat perustuslailla suojattuja perusoikeuksia, joiden rajoittamiselle tulee olla lainmukainen, hyväksyttävä syy.

Kalastuslaissa kalastusrajoitteiden asettamisen edellytykseksi mainitaan kalastuslain 1 §:n tavoitteiden toteutumisen edistäminen, kalakannan turvaaminen tai hoito sekä erityisten olosuhteiden asettamat vaatimukset. Väljästi ilmaistut ja joustavat oikeusnormit asettavat päätöksen teolle erityisiä vaatimuksia. Esimerkiksi pyyntikokoisten kirjolohien, jotka eivät luontaisesti kuulu Suomen kalalajistoon eivätkä pysty lisääntymään vesistöissämme, istuttamisen kaupalliseen pyyntitarkoitukseen ei katsottu edistävän kalastuslain 1 §:n tavoitteiden toteutumista eikä onkimis-, pilkkimis- ja viehekalastuskiellon määräämiselle siten ollut perustetta<sup>191</sup>. Korkein hallinto-oikeus on myös kumonnut troolikalastuskiellon sillä perusteella, että sen tarpeellisuutta ei oltu pystytty perustelemaan kalastuslain 1 §:n tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Esim. PeVL 50/2002 vp s. 2.

<sup>191</sup> KHO 12/2002. Päätös koski TE-keskuksen (nykyinen ELY-keskus) tekemästä päätöksestä tehtyä valitusta, mutta oikeuden päätöksen perustelut pätevät myös kalastusalueiden kohdalla. KHO:n ratkaisun jälkeen kalastuslakia muutettiin lailla 154/2003 niin, että kalastuskiellon asettaminen tuli mahdolliseksi myös kaupallisessa tarkoituksessa tehtyjen kalaistutusten turvaamiseksi.

<sup>192</sup> KKO 98/1988. Ratkaisu käsitteli kalastuskunnan päätöksestä tehtyä valitusta, mutta perustelut olisivat voineet koskea myös kalastusalueen päätöstä.



Molemmat ratkaisut osoittavat, että kalastuskieltojen ja –rajoitusten perusteleminen kalastuslain säännösten näkökulmasta on ongelmallista olipa sitten kyse viranomaisen tai yksityisen tahon päätöksenteosta. Päätöksen perusteluista tulee ilmetä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet syntyneeseen ratkaisuun. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että toimivaltaa käytetään vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määrätty käytettäväksi eikä päätöksenteossa saa edistää muita tarkoituksia kuin mitkä kuuluvat sovellettavan lain tavoitteisiin<sup>193</sup>. Näin ollen kieltojen perusteeksi tulee pystyä osoittamaan kalastuslain mukaiset edellytykset, jottei synny epäilyä siitä, että päätöksenteon motiivina olisi esimerkiksi ollut vesialueen omistajien henkilökohtaisen edun tavoittelu.

Sen lisäksi että kalastusrajoituksen tai -kiellon määrittämiselle tulee olla lain mukainen, perusteltu syy, täytyy päätöksenteossa huomioida myös suhteellisuusvaatimus. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi käytetään sitä rajoittamistapaa, joka on riittävä sen saavuttamiseksi. Rauhoituspiirin perustamisen osalta kalastuslaissa on erityiset säännökset suhteellisuusperiaatteen huomioimiseksi, mutta yleisenä oikeusperiaatteena se tulee sovellettavaksi myös muiden rajoitusten asettamisen yhteydessä. Tällöin huomio kiinnittyy muun muassa siihen, onko rajoite tarpeen koko vuodeksi vai esimerkiksi vain lisääntymiskaudeksi, mikä on tarkoituksenmukaisin rajoitusalue ja mihin pyyntivälineisiin tai –tapoihin rajoitus kohdistetaan. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kalastusalueen olisi ennen rauhoituspiirin perustamista tullut selvittää olisiko pilkkimisen tai onkimisen rajoittaminen tai kieltäminen ollut riittävä keino haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun näin ei oltu menetelty eikä rauhoituspiirin perustamiselle muutoinkaan oltu esitetty perusteita, päätös kumottiin.<sup>194</sup> Sen sijaan hallinto-oikeus on katsonut, että luonnonlohikannan säilyttämiseksi määrätylle kalastusrajoitukselle oli hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja kieltäminen oli välttämätön lajin kannan turvaamiseksi. Lisäksi kieltäminen kohteli kaikkia kalastusoikeuden haltijoita yhdenvertaisesti ja siihen oli muun muassa mahdollisuus hakea poikkeuslupia muiden kalalajien kuin lohikalajien pyynnin osalta.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> HE 72/2002 vp s. 55.

<sup>194</sup> KHO 15/2005.

<sup>195</sup> Länsineva 2002, s. 14-16.

Kalastusrajoitusten ja –kieltojen lisäksi kalastusalueet voivat antaa poikkeavia määräyksiä kalastusasetuksessa (1116/1982) säädetyistä langasta kudottujen pyydysten sallituista silmäkoosta sekä pyydettyjen kalojen alamitoista, mikäli kalastuslain 1 §:ssä asetetut tavoitteet sitä erityisesti vaativat. Sallittu silmäkoko voi olla joko suurempi tai pienempi kuin mitä asetuksella säädetään ja päätös voidaan antaa määrätyksi ajaksi. Alamittaa koskevat määräykset ovat joko määräaikaisia tai toistaiseksi voimassa olevia. Esimerkiksi kuhan ja taimenen alamitan nostaminen asetuksella säädettyä suuremmaksi sillä perusteella, että kaloja ei poistettaisi ennen kuin ne ovat saavuttaneet sukukypsyyden ja kuteneet ainakin kerran, oli kalastuslain 1 §:n tavoitteen mukainen ja siten laillinen peruste<sup>196</sup>. Lisäksi on huomattava, että alamitan nostamista ja/tai hapaan silmäkoon kasvattamista tulee harkita lievempänä vaihtoehtona esimerkiksi kalastuskiellon määräämiselle<sup>197</sup>.

Kieltävien ja rajoittavien hallintopäätösten tekemisen on katsottu olevan intensiteetiltä merkittävämpää julkisen vallan käyttöä kuin etua suovien tai oikeuksia perustavien päätösten teko<sup>198</sup>. Kalastusrajoitus- ja kieltopäätöksiin liittyy myös usein vahvoja intressiristiriitoja kalastusoikeuden haltijoiden, elinkeinonharjoittajien ja virkistyskalastajien välillä, josta johtuen niihin haetaan herkästi muutosta. Mikäli hallintomenettelyyn liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia ei ole noudatettu, kalastusalueen päätös kumoutuu ilman, että oikeus ottaa kantaa siihen onko päätös muutoin lain mukainen. Esimerkiksi, jos asianosaiselle ei anneta mahdollisuutta tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista, hän voi valittaa päätöksestä ja saada sen kumottua<sup>199</sup>. Lisäksi muillekin kuin asianosaisille on asian niin vaatiessa annettava mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Koska kalastuslain nojalla tehtävät päätökset koskevat pääsääntöisesti suurta tai jopa rajatonta joukkoa (esimerkiksi yleiskalastusoikeuksien rajoittaminen), asian vireille tulosta tulee näissä tapauksissa tiedottaa Virallisen lehden välityksellä.

---

<sup>196</sup> KHO 2079/2008.

<sup>197</sup> KHO 15/2005. Finlex-tietokannassa olevassa ratkaisussa viitataan kalastuslain 5 §:ään, mutta asiayhteydestä voi päätellä, että kyseessä pitäisi olla lain 32 § ja 35 §. Lain 5 § määrittelee kalastusoikeuden haltijan, 32 § ja 35 § oikeuden antaa muutoksia silmäkoko- ja alamittarajoituksiin.

<sup>198</sup> Mäenpää 1998 s. 128-129 ja Tuori 1998 s. 317-318.

<sup>199</sup> HE 72/2002 vp s. 15.

Kalastuslaissa päätöksen tiedoksiannosta on säädetty erikseen rauhoituspiirin perustamis- ja lakkauttamispäätösten osalta. Niistä on tiedotettava siten kuin laissa julkisista kuulutuksista (34/1925) säädetään. Kalastusasetuksen (1116/1982) 56 §:n mukaan kalastusalueen on puolestaan tiedotettava kaikista kalastuslain nojalla tekemistään päätöksistä sekä muista yleisesti tiedoksi saatettavista ilmoituksista asianosaisen kunnan ilmoitustaululla niin kuin laissa julkista kuulutuksista säädetään sekä tarpeen mukaan julkaistava ilmoitus alueella yleisesti ilmestyvässä sanomalehdessä.

### **5.2.3 Sallivat hallintopäätökset ja aloiteoikeus**

Kieltävien ja rajoittavien päätösten tekemisen ohella kalastusalueille on annettu oikeus tehdä etua suovia hallintopäätöksiä. Yleisellä vesialueella järvessä jokaisella kylän vakituksella asukkaalla on kalastuslain 7 §:n mukaan oikeus harjoittaa koukkukalastusta. Pykälän toisen momentin mukaan muusta kalastuksesta kyseisellä alueella päättää kalastusalue. Laki edellyttää, että päätöstä tehtäessä on otettava erityisesti huomioon ammattikalastajien tarpeet. Näin ollen lupien myöntämispolitiikka ei esimerkiksi voi olla sellaista, että se tekee ammattimaisen kalastuksen mahdottomaksi, jos muut edellytykset ammattikalastuksen harjoittamiselle ovat olemassa.

Koska kalastuslupien myöntäminen yleiselle vesialueelle on julkinen hallintotehtävä, tulee sen hoitamisessa noudattaa hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Lupien myöntämisessä keskiöön nousevat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja objektiviteettiperiaatteet. Elinkeinonharjoittamisen kannalta on oleellista, että ammattikalastusluvan hakijoita kohdellaan yhdenvertaisesti ja päätökset lupien myöntämisestä tehdään puolueettomin ja avoimin kriteerein. Näin ollen myönnettäessä kalastuslupia yleisvesialueelle, paikallisia yrittäjiä ei voida asettaa etusijalle pelkästään paikallisuuden vuoksi.

Kalastusalue voi myöntää kalastuslupia myös osakaskunnan alueelle, jos osakaskunta on siirtänyt kyseisen tehtävän kalastusalueen hoidettavaksi kalastuslain 64 §:n nojalla. Siirto voi myös koskea ammattikalastuslupia, ja siirtosopimukseen on saatettu sisällyttää ehtoja, jonka mukaan kalastusalueen tulee suosia lupia myöntäessään paikallisia ammattikalastajia.

Professori Tapio Määtän mukaan tämä ei näyttäisi olevan ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, sillä tapauksessa, jossa luvan myöntämisen perusteena on sopimus osakaskuntien kanssa, lupapäätöksen perusta on vesialueiden yksityisessä omistusoikeudessa. Toisin sanoen, jos ammattikalastajien kalastusoikeuksia päätöksentekotapahtuisi osakaskunnissa, paikallisten suosimiselle ei olisi rajoituksia eikä tämä tilanne hänen mukaansa muutu, jos kalastusalue päättää luvista osakaskuntien puolesta. Samoin perustein hän katsoo, että paikallisten yrittäjien suosimisessa ei myöskään ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta.<sup>200</sup> Asiaa kuitenkin mutkistaa se, että korkein hallinto-oikeus on todennut kalastuslain 85 §:n, jossa säädetään muutoksenhausta kalastusalueen tekemiin päätöksiin, koskevan kaikkia kalastusalueen päätöksiä eikä asiaan vaikuta se, kuinka kalastusalueen tekemiä sopimuksia tukitaan.<sup>201</sup> Näin ollen kaikista kalastusalueen päätöksestä tulee ensin tehdä oikaisupyyntö kalastusalueen kokoukselle, jonka jälkeen muutosta voi hakea maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta. Kyseessä on siis hallintovalitusmenettely.

Kalastusalueelle on myös annettu oikeus tehdä helpotuksia kalastuslaissa säädettyistä rajoitteista. Kalastuslain 26 §:ssä kielletään kalastus muun muassa kalatiessä, voimalaitokseen johtavassa kanavassa sekä 100 metrin matkalla padon alapuolella. Kyseisen pykälän neljännen momentin mukaan kalastusalue voi sopiviksi katsomillaan ehdoilla myöntää helpotuksia näihin kieltoihin. Tämä oikeus oli lakia säädettäessä annettu viranomaiselle, mutta vuoden 1993 lakimuutoksen yhteydessä oikeus siirrettiin kalastusalueelle sillä perusteella, että paikallinen asiantuntemus on helpotusten myöntämisessä ratkaisevassa asemassa ja kalastusalueet tuntevat paikalliset olosuhteet parhaiten<sup>202</sup>. Kalastuskiellon poistamista on perusteltu muun muassa padon alapuolisen vesialueen virkistyskalastusalueen kehittämistarpeilla sekä sillä, että alue ei ole merkittävä lohikalojen lisääntymiselle<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Määttä 2007 kohdat 4.1 ja 4.3.

<sup>201</sup> KHO 24.6.2002 T 1597 ja KHO 24.6.2002 T 1598.

<sup>202</sup> HE 179/1993 s. 12.

<sup>203</sup> Kts. esim. Vuohijärven kalastusalueen päätös 12.4.1995 nro 01/050495 tai Valkealan kalastusalueen päätös 15.4.1996 nro 01/120496.

Kieltävien, rajoittavien tai sallivien hallintopäätösten tekemisen ohella kalastusalueella on asianosaisen puhevalta vesilain ja ympäristösuojelulain mukaisissa asioissa<sup>204</sup> sekä aloiteoikeus eräiden kalastuslaissa säädettyjen rajoitteiden hakemisen osalta. Kalastusalue voi asettaa kalastuslain 11 §:ssä mainitun onkimis- ja pilkkimiskiellon, mikäli kalastuslain 1 §:n tavoitteet sitä edellyttävät. Kalastuslain muutoksen (154/2003) voimaan tulon jälkeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi asettaa kyseisen kiellon myös silloin, kun kaupallisessa tai muussa erityisessä tarkoituksessa tehtyjen kalaistutusten taloudellisen hyödyntämisen turvaaminen tai muut erityiset syyt sitä vaativat. Kalastusalueella on oikeus pyytää ELY-keskukselta tämän kiellon tai rajoituksen asettamista.

Hieman erikoisempi aloiteoikeus kalastusalueelle on annettu kalastuslain 16 §:ssä. Siinä tapauksessa, että jonkin vesialueen käyttämättä jättäminen olennaisesti vaikuttaisi vesistön kalakantojen hoitoa tai sen kalataloudellista hyväksikäyttöä, kalastusalue voi kehottaa vesialueen omistajaa antamaan sen vuokralle ammattimaisesti harjoitettavaa kalastusta varten. Ellei omistaja noudata tätä kehotusta eikä sopimusta alueen kalakannan kalataloudellisesti tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä muutenkaan saada aikaan, käräjäoikeus voi kalastusalueen hakemuksesta velvoittaa vesialueen omistajan korvausta vastaan sallimaan ammattikalastuksen tai kustantamaan muut tarpeelliset toimenpiteet haitallisten seurausten poistamiseksi.

---

<sup>204</sup> Ekroos ym. 2010 s. 340.

## 5.3 Muutosesitykset ja niiden oikeudelliset perustelut

### 5.3.1 Kalastusalueista kalatalousalueiksi

Kalastusalueiden perustamisella pyrittiin vähentämään vesialueiden pirstoutuneesta omistuksesta kalakantojen hoidolle ja kalataloudelle aiheutuvia ongelmia, mutta tavoite ei ole kaikin osin toteutunut. Vaikka kalastusalueet olisi kalastuslain mukaan tullut muodostaa kalataloudellisesti yhtenäisille vesistöalueille, kuntarajat ja kielikysymykset vaikuttivat aluejakoon. Pahimmillaan tämä on johtanut siihen, että samalla vesistöalueella sijaitsevat kalastusalueet ovat saattaneet tehdä täysin vastakkaisia sääntelypäätöksiä, joilla on vaikutusta samoihin kalakantoihin. Lisäksi ongelmia on aiheuttanut muun muassa kalastusalueiden riittämätön rahoitus, toimijoiden vähäinen aktiivisuus, tiedollisten resurssien rajoitteet erityisesti käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatimisen yhteydessä sekä jäsenten yhteisen tahtotilan puute. Osaltaan kalastusalueiden toiminnassa havaitut ongelmat ovat voineet johtua siitä, että toimintaa ei ole riittävästi ohjattu ja valvottu hallinnon toimesta. Perustuslain voimaan tulon jälkeen valtiosääntöoikeudellisen ongelman muodosti se, että kalastusalueilla olevat valtuudet kalastuksen sääntelyyn voivat rinnastua sitovien oikeussääntöjen antamiseen tai sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolloin päätöksenteko-oikeus ei voi kuulua yksityiselle taholle.<sup>205</sup>

Hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi kalastusalueet ehdotetaan lakkautettaviksi ja niiden sijaan perustettaisiin kalatalousalueet. Niistä pyrittäisiin luomaan nykyisiä kalastusalueita laajempia ja siten kalavarojen kokonaisvaltaisen käytön ja hoidon kannalta toimivampia kokonaisuuksia<sup>206</sup>. Aluemäärittelyssä tulisi erityisesti ottaa huomioon vaelluskalakantojen elinkierron asettamat vaatimukset sekä laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004)<sup>207</sup>, jonka nojalla Suomen vesistöt on jaettu vesienhoitoalueisiin.

---

<sup>205</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 14-15.

<sup>206</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 99.

<sup>207</sup> Lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY (eli nk. vesipolitiikan puitedirektiivi) ja Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission piirissä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn yleissopimuksen (SopS 71/1996) vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja.

Kalatalousalueen laissa säädettyinä tehtävänä olisi alueensa kalatalouden kehittäminen sekä jäsentensä välisen yhteistoiminnan edistäminen kalavarojen kestävän käytön ja hoidon järjestämiseksi kalastuslain 1 §:n<sup>208</sup> asetettujen periaatteiden mukaisesti. Kalatalousalueet olisivat oikeudelliselta muodoltaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä.<sup>209</sup>

Kalatalousalueen toimielimiä olisivat yleinen kokous, hallitus ja toiminnanjohtaja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksymällä ohjesäännöllä määriteltäisiin tarkemmin kalatalousalueen toiminnan reunaehdot, kuten esimerkiksi toiminnanjohtajan tehtävät. Kalastusalueiden tapaan kalatalousalueen jäseniä olisivat kalastusoikeuden haltijat ja valtakunnalliset kalastusalan järjestöt. Uutuutena esitetään, että ympäristöjärjestöt voisivat osallistua kalatalousalueiden toimintaan. Valtakunnallisella ympäristöjärjestöllä olisi oikeus lähettää kalatalousalueen yleiseen kokoukseen yksi asiantuntijajäsen, jolla olisi läsnäolo- ja puheoikeus, muttei äänestysoikeutta. Tällä pyritään parantamaan ympäristöperusteisen vaikuttamisen mahdollisuuksia alueellisessa kalavarojen hoidossa.<sup>210</sup>

Kalatalousalueelle kalastuslaissa määrätyt tehtävät olisivat julkisia hallintotehtäviä lukuun ottamatta niitä tehtäviä, jotka vesialueen omistajat siirtäisivät kalatalousalueen hoidettavaksi. Julkisten hallintotehtävien osoittaminen kalatalousalueen hoidettavaksi katsotaan tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi ensinnäkin sen vuoksi, että kestävän kalastuksen järjestäminen ei ole mahdollista ilman kalastusoikeuden haltijoiden yhteistyötä, sillä kalat eivät noudata omistussuhteiden rajoja, vaan saavat liikkua elinaikanaan laajoillakin vesialueilla. Näin ollen kalavarojen käyttö ja hoito tulee suunnitella ja toteuttaa kalataloudellisesti riittävän suurilla, yhtenäisillä vesialueilla. Alueellinen kalavarojen käytön suunnittelun osoittaminen kalatalousalueiden tehtäväksi katsotaan tarpeelliseksi myös sen vuoksi, että valtion kalatalousviranomaisten resurssit ovat rajalliset.<sup>211</sup>

---

<sup>208</sup> Kalastuslain tarkoituksena olisi järjestää parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito, siten että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun vesiluonnon monimuotoisuus ja suojelu.

<sup>209</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 40-41.

<sup>210</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 41 ja 43.

<sup>211</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 44 ja 100.

Hyvän hallinnon toteutumiseksi kalastuslaissa säädettäisiin, että kalatalousalueen toiminnassa tulee noudattaa hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia sekä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia, silloin kun kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Nimenomaiset viittaukset hallinnon yleislakeihin sisällytettäisiin lakiin informatiivisuuden ja sääntelyn selkeyden vuoksi. Mikäli julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kuuluu julkisen vallan käyttöä, sovelletaan lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään puolestaan vahingonkorvauslaissa.<sup>212</sup>

Hallinnon yleislakien noudattamisen ohella asianmukainen viranomaisvalvonta on yksi niistä keinoista, joilla varmistetaan hyvän hallinnon toteutuminen silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muun muin viranomaisen hoidettavaksi<sup>213</sup>. Voimassa olevan kalastuslain 86 §:n mukaan kalastusalueiden toiminnan valvonta ja ohjaus kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Tähän ei esitetä muutosta, mutta valvontasäännöksen sisältöä ehdotetaan tarkennettavaksi. ELY-keskukselle esitetään säädettäväksi oikeus saada kalatalousalueelta valvonnan kannalta merkityksellisiä tietoja ilman, että kalatalousalue voi vedota salassapitosäännöksiin. Nämä tiedot olisi kuitenkin tarkoitettu vain viranomaisen käyttöön ja niitä koskisivat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja henkilötietolain (523/1999) säännökset.<sup>214</sup>

Kalatalousalueen viranomaisvalvonnan tehokkuutta lisää se, että esitysluonnoksessa ELY-keskukselle annettaisiin oikeus pidättäytyä maksamasta kalatalousalueelle kalastuksenhoitomaksukertymästä suoritettavia toimintamäärärahoja, mikäli toiminnassa olisi selkeitä ja jatkuvia laiminlyöntejä, jotka olisivat omiaan vaarantamaan alueellisten tai valtakunnallisten kalavarojen hoitosuunnitelmien keskeisten tavoitteiden toteutumisen<sup>215</sup>. Perustuslakivaliokunta on erilaisten lupien tai hyväksymismenettelyn kautta saatujen oikeuksien peruuttamisen yhteydessä katsonut, että sääntelyn oikeasuhteisuuden vuoksi peruuttaminen on sidottava vakaviin tai olennaisiin laiminlyönteihin sekä siihen, että viranomaisen antamat huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 43-44.

<sup>213</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>214</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 45.

<sup>215</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 48-49.

<sup>216</sup> Kts. esim. PeVL 27/2012 vp s. 3.



Kalastusalueiden kohdalla yhdeksi ongelmaksi muodostui kalastuslain säännösten väljyys ja epätasällisyys, mikä on johtanut siihen, että toimijat tulkitsevat lain vaatimuksia eri tavoin. Tähän epäkohtaan esitysluonnoksessa pyritään myös puuttumaan. Selkeiden tehtäväkuvien katsotaan vahvistavan kalatalousalueiden asemaa ja antavan niille toimivallan kalavarojen käytön ja hoidon kannalta keskeisissä, yhteistoimintaa edellyttävissä tehtävissä.<sup>217</sup>

### **5.3.2 Käyttö- ja hoitosuunnitelma sitovaksi asiakirjaksi**

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi kalavarojen kestävä käyttö ja hoidon suunnittelujärjestelmä ehdotetaan muutettavaksi. Uuden lain myötä suunnittelussa olisi kaksi tasoa: valtakunnallinen ja alueellinen. Maa- ja metsätalousministeriön valmistelemilla ja vahvistamalla valtakunnallisilla kalavarojen hoitosuunnitelmilla pyrittäisiin varmistamaan kalastuslain tavoitteiden yhtäläinen toteutuminen eri puolella Suomea. Voimassa olevan kalastuslainkin aikana on laadittu valtakunnallisia suunnitelmia, kuten esimerkiksi kansallinen Itämeren lohistrategia ja kansallinen rapustrategia, mutta jatkossa niille annettaisiin myös oikeudellista velvoittavuutta. Valtakunnalliset tavoitteet olisi otettava huomioon alueellisia käyttö- ja hoitosuunnitelmia laadittaessa eivätkä alueelliset suunnitelmat saisi sisältää toimenpiteitä, jotka estäisivät tai hidastaisivat valtakunnallisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tämän passiivisuusveloitteen lisäksi valtakunnalliset suunnitelmat voisivat tietyissä tapauksissa edellyttää alueilta aktiivisia toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi. Toisin sanoen valtakunnallisilla suunnitelmilla luotaisiin perusta alueellisille suunnitelmille.<sup>218</sup>

Kalatalousalueen yksi keskeisimmistä tehtävistä olisi velvollisuus laatia esitys alueelliseksi kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi. Kyseessä olisi kalatalousalueelle kuuluva julkinen hallintotehtävä, mutta sen hoitamiseen ei enää sisältyisi julkisen vallan käyttöä. Tosin kuin nykyisin, kalatalousalueen yleinen kokous ainoastaan hyväksyisi suunnitelmaehdotuksen,

---

<sup>217</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 42.

<sup>218</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 16, 46 ja 113.

joka sen jälkeen alistettaisiin paikallisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vahvistettavaksi. Suunnitelmat olisivat lähtökohtaisesti voimassa enintään kymmenen vuotta, mutta ne tulisi päivittää riittävän usein, jotta alueen kalakantojen tilassa ja tilaan keskeisesti vaikuttavissa tekijöissä tapahtuneet muutokset tulisivat huomioitua.<sup>219</sup>

Alueellisen käyttö- ja hoitosuunnitelman sisältövaatimuksista säädettäisiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin lain tasolla, sillä toimivaltuuksien sääntelyn täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja muu asianmukaisuus ovat edellytyksiä sille, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi. Vesialueiden ja kalakantojen peruskuvauksen lisäksi suunnitelmassa olisi esitettävä alueen kalastuksen tavoitela sekä kehittämis- ja edistämistoimenpiteet, joilla tähän pyritään. Kalakantojen hoitosuunnitelman tulisi sisältää myös vaelluskalakantojen elinkierron ja biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet sekä ehdotukset kalastuksen alueellisiksi sääntelytoimenpiteiksi, jotka ovat tarpeellisia suunnitelman tavoitteiden toteuttamiseksi. Kalastuksen järjestämiseen liittyen alueellisissa suunnitelmissa olisi määriteltävä kalataloudellisesti merkittävien alueiden ohella kaupalliseen kalastukseen<sup>220</sup> ja kalastusmatkailuun erityisen hyvin soveltuvat alueet sekä kaupalliseen kalastukseen soveltuvat pyydykset. Koska viehekalastuksesta kertyneiden omistajakorvausten<sup>221</sup> jakaminen esitetään annettavaksi kalatalousalueiden tehtäväksi, käyttö- ja hoitosuunnitelmaesitys sisältäisi ehdotuksen niiden jakamisperusteiksi<sup>222</sup>. Suunnitelmaan tulisi myös sisältyä ehdotus kalastustietojen seurannan ja kalastuksenvalvonnan järjestämiseksi.<sup>223</sup>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi velvollisuus laatia aluettaan koskevat yleiset suuntaviivat käyttö- ja hoitosuunnitelmien sisällöksi. Suuntaviivojen avulla kalatalousalueita informoitaisiin muun muassa kalastuslaissa käyttö- ja hoitosuunnitelmille asetetuista vaatimuksista, muusta lainsäädännöstä tulevista velvoitteista sekä suunnitelmiin vaikuttavista valtakunnallisista kalavarojen hoitosuunnitelmista ja alueellisista erityispiirteistä.

---

<sup>219</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 18, 41-42 ja 47-48.

<sup>220</sup> Ammattikalastaja-termi korvataan EU:n lainsäädännön mukaisesti termillä kaupallinen kalastaja.

<sup>221</sup> Nykyinen läänikohtainen viehekalastuslupamaksu ja kalastuksenhoitomaksu esitetään yhdistettävän kalastonhoitomaksuksi. Esitysluonnoksessa käytetään ilmaisua ”viehekalastusmaksusta kertynyt omistajakorvaus” silloin, kun kyseessä on vesialueen omistajalle kalastuksenhoitomaksuista kertyneistä varoista maksettava korvaus, sillä korvauksen perusteena käytetään viehekalastuksesta aiheutuvaa rasisusta.

<sup>222</sup> Kts. tarkemmin luku 5.3.3.

<sup>223</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 100 ja 114.

Tarkoituksena olisi, että suunnittelu pohjautuisi entistä enemmän tutkimustiedon sekä kalastajilta kerätyn tiedon pohjalle.<sup>224</sup> Käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatiminen tapahtuisi yhteistyössä alueen kalastusoikeuden haltijoiden, kaupallisten kalastajien ja vapaa-ajan kalastajien sekä ympäristöjärjestöjen kanssa. Suunnittelu olisi osallistava, alhaalta ylöspäin suuntautuva prosessi siten, että alueellisia kalastuksen säätelykeinoja pohdittaessa yhdistettäisiin paras käytettävissä ole tutkimustieto paikallistuntemukseen. Kalastajien sekä muiden keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääntymisen myötä kalastukseen ja kalavarojen hoitoon liittyvän sosiaalisen kestävyuden ajatellaan kohenevan. Samalla eri toimijat saataisiin sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin ja kantamaan vastuuta niiden toteuttamisesta. Tämän puolestaan ajatellaan parantavan kalastuksen sääntelyn yleistä hyväksyttävyyttä.<sup>225</sup> Käyttö- ja hoitosuunnitelmien laadinta vastaisi pitkälle sitä, mitä esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelmien ohjelmatyöstä on säädetty<sup>226</sup>.

Eri toimijoiden eli viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja kalatalousalueiden näkemysten yhteensovittamiseksi kalatalousasioita hoitavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteyteen esitetään perustettavaksi uusi organisaatio, kalatalouden yhteistyöryhmä. Kalatalouden yhteistyöryhmän tärkein tehtävä olisi käyttö- ja hoitosuunnitelmien arviointi ja varmistuminen siitä, että samoihin vesistöihin ja kalakantoihin vaikuttavat alueelliset suunnitelmat eivät ole keskenään ristiriitaiset. Yhteistyöryhmällä olisi myös keskeinen rooli kalataloudellisen tutkimustiedon siirtämisessä paikallisen kalavarojen käytön ja hoidon toteuttamiseen, joten jäseniksi voitaisiin nimittää kalatalousalueiden, kalastus- ja ympäristöjärjestöjen sekä hallinnon edustajien lisäksi myös kalataloudellista tutkimusta tekeviä henkilöitä. Edellä mainittujen tehtävien ohella kalatalouden yhteistyöryhmällä olisi oikeus omasta aloitteestaan tehdä esityksiä ja aloitteita kalastuksen järjestämiseen liittyvistä asioista.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 21 ja 46.

<sup>225</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 16, 18 ja 21-22.

<sup>226</sup> Kts. esim. laki 27/2014 tai sen edeltäjä 532/2006.

<sup>227</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 45 ja 113.

Esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi ei ole otettu kantaa kalatalouden yhteistyöryhmän juridiseen asemaan, mutta mikäli niiden perustamiseen päädytään, kyseessä olisi organisaatio, joka hoitaisi PL 124 §:n mukaisesti julkisia hallintotehtäviä. Julkisina hallintotehtävinä pidetään myös viranomaistoimintaa täydentäviä tehtäviä, kuten esimerkiksi lausuntojen ja ehdotusten antamista<sup>228</sup>. Koska yhteistyöryhmän käyttö- ja hoitosuunnitelmasta antaman lausunnon velvoittavuudesta ei ole säädetty, voidaan päätellä, ettei se oikeudellisessa mielessä sido viranomaista, joten yhteistyöryhmälle ei kuuluisi julkisen vallan käyttämistä. Esimerkiksi maakuntien liiton yhteydessä toimivat maakunnan yhteistyöryhmät antavat lausunnon maakunnallisesti merkittävistä rakennerahasto-hankehakemuksista. Rahoittava viranomais voi poiketa puoltavasta lausunnosta vain sillä perusteella, että hankkeen rahoittaminen olisi Euroopan unionin tai kansallisen lainsäädännön taikka rakennerahasto-ohjelman vastainen<sup>229</sup>. Täten maakunnan yhteistyöryhmän tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttämistä.

Sen jälkeen kun käyttö- ja hoitosuunnitelma on käsitelty alueellisessa kalatalouden yhteistyöryhmässä ja se muutoinkin täyttää kalastuslain asettamat vaatimukset, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi hyväksymään suunnitelman hallintopäätöksellä. Kyseessä olisi normaali hallintolain mukainen menettely, jolloin huomioitavaksi tulevat muun muassa vaatimukset asianosaisten kuulemisesta sekä vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta muillekin kuin asianosaisille. Jos suunnitelma olisi puutteellinen, se palautettaisiin kalatalousalueelle uudelleen valmisteltavaksi. Siinä tapauksessa että kalatalousalue jättäisi käyttö- ja hoitosuunnitelman täydentämättä – tai ei laatisi sitä lainkaan – ELY-keskus voisi pidättäytyä maksamasta alueelle toimintamäärärahoja.<sup>230</sup>

Kalastusalueiden laatimien käyttö- ja hoitosuunnitelmien puutteena on pidetty niiden suoran velvoittavuuden vähäisyyttä ja siten heikkoa vaikuttavuutta. Tähän epäkohtaan pyritään puuttumaan uuden kalastuslain myötä. Hyväksytty käyttö- ja hoitosuunnitelma velvoittaisi järjestämään alueen kalastuksen ja kalakantojen hoidon suunnitelman mukaisesti. Esimerkiksi kalaistutukset olisivat sallittuja vain käyttö- ja hoitosuunnitelmassa hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti, muussa tapauksessa niille olisi saatava ELY-keskuksen lupa.

---

<sup>228</sup> Keravuori-Rusanen 2002 s. 171.

<sup>229</sup> HE 190/2013 vp s. 22.

<sup>230</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 47-48.

Myös viranomaisten olisi otettava toiminnassaan huomioon käyttö- ja hoitosuunnitelmien yleiset suuntaviivat. Käytännössä tämä tarkoittaisi suuntaviivojen huomioimista esimerkiksi vesilain tai ympäristönsuojelulain mukaisten kalatalousvelvoitteiden määrittämisessä ja toimeenpanossa, YVA-hankkeissa sekä muussa vesien- ja alueiden käytön suunnittelussa.<sup>231</sup>

Nykyisen kalastuslain mukaan kalastusalueet voivat päättää paikallisten kalastusrajoitusten asettamisesta. Säätelypäätösten antamisen on kuitenkin katsottu sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan ei voi kuulua muulle kuin viranomaiselle. Näin ollen alueellisten rajoitusten asettaminen osoitettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi<sup>232</sup>. Lakiesityksen mukaan kalatalousalueilla säilyisi keskeinen rooli rajoitusten suunnittelussa käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisen välityksellä. Jotta käyttö- ja hoitosuunnitelma voisi toimia alueellisten kalastusrajoitusten säätämisen pohjana, tulisi sen olla riittävän yksityiskohtainen ja esitettyjen rajoitusten tulisi myös olla asianmukaisesti perusteltuja. Tällöin ELY-keskus voisi hyväksyä esitetyt rajoitukset käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä, jos rajoitukset ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä voidaan päättää hallintopäätöksellä. Mikäli suunnitelmaan sisältyy sellaisia toimenpideehdotuksia, jotka edellyttäisivät lailla tai asetuksella säätämistä, ELY-keskuksen olisi ilmoitettava asiasta kuuden kuukauden kuluessa maa- ja metsätalousministeriölle.<sup>233</sup>

Kalatalousalueen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä alueellisen kalatalouden yhteistyöryhmän tehtävänä olisi seurata käyttö- ja hoitosuunnitelman toimeenpanon vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista. Kalatalousalueiden oma seuranta perustuisi velvollisuuteen raportoida ELY-keskukselle tavoitteiden toteutumisesta. ELY-keskus olisi puolestaan oikeutettu saamaan tietoja siitä, miten käyttö- ja hoitosuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä on toteutettu ja millaisia vaikutuksia niillä on saatu aikaan. Lisäksi ELY-keskus voisi pyytää alueelliselta kalatalouden yhteistyöryhmältä suosituksia mahdollisista lisätoimenpiteistä, joilla käyttö- ja hoitosuunnitelman tehokkaampi toteutuminen saataisiin aikaan.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 19, 48-49 ja 68.

<sup>232</sup> Myös poikkeuslupien myöntäminen esim. padon alapuoliseen kalastuskiellon osalta siirrettäisiin ELY-keskukselle. Kalastuslupien myöntäminen yleiselle vesialueelle puolestaan osoitettaisiin Metsähallitukselle.

<sup>233</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 21, 47, 49 ja 59.

<sup>234</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 49 ja 115.

Käyttö- ja hoitosuunnitelman velvoittavuutta pyrittäisiin lisäämään myös sillä, että ELY-keskustelle annettaisiin oikeus pidättäytyä maksamasta kalatalousalueelle kalastuksenhoitomaksukertymästä suoritettavia toimintamäärärahoja, jos kalatalousalue ei hoida sille käyttö- ja hoitosuunnitelman mukaan kuuluvia tehtäviä. Tämä tehostaa kalatalousalueiden viranomaisvalvontaa. Käytännössä epäämiseen voisivat johtaa esimerkiksi selkeät ja jatkuvat laiminlyönnit, jotka olisivat omiaan vaarantamaan käyttö- ja hoitosuunnitelman tai valtakunnallisten kalavarojen hoitosuunnitelmien keskeisten tavoitteiden toteutumisen. Kalakantojen hoitoon liittyvät aktiiviset toimenpiteet, kuten kalaistutukset, jäävät kuitenkin usein vesialueen omistajan vastuulle. Kalastuslakiin sisällytettäisiin säännös, jonka perusteella viranomaisen voi velvoittaa vesialueen omistajan toteuttamaan määräajassa käyttö- ja hoitosuunnitelmassa hyväksytyt keskeiset kalakantojen hoitotoimet sillä uhalla, että ne teetetään viranomaisen toimesta omistajan kustannuksella. Kyseeseen tulisivat ainoastaan tapaukset, joissa velvollisuus hoitotoimien toteuttamiseen voitaisiin selkeästi kohdentaa tietyn vesialueen omistajalle eikä lopputulosta olisi mahdollista saavuttaa toteuttamalla toimet muilla vesialueilla.<sup>235</sup>

Uuden kalastuslain tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan lisätä käyttö- ja hoitosuunnitelman velvoittavuutta alueellisessa kalastukseen ja kalakantojen hoitoon liittyvässä päätöksenteossa<sup>236</sup>. Tähän pyritään sillä, että suunnitelman sisällöllistä vaatimuksista, laatimisprosessista sekä hyväksymismenettelystä säädetään aikaisempaa yksityiskohtaisemmin lain tasolla. Koska kalatalousalueet eivät kalastusalueiden tapaan olisi enää oikeutettuja hyväksymään laatimaansa käyttö- ja hoitosuunnitelmaa, laadintaan ei liittyisi julkisen vallan käyttöä. Esitysluonnoksessa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miksi suunnitelmat tulee alistaa viranomaisen hyväksyttäväksi. Säännösten yksityiskohtaisista perusteluista voidaan kuitenkin päätellä, että alistamismenettelyllä pyritään siihen, että suunnitelmien sisällöllinen laatu paranisi, ja että kaikki relevantit näkökulmat tulisivat huomioitua objektiivisesti. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta voidaan sanoa, ettei katsota tarkoituksenmukaiseksi sitä, että kalatalousalueet hyväksyisivät itse laatimansa suunnitelmat ilman ulkopuolista arviointia.

---

<sup>235</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 48-49 ja 115.

<sup>236</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 47.

### 5.3.3 Kalatalousalueiden muut julkiset hallintotehtävät

Käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisen, toteuttamisen sekä sen aikaan saamien vaikutusten seurannan ohella kalatalousalueiden hoidettavaksi osoitettaisiin muitakin julkisia hallintotehtäviä. Näitä olisivat kalavarojen käyttöön ja hoitoon liittyvä tiedotustoiminta, kalastuksen ja kalakantojen hoitotoimenpiteiden seurantatietojen kerääminen sekä yhtenäislupa-alueiden muodostamisen edistäminen vapaa-ajan ja kaupallisen kalastuksen tarpeisiin. Jo voimassa olevan kalastuslain mukaan osakaskunnat ovat voineet siirtää kalastuslupamyynnin kalastusalueille, jolloin kalastusalueet ovat voineet kehittää niin kutsuttuja yhtenäislupa-alueita useamman kuin yhden osakaskunnan alueelle. Uuden kalastuslain myötä yhtenäislupa-alueita pyrittäisiin laajentamaan erityisesti yleiskalastusoikeuksiin liittyvän lupajärjestelmän kehittämiseksi. Lisäksi kalatalousalueiden tehtäväksi osoitettaisiin kalastuksen valvonnan järjestäminen toimialueellaan sekä viehekalastusmaksuista kertyneiden korvausvarojen jakaminen vesialueen omistajille. Vaikka kaikki edellä mainitut tehtävät olisivat julkisia hallintotehtäviä, vain kahteen viimeksi mainittuun liittyisi julkisen vallan käyttämisestä.<sup>237</sup>

Uudessa kalastuslaissa kalatalousalueiden tehtäväksi esitettäisiin siis viehekalastusmaksuista kertyneiden korvausvarojen jakaminen vesialueen omistajille<sup>238</sup>. Tehtävä ei sinällään ole uusi, sillä voimassa olevan kalastuslain 89 a §:n mukaan viranomaisen on saanut käyttää kalastusalueita apuna viehekalastuskorvausten maksamisessa osakaskunnille ja käytännössä korvaukset on maksettu kalastusalueiden toimesta. Varojen jakaminen on tekninen tehtävä, jonka hoitamiseen ei liity harkintavaltaa, sillä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi vahvistanut jakoperusteet kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä<sup>239</sup>. Tällaiset rutiininomaiset tehtävät voidaan perustuslakivaliokunnan omaksuman käytännön mukaan antaa yksityisen hoidettavaksi<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 6, 17, 100 ja 110.

<sup>238</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 42.

<sup>239</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 72.

<sup>240</sup> Kts. esim. PeVL 47/2004 vp s. 2 tai Keravuori-Rusanen 2008 s. 322-323.

Viehekalastusmaksuista kertyneiden korvausvarojen jakamispäätös, joka esitysluonnoksen mukaan kuulu kalatalousalueen yleisen kokouksen toimivaltaan, olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös<sup>241</sup>. Lakiehdotuksen mukaan se, jonka oikeutta kalatalousalueen yleisen kokouksen tai hallituksen päätös koskee, tulisi ensi hakea päätöksen oikaisua yleiseltä kokoukselta. Oikeusvaatimus voisi perustua siihen, että päätös ei ole lain, asetuksen tai kalatalousalueen ohjesäännön mukainen tai poikkeaa siitä, mitä käyttö- ja hoitosuunnitelmassa on hyväksytty. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.<sup>242</sup>

Tärkein julkisen vallan käyttöä sisältävä kalatalousalueille säädettäväksi esitetty tehtävä olisi kalastuksenvalvonnan järjestäminen toimialueellaan. Kalastuslain valvontasäännösten muutoksella (270/2011) kalastusalueille annettiin oikeus valvoa kalastusta kaikilla alueensa vesistöillä ilman, että siihen tarvitaan vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan lupa eikä tähän siis esitetä muutosta uuden kalastuslain esitysluonnoksessa. Uusi asia olisi kuitenkin se, että yksi peruste, jonka nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi pidättäytyä maksamasta kalatalousalueelle toimintakorvausta, olisi kalastuksenvalvonnan olennainen laiminlyönti<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 43.

<sup>242</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 89.

<sup>243</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 49.



## 6 Johtopäätökset

Julkiset hallintotehtävät ovat laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus, johon kuuluu sekä yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä että hallintotoimintaa, jossa tosiasiallisen toiminnan puuttuaan yksilön oikeuspiiriin. Vuoden 2000 alussa voimaan tulleen Suomen perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, jotta julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla viranomaistehtäviä on perinteisesti osoitettu yksityisille toimijoille, kuten metsäkeskuksille ja metsän- sekä riistanhoitoyhdistyksille<sup>244</sup>. Myös kalastuslaissa (286/1982) on säädetty julkisista hallintotehtävistä, jotka on osoitettu yksityisen tahon hoidettavaksi. Kalastuslain nojalla perustetut kalastusalueet ovat julkisoikeudellisia organisaatioita, joiden tehtäviin kuuluu muun muassa alueellisten sääntelypäätösten antaminen kalastukseen ja kalakantojen hoitoon liittyvissä asioissa. Kalastuslain 13 luvussa säädetään puolestaan kalastuksenvalvonnasta, jota viranomaisten ohella voivat suorittaa lain vaatimukset täyttävät yksityiset kalastuksenvalvojat. Sekä kalastusalueiden tehtäviin että kalastuksenvalvontaan liittyy julkisen vallan käyttöä.

Ylimmät laillisuusvalvojat puuttuivat kalastuksenvalvontasäännösten perustuslain 124 §:n vastaisuuteen vuosina 2006 ja 2008 antamissaan päätöksissä. Päätösten mukaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen oli kyseenlaista, sillä kalastuslaissa ei esimerkiksi ollut säännöksiä kalastuksenvalvojan kelpoisuus- ja pätevyysvaatimuksista, kuten ei myöskään toiminnan viranomaisvalvonnasta<sup>245</sup>. Myös kalastusalueiden oikeus asettaa kalastuskieltoja tai -rajoituksia on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, sillä se voi rinnastua joko perustuslain 80 §:n säädettyyn oikeuteen antaa yleisiä oikeussääntöjä<sup>246</sup> tai se voi sisältää PL 124 §:n mukaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Kts. esim. välillinen valtionhallinto- hankkeen muistio s. 20-21 tai Keravuori-Rusanen 2008 s. 49.

<sup>245</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 9.6.2006 dnro 785/4/04 ja valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 29.1.2008 dnro 158/1/06.

<sup>246</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen välimietintö 2010 s. 37.

<sup>247</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 21.

Vuoden 1982 kalastuslain kokonaisuudistus aloitettiin vuonna 2008, kun maa- ja metsätalousministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan lakimuutosta. Valvontasäännösten osalta lakimuutos astui voimaan 1.4.2012, ja luonnos hallituksen esitykseksi uudeksi kalastuslaiksi annettiin lausuntokierrokselle 4.12.2013. Esitysluonnoksesta on annettu yli kaksisataa lausuntoa<sup>248</sup>, mikä tukee käsitystä siitä, että kalastuslain uudistaminen on pitkä ja vaikea prosessi.

Pitkällisen laatimisprosessin ohella kalastuslain ominaispiirteisiin kuuluu myös se, että ongelmat, joihin lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan, pysyvät ennallaan. Ensinnäkin vesialueen omistajuuden pirstoutumisesta aiheutuu kalakantojen hoidolle ongelmia, joita on pyritty ratkaisemaan vapaaehtoisuuteen perustuvan yhteistyön avulla, ja sen epäonnistuttua, säätämällä pakollisista kalastusalueista. Toiminnan tehostamiseksi kalastusalueille annettiin oikeus alueellisten kalastuksen sääntelypäätösten tekemiseen. Kalakantojen hoidon kannalta kalastusalueiden tekemät sääntelypäätökset eivät kuitenkaan aina ole olleet tarkoituksenmukaisia ja pahimmillaan kalastusalueet ovat saattaneet antaa täysin vastakkaisia määräyksiä, joilla on vaikutus samoihin kalakantoihin<sup>249</sup>. Uuden kalastuslain myötä kalastusalueiden sijaan esitetään perustettavaksi kalatalousalueet, joiden tulisi olla kalastusalueita suurempia, vesistöllisesti yhtenäisempiä yksiköitä. Pääosa kalatalousalueiden tehtävistä tulisi olemaan julkisia hallintotehtäviä, joihin ei sisältyisi julkisen vallan käyttöä.<sup>250</sup>

Toisekseen kalastuslain uudistamista vaikeuttavat vesialueen omistajien (pääasiassa osakaskuntien), ammattikalastajien ja virkistyskalastajien erilaiset näkemykset lain tavoitteesta ja toivotusta sisällöstä. Yhteiskunnallisen muutoksen myötä virkistyskalastukseen liittyvät näkökohdat ovat nousseet yhä keskeisemmälle sijalle ammattikalastuksen merkityksen vähetessä<sup>251</sup>. Toisaalta ammattikalastajien ja kalastusoikeuden omistajien intressit esimerkiksi ammattikalastuslupien myöntämisen tai ammattikalastuksessa käytettävien pyyntivälineiden suhteen voivat olla täysin vastakkaiset. Vaikka ammattikalastuksen määrä on vähentynyt, lähiruoka-aatteen sekä elintarvikkeiden tuotantoon liittyvien ympäristö-

---

<sup>248</sup> Maaseudun Tulevaisuus 14.2.2014 s. 19. Maa- ja metsätalousministeri Jari Koskinen epäili, että 208 lausuntoa, jotka luonnoksesta oli siihen mennessä annettu, on ministeriön kaikkien aikojen ennätys.

<sup>249</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 25.

<sup>250</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 99-100.

<sup>251</sup> Ekroos ym. 2010 s. 333.

näkökulmien<sup>252</sup> esiintulo voivat vaikuttaa siihen, että sen merkitys on tulevaisuudessa kasvamaan päin. Kaupallisen kalastuksen toimintaedellytyksiä pyritäänkin uuden kalastuslakiluonnoksen mukaan parantamaan siten, että ELY-keskus voisi myöntää luvan kaupalliseen kalastukseen siinä tapauksessa, että vesialue on määritelty käyttö- ja hoitosuunnitelmassa ammattimaiseen kalastukseen soveltuvaksi<sup>253</sup> eikä lupa-asioista päästä muutoin sopimukseen kalastusoikeuden haltijoiden kanssa.<sup>254</sup>

Oman vaikutuksensa kalastuslainsäädäntötyöhön tuo se, että ympäristöperusoikeuden merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut. Kalastuslain kohdalla kysymys on ollut ensisijaisesti saimaannorpan ja saimaannieriän suojelun vaatimista kalastusrajoituksista. Saimaannorpan suojelemiseksi verkkokalastusta on pyritty rajoittamaan vapaaehtoisin sopimuksin, joskin myös 30.4.2014 asti voimassa olevalla asetuksella (223/2009) on säädetty kielletyistä pyydyksistä saimaannorpan keskeisillä elinalueilla. Kalastusalueen saimaannieriäkannan turvaamiseksi tekemät rauhoitusaluepäätökset johtivat puolestaan useamman vuoden kestäneeseen muutoksenhakuprosessiin, jossa vastakkaisina näkemyksinä olivat uhanalaisen kalalajin suojeleminen ja elinkeinon harjoittamisen eli ammattikalastuksen mahdollisuudet<sup>255</sup>. Ympäristöperusoikeuden merkityksen kasvu on – ainakin jossain määrin – huomioitu esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi. Sen mukaan ympäristöjärjestöillä olisi läsnäolo- ja puheoikeus kalatalousalueen yleisessä kokouksessa ja niiden edustaja osallistuisi myös kalatalouden yhteistyöryhmän toimintaan<sup>256</sup>. Käytännössä tällä ei liene suurta merkitystä päätöksenteon kannalta. Tätä tärkeämpää lienee se, että valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat on huomioitava alueellisissa käyttö- ja hoitosuunnitelmissa eikä alueellisilla toimenpiteillä saisi estää tai hidastaa niiden toteutumista.

---

<sup>252</sup> Esim. WWF Suomen julkaisema kuluttajan kalaopas, jossa listataan ne kalalajit, joiden pyynti on kestäväällä pohjalla. Toisaalta ympäristönäkökulmien korostuminen voidaan myös nähdä uhkana erityisesti silloin, kun saaliskala kuuluu vältettävien lajien joukkoon, kts. esim. Maaseudun Tulevaisuus 26.2.2014 s. 28.

<sup>253</sup> Luvan myöntämiselle on esitetty myös muita ehtoja. Kts. luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 35-36 ja 107-108. ELY-keskus voi myös myöntää luvan alueelliseen kalastusmatkailutoimintaan. Tämä säännös lisättiin kalastuslain jo lakimuutoksen 293/2012 myötä.

<sup>254</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 36-37 ja 107-108.

<sup>255</sup> Kts. esim. Saimaan lohikalajien kestävä kalastus -internetsivuilla 15.3.2013 julkaistu uutinen. Saimaannieriä rauhoitettiin Vuoksen vesistöalueella 1.1.2014 alkaen kalastusasetuksen muutoksella (806/2013).

<sup>256</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 43 ja 45.

Alueellisten kalakantojen hoitoon ja kalastukseen liittyvien sääntelypäästösten tarpeellisuutta ei ole kiistetty kalastuslakien säätämisen yhteydessä<sup>257</sup>, kyse on lähinnä siitä, kenelle päätöksenteko-oikeus voidaan perustuslain mukaan osoittaa. Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietinnössä julkista vallankäyttöä sisältäviksi tehtäviksi määriteltiin muun muassa rauhoituspiirien perustaminen, asetuksesta poikkeavien kalastuskieltojen määrääminen sekä kalastusta koskevien poikkeuslupien myöntäminen. Merkittävää julkista vallan käyttöä sisältyi tehtäväluokittelun mukaan vain kalastuksenvalvontaan.<sup>258</sup> Sen sijaan työryhmän loppumietinnössä todetaan, että nykyisen kalastuslain mukaisia valtuuksia säädellä kalastusta ei kalatalousalueille voimassa olevan perustuslain mukaan voida antaa<sup>259</sup>, mutta mietinnöstä ei selviä, miksi asian katsottiin olevan näin. Uuden kalastuslain esitysluonnoksen mukaan kalastusrajoitusten määrääminen on puolestaan aina joko PL 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä tai PL 80 §:n mukaista yleisten oikeussääntöjen antamista<sup>260</sup>, joita kumpaakaan ei voida antaa yksityiselle. Näin ollen kalastusrajoituspäätökset tehtäisiin jatkossa joko elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa tai niistä säädettäisiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Suomen perustuslain esitöissä merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidettiin itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta voimakeinojen käyttöön tai oikeutta muulla merkittäväällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin<sup>261</sup>, joista jälkimmäinen tulisi kyseeseen kalastusrajoitusten kohdalla. Rajanveto merkittävän ja muun julkisen vallan käytön välillä on kuitenkin vaikeatulkintaista, ja viime kädessä kysymys on kokonaisvertailusta perusoikeuksien ja annettavien toimivallan välillä<sup>262</sup>. Rajanvetoon on paneuduttu muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 48/2010 vp, jossa oli kyse Suomen riistakeskukselle annettavasta oikeudesta myöntää poikkeuslupia riistaaeläinten rauhoitusajoista sekä metsästyskielloista ja –rajoituksista.

---

<sup>257</sup> Kts. esim. luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 58.

<sup>258</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö 2010 s. 42 ja 52-53.

<sup>259</sup> Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmämietintö 2012 s. 52.

<sup>260</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 59.

<sup>261</sup> HE 1/1998 vp s. 179.

<sup>262</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 433.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että toimivalta, joka oikeuttaa antamaan luvan poiketa lailla säädetystä rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta tulee hyvin lähelle merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämän lisäksi riistanhoitoon liittyvä poikkeuslupasääntely kytkeytyy Euroopan unionin oikeuteen eli tässä tapauksessa luonto- ja lintudirektiiveihin<sup>263</sup> ja niiden soveltamiskäytännön tuntemiseen. Valiokunnan mielestä julkinen hallintotehtävä voitiin kuitenkin antaa Suomen riistakeskukselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, kunhan viranomaisvalvonta ja -ohjaus järjestetään asianmukaisesti ja varmistetaan riistakeskuksen sisäisen päätöksenteon riippumattomuudesta ulkoisista vaikutteista. Poikkeuslupahakemukset voivat tulla päätöksentekijän läheisestä intressipiiristä, mikä ei kuitenkaan saa vaarantaa päätöksenteon objektiivisuutta ja muita hyvän hallinnon edellytyksiä.<sup>264</sup>

Kalastusalueilla on vuoden 1982 kalastuslain mukaan oikeus muun muassa asettaa onkimis- tai pilkkimisrajoitus tai -kielto enintään kuuden kuukauden ajaksi, kieltää määräajaksi tietynlaisten pyydysten tai pyyntitapojen käyttö sekä määrätä asetuksesta poikkeavasti pyydettyjen kalojen alamitoista tai pyynnissä käytettävien verkkojen solmuvälistä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan em. päätöksentekoon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Ottaen huomioon, että Suomen riistakeskuksella on oikeus poikkeuslupien myöntämiseen, tulkinta vaikuttaa hieman yksioikoiselta. On vaikea mieltää, millä tavalla esimerkiksi asetuksessa säädettyä suuremman silmäkoon tai alamitan määrääminen puuttuisi *merkittävällä* tavalla perusoikeuksiin. Rajoituksella ei säädellä rauhoitetun lajin pyyntiä, vaan ainoastaan määrätään minkä kokoista kalaa saa ottaa saaliiksi. Poikkeaminen myöskään kokonaan estä kalastusoikeuden omistajaa, virkistys- tai ammattikalastajaa käyttämästä hänelle mahdollisesti kuuluvaa kalastusoikeutta. Näin ollen rajoitus ei puutu ympäristöperusoikeuden, omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden ytimeen.

---

<sup>263</sup> Neuvoston direktiivi 92/47/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eliöstön ja kasviston suojelemisesta ja Euroopan unionin direktiivi 179/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelemisesta.

<sup>264</sup> PeVL 48/2010 vp s. 3-4.

Kalastuskieltojen asettamisen tai rauhoitusalueiden perustamisen kohdalla tilanne voi olla toinen, sillä julkisen vallan käyttö on sitä intensiivisempää, mitä kattavampi kielto tai rajoitus on. Kyse voi olla isosta rauhoitusalueesta, jossa kaikenlainen kalastus on kielletty läpi vuoden. Toisaalta kalastuskielto voi olla hyvin lyhytaikainen, koskea tiettyä pyyntimenetelmää tai rajattua – jopa kalastuksen kannalta vähämerkityksistä – aluetta, jolloin ei voitane puhua merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tuntuukin siltä, että uuden kalastuslain valmistelutyössä olisi voitu pohtia myös sitä, onko ylipäätään *tarkoituksenmukaista*, että kalatalousalueet päättäisivät alueellisista kalastusrajoituksista.

Kalastusalueiden kohdalla katsottiin, että paikallinen asiantuntemus on avainasemassa kalastuskieltojen ja –helpotusten määräämisessä, joten päätöksentekoa ei ollut tarkoituksenmukaista osoittaa alueellisen viranomaisen tehtäväksi<sup>265</sup>. Vastakkaisen näkemyksen puolesta voi esimerkiksi puhua se, että päätöksentekoon liittyvien eri intressipiirien vastakkainasettelun vuoksi päätöksiä ei katsottaisi pystyttävän tekemään paikallistasolla objektiivisin tai yhdenvertaisin perustein. Voidaan myös ajatella, että varmistuminen siitä, että muut hyvän hallinnon periaatteet, kuten asianosaisten kuuleminen tai päätösten perustelu ja tiedoksianto, toteutuvat varmemmin, kun päättävänä tahona on viranomainen. Esimerkiksi muutoksenhaku kalastusalueen, kuten myös suunniteltujen kalatalousalueiden, päätöksiin tapahtuu oikaisumenettelyn kautta, mikä yleensä edellyttää sitä, että joudutaan kutsumaan koolle ylimääräinen yleiskokous. Tämä hidastuttaa asian käsittelyä tai voi jopa johtaa haluttomuuteen tehdä päätöksiä, joista voidaan ennakoida jätettävän oikaisuvaatimuksia. Mikäli julkista vallankäyttöä katsottaisiin voitavan osoittaa kalastusalueille esitettyä enemmän, tulisi huomioon ottaa myös edellytys siitä, että julkista hallintotehtävää hoitava on toimeensa pätevä. Tällä hetkellä esimerkiksi kalastusalueen isännöitsijän koulutusvaatimuksista tai kelpoisuusedellytyksistä ei ole säädetty.

---

<sup>265</sup> HE 179/1993 vp s. 12-13.

Julkista vallan käyttöä sisältävien hallintotehtävien siirtäminen miltei kokonaan viranomaisten tehtäväksi on varmastikin helpoin tapa ratkaista perustuslain 124 §:n edellytysten täyttyminen kalatalousalueiden kohdalla. Kuitenkin tehtävien hoitoon liittyvä tarkoituksenmukaisuus- ja pohdinta auttaisi hahmottamaan kalatalousalueiden asemaa viranomaiskentän ja etujärjestöjen välimaastossa etenkin tilanteessa, jossa esitetään säädettäväksi uudesta toimielimestä eli kalatalouden yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmä tulisi olemaan julkista hallintotehtävää hoitava elin, jonka tehtävänä olisi eri intressiryhmien näkemysten yhteen sovittaminen erityisesti osana käyttö- ja hoitosuunnitelmien hyväksymisprosessia<sup>266</sup>. Julkista vallan käyttöä yhteistyöryhmälle ei kuuluisi, vaikkakaan hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi ei ole otettu kantaa siihen, mikä sitovuus ryhmän antamilla lausunnoilla olisi suhteessa viranomaisen päätöksentekoon.

Mikäli uusi kalastuslaki tulisi säädettävä esitysluonnoksen mukaisesti kalatalousalueiden julkiset hallintotehtävät olisivat pääosin viranomaistoimintaa valmistelevia ja avustavia tehtäviä kalastuksenvalvontaa ja viehekalastusvarojen jakamista lukuun ottamatta. Kalatalousalueella olisi mahdollisuus osallistua alueellisten kalastuksen ja kalakantojen sääntelytoimenpiteiden valmisteluun käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisen kautta, ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi saattaa voimaan esitetyt rajoitukset, mikäli ne olisivat riittävän yksityiskohtaiset ja perustellut, käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Mikäli rajoitukset olisivat luonteeltaan sellaisia, että ne vaatisivat esimerkiksi säätämistä asetuksella, ELY-keskus saattaisi asian maa- ja metsätalousministeriön tietoon.<sup>267</sup>

Yleiskalastusoikeuksien rajoittamisen osalta uuden kalastuslain luonnoksessa on esitetty, että muun muassa kalatalousalueella olisi oikeus tehdä ELY-keskukselle aloite rajoituksen tai kiellon määrittämiseksi<sup>268</sup>. Muiden rajoitusten (esimerkiksi alamitan tai silmäkoon kasvattaminen) osalta aloiteoikeudesta ei ole säädetty, ja näin ollen jää epäselväksi, voisiko kalatalousalue tehdä rajoitusesityksiä muutoin kuin käyttö- ja hoitosuunnitelman välityksellä.

---

<sup>266</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 45.

<sup>267</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 41-42 ja 48-49.

<sup>268</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 119.

Mikäli ei voisi, vaikuttaa se raskaalta prosessilta ottaen huomioon, että käyttö- ja hoitosuunnitelma laaditaan jopa kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Lakiluonnos tosin edellyttää, että suunnitelma on päivitettävä, mikäli kalakantojen tilassa tapahtuu oleellisia muutoksia. Muutokset hyväksytään ELY-keskuksessa samaa menettelytapaa noudattaen kuin itse suunnitelmakin, joten kiireellisiin sääntelytarpeisiin sen välityksellä ei voida reagoida kovinkaan nopeasti.

Julkista vallan käyttöä sisältävä kalastalousalueen tehtävä olisi viehekalastusmaksuista saatujen korvausvarojen tilittäminen vesialueen omistajille<sup>269</sup>. Kyseessä on rutiininluonteinen tehtävä, johon ei sisälly harkintavaltaa, sillä ELY-keskus on hyväksynyt jakoperusteet käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisen yhteydessä. Hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta tällaiset teknisluonteiset tehtävät voidaan antaa yksityisen suorittavaksi, sillä se muun muassa vähentää viranomaisorganisaatioiden kuormitusta<sup>270</sup>. Kyseessä on myös vakiintunut käytäntö, sillä kalastusalueet ovat voineet avustaa viranomaista omistajakorvausten maksamisessa, ja käytännössä ovatkin suorittaneet vuosittaiset maksut vesialueen omistajille.

Kalastuksenvalvonnan järjestäminen olisi uuden kalastuslakiesityksen mukaan kalatalousalueen merkittävien julkista vallankäyttöä sisältävä tehtävä. Jo vuonna 2012 voimaan tulleen kalastuslakimuutoksen yhteydessä kalastusalueille säädettiin oikeus valvoa kalastusta koko toimialueellaan ilman, että siihen tarvitaan kalastusoikeuden omistajan lupa. Tämä oli merkittävä parannus aikaisempaan, sillä kalastuksenvalvonnan ensisijainen tarkoitus on valvoa kalastuslain säännösten ja alueellisten määräysten noudattamista eikä niinkään yksityisen kalastusoikeuden loukkaustilanteita.

---

<sup>269</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 42.

<sup>270</sup> Keravuori-Rusanen 2008 s. 322-323.



Kalastuksenvalvontaa koskevat säännökset saatiin vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia lakimuutoksen 270/2011 myötä. Tärkeimmät uudistukset, joilla perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen varmistetaan, ovat vaatimukset kalastuksenvalvojan pätevyydestä ja kelpoisuudesta sekä toiminnan asianmukaisesta viranomaisvalvonnasta. Lisäksi valvonnassa on velvollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että aiemmin voimassa olleesta velvollisuudesta ottaa haltuun luvattomassa kalastuksessa käytetty pyydys ja saatu saalis luovuttiin. Sen sijaan kalastuksenvalvojan tulee tilannekohtaisesti huomioida onko rikkeen laatu sellainen, että huomautus olisi tarkoituksenmukaisin toimenpide tai ovatko olosuhteet sellaiset, että toimenpiteestä tulee luopua kohtuuttomien haitallisten vaikutusten välttämiseksi.<sup>271</sup> Esimerkiksi Längelmäveden kalastusalueen vuonna 2013 suorittamissa valvonnoissa kirjattiin 117 valvontatapahtumaa, joista 25 johti huomautuksen antoon, yhdessä tapauksessa luovuttiin toimenpiteestä ja talteenottoja tapahtui vain kolme kappaletta. Suurin osa huomautuksista johtui verkkojen asetuksen vastaisesta merkinnästä. Koska asetusmuutos oli tullut voimaan huhtikuussa 2012, valvonnassa noudatettiin neuvovaa ja opastavaa linjaa.<sup>272</sup>

Julkisuudessa on esitetty, että kalastuksenvalvoja ei itse saisi päättää kuinka tiukkaa tai suvaitsevaa linjaa valvonnassa noudatetaan, vaan ohjeistus tähän tulee valvontaan valtuuttavalta taholta<sup>273</sup>. Tämä pätee silloin, kun on kyse yksityisen kalastusoikeuden loukkauksesta. Silloin kun on kyse kalastuslain tai sen nojalla annettujen asetusten tai määräysten noudattamisesta tilanne on toinen. Kalastuksenvalvoja on henkilö, jolle on valtuutuksen kautta annettu julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi ja tätä tehtävää hoitaessaan hän toimii virkavastuulla. Kalastuksenvalvoja – eikä siis valtuuttaja – on vastuussa siitä, että valvonnassa noudatetaan lakia, ja että muun muassa suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet tulevat huomioiduksi tehtävää hoidettaessa. Mikäli kalastuksenvalvontaan osallistuu valvojaa avustavia henkilöitä, heilläkin on vain toissijainen rooli esimerkiksi veneen kuljettajan tai paikalliset vesialueet tuntevan oppaan roolissa, mutta itse valvontatapahtumaan he eivät muutoin voi osallistua.

---

<sup>271</sup> HE 271/2010 vp s. 15, 20 ja 24.

<sup>272</sup> Sähköpostikeskustelu 7.3.2014 Längelmäveden kalastusalueen isännöitsijä Otto Höllin kanssa.

<sup>273</sup> YLE-uutinen 18.6.2013 ”Uusi kalastuslaki on vieläkin outo, rähinän saa helposti aikaan”. Uutisessa annetaan ymmärtää, että kalastusalue päättäisi valvonnan linjauksista.

Edellä mainittuun valtuuttajan ja apuhenkilöstön rooliin suhteessa kalastuksenvalvojan oikeuksiin ja velvollisuuksiin olisi toivonut otettavan kantaa uuden kalastuslain valmistelutyössä, jotta asiantila olisi tullut yksiselitteisesti ilmi. Valvontasäännöksiin ei kuitenkaan esitetä merkittäviä muutoksia luonnoksessa uudeksi kalastuslaiksi. Suurin muutos on se, että viranomaiselle eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle palautettaisiin oikeus valtuuttaa kalastuksenvalvoja valvontatehtävään. Tämän tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta perustellaan sillä, että viranomaisen resurssit valvoa kalastusta ovat pienet, ja esimerkiksi uhanalaisten eläinten suojelemiseksi asetettujen kalastusrajoitusten valvonta pitäisi kuitenkin pystyä suorittamaan tehokkaasti<sup>274</sup>.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kalastuksenvalvontasäännösten kohdalla perustuslain 124 §:n asettamat edellytykset ovat tulleet huomioitua hyvin 1.4.2012 voimaan tulleen kalastuslain muutoksen myötä. Sen sijaan perustettavaksi esitettyjen kalatalousalueiden tehtävistä tultaneen vielä käymään keskustelua, sillä päätöksentekovallan siirtäminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ei saa varauksetonta kannatusta toimijoiden keskuudessa.

---

<sup>274</sup> Luonnos (4.12.2013) hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi s. 81.