

Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus



Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus

OTM Minna Mättö

Helsinki 2009

Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 88 (3-2009)

Tekijä: Minna Mättö

Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 88 (3-2009)
Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus

Kannen kuva: Prokala Ry

ISBN 978-952-453-522-9 (nid.)

ISBN 978-952-453-523-6 (PDF)

ISSN 1236-7222 (nid.)

ISSN 1798-0372 (PDF)

Vammalan Kirjapaino Oy, 2009

Sisältö

Johdanto	6
1 Yleistä kalastuslainsäädännön asemasta ja soveltamisalasta	9
1.1 Kalastuslainsäädännön asemasta	9
1.2 Vuoden 1982 kalastuslain muutoksista lyhyesti	9
1.3 Kalastuslainsäädännön tavoitteista	10
1.3.1 Ekologisesti ja taloudellisesti kestävä käyttö	10
1.3.2 Kalastuselinkeinojen ja kalastusharrastuksen edellytysten turvaaminen	10
1.4 Soveltamisala	10
1.4.1 Asiallinen ulottuvuus	10
1.4.2 Alueellinen ulottuvuus	10
1.4.3 Henkilöllinen ulottuvuus	12
1.5 Käsitteitä	12
1.5.1 Ammattikalastus ja ammattikalastaja	12
1.5.2 Muita käsitteitä	12
2 Kalastuslainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön	14
2.1 Perustuslaki	14
2.1.1 Säättämisympäristöstä	14
2.1.2 Ympäristöperusoikeussäännös	14
2.1.3 Omaisuudensuoja	15
2.1.4 Yksityiselämän ja kotirauhan suoja	15
2.1.5 Oikeus omaan kulttuuriin	16
2.1.6 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	16
2.1.7 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen	16
2.1.8 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	17
2.2 Suhde vesienkäytön sääntelyyn	17
2.2.1 Vesilaki	17
2.2.1.1 Kalankulun turvaaminen	17
2.2.1.2 Kalatalousvelvoitteet vesirakennushankkeiden yhteydessä	18
2.2.1.3 Vesilain nojalla maksettavista korvauksista	18
2.2.1.4 Ojituksen sääntely	18
2.2.1.5 Asianosaispuhevalta vesilain mukaisissa asioissa	19
2.2.2 Pilaavia hankkeita koskeva sääntely	19
2.3 Suhde erilaisiin suojelunormeihin	19
2.3.1 Sääntelyn lähtökohdista	19
2.3.1.1 Luonnon monimuotoisuuden suojelu	19
2.3.1.2 Kestävän käytön periaate	20
2.3.2 Kalastusta rajoittavat normit	21
2.3.2.1 Luonnonsuojelulain normit	21
2.3.2.1.1 LSL:n soveltamisalasta ja tavoitteesta	21
2.3.2.1.2 Lajisuoja	21
2.3.2.1.3 Aluesuojelu	22
2.3.2.1.4 Elinympäristö- ja luontotyyppisuoja	22
2.3.2.2 Vesien suojelunormit	23
2.3.2.3 Kalastuslain rajoitusnormit	23
2.3.3 Kalojen suojelu	23
2.3.3.1 LSL:n suojelunormit	23
2.3.3.2 Kalastuslain rauhoitusnormit	24
2.3.3.3 VN:n päätös kalojen elinolojen turvaamiseksi	25
2.3.3.4 Kalojen voimalliseksi joutumisen estäminen	25
2.4 Kala elintarvikkeena	25
3 Ylikansallinen oikeus	26
3.1 Kansainväliset sopimukset	26
3.1.1 Rio de Janeiron biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus	26
3.1.2 Ramsarin kosteikkosopimus	26
3.1.3 Bernin yleissopimus	27
3.1.4 Århusin yleissopimus	27
3.1.5 Rajavesiä koskevat sopimukset	27
3.1.6 Euroopan ihmisoikeussopimus	28
3.1.7 Poliittiset asiakirjat ja julistukset	32
3.2 Yhteisöoikeus	33
3.2.1 Primäärilainsäädäntö	33
3.2.2 Yhteinen kalastuspolitiikka	33
3.2.3 Kalojen elinympäristöä koskevat direktiivit	34

3.2.4	Vesipolitiikan puitedirektiivi	34
3.2.5	Meristrategiadirektiivi	34
3.2.6	Lintudirektiivi ja luontodirektiivi	35
3.2.7	Ympäristövastuudirektiivi	36
3.2.8	Valtiontukia koskeva yhteisön lainsäädäntö	36
4	Kalastusoikeudet	38
4.1	Kalastusoikeuden ja kalatalouden omistus- ja varallisuus oikeudellinen perusta	38
4.1.1	Kalastusoikeuden kiinteistöoikeudellinen perusta	38
4.1.2	Kalastusoikeus omaisuutena	39
4.1.2.1	Vesialueen omistajan käyttövalta	39
4.1.2.2	Määräämisoikeus	40
4.1.2.3	Omistukseen ja hallintaan liittyvät velvollisuudet	40
4.2	Kalastusoikeudet ja niiden sisältö	41
4.2.1	Vesialueen omistamiseen perustuva kalastusoikeus	41
4.2.2	Yleiskalastusoikeudet	42
4.2.2.1	Varsinainen yleiskalastusoikeus	42
4.2.2.2	Rajoitetut yleiskalastusoikeudet	43
4.2.2.2.1	Yleiskalastusoikeudet yleisellä/valtion vesialueella	43
4.2.2.2.1.1	Meressä ja Suomen talousvyöhykkeellä	43
4.2.2.2.1.2	Järvessä	43
4.2.2.2.1.3	Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevilla vesialueilla	43
4.2.2.2.2	Yleiskalastusoikeudet yksityisillä vesillä	44
4.2.2.3	Yleiskalastusoikeuksia koskevat rajoitukset kalastuslain 11 §:ssä	44
4.2.3	Muut kalastusoikeudet	45
4.2.3.1	Kalastusregalaaliin perustuva kalastusoikeus	45
4.2.3.2	Erityiseen etuuteen ja oikeuteen perustuva kalastusoikeus	45
4.2.3.3	Vuokraan perustuva kalastusoikeus	47
4.2.3.4	Lupaan perustuva kalastus	48
4.3	Kalastukseen liittyvät oikeudet	49
5	Toimijat ja päätöksenteko	50
5.1	Osakaskunta eli kalastuskunta	50
5.1.1	Kuvaus	50
5.1.2	Tehtävät ja toimivalta	50
5.1.3	Osakaskuntien päätöksenteko ja toimielimet	51
5.1.4	Yhteisen vesialueen osakkaan asemasta	53
5.2	Kalastusalue	53
5.2.1	Kuvaus	53
5.2.2	Tehtävät ja toimivalta	53
5.2.3	Kalastusalueiden toimielimet ja päätöksenteko	54
5.3	Työ- ja elinkeinokeskukset	55
5.3.1	Kuvaus	55
5.3.2	Tehtävät ja toimivalta	56
5.3.3	Päätöksenteko	57
5.4	Maa- ja metsätalousministeriö	57
5.5	Muut toimijat ja päätöksentekomuodot	57
5.5.1	Ammattikalastajat	57
5.5.2	Virkistyskalastajat	58
5.5.3	Metsähallitus	59
5.5.4	Ympäristöjärjestöt	59
5.5.5	Kalastusalan järjestöt	59
6	Kalastuksen valvonta	60
6.1	Kalastuksen ennakkovalvonta	60
6.2	Kalastuksen jälkivalvonta	60
6.2.1	Kalastusta valvovat viranomaiset	60
6.2.2	Kalastuksenvojoja	60
6.2.3	Talteenotto ja pakkokeinot	61
7	Kalastuslainsäädännön kehitystarpeita	62
	Kalastuslain kipupisteet tiivistetysti	65
	Lähteet	66
	LIITE	72

Maa- ja metsätalousministeriölle

Kun kalastuslainsäädännön kokonaisuudistus alkoi, sen taustaksi päätettiin kartoittaa kalastuselinkeinon voimassa olevan sääntelyn perusrakennetta ja suhdetta muuhun oikeusjärjestykseen. Vaikka nykyinen kalastuslaki (286/1982) useissa suhteissa täyttää kalastuksen järjestämisen kannalta asetettavat perusvaatimukset, oikeudellinen ympäristö on monesta syystä muuttunut. Samalla kalastuksen ja sen aseman yhteydet muihin sääntelyalueisiin, erityisesti vesienkäyttöön, luonnonsuojeluun ja virkistyskäyttöön ovat monipuolistuneet, ei vähiten runsaan kansainvälisen sopimustoiminnan sekä Euroopan yhteisön kalastuspolitiikkaa ja muita hallinnonaloja koskevan runsaan sääntelyn vuoksi.

Näiden taustojen kartoittamiseksi on valmistunut oheinen oikeustieteen maisteri Minna Mätön ohjauksessani laatima selvitys kalastuslainsäädännön taustaseikoista.

Mietintö luovutetaan kunnioittavasti ministeriön käyttöön.

Helsingissä huhtikuun 1 päivänä 2009

Erkki J. Hollo
professori

Johdanto

Selvityksessä tarkastellaan voimassaolevan kalastuslainsäädännön sisältöä ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Selvityksen tarkoituksena ei ole tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti käsitellä esimerkiksi Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten ja yhteisöoikeudellisten normien ja velvoitteiden sisältöä, vaan pikemminkin auttaa lukijaa luomaan yleiskuva kalastuslainsäädännön yhteyksistä muihin normistoihin ja normeihin, niin ylikansallisiin kuin kansallisiin. Ylikansallisten velvoitteiden osalta on tarkasteluun otettu valikoidusti sellaisia normeja, joilla on merkitystä kalastuslainsäädännön kannalta. Toisaalta selvityksen tavoitteena on kalastuslainsäädännön sisällön hahmottaminen selkeinä asiakokonaisuuksina, minkä johdosta selvityksen perusteella voidaan saada työkaluja kalastuslain rakenteen ja sisällön kokonaisarviointiin tueksi. Selvityksen tavoitteena on tätä kautta nostaa esille kalastuslain kehitystarpeita, jotka johtuvat niin yhteiskunnallisista kuin kalastuslainsäädännön sääntely-ympäristön muutoksista.

Ensimmäisessä luvussa käsitellään yleisesti nykyisen kalastuslainsäädännön asemaa ja siihen tehtyjä muutoksia, kalastuslain tavoitteita sekä soveltamisalaa samoin kuin kalastuslainsäädännön käsitteitä. Kalastuslainsäädännön pääasialliset tavoitteet ovat kalaluonnonvaran kestävä käyttö samoin kuin kalastuselinkeinojen ja kalastusharrastuksen turvaaminen. Näin ollen kalastuslailla säädetään julkisoikeudellista näkökulmasta luonnonvaran käytöstä ja yksityisoikeudellisesta näkökulmasta kalastusoikeuksien käytöstä. Kalastuslailla on vahva yksityisoikeudellinen liittyntä, joka perustuu kalastusoikeuksien omaisuusasemaan. Luvussa on kuvattu kalastuslain asiallinen, alueellinen ja henkilöllinen soveltamisala. Alueellisen soveltamisalan yhteydessä on selvitetty siihen liittyvien käsitteiden sisältöä. Luvun lopuksi (kohdassa 1.5) on käsitelty muita, mm. kalastusoikeuksiin liittyviä, käsitteitä ja niiden sisältöä.

Toisessa luvussa tarkastellaan kalastuslainsäädännön suhdetta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Luvussa esitellään joitakin kalastuslainsäädännön kannalta olennaisia perustuslain pykäläiä. Tarkastelun keskiössä ovat vesienkäyttö- ja erilaiset suojelunormit ja suhde kalastukseen. Vesienkäytön ja kalastuksen suhde ilmenee vesilaissa mm. kalan kulkua turvaavina normeina samoin kuin vesilupien yhteydessä hankkeen kalasto- ja kalastusvaikutuksen huomioimis- ja kompensointivelvollisuutena. Lisäksi esille on otettu ojitus, jonka vesistövaikutukset saattavat johtaa korvauksiin. Vesilain ohella esille on nostettu pilaavia hankkeita säätelevä ympäristönsuojelulaki. Kalastuslainsäädännöllä on olennaisia liittymäkohtia li-

säksi yhteisaluelakiin ja kiinteistönmuodostamislakiin. Kyseisiä lakeja koskeva tarkastelu on sisällytetty lukuihin, joissa niiden käsittely on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi. Näin ollen kalastuslain toimijoita ja päätöksentekoa koskevaan viidenteen lukuun sisältyy yhteisaluelain tarkastelu. Kiinteistönmuodostamislaki puolestaan tuodaan esille neljännessä luvussa, jossa tarkastellaan kalastuslain kiinteistöoikeudellista perustaa.

Suojelunormien tarkastelu rakentuu siten, että ensin tuodaan esille kaksi luonnonvarojen sääntelyn ympäristöoikeudellista lähtökohtaa, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja luonnonvarojen kestävä käyttö. Luonnonvarojen kestävällä käytöllä pyritään luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Normien tarkastelu on jäsennetty niin, että ensin tarkastellaan erilaisia suojelunormeja, jotka rajoittavat kalastusta konkreettisena toimintana. Esille on nostettu luonnonnsuojelulain varsinaiset suojelunormit, mutta myös vesilakiin sisältyvät vesiensuojelunormit samoin kuin kalastuslain ”suojeluhakuiset” normit. Toiselta puolen tarkastellaan normeja, jotka voivat antaa suojaa kaloille. Kalat voivat saada suojaa luonnonnsuojelulain nojalla, mutta myös muiden säännösten nojalla, kuten esimerkiksi kalastuslain rauhoitusnormien kautta. Säädösten erona on niiden tavoite ja tarkoitus. Varsinaiset suojelunormit tähtäävät ensisijaisesti suojelemaan luonnonvarojen käyttöä säätelevät normit tähtäävät ensisijaisesti luonnonvarojen riittävyteen. Suojelunormiin perustuvasta käyttörajoituksesta voi tietyissä tapauksissa saada korvausta toisin kuin esimerkiksi kalataloudelliseen rauhoitukseen perustuvasta käyttörajoituksesta.

Kolmannessa luvussa esitellään kalastuslainsäädännön kannalta olennaiset kansainväliset sopimukset ja yhteisöoikeuden säädökset. Kansainvälisten sopimusten tarkastelu on keskittynyt seuraaviin sopimuksiin: Rio de Janeiron biodiversiteettisopimus, Bernin yleissopimus, Ramsarin kosteikkosopimus ja Århusin sopimus, joka koskee tiedonsaantia ja osallistumisoikeutta ympäristöasioissa. Yhteisöoikeuden normeja on tarkasteltu laajasti. Yhteisöoikeuden osalta esiin on nostettu niin vesienhoidollisia ja suojelullisia säädöksiä kuin varsinaisesti kalastusta koskevia säädöksiä.

Neljännessä luvussa käsitellään kalastusoikeuksia ja niiden sisältöä ja luodaan lyhyt katsaus kalastusoikeuden omistus- ja varallisuusoikeudelliseen luonteeseen. Kalastuslaissa on lueteltu monia eri oikeusperusteita, joiden nojalla voidaan kalastaa. Tässä tekstissä käytetään käsitettä ”kalastusoikeudet” viittaamaan erilaisiin kalastamisen oikeusperusteisiin. Näiden oikeusperusteiden sisältöä ja keskinäisiä suhteita on pyritty tässä selvityksessä jäsentelemään selkeäksi kokonaisuudeksi. Samalla on py-

rittä tuomaan esille kunkin oikeusperusteen luonne, joka ei välttämättä noudattele perinteisiä käsitiesisältöjä. Kalastaminen voi olla oikeutettua perustuen mm. vesialueen omistukseen, vuokrasopimukseen, erityiseen kalastusoikeuteen tai yleiskalastusoikeuteen.

Viidennessä luvussa käsitellään kalastuslain toimijoita ja päätöksentekorakenteita. Kalastuslain kannalta olennaimmat toimijat ovat maa- ja metsätalousministeriö, kalastuskunta, kalastusalue, TE-keskus, ammattikalastajat sekä vapaa-ajankalastajat. Kalastuskuntien päätöksenteko perustuu omistukselle ja niiden tehtävät ovat yksityisoikeudellisia. Kalastusalueiden päätöksenteossa ovat edustettuina kalastusoikeuden omistajien ohella myös yleiskäyttäjät (vapaa-ajankalastus- ja ammattikalastusjärjestöjen kautta). Kalastusalueiden tehtävät liittyvät kalatalouden ja kalastuksen järjestämiseen sen alueella.

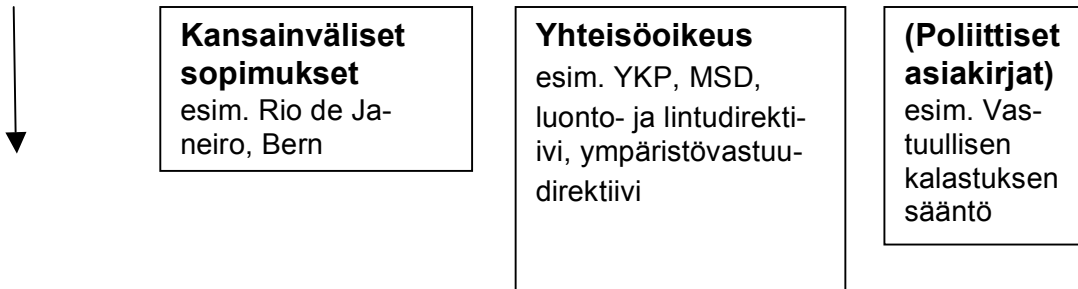
Kalastusalueiden päätöksentekoon sovelletaan hallintolakia siltä osin kuin sitä voidaan pitää julkisoikeudellisena. Kolmanneksi voidaan mainita varsinaiset kalastusviranomaiset, eli valtakunnallisella tasolla kalastusasioita ohjaava maa- ja metsätalousministeriö ja paikallisella tasolla toimivat työ- ja elinkeinokeskukset.

Kuudennessa luvussa käsitellään kalastuksen valvontaa. Valvontaa koskevassa osuudessa kiinnitetään erityisesti huomiota kalastusvalvojan tehtäviin ja asemaan, joita koskevan kannanoton apulaisoikeusasiamies on tehnyt.

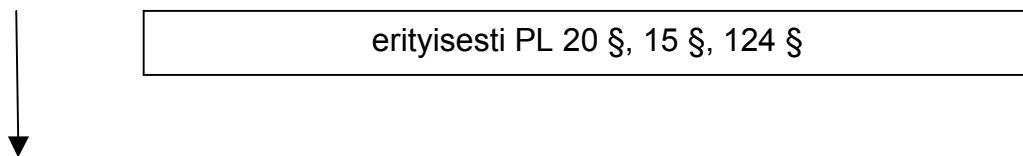
Lopuksi esitetään johtopäätöksiä ja niiden pohjalta tuodaan esille kalastuslainsäädännön kehitystarpeita. Selvitykseen on lisäksi liitetty joitakin kaavioita, joiden tarkoituksena on selventää ja täydentää selvityksen sisältöä.

Kaavio 1. Kalastuslainsäädännön normiympäristö. Kaaviossa eri normien suhteita on yksinkertaistettu ja kaikkia normeja ei ole lueteltu. Esimerkinomaisesti on lueteltu vain tärkeimpiä normeja. Tarkoituksena on, että kaaviosta välittyy kuva siitä, miten kalastuksen ja kalastuslainsäädännön normiympäristö muodostuu ja minkälaisista aineksista se koostuu.

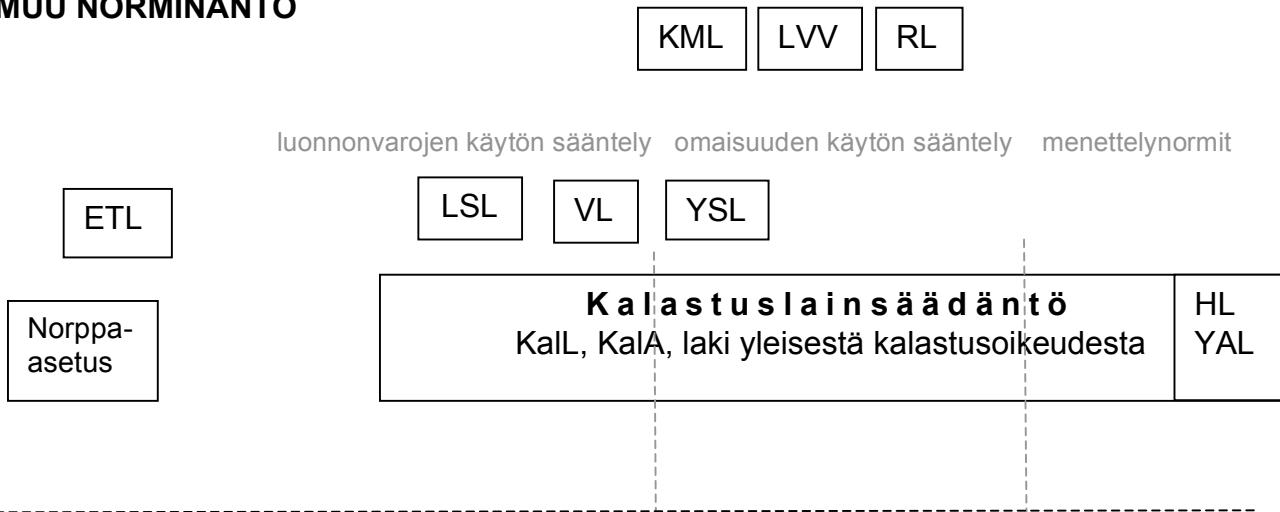
YLIKANSALLISET NORMIT



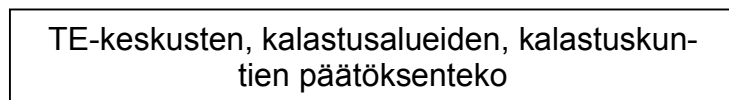
PERUSTUSLAKI



MUU LAINSÄÄDÄNTÖ, ASETUKSET, MUU NORMINANTO



KALASTUSLAIN-SÄÄDÄNNÖN NOJALLA



1 Yleistä kalastuslain- säädännön asemasta ja soveltamisalasta

1.1 Kalastuslainsäädännön asemasta

Nykyistä kalastuslakia säädettäessä todettiin kalastuksen tärkeä yleinen merkitys Suomessa samoin kuin kalastuksen merkitys elinkeinona. Kalastuksen todettiin olevan toimintaa, jota suuri osa suomalaisista harjoittaa ammatikseen, kotitarpeeksi tai virkistykseksi. Kalastuslakia säädettäessä pidettiin tärkeänä, että vesistöjen kalakantojen käyttö ja hoito saataisiin järjestettyä mahdollisimman tehokkaaksi.¹

Yhteiskunnan muutoksen johdosta myös kalastuksen merkitys on muuttunut. Nykyään lienee vähäistä varsinainen kotitarvekalastus. Toisaalta vapaa-ajan virkistyskalastus on lisääntynyt. Monet virkistyskalastajat kalastavat yleiskalastusoikeuden perusteella, joka on jokamiehen-oikeuksiin rinnastuva kalastusoikeus. Myös osa ammattikalastajista kalastaa yleiskalastusoikeuden perusteella. Yleiskalastusoikeutta laajennettiin nykyistä kalastuslakia säädettäessä.

Kalastuksen merkitys elinkeinona on myös muuttumassa. Ammattikalastuksen rinnalle on noussut virkistyskalastukseen liittyvät elinkeinot, esimerkiksi kalastusmatkailuun liittyvä kalastusopastointi, jonka lainsäädännöllinen asema lienee jokseenkin epäselvä.² Nykyistä kalastuslakia säädettäessä painotettiin erityisesti kalastuksen asemaa elinkeinona ja ammattikalastuksen edellytysten turvaamista lainsäädännössä. Hallituksen esitys sisälsikin monia ”ammattimaisesti harjoitetun kalastuksen aseman parantamiseen tähtäviä ehdotuksia”.³ Ammattikalastuksella on erityinen asema ”suojattuna” elinkeinotoimintana. Yleiskalastusoikeuden nojalla kalastavien ammattikalastajien oikeusasema on vahvempi kuin muiden yleiskalastusoikeuden nojalla kalastavien.⁴

Nykyisessä kalastuslaissa painotetaan kalastuksen merkitystä elinkeinona. Ympäristöllinen näkökulma on jäänyt vähemmälle huomiolle. Se on yleisesti mainittu esimerkiksi kalastuslain 1 §:ssä, jossa todetaan, että ”kalakannan hoidossa ja käytössä on vältettävä toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa vahingollisesti tai haitallisesti luontoon

tai sen tasapainoon. Kalat ovat uusiutuva luonnonvara, jota voidaan ja tulee hyödyntää kestävästi käytön periaatteella. Kestävä käyttö voidaan liittää niin ympäristöllisiin kuin kalataloudellisiin näkökohtiin. Rajoittamaton kalastus voi olla liiallista suhteessa kalakannan kestävykseen, minkä vuoksi kalastusta on tarpeen säännellä.⁵

1.2 Vuoden 1982 kalastuslain muutoksista lyhyesti

Vuonna 1992 kalastuspiirit ja maaseutupiirit yhdistettiin maaseutuelinkeinopiireiksi. Vuonna 1993 kalastuslakia muutettiin kahdesti. Ensimmäinen kalastuslainmuutos oli melko pienialainen. Siinä lisättiin 6 §:ään ammattimais-ten pyydysten käyttörajoitus, joka varasi kyseiset pyydykset ainoastaan ammattikalastajien käyttöön yleisellä alueella meressä ja Suomen talousvyöhykkeellä. Toisessa muutoksessa oli kyse kalastuslain laajemmasta uudistuksesta. Kalastusalueiden toimivaltaa laajennettiin siirtämällä niille viranomaisille kuuluneita tehtäviä samalla, kun niiden organisaatiota pyrittiin selkeyttämään ja toimintaedellytyksiä parannettiin. Samalla uudistuksella kalastushoitomaksu ja pilkintämaksu yhdistettiin. Vuonna 1996 kalastuslakiin hyväksyttiin joitakin muutoksia, jotka kaikki tulivat voimaan vuoden 1997 alusta lähtien. Kalastuslakiin lisättiin ammattikalastajan määrelmä, säännökset kalastushoitomaksurekisteristä sekä säännökset, joilla laajennettiin yleiskalastusoikeuksia. Lisäksi lakialoitteen pohjalta kalastuslakiin lisättiin säännökset viehekalastusmaksusta. Saman vuoden lopussa hyväksyttiin lainmuutos, joka laajensi vuoden 1982 kalastuslain soveltamisalan myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntiin, joiden alueella oli siihen asti ollut voimassa vuoden 1951 kalastuslaki. Kalastuslakiin lisättiin säännökset, joiden tarkoituksena on säilyttää mainittujen kuntien paikallisen väestön kalastusoikeudet kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla samoin kuin taata paikallisen väestön vaikutusmahdollisuudet valtiolle kuuluvien kalavesien käyttöä koskeissa asioissa. Vuonna 1999 lisättiin säännös kalastusalueen toimielimen jäsenen ja toimihenkilön toimimisesta virkavastuulla. Vuonna 2000 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksen yhteydessä vesioikeudet lakkautettiin ja perustettiin ympäristölupa- virastot. Kalastuslakiin tehtiin muutoksen johdosta teknisiä tarkistuksia. Samana vuonna yhteisalueelakia muutettiin, minkä johdosta kalastuskunnat erillisenä hallintoyksikkönä lakkasivat olemasta ja niille kuuluneet kalastuslakiin perustuvat tehtävät siirrettiin osakaskunnalle. Kalastuslaissa säilytettiin kalastuskunnan käsite, mutta nykyään sillä viitataan siis yhteisen vesialueen osakaskuntaan sen hoitaessa kalastukseen liittyviä asioita. Muutoksen johdosta suurin osa kalastuskuntaa koskevista sään-

1 HE 214/1980 vp, s. 3.

2 Kalastuslain kokonaisuudistus -hankkeen esittely- ja käynnistysesitelmä 27.11.2008.

3 HE 214/1980 vp, s. 1.

4 Hollo, hankesuunnitelma 25.10.2008.

5 HE 200/1995 vp, s. 3.

nöksistä poistettiin kalastuslaista. Vuonna 2002 uudistettiin luonnonvararikoksia koskevat rangaistussäännökset. Vuonna 2004 säädettiin laki Suomen talousvyöhykkeestä.

1.3 Kalastuslainsäädännön tavoitteista

1.3.1 Ekologisesti ja taloudellisesti kestävä käyttö

Nykyisen kalastuslain tavoite on julkilausuttu lain 1 §:ssä. Sen mukaan ”kalastusta harjoitettaessa on pyrittävä vesialueiden mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen. Erityisesti on pidettävä huolta siitä, että kalakantaa käytetään hyväksi järkiperaisesti ja ottaen huomioon kalataloudelliset näkökohdat, sekä huolehdittava kalakannan hoidosta ja lisäämisestä. Tällöin on vältettävä toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa vahingollisesti tai haitallisesti luontoon tai sen tasapainoon”. Kalastuslakia säädettäessä haluttiin luopua vuoden 1951 kalastuslaissa omaksutusta periaatteesta, jonka mukaan tavoitteena oli ainoastaan kalakannan säilyttäminen. Hallituksen esityksessä painotettiin tehokasta kalavesien hoitoa ja käyttöä, mitä myös järkiperaisen kalastuksen katsottiin olevan. Tehokkaan kalavesien hoidon ja käytön avulla voidaan säännellä kalakantojen määrää ja eri kalalajien suhdetta.⁶

Kuten edellä on todettu, kalat ovat uusiutuva luonnonvara, jota voidaan ja jota tuleekin hyödyntää kestävästi käytön periaatteella. Rajoittamaton kalastus saattaa olla kohtalokasta kalakannalle. Alun perin kalastuslain 1 §:ssä tarkoitettua kestävästi käyttöä perusteltiin lähinnä kalataloudellisista lähtökohdista käsin. Nykyistä kalastuslakia säädettäessä kalastuslain 1 §:ään lisättiin viittaus ympäristöön ja luontoon, minkä voidaan osaltaan katsoa tukevan myös ekologisen kestävästi käytön lukemista kalastuslain 1 §:n alaan.⁷

Luonnonvarojen käytön sääntelyssä voidaan usein tunnistaa ”suojeluhakuisuus”, joka ilmentää osaltaan kestävästi käytön periaatetta. Kalastuslaissa on lukuisia pykäliä, joiden nojalla kalataloudellisista syistä kalastusta voidaan rajoittaa. Kalastuslain esitöissä ei sinänsä ole nimenomaisesti viitattu ekologisesti kestävästi käyttöön, mutta sen voidaan nykyoloissa katsoa sisältyvän kalastuslain 1 §:ään.⁸ Niin taloudellisen kuin ekologisen kestävästi käytön tavoitteet voivat olla samansuuntaiset, mutta aina näin ei kuitenkaan ole.⁹ Toisaalta ekologinen kestävä käyttö on pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestävästi käytön edellytys, joten sitä voitaneen pitää ensisijaisena.

1.3.2 Kalastuselinkeinojen ja kalastusharrastuksen edellytysten turvaaminen

Kalakannan vakauden turvaaminen yhtäältä rajoittaa kalastusta ja toisaalta turvaa sen harjoitusmahdollisuudet pitkällä aikavälillä. Kalakannan järkiperaisella ja taloudellisella hyväksikäytöllä, hoidolla ja lisäämisellä pyritään saavuttamaan vesistöjen mahdollisimman suuri pysyvä tuottavuus. Kalastuslain esitöissä on todettu, että ammattikalastuksen aseman parantaminen liittyy kalastuslain pääasialliseen tavoitteeseen, vesistöjen mahdollisimman suureen pysyvään tuottavuuteen, sillä ammattikalastajat ovat vesistöjä tehokkaasti hyväksikäyttävä taho.¹⁰

Kalastuslain yhtenä tavoitteena voidaan pitää myös kalastusharrastuksen edistämistä.¹¹ Nykyistä kalastuslakia säädettäessä parannettiin kalavesiä omistamattoman väestön mahdollisuuksia harjoittaa virkistyskalastusta. Koska yleiskalastusoikeuden laajentamisen osaltaan katsottiin loukkaavan kalavesien omistajien perustuslaillista omistusoikeudellista asemaa, säädettiin yleisestä kalastusoikeudesta erillisellä lailla (laki yleisestä kalastusoikeudesta) perustuslain muuttamisesta säädettyssä järjestyksessä.¹²

1.4 Soveltamisala

1.4.1 Asiallinen ulottuvuus

Kalastuslaki sääntelee kalastusoikeuksia eli sitä, kenellä on oikeus kalastaa, millä alueella ja millä tavoin kalastaminen on sallittua, sekä kalastusmenetelmiä, kalakantojen hoitoa, kalatalouden hallintoa sekä kalastukseen liittyvää neuvontaa.¹³ Kalastuslain asiallinen ulottuvuus kattaa siten lähestulkoon kaiken kalastukseen liittyvän toiminnan. Tosin kalankasvatusta kalastuslainsäädäntö ei pääsääntöisesti koske, vaan kalankasvatus kuuluu ympäristönsuojelulain ja vesilain alaan. Samoin elintarvikelain-säädännöllä on liityntä kalankasvatukseen.¹⁴ Kaloihin rinnastetaan kalastuslaissa myös nahkiaiset ja ravut, joiden pyyntiin siten sovelletaan myös kalastuslakia.

1.4.2 Alueellinen ulottuvuus

Kalastuslaissa ei ole määritelty nimenomaisesti lain soveltamisalaa, mutta hallituksen esityksessä on mainittu, että ”lakiehdotus koskee [...] kalastuksen harjoittamista ja rapujen pyyntiä yksinomaan *luonnonvesissä* ja niihin rinnastettavilla vesialueilla.” Luonnonvesien vastakohtia

6 HE 214/1980 vp, s. 3, 7–8.

7 HE 200/1995 vp, s. 3.

8 Hollo 2004, s. 165–167.

9 Kuusiniemi ym. 2001, s. 647–648.

10 HE 214/1980 vp, s. 3.

11 HE 179/1993 vp, s. 8.

12 Vihervuori 2005.

13 HE 179/1993 vp, s. 3.

14 Kuusiniemi ym. 2001, s. 646.

ovat esimerkiksi kalanviljelylaitos ja kalankasvatuslammikko. Luonnonvesien käsite on määritelty kalastuslain 117 §:ssä. Luonnonvesillä tarkoitetaan vesistöjä ja niitä pienempiä luonnollisia vesiuomia. Vesialueen ja vesistön käsitteet on määritelty vesilain 1 luvun 1 §:ssä, johon myös vuoden 1982 kalastuslain hallituksen esityksessä on viitattu.¹⁵ Vesialue on alue, joka on muutoin kuin tilapäisesti veden peittämä (VL 1:1.1). Vesistö puolestaan on avopintainen sisävesialue luonnollisine ja keinotekoisine osineen (VL 1:1.2). Vesistöjä pienempiä vesialueita kutsutaan pienvesiksi ja niitä ovat mm. purot. Mitä kalastuslaissa on säädetty vesistöistä, koskee lähtökohtaisesti myös merta. Säännöstä on kuitenkin poikkeuksia, jotka johtuvat asian luonteesta (KalL 117.2 §).¹⁶

Mitä luonnonvesistä on sanottu, koskee myös sellaista tekojärveä tai tekoallasta, joka liittyy vesistöön siten, että kala voi päästä sinne vapaasti. Vuoden 1982 kalastuslain hallituksen esityksessä on todettu, että kalan vapaasti pääsemisellä tarkoitetaan sitä, että kala pääsee vapaasti tekojärveen ylävirran puolella olevilta vesiltä, vaikka kalan kulku tekojärvestä säännöstelypadon vuoksi olisi estynyt alavirran suuntaan. Tekoaltaat ovat näin ollen kalastusoikeuden osalta samassa asemassa kuin muut vesialueet. Tekoaltaan vesialue kuuluu veden alle jääneen maan omistajalle, jolloin kalastusoikeuskin kuuluu hänelle.¹⁷

Kalastuslakia sovelletaan myös tulva-alueella. *Tulva-alue* on alue, joka on keskivedenkorkeuden mukaan määrätyn vesialueen rajan ulkopuolella.¹⁸ Kyseessä ei siten aina ole vesistön tulviessa muodostuva tulva-alue, vaan määritelmä kattaa myös tilanteen, jossa vedenpinta on keskimääräistä korkeammalla.

Kalastuslakia sovelletaan lähtökohtaisesti niin yleisillä kuin yksityisilläkin vesialueilla. *Yleisiä vesialueita* ovat kylänrajojen ulkopuoliset Suomen aluevedet ja suuret järvien selät. Yleiset vesialueet pohjineen ovat valtion omaisuutta (laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin 1 §). *Yleinen vesialue meressä* käsittää ”ulapan kylänrajain ulkopuolella aluemerren ulkorajaan saakka samoin meren saaristossa kylänrajain ulkopuolella olevat suuret selät, joiden pituus ja leveys on vähintään kahdeksan kilometriä.” *Kylään kuuluva vesialue* puolestaan ”ulottuu meressä sekä ulapan että saaristossa olevien suurten selkien rannalla 500 metrin päähän siitä kohdasta rantavettä, mistä keskivedenkorkeuden mukaan laskettuna alkaa kahden metrin syvyys” (LVV 2 ja 3 §).¹⁹ Yksityisessä omistuksessa olevat vesialueet ovat pääsääntöisesti *jaettu* tai *jakamattomia*.

Jakamattomat vesialueet ovat osakkaiden yhteisessä omistuksessa olevia *yhteisiä vesialueita*.

Jaetut vesialueet sen sijaan on erotettu nk. *yksityiseksi vesialueeksi*. Kalastuslakia sovelletaan lisäksi nk. *umpinaisilla vesialueilla*. Umpinaisia vesialueita ovat esimerkiksi sellaiset järvet, jotka sijaitsevat kokonaan yhden tilan alueella ja jotka eivät ole yhteydessä ulkopuoliseen vesistöön muutoin kuin sellaisen puron kautta, ”jota myöten kala ei voi sanottavassa määrässä kulkea” (LVV 9.2 §). Umpinaiset vesialueet ovat yleensä yksityisiä vesialueita, mutta jos emätilasta on erotettu kiinteistöjä, vesialueesta on voitu muodostaa emätilan ja siitä erotettujen kiinteistöjen yhteinen vesialue.²⁰ Jaettuihin vesialueisiin rinnastuvat myös yksinäistalojen vesialueet ja vesialueesta muodostetut itsenäiset tilat.²¹

Kalastuslaissa tarkoitetaan kylällä kiinteistönmuodostamislain mukaista *vesioikeudellista kylää* (KalL 117 §). Vesioikeudellinen kylä on ennen isojakoa ollut asutuskylä, siihen verrattava taloryhmä, yksinäisenä ollut talo, ennen isojakoa perustettu lahjoitusmaa, isojaossa valtiolle erotettu liikamaa, liikamaalle isojaon jälkeen perustettu uudistalo, isojaon ulkopuolelle jätetty valtion metsämaa sekä muu vastaava alkuperäisenä pidettävä vesialueen omistusyksikkö, jonka omistusoikeutta ei ole jaettu (KML 2 § 7 kohta).

Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta kalastusta koskevissa asioissa. Näin ollen Suomen kalastuslainsäädäntö ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaan maakunnassa, vaan siellä sovelletaan maakunnan omaa kalastuslakia ja sen nojalla annettua asetusta.²²

Kalastuslainsäädäntöä sovelletaan lisäksi meressä *Suomen talousvyöhykkeellä*. Kalastuslainsäädännön ohella talousvyöhykkeellä noudatetaan EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevia säännöksiä ja niiden nojalla säädettyä ja määrättyä samoin kuin vieraiden valtioiden kanssa tehtyjä sopimuksia (KalL 114§, laki Suomen talousvyöhykkeestä 4 §). Suomen talousvyöhykkeellä ei sovelleta kalastuslain 32.2 ja 32.3 §, 35.2 § eikä 88 §:ää. Näin ollen kalastusalueella ei ole toimivaltaa antaa pyydyksiä ja minimimittoja koskevia poikkeusmääräyksiä. Talousvyöhykkeellä tapahtuvasta kalastuksesta ei myöskään tarvitse suorittaa kalastuksenhoitomaksua eikä viehekalastusmaksua.

15 HE 214/1980 vp, s. 38; HE 3/1998 vp, s. 1.

16 HE 214/1980 vp, s. 38; Honkanen 1985, s. 57.

17 HE 214/1980 vp, s. 8; Honkanen 1985, s. 61.

18 HE 214/1980 vp, s. 8.

19 HE 214/1980 vp, s. 8.

20 Honkanen 1985, s. 85 viitteineen.

21 Honkanen 1985, s. 83, 86 viitteineen.

22 Honkanen 1985, s. 56.

Kalastuslainsäädäntöä sovelletaan valtakunnan rajalla oleviin vesiin, eli nk. *rajavesiin*, ellei toisen valtion kanssa ole tehdystä sopimuksesta johdu muuta (Kall 116 §). Suomella on rajavesisopimukset Ruotsin, Norjan ja Venäjän kanssa.

1.4.3 Henkilöllinen ulottuvuus

Kalastuslaki koskee lähtökohtaisesti kaikkia, jotka harjoittavat kalastusta edellä mainituilla alueilla. Kalastuslakia sovelletaan niin virkistys- ja vapaa-ajankalastukseen kuin ammattimaiseen pyyntiin. Kalastusta harjoittavien lisäksi kalastuslaki velvoittaa kalakannan hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen kalastusoikeuden haltijan, vaikka tämä ei itse harjoittaisikaan kalastusta. Kolmannen ryhmän muodostaa sellainen yritystoiminta, johon kalastuslain säännökset soveltuvat. Esimerkkinä voidaan mainita kalojen ja rapujen sekä niiden sukuosulujen maahantuonti, johon soveltuu mm. kalastuslain 94 §. Lisäksi esimerkiksi rauhoituspiirien vaikutus saattaa ulottua kalastuksen kannalta ulkopuolisiin, sillä se rajoittaa mm. ainesten ottoa vesialueelta.

1.5 Käsitteitä

1.5.1 Ammattikalastus ja ammattikalastaja

Mitä on pidettävä *ammattimaisesti harjoitettuna kalastuksena*, on määritelty kalastusasetuksen 1.1 §:ssä seuraavasti: ”milloin saaliit tai osa niistä ansiotarkoituksessa myydään”.

Ammattikalastajana pidetään henkilöä, joka harjoittaa kalastusta ja saa siitä sekä pyytämänsä saaliin jalostamisesta toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä (Kala 6a §). Määritelmän lähtökohtana on, että ammattikalastuksella on olennainen merkitys ammattikalastajaksi katsottavan henkilön toimeentulon kannalta. Kalastajan katsotaan saavan toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä kalastuksesta, jos kalastuksen kokonaistulo (myyntitulot) ovat vähintään 30 % kalastajan saamien kaikkien elinkeinotoiminnan kokonaistulojen, palkkatulojen ja muiden hänen säännöllisesti saamiensa kokonaistulojen yhteismäärästä (Kala 6a.2 §). Kalastuslain 6a.3 § nojalla tietyissä tapauksissa henkilöä, jonka saama kokonaistulo on vähintään 15 %, mutta alle 30 % hänen säännöllisesti saamiensa kokonaistulojen yhteismäärästä, pidetään ammattikalastajana (6a.3 §). Ammattikalastuksella tarkoitetaan pääammatina harjoitetun kalastuksen lisäksi myös *sivuelinkeinona* harjoitettua pyyntitoimintaa.²³ Hallituksen esityksen mukaan ammattimaisesti harjoitettu kalastus on erotettava kotitarve- ja virkistyskalastuksesta, sillä *virkistys-*

tarkoituksessa tapahtuva kalastus ei ole ammattikalastusta, vaikka saalis myytäisiin.²⁴ Erottelun perustaminen kalastuksen harjoittajan tarkoitukseen voitaneen kyseenalaistaa jo näytösyistä.

Ammattimaisista pyydyksistä säädetään kalastusasetuksen 8a §:ssä. Ammattimaiseen kalastukseen käytettäviä pyydyksiä ovat yli 1,5 metriä korkea isorysä, nuotta ja trooli, koukkupydykset tai koukkupydykset, joissa on enemmän kuin yhteensä 250 koukua pyyntikuntaa kohden sekä pintaverkot tai pintaverkkopyydykset, joiden yhteispituus on enemmän kuin 180 metriä pyyntikuntaa kohden. Vain ammattikalastajat saavat käyttää edellä mainittuja pyydyksiä yleisellä vesialueella meressä sekä Suomen talousvyöhykkeellä olevilla vesialueilla (Kall 6.4 §).

Kalastusta pidetään *kotitarve- ja virkistyskalastuksena*, kun saalis käytetään kalastajan taloudessa ja sillä ei ole toimeentulon kannalta merkitystä (Kala 1.2 § ja 1.3 §).

1.5.2 Muita käsitteitä

Honkanen on katsonut, että *kalastusoikeuden haltijana* pidetään sellaisia henkilöitä, joilla on oikeus kalastukseen muulla kuin yleiskalastusoikeus- tai lupaperusteella. Kalastusoikeuden haltijalla on tietynasetinen oikeus määrätä kalastusoikeudesta.²⁵ MMM:n verkkosivuilla kalastuksenhaltijoina luetellaan vesialueen omistajat ja kalastusoikeuden vuokraajat.²⁶

Kalastuslaissa tarkoitetaan *kunnassa tai kylässä tilapäisesti asuvalla* henkilöä, joka ei omista siellä käytössään olevaa asuntoa tai ei ole asunut siellä yhtäjaksoisesti vähintään neljän viikon aikaa (Kala 2 §). Kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvia ovat hallituksen esityksen mukaan kunnan vakinaisten asukkaiden lisäksi sellaiset henkilöt, jotka viettävät kunnassa loma-aikojaan, tai jotka oleskelevat siellä jonkin aikaa esimerkiksi työn vuoksi. Ilmeisesti tällaisen oleskelun tulisi kestää vähintään neljän viikkoa, joten käytännössä esimerkiksi mökkiläiset harvemmin täyttävät tämän ehdon. Joka tapauksessa määritelmän ulkopuolelle rajautuvat ainakin henkilöt, jotka tilapäisesti pistäytyvät kunnan alueella esimerkiksi retkeilemässä tai muutoin.²⁷

Onkimisen ja pilkkimisen käsitteet on määritelty kalastuslain 88.1 §:ssä. *Onkimisena* pidetään sellaista kalastusta, jota harjoitetaan vavalla ilman heittokalastukseen soveltuvaa kelaa ja jossa vapa tai siima on onkijan kädessä tai

23 HE 214/1980 vp, s. 9.

24 HE 200/1995 vp, s. 3.

25 Honkanen 1985, s. 4, 164–172.

26 http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus_riista_porot/vapaa_ajankalastus/kalastajan_abc.html (13.4.2009).

27 HE 214/1980 vp, s. 10.

käden ulottuvilla eikä vieheenä ole pilkki, uistin, perho tai muu keinotekoinen laite. *Pilkkimisenä* puolestaan pidetään kalastusta siimaan kiinnitetyllä pystysuunnassa liikuteltavalla pilkillä, siimaa kädessä pitäen tai lyhyehköä heitto- kalastukseen soveltumatonta vapaa käyttäen.

Viehekalastuksen määritelmä sisältyy kalastuslain 8 §:ään. Viehekalastusta on siten kalastaminen vavalla, kelalla ja vieheellä. *Vetouistelu* on viehekalastusta, jossa on sallittua lisäksi käyttää painoviehettä tai syväääjää.

Koukkukalastusta ei ole määritelty kalastuslaissa. Kalastuslain 11 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan koukkukalastusta on pyynti kaikilla sellaisilla

pyyntivälineillä, joiden pyytävänä osana on koukku. Koukkupyödyksiä ovat esimerkiksi onki, pilkki, muu koukullinen vieheellä varustettu vapakalastusväline ja uistin.²⁸ Koukkukalastus käsitteenä sisältää onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen määritelmät ollen kuitenkin laajempi käsitteenä muitakin pyyntitapoja.²⁹

Kalastuslain 119 §:n mukaan *loheksi* luetaan myös meritaimen, järvitaimen ja purotaimen sekä kirjolohi. Lohi- tai siikapitoisena pidetään jokea tai muuta vesistöä, jota nämä kalalajit käyttävät nousu- tai vaellustienään, taikka johon niitä on merkittävässä määrin istutettu. TE-keskuksen tulee tarvittaessa ratkaista, onko vesistöä pidettävä lohi- tai siikapitoisena.

28 HE 105/2002 vp, s. 1.

29 Kalastusoikeusjaoston kokous, 7.4.2009.

2 Kalastuslain- säädännön suhde muuhun lain- säädäntöön

Kalastuksen lainsäädännöllinen viitekehys muotoutuu monien eri säädösten kokonaisuutena. Ensinnäkin kestävä käyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen tähtäävä kansallinen ja ylikansallinen sääntely asettaa luonnonvaran käytölle ja käytön sääntelylle yleisiä tavoitteita, jotka kalastuslainsäädännössä tulee ottaa huomioon. Luonnonvarojen laadun suojeleminen liittyy luonnonvarojen käyttöön, sillä laadun suojeleminen takaa luonnonvarojen hyödynnettävyyden ja uusiutumiskyvyn. Luonnonvarojen laadun suojelemiseen liittyy mm. kalaluonnonvaran suojeleminen erilaisilta ympäristömyrkyiltä, haitallisilta aineilta ja pilaantumiselta, millä on muun ohella yhteys esimerkiksi kalan käyttämiseen elintarvikkeena.³⁰ Toisaalta konkreettista kalastusta toimintana rajoittavat mm. luonnonsoojelulain säännökset, ympäristönsuojelulain pilaaamisen torjuntaan tähtäävät säännökset, vesilain vesistönsuojelun (vesistöissä kulkeminen mukaan lukien) sääntelevät säännökset ja muut vesillä liikkumista koskevat säännökset. Kolmanneksi kalastuslainsäädäntöön perustuvaan päätöksentekoon vaikuttavat erilaiset menettelylliset säännökset, kuten esimerkiksi yhteisaluelaki ja hallintolaki. Neljänneksi voidaan vielä mainita kalastuslainsäädännön käsitteellinen yhteys muihin lakeihin. Yhteys on voimakas esimerkiksi vesilain osalta.

2.1 Perustuslaki

2.1.1 Sääntämisenjärjestyksestä

Nykyisen kalastuslain säätämisen yhteydessä säädettiin perustuslain säätämisenjärjestyksessä valtuuslaki (laki yleisestä kalastusoikeudesta), jolla poistettiin muodolliset ristiriidat kalastuslain ja perustuslain säännösten välillä. Kaksiosainen lainsäädäntötoimi on poikkeuksellinen, mutta se on valtiosääntöoikeudellisesti samassa asemassa kuin perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain säätäminen perustuslainsäätämisenjärjestyksessä.³¹ Valtuuslain 1 § sisältää säännökset yleisestä kalastusoikeudesta (1–3 kohdat) ja vesialuetta käyttämättömän omistajan velvollisuudesta sallia vesialueen käyttöönotto tai kustantaa ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesialueen käyttämättä jättämisestä johtuvien haitallisten seurausten poistamiseksi (4 kohta).

30 Kuusiniemi ym. 2001, s. 541–542.

31 PeVL 5/1981 vp, s. 1

Vuonna 2000 säädetyssä perustuslaissa säilytettiin mahdollisuus säätää poikkeuksia perustuslaista nk. poikkeuslailla. Poikkeuslailla voidaan säätää vain asiallisesti rajattuja poikkeuksia perustuslaista (PL 73.1 §), eikä poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Lähtökohtana on, että poikkeuslakien säätämistä välttäisiin. Poikkeuslaki on säädöshierarkiassa samassa asemassa kuin tavallinen laki eli se voidaan kumota tavallisella lailla ja sitä voidaan muuttaa tavallisella lailla, jos muuttamisella ei laajenneta alkuperäistä poikkeusta tai jos muutokset ovat vähäisiä.³² Kuten edellä on todettu, lähtökohtaisesti lakien tulisi olla sellaisia, että ne eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan kanta on, että poikkeuslakeja käytettäisiin ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuksia kuitenkin säädetään, tulee niiden ala määritellä tarkkarajaisesti ja selkeästi, jotta käy ilmi, miten ja missä laajuudessa perustuslaista poiketaan. Poikkeusten tulee olla mahdollisimman vähäisiä. Lisäksi poikkeusten tulisi olla ajallisesti rajoitettuja, mikäli se on mahdollista.³³ Tapauskohtaisen harkinnan perusteella voidaan kuitenkin pysyttää vakiintunut valtuuslakijärjestely.³⁴

2.1.2 Ympäristöperusoikeussäännös

Ympäristöperusoikeussäännös eli perustuslain 20 § kuvastaa ympäristön suojelemisen tärkeyttä yhteiskunnallisena arvona. Ympäristöperusoikeuden taustalla on nähtävissä ajatus luonnon itseisarvosta ja kestävästä kehityksen turvaamisesta. Näiden perustuslaissa vahvistettujen arvojen tulisi välittyä lainsäädäntöön, sillä perustuslain 20.2 § asettaa julkiselle vallalle toimeksiannon kehittää lainsäädäntöä pykälän osoittamaan suuntaan.³⁵

Perustuslain 20.1 §:ssa säädetään, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä kuuluu kaikille. Pykälän ensimmäistä momenttia on kuvattu julistuksenomaiseksi. Vaikka säännöksen onkin katsottu olevan vailla välitöntä konkreettista vaikutusta yksittäistapauksissa, jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta voidaan pyrkiä toteuttamaan muun lainsäädännön kautta. Säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu niin elottomaan kuin elolliseen luontoon samoin kuin ihmisen rakentamaan kulttuuriympäristöön. Hallituksen esityksen mukaan ”luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen”.³⁶

32 Lainlaatijan perustuslakiopas 2000, s. 10–11; HE 1/1998 vp, s. 124–125; PeVM 10/1998 vp.

33 PeVM 10/1998 vp.

34 Kalastusoikeusjaoston kokous 7.4.2009, Salila.

35 Kuusiniemi ym. 2001, s. 180, 183.

36 Vihervuori 1999, s. 634–637, 643; HE 309/1993 vp, s. 66–67.

Perustuslain 20 §:n toisessa momentissa puolestaan asetetaan julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pykälä ei suoraan anna subjektiivisia oikeuksia yksilöille, vaan sen tehtävänä on pikemmin varmistaa, että nämä oikeudet turvataan lakeja säädettäessä ja muita normeja annettaessa.³⁷ Osallistumisen edistämismahdollisuuden on katsottu velvoittavan myös hallintoa ja lainkäyttöä. Lainsäätäjän tulisi taata kuulemista, puhevaltaa ja valitusoikeutta koskevilla säännöksillä vaikutusmahdollisuus jokaiselle, jonka elinympäristöä päätöksenteko koskee. Vaikutusmahdollisuutta koskeva toimeksianto ulottuu menettelyllisen sääntelyn ohella aineellisen ympäristösääntelyn puolelle.³⁸ Nykyisessä kalastuslaissa ei ole nk. laajennettua osallistumisoikeutta esimerkiksi luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen osalta, eikä niille perustuslain perinteisen tulkinnan valossa voitane pelkästään ympäristöperusoikeuden tulkinnalla antaa erityissäännökseen perustumatonta valitusoikeutta.³⁹

2.1.3 Omaisuuden suoja

Perustuslain 15.1 §:ssä säädetään, että ”jokaisen omaisuus on turvattu”. Kalastusoikeus kuuluu pääsääntöisesti vesialueen omistajalle (Kall 5 §). Kalaveden omistusoikeus on siten sellainen varallisuusarvoinen etu, joka on lähtökohtaisesti suojattu perustuslain 15 §:n nojalla.⁴⁰ Omaisuuden suoja nauttivat myös muut varallisuusarvoiset oikeudet ja edut, kuten esimerkiksi vuokrasopimukseen ja erityisperusteeseen perustuvat kalastusoikeudet.⁴¹ Kolmen pohjoisen kunnan asukkaiden perinteinen kalastusoikeus valtion vesillä nauttii omaisuuden suoja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan⁴², mutta tätä voidaan pitää melko poikkeuksellisenä. Omaisuuden suoja eivät nimittäin pääsääntöisesti saa sellaiset sinänsä varallisuusarvoiset oikeudet ja etuudet, jotka kuuluvat yksilöimättömälle henkilökoukulle.⁴³ Yleiskäytön ei perinteisesti ole katsottu saavuttaneen sijaa varallisuusoikeutena. Yleiskalastus on mielletty enemmänkin vesialueen omistajan kalastusoikeutta rasittavaksi käyttömuodoksi.⁴⁴

Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä ja omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa tietyin ehdoin tavallisellakin lailla ilman, että siihen liittyy korvaus- tai lunastusvelvollisuutta. Omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa oikeuden ”normaalialla, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä”, joten omaisuus ei

ole suojattu kaikkia käytönrajoituksia vastaan.⁴⁵ Rajoittaminen on mahdollista yleisen edun vuoksi esimerkiksi ympäristön suojelemiseksi.⁴⁶ Perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävät lähinnä lunastukseen rinnastuvat tilanteet.⁴⁷

2.1.4 Yksityiselämän ja kotirauhan suoja

Jokaisen yksityiselämä ja kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:n nojalla. Lähtökohtaisesti jokaiselle tulee turvata oikeus yksityiselämänsä ilman, että siihen puututaan ulkopuolelta mielivaltaisesti. Kotirauhan suojan ydinalueena on perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaisesti henkilön asunto, mutta suoja sinänsä ulottuu laajemmallekin alueelle. Suojan piirissä ovat asunnon lisäksi vakinaisesti tai muutoin pitkäaikaisesti asuminen käytettävät tilat. Valtiolla on aktiivisin toimenpitein velvollisuus estää kotirauhan perusteeton rikkominen niin viranomaisien kuin toisten yksityistenkin taholta.⁴⁸

Kalastuslain 39 §:ssä säädetään, että kalastusta harjoitettaessa on vältettävä kaikkea sellaista, joka voi aiheuttaa rannan omistajalle tai haltijalle tarpeettomasti haittaa tai häiriötä. Onkimista, pilkkimistä ja viehekalastusta ei saa ilman erityistä oikeutta harjoittaa niin lähellä toisen asutua rantaa, laituria, uimarantaa, jäätietä tai muuta niihin verrattavaa aluetta, että siitä aiheutuisi omistajalle tai haltijalle tarpeettomasti haittaa tai häiriötä. Pykälä ilmentää ”haitattomuusvaatimusta”, mikä on ominaista jokamiehen- ja yleiskäyttöoikeuksille.

Lisäksi kalastuslain 11 §:ssä mainitaan TE-keskuksen velvollisuudesta kieltää 8 §:ssä tarkoitettu viehekalastus, jos siitä aiheutuu *liiallista häirintää*. Asiaa koskee korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO 2002:23.

Tapauksessa A oli tehnyt TE-keskukselle kalastuslain 11.2 §:n mukaisen hakemuksen, jossa hän pyysi, että viehekalastus hänen omistamallaan vesialueella kielletään. Perusteena hakemukselleen A esitti, että alueella harjoitettava viehekalastus häiritse kotirauhaa. A perusteli vaatimustaan kalastusvalvojan valvontaraportteihin vedoten sillä, että häiritsevää viehekalastusta harjoitetaan hänen pihapiirissä. Kalastajat olivat kiinnittäneet veneitään A:n pihapiirissä oleviin laitureihin ja siltarakennelmaan sekä kalastaneet A:n pihasta tai pihan tuntumasta käsin. A:n asuinrakennus sijaitsee hyvin lähellä kapean salmen rantaa, missä myös em. laituri, silta ja A:n sauna sijaitsevat. TE-keskus hylkäsi A:n hakemuksen. Sen sijaan maaseutuelinkeinojen valituslautakunta kumosi TE-keskuksen päätöksen ja hyväksyi A:n hakemuksen osit-

37 HE 309/1993 vp, s. 66–67.

38 Vihervuori 1999, s. 641–643.

39 Kuusiniemi ym. 2001, s. 195–196.

40 PeVL 5/1981 vp, s. 3.

41 Hallberg ym. 1999, s. 483.

42 PeVL 7/1978 vp, s. 2.

43 Hallberg ym. 1999, s. 481.

44 Honkanen 1985, s. 171–172 viitteineen.

45 PeVL 5/1981 vp, s. 3.

46 Kuusiniemi ym. 2001, s. 180, 183–184.

47 Kalastusoikeusjaoston kokous 7.4.2009, Hollo.

48 HE 309/1993 vp, s. 52–53; Viljanen 1999, s. 335–336.

tain. KHO pysytti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen.

Kysymys oli siten yleiskalastusoikeuden ja perustuslaissa turvatu kotirauhan suojan konfliktista. KHO katsoi, että kalastuslain 11.2 §:ssä tarkoitettua häirintä voi kohdistua myös kotirauhaan. KHO:n mukaan kyseistä kalastuslain säännöstä on tulkittava perusoikeusmyönteisesti, mistä johdetaan, että siinä tarkoitettu liiallinen häirintä voi kohdistua myös kotirauhaan. KHO totesi, että lähtökohtaisesti kalastuksesta aiheutuvaan haittaan tai häiriöön tulee kuitenkin puuttua valvonnallisin ja rikosoikeudellisin keinoin. KHO totesi myös, että jos jossakin kohteessa ei voida kalastaa ilman, että kotirauhaa rikotaan, on kyse kalastuslain 11.2 §:ssä tarkoitettusta *liiallisesta häirinnästä*.

Päätökseen on liitetty eri mieltä olleen hallintoneuvoksen lausunto, jossa hän katsoi, ettei kalastuslain 11.2 §:ssä tarkoitettu häirintä ei voi kohdistua kotirauhaan, vaan se kohdistuu lähinnä kalojen ja lintujen elinolosuhteisiin. Erimieltä ollut hallintoneuvos katsoi, että liiallisen häirinnän kiellon perusteena tulevat kysymykseen lähinnä kalastuslain 1 §:ssä mainitut kalataloudelliset ja luonnonsuojelulliset tavoitteet, joihin asuin ympäristön suojeleminen häirinnältä ei kuulu. Hän on perustellut tulkintaa sillä, että kotirauhan suoja perustuu kalastuslain 39 §:ään.

2.1.5 Oikeus omaan kulttuuriin

Saamelaiden oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin säädetään perustuslain 17 §:ssä. Saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen turvaamaan saamelaiden kulttuurimuotoon kuuluu myös kalastus eräänä saamelaisen perinteisenä elinkeinona. Scheinin toteaa, että alkuperäiskansojen kohdalla oikeus kulttuuriin on ymmärrettävä laajana. Suoja ulottuu alkuperäiskansoille läheiseen ja perinteiseen suhteeseen ryhmän elämäntavan, perinteisten elinkeinojen ja tietyn alueen maan ja luonnonvarojen välillä. Scheininin mukaan esimerkiksi saamelainen kulttuurimuoto on syntynyt nykyisten Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoisosien ja vuoristoalueiden sekä Venäjän luoteiskolkan erityisten luonnonolosuhteiden pohjalta siten, että alueen elottomat ja elolliset luonnonvarat ovat määränneet saamelaiden elinkeinojen ja yhteisöllisen elämän kehityksen".⁴⁹

2.1.6 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §). Tehtävän antamisen tulee perustua lakiin ja siitä tulee säätää lailla tai lain nojalla. Lähtö-

kohtana kuitenkin on, että julkiset hallintotehtävät kuuluvat viranomaisille ja niitä annetaan ei-viranomaiselle vain rajoitetusti.⁵⁰ Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän delegoimiselle on, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja ettei perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu (PL 124 §).

Julkisten hallintotehtävien käsite kattaa laajan hallinnollisten tehtävien joukon, johon kuuluu mm. lakien toimeenpanoon samoin yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle taholle kuin viranomaiselle. Hallituksen esityksessä todetaan, että "[m]erkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin."⁵¹

Kalastuslaissa po. pykälän kannalta on olennaista kiinnittää huomiota kalastusvalvojaa koskevaan sääntelyyn. Kalastusvalvoja on yksityinen taho, jolle on annettu julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä. Lisäksi kalastusalueiden päätöksentekoa voidaan pitää julkisen vallan käyttämisenä, koska kalastusalueet voivat antaa yksityisiin kohdistuvien käskyjä ja kieltoja.⁵² Kalastusvalvojen ja kalastusalueiden ero liittyy käytännössä niiden määrittelyyn. Kalastusvalvoja voitaneen selkeämmin määrittellä yksityiseksi tahoksi kuin kalastusalue.

2.1.7 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80.1 §:ssä säädetään tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantotoimivallasta, jonka tulee perustua perustuslaissa tai muussa laissa säädettyyn valtuuteen. Pääsääntö on, että asetuksenantovaltaa ei säädetä ministeriöitä alemmalle tasolle. Poikkeuksellisesti valtuus antaa oikeussääntöjä voidaan antaa muulle viranomaiselle, jos siihen on erityistä syytä ja valtuus on rajattu (PL 80.2 §).⁵³ Asetuksella ei voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, vaan niistä on säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuuden tulee lähtökohtaisesti perustua lakiin.

Kalastuslain nojalla seuraavista asioista voidaan säätää (tarkemmin) asetuksella: ammattimaiseen kalastukseen tarkoitetuista pyydyksistä (6.4 §), valtion kalavesien ja yk-

50 HE 1/1998 vp, s. 178–179.

51 Lainlaatijan perustuslakiopas 2000, s. 18–19.

52 HE 72/2002 vp, s. 48–49.

53 HE 1/1998 vp, s. 130–134.

49 HE 143/1997 vp, s. 1–4; HE 309/1993 vp; Hallberg ym. 1999, s. 551–552.

sityisten kalastusten käytöstä ja vuokraamisesta samoin kuin valtiolle kuuluvan kalastusoikeuden käyttämisestä ja kalastuksen harjoittamisesta valtion omistamilla vesialueilla (12 § ja 17.2 §), kalan kulun turvaamiseksi muuallakin kuin 24–27 §:ssä tarkoitetuilla vesialueilla pyydyksistä ja pyyntipaikoista (Kall 28 §), pyydysten rakenteesta, käyttöajasta ja käyttötavasta (Kall 31 §), langasta kudotujen pyydysten pienimmästä sallitusta silmäkoosta eri kalalajien ja pyydysten osalta sekä silmäkoon mittaamistavasta (Kall 32.1 §), kalojen ja ravun rauhoitusajoista (Kall 34.1 §), pienimmistä mitoista, jotka luonnonvesistä pyydyttävien kalojen ja rapujen tulee täyttää (Kall 35.1 §), rauhoitusaikana tai alamittaisena myytävän kalan tai ravun merkitsemisestä, milloin se valvontaa varten on tarpeen (Kall 93 §), kala- tai rapulajeista, joiden maahantuontiin ei tarvita lupaa (Kall 94.2 §) ja maahantuontikieltojen soveltamisesta (Kall 94.1 §) sekä kalan ja ravun sekä niistä valmistettujen tuotteiden käsittelystä, pakkauksesta, kuljettamisesta, kaupasta, viennistä ja tuonnista sekä näihin toimintoihin liittyvästä valvonnasta ja tarkastuksesta (Kall 95 §). Kalastuslaissa asetuksen antovalta on avoin, eikä sitä nimenomaisesti ole osoitettu millekään ministeriölle.

2.1.8 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

PL 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisiksi on todettu nk. avoimet rangaistussäännökset, jotka saavat sisältönsä viittauksen kautta lakia alemmanasteisista säädöksistä tai päätöksistä. Tällainen avoin säännös on RL 48a:2:ssä, jossa säädetään mm. seuraavaa: ”Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta kalastaa huomattavassa laajuudessa *vastoin kalastuslain tai sen nojalla annettua* kalojen tai rapujen rauhoitusta, pyydyksiä, pyynnin harjoittamista, pyyntikieltoa, pyyntirajoitusta tai kalojen tai rapujen alamittaa koskevaa *säännöstä tai yleistä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä*, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *kalastusrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.” (RL 48a:2.1 2 kohta). Kyse on siis tilanteesta, jossa tunnusmerkistöä ei määritellä rikossäännöksessä, vaan siinä ainoastaan viitataan muihin säännöksiin ja viranomaisen määrääksiin ja päätöksiin. Blankotekniikan käytölle on asetettu tiettyjä reunaehtoja.⁵⁴

54 Heinonen ym. 2002, s. 74–75; Ks. esimerkiksi PeVL 31/2002 ja PeVM 25/1994.

2.2 Suhde vesienkäytön sääntelyyn

Vesistöihin ja sitä kautta myös kalastukseen ja kalatalouden vaikuttavat monenlaiset toimenpiteet ja hankkeet, joita koskevat säännökset sisältyvät vesilakiin ja ympäristönsuojelulakiin. Vesilaki säätelee erilaisia vesistöhanke-tyyppejä, joita ovat mm. vesirakentaminen, uitto, veden säännöstely, ruoppaaminen ja johtolinjojen (esimerkiksi vesi- ja viemärijohtot, maalämpöputkistot, maakaasuputket sekä sähkö-, puhelin- ja valokaapelit) asentaminen vesistöön.⁵⁵ Lisäksi vesilaki sisältää vesistöissä kulkemisesta koskevan säännöksen (VL 1:24), joka sekkin määrittää osaltaan kalastuksen reunaehtoja. Sen sijaan jäteveden johtaminen vesistöön ja turvetuotanto kuuluvat ympäristönsuojelulain piiriin.

Kalataloudelliset seikat vaikuttavat em. vesistöihin kohdistuvien hankkeiden luvantarpeeseen ja lupien ehtoihin. Luvissa voidaan esimerkiksi asettaa kalataloudelle aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.⁵⁶ Vesilaki ja ympäristönsuojelulaki säätelevät hankkeen ja kalastuksen/kalaston suhdetta ainoastaan silloin, kun jokin hanke kuuluu niiden soveltamisalaan. Mikäli johonkin hankkeeseen ei sovelleta vesilakia tai ympäristönsuojelulakia, määräytyy hankkeen suhde kalastukseen muulla perusteella.

2.2.1 Vesilaki

Kalastuslainsäädännöllä ja vesioikeudellisella sääntelyllä on historiallinen yhteys. Nykyinen kalastuslainsäädäntö on elinkeinotaloudellisesti painottunut. Vesienkäytön sääntelyssä kalastusta koskevat säännökset rajoittavat vesienkäyttöhankeita suojaamalla yleisesti kalataloutta ja siihen liittyviä omaisuusintressejä. Vesilain ja kalastuslain rinnakkaisuutta johtuu muun muassa siitä, että vesilaissa säännellään rakentajan velvollisuutta ylläpitää kalakantoja ja muutoinkin huolehtia kalastusarvon säilymisestä vesilaissa mainittujen hankkeiden yhteydessä.⁵⁷ Vesilaissa on myös säännökset hankkeiden kalastukselle mahdollisesti aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Kalastusoikeuden haltijoilla ja kalastusalueella on asianosaisasema vesilain mukaisissa lupamenettelyissä, jos hankkeella saattaa olla vaikutuksia kalastusoikeuden haltijoiden omaisuusintressin kannalta.

2.2.1.1 Kalankulun turvaaminen

Vesienkäyttöä joissa, salmissa ja muissa kapeikoissa rajoittaa yleinen velvollisuus pitää valtavylyä avoinna mm. veden vapaata juoksua ja kalan kulkua varten (VL 1:12).

55 Wirola 2004, s. 15.

56 Kuusiniemi ym. 2001, s. 646.

57 Hollo, hankesuunnitelma 25.10.2008.

Kalastuslain 25 §:ssä säädetään lisäksi pyydysten pitämisestä valtavyylässä. Valtavyylä on mainitun pykälän nojalla pidettävänä vapaana kulkua haittaavista seisovista pyydyksistä, ellei sellaisen pyydyksen pitämiseen ole saatu lupaa. VL 1:15.1:n mukaan vesistöä ei saa muutenkaan muuttaa siten, että siitä aiheutuu haittaa toisen kalastukselle.

2.2.1.2 Kalatalousveloitteet vesirakennushankkeiden yhteydessä

Vesilain 2 luvussa säädetään vesistöön rakentamisesta. Vesirakentamisen yhteydessä tulee muiden ympäristövaikutusten ohella ottaa huomioon rakentamisen vaikutukset kalastoon ja kalastukseen. VL 2:3:n nojalla rakentaminen vesistöön on suoritettava siten, ettei muun ohella kalakantaa vahingoiteta eikä kalastuksen harjoittamista vaikeuteta enempää kuin on tarpeen tavoitteen toteuttamiseksi. VL 2:22:ssä säädetään kalatalousveloitteesta. Pykälä sääntelee nimenomaisesti vesirakentamisen ja kalatalouden suhdetta. Jos vesistöön rakentamisesta aiheutuu kalastolle tai kalastukselle ilmeistä vahinkoa, on luvansaaja velvoitettava ryhtymään toimenpiteisiin kalastolle tai kalastukselle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi sekä tarvittaessa toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkailuun sillä vesialueella, johon toimenpiteen vahingollinen vaikutus ulottuu. Toimenpiteenä voi rakentamisen ja sen vaikutusten laadun mukaan olla kalanistutus, kalatie tai muu toimenpide tai eri toimenpiteiden yhdistelmä. Jos edellä mainitut toimenpiteet eivät ole kustannustehokkaita, voidaan luvansaaja määrätä maksamaan kalatalousmaksua.⁵⁸ Hankkeesta aiheutuvat yksityiset ja yleiset kalatalousedun menetykset pyritään kompensoimaan kalatalousveloitteen ja kalatalousmaksun avulla täysimääräisesti.⁵⁹ Vesilain 11 luvun mukaisilla korvauksia koskevilla määräyksillä ei ole merkitystä kalatalousveloitteen tai kalatalousmaksun sisällön eikä tarpeen kannalta. Kalatalousveloite on hankekohmainen, joten kalakannalle aiheutuvia vahinkoja ei voida kompensoida asettamalla esimerkiksi istutusveloitteita saman toimijan muihin hankeluihin.⁶⁰

2.2.1.3 Vesilain nojalla maksettavista korvauksista

VL 4:8:ssä on säädetty, että vesirakentamisesta johtuvasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä, jos jokin vesialue määrätään kulkuväyläksi tai jos sitä käytetään kulkuväylänä tai muuna vesiliikennealueena, suoritetaan korvausta. Korvausta maksetaan vain yksityiselle kalastusoikeudelle aiheutuvasta vahingosta samoin yleiskalastusoikeuteen perustuvan ammattikalastuksen esty-

misestä ja/tai vaikeutumisesta on myös suoritettava korvausta.

Vesihankkeesta aiheutuvista vahingoista maksettavasta korvauksesta säädetään vesilain 11 luvussa. Kalastusoikeus kuuluu varallisuusarvoisena etuutena vesialueen omistusoikeuteen, joten vesialueen omistaja voi saada korvausta vesihankkeesta aiheutuvasta kalastuksen tuoton vähentymisestä VL 11:3.1 2 kohdan nojalla.⁶¹ Vesialueen omistajalle VL 11:3.1 1 ja 2 kohdan nojalla maksettavia korvauksia täydentää 3 kohta, jonka perusteella omistajalle maksetaan korvausta esimerkiksi omaisuuden käyttöarvon vähenemisestä. 3 kohdan nojalla maksetaan korvausta käyttämättä jäävistä kalastusvälineistä. Tällöin korvauksia maksetaan omaisuuden käyttöarvon alenemisena välillisesti ilmenevästä haitasta, vahingosta ja edunmenetyksestä. VL 11:3.1 4 kohdan perusteella on korvattava kalastusoikeuden menettäminen, sen käyttämisen estyminen tai vaikeutuminen, samoin kuin sellaiseen oikeuteen perustuvan muunkin varallisuusarvoisen edun menettäminen. 4 kohta koskee erityisen oikeuden ja vuokrasopimuksen perusteella kalastavia. Vastaavasti kuin omistajalle, korvataan edellä mainituille kalastusoikeuden haltijoille VL 11:3.1 5 kohdan perusteella kalastukseen liittyvien välineiden ym. käyminen tarpeettomaksi. Ammattikalastusta koskee oma nimenomainen kohtansa. VL 11:3.1 7 kohdan nojalla ammattimaisen kalastuksen estyminen tai vaikeutuminen on muissakin kuin edellä tarkoitetuissa tapauksissa korvattava, mikä tarkoittaa, että myös yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavat ammattikalastajat voivat saada korvausta vesihankkeesta aiheutuvan haitan, vahingon ja edunmenetyksen johdosta.⁶² Sen sijaan muunlaisen yleiskäytön vaikeutumisen tai estymisen perusteella ei voi saada korvausta.

2.2.1.4 Ojituksen sääntely

”Metsätalouden haitalliset vaikutukset vesiluontoon ja kalatalouteen koostuvat pääosin kasviviljavuuden seurauksena ilmenevästä rehevöitymisestä, orgaanisen kuormituksen aiheuttamasta hapenkulutuksesta, raudan, alumiinin ja happamuuden aiheuttamasta ekotoksisuudesta, kiintoainehuuhtoutuman aiheuttamasta pohjien liettymisestä sekä luonnonojien ja purojen perkaamisesta johtuvista biotooppimuutoksista.”⁶³

Vesistöihin haitallisesti vaikuttavana metsätoimenpiteenä tulee kysymykseen lähinnä ojitus. Ojitusta ei kuitenkaan

58 Hollo 2006, s. 497–498

59 Kotkasaari 1998, s. 68.

60 KHO 2003:22.

61 KKO 1974 II 73.

62 Kotkasaari 1998, s. 71–73.

63 Väisänen ym. 2001, s. 31. Viittaavat lähteeseen Kenttämies, K. & Saukkonen, S.: Metsätalous ja vesistöt -yhteistutkimusprojektin ”Metsätalouden vesistöhaitat ja niiden torjunta” yhteenveto. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4/1996. Helsinki.

säännellä metsälaissa, vaan sitä koskevat säännökset ovat vesilain 6 luvussa. Metsämaan kuivattamiseksi maanomistajalla on oikeus maan ojitamiseen. Myös puron perkaaminen katsotaan tietyn edellytyksin ojitamiseksi (VL 6:1). Jos ojituksesta aiheutuu VL 1:15.1:n 1 kohdassa tarkoitettua vahinkoa tai haittaa toisen kalastukselle, tarvitaan ojitamiseen lupa ympäristövirastolta. Kalataloudellisia vesistökuunnostuksia selvittänyt työryhmä toteaa muistiossaan, että "[n]ykyinen lainsäädäntö ei selkeästi tunnista metsäojituksia ja vastaavia ojituksia merkittävinä vesistövaikutuksia aiheuttavina toimenpiteinä."⁶⁴

2.2.1.5 Asianosaispuhevalta vesilain mukaisissa asioissa

VL 17:1:n 1 kohdassa säädetään, että muutosta ympäristölupaviraston (YLV) vesilain nojalla tekemään päätökseen saa hakea ne, joiden oikeutta tai etua päätös koskee. Asianosaisia ovat luvanhakijan lisäksi muun muassa ne, jotka voivat saada korvauksia VL 11 luvun perusteella. Näin ollen kalastusoikeuden haltijoilla voi usein olla asianosaisen asema. Yhteisen vesialueen omistajien muodostama osakaskunta käyttää asianosaispuhevaltaa nykyään myös kalastusta koskevilta osin. Ammattikalastajan asianosaispuhevalta voi perustua esimerkiksi vesialueen omistukseen tai erityisperusteiseen kalastusoikeuteen. Kotkasaari on pitänyt mahdollisena, että VL 11:3:n 7 kohdan perusteella ammattikalastajalle syntyy asianosaisasema myös silloin, kun ammattikalastusta harjoitetaan yleiskalastusoikeuden perusteella. VL 17.1:n 2 kohdan perusteella vesilain nojalla tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta myös "rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät". Kalastusalan järjestöillä ei kuitenkaan ole katsottu olevan oikeutta puhevallan käyttöön tällä perusteella. Kalastusalan järjestöllä voi olla puhevalta esimerkiksi vesialueen omistamiseen perustuen. Valitusoikeus on kalastusalueella samoin kuin yleistä kalatalous- etua valvovilla viranomaisilla eli MMM:n kala- ja riistaosastolla ja TE-keskusten kalastusyksiköllä.⁶⁵

2.2.2 Pilaavia hankkeita koskeva sääntely

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetaan *ympäristön pilaantumisella* sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa terveyshaittaa, haittaa luonnolle ja sen toimim-

noille, *luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista*, ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä, ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä, *vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle* tai muu edellisiin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus (YSL 3 §). Luonnonvarojen käyttämisen estymistä on mm. kalastuksen estyminen muutoksen vuoksi.⁶⁶

Pilaantumista torjuva sääntely antaa osaltaan suojaa kalastukseen liittyville omaisuusintresseille.⁶⁷ Vesilain lupamenettelyt sääntelevät sekä vesistön rakenteellista pilaamista että vesistöjen muuttamista rakentamalla, säännöstelemällä tai muulla tavalla. Sen sijaan jäteveden aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään ympäristönsuojelulaissa (VL 10:1). Jäteveden tai muun aineen päästämistä saattaa aiheutua VL 2:22:ssa tarkoitettua ilmeistä vahinkoa kalastolle tai kalastukselle. YSL 44 §:ssä säädetään, että tällöin ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset kalatalousvelvoitteista tai kalatalousmaksusta. Määräyksiin sovelletaan vesilain 2 luvun 22 ja 22 b §:ää.

Toisaalta esimerkiksi kalankasvatuksesta saattaa aiheutua YSL:ssa tarkoitettuja pilaavia päästöjä. Kalankasvatulaitokset tarvitsevatkin yleensä vesilain mukaisen luvan vesirakentamiseen sekä ympäristönsuojelulain mukaisen luvan päästöjen osalta. Tällöin vesitaloushanketta koskevaa lupaa ja ympäristölupaa koskevat hakemukset ratkaistaan yhteiskäsittelyssä (YSL 39 §).

2.3 Suhde erilaisiin suojelunormeihin

2.3.1 Sääntelyn lähtökohdista

2.3.1.1 Luonnon monimuotoisuuden suojelu

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaate samoin kuin kestävä kehityksen periaate ovat lähtöisin Rio de Janeiron biodiversiteettisopimuksesta. Periaatteiden sisällöt eivät ole täysin vakiintuneet.⁶⁸ Luonnon monimuotoisuuden suojelussa on kyse yleisellä tasolla kaikenlaisen luonnon monimuotoisuuden suojelusta, joka ei tyhjenny pelkästään uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojeluun. Monimuotoisuuden suojelu kattaa siten myös "tavalliset" ekosysteemit ja niiden osat.⁶⁹ Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteena on siten kaikkien luonnon eri osien ja ekosysteemien toimintojen ja elinkel- poisuuden säilyttäminen. Luonnon monimuotoisuuden käsite sisältää niin elollisen kuin elottoman luonnon. Bio-

64 Työryhmämuistio MMM 2004:9, s. 79.

65 Kotkasaari 1998, s. 64, perusteena KHO 1974 II 111, jossa kalastusjärjestöllä ei ollut valitusoikeutta uittosäännön kumoamista koskevassa asiassa; Kuusiniemi ym. 2001, s. 664.

66 HE 84/1999 vp, s. 40.

67 HE 84/1999 vp, s. 8.

68 Kokko 2003, s. 99.

69 Hollo 2004, s. 45.

diversiteettisopimuksessa käytetään hieman suppeampaa käsitettä *biologinen monimuotoisuus*, jolla tarkoitetaan ”kaikkiin, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta”. Biologisen monimuotoisuuden käsite sisältää pääasiassa eliöt ja elävän luonnon, mutta toisaalta viittaus ekosysteemiin ulottaa biologisen monimuotoisuuden käsitteen jossain määrin myös elottomaan luontoon.⁷⁰ Käytännössä käsitteitä käytetään kuitenkin lähes synonyymeinä. Suomen lainsäädännössä on käytetty käsitettä *luonnon monimuotoisuus*.

Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen tavoite on mainittu perustuslain 20.1 §:ssä ja luonnonsuojelulain 1 §:ssä, joten sillä on nimenomainen ilmaus Suomen lainsäädännössä. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen voidaan ja tuleekin ottaa yhdeksi lähtökohdaksi luonnonvarojen käyttöä koskevia lakeja säädettyessä. Luonnon monimuotoisuuden suojelua on toteutettu lähinnä välillisesti säätämällä normeja, joiden ”pohjavireenä” on luonnon monimuotoisuuden säilymisen turvaaminen jonkin muun konkreettisemmän tavoitteen kautta.⁷¹ Voidaan pitää lähtökohdana, että luonnon monimuotoisuuden suojelu tulisi läpäisyperiaatteen nojalla ottaa huomioon kaikessa luontoon ja ympäristöön vaikuttavassa toiminnassa, koska luonnonsuojelulain keinot eivät yksin riitä turvaamaan monimuotoisuuden säilymistä. Yleisellä tasolla luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ei estä luonnonvarojen hyödyntämistä eikä muitakaan toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia luontoon ja ympäristöön. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoite kuitenkin asettaa luonnonvarojen käytölle ja muulle toiminnalle tiettyjä ehtoja.⁷²

Kalastuksella ja muilla vesistöihin kohdistuvilla hankkeilla on väistämättä välillisiä ja välittömiä vaikutuksia kalojen ja muiden eliöiden elinympäristöihin ja kokonaiseen ekosysteemiin. Kalakannan ja kalojen elinympäristöjen suojelu on tarpeen myös muista kuin kalataloudellisesta lähtökohdista käsin. Kalaston suojelu osana vesien ekosysteemiä liittyy luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Vaikka luonnonsuojelulakia ei sovelleta taloudellisesti hyödynnettäviin kaloihin, elävät po. kalat samassa ekosysteemissä kuin ”suojellut” kalat ja muut eliöt. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää samalla kaikkien kalojen monimuotoisuuden turvaamista, eikä tällöin ole periaatteessa merkitystä sillä, onko kyseessä taloudellisesti hyödynnettävä vai jokin muu kalalaji. Toiselta puolen ekosysteemin toiminnan kannalta tietynas-

teinen kalastaminen saattaa joissakin tilanteissa olla välttämätöntä. Näin ollen kalastaminen voi myös palvella luonnon monimuotoisuuden tavoitetta⁷³.

2.3.1.2 Kestävän käytön periaate

Kestävän kehityksen periaate on kansainvälisesti tunnustettu poliittinen periaate, jolla on niin ekologinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus. *Kestävän käytön periaate* on ympäristöoikeudellinen periaate, joka omaksuttiin luonnonvaraoikeuteen jo varhaisessa vaiheessa. Periaate syntyi alun perin kansantaloudellisista näkökulmista. Kestävän käytön periaatteen mukaan luonnonvarojen käyttö tulee mitoittaa siten, että se on sopusoinnussa luonnonvaran uusiutumiskyvyn kanssa. Luonnonvaroja ei saa hyödyntää niin, että luonnonvarat eivät enää voi uusiutua. Luonnonvarojen käytön sääntelyn tavoitteena on näin ollen luonnonvarojen riittävyyden turvaaminen. Luonnon monimuotoisuuden säilymisen eräs turvaamiskeino on luonnonvarojen kestävä käyttö, joka edellyttää luonnonvarojen käytöltä myös tietynasteista ”suojeluhakuisuutta”. Näin ollen luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulma on tuonut uuden ulottuvuuden kestäväälle käytölle. Ei riitä, että ainoastaan luonnonvaran riittävyys sinänsä turvataan, vaan riittävyyden ohella on myös pyrittävä turvaamaan luonnon monimuotoisuuden säilyminen, johon kuuluu luonnonvaran monimuotoisuus.⁷⁴

Kalastoa, kuten muutakin eläimistöä, on perinteisesti pidetty uusiutuvana luonnonvarana. Kuusiniemi on kuitenkin osuvasti todennut, että kalat ovat ”periaatteessa uusiutuvia luonnonvaroja, mutta laji ei”. Jollei luonnonvaraa käytetä kestävästi, jokin laji uusiutuvana luonnonvarana saattaa muuttua uusiutumattomaksi luonnonvaraksi lajin kuollessa sukupuuttoon.⁷⁵

Kestävän käytön periaate asettaa vaatimuksia myös kalastuslainsäädännölle. Nykyisessä kalastuslaissa on useita pykäläitä, joiden voidaan katsoa olevan ”suojeluhakuisia” ja tähtäävän kalakantojen uusiutumisen ja monimuotoisuuden turvaamiseen. Suojeluhakuisuuden taustalla kalastuslaissa on alun perin ollut lähinnä taloudellinen kestävä käytön intressi eikä niinkään ekologisesti kestävä käytön intressi. Ekologisen kestävä käytön kannalta katsottuna biologisen monimuotoisuuden osien käytön tulisi olla sellaista, ettei käytöstä aiheudu pitkällä aikavälillä biologisen monimuotoisuuden vähenemistä.⁷⁶ Taloudellisesta näkökulmasta kestävä käytön tavoitteena on luonnonvaran riittävyys ja hyödynnettävyys. Toi-

70 Hollo 2004, s. 82, 173–174.

71 Kuusiniemi puhuu ympäristönormistojen ”virittämisestä palvelemaan myös biologisen monimuotoisuuden suojelua” (Kuusiniemi ym. 2001, s. 992).

72 Kuusiniemi ym. 2001, s. 544, 992.

73 Kuusiniemi ym. 2001, s. 544.

74 Hollo 2004, s. 42–43, 45–46, 162, 165–167.

75 Kuusiniemi ym. 2001, s. 541.

76 Kokko 2003, s. 15.

saalta nämä eivät ole toisilleen vastakkaisia intressejä, sillä ekologisesti kestävä käyttö on tietyllä tapaa myös edellytys taloudellisesti kestäväälle käytölle. Kalastaminen tulisi suhteuttaa kalakantojen uusiutumiskykyyn silmällä pitäen myös niiden monimuotoisuutta.

2.3.2 Kalastusta rajoittavat normit

2.3.2.1 Luonnonsuojelulain normit

2.3.2.1.1 LSL:n soveltamisalasta ja tavoitteesta

Luonnonsuojelulakia säädettäessä lisättiin lukuisiin luonnonvarojen käyttöä säänteleviin lakeihin viittaus luonnonsuojelulakiin. Kalastuslaissa ei tällaista viittausta ole. Ilman viittaustakin luonnonsuojelulaki tulee ottaa huomioon läpäisyperiaatteen nojalla, sikäli kuin kalastuksella on luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja vaikutuksia. Luonnonsuojelulain asema mm. kalastuslain mukaisessa käytännön päätöksenteossa saattaa kuitenkin muodostua epämääräiseksi ilman puheena olevan kaltaista viittaussäännöstä. Kalastusviranomaisille ei voitane johtaa toimivaltaa soveltaa luonnonsuojelulakia suoraan toiminnassaan, vaan sitä koskeva toimivalta on varsinaisilla luonnonsuojeluviranomaisilla⁷⁷. Toimivallan jaosta johtuu, että luonnonsuojeluviranomaisella ei myöskään lähtökohtaisesti ole toimivaltaa kalastuslain alaan kuuluvissa asioissa.

Luonnonsuojelulaista saattaa johtua rajoituksia kalastukselle samoin kuin muullekin kalastoon ja kalojen elinympäristöön vaikuttavalle toiminnalle. Luonnonsuojelulaki edellyttää yhtäältä yleisellä tasolla luonnon suojelemista kokonaisuutena ja toisaalta tietyissä tilanteissa yksilöidympää suojelua, joka voi kohdistua myös kaloihin ja niiden elinympäristöihin. Luonnonsuojelulain 1 §:ssä on ilmaistu luonnonsuojelulain tavoitteet, joita ovat mm. *luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen*. Luonnonsuojelulakiin perustuvan suojelun lähtökohtana on yhtäältä luonnon suojeleminen sen itsensä vuoksi ja toisaalta sen suojeleminen ihmisen elinympäristönä. Luonnonsuojelulain yleiset tavoitesäännökset eivät suoranaisesti aseta velvollisuuksia ainakaan yksityiselle henkilölle. Sen sijaan voitaneen todeta, että lainsäätäjän ja viranomaisen tulee ottaa ne lainsäädäntötoiminnassa huomioon. Luonnonsuojelulain tavoitteet eivät kuitenkaan voine konkreettisesti paikata sellaisia lakeja, joiden järjestelmässä ei luonnon monimuotoisuuden suojelua ole otettu huomioon ja joihin ei ole sisällytetty viittaussäännöstä luonnonsuojelulakiin. Tulkintaa ohjaava vaikutus luonnonsuojelulain tavoitteilla sen sijaan voi olla.⁷⁸

Tässä kohtaa voidaan pohtia, avaaiko kalastuslain nykyinen 1 § tulkintaväylän luonnon monimuotoisuuden huomioimiselle kalastusta koskevissa asioissa.

Kalaston ja kalastuksen kannalta luonnonsuojelulain tavoitteet ilmenevät muun muassa siinä, että kalasto on osa vesistöjen ekosysteemejä, joiden monimuotoisuutta tulisi luonnonsuojelulain tavoitteiden mukaisesti ylläpitää. Toisaalta kalasto itsessään on luonnonvara, jota tulisi käyttää kestävästi. Luonnonsuojelulain konkreettiset lajiensuojelu- samoin kuin elinympäristö- ja luontotyyppisuojelelunormit ilmentävät ja edistävät luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen tavoitetta. Kalastuslainsäädännöllä on omalta osaltaan vaikutusta luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen samalla, kun luonnonsuojelulaki ja sen nojalla annetut kiellot ja rajoitukset rajoittavat konkreettista kalastustoimintaa.⁷⁹

2.3.2.1.2 Lajisuojaus

Lajisuojausta koskevat säännökset ovat luonnonsuojelulain 6 luvussa. Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luonnonvaraisina esiintyvät eläin- ja lintulajit ovat rauhoitettuja ja niiden *tahallinen* tappaminen, pyydystäminen ja vahingoittaminen on kielletty (LSL 37–39 §). Lajisuojausta koskevaa 6 lukua ei sovelleta taloudellisesti hyödynnettäviin kaloihin (LSL 37.1 §). Ne kalalajit, joihin luonnonsuojelulakia sovelletaan, luettelaa luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 1.

Rauhoitussäännös ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia (LSL 48 §). Kalastuksen yhteydessä saattaa nk. *sivusaaliiksi* jäädä pyydyksiin rauhoitettuja kaloja, merinisäkkäitä ja lintuja. Rauhoitussäännös ei kuitenkaan suoraan estä kalastuksen harjoittamista, eikä rauhoitetun lajin vahingoittamista tai tappamista kalastuksen yhteydessä yleensä pidettäne tahallisenä. Kalastusta harjoitettaessa on kuitenkin vältettävä vahingoittamista ja häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä, mikäli se on mahdollista. Luonnonsuojelulaissa on erinäiset säännökset lajin säätämiseksi uhanalaiseksi tai erityisesti suojeltavaksi (LSL 46–47 §), mutta niistä ei välittömästi aiheudu kalastuksen kannalta olennaisia oikeusvaikutuksia. Välillisesti niillä kuitenkin usein on merkitystä.⁸⁰

77 Kuusiniemi ym. 2001, s. 1000.

78 Kuusiniemi ym. 2001, s. 995, 997.

79 Kuusiniemi ym. 2001, s. 1000.

80 Kuusiniemi ym. 2001, s. 1053–1054.

2.3.2.1.3 Aluesuojelu

Perustamalla luonnonsuojelualueita (esimerkiksi kansallispuisto, luonnonpuisto, luonnonsuojelualue yksityisen maalla, Natura-alue) toteutetaan *aluesuojelua*. Luonnonsuojelualueilla kalastusta rajoittavat erilaiset käyttörajoitukset.

Valtion maalle perustuissa kansallispuistossa ja luonnonpuistossa on luontoa muuttava toiminta lähtökohtaisesti kielletty. Kyseisillä alueilla ei saa pyydystää, tappaa tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärangkaisia eläimiä eikä pyydystää tai kerätä selkärangattomia eläimiä (LSL 13 §). Yleisten kieltojen estämättä onkiminen ja pilkkiminen on kuitenkin sallittu niin kansallis- kuin luonnonpuistonkin alueella, jos se ei vaaranna suojelualueen perustamistarkoitusta (LSL 14.1 § 5 kohta). Myös muunlainen kalastaminen voidaan sallia alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen luvalla (LSL 15.1 § 3 kohta).⁸¹ Kansallispuistoilla on yleensä tärkeä merkitys virkistyskäytön kannalta. Kansallispuistoa varten on laadittava järjestyssääntö, jossa annetaan alueen käyttöä koskevat tarpeelliset rajoitukset. Järjestyssäännöllä voi olla vähintään välillistä rajoittavaa merkitystä myös kalastuksen kannalta (LSL 18.2 § ja 20 §). Luonnonpuistoissa liikkumista ja muuta virkistyskäyttöä on usein rajoitettu huomattavasti enemmän kuin kansallispuistossa (LSL 18.1 §).⁸² Myös luonnonpuiston alueella esimerkiksi liikkumisrajoituksista saattaa välillisesti seurata rajoituksia kalastukselle.

Alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä voidaan yksityisen omistamalle maalle omistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa luonnonsuojelualue (LSL 24.1 §). Ilman omistajan suostumusta voidaan muulle kuin valtion maalle perustaa luonnonsuojelualue, jos se sisältyy VN:n hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan (LSL 24.3 §). Perustamispäätökseen otetaan alueen käyttöä koskevat määräykset, joilla myös kalastusta voidaan rajoittaa (LSL 24.2 §). Alueellinen ympäristökeskus ja maanomistaja voivat lisäksi sopia jonkin alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta rauhoitus sopimuksella (LSL 25 §).

Lintu- ja luontodirektiivien edellyttämää aluesuojelua toteutetaan perustamalla Natura-alueita. Natura-alueella kalastus ei välttämättä ole kokonaan kielletty.⁸³ Käytännössä esimerkiksi saimaannorppien suojelemiseksi perustetuilla Natura-alueilla kalastuskielto perustuu MMM:n norppa-asetukseen.⁸⁴ EU:n vesillä voidaan perustaa merisuojelualueita osana Natura 2000 -verkostoa.

81 Viranomainen on yleensä Metsähallitus, jonka hallinnassa ja hoidossa valtion mailla olevat suojelualueet ovat.

82 Kuusiniemi ym. 2001, s. 1025.

83 http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/environment_fi.htm (21.12.2008).

84 Työryhmän raportti 18.12.2008, s. 4.

2.3.2.1.4 Elinympäristö- ja luontotyyppisuojelu

Vesistöt, joissa kalastusta harjoitetaan, ovat monien kasvi- ja eläinlajien *elinympäristöjä*. Elinympäristöjen suojelu on aluesuojelun ja lajisuojelun välimaastossa. Elinympäristösuojelu perustuu siihen, että suojeltu elinympäristö on tärkeä jonkin kasvi- tai eläinlajin esiintymisen kannalta. Tällaisten elinympäristöjen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Kalastuksen ja luonnonsuojelulain elinympäristösuojelun liittyä on olemassa mm. silloin, kun kalastuksella on vaikutuksia luonnonsuojelulla tai sen nojalla suojeltuihin elinympäristöihin. Lajien elinympäristöt voivat olla suojeltuja kansallisen elinympäristösäännöksen (LSL 47 §) ja/tai yhteisöoikeudellisen elinympäristösäännöksen (LSL 49 §) nojalla. Elinympäristösuojelussa on kyse pääasiassa pesimis-, lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta. Esimerkiksi saimaannorppien elinympäristöt ovat suojeltuja kummankin pykälän nojalla. Saimaannorppien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja voivat olla mm. norppien pesät ja oleskeluluodot. Hävittämis- ja heikentämiskiello koskee tahallista toimintaa samoin kuin piittaamattomuudesta ja ajattelemattomuudesta johtuvaa heikentämistä ja hävittämistä.

LSA:n liitteessä 4 on lueteltu Suomessa uhanalaiset lajit ja luettelossa on merkitty asteriskilla erityisesti suojeltavat lajit, joita koskee luonnonsuojelulain erityinen elinympäristösuojelunormi (LSL 47 §), joka kieltää lajin säilymiselle tärkeän ja AYK:n rajaaman esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen. Liitteen 4 lajeihin kuuluu vesistöissä tai vesistöjen välittömässä läheisyydessä eläviä lajeja. Luonnonsuojelulain 49.3 §:ssä on säädetty Euroopan yhteisön tärkeänä pitämien lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta. Suomessa esiintyvät luontodirektiivin IV(a) liitteen lajit on lueteltu LSA:n liitteessä 5. Kalastuslain tarkastelun kannalta olennaisia lajeja lie-nevät saimaannorppa, pyöriäinen ja vuollejokisimpukka. Nk. direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikat ovat *suoraan lain nojalla* suojeltuja niitä heikentäviltä ja hävittäviltä toimenpiteiltä. Elinympäristösuojeluun voidaan rinnastaa luonnonsuojelulain 29 §:n nojalla suojeltujen luontotyyppien suojelu. Kun luontotyyppi esiintymä on rajattu, sen muuttaminen luontotyyppin ominaispiirteet vaarantavalla tavalla on kielletty.

Laissa ei ole nimenomaisesti määritelty, mitkä ovat pykälissä tarkoitettuja kiellettyjä toimenpiteitä, vaan niitä koskeva ratkaisu tehdään tapauskohtaisesti. Mikä tahansa toimenpide voi siten olla kielletty, jos sillä on luonnonsuojelulla kielletty heikentävä, hävittävä tai muuttava vaikutus. Näin ollen kalastamisen harjoittaminen saattaa rajoittaa, jos sillä on esimerkiksi lisääntymis- tai levähdyspaikkaan sellainen vaikutus, että paikka menettää merkityksensä direktiivilajin lisääntymis- tai levähdyspaikkana.

2.3.2.2 Vesiensuojelunormit

Vesistöjä pienempiä luonnontilaisia vesiä eli nk. pienvesiä suojellaan vesilaissa. Vesistöä pienempiä vesiä ovat mm. oja, noro ja vähävetinen uoma. Lisäksi suojellaan enintään hehtaarin kokoisia lampia ja järviä. Vesilain 1:15a:n ja 1:17a:n nojalla on edellä mainittujen vesien muuttaminen kiellettyä muualla kuin Lapissa siten, että niiden säilyminen luonnontilaisena vaarantuu. Enintään kymmenen hehtaarin suuruiset fladat ja kluuvijärvet ovat suojeltuja riippumatta niiden sijainnista. Kalastusta tulee harjoittaa niin, ettei kiellettyjä muutoksia aiheudu. Vesiensuojelunormit antavat samalla välillisesti suojaa kyseisissä vesissä mahdollisesti elävälle kalastolle.

Metsälain 10 §:ssä säädetään nk. avainbiotoppien suojelusta talousmetsissä. Avainbiotoopit ovat metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Suojelun tavoitteena on turvata yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle. Ensimmäisenä metsäluontotyyppinä mainitaan lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä pienten lampien välittömät lähiympäristöt. Metsien hoito- ja käyttötoimenpiteitä (esimerkiksi hakkuut ja niihin liittyvät toimenpiteet) toteutettaessa on huolehdittava siitä, että metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen luonnontilaisten tai luonnontilaisen kaltaisten avainbiotoppien ominaispiirteet säilyvät. Purojen ja muiden pienten virtaavien vesien sekä lampien välittömässä läheisyydessä kasvavalla puustolla ja varjoisuudella on tärkeä merkitys kyseisen elinympäristön eliölajeille.⁸⁵ Kyseisen metsäluontotyyppin suojelulla voi näin ollen olla merkitystä kalaston kannalta. Metsälaki koskee kuitenkin vain talousmetsän hoito- ja käyttötoimenpiteitä ja niihin liittyviä muita toimenpiteitä, joten sen perusteella ei voitane esimerkiksi kieltää elinympäristön ominaispiirteiden säilymisen kannalta haitallista kalastusta. Muu lainsäädäntö saattaa kuitenkin kyseisessä tapauksessa antaa suojaa avainbiotoopille.⁸⁶

2.3.2.3 Kalastuslain rajoitusnormit

Kalastuslain 37.3 §:ssa, jossa säädetään MMM:n mahdollisuudesta kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyvän uhanalaisen eläinkannan säilyminen sitä edellyttää. Kyseisellä kalastuslain pykälällä on selkeä luonnonsuojelullinen tavoite, joka vaatii kalatalouden etuja laajempien näkökohtien huomioimista. Hallituksen esityksessä on todettu, että tiettyjen pyydysten ja pyyntitapojen rajoittaminen on tarpeellista "saimaannorpan ja muidenkin uhan-

alaisten eläinlajien suojelemiseksi".⁸⁷ Hallituksen esityksessä puhutaan eläinlajeista, kun laissa käytetään käsitettä eläinkanta. Ilmeisesti pykälän tekstillä viitataan kuitenkin uhanalaisen lajin kantaan, sillä luonnonsuojelulaissa ei ole sellaista pykälää, jolla jokin kanta voitaisiin säätää uhanalaiseksi. Kyseisen pykälän nojalla MMM on antanut nk. norppa-asetuksen (MMM:n asetus eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla), jossa kielletään tietynlaisten pyydysten ja kalastustapojen käyttäminen saimaannorpan elinolosuhteiden ja lisääntymisen turvaamiseksi sen keskeisillä elinalueilla.⁸⁸

Lisäksi kalastuslain 11.2 §:ssa säädetään TE-keskuksen velvollisuudesta kieltää Kall 8 §:ssä tarkoitettu viehekalastus, jos merilintujen pesimisen turvaaminen pesimäaikana sitä edellyttää.

2.3.3 Kalojen suojelu

Edellä on käsitelty tilanteita, joissa on tarkasteltu muun suojelun kuin varsinaisen kalaston suojelun vaikutuksia kalastuksen kannalta. Toisaalta suojelutarve saattaa kohdistua kaloihin tai suojelua toteutetaan kalojen vuoksi. Kuten edellä on käynyt ilmi, kalasto voi saada yleisellä tasolla suojaa eräänä luonnon monimuotoisuuden osatekijänä. Kalastuslaissa on kalastoa "suojelevia" normeja, mutta kalastoa suojellaan lähtökohtaisesti taloudellisesti hyödynnettävänä luonnonvarana. Kuusiniemi onkin todennut, että tällöin "suojelu" ei perustu kalaston merkitykseen "lajistollisen tai geneettisen monimuotoisuuden kantajana".⁸⁹

2.3.3.1 LSL:n suojelunormit

Luonnonsuojelulain lajisuojelua koskevia 6 luvun säännöksiä ei sovelleta taloudellisesti hyödynnettäviin kalalajeihin (LSL 37 §). Luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 1 on nimenomaisesti lueteltu kalat, joihin sovelletaan luonnonsuojelulakia. Suomessa on yksi uhanalaiseksi säädetty kalalaji (rantanuoliainen eli *rantaneula*), mutta ei yhtään erityisesti suojeltavaa kalalajia. Suomessa ei esiinny yhtään kalalajia, joka olisi suojeltu luontodirektiivin nojalla.

Muun kuin taloudellisesti hyödynnettävän kalalajin rauhoittaminen on mahdollista asetuksella, jolloin kyse olisi lajisuojelusta. Rauhoittamista koskeva säännös on luonnonsuojelulain 38.2 §, jossa säädetään rauhoitusmahdollisuudesta, jos jonkin nisäkkäisiin tai lintuihin kuulumattoman eläinlajin olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi. Rauhoitus voi olla voimassa koko maassa taikka osassa maata.

85 HE 63/1996 vp, s. 32–33.

86 Kuusiniemi ym. s. 1045–1046.

87 HE 200/1995 vp, s. 3–4.

88 Työryhmän raportti 18.12.2008.

89 Kuusiniemi ym. 2001, s. 546.

Toisaalta aluesuojelun keinoja voitaisiin periaatteessa käyttää kalalajin suojelemiseksi perustamalla suojelualue. Luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksistä säädetään luonnonsuojelulain 10 §:ssä. Luonnonsuojelualueen yleisenä perustamisedellytyksenä on muun muassa, että alueella elää uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi. Mikäli jokin kalalaji täyttäisi edellä mainitun määritelmän, luonnonsuojelualue lienee ainakin teoriassa mahdollista perustaa kyseisen kalalajin suojelemiseksi. Toisaalta on huomioitava, että luonnonsuojelulakia ei sovelleta taloudellisesti hyödynnettäviin kaloihin lajisuojelun osalta ja että luonnonsuojeluasetuksen luetteloissa on mainittuna vain yksi uhanalainen kalalaji.

2.3.3.2 Kalastuslain rauhoitusnormit

Kalastuslain rauhoituskeinoja ovat kalalajin rauhoittaminen ja rauhoituspiirin perustaminen. Kalojen ja ravun rauhoitusajoista säädetään asetuksella. Rauhoitusaikana ei saa pitää vedessä pyydystä, joka on tarkoitettu rauhoitetun kalan tai ravun pyyntiin tai sopii siihen (KalL 34 §). Rauhoittaminen koskee siten tiettyä kalalajia, kun taas rauhoituspiirin perustaminen kohdistuu tiettyyn alueeseen. Kyse ei ole luonnonsuojelullisessa mielessä suojelunormeista, vaan kyseisten normien tavoitteena on kestävä käyttö.

Kalastusalue voi perustaa *rauhituspiirin* vesialueelle, jossa arvokkaat kalalajit kutevat tai oleskelevat tai jota ne käyttävät kulkutienään (KalL 43.1 §). Rauhoitusalue voidaan perustaa kalastuslain 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vihervuori määrittelee rauhituspiiriin ”rajoiltaan muusta vesialueesta erotetuksi alueeksi, jolla kalastusta sekä osin myös muuta maankäyttöä on voimakkaasti rajoitettu”.⁹⁰ Rauhoituspiirin perustamis päätöksessä määrätään tarpeen mukaan minä aikana ja millä tavalla kalastaminen rauhituspiirissä on rajoitettu. Rauhoituspiiri on voimassa enintään 10 vuotta. Lisäksi päätöksessä on tarpeen mukaan määrättävä, ettei rauhituspiirin alueella saa ottaa pohjasta kiveä, soraa eikä muuta ainetta samoin kuin on määrättävä siitä, millaiset kalaja häiritsevät toimet ovat kiellettyjä rauhituspiirissä (esimerkiksi uitto, kulkeminen) (KalL 43.2 §). Kalastusta ja vesistön muuta käyttöä ei tulisi kuitenkaan rajoittaa enempää kuin rauhituspiirin tarkoitus vaatii. Tämä voidaan johtaa siitä, että rauhituspiirin perustaminen on käytettävissä silloin, kun tavoitetta ei voida muilla keinoilla (kiellot ja rajoitukset) saavuttaa. Rauhoituspiirin perustaminen on kalastusalueen tehtävä. Rauhoituspiirin perustamisella pyritään kalaluonnonvaran lisäämiseen.⁹¹

90 Kuisiniemi ym. 2001, s. 659.

91 HE 179/1993 vp, s. 13.

Rauhituspiirin perustaminen ei liene mahdollista varsinaisesti luonnonsuojelullisessa tarkoituksessa, koska kalastusalueella ei ole ”luonnonsuojelutoimivaltaa”. Kysymys on lähinnä siitä, millainen sisältö kalastuslain 1 §:lle annetaan. Koska kalakannan kestävä käytön katsotaan sisältävän myös ekologisen ulottuvuuden, voi rauhituspiirin perustaminen kalastuslain 1 §:n tulkinnan mahdollistamassa laajuudessa perustua myös tietyssä määrin ekologisiin seikkoihin. Sen sijaan puhtaasti luonnonsuojelullisin perustein ilman liityntää kalastuslain 1 §:ssä tarkoitettuihin tavoitteisiin ei rauhituspiirin perustamiselle ole kalastuslain 43 §:n nojalla edellytyksiä.

Rauhituspiirin perustamista koskee KHO:n julkaisematon ratkaisu KHO 10.3.2005 T 512. Kalastusalueen kokous on päätöksellään perustanut kalastuslain 43 §:ssä tarkoitettun rauhituspiiriin. Päätöksen mukaan muu kalastus kuin onkiminen, pilkkiminen ja katiskalla tapahtuva pyynti ovat kiellettyjä vuosittain 10.5.–30.6. vuosina 2004–2013. Rauhituspiirin perustamisella oli tarkoitus kieltää kuhan kalastaminen sen lisääntymisalueella sen lisääntymisaikana. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta kumosi ja poisti kalastusalueen päätöksen ja totesi, että rauhituspiirin perustamis päätöksen tulee perustua riittävään selvitykseen rajoituksen tarpeesta ja että sen tulee olla viimesijainen keino sen jälkeen, jos muut lievemmät keinot eivät ole tuottaneet toivottua tulosta. Päätöksen kumoamista perusteltiin sillä, että kalastuslaissa on monia muita keinoja, joilla kuhan katurauha kyseisellä alueella voidaan turvata perustamatta rauhitusaluetta. Kalastusalue olisi esimerkiksi voinut hakeuksella pyytää, että TE-keskus tekee KalL 11 §:ssä tarkoitettun päätöksen. KHO pysytti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen.

Kalastuslain 121 §:ssä säädetään luvantarpeesta vierasperäisen kala- tai rapulajin istuttamiseen ja siirtoistuttamiseen, sillä muiden kuin Suomessa luonnonvaraisena esiintyvien kalakantojen luontoon laskeminen saattaa aiheuttaa haittaa vesialueen kalastolle. Pykälä on säädetty vesistöjen alkuperäisten kalakantojen suojelemiseksi. Uusi kanta saattaa heikentää vesistön alkuperäistä kantaa taikka muuten vaikuttaa ekosysteemiin siten, että alkuperäisen kannan elinolosuhteet heikkenevät.⁹² Luonnonvaraisena kantana pidetään kantaa, joka kykenee lisääntymään ja elämään luonnonvesissä luonnonvaraisesti. Kanta ei käsitteenä viittaa lajiin kokonaisuutena, vaan kala- ja rapulajit voivat käsittää useita kantoja, jotka ovat eriytyneet jonkin ominaisuuden osalta toisistaan. Siirtoistutuksena pidetään kala- tai rapulajin tai niiden kannan siirtämistä vieraaseen elinympäristöön. Siirtoistutusta on näin ollen kalalajin siirtäminen kalanviljelylaitoksesta tai luonnonvesistöstä toiseen luonnonvesistöön. Siirretty laji

92 HE 3/1998 vp, s. 1.

saattaa risteytyä alkuperäisen lajin kanssa, mikä aiheuttaa alkuperäisen kannan muuttumisen. Siirtoa varten ei tarvita lupaa, jos siirto tapahtuu samassa vesistössä kulkuesteen (esimerkiksi pato) ohittaen.⁹³ Kyseinen pykälä edistää samanaikaisesti luonnonsuojelullista tavoitetta, mikä on ominaista muillekin aiemmin mainituille moderneille kalastuslain pykälille. Toisaalta ekosysteemiin ei ole pykälän perusteluissa viitattu itsenäisenä suojelekohteena, vaan sen kautta on viitattu kalaston suojeeluun.

2.3.3.3 VN:n päätös kalojen elinolojen turvaamiseksi

Valtioneuvosto on antanut VL 1:21b:n nojalla päätöksen, jolla pannaan täytäntöön Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivi suojelemaan ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi, jota koskee kohta 3.2.3. Päätöksen tarkoituksena on turvata veden laatu tietyissä ympäristöministeriön nimeämässä kalastoltaan tärkeissä sisävesissä (YM:n päätös sisävesien kalavesiksi nimeämisestä ja näiden vesien tutkimisesta 2 §).

2.3.3.4 Kalojen voimalaitokseen joutumisen estäminen

Kalastuslaissa on viittaussäännös, jonka mukaan vesilaissa säädetään laitteista, jotka ovat tarpeen kalojen estämiseksi joutumasta voima- tai muuhun laitokseen vettä johtavaan kanavaan taikka vesijohtoon, samoin kuin siitä, mitä vesistöön rakennettaessa sekä vesistöä vettä johdettaessa muutoinkin on otettava huomioon kalakannan ja kalan kulun turvaamiseksi sekä kalastuksen etujen suojelemiseksi (KalL 26 §). Kalojen joutumista vettä käyttävään laitokseen on mahdollisuuksien mukaan vähennettävä asettamalla laitoksen tulokanavaan tai vesijohtoon välppäitä tai muu tarkoituksenmukainen laite (VL 2:22a). Jos ennen vesilakia voimassa olleen lainsäädännön mukaan on myönnetty lupa rakentaa vesistöön, voidaan tällaisen luvan nojalla tehdyn rakennelman omistaja hakemuksesta velvoittaa sallimaan kalakannan säilyttämistä varten tarpeellisten laitteiden tekeminen ja luovuttamaan käytettäväksi niitä varten tarvittava vesimäärä. (VL 2:29).

93 MmVM 1/1998.

2.4 Kala elintarvikkeena

Elintarvikkeita koskeva keskeinen yleislaki on elintarvikelaki, jonka tavoitteena on varmistaa elintarvikkeiden ja niiden käsittelyn turvallisuus sekä elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu elintarvikemääräysten mukainen laatu (ETL 1 §). Elintarvikelakia sovelletaan lisäksi useiden yhteisön oikeuden säännösten täytäntöönpanoon (ETL 3 §). Yleisenä laatuvaatimuksena on, että elintarvikkeiden tulee olla kemialliselta, fysikaaliselta ja mikrobiologiselta sekä terveydelliseltä laadultaan, koostumukseltaan ja muilta ominaisuuksiltaan ihmisravinnoksi soveltuvia ja eivätkä ne saa aiheuttaa vaaraa ihmisen terveydelle (ETL 7 §). Samoin elintarviketuotantoon käytettävien eläinten on oltava terveydentilaltaan sellaisia, että niistä saatavien elintarvikkeiden hyvä hygieeninen laatu voidaan turvata. Sama vaatimus koskee eläinten hoitoa, käsittelyä, kuljetusta ja teurastusta (ETL 12 §). Kalojen kannalta olennaisista on mm., ettei ravinnoksi käytettävissä kaloissa ole terveydelle haitallisissa määrin elohopeaa tai muita terveydelle haitallisia aineita. Elintarvikelaissa asetetaan vaatimuksia myös alkutuotantopaikalle, eli esimerkiksi kalavedelle, jotta elintarvikkeiden turvallisuus ei vaarannu ja elintarvikkeet täyttävät laatuvaatimukset (ETL 10 §). Elintarvikelaki asettaa tiettyjä vaatimuksia ja velvollisuuksia myös elintarvikkeita tuottaville toimijoille. Vesiviljelyllä tarkoitetaan kalojen kasvattamista, mikä on yksi alkutuotannon muoto.

Yhteisöoikeudellisista normeista tärkeimpiä elintarvikesääntelyn kannalta primäärioikeuden tasolla ovat Rooman sopimuksen yhteis- ja sisämarkkinoita, yhteistä kauppapolitiikkaa, kansanterveyttä, kuluttajansuojaa koskevat säädökset sekä maataloussäädökset. Keskeisin yhteisön sekundaarioikeudellinen normi on yleinen elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EY/178/2002).⁹⁴

94 Hollo 2008, s. 36, 49.

3 Ylikansallinen oikeus

3.1 Kansainväliset sopimukset

3.1.1 Rio de Janeiron biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus

Rio de Janeirossa vuonna 1992 laaditun biodiversiteettisopimuksen johdannossa tunnustetaan biologisen monimuotoisuuden itseisarvo. Biodiversiteettisopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen samoin kuin biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttö (1 artikla). Sopimuksen kannalta ei kuitenkaan riitä, että turvataan luonnonvarojen uusiutuminen sinänsä, vaan luonnonvarojen uusiutuminen on kytkettävä laajemmin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen tavoitteeseen.⁹⁵ Juuri tästä syystä onkin tärkeää havaita luonnonvarojen käytön lyhytjänteisyys laajemmin luonnon- ja ympäristön suojeleminen.

Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan kaikkiin ekosysteemeihin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta, johon lasketaan kuuluvaksi lajin sisäinen geneettinen monimuotoisuus, lajin välinen monimuotoisuus sekä ekosysteemien monimuotoisuus. Biodiversiteettisopimus koskee siten elollisen luonnon monimuotoisuutta. *Biologisilla luonnonvaroilla* tarkoitetaan puolestaan perintöainesta, eliöitä tai niiden osia, populaatioita tai muita ekosysteemien elollisia osia, jotka ovat tai saattavat olla käyttökelpoisia tai arvokkaita ihmiskunnalle. Kalat kuuluvat kiistatta biologisiin luonnonvaroihin. *Ekosysteemi* tarkoittaa sitä dynaamista kokonaisuutta, jossa kasvi, eläin ja pieneliöyhteisöt toimivat elottomassa ympäristössään toiminnallisena yksikkönä. *Kestävä käyttö* tarkoittaa biologisen monimuotoisuuden osien käyttöä siten, että käytön laatu tai määrä ei pitkällä aikavälillä johda biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen, mikä tukee biologisen monimuotoisuuden mahdollisuuksia tyydyttää nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ja pyrkimykset (2 artikla).

Biodiversiteettisopimuksen 7 artiklassa on ilmaistuna *läpäisyperiaate*, jonka mukaan biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö tulee pyrkiä integroimaan yhteiskunnan eri sektoreiden sisäisiin ja niiden välisiin suunnitelmiin, ohjelmiin ja toimintaperiaatteisiin. Luontoarvot tulee turvata kaikkien ympäristöön vaikuttavien toimintojen yhteydessä, eikä suojeleminen tulisi olla ainoastaan varsinaisen luonnonsuojelutoimien varassa. Näin ollen biodiversiteettisopimus ulottaa vaikutuksensa myös kalastuksen sääntelyyn.

Sopimuksen 8 artikla koskee paikan päällä tapahtuvaa biologisen monimuotoisuuden suojeleminen. Sopimuksen alilekirjoittaneiden valtioiden tulee mm. perustaa suojele-alueita biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, *sääntöillä biologisen monimuotoisuuden suojeleminen kannalta tärkeitä biologisia luonnonvaroja*, edistää ekosysteemien suojeleminen ja luonnontilaisten elinympäristöjen sekä elinkykyisten lajien populaatioiden ylläpitämistä luonnollisessa ympäristössään ja estää sellaisten vieraiden lajien luontoon päättäminen, jotka uhkaavat ekosysteemejä, elinympäristöjä tai lajeja. Valtioiden tulee myös kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojele ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella. Valtioiden tulee lisäksi kehittää tai ylläpitää tarvittavaa lainsäädäntöä ja/tai muita säänteleviä määräyksiä uhanalaisten lajien ja populaatioiden suojelemiseksi.

10 artikla koskee nimenomaisesti kestävä käyttöä. Sen mukaan sopimusvaltioissa tulee mahdollisuuksien mukaan mm. ottaa biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö huomioon osana kansallista päätöksentekoa, ryhtyä biologisten luonnonvarojen käyttöä koskeviin toimenpiteisiin välttääkseen tai minimoidakseen haitalliset vaikutukset biologiseen monimuotoisuuteen sekä suojeleminen ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojeleminen ja kestävä käytön edellytyksiin.

3.1.2 Ramsarin kosteikkosopimus

Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus eli nk. Ramsarin kosteikkosopimus tuli Suomen osalta voimaan vuoden 1975 lopussa. Ramsarin sopimuksen tarkoituksena on saattaa lintutieteellisesti arvioiden kansainvälisesti arvokkaat linnuille tärkeät vesiperäiset maat suojeleminen kohteiksi. Vesiperäiset maat on määritelty sopimuksen 1 artiklassa. Ne ovat ”erilaisia vesi- ja rantaruohikoita ja soita tai vesiä, luonnollisia tai keinotekoisia, pysyviä tai tilapäisiä, seisovia tai virtaavia, makeita, murtovesiä tai suolaisia vesiä, mukaan luettuna merialueet, joiden syvyys laskuveden aikana ei ylitä kuutta metriä”. Ramsarin sopimuksessa mainittujen vesien suojeleminen saattaa asettaa rajoituksia kalastukselle.

⁹⁵ Kuusiniemi ym. 2001, s. 546.

3.1.3 Bernin yleissopimus

Suomi ratifioi yleissopimuksen Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta vuonna 1985 ja se tuli Suomen osalta voimaan 1986. Euroopan unioni on Bernin yleissopimuksen osapuoli ja yleissopimus onkin ollut luontodirektiivin laatimisen taustalla, joten Bernin sopimuksen sisältö on saanut ilmaisan myös yhteisön oikeudessa. Bernin sopimus on välittömästi ja välillisesti myös luonnonsuojelulain taustalla. Bernin yleissopimuksen tavoitteena on luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden luonnollisten elinympäristöjen suojeleminen (artikla 1). Sopimuspuolten tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin, jotta voidaan taata luonnonvaraisten kasvi- ja eläinlajien kantojen tilan säilyminen sopimuksen vaatimalla tasolla (2 artikla). Lajien ja elinympäristöjen suojelun varmistamiseksi sopimusvaltioiden tulee ryhtyä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin (4 ja 5 artikla). Sopimuksessa ei ole kalalajeja suojeltavien lajien joukossa, mutta osa lajeista elää samassa ekosysteemissä kalojen kanssa. 9 artiklassa on määräykset koskien poikkeamista eräistä sopimuksen artikloista. Poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi, jos siten voidaan välttyä omaisuudelle aiheutavalta vakavalta vahingolta.

3.1.4 Århusin yleissopimus

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tuli Suomen osalta voimaan vuonna 2004. Myös EY on yleissopimuksen osapuoli. Näin ollen EY on sitoutunut saattamaan yhteisölainsäädännön yleissopimusta vastaavaksi. EY on jo ennen yleissopimuksen allekirjoittamista antanut kaksi direktiiviä koskien ympäristötietoa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta). Århusin yleissopimuksella pyritään siihen, että lainsäädännöllä edistetään yleisön osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sen kaikissa vaiheissa. Århusin sopimus koskee siten kolmenlaisia oikeuksia: oikeutta saada ympäristöä koskevaa tietoa, oikeutta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Yleissopimuksen tavoitteena on mm. taata yleisön osallistumisoikeus konkreettisesti lainsoveltamistilanteessa. Lisäksi 8 artiklassa sovitaan yleisön osallistumisoikeudesta viranomaismääräysten ja yleisesti sitovien oikeudellisten sääntöjen laadintaan. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta yleissopimus edellyttää, että kansallinen lainsäädäntö

mahdollistaa sen, että yleisön jäsen, jonka etua asia "riittävästi" koskee, voi saattaa päätöksen, toimen tai laiminlyönnin laillisuuden tutkittavaksi riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä (9 artikla 2 kohta). Sopimuksen käsitteet on määritelty 2 artiklassa. Yleisöllä tarkoitetaan "yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä". Yleisöllä, jota asia koskee, tarkoitetaan puolestaan "yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee". Myös ympäristönsuojelua edistäviä järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee. Ympäristöä koskevaa tietoa on kaikenlaisessa muodossa oleva tieto, joka koskee ympäristön osa-alueiden, esimerkiksi veden, tilaa, biologista monimuotoisuutta ja sen osatekijöitä.

3.1.5 Rajavesiä koskevat sopimukset

Suomen ja Ruotsin rajavesistöjen käytöstä on sovittu joidenkin vesioikeudellisten ja kalastusoikeudellisten kysymysten osalta rajavesisopimuksessa (rajajokisopimus). Sopimuksen soveltamisalasta määrätään 1 luvun 1 artiklassa, mutta kalastuksen osalta sopimuksen soveltamisala on erityinen ja siitä määrätään 5 luvun 1 artiklassa. Luku 5 koskee kalastusta ja se sisältää säännökset kalaväylästä (2 artikla), rauhoituspiireistä (3 artikla) samoin kuin kalastustapoja ja pyydyksiä koskevat säännökset (4–6 artiklat). Rajajokisopimuksen liitteenä on lisäksi Tornionjoen kalastusalueen kalastussääntö (liite B), jossa on tarkempia säännöksiä kalastamisesta Tornionjoen kalastusalueen alueella. Laki kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella ja maa- ja metsätalousministeriön päätös kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella sääntelevät kalastusta Tornionjoen kalastusalueen Suomen puoleisella alueella siltä osin kuin rajajokisopimuksen B liitteen eräiden määräysten soveltaminen on keskeytetty. Edellä mainittu johtuu siitä, että vuonna 1996 Ruotsin korkein oikeus katsoi, ettei rajajokikomission määräystä voitu soveltaa, koska rajajokisopimusta ja kalastussääntöä ei ollut saatettu voimaan Ruotsissa perustuslain mukaisella tavalla eli lailla. Vuoden 1997 alussa Suomi ja Ruotsi julistivat, että tiettyjä kalastussääntöä kohtia ei tullut enää soveltaa.

Suomi ja Norja puolestaan ovat sopineet Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä (Tenojokisopimus). Sopimuksen tarkoituksena on suojella ja ylläpitää Tenojoen vesistöissä anadromisten (eli merestä jokeen vaeltavien) lohikalajien ja sisävesikalajien luonnonkantoja siten, että luonnon monimuotoisuus ja tuotanto säilytetään (1 artikla). Sopimukseen sisältyy lisäksi Tenojoen kalastuspiirin kalastussääntö, jossa on tarkemmat säännökset

koskien kalastusta alueella. Oikeuskäytännössä on selvitetty, onko Tenojokisopimus ristiriidassa perustuslain kanssa.⁹⁶

Suomi on lisäksi solminut vuonna 1964 Venäjän kanssa rajavesisopimuksen, jolla valtiot sopivat rajavesien käytön periaatteista. Sopimuksessa rajavesistöllä tarkoitetaan järveä, jokea ja puroa, jonka rajaviiva leikkaa tai jota pitkin se kulkee (1 artikla). Sopimuksen IV luvussa ovat kalastoa ja kalastusta koskevat artiklat, joiden lisäksi kalastuksesta rajavesissä ovat voimassa vuoden 1960 sopimuksen määräykset.

3.1.6 Euroopan ihmisoikeussopimus

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen allekirjoittaneet valtiot takaavat lainkäyttövaltaansa kuuluville sopimuksessa määritellyt oikeudet ja vapaudet (1 artikla). Sopimus lisäpöytäkirjoineen on Suomessa samassa asemassa kuin tavalliset lait.⁹⁷ Ihmisoikeuksien toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT), jonne ihmisoikeuksien loukkauksesta voi edellytysten täytyessä valittaa. Valittajana voi olla valtio tai yksityinen taho (33 ja 34 artikla). Yksityinen taho voi olla niin yksittäinen henkilö kuin kansalaisjärjestö tai ryhmä. Mikäli EIT antaa langettavan tuomion, ihmisoikeussopimusta rikkonut valtio voidaan velvoittaa maksamaan valittajalle korvausta aineellisesta ja aineettomasta vahingosta samoin kuin valtio voidaan velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut (41 artikla).⁹⁸ EIT on Pellonpään mukaan yleensä katsonut, että valtion velvoittaminen lainsäädännön muutostai muihin toimenpiteisiin ei kuulu EIT:n toimivaltaan. EIT saattaa kuitenkin tuoda esille tuomiossaan, että loukkaus johtui EIS:n kanssa ristiriitaisesta lainsäädännöstä, eikä virheellisestä lainsoveltamisesta yksittäistapauksessa, jolloin valtion käytännössä tulisi ryhtyä lainsäädännön muuttamistoiimiin, jotta ihmisoikeusloukkaukset voitaisiin tulevaisuudessa välttää.⁹⁹

EIS:n takaamia kalastuksen ja kalastuslain kannalta olennaisia säännökset ovat mm. oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (6 artikla), oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla), syrjinnän kieltö (14 artikla) ja omaisuudensuoja (1. lisäpöytäkirjan 1 artikla).

EIT on antanut joitakin tuomioita, joita on olennaista tarkastella kalastuslain uudistamisen yhteydessä. Näistä tärkeimpänä voidaan mainita ratkaisu *EIT Posti ja Rahko v. Suomi*

mi 24.9.2002, jossa EIT katsoi Suomen rikkoneen EIS 6(1) artiklaa tuomioistuimeen pääsyn (*access to court*) osalta. Sen sijaan EIT ei katsonut, että 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaan sisältyvää omaisuudensuojaa olisi rikottu erikseen tai yhdessä EIS 14 artiklan syrjäntäkieltoartiklan kanssa.

Tapauksessa oli kysymys yksityisluonteisen oikeuden olemassaolosta ja mahdollisuudesta turvautua tehokkaasti tuomioistuimiin, kun asetuksella perustettuja kalastusrajoituksia väitettiin valtion kanssa kalavesistä vuokrasopimuksen tehneiden kalastajien oikeuksia loukkaaviksi ja heitä syrjiviksi. Kysymys oli lisäksi omaisuuden suojasta ja syrjinnästä sen yhteydessä.

Valittajat toimivat kalastajina Pohjanlahden rannikkoseudulla valtion kanssa vuonna 1989 tehtyjen ja vuonna 2000 viimeksi uudistettujen vuokrasopimusten pohjalta. Vuodesta 1986 lähtien MMM on antanut kalastuslain nojalla asetuksia, joilla kalastusta on rajoitettu kalakantojen turvaamiseksi. Rajoituksissa on ollut vaihtelua ajoituksen, alueen, kalalajin ja kiellettyjen kalastusvälineiden suhteen. Rajoitukset saattavat ulottua myös yksityisille kalavesille. Vuonna 2000 tehdyn vuokrasopimuksen mukaan valittajat saivat harjoittaa lohenkalastusta vuokra-alueilla siinä laajuudessa kuin siitä oli määrätty ao. asetuksessa tai muissa säännöksissä.

Vuonna 1991 Rahko ja muut olivat riitauttaneet laillisuudeltaan asetuksen (684/91), jolla kiellettiin kalastaminen tiettyillä välineillä mm. heille vuokratuilla vesillä. Asiassa antamallaan päätöksellä KHO jätti valituksen tutkimatta, koska se katsoi, että sillä ei ollut toimivaltaa käsitellä asiaa. Vuonna 1994 annetulla asetuksella (231/1994) ministeriö kielsi lohenkalastuksen tiettyillä välineillä tiettyinä aikoina Itämerellä, Pohjanlahdella ja Simojoessa. Rajoitukset koskivat lohenkalastusta tiettyjen leveyspiirien välillä avomerellä ja rannikkovesissä sekä eräiden jokien ja niiden suistojen vesissä ja ulottuivat valittajien valtiolta vuokraamiin kalavesiin. Vastaavat kiellot sisältäneet asetukset annettiin vuosina 1996 (258/1996) ja 1998 (266/1998). Valittajat olivat saaneet korvauksia vuoden 1996 asetuksella määrätyn kalastuskiellon johdosta.

Eduskunnan oikeusasiamies oli katsonut asiaa koskeissa päätöksissään, ettei ministeriö ollut lohenkalastusta rajoittaessaan menettelyt virheellisesti ja ettei ministeriö ollut vuoden 1994 asetuksella ylittänyt sille kalastuslaissa annettuja valtuuksia. Oikeusasiamiehen mielestä rajoitukset olivat perusteltuja kalakantojen turvaamisen vuoksi. Väitetyn syrjinnän osalta oikeusasiamies totesi, että alueittain vaihdelleissa rajoituksissa oli otettu huomioon lohien kulkureitit kutupaikoille, joten erot kalastuskieltojen ajoituksen ja kiellettyjen kalastusvälineiden osalta olivat riittävästi perusteltuja. Kuitenkin rajoitusten alueellisen soveltamisalan osalta oikeusasiamies katsoi, ettei ministeriö ollut ottanut riittä-

96 RovHO 11.6.2001 taltio 325 ja samaa tapausta koskeva EIT:n päätös jättää asia tutkimatta EIT Taivalaho v. Suomi 12.12.2006.

97 Pellonpää 2005, s. 59.

98 Pellonpää 2005, s. 173–185.

99 Pellonpää 2005, s. 189–192.

västi huomioon eri alueiden kalastajien yhtäläisen kohtelun vaatimusta. Asetus erosi pätevistä perusteista sen pohjana olleen työryhmän mietinnöstä, jonka mukaan ollakseen syrjimättömiä rajoitusten tuli koskea avomeri- ja rannikkokalastusta kaikilla tiettyjen leveyspiirien välisillä alueilla. Tuosta johtunut tiettyjen vesialueiden omistajien ja kalastajien erilainen kohtelu oli EOA:n mukaan perustuslain vastaista syrjintää.

Valituksessaan EIT:lle valittajat katsoivat, että heiltä puuttui pääsy tuomioistuimeen, jotta he voisivat riitauttaa asetuksen perustuvat kalastusrajoitukset. 6(1) artiklan nojalla jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Jotta EIT voi ottaa asian tutkittavakseen, on edellytyksenä, että kyse on 6(1) artiklassa tarkoitettusta oikeudesta. Edellytyksenä on, että yksityisluonteista oikeutta tai velvollisuutta (*civil rights and obligations*) koskee aito ja vakava erimielisyys tai riita, jonka ratkaisulla on välittömästi ratkaiseva merkitys oikeuden kannalta. Erimielisyys voi koskea niin oikeuden olemassaoloa kuin sen laajuutta ja käyttöä. EIS 6(1) artiklalla ei voida luoda uusia oikeuksia, joilla ei ole perustaa kansallisessa oikeudessa. Artiklan tavoitteena on sen sijaan antaa kansallisessa oikeudessa jo tunnustetuille oikeuksille prosessuaalista suojaa.

EIT katsoi, että sen tuli tutkia ainoastaan kalastuslain perusteella vuonna 1996 ja 1998 annettuja asetuksia ja niiden välittömiä vaikutuksia valittajien elinkeinon. Kyse oli kalastuksen jatkuvasta rajoittamisesta tietyissä valtion omistamissa vesissä, jotka valittajille oli osoitettu em. vuokrasopimuksissa. Ottaen huomioon heidän ammattiinsa välittömästi liittyneiden vuokrasopimusten ehdot ja vuosien 1996 ja 1998 asetuksia edeltäneen kansallisen oikeuskäytännön EIT katsoi näytetyksi, että vuoden 1999 loppuun saakka valittajat olivat voineet puolustettavasti väittää, että heillä oli yksityisluonteinen oikeus kalastaa lohta ja meritaimenta po. vesissä vuosien 1996 ja 1998 asetuksilla määrätyt rajat ylittävin osin. Vuokrasopimukseen otetun ehdon johdosta vuoden 2000 jälkeen valittajilla ei enää tällaista oikeutta ollut.

EIS 6(1) artikla ei takaa pääsyä sellaiseen tuomioistuimeen, joka voisi kumota lain taikka jättää sen soveltamatta. EIS 6(1) artikla saattaa kuitenkin edellyttää, että yleisen asetuksen, päätöksen tai muun toimenpiteen asiasisältö tulee voida riitauttaa tuomioistuimessa, jos kyseinen normipäätös, vaikka sitä ei ollut muodollisesti osoitettu kenellekään määrätylle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, pääosin vaikuttaa henkilön tai samanlaisessa asemassa olevan henkilöryhmän yksityisluonteisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, joko tiettyjen heille ominaisten piirteiden tai heidät kaikista

muista henkilöistä erottavan tosiasiallisen tilanteensa johdosta. EIT totesi, että sen kanta muistuttaa EY-oikeuden järjestelyä, jossa yleisluonteinen toimenpide (esim. asetus) saattaa tietyissä oloissa koskea yksilöä sillä tavoin, että sen mitättömäksi julistamista voidaan vaatia kanteella EY-tuomioistuimissa (RS 230 artikla).

Arvioidessaan valittajien mahdollisuuksia päästä tuomioistuimeen, EIT otti huomioon, että KHO oli aiemmin vastavassa tapauksessa todennut, ettei sillä ollut toimivaltaa tutkia asetuksen laillisuutta. Vakuuttavaa näyttöä ei myöskään ollut siitä, että valittajien olisi voinut kohtuullisella todennäköisyydellä odottaa saavan vahingonkorvauslain nojalla korvauksia valtiolta sillä perusteella, että valtio vastasi tuollaisista virheistä tai laiminlyönneistä julkisen vallan käytössä. Perusteita ei todennäköisesti olisi ollut, sillä asetukset oli perustettu muodollisesti virheettömään lakiin. Koska ei ollut olemassa sellaista oikeuskäytäntöä, jonka perusteella olisi voitu asetuksen katsoa täyttävän sopimusriikkeen tunnusmerkit, EIT katsoi lisäksi, ettei vuokrasopimuksen rikkomiseen perustetulla kanteella olisi ollut sellaisia kohtuullisia menestymisen mahdollisuuksia, että valittajien olisi tullut turvautua siihen. EIT ei myöskään ollut vakuuttunut siitä, että virkamiehen syyttäminen virkarikoksesta olisi ollut asianmukainen oikeussuojakeino EIS 35 artiklan 1 kohdan mielessä. Näin ollen EIT katsoi, että ko. kohdan kannalta valittajien saatavilla ei ollut oikeussuojakeinoja, jolla he saisivat oikeuden päätöksen vuosien 1996 ja 1998 asetusten vaikutuksista heidän vuokrasopimustensa ehtoihin. EIT hylkäsi hallituksen alustavan väitteen ja katsoi, että EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

Sen sijaan EIT katsoi, ettei omaisuudensuojaa eikä siihen liittyen syrjintäkieltoa ollut rikottu. EIT tutki ensin onko omaisuudensuojaa yksin rikottu. EIT katsoi, että *vuokrasopimukseen perustunut valittajien oikeus tiettyyn kalastukseen valtion vesillä oli heidän omaisuuttaan 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kannalta*. Asetuksilla perustetut rajoitukset merkitsivät 1(2) artiklassa tarkoitettua omaisuuden käytön valvontaa. EIT katsoi, että puuttuminen valittajien oikeuksiin oli ollut oikeutettua, koska se oli perustunut lakiin ja sillä oli pyritty turvaamaan kalakantojen säilymiseen perustunutta hyväksyttävää yleistä etua ja keinot olivat oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Valittajat eivät olleet menettäneet täysin oikeuttaan kalastaa lohta ja meritaimenta po. vesissä. He olivat myös saaneet korvausta kalastuskiellon johdosta. Siten EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa ei ollut rikottu erikseen.

Valittajat olivat lisäksi väittäneet, että noudatettu kalastuspolitiikka suosi avomerellä toimivia kalastajia rannikkovesien kalastajien kustannuksella. Hallitus totesi, että kyseisiä rajoituksia oli sovellettu yhtäläisesti kaikkien kalastajien kohdalla.

EIT totesi, että EIS 14 artiklalla ei ole merkitystä itsenäisenä sääntönä, koska sillä on vaikutuksia vain EIS:n ja sen pöytäkirjojen aineellisten säännösten turvaamien oikeuksien ja vapauksien yhteydessä. Artiklan soveltaminen ei kuitenkaan edellyttänyt sellaisten säännösten rikkomista ja tässä suhteessa artikla oli autonominen. Artiklan soveltamisen kannalta oli riittävää, että tapauksen tosiseikat sisältyivät jonkin muun aineellisen säännöksen piiriin. Artiklan mukaista syrjintäkiellon rikkomista on samanlaisessa asemassa olevia henkilöiden kohtelemisen eri tavalla ilman objektiivista ja hyväksyttävää perustetta samoin kuin erilaisessa asemassa olevien henkilöiden kohtelemisen samalla tavalla. Valtiolla oli kuitenkin harkintavaltaa sen päättäessä siitä, oikeuttavako ja missä määrin muutoin samanlaisten tilanteiden erot erilaisen oikeudellisen kohtelun.

EIT katsoi, että käsillä olevassa tapauksessa syrjintäväite sisältyi 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan piiriin. Siten oli tutkittava, pyrittiinkö alueellisella kalastusrajoituksella hyväksyttävään tavoitteeseen. Myönteisessä tapauksessa oli tutkittava, olivatko käytetyt keinot oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa. EIT otti lähtökohdaksi oikeusasiamiehen toteamukset, joiden mukaan vuoden 1994 asetus oli ollut lainmukainen ja perusteltu sen tavoitteen eli kalakantojen turvaamisen kannalta. Oikeusasiamies oli katsonut, että ollakseen syrjimättömiä rajoituksia tulisi soveltaa sekä avomeri- että rannikkokalastukseen. Kun erilaiselle kohtelulle ei ollut hyväksyttäviä perusteita, kysymys oli (nykyisen PL 6 §:n vastaisesta) syrjinnästä. EIT katsoi kuitenkin jääneen näyttämättä, että valittajia olisi kohdeltu eri tavalla heidän *vahingokseen* heidän käyttäessään sopimukseen perustunutta kalastusoikeuttaan valtion omistamilla vesillä. Siten 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa ei ollut rikottu myöskään yhdessä EIS 14 artiklan kanssa.

EIT:n ratkaisuihin voidaan mainita myös *EIT Alatulkki* ym. v. *Suomi* 28.7.2005, jossa katsottiin, että Suomi ei ollut kyseissä tapauksessa rikkonut EIS:ta. Ratkaisua voidaan silti pitää tärkeänä, sillä siinä on otettu kantaa kalastusrajoituksia koskeviin päätöksiin niiden riitauttamismahdollisuuksien osalta.

Tapauksessa oli kyse siitä, oliko ammattikalastajilla tehokas pääsy tuomioistuimeen heitä koskettaneiden kalastuskieltojen osalta. Valittajat olivat Pohjanlahden vesialueiden omistajia tai/ja kalastajia. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomisio oli kieltänyt määräaikaisesti lohen ja meritaimenen kalastuksen po. merialueilla sekä muiden lajien kalastamisen kiintein välinein tiettyinä ajanjaksona. Lisäksi kiellettiin lohen ja meritaimenen kalastus jokialueella lukuun ottamatta kalastusta käsin pidettävien välinein, mikä viimeksi mainittu oli sallittua tiettyinä aikoina. Kaikki kalastus oli vähäisin poikkeuksin kiellettyä jokialueella syys–lokakuussa po. vuosi.

Kysymys oli myös siitä, loukkasivatko kalastuskiellot ammattikalastajien omaisuudensuojaa tai sisältyikö niihin kiellettyä syrjintää.

Ruotsin korkein oikeus katsoi, että määräystä ei voitu soveltaa, koska rajajokisopimusta ja kalastussääntöä ei ollut saatettu voimaan Ruotsissa perustuslain mukaisella tavalla eli lailla. Suomi ja Ruotsi julistivat, että tiettyjä kalastussäännön kohtia ei tullut soveltaa. Sen jälkeen Suomessa annettiin laki kalastuksesta Tornionjoessa. Lain nojalla MMM:llä on valta antaa sääntöjä kalastuksesta joen Suomen puoleisella alueella. MMM:n päätös (496/1997) tuli voimaan samanaikaisesti lain kanssa. Päätös oli olennaisesti samansisältöinen kuin rajajokikomission päätös. Vuonna 1998 ministeriö antoi uuden päätöksen (319/1998).

Elokuussa 1997 Rovaniemen hovioikeus katsoi, että kiellettyjä kalastusvälineitä ja soveltuvia seuraamuksia koskevat kalastussäännön kohdat kuuluivat lainsäädännön alaan. Kun rajajokisopimuksen liite B (joka sisälsi kalastussäännön) oli saatettu voimaan asetuksella, hovioikeus päätti hallitusmuodon 92.2 §:n (nyk. PL 107 §) nojalla olla soveltamatta kalastussäännön tiettyjä kohtia. Joulukuussa 1998 KHO hylkäsi hakemukset, joilla oli vaadittu rajajokikomission huhtikuun 1996 päätöksen *purkua* hallitusmuodon ja tavallisen lain vastaisena. Komissio oli asettanut valituksessa tarkoitettuja rajoitukset viran puolesta annettuaan tiedossa olleille asianosaisille tilaisuuden tehdä kirjallisia huomautuksia komission säännöllisesti käyttämän suomalaisen ja ruotsalaisen asiantuntijan ehdottamista kalastusrajoituksista. Yhtä lukuun ottamatta kaikkia päätöksen purkua vaatineita oli tuolla tavoin kuultu ja nämä olivat myös kommentoineet ehdotusta. Valittajat olivat esittäneet huomautuksia näiden lausumien johdosta.

Tutkiessaan oliko 6(1) artiklaa loukattu, EIT pani merkille, että valittajat olivat vesialueiden *omistajia ja heillä oli kalastusoikeudet kyseisiin vesiin*. Hallitus ei ollut kiistänyt sitä, että valittajat olivat kalastaneet lohta ja meritaimenta ennen niiden kalastuksen kieltämistä. Ei ollut väitetty, että valittajat olivat kalastaneet valtion myöntämän vuokran nojalla tai jonkin muun nimenomaisen sopimuksen perusteella tai että he olisivat suorittaneet maksuja viranomaisille saaliistaan. Hallituksen mainitsemasta valtion regaaliin perustuvasta oikeudesta huolimatta EIT katsoi siten, että valittajat kykenivät väittämään puolustettavien perustein käyttäneensä *vesialueiden omistusoikeuteen liittyneitä oikeuksia kalakantaan*. Tuo oikeus oli *yksityisluonteinen ja sisältyi EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan*. EIT:n mielestä tätä tulosta tuki se, että eräät valittajat olivat ammattikalastajina saaneet korvausta sen johdosta, että he eivät enää kyenneet jatkamaan lohen ja meritaimenen kalastusta. EIT totesi vielä, että vaikka EIS 6 artikla ei taannut pääsyä tuomioistuimeen, jolla olisi valta kumota tai

syryttää lainsäätäjän antama laki, käsillä olevassa tapauksessa voitiin tutkia rajajokikomission päätösten välitöntä vaikutusta.

EIT viittasi Posti and Rahko -tapaukseen, jossa se oli todennut, että pääsyä tuomioistuimeen ei ollut vahingonkorvauslain perusteella, ja totesi, että nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen soveltui sama.

Toisaalta eräät valittajista olivat riitauttaneet rajajokikomission päätöksen KHO:ssa purkuhakemuksen yhteydessä. *Vaikka purkuhakemuksen tutkinta ei yleensä täytä EIS 6(1) artiklan vaatimuksia, kun kysymys oli ylimääräisestä muutoksenhakekeinosta eikä tutkinnan rajoitettu ala käsitä asiakysymyksiä, tiettyjä myönnytyksiä oli kuitenkin tehtävä silloin, kun kysymys on oikeuden erityisaloista kuten kaavoituksesta, johon liittyy harkintavallan käyttöä käsittäen erilaisten politiikkojen valintaan ja toimeenpanoon kuuluvia lukuisia paikallisia seikkoja. Sama koskee ympäristön suojelua, johon liittyy olennaisia vastakkaisia intressejä sekä laajempi kansainvälinen yhteys asianomaisten ympäristökysymysten kosketaman naapurivaltion kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen muodossa.*

EIT pani merkille, että KHO oli harkinnut kalastuskiellon laillisuutta ja sen yhteensopivuutta perustuslain sekä EIS 6(1) artiklan kannalta. Vaikka 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ei ollut viitattu nimenomaisesti, perusteluissa oli kiinnitetty huomiota menettelyn oikeudenmukaisuuteen ja todettu, että valittajille oli annettu riittävä tilaisuus esittää huomautuksiin rajajokikomisiolle. Lisäksi oli harkittu kiellon tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta ja päädytty siihen tulokseen, että kiello oli ollut tarpeen kalakannan säilyttämisen vuoksi. Korkein hallinto-oikeus ei ollut miltään osin jättänyt lausumatta valittajien näkökohdista toimivallan puuttumisen perusteella. *Ottaen huomioon tapauksen asiayhteyden, kalakannan säilyttämiseen laajalla alueella tähänneen kansainvälisen sopimuksen toimeenpanon, purkuhakemuksen käsittely KHO:ssa oli tässä tapauksessa antanut valittajille tehokkaan pääsyn tuomioistuimeen.*

Suullista käsittelyä koskevan väitteen osalta EIT totesi, että valittajat eivät olleet pyytäneet suullista käsittelyä, vaikka heillä olisi ollut siihen mahdollisuus. Kun pyyntöä ei ollut tehty, EIT katsoi, että he olivat yksiselitteisesti luopuneet oikeudestaan suulliseen käsittelyyn.

Mitä tulee kysymykseen, oliko kyseessä 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkominen erikseen ja yhdessä EIS 14 artiklan kanssa, valittajat väittivät, että rajajokikomission asettamat kalastuskiellot loukkasivat heidän omaisuutensa suojaa ja syrjivät heitä lähivesistöjen kalastajiin verrattuna. Kaikkien muiden kalalajien kuin lohen ja meritaimenen kalastuksen täydellinen kieltäminen oli ollut mielivaltaista ja perusteetonta. Näiden lajien kalastus ei olisi vaarantanut lohikantaa.

He eivät olleet saaneet korvauksia tuon kiellon johdosta. Myös lohen ja meritaimenen kalastukselle asetetut rajoitukset olivat menneet tarpeettoman pitkälle kannan säilyttämistä silmälläpitäen. Valittajien vesialueet olivat Itämerellä ja Pohjanlahdella ainoita, joita lohenkalastuksen täydellinen kieltäminen oli koskenut.

Hallitus väitti, ettei valittajilla ollut omaisuutta 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan mielessä, koska lohen ja meritaimenen kalastus kuului valtiolle regaali-oikeuden nojalla. Joka tapauksessa rajoitukset olivat olleet välttämättömiä lohen ja meritaimenen kannan suojelun vuoksi.

Tutkiessaan oliko kyseessä 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkominen erikseen, EIT totesi, että valittajilla oli vesialueiden omistukseen liittyvät kalastusoikeudet. Niiden rajoittaminen rajajokikomission päätöksellä perusti omaisuuden käytön valvonnan 1 lisäpöytäkirjan 1(2) artiklan mielessä. EIT katsoi, että puuttuminen heidän omaisuutensa suojaan oli ollut oikeutettua, kun se oli ollut *lainmukaista* ja sillä oli pyritty *oikeasuhtaisiin keinoin* kalakannan suojeluun perustuvaan *hyväksyttävään ja tärkeään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen*. Ottaen huomioon sopimusvaltioiden harkintamarginaalin sellaisissa asioissa EIT ei havainnut syytä epäillä, että kalakan-tojen tila ei olisi edellyttänyt suojelutoimenpiteitä ja että toimenpiteiden ajoituksessa ja soveltamisessa ei ollut otettu huomioon paikallisia oloja. Valittajien kalastusoikeutta ei ollut tehty täysin tyhjäksi. Ammattikalastajilla oli mahdollisuus vaatia korvausta taloudellisista menetyksistä. Vaikka korvausta ei ollut tarjolla harrastus- tai urheilumahdollisuuksien menetyksestä, kansallisilla viranomaisilla täytyi olla väljää harkintamarginaalia päättäessään asianomaisten toimenpiteiden välttämättömyydestä ja siitä, millaisia menetyksiä korvattaisiin. Käsillä olevassa tapauksessa ei ollut ollut perusteetonta erottaa toimeentuloon ja muuhun omaisuuden käyttöön perustuvat menetykset. Siten 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklaa ei ollut rikottu erikseen.

EIT totesi, että syrjintäväite sisältyi käsillä olevassa tapauksessa 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalan piiriin, joten EIS 14 artikla soveltui. EIT ei kuitenkaan havainnut syytä epäillä, että kalastuskiellon erilaiselle ajoitukselle eri vesialueilla ja kalastusvälineitä koskeville erilaisille kielloille tietyillä paikoilla (lohen kutureitit, rannikko-, suisto- ja jokivesien suljetumpi luonne) ei olisi ollut riittäviä perusteita. Siten sikäli kuin valittajia oli kohdeltu erilailla muilla alueilla kalastusoikeuksia omaaviin henkilöihin nähden, erilaiselle kohtelulle oli ollut objektiivisia ja hyväksyttäviä perusteita. Myös suhteellisuusperiaate oli otettu huomioon. EIT viittasi tältä osin 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kohdalta tekemiinsä toteamuksiin. Siten sanottua artiklaa ei ollut rikottu yhdessä EIS 14 artiklan kanssa.

Kolmas ja tuorein EIT:ssa ollut asia on tapaus Stark ym. v. Suomi, jossa EIT teki asialistalta poistamistuomion 9.10.2007. Suomen valtio myönsi EIS 6(1) artiklan rikkomisen oikeuteen pääsyn osalta.

Valitus koski MMM:n kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella annetun lain nojalla vuonna 1997 antamaa päätöstä (494/1997), jolla kiellettiin luonnonvaraisen lohen ja taimenen kalastus koko vuoden aikana ja kiinteiden kalastusvälineiden käyttäminen tiettyä ajanjaksona. Valittajat katsoivat, että heiltä puuttui pääsy tuomioistuimeen.

Asianomainen kalastuskunta valitti päätöksestä KHO:lle, joka ei tutkinut kalastuskunnan valitusta. KHO totesi, että kysymyksessä oleva kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella 30.5.1997 annetun lain (494/1997) nojalla annettu MMM:n päätös kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella (496/1997) ei ollut sellainen hallintoasiassa annettu päätös, eivätkä sen säännökset sisältäneet sellaista hallintoasiassa annettua ratkaisua, josta huomioonottaen HLL 1 ja 4 § sekä 5.1 § voidaan valittaa.¹⁰⁰

Kieltoja ja rajoituksia jatkettiin vuonna 1998 tehdyllä MMM:n päätöksellä. Valittajat jatkoivat kuitenkin kalastusta, koska he pitivät ministeriön päätöksiä laittomina, sillä heidän mielestään heidän kalavesillään oli vain istutettua lohta. Syyttäjät vaati heille rangaistusta Tornionjoen kalastuslain rikkomisen johdosta. Käräjäoikeus hylkäsi syytteet vuonna 2001 katsoen, että ministeriön päätös loukkasi perustuslaissa taattua omaisuuden suojaa, koska luonnonvaraista lohta esiintyi vain satunnaisesti valittajien kalavesillä. Ministeriö jatkoi vuonna 2002 kieltojen ja rajoitusten voimassaoloa sallien kuitenkin ammattikalastajien pyytää lohota ja siikaa kiintein välinein heinä–syyskuussa ja taimenta heinä–elokuussa. Syyttäjän valituksen johdosta hovioikeus kumosi käräjäoikeuden mainitun päätöksen katsoen, että valittajat olivat rikkoneet Tornionjoen kalastuslakia. KKO epäsi valitusluvan vuonna 2003.

Suomen valtio myönsi EIS:n rikkomisen ja lupautui maksamaan korvausta valittajille. Valittajat vastustivat asian poistamista asialistalta. Valittajat vetosivat siihen, että vaikka EIT olikin antanut tuomion olennaisesti samanlaisessa asiassa, Suomi ei kuitenkaan ollut ryhtynyt toimenpiteisiin täyttääkseen EIS:n mukaiset velvollisuutensa, koska pääsyä tuomioistuimeen ei vielä kukaan ollut järjestetty heidän kaltaisesaan asemassa oleville henkilöille. EIT ei kuitenkaan katsonut perustelluksi jatkaa valituksen tutkimista.

100 KHO 15.1.1999 T 71 (Irs).

3.1.7 Poliittiset asiakirjat ja julistukset

Kestävä kehitys on mainittu mm. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin (UNCED) vuonna 1992 hyväksymässä toimintaohjelmassa, *Agenda 21*:ssä. Toimintaohjelman 15 luvussa käsitellään biologista monimuotoisuutta ja 17 luvussa merien ja rannikoiden suojelua samoin kuin merien luonnonvarojen elollisten luonnonvarojen hyväksikäyttöä. *Agenda 21*:n 17 luvussa on mainittu, että merialueita koskevan tarkastelun tulisi olla yhdenmukainen.

Euroopan yhteisö noudattaa YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) *vastuullisen kalastuksen ohjesääntöä* (Code of conduct for Responsible Fisheries).¹⁰¹ Ohjesääntö tavoitteena on asettaa periaatteet, joita noudattamalla tähdätään elollisten vesiluonnonvarojen tehokkaiseen suojeluun, hallintointiin ja kehitykseen kunnioittaen ekosysteemiä ja monimuotoisuutta. Ohjesääntö ei ole oikeudellisesti sitova, mutta on huomioitava, että se sisältää osittain kansainväliseen oikeuteen perustuvia sääntöjä (1 artikla). Ohjesääntöä onkin tulkittava siten, että tulkinta on yhdenmukainen YK:n *merioikeusyleissopimuksen* samoin kuin muiden kansainvälisten sopimusten ja asiakirjojen kanssa (3 artikla). Ohjesääntönsä tarkoituksena on lisäksi toimia apuna valtioiden luodessa lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia puitteita vastuulliselle kalastukselle (2 artikla c kohta). Samoin ohjesääntöllä pyritään edistämään elollisten vesiluonnonvarojen ja niiden elinympäristöjen suojelua sekä rannikkoalueiden suojelua (2 artikla g kohta). Ohjesääntönsä 6 artiklassa on lueteltu pääasialliset periaatteet, joita elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntämisessä tulisi noudattaa. Artiklassa on mainittu mm. että vesiekosysteemejä tulisi suojella ja kalastuksen tulisi olla kestävä siten, että *voidaan taata kalavarojen monipuolisuus, laatu ja saatavuus myös tuleville sukupolville*. Hoitotoimenpiteiden tulisi turvata niin kalastuksen kohteena olevien lajien kuin niiden kanssa samassa ekosysteemissä tai muutoin niistä riippuvaisten lajien suojelu (6.1 ja 6.2 kohta). Valtioiden tulee estää liiallinen kalastus ja toteuttaa populaatioita tervehdyttäviä toimenpiteitä (6.3 kohta). Kalastuksen kannalta kriittisiä elinympäristöjä tulisi suojella ihmisen toiminnasta aiheutuville haitallisille seurauksille (6.8 kohta). Ohjesääntönsä 7 artiklan mukaan valtioiden tulisi poliittisen, lainsäädännöllisen ja institutionaalisen viitekehyksen avulla saattaa voimaan toimenpiteet, jotka takaavat kalavarojen kestävä käytön ja suojelun pitkällä aikavälillä (7.1.1 kohta).

101 KOM(2001)135 lopullinen, s. 19.

3.2 Yhteisöoikeus

3.2.1 Primäärilainsäädäntö

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus, RS) XIX osasto sisältää nk. ympäristöartiklat. Yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteena on mm. ympäristön laadun suojeleminen sekä luonnonvarojen järkevää ja harkittua käyttöä (RS 174 artikla 1 kohta). Yhteisön ympäristöpolitiikalla pyritään suojelemaan korkeaan tasoon ja yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu mm. *ennalta varautumisen periaatteelle* (RS 174 artikla 2 kohta). RS 6 artikla sisältää velvoitteen saattaa ympäristönsuojelun vaatimukset kestävä kehityksen edistämiseksi osaksi kaikkea yhteisön säätelemää toimintaa nk. *läpäisyperiaatteen* nojalla. Näin ollen ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen näkökulmat on sisällytetty myös yhteisön kalastuspolitiikkaan. RS 10 artiklassa säädetään nk. *lojaliteettivelvoitteesta* eli velvollisuudesta pidättäytyä sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat RS:n tavoitteiden vastaisia. Esimerkiksi kansallisen lainsoveltajan velvollisuutta tulkita kansallista oikeutta yhteisön direktiivien kannalta myönteisesti voidaan perustella RS 10 artiklan kautta.

3.2.2 Yhteinen kalastuspolitiikka

Yhteinen kalastuspolitiikka luotiin vuonna 1983 ja sitä uudistettiin merkittävästi vuonna 2002 neuvoston asetuksella elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa. YKP:n tavoitteena on ympäristöllisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen. Tätä kutsutaan *ekosysteemiperustaiseksi lähestymistavaksi*. Komissio on todennut tiedonannossaan, että ekosysteemiperustainen lähestymistapa varmistaa sen, että niin nykyiset kuin tulevat sukupolvet voivat hyödyntää vesiluonnonvaroja. Tavoitteena on käyttää luonnonvaroja siten, että niistä saadaan suurin mahdollinen hyöty samalla kun kalastuksesta johtuvat suorat ja epäsuorat vaikutukset meriekosysteemeihin pysyvät vähäisinä ja eikä meriekosysteemeille aiheudu peruuttamatonta vahinkoa. Kalastus on vain yksi, joskin merkittävä, merien ekosysteemeihin vaikuttava käyttömuoto. Erilaisten käyttömuotojen vuorovaikutusten ja kasaantuvien vaikutusten huomioiminen on lähtökohtana yhdennetylle ekosysteemiperustaiselle lähestymistavalle.¹⁰²

YKP:n avulla toteutetaan RS 174 artiklassa ilmaistuja ympäristöllisiä tavoitteita.¹⁰³ YKP:ssa sovelletaan nimenomaisesti ennalta varautumisen periaatetta, joka mainitaan RS 174 artiklassa. Ennalta varautumisen periaatetta

ilmentävät kestävä kehityksen takaamiseksi suoritettavat toimenpiteet, joilla säilytetään ja suojellaan elollisia luonnonvaroja (2(1) artikla). Kalastuksen hoidon ennalta varautuva lähestymistapa on määritelty asetuksen 3 artiklan i alakohdassa. Sen mukaan tieteellisten tietojen puuttuminen ei saa estää suojelevien hoitotoimenpiteiden suorittamista.

YKP tähtää siihen, että kalastuksen järjestämisessä yhteisön alueella lähtökohtana olisi ekosysteemiin perustuva toimintatapa. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti elollisia vesiluonnonvaroja pyritään ennalta suojelemaan ja säilyttämään. Lisäksi pyritään siihen, että kalastuksen vaikutukset meriekosysteemeihin olisivat mahdollisimman vähäiset (2(1) artikla). Suurimmat uhat meriekosysteemeille ovat liikakalastus ja saastuminen, jotka eivät noudata valtioiden rajoja, vaan edellyttävät yhteistyötä.¹⁰⁴ Yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa säädetään johdonmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat 1) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämistä, hoitoa ja hyödyntämistä, 2) kalastuksen ympäristövaikutusten rajoittamista, 3) kalastusvyöhykkeille pääsyn ja vesiluonnonvarojen käytön edellytyksiä, 4) rakennepolitiikkaa ja laivastokapasiteetin sääntelyä, 5) valvontaa ja täytäntöönpanoa, 6) vesiviljelyä, 7) yhteistä markkinajärjestelyä ja 8) kansainvälisiä suhteita (1(2) artikla).¹⁰⁵

Jotta välttyttäisiin kalakantoihin nähden liialliselta kalastukselta, YKP sisältää säilyttämistoimia, joiden avulla pyritään suhteuttamaan kalastus kalakantojen kestävyysasteeseen. Kalakantojen säilymisen turvaaminen edellyttää yksittäisten toimenpiteiden sijaan *yhdistettyjä toimenpiteitä*, jotka turvaavat kalakantojen säilymisen pitkällä aikavälillä. YKP:n puitteissa kalakantojen hyvinvoinnin turvaamiseksi laadittavat suunnitelmat voivat olla pääasiassa kahdenlaisia riippuen kalakannan tilasta (elvytysuunnitelmia tai hoitosuunnitelmia). Varsinaisina säilyttämistoimenpiteinä mainitaan 1) suurimmat sallitut saaliit (*Total Allowable Catches, TACs*), 2) tekniset toimenpiteet, 3) pyyntiponnistusten rajoittaminen sekä 4) kalastukseen oikeutettujen alusten määrän ja tyyppien määrittäminen.¹⁰⁶

Suurimpien sallittujen saaliiden määrittämisessä määritellään sellaiset suurimmat kalamäärät, jotka voidaan tietystä kannasta pyytää tietyn ajanjakson sisällä, jotka ovat sopusoinnussa kalakantojen hallinnoinnin tavoitteiden kanssa. TAC-järjestelmä on toteutettu jakamalla jäsenvaltioille kalastuskiintiöt, joiden mukaan suurimmat sallitut saaliit jaetaan. Suurimmat sallitut saaliit vahvistetaan

102 KOM(2008)187 lopullinen, s. 3.

103 KOM(2002)186 lopullinen, s. 3.

104 http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources_fi.htm (21.12.2008).

105 Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002, 20.12.2002

106 http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures_fi.htm (21.12.2008).

vuoden ja kahden vuoden välein. Jäsenvaltiot hallinnoivat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti itse kiintiöitään.¹⁰⁷

Teknisillä toimenpiteillä puolestaan pyritään takaamaan pyydysten valikoivuus sivusaaliin ehkäisemiseksi. Teknisten toimenpiteiden perustarkoituksena on siten estää mm. ei-sukukypsien kalojen, merinisäkkäiden, merilintujen ja muiden lajien sekä taloudellista arvoa vailla olevien kalojen joutuminen saaliiksi. Tärkeimpinä teknisinä toimenpiteinä mainitaan vähimmäissilmäkoot, valikoivien pyydysten käyttö, kalastamisen alueellinen ja ajallinen rajoittaminen, saaliin vähimmäiskoot, sivusaaliiden ja satumanvaraisten saaliiden rajoitukset. EU:n vesillä harjoitettavaa kalastusta ja EU:n alusten kansainvälisillä vesillä harjoittamaa kalastusta säännellään teknisillä toimenpiteillä koskevilla asetuksilla (esimerkiksi Itämeren koskeva neuvoston asetus N:o 88/1998). Teknisillä toimenpiteillä pyritään siten vähentämään poisheitettävän saaliin määrää samoin kuin vähentämään kalastuksen haitallisia ympäristövaikutuksia.

Pyyntiponnistus lasketaan kertomalla pyyntikapasiteetti (vetoisuus ja konetehto) pyyntipäivillä. Pyyntiponnistusta on vähennetty mm. edellyttämällä EU:n vesillä kalastavilta ja kansainvälisillä vesillä kalastavilta EU:n aluksilta kalastuslisenssi. Pyyntiponnistusta voidaan säännellä myös erityiskalastusluvilla. Ministerineuvosto päättää kalastusluvista ja kalastuksen edellytyksistä. Erityisissä tilanteissa alus voidaan poistaa pysyvästi pyyntitoiminnasta tai kalastustoiminta voidaan lopettaa tilapäisesti.¹⁰⁸

3.2.3 Kalojen elinympäristöä koskevat direktiivit

Kalojen elinympäristöjen suojeluun tähtäävä direktiivi (direktiivi 78/659/EY suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi) säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1978. Sittenkin direktiivistä on laadittu kodifioitu versio, joka annettiin vuonna 2006 (direktiivi 2006/44/EY suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi). Kuten edellä on todettu, kyseinen direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön valtioneuvoston päätöksellä.

Direktiivin tavoitteena on parantaa ja suojella tiettyjen virtaavien tai seisovien vesien laatua, kun niissä elää tai niissä voisi elää tiettyjä kalalajeja (esim. luonnon monimuotoisuutta kuvaaviin kotoperäisiä lajeja). Jäsenvaltioiden on direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi nimettävä vedet, joihin direktiiviä sovelletaan. Direktiivi koskee vain

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/tacs_fi.htm (21.12.2008).

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/fishing_effort_fi.htm (21.12.2008).

niitä vesiä, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet direktiivin nojalla. Nimettävät vedet ovat sellaisia, jotka tarvitsevat suojelua tai parantamista kalojen elinmahdollisuuksien ylläpitämiseksi.

3.2.4 Vesipolitiikan puitedirektiivi

Vesienhoito liittyy olennaisesti myös kalastuksenhoitoon, sillä kalakantojen suojelu hyötyy vesien suojelusta. Vesipolitiikan puitedirektiivi ei kuitenkaan sääntele kalastusta. Vesipolitiikan puitedirektiiviä (2000/60/EY) sovelletaan sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien osalta ja sillä luodaan puitteet, joilla pyritään estämään vesien huononeminen sekä suojelemaan ja parantamaan vesien tilaa. Direktiivin tavoitteena on kaikkien pinta- ja pohjavesien hyvä tila. Vesien hyvän tilan saavuttamiseksi vesiä on suojeltava, parannettava ja ennallistettava. Vesipolitiikan puitedirektiivi edellyttää, että edellä mainittujen vesialueiden tila luokitellaan. Eräänä vesialueen tilan luokittelun laadullisena tekijänä otetaan huomioon jokien ja järvien osalta kalaston koostumus, runsaussuhteet ja ikärakenne sekä jokisuiden vaihettumisalueiden osalta kalaston koostumus ja runsaussuhteet (liite V). Esimerkiksi joen erinomaisesta tilasta indikaattorina kalaston osalta on vesipolitiikan puitedirektiivissä todettu seuraavaa: "Lajikoostumus ja runsaussuhteet vastaavat täysin tai lähes täysin häiriintymättömiä olosuhteita. Kaikkia tyyppille ominaisia muutosherkkiä lajeja esiintyy. Kalaston ikärakenteessa on vähän ihmistoiminnasta johtuvia muutoksia, eikä siinä ole merkkejä häiriöistä minkään lajin lisääntymisessä tai yksilönkehityksessä." VPD on Suomessa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä lailla vesienhoidon järjestämisestä, jonka nojalla valtioneuvosto on antanut asetuksen vesienhoidon järjestämisestä, asetuksen vesiympäristölle vaarallisista sekä haitallisista aineista sekä asetuksen vesienhoitoalueista.

3.2.5 Meristrategiadirektiivi

Meristrategiadirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/56/EY) yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista puolestaan koskee meriympäristöä ja sen tavoitteena on saavuttaa meriympäristön "hyvä tila" vuoteen 2020 mennessä. MSD perustuu ekosysteemiperusteiseen lähestymistapaan, millä pyritään tasapainottamaan merellisten hyödykkeiden ja palveluiden käyttö meriympäristön hyvän tilan tavoitteen kanssa (1(3) artikla). MSD:ssä "ympäristön hyvällä tilalla" tarkoitetaan "ympäristön tilaa merivesissä, kun nämä ovat ekologisesti monimuotoisia ja dynaamisia valtameriä ja meriä, jotka ovat luontaisissa olosuhteissaan puhtaita, terveitä ja tuottavia, ja kun meriympäristön käyttö on kestävää ja turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien käyttö- ja toimin-

tamahdollisuudet” (3(5) artikla). Kuten edellä on todettu, ekosysteemiperusteinen lähestymistapa on kokonaisvaltainen näkökulma, joka ottaa huomioon meriympäristön kokonaisuutena samoin kuin kaikki siihen vaikuttavat toiminnot. MSD perustuu kahdentasoiisiin toimiin. EU:n tasolla asetetaan yhteiset tavoitteet, joiden saavuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet puolestaan suunnitellaan ja toteutetaan alueellisella tasolla jäsenvaltioiden toimesta.¹⁰⁹ Jäsenvaltioiden tulee laatia merivesilleen meristrategia (5(1) artikla). Jäsenvaltioiden tulee arvioida kyseisen merialueen ominaispiirteet ja tämän hetkinen tila sekä merialueeseen kohdistuva rasitus. Arvioinnin perusteella jäsenvaltioiden on määritettävä merivesiä koskevat ympäristön hyvän tilan ominaispiirteet ja asetettava hyvän tilan saavuttamiseksi tavoitteet (9 ja 10 artiklat). Jäsenvaltioiden tulee määrittellä ja suunnitella toimenpiteet, jotka ovat tarpeen meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja yhdistää kyseiset toimenpiteet toimintaohjelmaksi huomioon ottaen muut toimenpiteet, joita yhteisön lainsäädäntö tai kansainväliset sopimukset edellyttävät (13 artikla). Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen edellyttää, että merialueen jakavat jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä keskenään ja mahdollisuuksien mukaan kolmansien maiden kanssa (johdanto 13 kohta).

3.2.6 Lintudirektiivi ja luontodirektiivi

Lintudirektiivi annettiin vuonna 1979 ja se tuli Suomen osalta voimaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Lintudirektiiviä sovelletaan kaikkiin luonnonvaraisena eläviin lintuihin ja niiden elinympäristöihin jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella (1 artikla). Lintudirektiivi edellyttää, että suojeltujen lintulajien kantoja tulee ylläpitää tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia (2 artikla). Lintujen elinympäristöjen osalta jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen. Elinympäristöjen suojelun yhtenä keinona on suojelualueiden perustaminen (3 artikla). Lintudirektiivin perusteella suojellut alueet on sisällytetty Natura-verkostoon. Direktiivi edellyttää muun muassa, että lintulajien yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen, pesien ja munien tuhoaminen sekä lintujen häiritseminen on kiellettävä (5 artikla). Suojelusta voidaan poiketa 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Vesistöt ja vesistöjen välittömässä läheisyydessä olevat alueet ovat monien lintujen pesimisen ja ravinnon hankkimisen kannalta tärkeitä alueita, jolloin kalastuksen vaikutuksia saattaa olla aiheellista arvioida lintudirektiivin kannalta.

Luontodirektiivin tavoitteena on varmistaa merkittävien ja uhanalaisten luontotyyppien ja lajien säilyminen ja samalla luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Samoin sen tarkoituksena on edistää yleistä kestävän kehityksen tavoitetta (luontodirektiivi johdanto ja 2 artikla). Keskeinen käsite, jolla luontodirektiivissä operoidaan, on suotuisa suojelun taso.

Luonto- ja lintudirektiivien edellyttämä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suojelua toteutetaan ensisijaisesti perustamalla erityisten suojelualueiden verkosto eli Natura 2000 -verkosto. Lisäksi direktiivin perusteella voidaan suojella yhteisön tärkeänä pitämiä lajeja ja niiden elinympäristöjä muutoinkin kuin perustamalla Natura-alue (12 artikla). Lintu- ja luontodirektiivit osoittavat vain suojelun vähimmäistason. Jäsenvaltiot saavat toteuttaa tiukempaa suojelua kuin direktiivit edellyttävät.

Yhteisön tärkeänä pitämät eläinlajit on lueteltu luontodirektiivin liitteessä IV(a) ja kasvilajit liitteessä IV(b). Liitteen IV lajit edellyttävät tiukkaa suojelua. Liitteessä IV(a) on lueteltu myös joitakin kalalajeja, mutta kuten aiemmin on todettu, mikään niistä ei esiinny Suomen alueella. Yhteisön tärkeänä pitämien lajien määritelmä on luontodirektiivin 1 artiklassa. Ne ovat pääasiassa sellaisia lajeja, jotka ovat Euroopan unionin alueella uhanalaisia tai vaarassa muuttua uhanalaisiksi. Toisaalta yhteisön tärkeänä pitämä laji voi olla sellainen laji, joka on harvinainen ja esiintyy rajoitetuilla maantieteellisillä alueilla. Luontodirektiivin 12 artikla edellyttää, että kaikki näiden lajien yksilöiden tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa, tahallinen häiritseminen, munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta, lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen kielletään niiden luontaisella levinneisyysalueella. Kasvilajien osalta vastaavansisältöinen sääntö on 13 artiklassa. Kyse on siten *tahallisista* toimista, joten useimmiten esimerkiksi kalastus ei tule kyseeseen, vaikkakin on selvää, että mm. direktiivilajien tahatonta jäämistä kalastuksessa sivusaaliiksi tulisi välttää. Luontodirektiiviä koskevassa tulkintaohjeessa todetaan, että joissakin tapauksissa ”jatkuvia toimintoja” (*ongoing activities*), kuten esimerkiksi maataloutta ja kalastusta harjoitettaessa, saattaa tahattomasti satunnaisesti aiheutua direktiivin vastaisia seurauksia. Tällaisia tilanteita tulisi pyrkiä välttämään esimerkiksi suunnittelulla, toimintaohjeilla ja konkreettisella tiedottamisella.¹¹⁰ Luontodirektiivin 12(4) artiklan nojalla jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavia suojelutoimenpiteitä sen varmistamiseksi, että *tahattomalla* pyydystämällä tai tappamisella ei ole merkittävää kielteistä vaikutusta po. lajeihin.

¹⁰⁹ <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=91148&lan=fi> (16.2.2009); KOM(2005)504 lopullinen, s. 5.

¹¹⁰ Guidance document 2007, s. 30–35.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään mahdollisuudesta poiketa luontodirektiivin 12, 13 ja 14 artiklan sekä 15 artiklan a ja b alakohdan säännöksistä. Poikkeaminen on mahdollista, jos se ei haittaa lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ei ole olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua ja jokin artiklassa mainituista edellytyksistä täyttyy (alakohdat a–e). 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan poikkeaminen on mahdollista erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, *kalataloutta* sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta. Ehkäistävien vahinkojen tulee olla jokseenkin huomattavia ollakseen artiklassa tarkoitettuja vahinkoja.

Lintu- ja luontodirektiivien soveltamisala kattaa myös meren ja rannikot. Luontodirektiivin säännöksiä sovelletaan jäsenvaltioiden aluevesillä sijaitseviin meren elinympäristöihin ja lajeihin.¹¹¹ Vuonna 2007 julkaistussa Euroopan komission tulkintaohjeessa (Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR27) on kuvailtu tarkemmin kaikki luontodirektiivin luontotyypit.

Komissio on tiedonannossaan todennut, että yhteisessä kalastuspolitiikassa mainittujen toimenpiteiden lisäksi merialueilla toteutetaan Natura-suojelua, mikä osaltaan edesauttaa meriekosysteemien suojelua ja kestäväää käyttöä.¹¹² Kalastusta voidaan mahdollisuuksien mukaan harjoittaa myös Natura-alueella, jos siitä ei aiheudu Natura-alueen suojelua vaarantavia seurauksia. Natura-alueen suojeluarvojen turvaamiseksi kalastusta voidaan kuitenkin tarvittaessa rajoittaa.¹¹³ Esimerkiksi saimaannorpan suojelemiseksi perustetuilla Natura-alueilla kalastamista voidaan rajoittaa, jos sen katsotaan vaarantavan alueiden perustamistarkoituksen.

3.2.7 Ympäristövastuudirektiivi

Ympäristövastuudirektiivi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/35/EY) ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta olisi tullut saattaa kansallisesti voimaan vuonna 2007. Ympäristövastuudirektiivin tarkoituksena on luoda ympäristövastuujärjestelmä, jonka perusteella ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan. ”Ympäristövahinko” ja ”vahinko” määritellään direktiivin 1 artiklassa. *Ympäristövahinko* on mm. ”vesille aiheutuva vahinko eli vahinko, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritel-

111 KOM(1999) 363 lopullinen, s. 10.

112 KOM(2002) 186 lopullinen, s. 5, 8–9.

113 KOM(1999) 363 lopullinen, s. 10.

lään vesipolitiikan puitedirektiivissä, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia.” *Vahingolla* puolestaan tarkoitetaan ”suoraan tai välillisesti tapahtuvaa mitattavissa olevaa luonnonvarojen haitallista muutosta tai luonnonvarapalvelun huonontumista”. Ympäristövastuutoimikunnan mietinnössä tällaista vahinkoa nimitetään ”luontovahingoksi”. Vahinko aiheutuu luonnon monimuotoisuudelle ja luonnonarvoille eikä se ole sidonnainen esimerkiksi jollekulle henkilölle aiheutuvaan rahassa mitattavaan menetykseen. Ympäristövastuutoimikunnan mietinnössä ehdotetaan, että luontovahinko olisi vahinko, joka aiheutuu luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettulle luontotyypille tai yhteisön tärkeänä pitämälle lajille tai sen elinympäristölle. Ehdotuksessa pidetään mahdollisena, että luontovahinko voisi olla myös erityisesti suojeltavalle lajille aiheutunut vahinko.¹¹⁴ Ympäristövahinkojen osalta direktiiviä ei sovellettane kalastukseen, sillä kalastusta ei ole mainittu liitteen III ammatillisten toimintojen luettelossa (3 artikla 1 kohta a alakohhta). Sen sijaan direktiiviä voitaisiin mahdollisesti soveltaa kalastukseen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella eli, kun kyseessä on ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutunut vahinko, joka on aiheutunut muun kuin liitteessä III lueteltujen ammatillisten toimintojen harjoittamisesta”. Tällöin vastuussa olisivat kaikki ammatillista toimintaa harjoittavat, jotka aiheuttavat vahingon tuottamuksellisesti.¹¹⁵

3.2.8 Valtiontukia koskeva yhteisön lainsäädäntö

Valtiontukia koskeva perusartikla on RS 87 artikla, jonka nojalla jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, on kielletty siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhteisön valtiontukisäännöt koskevat yrityksiä. Tuen katsotaan tietyn perustein olevan kiellettyä valtiontukea.¹¹⁶ Kaikki valtion antama tuki ei kuitenkaan ole kiellettyä. Yhteismarkkinoille soveltuvat tuet on lueteltu RS 87(2) artiklassa. Lisäksi yhteismarkkinoille mahdollisesti soveltuvat tuet on lueteltu RS 87(3) artiklassa. Tukea voidaan myöntää mm. taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma (a kohta), Euroopan yhteistä etua koskevan

114 Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 2007, s. 8.

115 HE 228/2008 vp, s. 11.

116 1) Valtio on myöntänyt tuen tai tuki myönnetään valtion varoista. Tuen muodolla ei periaatteessa ole merkitystä, vaan se voi olla muodoltaan esimerkiksi avustus, korko- tai verohelpotus, takaus, pääomasijoitus tai tavaroiden ja palveluiden toimittaminen etuuskohtelun perusteella, 2) Tuen saajalle aiheutuu taloudellista hyötyä, jota muutoin se ei olisi saanut, 3) Tuki on valikoivaa (vrt. yleinen tukitoimenpide, jota sovelletaan kaikkiin yrityksiin niiden koosta, sijainnista tai teollisuudenalasta riippumatta), 4) Tuki vaikuttaa tai saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.

tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen (b kohta), tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (c kohta) ja kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (d kohta). Lisäksi neuvosto päättää määrääneemmistöllä komission ehdotuksesta, että myös muuta tukea voidaan myöntää (e kohta).

Valtiontuelle tulee saada komission ennakkohyväksyntä. Tietyissä tapauksissa ennakkohyväksyntää ei kuitenkaan vaadita, vaan valvonta on raportoinnin varassa. Ennakkohyväksyntä ei koske ns. *de minimis*-tukea¹¹⁷ eikä nk. ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettua tukea¹¹⁸. Yleistä *de minimis*-asetusta ei sovelleta kalastuksen ja vesiviljelyn aloilla,¹¹⁹ mutta kalastusta koskee oma *de minimis*-asetuksensa eli asetus Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastusalailla. Kalastusalan yrityksiä ovat yritykset, jotka tuottavat, jalostavat ja saattavat markkinoille kalastustuotteita (2 artikla a kohta) ja niille myönnetty tuki katsotaan tietyn edellytyksin vähämerkitykselliseksi, jos tuki ei ylitä 30 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana (3(2) artikla). Samoin kalastusta koskee erityinen ryhmäpoikkeusasetus eli komission asetus perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kalas-

tustuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville pienille ja keskiuurille yrityksille myönnettävään valtiontukeen, joka vapauttaa pienet ja keskiuurat kalastusalan yritykset edellä mainitusta ilmoitusvelvollisuudesta.

Valtiontukisääntelyn tarkastelun yhteydessä voidaan nostaa esille mm. yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (nk. *SGEI*-palvelut, *services of general economic interest*) tukeminen. *SGEI*-palvelut ovat yleensä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottuja palveluita, joiden tuottaminen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa on mahdotonta. Jotta julkisten palveluiden jatkuva saatavuus voidaan varmistaa, aloilla toimivien yritysten on saatava korvaus kustannuksista, joita po. "yhteiskunnallisen velvollisuuden" täyttämistä aiheutuu. Koska kyseessä on kaupallinen toiminta, on katsottu, että yritysten saamia korvauksia on valvottava valtiontukisääntöjen mukaan.¹²⁰ Näin ollen *SGEI*-palveluihin sovelletaan RS:n määräyksiä ja kilpailusääntöjä, mutta vain siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä (RS 16 ja 87(2) artikla). *SGEI*-palvelujen suhdetta yhteisön valtiontukitoimiin määrittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen *Altmark*-ratkaisu¹²¹ ja nk. *Montin* paketin sisältämä sääntelykokonaisuus.¹²² Suomessa tällainen kalastukseen liittyvä *SGEI*-palvelu voisi olla mm. kalastusvakuutusyhdistystoiminta, joka perustuu lakiin ja asetukseen kalastusvakuutusyhdistyksistä.

117 Kyseessä on pääsäännön mukaan *de minimis*-tuki, jos yritykselle myönnettävä tuki ei ylitä kuluva ja kahden aikaisemman verovuoden aikana 200 000 euroa. *De minimis*-sääntö perustuu komission asetukseen (EY) N:o 1998/2006 perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

118 Tietyt tukimuodot on vapautettu ennakoilmoitusmenettelystä nk. yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella (Komission asetus (EY) N:o 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti).

119 http://ec.europa.eu/competition/consumers/stateaid_fi.html, (2.4.2009).

120 http://ec.europa.eu/competition/consumers/stateaid_fi.html, (2.4.2009).

121 EYT C-280/00 *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.

122 Ns. "Montin paketti" sisältää komission päätöksen (2005/842/EY), julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet (2005/C297/04) sekä komission ns. avoimuusdirektiivin muutoksen (2005/81/EY).

4 Kalastusoikeudet

Omistus- ja käyttöoikeuksien tasolla kalataloudella on yhteys maanomistukseen sekä erityisperusteisiin kalastusoikeuksiin. Toisaalta on olemassa yleisperusteisia kalastusoikeuksia, jotka eivät liity maanomistukseen ja joihin ammattikalastus voi perustua. Kalastuksella ja kalastusoikeuksilla on merkittävä varallisuus oikeudellinen asema, jota perustuslain omaisuudensuojasääntely suojaa.¹²³ Kalastuslaki sääntelee luonnonvaran käyttöä. Kalastuksen osalta luonnonvarojen käytön ohjauksessa on havaittavissa kalastuksen merkitys myös omistus- ja varallisuus oikeudellisenä objektina. Yksityisen näkökulmasta useimmiten on tärkeää kalastuksen taloudellinen merkitys, kun taas yleisen edun näkökulmasta tärkeää on luonnonvarojen käytön valvonta.¹²⁴ Toisaalta yleinen etu ja yksityinen etu voivat olla samansuuntaisia, sillä kalatalouden vakaus koituu myös kalastusoikeuden haltijan hyödyksi. Luonnonvaran hyödyntämisvaltaa rajoittaa yleinen etu siinä mielessä, että kalastusoikeuksia ei saa käyttää niin, että yleiset kalatalousedut vaarantuvat.

4.1 Kalastusoikeuden ja kalatalouden omistus- ja varallisuus oikeudellinen perusta

4.1.1 Kalastusoikeuden kiinteistöoikeudellinen perusta

Kiinteistömuodostuksellisesti kalavedet ovat monimuotoisia. Yleensä vesialue muodostaa kalastusoikeusyksikön.¹²⁵ Kalavesien käyttö, hallinta ja hoito samoin kuin niistä päättäminen perustuvat pitkälti vesialueen kiinteistömuodostukselliseen asemaan.¹²⁶

Yksityisessä omistuksessa olevat vesialueet ovat yleensä jakamattomia eli yhteisiä vesialueita. Vesialueet jäivät isojaossa jaon ulkopuolelle, jolloin niistä muodostui yhteisiä alueita. Yhteinen alue on rekisteriyksikkö, joka kuuluu yhteisesti kahteen tai useampaan kiinteistöön. Jokainen yhteinen vesialue muodostaa oman erillisen yhteisen alueen.¹²⁷ Halottaessa kiinteistöjä osuus yhteiseen vesialueeseen jaetaan halkomisessa syntyvien kiinteistöjen kesken, ellei muuta sovita (KML 150.1 §). Jos halottavaan kiinteistöön on kuulunut yksityinen vesialue, siitä pääsäännön mukaan halkomistoimituksessa muodostetaan uusi yhteinen vesialue (KML 135 §). Kiinteistön ulottuvuus käsittää mm. kiinteistön osuuden yhteisiin alueisiin, rasiteoikeudet ja erityiset etuudet (KML 2 § 1 kohta).

123 Hollo, Hankesuunnitelma 25.10.2008.

124 Hollo 2004, s. 162.

125 Hollo, Hankesuunnitelma 25.10.2008.

126 Määttä 2002, s. 29.

127 Lähde 2007, s. 70; HE 198/1999 vp, s. 4.

Johonkin tilaan saattaa kuulua ainoastaan osuus yhteiseen vesialueeseen, jolloin on kyse nk. *haamutilasta*. Vesialueesta muodostettu tila, johon ei kuulu lainkaan maatiluksia (l. *vesitila*) rinnastetaan kalastusasioissa jaettuun vesialueeseen, joten se ei kuulu kalastuskuntaan. *Koskitila* muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, sillä koskitilan omistaja ja kosken alueella erityisen oikeuden haltijat muodostavat oman osakaskuntansa (YAL 3.2 §). Yhteisestä koskesta tai sen osasta on voitu lohkomalla muodostaa *koskitila*.¹²⁸

Jos yhteinen vesialue on jaettu tai jos yhteisestä vesialueesta on erotettu osa yksityiselle, kyseessä on *yksityinen vesialue*. Yksityisten vesialueiden muodostamista rajoittaa kiinteistönmuodostamislain 137 §:n *pirstomisrajoitus*, joka asettaa jakamiselle tiettyjä edellytyksiä. Kiinteistönmuodostamislain 137.1 § nojalla yhteisen vesialueen, ei kuitenkaan kosken, osakas on oikeutettu saamaan osuutensa jaolla erotetuksi, jos erottaminen voi tapahtua tuottamatta haittaa muille osakkaille. Jaon edellytyksenä on lisäksi, että osuuden erottaminen on tarpeen erityistä käyttöä varten tai että jakamiseen on muutoin painavia syitä. Vesialueen jaon edellytyksiä koskee korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2001:83.

Tapauksessa A oli hakenut vesialueen jakoa omistamalleen tilalle kuuluvan osuuden erottamiseksi usealle tilalle yhteisesti kuuluvasta vesialueesta. A oli perustellut hakemustaan mm. maatilamatkailuun liittyvän kalastuksen tarpeilla, jotka edellyttivät vesialueen erottamista erityiseen tarkoitukseen. Toimitusmiehet totesivat, ettei edellytyksiä alueen erottamiselle ollut, koska jaosta olisi aiheutunut muille osakkaille huomattavaa haittaa. Erottaminen olisi muutoin ollut mahdollista A:n osoittamaan tarkoitukseen. Maa- ja metsätalouden ministeriö totesi, että KiinteistömuodL 137 §:ssä tarkoitettuna erityisenä käyttönä voidaan pitää mm. alueen käyttöä kalankasvattamoalanaan. Painavana syynä puolestaan voidaan pitää sitä, että osuus on niin suuri, että erotettua aluetta voidaan tarkoituksenmukaisesti hyödyntää kalastuksen kannalta itsenäisenä yksikkönä. Maa- ja metsätalouden ministeriö totesi, että maatilamatkailua ja siihen liittyvää virkistyskalastusta voidaan pitää sellaisenaan erityisenä käyttönä, jota tarkoitetaan KiinteistömuodL 137.2 §:ssa. Jaolle ei kuitenkaan ollut edellytyksiä, koska A:n osuuden erottamisesta olisi aiheutunut huomattavaa haittaa jäljelle jäävän yhteisen vesialueen osakkaille mm. kalastuksen ja kalanviljelyn vaikeutumisen muodossa. KKO pysytti maa- ja metsätalouden tuomion.

Aina kalastusoikeus ei perustu kiinteistön omistamiseen, vaan kalastusoikeus voi perustua mm. erityiseen oikeuteen, joka ei perustu välttämättä kiinteistön omistukseen. Kalastusoikeus on voitu esimerkiksi hankkia vuokraamalla, jolloin käyttöoikeudella ei ole vuokraajan näkökulmasta vält-

128 Honkanen 1985, s. 86–87 viitteineen.

tämättä suoraa yhteyttä kiinteistöön. Myöskään yleiskalastusoikeudet eivät perustu kiinteistön omistukseen.

4.1.2 Kalastusoikeus omaisuutena

Kalastusoikeus käsittää perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ”suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrätyllä vesialueella ja siihen sisältyy oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön”.¹²⁹ Kaloja voidaan luonnehtia luonnonvaroina vesialueen tuotoksi. Perinteisesti luonnonvarojen katsotaan olevan esineoikeudellisesti kiinteistön ainesosa ja ne kuuluvat lähtökohtaisesti kiinteistön omistajalle. Kuten edellä on todettu, kalojen kohdalla omistusoikeuden ei kuitenkaan katsota kohdistuvan konkreettisesti omistajan vesialueella liikkuviin kaloihin, vaan omistusoikeus merkitsee oikeutta hyödyntää kyseistä kalakantaa.¹³⁰ Kalastus voidaan rinnastaa valtaukseseen siinä mielessä, että pyydystämisen johdosta isännätön¹³¹ luonnonvara tulee omistuksen kohteeksi.¹³²

Omistajan oikeutta määrätä luonnonvaroista voidaan rajoittaa ja ohjata. Kuten Hollo on todennut, luonnonvarojen käytön ohjauksessa korostuu ”yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen sääntelyn yhteisvaikutus”. Yksityisoikeudellisesta näkökulmasta tärkeää on luonnonvaran käytettävyyden ja taloudellisen hyödynnettävyyden, kun julkisoikeudellisesti pyritään valvomaan luonnonvarojen käyttöä ja varmistamaan käytön kestävyys. Toisaalta, varsinkin laajemmassa mittakaavassa tarkasteltuna kyseiset näkökulmat voivat myös olla samansuuntaisia, vaikka ensi näkemältä ne saattavat vaikuttaa keskenään ristiriitaisilta.¹³³

Kun kalastusoikeutta tarkastellaan omaisuudensuojan näkökulmasta, voidaan kalastusoikeudet jakaa sellaisiin, jotka saavat suojaa ja jotka eivät saa suojaa perustuslain nojalla. Omaisuudensuojaa saavat lähtökohtaisesti yksityisoikeudelliset, varallisuusarvoiset edut, jotka ovat tarpeeksi ”reaalisia ja konkreettisia”. Vahvin suoja on vesialueen omistamiseen perustuvalla kalastusoikeudella. Kalastusoikeus on tällöin vesialueen omistusoikeuden osa. Omistusoikeuden lisäksi ainakin vuokrasopimus- ja erityisperusteiset kalastusoikeudet voidaan tulkita kuuluviksi suojaa saaviin varallisuusarvoisiin etuuksiin.¹³⁴ Yleiskalastusoikeuksien asema on siinä mielessä selvä, että niiden ei yleensä katsota saavan omaisuudensuojaa. Seu-

raavaksi tarkastellaan melko yleisellä tasolla kalastusoikeuksia eri omistusoikeuden elementtien näkökulmasta (oikeus käyttää, yksinomaisuus, oikeus määrätä).

4.1.2.1 Vesialueen omistajan käyttövalta

Perinteisesti omistusoikeuteen katsotaan kuuluvaksi toiset poissulkeva omaisuuden käyttöoikeus. Kalastusoikeudet eivät kuitenkaan yleensä ole yksinomaisia. Vesialueen omistajankin käyttöoikeutta rajoittavat yleisperusteiset kalastusoikeudet sekä mahdolliset erityisperusteiset kalastusoikeudet. Kalastusta ja vesialueiden käyttöä koskevan sääntelyn erityispiirteenä voidaan pitää muille kuin omistajalle annettuja laajoja käyttöoikeuksia.¹³⁵ Yleisperusteisten kalastusoikeuksien sisältöä on käsitelty tarkemmin kalastusoikeuksia koskevassa 4.2 jaksossa.

Omaisuuden käyttöä voidaan rajoittaa tavallisella lailla, jos rajoitus ei loukkaa oikeuden ”normaalialueella, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä”, joten omaisuus ei ole suojattu kaikkia käytönrajoituksia vastaan.¹³⁶ Käytännössä sääntämällä yleinen kalastusoikeus, rajoitettiin kaikkien kalastusoikeuden omistajien ja haltijoiden käyttöoikeutta siinä suhteessa kuin se oikeuttaa muut kalastamaan vesialueella.¹³⁷ Yleiskalastusoikeus on siten rinnakkainen omistajan ja muiden kalastusoikeuden haltijoiden kalastusoikeuksien kanssa. Yleiskalastusoikeutta puolestaan on rajoitettu suoraan lailla esimerkiksi sääntämällä ehtoja sille missä ja miten yleiskalastusta voidaan harjoittaa. Lisäksi yleiskalastusoikeutta voidaan rajoittaa esimerkiksi kalastusviranomaisen, kalastusalueen taikka vesialueen omistajan aloitteesta.¹³⁸

Käytännön tasolla käyttörajoitukset johtuvat haitoista, joita kalastusoikeuksien yhtäaikainen käyttäminen aiheuttaa.¹³⁹ Normitasolla puolestaan käytönrajoitukset johtuvat suoraan kalastuslaista ja sen nojalla säädetystä ja päätetystä. TE-keskus voi kieltää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä kalastusoikeuttaan tai rajoittaa sitä, jos se on kalataloudellisista syistä perusteltua (KaL 105 §). Omistajan määräämisvaltaan voidaan puuttua lisäksi kalastuslain 16.3 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa. Omistaja voidaan nimittäin velvoittaa sallimaan kalavesiensä käyttö, mikä tarkoittaa käytännössä omistajan velvoittamista luopumaan kokonaan tai osaksi omaisuutensa käyttöoikeudesta.¹⁴⁰

129 PeVL 5/1981 vp, s. 5.

130 Kuusiniemi ym. 2001, s. 543, 649.

131 Kala on isännätön, jos se ei ole altaassa eikä pyydöksessä (Honkanen 1985, s. 1 viitteineen).

132 Määttä 2002, s. 36; Ks. Honkanen 1985, s. 1 viitteineen.

133 Kuusiniemi ym. 2001, s. 543; Hollo 2004, s. 161–162.

134 Hallberg ym. 1999, s. 481 – 483.

135 Määttä 2002, s. 33 viitteineen.

136 PeVL 5/1981 vp, s. 3.

137 PeVL 5/1981 vp, s. 3.

138 PeVL 5/1981 vp, s. 3.

139 Honkanen 1985, s. 171–172 viitteineen.

140 PeVL 5/1981 vp, s. 5.

4.1.2.2 Määräämisoikeus

Se, jolla on kalastusoikeus, voi vuokrata kyseisen kalastusoikeuden (Kall 15 §). Lisäksi omistaja voi antaa esimerkiksi vieraalleen luvan kalastaa maksutta vesialueellaan. Vesialueen omistajalla on myös kompetenssi myöntää ulkopuolisille maksullisia kalastuslupia, jotka oikeuttavat luvansaajan kalastamiseen määrätyllä alueella määrätyn ajan. Kalastuslupan myöntäminen on pidettävä erillään kalastusoikeuden vuokraamisesta. Osakkaan oikeutta myöntää kalastuslupia voidaan rajoittaa esimerkiksi kalataloudellisista syistä.¹⁴¹

Kalastuslain 18 §:n nojalla yhteisen vesialueen osakas saa ilman muiden osakkaiden suostumusta antaa toiselle luvan vastikkeetta tai vastiketta vastaan käyttää hänelle yhteisellä vesialueella kuuluvaa kalastusoikeuttaan. Kysymys on siitä, että osakas antaa toiselle henkilölle luvan käyttää asemestaan kalastusoikeuttaan, mikä samalla rajoittaa osakkaan kalastusoikeuden käyttöä.¹⁴² Lain sanamuodon perusteella yhteisen alueen osakkaan kompetenssi luovuttaa vuokraamalla, eli kahdenvälisellä sopimuksella, osuuttaan vastaava kalastusoikeus on jokseenkin epäselvä. Aiemmin po. vuokraaminen oli nimenomaisesti kiellettyä ilman muiden osakkaiden suostumusta. Yhteisalueen lain 28a §:ää muutettaessa vuonna 2000 muutettiin myös kalastuslain 18.1 §:ää. Hallituksen esityksessä on kalastuslain 18.1 §:n muuttamista perusteltu sillä, että kalastuskunnan osakkaan tulisi voida saada ilman muiden osakkaiden suostumusta antaa toiselle lupa vastiketta vastaan käyttää hänelle sanotulla alueella kuuluvaa kalastusoikeutta. Perusteluissa viitataan kalastusoikeuden vuokraamiseen, joten näyttäisi siltä, että pykälän muuttamisen on tarkoitettu ulottuvan myös kalastusoikeuden vuokraamiseen.¹⁴³ Kalastuslain 15 ja 18 §:ää tulkittaessa yhdessä, yhteisen vesialueen osakkaalla lienee oikeus vuokrata osuuttaan vastaava kalastusoikeus ilman muiden osakkaiden suostumusta. Vuokraajaa koskevat samat vaatimukset kuin vuokranantajaosakastakin, mikä tarkoittaa, että vuokraaja saa käyttää yhteistä aluetta hyväkseen sen käyttötarkoitus huomioon ottaen niissä rajoissa kuin käytöstä on osakaskunnassa osakkaitten kesken päätetty ja lailla on säädetty. Yhteisalueen osakkaan kompetenssi määrätä osuutensa puitteissa kalastusoikeudesta rajoittuu, jos kalastuskunta on vuokrannut vesialueen taikka osan siitä ulkopuoliselle. Osakas ei voi määrätä kalastuskunnan jo vuokraamasta kalastusoikeudesta omissa nimissään.¹⁴⁴

Vuokraamisen lisäksi kalastusoikeudesta voidaan määrätä kiinteistöluovutusten yhteydessä. Yhteisalueosuus tai

osa siitä voidaan luovuttaa yksinäänkin. Tällöin luovutuksen kohteena oleva osuus yhteiseen alueeseen liitetään luovutuksensaajan kiinteistöön tai siitä muodostetaan oma tilansa (nk. haamutila). Kalastusoikeus siirtyy lähtökohtaisesti aina, kun vesialue tai osuus vesialueeseen siirtyy. Sopimuksilla voidaan kuitenkin pyrkiä luomaan järjestelyjä, joissa esimerkiksi luovuttaja pidättää itsellään kalastusoikeuden.

4.1.2.3 Omistukseen ja hallintaan liittyvät velvollisuudet

Kalastusoikeuden *haltijalla* eli useimmiten vesialueen omistajalla, on velvollisuus järjestää kalastus ja kalakannan hoito siten, että kalastuslain 1 §:n tavoitteet otetaan huomioon (Kall 2 §). Pykälän on katsottu esimerkiksi velvoittavan kalastusoikeuden haltijan kalanistutukseen, jos kalakannan säilyminen ja järkevä käyttö alueella edellyttää sitä. Jos kalanistutusta suorittaa muu kuin omistaja, pitää siihen kuitenkin saada omistajan lupa.¹⁴⁵

Vesialueen omistajalla on joissakin tapauksissa velvollisuus myöntää lupa kalastukseen. Tällainen velvollisuus omistajalla on silloin, kun on kyse kalastuslain 9 §:ssä tarkoitetusta kotitarve- ja virkistyskalastuksesta, jota harjoittaa muuten kuin kylässä tilapäisesti asuva henkilö. Omistaja voi luvassa määrätä kalastustavan ja alueen, jolla saadaan luvan nojalla kalastaa. Omistuksen kohteena olevan kiinteistön luonne ei vaikuta luvanmyöntämisvelvollisuuteen, vaan niin vesialueen osan kuin yksityisen ja itsenäisen vesialueen omistajan tulee myöntää lupa.

Jos vesialuetta ei käytetä ja sen käyttämättä jättäminen olennaisesti vaikeuttaa kalakantojen hoitoa ja kalataloudellista hyväksikäyttöä, vesialueen omistaja on velvollinen antamaan vesialueen vuokralle ammattimaista kalastusta varten kalastusalueen kehotuksesta. Ellei vesialueen omistaja noudata kehotusta eikä kalakannan kalataloudellisesti tarkoituksenmukaisesta käyttämisestä muutoinkaan päästä sopimukseen, käräjäoikeus voi velvoittaa vesialueen omistajan sallimaan alueen ammattimaiseen kalastuskäyttöön ottamisen tai kustantamaan ne muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesialueen käyttämättä jättämisestä johtuvien haitallisten seurausten poistamiseksi (Kall 16 §). Kyseinen ”pakkovuokrauspykälä” perustuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn valtuuslakiin (laki yleisestä kalastusoikeudesta 1.1 § 4 kohta).

Kalaveden omistajan velvollisuudeksi voidaan lukea myös yleiskalastusoikeuden käyttämisen sietäminen vesialueellaan. Sietovelvollisuus ei ole rajoitukseton eli nk. jokamiehen kalastusta ei tarvitse hinnalla millä hyvänsä sietää.

141 Honkanen 1985, s. 130 viitteineen.

142 Kalastusoikeusjaoston kokous 7.4.2009, Kotkasaari.

143 HE 198/1999 vp, s. 16–17, 20–21.

144 Kuusiniemi ym. 2001, s. 654–655, 662–663, HE 198/1999 vp, s. 16–17.

145 Kuusiniemi ym. 2001, s. 666.

Esimerkiksi kotirauhaa turvaava kalastuslain 39 § osataan määrää sietovelvollisuuden rajoja.

Yhteisen kalaveden osakkaana olevalla yhteisöllä on velvollisuus järjestää kalastus niin, ettei yhteisölle kuuluvaa kalastusoikeutta luvattomasti ylitetä (Kall 40 §). Yhteisön tulee siten huolehtia, ettei sille kuuluvaa kalastusoikeutta ylitetä useampien eri henkilöiden kalastuksen yhteisvaiikutuksena.

4.2 Kalastusoikeudet ja niiden sisältö

Kalastusoikeuksien kategoriat ovat monimuotoisia. Kalastusoikeudet ovat eriperustaisia ja eri laajuisia. Kalastusoikeus voi perustua mm. kiinteistön omistukseen, erityiseen oikeuteen tai yleiskalastusoikeuteen. Riippumatta kalastamisen oikeusperustasta, kalastettaessa on aina otettava huomioon kalastuslaki sekä sen nojalla annetut rajoitukset ja velvoitteet.¹⁴⁶ Kalastuksen oikeusperusteita voidaan jaotella mm. sen perusteella, mihin ne perustuvat (esim. vesialueen omistus, vuokrasopimus, erityinen oikeus), kenelle ne kuuluvat (tietyille henkilölle, jokaiselle, laajalle, rajatulle henkilökunnalle), millaiseen vesialueeseen ne kohdistuvat (yleinen, yksityinen, meri, sisävesi) sekä millainen liityntä niillä on kiinteistöön (ei liity kiinteistöön, liittyy välillisesti kiinteistöön, liittyy välittömästi kiinteistöön). Kalastusoikeuksien voidaan nähdä olevan olemassa eri tasoilla, abstrakteina ja konkreettisina. Abstraktit kalastusoikeudet välittyvät konkreettisiksi kalastusoikeuksiksi mm. erilaisten lupien kautta.¹⁴⁷

Erilaisia kalastusoikeuksien käyttöä rajoittavia säännöksiä on kalastuslaissa ja kalastusasetuksessa sekä muissa kalastuslain nojalla annetuissa asetuksissa (esimerkiksi alueellisen ja tiettyyn kalalajiin kohdistuvan rajoituksen sisältävä VN:n asetus lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa). Asetuksenantovalta on VN:lla ja MMM:llä. Lisäksi TE-keskus ja kalastusalue voivat päätöksillään rajoittaa kalastusta toimialueillaan. Lisäksi kalastuksen harjoittamista saattaa rajoittaa konkreettisesti muu lainsäädäntö, joka ei välttämättä suoraan säätele kalastusta.

Tässä luvussa kalastusoikeus käsitetään laajana eli sillä viitataan niin varsinaisiin kalastusoikeuksiin (esimerkiksi vesialueen omistajan kalastusoikeus) kuin oikeuteen kalastaa (esimerkiksi lupaan perustuva oikeus kalastaa). Tässä luvussa kalastusoikeuksia käsitellään siten, että ne on jaettu vesialueen omistukseen perustuvaan kalastusoike-

uteen, yleiskalastusoikeuksiin ja muihin kalastusoikeuksiin. Omistusperusteisen kalastusoikeuden ja yleiskalastusoikeuksien asema on melko selkeä. Muihin kalastusoikeuksiin on sijoitettu mm. erityiseen oikeuteen perustuvat kalastusoikeudet. Kalastusoikeudet voivat olla myös jossain määrin sekamuotoisia tai ne voivat jonkin ominaisuutensa perusteella kuulua muuhunkin ryhmään kuin mihin ne on tässä esityksessä luettu. Näin ollen tässä esityksessä on vain yksi esimerkki siitä, miten kalastuksen oikeusperusteita voidaan ryhmitellä.

4.2.1 Vesialueen omistamiseen perustuva kalastusoikeus

Pääsääntö on, että kalastusoikeus kuuluu vesialueen omistajalle. Kalastuslain 5 §:ssä säädetään, että vesialueen omistajalla on oikeus harjoittaa kalastusta ja määrätä siitä, jollei hän ole luovuttanut kalastusoikeuttaan ja jollei kalastuslaissa ole säädetty toisin (Kall 5 §).¹⁴⁸ Tekoaikanaan vesialue kuuluu veden alle jääneen maan omistajalle, jolloin kalastusoikeuskin kuuluu hänelle.¹⁴⁹ Tulva-alueella puolestaan kalastusoikeus kuuluu tulvivan vesialueen, ei sen alle jäävän maa-alueen omistajalle (Kall 5 §).

Vesialue voi olla jaettu tai jakamaton. Jakamattoman vesialueen osalta kalastusoikeus kuuluu kyseisen yhteisen vesialueen osakaskunnalle.¹⁵⁰ Lähtökohtaisesti sääntönä on, että yhteisen vesialueen osakas saa käyttää koko yhteistä aluetta hyväkseen osuuslukunsa mukaisessa suhteessa.¹⁵¹ Oikeus yhteisen vesialueen käyttöön kalastamiseen määräytyy vesialueen omistuksen perusteella. Toisin sanoen, lähtökohtaisesti kiinteistön kalastusoikeuden laajuuden määrittää siihen kuuluvan vesialueosuuden koko.¹⁵² Käytännössä osakkuuteen perustuvan kalastusoikeuden laajuus ja sisältö määräytyy kalastuskunnan päätöksenteon mukaan, yleensä pyydysyksiköiden perusteella. Pyydysyksiköt määräytyvät osakkaiden vesialueosuuksien mukaisesti, ellei muuta päätetä (Kall 61 § ja 62 §). Erilaisille pyydysyksiköille määritellään yksikköarvot kalastuskunnan säännöissä tai kokouksessa.¹⁵³ Pyydysten yksikköarvoilla kuvataan jonkin pyydystyyppin tehon suhdetta toisen pyydystyyppin tehoon. Esimerkiksi uistimen yksikköarvon tulisi olla pienempi kuin verkon yksikköarvo. Pyydysyksiköitä omistajille jaettaessa tulee ottaa huomioon osakkaiden ohella muut alueella jonkin oikeuden perusteella kalastavat. Kalastusoikeus kuuluu kaikille kalaveden osakkaille riippumatta siitä onko kyse varsinaisesta asuinkiinteistöstä vai vapaa-ajankäyttöön tarkoitettua huvilakiinteistöstä.

146 Ahvenniemi 1993, s. 12, Ahvenniemi on ryhmitellyt kalastuslain kalastusrajoitukset 1) kalan kulun ja kalakannan turvaamiseen tähtääviin, 2) pyydysiksi koskeviin, 3) rauhoitusta ja minimimittaa koskeviin, 4) pyyntiä koskeviin ja 5) rauhoituspiiriin perustuviin rajoituksiin.

147 Hollo 29.4.2009.

148 HE 179/1993 vp, s. 4; HE 105/2002 vp, s. 1.

149 HE 214/1980 vp, s. 8; Honkanen 1985, s. 61.

150 HE 179/1993 vp, s. 4.

151 HE 198/1999 vp, s. 16.

152 Honkanen 1985, s. 131 viitteineen.

153 Pyydysyksiköistä ks. esimerkiksi Ahvenniemi 1993, s. 29–34.

Joskus nk. *pienosakkaiden* osuudet kalavedestä saattavat olla niin pieniä, etteivät ne riitä yhteenkään pyydysyksikköön.¹⁵⁴

Vesialueen omistajan kalastusoikeutta rajoittavat erityisten kalastusoikeuksien haltijoiden oikeudet ja yleiskäyttöoikeudet.¹⁵⁵ Yhteisen vesialueen osakkaan kalastusoikeutta rajoittavat lisäksi muiden yhteisalueen osakkaiden vastaavat oikeudet. Yhteisen kalaveden osakkaalla on oikeus käyttää yhteistä aluetta sen käyttötarkoituksen huomioon ottaen siten, että se ei estä muiden osakkaiden vastaavaa käyttöä (YAL 28a.1 §).¹⁵⁶ Omistajan oikeus ei siten ole yleensä yksinomainen.

4.2.2 Yleiskalastusoikeudet

Yleiskalastusoikeudet voidaan jaotella nk. aitoon yleiskalastusoikeuteen ja rajoitettuihin yleiskalastusoikeuksiin. Nk. aito yleiskalastusoikeus sallii jokaisen harjoittaa onkimista, pilkkimistä ja tietyin rajoituksin viehekalastusta lähtökohtaisesti kaikilla vesialueilla, joilla sovelletaan kalastuslakia. Rajoitetut yleiskalastusoikeudet sen sijaan antavat esimerkiksi tietyille henkilöryhmälle oikeuden kalastaa tietyllä vesialueella tietyllä tavalla. Tässä esityksessä yleiskalastusoikeuksia tarkastellaan käyttäen apuna vesialueiden jakoa yleisiin ja yksityisiin vesialueisiin. Yleiskalastusoikeuksiin ei liity vastaavia velvollisuuksia kuin esimerkiksi kiinteistön omistamiseen perustuviin kalastusoikeuksiin. Yleiskalastusoikeudet siten sisältävät ainoastaan tietyn rajoitetun oikeuden, johon liittyvät velvollisuudet eivät varsinaisesti liity esimerkiksi kalakannan hoitoon. Yleiskalastusoikeus ”rasittaa” mm. vesialueen omistajan kalastusoikeutta ja yleiskalastusoikeuteen läheisesti liittyvät velvollisuudet konkretisoituvat haitattomuusvaatimuksessa.

4.2.2.1 Varsinainen yleiskalastusoikeus

Onkiminen, pilkkiminen ja viehekalastus ovat sallittuja jokaiselle koko maassa ja lähtökohtaisesti kaikissa vesissä, eli niin yleisillä kuin yksityisillä vesialueilla, eikä niitä varten tarvita omistajan suostumusta (Kall 8.1 § ja 12.2 §). Vihervuori onkin todennut, että kyseessä on ”aidot yleisoikeudet”.¹⁵⁷ Onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen määritelmät määrittävät yleiskalastusoikeuden sisällön. Onkiminen ja pilkkiminen ovat maksuttomia, kun puolestaan viehekalastus on maksullinen yleiskalastusoikeuden muoto (Kall 88 §).¹⁵⁸

Kalastuslain 8.1 §:ssä tarkoitettua oikeutta onkia, pilkkiä ja viehekalastaa rajoitetaan lailla ja sitä voidaan rajoittaa myös monilla muilla tavoilla. Kalastuslain 8.1 §:ssä on kielto kalastaa lohi- ja siikapitoisten vesistöjen koski- ja virtapaikoissa. Kalastuslain 8.1 §:ssä tarkoitettua kalastusta rajoittavat myös kiellot häiritä tai estää kalaveden omistajan, vuokraajan taikka alueella ammattimaisesti kalastusta harjoittavan kalastusoikeuden hyväksikäyttöä (Kall 8.4 § ja 10.1 §). Niiden voidaan tulkita ilmentävän yleiskalastuksen edellytettävää *haitattomuusvaatimusta*.

Yleiskalastusoikeus ei koske onginta-, pilkki- eikä viehekalastuskilpailuja, vaan niitä varten on saatava kalastusoikeuden haltijan lupa. Luvantarve koskee myös muita järjestettyjä tilaisuuksia. Luvanvaraisuutta harkittaessa tulee osallistujien määrän lisäksi ottaa huomioon toiminnan jatkuvuus ja säännönmukaisuus. Näin ollen esimerkiksi kalastusmatkailu saattaa olla luvanvaraista sellaisissa tilanteissa, joissa kalastusmatkailu toistuvasti kohdistuu tiettyyn alueeseen.¹⁵⁹ Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2006:70 (Ään.) koskee kysymystä, mitä on pidettävä kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuna järjestettynä tilaisuutena. Ratkaisua voitaneen kritisoida, sillä tapauksessa luvanvaraisuus oli kytketty kalastusretkeilytoiminnan ominaisuuksiin sinänsä, eikä siihen, millaisen rasituksen se jollekin tietylle alueelle aiheuttaa.

Kyseinen ratkaisu koski tilannetta, jossa A, jonka elinkeinotoimintaan kuului opastettujen kalastusretkien järjestäminen, oli kolmen asiakkaansa kanssa harjoittanut viehekalastusta noin 20 minuutin ajan toisen vesialueella siten, että heillä kullakin oli ollut käytössään yksi vapa ja viehe. A:n toimintaa pidettiin kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuna järjestettynä tilaisuutena, jolloin viehekalastukseen tarvittiin kalastusoikeuden haltijan lupa.

KKO katsoi, että koska A oli elinkeinonharjoittajana järjestänyt *organisoitua*, yrityksensä asiakkaille suunnattua viehekalastusta ja *toiminta kalastusretkien järjestämisessä oli ollut jatkuvaa ja säännönmukaista*, kysymys oli kalastuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua järjestetystä tilaisuudesta.

Erimieltä ollut oikeusneuvos totesi mm. seuraavaa eriyvässä lausunnossaan: ”Tämä tilaisuus, vaikka se onkin järjestetty A:n harjoittaman elinkeinotoiminnan yhteydessä, ei keston- ja osanottajiensa lukumäärän puolesta vastaa kalastuslain 8 §:n 1 momentissa esimerkkinä mainittuja kalastuskilpailuja. Se seikka, että syytteessä tarkoitettu viehekalastus on tapahtunut A:n elinkeinotoimintansa yhteydessä järjestämän opastetun kalastusretken puitteissa, ei ole sinänsä voinut merkitä vesialueen omistavalle kalastusoikeuden haltijalle ylimääräistä haittaa verrattuna siihen mahdollisuus-

154 Honkanen 1985, s. 73–79 viitteineen.

155 Honkanen 1985, s. 56 viitteineen.

156 HE 198/1999 vp, s. 16.

157 Kuusiniemi ym. 2001, s. 651.

158 Kuusiniemi ym. 2001, s. 651.

159 MmVM 9/1996 vp, PeVL 8/1996 vp.

teen, että asianomaiset veneessä olijat olisivat samoissa olosuhteissa kukin itsenäisesti ja yksityisesti harjoittaneet viehekalastusta yhdellä vavalla ja vieheellä sekä läänikohtaisella viehekalastusluvalla. Päinvastoin voidaan ajatella, että kalastusretken opastettu luonne ja asiantuntevan kalastusoppaan mukanaolo ovat merkinneet parempia taitteita siitä, että viehekalastajat noudattavat hyvää kalastustapaa ja voimassa olevia kalastusmääräyksiä.”

4.2.2.2 Rajoitetut yleiskalastusoikeudet

4.2.2.2.1 Yleiskalastusoikeudet yleisellä/valtion vesialueella

4.2.2.2.1.1 Meressä ja Suomen talousvyöhykkeellä

Yleisellä vesialueella *meressä* ja *Suomen talousvyöhykkeellä* on jokaisella Suomessa vakinaisesti asuvalla Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisella oikeus harjoittaa kalastusta. Pykälässä tarkoitettu kalastus viittaa niin ammattimaiseen kalastukseen kuin kotitarve- ja virkistyskalastukseen. ETA-sopimus edellyttää, että kansalaisuuteen perustuva syrjintä kielletään, joten kalastusoikeutta ei voida kytkeä kansalaisuuteen. Sen sijaan ammattimaisen kalastuksen järjestämisestä ja kalastuksen valvonnasta johtuvista syistä kalastusoikeus on kytketty asuinpaikkaan. Pohjoismaiden kansalaisen oikeus kotitarve- ja virkistyskalastukseen yleisellä vesialueella meressä ja Suomen talousvyöhykkeellä on riippumaton kotipaikasta (Kall 6.1 §). Tämä vanhastaan voimassa ollut kalastusoikeus säilytettiin kalastuslaissa, koska sen ei katsottu olevan ETA-sopimuksen kannalta syrjivä, sillä kyse ei ole elinkeinotoimintaa koskevasta säännöksestä.¹⁶⁰

TE-keskus voi antaa Kall 6.1 §:ssa tarkoitettua kalastusta koskevia järjestysmääräyksiä siltä osin kuin vesialue ei sisälly kalastusaluejakoon. Järjestysmääräyksiä annettaessa on erityisesti otettava huomioon, ettei muu kalastus saa kyseisellä alueella kohtuuttomasti haitata tai vaikeuttaa siellä ammattimaisesti harjoitettavaa pyyntiä taikka heikentää sen edellytyksiä (Kall 6.2 §). Kalastuslain 6.4 §:ssa on lisäksi rajoitus koskien kotitarve- ja virkistyskalastukseen käytettäviä pyydyksiä. Vain ammattikalastajat saavat käyttää ammattimaiseen kalastukseen tarkoitettuja pyydyksiä, eli ”huomattavan tehokkaita” pyydyksiä, joista säädetään tarkemmin asetuksella, po. vesialueella.¹⁶¹

4.2.2.2.1.2 Järvessä

Yleisellä vesialueella järvessä on jokaisella järveen ulottuvassa kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuvalla oikeus harjoittaa *koukkukalastusta* (Kall 7.1 §). Kyse on siten oikeu-

desta koukkukalastaa kylänrajojen ulkopuolisilla järvenselillä.¹⁶² Kalastusalue päättää muusta alueella harjoitettavasta kalastuksesta ja asiasta päätettäessä on otettava huomioon ammattikalastajien tarpeet. Kalastusalue voi periä po. kalastuksesta maksun (Kall 7.2 §).

4.2.2.2.1.3 Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sijaitsevilla vesialueilla

Valtion kalavesillä on tärkeä merkitys Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien paikalliselle väestölle. Ennen vesipiirirajakäyntejä ei ollut selvyyttä vesialueiden omistuksesta. Mainittujen kuntien asukkailla oli mahdollisuus kalastaa maksutta asuinkunnassaan sijaitsevilla vesialueilla. Myöhemmin vesipiirirajankäynneissä suurin osa alueen vesistöistä tuli valtion omistukseen, mikä tarkoitti että kalastusoikeus kyseisillä alueilla lukuun ottamatta erityisperusteisia kalastusoikeuksia kuuluu valtiolle. Paikallisen väestön kalastusmahdollisuudet on taattu kalastuslain 12 §:llä, jonka mukaan kyseisissä kunnissa vakinaisesti asuvilla, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja, on oikeus saada korvauksetta lupa kalastuksen harjoittamiseen mainituissa kunnissa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla vesialueilla. Säännöksellä säilytettiin Enontekiön, Inarin ja Utsjoen paikallisen väestön vanhaan käytäntöön perustuva oikeus kalastaa korvauksetta valtion vesillä, jonka on myös katsottu olevan sellainen ylimuistoiseen nautintaan perustuva varallisuus oikeudellinen etu, joka nauttii omaisuudensuojaa.¹⁶³ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ”pohjoisimpien kuntien luontaistaloudesta huomattavan osan elannostaan saavilla maataomistamattomilla asukkailla, joista valtaosa kuuluu saamelaisvähemmistöön, on sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka sekä ammattikalastuksen että kotitarvekalastuksen luontoisena nauttii omaisuudensuojaa.”¹⁶⁴ Suurin osa mainittujen kuntien alueella luontaiselinkeinoja harjoittavasta paikallisesta väestöstä on saamelaisia. Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslailla turvattu oikeus kalastukseen perinteisenä kulttuurimuotona.¹⁶⁵

Kolmen pohjoisen kunnan asukkaiden kalastusoikeutta voidaan luonnehtia nk. rajoitetuksi yleiskalastusoikeudeksi, vaikka se perustuu lupaan, sillä se kuuluu kaikille po. kuntien asukkaille, jotka harjoittavat ammattikalastusta, kotitarvekalastusta tai luontaiselinkeinoja. Erityislaatuiseksi kyseisen yleisoikeuden tekee, että sen on katsottu nauttivan omaisuudensuojaa. Toisaalta sitä voitaisiin luonnehtia erityisiin oikeuksiin rinnastettavaksi kalastusoikeudeksi.

¹⁶² HE 214/1980 vp, s. 9.

¹⁶³ HE 143/1997 vp, s. 1–4; MmVM 13/1997 vp; PeVL 27/1997 vp.

¹⁶⁴ PeVL 5/1981 vp, s. 6.

¹⁶⁵ HE 143/1997 vp, s. 1–4; MmVM 13/1997 vp; PeVL 27/1997 vp.

¹⁶⁰ HE 301/1992 vp, s. 2.

¹⁶¹ HE 301/1992 vp, s. 2.

4.2.2.2.2 Yleiskalastusoikeudet yksityisillä vesillä

Kunnassa muutoin kuin tilapäisesti asuva saa pyytää muikua, kuoretta, silakkaa ja kilohailia verkolla meressä *kunnassa olevalla yksityisellä vesialueella*, joka sijaitsee *ulkosaaristossa* tai *aavaa selkää* vastassa (Kall 8.2 §). Jos kyseinen alue on kylänrajan sisäpuolella, kylässä muutoin kuin tilapäisesti asuva saa koukkukalastaa siellä, mutta ei pitkällä siimalla (Kall 8.2 §). Ulko- ja sisäsaariston välinen raja voidaan selvittää TE-keskuksen hakemuksesta suoritettavassa kiinteistötoimituksessa (Kall 124 §). *Ulko- ja sisäsaariston välinen raja* on ainoastaan kalastuslaissa käytetty käsite. Sillä ei ole vastinetta muussa lainsäädännössä, eikä se kuulu kiinteistöjärjestelmän piiriin.¹⁶⁶

Jokaisella kylässä muutoin kuin tilapäisesti asuvalla on oikeus saada lupa harjoittaa kotitarve- ja virkistyskalastusta *kylänrajan sisäpuolella olevalla vesialueen* omistajan osoittamalla alueella ja hänen määräämällään tavalla. Täällisestä luvasta tulee suorittaa vesialueen omistajalle kohtuullinen maksu (Kall 9 §). Kylällä tarkoitetaan vesioikeudellista kylää (KML 2 § 7 kohta). Vesialueen omistajan on siten lähtökohtaisesti myönnettävä lupa kalastamiseen kohtuullista maksua vastaan, minkä vuoksi 9.1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa voidaan katsoa, että kyseessä on itse asiassa eräänlainen yleiskalastusoikeus. Kalastuslain 9.1 §:ssä tarkoitettujen lupien myöntämistä rajoittaa kalastuslain 10.1 §, jonka mukaan lupia ei saa myöntää niin, että vesialueen omistajan, vuokramiehen tai kyseisellä alueella ammattimaista kalastusta harjoittavan mahdollisuus kalastusoikeutensa hyväksikäyttämiseen kohtuuttomasti vaikeutuu.

Edellä mainittuja kuntalaisen ja kyläläisen kalastusoikeuksia voidaan pitää nk. rajoitettuina yleiskalastusoikeuksina. Ne antavat yleiskalastusoikeuden tietyille henkilökoulle ja kalastusoikeus kohdistuu tiettyyn alueeseen ja tiettyyn kalastustapaan.

4.2.2.3 Yleiskalastusoikeuksia koskevat rajoitukset kalastuslain 11 §:ssä

Yleiskalastusoikeutta rajoittavat pykäläkohtaisesti laissa nimenomaisesti säädetty kiellot ja rajoitukset. Lisäksi kalastuslain 11 §:ssä säädetään yleiskalastusoikeuden kieltämisen ja rajoittamisen edellytyksistä. Rajoittamattomina yleiskalastusoikeudet saattavat aiheuttaa arvokkaan kalakannan merkittävän heikkenemisen, millä on merkitystä niin kalastuslain tavoitteen, kalatalouden kestävyysden, kuin kalastusoikeuden omistajan varallisuusaseman kannalta. Yleiskalastusoikeuksia voidaan käyttää niin laajoilla alueilla, että tietyillä alueilla niitä voidaan rajoittaa ilman, että yleiskalastusoikeudella tavoitellut päämäärät

vaarantuisivat.¹⁶⁷ Kalastuslain 11 §:llä pyritään osaltaan turvaamaan omistajan ja kalastusoikeuden haltijan mahdollisuudet käyttää vesialueitaan tuottavalla tavalla.¹⁶⁸ Rajoitusten tulee koskea selkeästi rajattavia alueita ja alueiden määrittelyssä tulee ottaa huomioon, ettei laillisia kalastusoikeuksia eikä vesialueen omistajien taikka ranta-asukkaiden oikeuksia kohtuuttomasti loukata taikka rajoiteta.¹⁶⁹

Yleiskalastusoikeus yksinään ei tuo asianosaisasemaa asiassa, joka koskee TE-keskuksen kalastuslain 11 §:n nojalla määräämää kalastuskieltoa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut julkaisemattomassa ratkaisussaan 11.12.2008 T 3226, että kalastuskieltopäätös ei vaikuta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yleiskalastusoikeuden nojalla kalastavan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

TE-keskus oli kieltänyt Kall 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen järvessä määrääjäksi yksityisistä varoista tehtävien kalanistutusten turvaamiseksi. A valitti TE-keskuksen päätöksestä ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunta tutki A:n valituksen ja hylkäsi sen. A vetosi valituksessaan siihen, että päätös vaikuttaa välittömästi hänen oikeuteensa ja etuunsa *yleiskalastusoikeuden haltijana*. A oli kalastanut järvellä säännöllisesti vuodesta 1972 alkaen siihen asti, kun kalastuskielto tuli voimaan. A katsoi, että kalastusta ei voida pitää satunnaisena, vaan sitä on pidettävä vakiintuneena ja säännöllisenä.

KHO kumosi ja poisti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan tekemän päätöksen, koska A:n valitusta ei olisi tullut tutkia. Kall 123.3 §:n mukaan kalastuslaissa tarkoitettua asiassa annettuun TE-keskuksen päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. HLL 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös *välittömästi* vaikuttaa. TE-keskus on päätöksellään hakemuksesta kieltänyt Kall 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimisen, pilkkimisen ja viehekalastuksen järvessä määrääjäksi. Kielto on annettu järveen vuosittain tehtyjen lohikalastutusten vuoksi.

Päätöstä, jolla TE-keskus on ratkaissut hakemuksen, ei ole kohdistettu A:han. Päätös ei myöskään vaikuta hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla A:n oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun pelkästään sillä perusteella, että hän ilmoituksensa mukaan on säännöllisesti kalas-

¹⁶⁶ Kuusiniemi ym. 2001, s. 653.

¹⁶⁷ HE 105/2002 vp, s. 4.

¹⁶⁸ HE 105/2002 vp, s. 6.

¹⁶⁹ MmVM 14/2002 vp.

tanut kunnan alueella ja myös ko. järvellä KalL 8 §:ssä säädetyn yleiskalastusoikeuden nojalla. Näin ollen TE-keskuksen päätöksen ei ole katsottava vaikuttavan HLL 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla A:n oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, eikä hänellä ole valitusoikeutta asiassa. Näillä perusteilla KHO kumosi ja poisti maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen ja jätti A:n valituksen maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle tutkimatta.

Alueilla, jotka vesialueen omistaja on ottanut erityiseen käyttöön esimerkiksi istuttamalla niille pyyntikokoista arvokalaa, saattaa yleiskalastusoikeus vaikuttaa heikentävästi omistajan taloudellisiin ja kaupallisiin intresseihin. Jotta omistajan kyseiset erityiset intressit voidaan turvata, voidaan yleiskalastusoikeutta tällaisilla alueilla rajoittaa.¹⁷⁰ Rajoittaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos kalanistutukset täyttävät ainoastaan kalastonhoidon yleiset kriteerit. Lisäksi yleiskalastusoikeuden rajoittaminen saattaa olla tarpeellista kalataloudellisen tutkimuksen ja tutkimuksen suorittamiseksi tehtyjen istutusten turvaamiseksi (KalL 11.1 §).¹⁷¹

Kalastuslain 11.1 §:n nojalla TE-keskus voi rajoittaa onkimista ja pilkkimistä sekä erikoislupien myöntämistä tai kieltää ne määräajaksi, jos kalastuslain 1 §:ssä mainitut tavoitteet, kaupallisessa tai muussa erityisessä tarkoituksessa tehtyjen kalaistutusten taloudellisen hyödyntämisen turvaaminen tai muut erityiset syyt sitä vaativat. Kalastuslain 11.2 §:ssa puolestaan säädetään, milloin viehekalastus tietyllä alueella on kiellettävä. Kielttäminen tulee kysymykseen tavanomaista tehokkaamman kalakannan hoidon tulosten turvaamisen, kaupallisessa tai muussa erityisessä tarkoituksessa tehtyjen kalaistutusten taloudellisen hyödyntämisen turvaamisen, petokalojen tärkeiden kutualueiden suojelemisen tai liiallisen häirinnän estämisen taikka merilintujen pesimisen pesimäaikana turvaamisen vuoksi.

Aiemman lain sanamuodon mukaan yleiskalastusoikeuden rajoittaminen ei ollut mahdollista kaupallisessa tai muussa erityisessä tarkoituksessa tehtyjen kalanistutusten taloudellisen hyödyntämisen turvaamiseksi. Sittemmin kalastuslakia muutettiin niin, että nykyisen yleiskalastusoikeutta voidaan kalastuslain 11 §:n nojalla rajoittaa myös kaupallisin perustein. Lainmuutoksen taustalla on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2002:12.

Ratkaisussa oli kyse KalL 1 §:n sisällöstä. Yhdistys harjoitti vuokraamallaan rajatulla vesialueella kaupallista virkistystoimintaa. Yhdistys istutti alueella kaupallisessa tarkoituksessa pyyntikokoista järvitaimenta, järvilohja, nieriää ja kir-

jolohta. Istutetut kalat olivat suurimmaksi osaksi kirjolohta, joka ei ole Suomen vesissä luontaisesti esiintyvä kalalaji eikä se pysty lisääntymään täällä. Istukkaat tulivat pyydytyiksi lyhyen ajan kuluessa istutuksesta.

Näin ollen KHO katsoi, ettei yhdistyksen harjoittama toiminta palvellut kalastuslain 1 §:ssä säädettyjä pyrkimyksiä vesialueiden mahdollisimman suuren pysyvän tuottavuuden saavuttamiseen ja kalakannan lisäämiseen, vaan istutukset palvelivat kalakannan säilyttämistä yhdistyksen vesialueella harjoittaman kaupallisen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Kysymyksessä ei siten katsottu olevan vesien kalakantaan sisältyvien tärkeiden ravintovarojen tehokas ja tarkoituksenmukainen hyväksikäyttäminen. Istutusten ei katsottu myöskään olevan tavanomaista tehokkaampaa kalakannan hoitoa. KHO katsoi siten, ettei ollut olemassa perusteita määrätä KalL 11.1 tai 11.2 §:ssä tarkoitettua rajoitusta.

4.2.3 Muut kalastusoikeudet

4.2.3.1 Kalastusregaliin perustuva kalastusoikeus

Valtion yksityiset kalastukset (KalL 12 §) perustuvat alun perin kalastusregaliin. Kyse on valtion yksinomaisesta oikeudesta eräiden lohensukuisten kalojen pyyntiin. Valtion yksityiset kalastukset rajoittavat yleiskalastusoikeuksia (KalL 8.1 §). TE-keskus voi vuokrata ammattimaiseen kalastukseen yleisellä vesialueella meressä sekä Suomen talousvyöhykkeellä olevan lohen tai taimenen pyyntipaikan tai antaa määräajaksi luvan sen käyttämiseen (KalL 6.3 §). Valtiota pidetään kalastusoikeuden haltijana lohen ja taimenen kalastusoikeuden osalta, jos kyseiset kalastukset ovat valtion hallinnassa (KalL 12 §). Hallinta ilmenee esimerkiksi kalastusoikeuden vuokraamisena.¹⁷²

4.2.3.2 Erityiseen etuuteen ja oikeuteen perustuva kalastusoikeus

Erityisten etuuksien tunnusmerkkejä ovat, että ne kuuluvat kiinteistölle ja ovat pysyviä.¹⁷³ Yhteisaluelaissa erityisellä etuudella tarkoitetaan kiinteistölle annettua oikeutta käyttää toiselle kiinteistölle kuuluvaa tai kiinteistöjen yhteistä aluetta tiettyyn taloudelliseen erityistarkoitukseen, kuten esimerkiksi kalastukseen.¹⁷⁴ Sellainen käyttöoikeus, joka kohdistuu yhteiseen alueeseen, mutta ei perustu yhteisen alueen osakkuuteen, katsotaan erityiseksi etuudeksi. Samoin muulle kuin omistajalle kuuluvaa kalastusoikeutta koskitilan alueella pidetään erityisenä etuutena (YAL 2 §). Erityisen etuus voi olla yhteinen tai yksityinen. Yhteisellä erityisellä etuudella tarkoitetaan kahdelle tai useammalle kiinteis-

172 Honkanen 1985, s. 116–117 viitteinen.

173 Karvinen 2008, s. 119.

174 Myös KML:ssä käytännössä samansisältöinen käsite. Ks. HE 227/1994, s. 50.

170 HE 105/2002 vp, s. 3.

171 HE 105/2002 vp, s. 3.

tölle yhteisesti yhtä suurin osuuksin kuuluvaa oikeutta esimerkiksi kalastukseen (YAL 2 §). Uusia yhteisiä erityisiä etuuksia ei voida enää nykyisin perustaa.¹⁷⁵

Erityinen oikeus on oikeus, joka antaa jonkin nimenomaisen oikeuden erityisen oikeuden haltijalle. Erityiset oikeudet ovat rajoitettuja esineoikeuksia ja niihin kuuluvat mm. erilaiset käyttö- ja irrottamisoikeudet.¹⁷⁶ Erityiset oikeudet ovat henkilöille kuuluvia oikeuksia, kun taas erityiset etuudet ovat kiinteistökohtaisia. Kalastuslaissa puhutaan *erityisestä oikeudesta kalastukseen tai kalastuspaikkaan*. Kalastuslaissa tarkoitettu erityinen oikeus voi perustua *ylimuistaiseen nautintaan tai muuhun lailliseen perusteeseen* (Kall 13 §). Ylimuistaisen nautinnan käsite oli määriteltynä vuoden 1734 lain maakaareissa, jonka 15 luvun 1 §:n mukaan ylimuistoisella nautinnalla tarkoitetaan sitä, että "joku on jotain oikeutta pitänyt tai nauttinut niin kauan häiritsemättä, ettei kukaan muista eikä tosipuheesta tiedä, miten hänen esi-isänsä ja saantomiehensä ovat sen ensin saaneet".¹⁷⁷ Muu laillinen peruste voidaan selvittää asiakirjoista, kuten esimerkiksi tuomiosta tai viranomaisen päätöksestä.¹⁷⁸ Kalastusoikeus on voitu esimerkiksi antaa kruununmaalle perustetulle uudistalolle sen perustamisen yhteydessä.¹⁷⁹ Kalastuslaissa tarkoitettu erityinen oikeus on voinut syntyä vain toisen kylän alueella tai kylän rajojen ulkopuolella tapahtuvaan kalastukseen.¹⁸⁰ Erityinen oikeus kalastukseen tai kalastuspaikkaan toisen kylän vesialueella on voimassa, jos se on hyväksytty alueen piirirajaa käytessä tai sitä koskeva kante on pantu vireille yleisessä alioikeudessa kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rajankäynti on saanut lainvoiman ja oikeus on kanteen johdosta vahvistettu (Kall 13.2 §). Karvinen toteaa, että kalastuslaissa tarkoitettut erityiset oikeudet ovat kiinteistölle kuuluvia pysyviä oikeuksia. Näin ollen niillä tarkoitetaan käytännössä samaa kuin kiinteistönmuodostamislaisissa ja yhteisaluelaissa käsitteellä erityinen etuus.¹⁸¹ Kiinteistöön liittyvää erityistä etuutta/oikeutta ei voitane erottaa kiinteistöstä esimerkiksi vuokraamalla se erikseen, vaan erityiset oikeudet seurannevat pääsääntöisesti "kiinteistön kohtaloa".¹⁸²

Oikeuskäytännössä on katsottu, että erityinen oikeus toisen vesialueella olevaan kalastuspaikkaan ei ole haltijansa yksinomainen, toiset poissulkeva oikeus. Se ei siten estä esimerkiksi vesialueen omistajaa käyttämästä omis-

tajalle kuuluvaa kalastusoikeutta.¹⁸³ Karvinen on huomauttanut, että erityisen oikeuden sisältö ja laajuus tulee tutkia tapauskohtaisesti, sillä erityinen oikeus on voimassa sen sisältöisenä ja laajuisena kuin se on saatu. Näin ollen vesialueen omistajan harjoittama kalastus ei saa haitata erityiseen oikeuteen perustuvaa kalastusta niin, että erityisen kalastusoikeuden sisältö supistuu.¹⁸⁴

Korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2003:130 (Ään.) koskee kysymystä, voitiinko Utsjoella Tenojossa ja sen sivujoissa valtion vesialueella vahvistaa *kiinteistöön kuuluvana* oikeutena ylimuistoiseen nautintaan perustuva erityinen oikeus kalastukseen uistelemalla sekä vavalla ja vieheellä.

Käräjäoikeus oli vahvistanut taloille erityisperusteisen kalastusoikeuden kalastukseen valtion vesialueilla uistelemalla sekä vavalla ja vieheellä. Kalastusoikeus koski tiettyjä onkipaikkoja, jotka sijaitsevat valtion vesialueella. Hovioikeus kumosi käräjäoikeuden tuomion. Hovioikeus totesi, että ylimuistoisella nautinnalla saatu yksityinen oikeus kalastuspaikkaan tai kalastukseen pysyy voimassa, jos sen rajat voidaan luotettavasti osoittaa. Asiassa oli näytetty, että talojen omistajat olivat kalastaneet vavalla ja vieheellä monissa uistelu- ja onkipaikoissa. Kunkin talojen asukkaat olivat kalastaneet pääasiassa niillä alueilla, joille käräjäoikeus oli vahvistanut kalastusoikeuden. Kalastusta oli voitu kuitenkin harjoittaa muillakin alueilla, joten kalastus oli käytännössä käsittänyt laajoja osin vaihtelevia alueita. Useat talot olivat kalastaneet samoissa onkipaikoissa ja kalastus oli ollut vanhoista ajoista lähtien käytännössä kaikille sallittua. Hovioikeus katsoi, että koska kalastus oli ollut vanhastaan kaikille sallittua, se ei ollut nimenomaan talolle kuuluva erityisoikeus. Kyse oli talon omistuksesta riippumattomasta, paikalliselle väestölle kuuluvasta yleisestä kalastusoikeudesta, jota ei voitu vahvistaa kiinteistöön kuuluvaksi oikeudeksi.

KKO pysytti voimassa hovioikeuden tuomion. KKO totesi, että kalastusoikeus on kyseisellä alueella perustunut vanhastaan talon- tai maanomistukseen taikka ollut tällaisesta omistuksesta riippumatonta. Kiinteistön omistukseen perustuva erityinen oikeus kalastukseen koskee yleensä tiettyä tai tiettyjä kalalajeja taikka alueellisesti määriteltyä kalastuspaikkaa. Hovioikeuden perusteluista ilmeneviin seikkoihin perustuen KKO katsoi, että po. "kalastamista ei voida syntyttävänsä ja sisältönsä puolesta pitää sellaisena erityiselle kalastusoikeudelle tyypillisenä kalastamisena, joka liittyisi kiinteistön käyttöön niin, että se olisi ylimuistaisen nautinnan vuoksi muodostunut siihen kuuluvaksi oikeudeksi". KKO katsoi, että kyse oli Kall 12

175 HE 198/1999 vp, s. 5.

176 Kartio 2001, s. 11.

177 KKO 2003:130.

178 Honkanen 1985, s. 89–91, 100 viitteineen.

179 Karvinen 2008, s. 121.

180 Honkanen 1985, s. 89–91, 100 viitteineen.

181 Karvinen 2008, s. 120.

182 Hollo, 29.4.2009.

183 KM 47/1977, s. 74; Honkanen 1985, s. 100 viitteineen; KKO 1968 II 47; KKO 1981 II 128.

184 Karvinen 2008, s. 129.

§:ssä turvatusta paikalliselle väestölle vanhastaan kuuluneesta oikeudesta harjoittaa kalastusta valtion vesialueella.

KKO:n tuomioon on liitetty eri mieltä olleen oikeusneuvoksen lausunto. Hän katsoi, että po. kalastusoikeudet ovat kiinteistöön kuuluvia, ylimuistoiseen nautintaan perustuvia erityisiä oikeuksia. Erimieltä ollut jäsen perusteli näkökantansa sillä, että kalastusoikeus pääsääntöisesti perustuu kiinteistön omistukseen. Ylimuistoisen nautinnan kannalta on pidetty asiaan vaikuttamattomana sitä, millaiseen saantoon hallinta on alun perin perustunut. Asiassa kantajina olevat ovat olleet kiinteistön omistajina 1800-luvulta lähtien ja ovat käyttäneet kalastusoikeuttaan avoimesti, joten asiaa ratkaistaessa olisi tullut ottaa lähtökohdaksi, että kalastusoikeus on perustunut kiinteistön omistukseen.

Edellä on selostettu erityiseen etuuteen ja oikeuteen perustuvia kalastusoikeuksia, jotka voidaan jossain määrin rinnastaa rasitteisiin, koska ne kuuluvat kiinteistölle ja ne ovat pysyviä. Kuitenkin on muistettava, että kyse ei siis kuitenkaan ole varsinaisesti aidoista rasitteista. Kiinteistönmuodostamislain 146 §:ssä luetellaan ne rasitetyypit, jotka maanmittaustoimituksessa voidaan perustaa *kiinteistön hyväksi* toisen rekisteriyksikön alueelle *pysyvänä rasitteena*. Kalastusta ei ole mainittu kyseisessä pykälässä, joten sen perusteella varsinaisia kalastusrasitteita ei voida perustaa.

Kiinteistön luovutuksen yhteydessä kiinteistön luovuttaja saattaa esimerkiksi sopia luovutuksensaajan kanssa, että kalastusoikeus jää luovuttajalle. Tällainen kiinteistön luovutuskirjaan perustuva, sopimusperusteinen ja *henkilökohtainen* kalastusoikeus voidaan katsoa MK 14:1:ssä tarkoitetuksi erityiseksi oikeudeksi. Po. erityinen oikeus voidaan kirjata, jos se ei ole pysyvä, se ei ole voimassa jonkin kiinteistön hyväksi ja sitä ei ole perustettu viranomaisen päätöksellä (MK 14:1.2).¹⁸⁵ Sopimusperusteiset ja henkilökohtaiset "kalastusrasitteet" sitovat luonnollisesti ainakin sopimuksen osapuolia. Po. kalastusoikeudet ovat mainittu tässä niiden korostuneen sopimusperusteisuuden vuoksi.¹⁸⁶ Ei liene poissuljettua, että sopimuksin pyritään luomaan myös kiinteistökohtaisia "kalastusrasitteita".

4.2.3.3 Vuokraan perustuva kalastusoikeus

Se, jolla on kalastuslain 5 §:n mukaan kalastusoikeus, voi vuokrata kyseisen kalastusoikeuden (KaL 15.1 §).¹⁸⁷ Hallituksen esityksessä on siten ensisijaisesti viitattu vesialueen omistajaan tahona, jolla on kompetenssi vuokrata kalastusoikeus. Kalastusoikeuden vuokraaja voi saada ka-

lastusoikeuden enintään siinä laajuudessa kuin se on vuokranantajalla. Samaa kalastusoikeutta ei voida samanaikaisesti vuokrata usealle. Koska vuokrasopimuksella siirretään yleensä vain yksi kiinteistön omistajalle kuuluva etuus, muutoin kuin kalastusoikeuden osalta kiinteistön käyttöoikeus säilyy omistajalla.¹⁸⁸ Kalastusoikeuden vuokraus on kahden osapuolen välinen sopimus, jolla siirretään toiselle kalastusoikeus tai osa siitä.¹⁸⁹ Kalastusoikeudesta maksettava vuokra on korvausta vesialueen omistajalle kuuluvan oikeuden käyttämisestä. Vuokrana ei pidetä kalastukseen oikeuttavasta luvasta suoritettavaa maksua (KaL 15.2 §). Kalastusoikeutta vuokrattaessa on otettava huomioon ammattimaisesti harjoitettavan kalastuksen edut (KaL 16.1 §).

Kalastusoikeus voidaan vuokrasopimukseen perustuen siirtää kolmella tavalla. Ensinnäkin kalastusoikeuden vuokraamisena pidetään kalastuslaissa vesialueen vuokraamista kalastusta, eli määrättyä tarkoitusta, varten. Toisaalta kalastusoikeus voidaan vuokrata erikseenkin eli vuokraamalla "pelkkä" oikeus tiettyyn kalastuspaikkaan, määrätyn kalalajin pyydystämiseen tai määrätynlaisen pyydyksen käyttämiseen¹⁹⁰. Kolmanneksi kalastusoikeus voidaan sisällyttää maanvuokraan erityisellä sopimusehdolla. Maanvuokralain 67 §:n mukaan vuokra-alueeseen liittyvä kalastusoikeus kuuluu nimittäin vuokranantajalle, jollei vuokrakirjassa ole toisin sovittu.¹⁹¹ Vuokrasopimukseen perustuvan kalastusoikeuden sisältö määräytyy vuokrasopimuksen perusteella. Kalastusoikeuden vuokraaja voi saada hallintaansa vesialueen ja koko kalastusoikeuden, mikä tarkoittaa, että myös siihen liittyvät velvollisuudet siirtyvät.¹⁹² Sopimuksen perusteella määräytyvät näin ollen myös vuokraajan velvollisuudet.

Kalastusoikeuden vuokra rinnastetaan kalastuslain 17.1 §: nojalla maanvuokralain 5 luvussa tarkoitettuun *muuhun maanvuokraan* ja siihen sovelletaan soveltuvin osin maanvuokralain muuta maanvuokraa koskevia säännöksiä. Pelkän kalastusoikeuden vuokrassa ei kuitenkaan liene kysymys varsinaisesti kiinteistön osittaisesta vuokraamisesta, vaan kuten Honkanen toteaa, "osittaisen käyttöoikeuden" luovuttamisesta.¹⁹³

Maanvuokralain 75.1 §:n nojalla vuokralainen on oikeutettu siirtämään vuokraoikeuden toiselle, ellei oikeuden siirtämistä ole vuokrasopimuksessa kielletty. Näin ollen

185 Karvinen 2008, s. 121.

186 Ks. tarkemmin aiheesta Honkanen 1985, s. 106–110 viitteineen.

187 HE 214/1980 vp, s. 12.

188 Honkanen 1985, s. 118 viitteineen; Hakulinen 1967, s. 14.

189 HE 198/1999 vp, s. 20.

190 Honkanen on käyttänyt termiä "erillinen/varsinainen kalastusoikeuden vuokra" ja todennut, että erillinen kalastusoikeuden vuokra tulee erottaa vesialueen vuokrasta samoin kuin maanvuokraoikeuden haltijalle kuuluvasta kalastusoikeudesta. Ks. Honkanen 1985, s. 118.

191 Honkanen 1985, s. 121, 126–127 viitteineen.

192 Honkanen 1985 vp, s. 128–129.

193 Honkanen 1985, s. 119 viitteineen. Ks. myös Hakulinen 1967, s. 13–15.

vuokraajalla on lähtökohtaisesti kompetenssi siirtää vuokraoikeus toiselle, joka tulee tällöin aiemman vuokralaisen tilalle. Alivuokrausta koskevia nimenomaisia sääntöjä kalastuslaissa sen sijaan ei ole. Vertauksen vuoksi voidaan todeta, että metsästyslaissa on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan metsästysoikeuden vuokraaja saa siirtää edelleen ja jälleenvuokrata vuokraamansa metsästysoikeuden vain vuokranantajan suostumuksella (MetsästysL 12 §). Metsästyslain perusteluissa todetaan, että vuokranantajan suostumus on tarpeellinen, koska muutoin hän ei voisi vaikuttaa siihen, ketkä hänen alueellaan metsästävät.¹⁹⁴ Voidaankin todeta, että lähtökohtaisesti kalastuksen kannalta kalastusoikeuden luovuttamista voidaan tarkastella samoista peruslähtökohdista kuin jotka metsästyslaissa on omaksuttu.

Vuokraajan luvanmyöntämiskompetenssia koskevia nimenomaisia säännöksiä ei ole kalastuslaissa. Tässäkin kohtaa voidaan vertailun vuoksi mainita metsästyslaki. Metsästyslaissa pääsääntönä on, että vuokraaja voi myöntää omistajan ohella metsästyslupia, joskin tästä pääsäännöstä voidaan poiketa sopimusehdolla, jolla kielletään lupien myöntäminen.¹⁹⁵ Kalastuslaissa omistajalle säädetyn vastuun kannalta ongelmalliseksi saattavat muodostua tilanteet, joissa kalastus on etääntynyt kauas omistajasta, koska omistajalla on viimesijainen vastuu kalakannan hoidosta ja kalastuksen järjestämisestä.¹⁹⁶ Tästä syystä saattaisi olla hyödyllistä arvioida kalastusoikeuden siirtoa ja lupakompetenssia koskevien säännösten tarpeellisuutta kalastuslain osalta.

Yhteisen vesialueen kalastusoikeuden vuokraamisesta päättää kalastuskunta (Kall 15.1 §). Kalastuskunnan osakkaan vuokrauskompetenssia on käsitelty edellä. Osakas ei kuitenkaan voi määrätä sellaisesta kalastusoikeudesta, joka on jo osakaskunnan päätöksellä esimerkiksi vuokrattu. Vuokrasopimuksen nojalla vuokraaja voi käyttää osakkaan puhevaltaa kalastuskunnan kokouksissa, mikäli vuokranantaja ei itse käytä kokouksessa puhevaltaa eikä vuokrasopimuksessa ole sovittu asiasta toisin (Kall 17a §).

4.2.3.4 Lupa perustuva kalastus

Kalastuslupaa voidaan luonnehtia yhtäältä kalastusoikeuden käytön konkretisoivaksi päätökseksi ja toisaalta perustaksi, joka oikeuttaa kalastamaan.¹⁹⁷ Kalastusluvalla ei luovuteta todellista kalastusoikeuden käyttöoikeutta, vaan ainoastaan ”tilapäinen ja rajoitettu oikeus kalastamiseen”. Kalastuslupa ei syrjäytä kalastusoikeuden omis-

tajan eikä haltijan oikeuksia, vaan on niiden kanssa rinnakkainen. Toisaalta, koska kalastusoikeutta ei luovuteta kokonaan luvansaajalle, kalastuslupa voidaan antaa usealle samanaikaisesti.¹⁹⁸ Lupa perustuva oikeus kalastaa tulee erottaa kalastusoikeuden vuokrasta. Kalastusoikeuden vuokraaja voi saada hallintaansa koko kalastusoikeuden kahdenvälisellä oikeustoimella ja suorittaa tästä oikeudesta vastiketta. Lupa puolestaan on yksipuolinen oikeustoimi, jolla kalastusoikeuden haltija sallii luvansaajan käyttää kalastusoikeuden haltijalle kuuluvaa kalastusoikeutta ilman, että luovutettaisiin ”todellinen käyttöoikeus”. Näin ollen luvansaaja ei tule kalastusoikeuden haltijaksi eikä luvansaajalle myöskään näin ollen tule esimerkiksi oikeutta tai velvollisuutta kalakannan hoitamiseen.¹⁹⁹ Kalastukseen oikeuttava lupa katsottaneen pääsääntöiseksi henkilökohtaiseksi, mikä merkitsee, että sitä ei voitaisi siirtää eteenpäin.²⁰⁰ Jos lupa kuitenkin katsottaisiin siirtokelpoiseksi, luovutukseen pitäisi saada vesialueen omistajan suostumus ja luvansaajan tilalle tulevan tulisi olla alkuperäistä luvanhaltijaa vastaava taho.²⁰¹

Kalastuslupien myöntämiskompetenssista ei ole kalastuslaissa nimenomaisia säännöksiä, lähtökohtana voidaan pitää vesialueen omistajan luvanmyöntämiskompetenssia. Vesialueen omistaja voinee siirtää vuokrasopimuksella lupien myöntämiskompetenssin kalastusoikeuden vuokraajalle. Tosin kalastuslain 9 §:ssä tarkoitettusta luvasta maksetaan pykälän mukaan korvaus omistajalle, jolloin oletuksena lienee on, että omistaja myöntää kyseisen luvan. Metsästyslaissa on nimenomaiset säännökset koskien metsästysoikeuden vuokraajan luvanmyöntämiskompetenssia. Metsästyslain 17 §:ssä säädetään, että vuokraaja voi myöntää metsästyslupia, jos lupien myöntämistä ei ole vuokrasopimuksessa kielletty. Metsästyslaissa metsästysoikeuden vuokraajaan rinnastetaan maanvuokrasopimuksen perusteella metsästysoikeuden haltijaksi tullut henkilö.²⁰²

Kalastusluvut voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensinnäkin vesialueen omistajat voivat omistusoikeuteensa sisältyvän määräysvallan perusteella ja puitteissa myydä ulkopuolisille kalastuslupia, jotka oikeuttavat kalastamaan määrätyllä vesialueella tietyn ajan. Tällöin kyse on vesialueen omistajan vapaaehtoisesta toiminnasta. Yhteisen vesialueen osakas saa määrätä kalastusoikeudesta oman osuutensa puitteissa, missä laajuudessa hänellä on myös mahdollisuus myöntää kalastuslupia.²⁰³

194 HE 300/1992 vp ss. 11.

195 HE 300/1992 vp ss. 11.

196 Hollo, 29.4.2009.

197 Hollo, 29.4.2009.

198 Honkanen 1985, s. 128–129 viitteineen.

199 Honkanen 1985, s. 120–121, 128; HE 214/1980 vp, s. 25.

200 Vrt. myös metsästysluvut, joita ei voida siirtää eteenpäin. HE 300/1992 vp.

201 Hollo, 29.4.2009.

202 HE 300/1992 vp. ss. 13.

203 Honkanen 1985, s. 130 viitteineen.

Toisena ryhmänä voidaan mainita kalastusluvut, jotka tietyllä henkilöllä on tietyin edellytyksin oikeus saada. Tällaisia lupia voitaisiin kuvailla legaaliluviksi. Luvista on myös käytetty nimitystä ”erikoislupa”. Tällainen legaalilupa on esimerkiksi kalastuslain 9 §:ssä tarkoitettu oikeus saada lupa kotitarve- ja virkistyskalastukseen. Vesialueen omistaja on velvollinen myöntämään 9 §:ssä tarkoitettuun kotitarve- ja virkistyskalastukseen luvan kylässä muutoin kuin tilapäisesti asuvalle henkilölle. Erikoisluvan saajan on suoritettava luvasta maksu vesialueen omistajalle, mutta mitään muita varsinaisia velvollisuuksia ei luvansaajalle siirry tai synny. Kyseisen legaalilupaan perustuvan kalastusoikeuden on myös katsottu kuuluvan yleisiin kalastusoikeuksiin, koska vesialueen omistaja ei voi kieltäytyä luvan antamisesta.²⁰⁴ Velvollisuus koskee kuitenkin vain kalastusluvun myöntämistä kotitarpeeksi tai virkistykseksi tapahtuvaan kalastukseen, joten kalastuslaissa on määritelty vesialueen omistajan luvanmyöntämisvelvollisuuden rajat.

4.3 Kalastukseen liittyvät oikeudet

Kalastusta *ammattinaan harjoittavalla on valtiolle kuuluvilla meren rannoilla, saarilla ja luodoilla, joita ei ole varattu muuhun käyttöön, oikeus saada vuokralle maa-alue kalastuksessa tarvittavia säilytystiloja ja pyydysten kuivatamista sekä ammatin harjoittamista varten välttämätöntä tilapäistä majoittumista varten* (Kall 21 §).

Kalastusoikeuden haltijalla on pyydysten laskemista, nostamista ja kokemista varten oikeus astua toisen maalle ja panna pyydyksiään kuivamaan toisen rannalle. Oikeus ei kuitenkaan koske erityiseen käyttöön otettuja alueita, kuten tonttia, rakennuspaikkaa, puutarhaa eikä uimarantaa eikä myöskään viljelyksessä olevaa maata. Jos rannanomistaja on osoittanut tarkoituksiin sopivan paikan, muuta aluetta ei saa käyttää (Kall 22.1 §). Pykälässä tarkoitettu toisen maalle astuminen on yleensä sallittua jo jokamiehenoikeuden nojalla.

Jotta *kalastusoikeuden haltija* voisi päästä kalavedelle, tulee rannanomistajan osoittaa maansa kautta yhteys rantaan. Tarvittaessa on osoitettava myös venepaikka (Kall 22.2 §). Maanomistajalla on oikeus saada korvaus edellä tässä pykälässä tarkoitettusta käyttöoikeudesta johtuvasta vahingosta ja haitasta. Jollei käyttöoikeudesta tai korvauksesta sovita, asia voidaan ratkaista tielautakunnan päätöksellä. Tällöin sovelletaan soveltuvin osin yksityisistä teistä annettua lakia (Kall 22.3 §).

204 Honkanen 1985, s. 133 viitteineen.

5 Toimijat ja päätöksenteko

Kalastusoikeuden käyttöön ja kalaveden hallinnointiin liittyy kalaveden tai kalastusalueen omistus- tai käyttöoikeusrakenteesta riippuen erilaisia päätöksentekomuotoja. Osittain kysymys on yhteisten vesialueiden osalta omistusoikeuden käytöstä päättämisestä, mutta lisäksi kalavesien käyttö ja järjestäminen saatetaan järjestää noudattaen muutakin kuin omistuksellisia kriteerejä.²⁰⁵ Päikkäisesti merkittävimmät kalataloudelliset viranomaispäätökset tehdään TE-keskuksessa ja valtakunnallinen ohjaus on MMM:n tehtävänä. Vihervuori on kuvaillut kalastukseen liittyvää hallintojärjestelmää kolmiportaiseksi, jossa päätöksenteko liukuu ”omistajan omaehtoisesta käytöstä sekamuotoiseen itsehallinnollisten toimielimien kautta valtion viranomaisessa tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön”.²⁰⁶ Kalastuslain toimijoiden päätöksenteon ja muun toiminnan välitön kehys muodostuu useamman lain kokonaisuudesta. Kiinteistönmuodostamisoikeudessa on mm. kiinteistöihin tavalla tai toisella liitännäisten kalastusoikeuksien perusta. Menettelysäädöksiä puolestaan ovat hallintolaki ja yhteisaluelaki, minkä lisäksi kalastuslaissa itsessään on joitakin menettelyä koskevia pykälä. Käytännön tasolla puolestaan huomioitaviksi tulevat niin vesilain, ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulainkin säännökset. Kalastuslaki sääntelee nimenomaisesti pääasiassa kalastukseen ja kalatalouteen liittyviä toimintoja, samalla kuitenkin muiden lakien sääntely ulottaa vaikutuksensa samoille alueille ja samoihin toimintoihin kuin kalastuslain sääntely. Esimerkiksi vesien muun kuin kalastuskäytön sääntely samoin kuin pilaantumisen ehkäisyn sääntely asettavat rajoituksia kalastukselle.²⁰⁷

5.1 Osakaskunta eli kalastuskunta

5.1.1 Kuvaus

Kalastuskuntana toimii yhteisen vesialueen osakkaiden muodostama osakaskunta, joka on muodostettu yhteisalue lain mukaisesti (Kall 3.1 §). Kalastuskunta ei siten enää ole erillinen hallintoyksikkö, vaan yhteisalue lain mukaan muodostettu vesialueen osakaskunta hoitaa niin yhteisalue lain mukaiset kuin kalastuslaissa kalastuskunnalle säädetyt tehtävät.²⁰⁸ Tässä tekstissä on yleisesti käytetty käsitettä kalastuskunta, jolloin kyse on osakaskunnan toiminnasta kalastuslain perusteella. Kyseessä on kuitenkin

kin yksi ja sama toimija. Osakaskuntaan viitataan kalastuslaissa kalastuskuntana.

Osakaskunnan jäseniä ovat yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakaskiinteistöjen omistajat (YAL 3.1 §). Osakaskunnan muodostavat siten kiinteistöt, joille kalavesi yhteisesti kuuluu. Osakaskunnan osakasjoukon taustalla ovat kiinteistönmuodostamisoikeudelliset seikat, jotka määrittävät kalastuskunnan ulottuvuuden. Osakaskuntaa ei muodosteta toiminnallisista perusteista, minkä vuoksi on ollut tarpeen säätää kalastusalueista.²⁰⁹ Mikäli vesialueen osakkaista tai osakkuudesta on epäselvyyttä, asia voidaan ratkaista kiinteistönmääritystoimituksessa (KML 11 luku).²¹⁰ Kalaveden osakkaat voivat järjestäytyä tai olla järjestäytymättä. Järjestäytynyt osakaskunta toimii yhteisalue- ja kalastuslainsäädösten lisäksi vahvistettujen sääntöjensä nojalla. Järjestäytymättömällä osakaskunnalla ei ole vahvistettuja sääntöjä.

Koskitilan kalastuskuntaan kuuluvat koskitilan omistajan lisäksi ne henkilöt, joilla on koskitilan alueella omistajan ohella kalastusoikeus. Heidän katsotaan muodostavan yhdessä omistajan kanssa erityisen etuuden osakaskunnan, jossa osakkuudet määräytyvät sen mukaan kuinka paljon kullakin on kalastusoikeutta (YAL 3.2 §). Koskitilan kalastuskuntaa koskevat säännökset poikkeavat pääsäännöstä, jonka mukaan osakkuus perustuu vesialueen omistukseen. Kalastusoikeudet koskitilan alueella ovat monesti syntyneet siten, että voimayhtiöiden hankkiessa vesivoiman käyttöä varten omistukseensa koskialueita luovuttajat ovat pidättäneet itsellään kalastusoikeuden. Tällainen kalastusoikeus on voitu katsoa joko henkilökohtaiseksi oikeudeksi, joka ei siirry kiinteistön luovutuksen yhteydessä taikka pysyväksi oikeudeksi, joka siirtyy kiinteistön luovutuksen yhteydessä riippuen sen merkityksestä kiinteistön omistajan ja kiinteistön kannalta.²¹¹

5.1.2 Tehtävät ja toimivalta

Osakaskunnan tehtävä on jakamattomien yhteisten vesialueiden osakkaiden yhteisten etujen hoitaminen.²¹² Osakaskunta huolehtii yhteisen alueen hallinnosta ja aluetta tai etuutta koskevien muiden asioiden hoidosta (YAL 4.1 §). Osakaskunnan tehtävät liittyvät pääasiallisesti perusteeltaan yksityisoikeudellisten asioiden hoitoon.²¹³ Osakaskunnan kokouksella ei ole toimivaltaa päättää antaa osakkaiden tai osakaskunnan kustannuksella kenellekään osakkaalle tai jollekin muulle ilmeisesti epäoikeutettua etua (YAL 28 §). Määttä on kuvannut tätä osakaskun-

205 Hollo, hankesuunnitelma 25.10.2008.

206 Kuusiniemi ym. 2001, s. 649.

207 Määttä 2002, s. 29.

208 HE 198/1999 vp, s. 10.

209 Määttä 2002, s. 29 viitteineen.

210 Määttä 2002, s. 30.

211 Honkanen 1985, s. 106–110 viitteineen.

212 HE 214/1980 vp, s. 28.

213 KM 47/1977, s. 150.

nan toiminnan ”yleiseksi reunaehdoksi”, joka kuvaa osakaskunnan ja osakkaan välistä suhdetta ja ilmentää yhdenvertaisuusperiaatetta.²¹⁴ Osakaskunta voi antaa kalastuslain 62 §:n nojalla tarkempia määräyksiä osakkaille kuuluvan kalastusoikeuden käyttämisestä. Lisäksi osakaskunnalla on toimivalta periä maksuja osakkailtaan yhteisen alueen tai etuuden käyttö-, hoito- ja muita menoja varten (YAL 5 §). Osakaskunnalla on myös toimivalta päättää kalastusoikeuden tai sen osan vuokraamisesta, jolloin vuokraaminen rajoittaa yksittäisen osakkaan määrittämistä.

Kalastuskunnan tehtävänä on kalastuksen ja kalakannan hoidon järjestäminen osakaskunnan vesialueella niin, että kalastuslain 1 §:ssä mainitut tavoitteet otetaan huomioon (KalL 2 §). Kyseiset tehtävät kuuluvat kalastuskunnalle siltä osin kuin ne eivät kuulu kalastusaluehallinnon alaan eivätkä viranomaisille. Osakaskunnan kalastuslakiin perustuvia tehtäviä voidaan siirtää kalastusalueelle kalastuslain 64 §:n nojalla siltä osin kuin ne koskevat kalakannan hoitoa tai kalastuksen järjestämistä (KalL 48 §). Osakaskunta valtuuttaa siirtopäätöksellä kalastusalueen toimimaan puolestaan siirretyissä asioissa (KalL 64.2 §). Tehtävien siirto ei kuitenkaan vapauta kalastuskuntaa vastuusta kalastuslain 1 §:n tavoitteiden toteutumisen osalta.²¹⁵

Kalastuskunnalle kuuluvia tehtäviä koskee korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu KKO 1988:96, jossa todetaan, että kalastuskunnan tehtäviin kuului osakkaitensa yhteisen edun valvojana päättää kalastuskunnan vesialueilla kalastuksen kieltämisestä tietynlaisella pyyntimenetelmällä. Kalastuslain 37.2 §:n nojalla TE-keskus voi kieltää tietyllä vesistöalueella tai sen osalla tietyn pyyntitavan käytön, jos vallitsevat erityiset olosuhteet tai tärkeät kalakannan hoitoon liittyvät näkökohdat sitä edellyttävät. Samoin kalastusalue voi kalastuslain 32.3 §:n nojalla kieltää muutoin luvallisen pyydyksen käyttämisen tai rajoittaa sen käyttöä. Mikäli tietyllä alueella tehtävät eivät kuulu TE-keskukselle eivätkä kalastusalueelle, kalastuskunta voi päättää niistä.

A oli hakenut muutosta kalastuskunnan päätökseen, jolla oli kielletty troolikalastus kalastuskunnan vesialueilla. Kalastuskunta oli aiemmin pitämässään kokouksessa myöntänyt A:lle luvan troolikalastukseen maksua vastaan, jonka maksun A oli suorittanut kalastuskunnalle. A on kyseisen kalastuskunnan osakas ja harjoittaa troolikalastusta ammatikseen. Kihlakunnanoikeus katsoi, että kalastuskunnan päätös oli syntynyt laillisessa järjestyksessä ja jätti kalastuskunnan kokouksen päätöksen voimaan. Hovioikeus katsoi, ettei ka-

lastuskunnalla ollut oikeutta päättää troolikalastuksen kieltämisestä, sillä toimivalta kiellon suhteen on kalastuspiirillä ja kalastusalueella KalL 37.2 § ja 32.3 §:n nojalla. Hovioikeus katsoi näin ollen, että kalastuskunta oli ylittänyt toimivaltansa kieltäessään troolikalastuksen samoin kuin muutenkin tehnyt kyseisen päätöksen perusteettomasti.

KKO pysytti hovioikeuden tuomion. KKO totesi, että KalL 37.2 § samoin kuin 32.3 §:ssa on asetettu erityiset edellytykset ja rajoitukset kalastuspiiriin ja kalastusalueen toimivallalle. Näin ollen on olemassa tilanteita, joissa tarvittavasta pyyntirajoituksesta määrääminen ei kuulu kalastusalueelle eikä viranomaiselle. Tällöin kalastuskunnalla on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin. Valvoessaan osakkaidensa yhteistä etua kalastuskunnalla on tarvittaessa myös oikeus rajoittaa pyyntiä, jos se on KalL 1 § ja 2 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden kannalta tarpeen. Näin ollen KKO katsoi, että kalastuskunnalla oli toimivalta ottaa ratkaistavakseen troolikalastuksen kieltämistä koskeva asia. KKO katsoi kuitenkin, että asiassa ei ollut esitetty selvitystä siitä, että KalL 1 § ja 2 §:ssä tarkoitettujen seikat olisivat edellyttäneet troolikalastuksen kieltämistä kyseisen kalastuskunnan alueella. KKO katsoi myös, että ei ollut näytetty A:n harjoittaman kalastuksen olevan muutoin KalL:n vastaista tai että kalastuskunnalla muutoin olisi osakkaiden yhteisen edun vuoksi ollut syy kieltää A:ta harjoittamasta troolikalastusta. Näin ollen KKO pysytti hovioikeuden tuomion todeten, että kalastuskunnan päätökset olivat perusteettomia.

5.1.3 Osakaskuntien päätöksenteko ja toimielimet

Suuri osa kalastuslakiin alun perin sisältyneistä kalastuskunnan päätöksentekoa koskeneista säännöksistä kumottiin yhteisäluelain muuttamisen yhteydessä vuonna 2000. Aiemmin, kun osakaskunta ja kalastuskunta olivat usein samojen osakkaiden muodostamia erillisiä yksiköitä, yhteisen vesialueen hallinnossa piti soveltaa kahta eri lakia mm. menettelyn osalta. Tätä pidettiin epätarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi uudistuksella yhdennettiin kalastusasiat osaksi muuta yhteistä vesialuetta koskevaa päätöksentekoa.²¹⁶ Osakaskunnan päätöksenteossa noudatetaan nykyään pääasiallisesti yhteisäluelakia, joka on yleislaki. Yhteisäluelaisissa säädetään osakaskunnan järjestäytymisestä, hallinnosta ja päätöksenteosta. Kalastuslaissa on joitakin kalastusasioiden erityispiirteistä johtuvia erityissäännöksiä. Yhteisäluelain säännökset eivät ole kaikilta osin pakottavia, mikä tarkoittaa, että niistä on mahdollista poiketa. Lainsäätäjä on jättänyt osakaskunnan harkinnan varaan hallinnon ja yhteisen alueen hoidon tarkemman järjestämisen. Järjestäytynyt osakaskunta on hyväksynyt säännöt, joissa voidaan tarkemmin määrätä osakaskunnan toiminnan järjestämisestä. TE-keskus

214 Määttä 2002, s. 32

215 Ahvenniemi ym. 1997, s. 29.

216 HE 198/1999 vp, s. 8.

vahvistaa säännöt ja sääntöjen muutokset, jos ne ovat lain mukaiset ja ne eivät ole osakkaan kannalta vahingolliset (YAL 4.2 §, 18 §). Näin ollen osakaskunnan sääntöjä koskee TE-keskuksen laillisuuskontrolli.²¹⁷

Kalastuskunnan päätöksenteko ei ole erillään muusta alueen kalavesiä koskevasta päätöksenteosta, sillä esimerkiksi kyseistä kalavettä koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon mm. kalastusalueen hoito- ja käyttösuunnitelma. Kalastuskunnan päätöksentekoa ohjaavat Määtän mukaan myös erilaiset ympäristö- ja hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten esimerkiksi kestävän käytön periaate ja yhdenvertaisuusperiaate.²¹⁸ Mainitut periaatteet ovat esillä ratkaisussa KKO 1990:113 (Ään).

Kalastuskunnan kokous oli enemmistön äänin päättänyt jattaa kalastusoikeuden osakkailla näiden omistamien osuuk-sien perusteella siten, että kukin osakas kalastusoikeuden osuuttaan vastaavalle lohkolle. Osakkaalla oli näin ollen oi-keus kalastaa vain kyseisen lohkon vedessä. KKO totesi, että kalastuskunnan tehtävänä oli hoitaa Kall 2 ja 48.1 §:n no-jalla kalastamisen järjestäminen ja kalakannan hoito alueel-laan. KKO:n mukaan *lähtökohtana on, yhteisen alueen osakkaal-la on oikeus kalastaa koko yhteisen kalaveden alueella pyydysy-sikköjensä määräämässä laajuudessa*. KKO katsoi, että loh-kojako merkitsee rajoitusta kyseiseen oikeuteen, jolloin sitä tulee tarkastella kalastuslain 1 §:n asettamista tavoitteista käsin. KKO katsoi, että lohkojoalle ei ollut kalastuslain 1 §:n nojalla perusteita ja että jako loukkasi näin ollen osakkaiden yhdenvertaisuutta. Kalastuskunnan kokouksen päätös julis-tettiin osakkaan kanteesta pätemättömäksi.

Lähtökohtana päätösvallan käyttämisessä kalastuskun-nassa on omistuksen osuuden suuruus.²¹⁹ Osakaskunnan kokouksessa kullakin osakkaalla on siten omistusuut-taan vastaava äänioikeus (YAL 8 §). Kokouksen puheen-johtajaa valittaessa kuitenkin jokaisella osakkaalla on yksi ääni. Muulloinkin kuin puheenjohtajaa valittaessa osakaskunnan kokouksessa osanottajat voivat yksimieli-sesti sopia, että asianomaisessa kokouksessa päätökset tehdään osakas ja ääni -periaatetta soveltaen (YAL 8.1 §).

Osakaskunnan päätösvaltaa käyttää *osakaskunnan kokous*. Osakaskunnan kokouksessa toimii puheenjohtajana ko-kouksen valitsema henkilö ja kokouksesta on laadittava pöytäkirja (YAL 13 §). Osakaskunnan kokous päättää mm. yhteisen alueen tai sen osan myymisestä tai vuokraami-sesta, yhteisen alueen käyttötarkoituksen pysyvästä muuttamisesta, osakaskunnan sääntöjen muuttamisesta, velan ottamisesta, osakkaiden suoritettavaksi tarkoitettun

maksun määräämisestä, yhteisten alueiden yhdistämisestä tai kiinteistöön kuuluvan alueen liittämistä yhteiseen alueeseen osakkuutta vastaan koskevan sopimuksen hy-väksymisestä, pyydysyksikköjen jakamisesta, kalastus-kunnan tehtävien siirtämisestä kalastusalueen suoritetta-vaksi sekä yhteisen vesialueen käyttämistä kalastukseen muulla tavoin kuin osakkaiden kalastukseen. Edellä mai-nittuja asioita koskee nk. vaikeutettu päätöksentekome-nettely (YAL 15.2 §). Päätösvaltaa voi käyttää osakaskun-nan kokouksen sijasta osakkaiden valitsema *edustajisto*, jos siitä määrätään säännöissä (YAL 7 §).

Osakaskunnan päätösten valmistelusta ja täytäntöönpa-nosta sekä muusta käytännön toiminnasta vastaa *hoito-kunta*, joka on osakaskunnan toimielin. Hoitokunnalle voi-daan lisäksi määrätä säännöissä toimivalta käyttää pää-tösvaltaa osakaskunnan puolesta merkitykseltään vähäi-ässä asiassa (YAL 19.3 §). Osakaskunnan säännöissä voi-daan määrätä, että osakaskunnalla on hoitokunnan sijas-ta tai sen lisäksi yksi tai useampi *toimitsija* (YAL 22 §). Hoitokunnan jäsen, toimitsija ja osakaskunnan toimihen-kiö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut osakaskunnalle (YAL 30a §).

Kalastuskunnan *osakkaalla* on muutoksenhakuoikeus osa-kaskunnan toimielimen päätöksistä. Muutoksenhakuoi-keus on kaikilla osakkailla, jotka katsovat valittamiseen olevan olemassa peruste. Yhteisäluelain mukaan voidaan muutosta hakea kolmella tavalla. Ensinnäkin osakas, jon-ka oikeutta järjestäytyneen osakaskunnan, edustajiston tai hoitokunnan päätös koskee, voi vaatia osakaskunnan tai edustajiston kokoukselta päätöksen oikaisemista. Oi-kaisuvaatimuksen perusteena on, että päätös ei ole syn-tynyt laillisessa järjestyksessä tai päätös on lain, asetuk-sen tai osakaskunnan sääntöjen vastainen taikka loukkaa osakkaan oikeutta (YAL 23a.1 §). Oikaisuvaatimuksen ohella/lisäksi osakas voi moittia päätöstä nostamalla kanteen käräjäoikeudessa (23.1 §). Tietyissä tilanteissa osakas voi myös vaatia päätöksen alistamista käräjäoi-keuden vahvistettavaksi (YAL 16.1 §). Muutoksenhakuoi-keus on siten ainoastaan osakkailla. Näin ollen esimerkik-si sellainen ammattikalastaja, joka ei ole kalastuskunnan osakas, ei voi moittia kalastuskunnan päätöstä.²²⁰

Kalastuskunnalla samoin kuin sen osakkaalla on viran-omaismenettelyssä asianosaisen puhevalta ja valitusoi-keus, jos hankkeella on tai saattaa olla vaikutuksia kalas-tukseen osakaskunnan vesialueella. Kalastuskunnalla on asianosaisen asema vesialueen omistamisen ja siihen liit-tyvän kalastusoikeuden perusteella.²²¹ Osakaskunta voi

217 Määttä 2002, s. 32.

218 Määttä 2002, s. 32, Kall 28 § ilmentää yhdenvertaisuusperiaatetta.

219 MmVM 6/2000 vp.

220 Ks. myöhemmin tarkemmin selostettava KHO 29.6.2007 T 1784 (Irs).

221 Kuusiniemi ym. 2001, s. 663; Määttä 2002, s. 31.

valvoa etuaan niin vesilain kuin ympäristösuojelulain mukaisessa viranomaisten päätöksenteossa. Osakaskunnan puhevaltaa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa käyttää hoitokunta (YAL 19.2 §). Osakkaalla on toissijainen valtuus ajaa kannetta tai valvoa osakaskunnan etua (YAL 24.2 §). Osakkaalla on lisäksi osakaskunnan kanssa rinnakkainen oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaa omalta osaltaan (YAL 25 §).

5.1.4 Yhteisen vesialueen osakkaan asemasta

Peruslähdekohta tarkasteltaessa osakkaan käyttövaltuuksia suhteessa muihin osakkaisiin on, että osakkaalla on oikeus käyttää yhteistä aluetta sen käyttötarkoituksen huomioon ottaen hyväkseen sillä tavoin, ettei se estä muita osakkaita vastaavanlaisella tavalla käyttämästä aluetta hyväkseen (YAL 28a.1 §).²²² Osakkaalla on esimerkiksi lähdekohtaisesti oikeus kalastaa koko vesialueen alueella kalastusoikeutensa rajoissa.²²³ Osakaskunta voi kuitenkin päättää tai määrätä säännöissään toisin.

Yhteisen vesialueen osakas voi ilman muiden osakkaiden suostumusta antaa toiselle luvan vastikkeetta tai vastiketta vastaan käyttää hänelle yhteisellä vesialueella kuuluva kalastusoikeuttaan (KalL 18 §).

Yhteisen vesialueen osakkaalla on edellä mainitulla tavalla osakaskunnan kanssa rinnakkainen oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaa omalta osaltaan, kun osakaskunta on asianosaisena tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (YAL 25 §).

5.2 Kalastusalue

5.2.1 Kuvaus

Kalastusalueiden perustamisella pyrittiin poistamaan omistussuhteisiin liittyvästä kalavesien pirstoutuneisuudesta aiheutuvia haittoja. Kyseessä on siten maan vesialueiden jakaminen omistussuhteista ja valtionhallinnollisesta jaotuksesta riippumatta kalataloudellisesti yhtenäisiin alueisiin, joiden kalastusoloja järjestettäessä on asianmukaista soveltaa yhtenäisiä toimenpiteitä. Jakaminen on toteutettu kalatalouden ja kalastuslain 1 §:ssä mainittujen tavoitteiden toteuttamista varten (KalL 3.2 §). Kalastusaluejako ei koske kaikkia vesialueita (KalL 68.2 ja 68.3 §), vaan kalastusaluejaon ulkopuolelle voidaan jättää meressä olevat yleiset vesialueet, kalataloudellisesti vähämerkityksellinen puro tai joki sekä umpinainen vesi.²²⁴ Järvessä olevat yleiset vesialueet kuuluvat kalastus-

aluejakoon. Vesialueen jaon kalastusalueisiin ja alueiden rajat vahvistaa TE-keskus (KalL 69.1 §).

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi kalastusalueet on mainittu esimerkkinä *julkisoikeudellisista yhdistyksistä*. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan "[j]ulkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat yhdistykset, jotka lailla tai lain nojalla on järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Useimmat lakisääteiset yhdistykset huolehtivat vapaasta jäsenoiminnasta ja jäsentensä edunvalvonnasta. Niillä saattaa kuitenkin olla lisäksi lainsäädännössä määritellyjä julkisia hallinto-tehtäviä, kuten valvontavaltaa taikka julkista valtaa erilaisissa lupa- ja suunnitelma-asioissa."²²⁵ Vihervuori puolestaan on todennut, että kalastusalueet ovat "oikeushenkilöinä *sui generis* -luonteisia", mikä tarkoittaa, että ne ovat kokonaisuutena arvostellen ainutlaatuisia, mistä johtuu, että niiden määrittäminen on melko hankalaa. Kalastusalueet eivät julkisoikeudellisista tehtävistään huolimatta ole viranomaisia, mutta kalastusalueen päätöksillä saattaa kuitenkin olla vaikutusta myös TE-keskuksen päätöksentekoon.²²⁶

Kalastusalueen jäsenyys perustuu kalastuslakiin. Jäseniä ovat kalastuskunnat, muut vesialueen omistajat, kalastusalueella toimivat ammattikalastajien järjestöt sekä kalastusalueella toimivat virkistyskalastajien eduista huolehtivat järjestöt (KalL 71 §). Näin ollen omistajien lisäksi kalastusalueissa ovat välillisesti edustettuina myös yleiskalastusoikeuden ja muiden omistukseen perustumattomien oikeuksien nojalla kalastavat henkilöt. Kalastusalueita voidaan kuitenkin käytännössä luonnehtia vesialueiden omistajien organisaatioiksi, sillä kalastusalueen jäsenten enemmistö edustaa vesialueiden omistajia. Kalastusalueen toimivaltaan eivät kuitenkaan "lähdekohtaisesti kuulu asiat, jotka koskevat yksityisen oikeutta kalastuksen harjoittamiseen ja tämän oikeuden perusteita ja sisältöä"²²⁷, vaan kyseisissä asioissa toimivalta kuuluu kalastuskunnalle. Kalastusalue voi kuitenkin käyttää kalastuskunnan ohella asianosaisen puhevaltaa vesilain ja ympäristösuojelulain mukaisissa menettelyissä.²²⁸

5.2.2 Tehtävät ja toimivalta

Kalastusalueiden tehtävät ovat sellaisia, jotka edellyttävät kalavesien käsittelemistä kokonaisuutena tai muutoin paikallista asiantuntemusta. Kalastusalueen päätöksenteko liittyy pääasiassa kalakannan hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen. Kalastusalueiden tehtävistä osa perustuu

²²² HE 198/1999 vp, s. 16–17.

²²³ KKO 1990:113.

²²⁴ HE 214/1980 vp, s. 1.

²²⁵ HE 72/2002 vp, s. 48–49.

²²⁶ Kuusiniemi ym. 2001, s. 648, 663.

²²⁷ KM 47/1977, s. 145.

²²⁸ Kuusiniemi ym. 2001, s. 664. Ei kuitenkaan ilman valtuutusta (esimerkiksi kalastuskunnalta) yksityisessä omistuksessa oleville vesialueille tulevien korvausten osalta.

kalastuslakiin. Kalastusaluehallinnon kalastuslakiin perustuvat tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan pitää julkisen vallan käyttönä. Tällaisia ovat sellaiset tehtävät, jotka mahdollistavat puuttumisen yksityisen kansalaisen oikeuksiin (esimerkiksi rauhoituspiiripäätös). Niiltä osin kuin kalastusalue käyttää julkista valtaa, on kyse PL 124 §:ssä tarkoitetusta vallan käytön delegoinnista muulle kuin viranomaiselle.²²⁹

Kalastusalueelle voidaan siirtää kalastuslain 64 §:n nojalla kalastuskunnalle kuuluvia tehtäviä. Samoin kalastusalueet voivat ottaa sopimukseen perustuen kalavesien omistajille kuuluvia tehtäviä.²³⁰ Tehtävien siirtoa koskeva päätös on valtuutus ja valtuutuksen rajoissa kalastusalue voi toimia kalastuskunnan puolesta. Valtuutuksella siirrettyjen tehtävien rajaamisesta ja suorittamistavasta sovitetaan kalastuskunnan ja kalastusalueen välisessä selvityksessä (Kall 64.2 §).²³¹

Kalastusalueen ohjesäännössä annetaan yksityiskohtaisemmat määräykset kalastusalueen toiminnan järjestämisestä (Kall 77b ja 78 §). Kalastusalueella on lähtökohdaisesti melko laaja harkintavalta sen suhteen, miten se hoitaa kalastuslaissa säädettyjä tehtäviä.²³²

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kalastusalue voi ilmoittaa TE-keskukselle, jos se katsoo, että jollekulle olisi aiheellista kalastuslain 105 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa määrätä kalastusoikeuden käyttökielto. TE-keskuksen tulee tutkia asia. Asiaa koskee korkeimman hallinto-oikeuden julkaisematon ratkaisu KHO 20.6.2005 T 1549.

Tapauksessa kalastusalue oli kirjoituksessaan TE-keskukselle vaatinut, että se ryhtyisi toimenpiteisiin Kall 105 §:ssä tarkoitetun kalastuskiellon määrittämiseksi A:lle ja B:lle, jotka olivat toimineet hyvien kalastustapojen ja kalastuslain vastaisesti. TE-keskus jätti kalastusalueen vaatimuksen tutkimatta perustellen päätöstä sillä, että kalastusalue ei ole kalastusoikeuden haltija ja ettei kalastusalue ollut esittänyt valtuutusta kalastusoikeuden haltijoilta eli tässä tapauksessa alueen kalastuskunnilta. Samoin maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli jättänyt tutkimatta kalastusalueen ja alueen kalastuskuntien päätöksestä tekemät valitukset.

KHO kumosi niin valituslautakunnan päätöksen kuin TE-keskuksen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi TE-keskukselle. KHO totesi, että toimivalta päättää 105 §:ssä tarkoitetusta kiellosta on TE-keskuksella. Sen sijaan siitä, kenen aloitteesta asia voi tulla vireille, ei ole säädetty. KHO lausuu seuraavasti: "Kun otetaan huomioon ka-

lastuslain tavoite, kalastusalueen tehtävät ja se, että asia on tullut vireille kalastusalueen aloitteesta, kalastusalueella on pidettävä asianosaisena. Asianosaisena kalastusalueella on ollut oikeus saada vaatimuksensa asiallinen oikeellisuus TE-keskuksen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Näin ollen TE-keskuksen ei olisi tullut jättää asiaa tutkimatta." Lisäksi KHO toteaa, että koska myös kalastuskunnat olivat valittaneet TE-keskuksen päätöksestä, valituslautakunnan olisi tullut tutkia kalastusalueen valitus. Vaikka TE-keskuksen päätös ei kohdistunut po. kalastuskuntiin eivätkä kalastuskunnat ole asiassa HLL 6 §:n nojalla asianosaisia, "kalastuslain tavoite sekä osakaskuntien asema yhteisten vesialueiden omistajina ja niille kalastuslain perusteella kuuluvat tehtävät huomioon ottaen asiassa annettavan päätöksen on kuitenkin katsottava koskevan osakaskuntien etua sillä tavoin, että osakaskunnilla on ollut oikeus *väliintulijoina* esittää perusteluja kalastusalueen valituslautakunnalle tekemän valituksen tueksi. Näin ollen valituslautakunnan ei olisi tullut jättää tutkimatta myöskään osakaskuntien kalastusalueen valituksen tueksi esittämiä valituskirjelmästä ilmeneviä perusteluja."

5.2.3 Kalastusalueiden toimielimet ja päätöksenteko

Kalastusalueen toimielimiä ovat *kalastusalueen kokous, kalastusalueen hallitus ja isännöitsijä* (Kall 70 §). Kalastusalueen toimielimen jäsen ja toimihenkilö toimii kalastuslain mukaisissa hallinto- ja valvontatehtävissä rikosoikeudellisella virkavastuulla (Kall 77a §). Kalastusalueen kokous käyttää kalastusalueen päätösvaltaa (Kall 72.1 §). Kalastusalueen jäsenten oikeudesta lähettää kalastusalueen kokoukseen edustajia säädetään kalastuslain 73 §:ssä. Kalastusalueen kokouksen tehtäviä ovat mm. kalastusalueen ohjesäännön hyväksyminen, kalastusalueen hallituksen jäsenten valitseminen sekä eräät kalastuksen rajoittamista koskevat asiat (Kall 75 §).²³³ Kalastusalueen hallitus on kalastusalueen yleinen hallintoelin. Hallituksen tehtävät on lueteltu kalastuslain 77 §:ssä, minkä lisäksi kalastusalueen kokoukselle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää hallitukselle (Kall 77b §). Hallitus huolehtii mm. kalastusalueen juoksevista tehtävistä, kalastuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnasta sekä kalastusalueen kokouksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja päätösten täytäntöönpanosta.²³⁴ Kalastusalueen isännöitsijä huolehtii juoksevien tehtävien hoidosta hallituksen ohella. Isännöitsijälle voidaan siirtää kalastusalueen hallitukselle kuuluvia tehtäviä (Kall 77b.3 §). Kalastusalueen ohjesäännössä määrätään tarkemmin kalastusalueen toimielinten välisestä tehtävienjaosta (Kall 77b §). Kalastuslaissa yleisesti kalastusalueelle määrättyjen tehtävien,

229 Kuusiniemi ym. 2001, s. 648.

230 HE 214/1980 vp, s. 28; HE 179/1993 vp, s. 3, 7.

231 Ahvenniemi 1993, s. 39–40.

232 HE 179/1993 vp, s. 16.

233 HE 179/1993 vp, s. 16.

234 HE 214/1980 vp, s. 29.

joita ei ole osoitettu erityisesti millekään kalastusalueen toimielimistä, jaosta päätetään ohjesäännössä.²³⁵

Kalastuslain 75.1 § 2–6 kohdissa mainitut tehtävät kuuluvat kalastusalueen kokouksen päätettäväksi, eikä niitä voida siirtää kalastusalueen hallitukselle. Sen sijaan kalastusalueen hallitukselle voidaan siirtää kalastuslain 75.1 § 1 kohdassa mainitut tehtävät, joita ovat: kalastamisen järjestäminen yleisellä vesialueella järvessä (Kall 7.2 §), yleiskalastusoikeuden määräaikainen kieltäminen ja rajoittaminen (Kall 11.3 §), pakkovuokraushakemuksen toimittaminen käräjäoikeudelle (Kall 16.3 §), kalastuskieltoalueen pidentäminen padotussa vedessä (Kall 26.2 ja 26.4 §), pyydyksen silmäkoosta päättäminen (Kall 32.2 §), pyydyksen käyttökiellosta ja -rajoituksesta päättäminen (Kall 32.3 ja 37.2 §), asetusta suuremman minimimitan määrääminen (Kall 35.2 §), kalastustavan kieltämisestä päättäminen (Kall 37.2 §), rauhoituspiirin perustaminen ja lakkauttaminen (Kall 43 ja 46.1 §) sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksyminen (Kall 79 ja 81 §) (Kall 77b.2 §). TE-keskus vahvistaa tietyt kalastusalueen tekemät päätökset.

Kalastuslain mukaisissa asioissa kalastusalueen toimielimissä on noudatettava hallintolakia (Kall 77a §).²³⁶ Hallintolaki on yleislaki, joten kalastuslain erityissäännökset tulevat sovellettavaksi tietyissä tilanteissa. Kalastuslaista tosin puuttuvat lähes kokonaan menettelyä koskevat säännökset, joten menettelyn osalta sovelletaan pääasiassa hallintolakia kalastusalueiden hallinto- ja valvonta-tehtävissä. Hallintolaki asettaa kalastusalueen hallinto-toiminnalle samat vaatimukset kuin varsinaisten viranomaisten toiminnalle. Hallintolaista johtuu mm. velvollisuus järjestää toiminta siten, että se täyttää hallinnon oikeusperiaatteiden, palveluperiaatteen ja muut hallintolain vaatimukset. Toiminnan on oltava mm. tasapuolista, puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (HL 6 §) samoin kuin palvelun on oltava asianmukaista ja kielenkäytön asiallista ja selkeää (HL 7–9 §).²³⁷ Samoin hallintolain esteellisyyssäännökset tulee ottaa huomioon.

Hallintolaista johtuu kalastusalueelle velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Tässä tarkoituksessa voidaan pyytää selvityksiä, järjestää katselmus ja suullinen kuuleminen (HL 31, 32, 37 §). Asianosaisia on pääsääntöisesti kuultava ennen asian ratkaisemista (HL 34 §). Asianosaisuus kalastusalueen päätöksenteossa määräytyy hallintolain 11 § ja kalastuslain 85 §:n mukaan eli asianosainen on se, jonka oikeutta, etua

tai velvollisuutta asia koskee. Kalastusalueen päätökset koskevat usein laajaa asianosaispiiriä eikä muutoksenhakuoikeutta ole rajattu vain kalastusalueen jäseniin. Hallintolain 41.1 §:n nojalla muillekin kuin asianosaisille on varattava vaikuttamismahdollisuus, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, *työntekoon* tai muihin oloihin. Kalastusalueen päätöstä koskevat hallintolain 43–45 §:ssä ilmaistut vaatimukset. Päätöksen on oltava kirjallinen ja perusteltu samoin kuin sen tulee sisältää hallintolain 44 §:ssä nimenomaisesti mainitut asiat, kuten päätöksen tehneen viranomaisen ja asianosaisen tiedot. Lisäksi päätökseen on liitettävä valitusosoitus, mikäli siitä voidaan valittaa (HL 47 §). Kalastusalueisiin sovelletaan myös hallintolain 54 §:n tiedoksiantovelvollisuutta. Lisäksi tiedoksiannosta on säädetty kalastusasetuksen 55 ja 56 §:ssä.²³⁸

Kalastusalueen kokouksen ja hallituksen päätökseen voidaan vaatia *oikaisua* kalastusalueen kokoukselta. Oikaisu-perusteena on, että päätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä tai se on lain, asetuksen tai kalastusalueen ohjesäännön vastainen taikka poikkeaa käyttö- ja hoitosuunnitelman määräyksistä (Kall 85.1 §). Jos kalastusalueen kokous ei oikaise päätöstä, oikaisun pyytjä voi hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Muutoksenhakuun sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen (Kall 85.3 §). Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sellaisesta päätöksestä, joka alistetaan TE-keskuksen vahvistettavaksi, voi valittaa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle.

5.3 Työ- ja elinkeinokeskukset

5.3.1 Kuvaus

TE-keskukset ovat valtion alueellisia kalatalousviranomaisia. Ne ovat mm. kalastukseen liittyvien asioiden osalta MMM:n ohjauksessa ja valvonnassa (laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista 3 §). Kalastuslakia säädettäessä perustettiin *kalastuspiirit*, joille kuuluivat valtion kalataloushallinnon alueelliset tehtävät. Sittemmin kalastuspiirit ja *maaseutupiirit* yhdistettiin *maaseutuelinkeinopiireiksi*.²³⁹ Nykyisin tehtävät kuuluvat TE-keskuksille, joille kyseiset tehtävät annettiin, kun maaseutuelinkeinopiirit lakkautettiin. Kalastuslaissa on yhä jäljellä viittauksia kalastuspiireihin sekä maaseutuelinkeinopiireihin, mikä hankaloittaa lain lukemista, ellei ole perillä mainitusta organisaatiomuutoshistoriasta.

235 Ahvenniemi ym. 1997, s. 13.

236 Wallgren 2004, s. 30–31.

237 Wallgren 2004, s. 30–31, MmVM 26/1993 vp.

238 Wallgren 2004, s. 31–38.

239 HE 191/1992 vp, s. 1.

5.3.2 Tehtävät ja toimivalta

Kalastuksen osalta TE-keskusten toimivallasta ja tehtävistä säädetään kalastuslaissa. TE-keskusten tehtävänä on edistää kalataloutta, siihen liittyviä maaseutuelinkeinoja sekä valvoa kalataloutta koskevien säädösten noudattamista (laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista 3 §). TE-keskusten kalatalousyksiköt valvovat käytännössä yleistä kalataloutta mm. erilaisen vesitalous- ja ympäristöhankkeiden yhteydessä.²⁴⁰ Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole varsinaisesti nimenomaisesti määrätty yleistä kalataloutta MMM:n tai TE-keskusten tehtäväksi.²⁴¹ TE-keskusten tehtävät edellyttävät usein alueellista asiantuntemusta.²⁴² TE-keskus voi rajoittaa kalastusoikeuksien käyttöä toimialueellaan. Esimerkiksi, jos kalastusoikeuden haltija käyttää kalastusoikeuttaan kalakannan vaarantavalla tavalla tai aiheuttaen vahinkoa toisen kalastukselle tai kalastuksenhoitotoimenpiteille, TE-keskus voi kieltää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä kalastusoikeuttaan (KalL 105 §). Yleiskalastusoikeuden rajoittaminen voi perustua muihin kuin kalataloudellisiin syihin (KalL 11 §). Toisaalta TE-keskuksella on toimivalta erityisestä syystä sallia kielletyn pyydysten tai kalastustavan käyttäminen, rauhoitetun kalan tai ravun pyydystäminen sen rauhoitusaikana tai säädettyä tai määrättyä mitta pienemmän kalan tai ravun pyydystäminen (KalL 37.1 §). TE-keskus voi antaa määräaikaisen luvan pyydystää kaloja tai rapuja kalastuslaista taikka sen nojalla annetuista säännöksistä ja määräyksistä poiketen kalaveden hoitoon liittyvää tarkoitusta varten (KalL 38 §). Kalastuslain 38 §:n mukainen ”poikkeuslupa” edellyttää lisäksi kalastusoikeuden haltijan suostumusta.

TE-keskukset ohjaavat ja valvovat kalastusalueiden toimintaa (KalL 86 ja 87 §). Esimerkiksi TE-keskuksen tulee vahvistaa tietyt kalastusalueen päätökset. TE-keskusten ohjaus yhtenäistää alueen kalavesien hoitoa ja käyttöä. TE-keskukset valvovat kalastusaluehallinnon toteuttamista toimialueillaan, ja että kalastusalueet toimivat lain ja ohjesääntönsä määräysten mukaisesti ja täyttävät niille kuuluvat tehtävät.²⁴³ Lisäksi TE-keskuksella on erilaisia neuvonta- ja asiantuntijatehtäviä (KalL 87 §).

TE-keskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja virastoissa valtion etua ja oikeutta kaikissa tehtäviinsä kuuluvissa asioissa, jollei MMM:n edustaja niissä esiinny (asetus työvoima- ja elinkeinokeskuksista 11.1 §). Hallintolain 6.2 § nojalla TE-keskuksella on lisäksi valitusoikeus, jos valittaminen on sen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. TE-keskus val-

voo yleistä kalataloutta esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojelulakien mukaisissa menettelyissä.

TE-keskus voi antaa kalastuslain 6.2 § nojalla järjestysmääräyksiä yleisellä vesialueella meressä sekä Suomen talousvyöhykkeellä harjoitettavasta kalastuksesta, jos vesialue ei kuulu kalastuslain 68.1 §:ssä tarkoitettuun kalastusalueeseen. TE-keskuksen toimivaltaa antaa asetuksesta poikkeavia määräyksiä pyydysten silmäkoosta ja pyydyttävien kalojen vähimmäiskoosta koskee korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2006:56. Kalastuslain 68.2 §:n mukaan kalastusaluejako ei koske meressä olevaa yleistä vesialuetta siltä osin kuin lain 1 §:ssä mainitut tavoitteet eivät vaadi alueen sisällyttämistä kalastusaluejakoon. Tällaisen vesialueen osalta suorittaa kalastusaluehallinnolle kuuluvat tehtävät asianomaisen TE-keskuksen kalatalousyksikkö. TE-keskus voi siten kalastuslain 32.2 §:n nojalla antaa *tiettyä* vesialuetta koskevia asetuksesta poikkeavia määräyksiä pyydysten sallitusta silmäkoosta. Samoin TE-keskus voi kalastuslain 35 §:n nojalla voi *määrättyllä* vesialueella määrätä pyydyttävien kalojen ja rapujen vähimmäismitoista tiukemmin kuin asetuksessa on säädetty. TE-keskuksen on erityisesti otettava huomioon, ettei muu kalastus saa kyseisellä alueella kohtuuttomasti haitata tai vaikeuttaa siellä ammatillisesti harjoitettavaa pyyntiä taikka heikentää sen edellytyksiä (KalL 6.2 §).

Tapauksessa sekä Uudenmaan TE-keskus että Kaakkois-Suomen TE-keskus olivat MMM:n lausunnossaan esittämän kannan vastaisesti määränneet, että niiden toimialueisiin kuuluvilla yleisillä vesialueilla meressä kalastusvyöhykkeeseen asti tulee noudattaa meritaimenen osalta asetuksesta poikkeavaa silmäkokoa sekä poikkeavaa vähimmäismittaa. TE-keskukset olivat perustelleet päätöksensä mm. viittamalla Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tutkimuksiin, joiden mukaan Suomenlahden meritaimenkannoista suurin osa tuhoutunut tai voimakkaasti heikentynyt. Synnä kantojen tuhoutumiseen ja heikentymiseen on ollut osaltaan liiallinen kalastus. Jäljellä olevat luonnonkalakannat ovat erittäin uhanalaisia ja elvyttämiseksi tehty hoitotyö on ollut tuloksetonta liian voimakkaan verkkokalastuksen vuoksi. Eräät ammattikalastajien liitot olivat valittaneet TE-keskusten päätöksistä. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja KHO hylkäsivät valitukset ja pysyttivät TE-keskusten päätökset voimassa.

Maaseutuelinkeinopiirien valituslautakunta katsoi, että TE-keskusten päätökset olivat perusteltuja kalastuslain 1 §:n tavoitteen saavuttamiseksi. Määräykset ovat perusteltuja Suomenlahden meritaimenkannan kannalta. Valituslautakunta katsoi myös, että TE-keskuksella on toimivalta antaa kalastuslain 32 § ja 35 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä koskien pyydysten silmäkokoa ja pyydyttävän kalan vähimmäis-

240 HE 55/2008 vp, s. 6; MMM 3:2008, s. 9–10.

241 Nyrönen 23.4.2009, Kirjavainen 27.4.2009.

242 HE 214/1980 vp, s. 31.

243 HE 214/1980 vp, s. 31–32.

mittaa. TE-keskuksella on toimivalta antaa määräyksiä koskien yleistä vesialuetta meressä ja toimivalta kattaa koko TE-keskuksen toimialueen. Valituslautakunta totesi myös, että alueet, joihin määräykset oli kohdistettu, täyttivät kalastuslaissa tarkoitetut edellytykset *tietty* ja *määrätty* vesialue. Yleiset vesialueet Suomenlahdella ovat yhtenäisiä ja selkeästi rajattuja alueita. Ne sijaitsevat alueella olevien kalastusalueiden ulkorajojen ja Suomen talousvyöhykkeen välissä sekä jakautuvat TE-keskusten rajojen mukaisesti. Lisäksi valituslautakunta totesi, että määräykset eivät haittaa tai vaikeuta kohtuuttomasti ammattimaisesti harjoitettavaa pyyntiä.

KHO ei muuttanut maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöstä. KHO totesi saamansa selvityksen perusteella, että valtaosan meritaimensaaliista pyytävät vapaa-ajan kalastajat pohjaverkoilla ja vapavälineillä. KHO totesi myös, että huomattava osa meritaimensaaliista kertyy ammattimaisessa pyynnissä sivusaaliina pyydetessä kuhaa ja vaellussiikaa sellaisilla pyydyksillä, joita TE-keskusten kysymyksessä olevat päätökset eivät koske. KHO:n mukaan KalL 32 § ja 35 §:ssä tarkoitetaan tietyllä ja määrättyllä vesialueella lähtökohtaisesti erityisiä alueita, kuten kutu- tai vaellusalueita. KHO lisäsi kuitenkin, että KalL 32 § ja 35 § eivät ole esteenä sille, että niissä tarkoitettuja määräykset koskevat muuta laajempaa aluetta, mikäli kalastuslaissa säädetyt määräysten edellytykset ovat olemassa.

5.3.3 Päätöksenteko

Kuten edellä on todettu, TE-keskukset ovat varsinaisia kalatalousviranomaisia, mikä tarkoittaa, että niiden toiminnassa ja päätöksenteossa sovelletaan kalastuslain aineellisten säädösten lisäksi menettelyyn hallintolakia. TE-keskuksen kalastuslain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Muutoksenhausta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaisissa säädetään (KalL 123 §).

Asianosaisuus TE-keskuksen käsiteltävänä olevassa asiassa määräytyy hallintolain mukaan. Näin ollen mm. kalastusalueilla ja kalastuskunnilla on asianosaisen asema TE-keskuksen kalastuslain mukaisessa päätöksenteossa, jos päätös vaikuttaa tai voi vaikuttaa niiden etuun tai oikeuteen. Muutoksenhausta noudatetaan hallintolainkäyttölakia, jonka mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HLL 6.1 §). Virkistyskalastusyhdistysten muutoksenhakuoikeutta koskee korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 13.9.1999 T 2476, josta on julkaistu lyhyt ratkaisuseloste.

Rekisteröidyt yhdistykset valittivat TE-keskuksen päätöksistä, jotka koskivat onkimis- ja pilkkimiskiellon määräämistä

kalastuslain 11 §:n 1 momentin nojalla. Yhdistykset olivat kalastuslain 71 §:ssä tarkoitettuja, kalastusalueella toimivia virkistyskalastajien eduista huolehtivia järjestöjä, jotka ovat kalastusalueen jäseniä. KHO katsoi, että yhdistysten tarkoitus ja *jäsenyys* kalastusalueessa huomioon ottaen niillä oli HLL 6.1 §:n perusteella valitusoikeus TE-keskuksen päätöksestä.

Kyseisen tapauksen perusteella voitaisiin päätellä, että jäsenyys kalastusalueessa olisi ollut virkistyskalastusjärjestöjen valitusoikeuden kannalta merkityksellinen seikka. Sen sijaan edellä selostetussa tapauksessa KHO 2006:56 ammattikalastajien liitoilla oli ollut valitusoikeus TE-keskuksen päätöksestä, eikä valitusoikeuden olemassaolo ollut edes tutkittavana.

5.4 Maa- ja metsätalousministeriö

Kalatalousasioiden keskushallinto kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle, joka ohjaa ja valvoo TE-keskuksia. MMM voi antaa asetuksella tarkempia määräyksiä niissä asioissa, joissa sille on kalastuslaissa varattu asetuksenantotoimivalta. Kalastuslaissa on pykälä, jonka nojalla MMM voi kieltää tietynlaisen pyydyksen tai kalastustavan käyttämisen tietyllä vesialueella, jos alueella esiintyy uhanalainen eläinkanta, jonka säilyminen edellyttää kieltä (KalL 37.3 §). MMM:n lakisäätöihin tehtäviin kuuluu kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun periminen (KalL 88 §).

Sellaisten kala- ja rapulajien, jotka eivät esiinny Suomessa luonnonvaraisina, samoin kuin kyseisten lajien kantojen tai sukusolujen maahantuontiin tarvitaan MMM:n lupa. Ministeriön on evättävä lupa, jos toimenpiteestä saattaa aiheutua merkittävää haittaa luonnonvaraiselle eläimistölle tai luonnolle. Niistä kala- tai rapulajeista, joiden maahantuontiin ei tarvita lupaa, säädetään tarvittaessa asetuksella (KalL 94.2 §).

Valtion omistamilla vesialueilla kalastuksen ja kalakanan hoidosta vastaa se viranomainen, jonka hallinnassa vesialue tai kalastus on. Yleiset vesialueet ovat kalastusta koskevien asioiden osalta maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston ja kalastuspiirien hallinnassa ja hoidossa (KalL 118 §). Valtion vesialueet voivat olla myös Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa.

5.5 Muut toimijat ja päätöksentekomuodot

5.5.1 Ammattikalastajat

Ammattikalastajilla ei ole laissa nimenomaisesti määriteltyä asemaa, vaan useimmiten ammattikalastajat kalastavat yleiskalastusoikeuden nojalla. Kalastuslaki sisältää

ammattikalastuksen ja ammattikalastajan määritelmät. Monien kalastuslain säännösten tarkoituksena on ammattikalastuksen etujen huomioiminen ja toimintaedellytysten turvaaminen.²⁴⁴ Näin ollen voidaan todeta, että ammattikalastajat saavat asemansa perusteella käytännössä tietynasteista suojaa. Ammattikalastajien osalta merkityksellinen perustuslain pykälä on perustuslain 18 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi pykälässä säädetään, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei ammattikalastajalla ei ole puhevaltaa osakaskunnan kalastuslain mukaisessa päätöksenteossa. Ratkaisussa KHO 29.6.2007 T 1784 (Irs) korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ammattikalastajalla, joka ei ollut mainitun osakaskunnan osakas, ollut valitusoikeutta osakaskunnan sääntöjen vahvistamista koskevassa asiassa. Kalastuslain 18 §:ssä tarkoitettu lupa käyttää osakkaan kalastusoikeutta osakaskunnan yhteisellä vesialueella ei voinut perustaa luvansaajalle laissa säädettyä laajempaa oikeutta puhevallan käyttämiseen osakaskunnan asioissa. Myöskään yksittäisillä ammatti- tai virkistyskalastajilla ei po. ratkaisun valossa näyttäisi olevan puhevaltaa yleisperusteisen kalastusoikeuden perusteella kalastuskunnan päätöksenteossa. Sen sijaan kalastusalueen päätöksen oikaisua voi vaatia se, jonka oikeutta päätös koskee (Kall 85.1 § ja HL 11 §). Ammattikalastajalla näyttäisi voivan olla muutoksenhakuoikeus pelkäänsä yleiskalastusoikeuden perusteella.²⁴⁵ Ammattikalastajien edut ovat lisäksi edustettuina kalastusalueen päätöksenteossa järjestöjen kautta. Ammattikalastajien järjestöt voivat myös valittaa TE-keskuksen päätöksestä.²⁴⁶

Elinkeinokalatalouden kannattavuuden ja kilpailukyvyyn parantamiseen ja kalavarojen kestävästi käytön periaatteiden mukaisesti tähdätään elinkeinokalatalouden kansallisella strategiasuunnitelmalla sekä toimintaohjelmalla, joita koskee Euroopan kalatalousrahaston kansallista hallintointia ja elinkeinokalataloudelle myönnettäviä tukia koskeva laki. EKTR-lailla pyritään järjestämään Euroopan kalatalousrahastoasetuksen mukaisen toimintaohjelman ja tukien asianmukainen hallinto ja toimeenpano. EKTR-

244 Kall 6 ja 7 § (ammattimaisen kalastuksen edellytysten turvaaminen yleisellä vesialueella kalastusta järjestettäessä), Kall 10.1 § (kalastuslupia myönnettäessä ei saa kohtuuttomasti vaikeuttaa ammattikalastusta), Kall 11 § (ammattikalastajan oikeus hakea yleiskalastuksen rajoittamista), Kall 12 §, Kall 16 § (kalastusoikeutta vuokrattaessa otettava ammattikalastuksen edut huomioon), Kall 19 § (ammattikalastajalle vuokraaminen), Kall 21 § (kalastukseen liittyvät oikeudet), 43 § (ammattimaisen kalastuksen etujen turvaaminen rauhoituspiiristä päätettäessä), Kall 71 ja 73 § (ammattikalastajien järjestöjen edustus kalastusalueessa).

245 Ainakin VL:n ja YSL:n nojalla tehdyistä päätöksistä.

246 KHO 2006:56.

lain 19 §:n perusteella voidaan mm. myöntää tukea ammattikalastajille kalastuksen investointeihin.²⁴⁷

Yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavat ammattikalastajat voivat saada korvausta tapauksissa, joissa soveltuu VL 11:3.1 7 kohta. Korvausta maksetaan ammattimaisen kalastuksen estymisen tai vaikeutumisen johtuvasta haitasta, vahingosta ja edunmenetyksestä. Korvauksia voitaneen saada myös YSL:n nojalla. Pääsääntöisesti yleiskalastusoikeuden nojalla tapahtuvan kalastuksen vaikeutumisesta ei voi saada korvausta. Näin ollen yleensä esimerkiksi yleisperusteisen kalastusoikeuden nojalla virkistyskalastusta harjoittavat eivät voi saada korvausta virkistyskalastuksen vaikeutumisesta tai estymisestä.

5.5.2 Virkistyskalastajat

Virkistyskalastajien asemaan niin ikään on kiinnitetty huomiota kalastuslaissa. Yleiskalastusoikeus on merkitykseltään huomattava virkistyskalastuksen edistyskeino. Lisäksi virkistyskalastus voi saada suojaa muun lainsäädännön kautta vesistön eräänä virkistyskäyttömuotona.

Yksittäisillä virkistyskalastajilla ei näyttäisi olevan puhevaltaa yleisperusteisen kalastusoikeuden perusteella kalastuskunnan päätöksenteossa. Kalastusalueen päätöksen oikaisua voi vaatia se, jonka oikeutta päätös koskee (Kall 85.1 § ja HL 11 §). Kuten edellä on mainittu ammattikalastajalla näyttäisi voivan olla muutoksenhakuoikeus myös yleiskalastusoikeuden perusteella. Yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavien virkistyskalastajien aseman sijaan on epäselvä. Virkistyskalastajien edut ovat edustettuina välillisesti kalastusalueen päätöksenteossa järjestöjen kautta. Yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavien valitusoikeutta TE-keskuksen päätöksenteossa koskee korkeimman hallinto-oikeuden 27.8.2008 antama ratkaisu 2078, josta on julkaistu lyhyt ratkaisuseloste. Siinä TE-keskus oli kieltänyt kalastusalueen aloitteesta kalastuslain 8 §:ssä tarkoitetun viehekalastuksen kalastuslain 11.2 § nojalla. Koska ei ollut näytetty, että valittajat olisivat käyttäneet TE-keskuksen päätöksessä tarkoitettua aluetta *vakiintuneemmin kuin pelkäänsä satunnaiseen viehetai muuhun kalastukseen*, TE-keskuksen päätöksen ei ollut katsottava vaikuttavan hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssa tarkoitetulla tavalla mainittujen kalastajien oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun, eikä heillä ollut valitusoikeutta asiassa. Vaikka po. tapauksessa oli kyse "satunnaisesta viehe- tai muusta kalastamisesta", ei vakiintunut ja säännöllinenkään yleiskalastusoikeuden perusteella harjoitettu virkistyskalastus tuone valitusoikeutta TE-keskuksen päätöksestä.²⁴⁸

247 HE 220/2006 vp, s. 3–7.

248 Ks. KHO 11.12.2008 T 3226 edellä.

5.5.3 Metsähallitus

Metsähallitus voi vahvistaa hallinnassaan oleville valtion vesialueille aluekohtaiset kiintiöt, joita on noudatettava myönnettäessä lupia tai annettaessa muutoin kalastusoikeuksia. Kiintiöillä päätetään valtion vesialueiden käyttämisestä kalastukseen. Päätöksessä KHO 18.12.2006 T 3461, jossa valitettiin metsähallituksen em. päätöksestä, todettiin, että koska erityisperusteisen oikeuden olemassaoloa ei ollut vahvistettu eikä pelkkä yleiskalastusoikeus valtion vesillä ei anna henkilölle asianosaisuutta asiassa, valittajilla ei ollut puhevaltaa eikä valitusoikeutta asiassa. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että yleiskalastusoikeuden nojalla voidaan harjoittaa lähinnä virkistys- ja harrastusluontoisesti kalastusta kotitarpeeksi. Metsähallituksen valituksenalainen kiintiöpäätös ei koske yleisperusteista kotitarvekalastusta. Yleiskalastusoikeuden laatu ja laajuus huomioon ottaen hallinto-oikeus totesi, po. "kiintiöpäätöksellä ei ole sellaista vaikutusta, että sen voitaisiin katsoa hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohdistuvan valittajiin tai vaikuttavan välittömästi heidän oikeuteensa tai etuunsa."

5.5.4 Ympäristöjärjestöt

Kalastuslaista puuttuu nk. laajennettu osallistumis- ja muutoksenhakuoikeus, jonka perusteella luonnon- ja ympäristönsuojeluyhdistyksillä olisi valitusoikeus. Näin ollen esimerkiksi luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelujärjestöillä ei ole valitusoikeutta kalastuslain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, ellei niihin sovellu hallintolainkäyttölain 6.1 §. Perinteisesti myöskään perustuslain 20 §:n ei ole tulkittu paikkaavan yhdistyksiltä mahdollisesti puuttuvaa valitusoikeutta. Tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden suden kaatolupaa koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2007:74 on poikkeuksellinen. Siinä katsottiin, että alueellisilla luonnonsuojeluyhdistyksillä oli valitusoikeus kaatolupaa koskevasta päätöksestä, vaikka metsästyslaissa ei ole säädetty yhdistyksille valitusoikeutta. KHO tulkitsi hallintolainkäyttölain 6.1 §:ää mm. ottamalla perustuslain 20 §:n, yhteisön oikeuden tehokkaan toteutumisen tarpeen sekä luonnonsuojelulaissa yhdistyksille annetun valitusoikeuden huomioon ja katsoi, että valitusoikeus on metsästyslain 41 §:n 2 momentissa tarkoitettua riistaeläimen rauhoituksesta poikkeamista koskevassa asiassa katsottava kuuluvan luonnonsuojelulain 61.3 §:ssa tarkoitettuja yhteisöjä vastaaville paikallisille tai

alueellisille yhteisöille. Ratkaisuun vaikutti se, että luontoon liittyvää yleistä etua valvovalla alueellisella ympäristökeskuksella ei katsottu olevan asiassa valitusoikeutta samoin kuin se, että susi on luontodirektiivin IV(a) liitteessä mainittu yhteisön tärkeänä pitämä laji. Edellä mainitun ratkaisun johdosta ei voida tehdä suoria kalastusasioita koskevia johtopäätöksiä, mutta sen perusteella voidaan todeta, että tietyissä olosuhteissa yhdistysten valitusoikeuden laajentamiseen voitaneen suhtautua myönteisesti.

5.5.5 Kalastusalan järjestöt

Kuten edellä on todettu, ammattikalastajia ja virkistyskalastajia edustavat järjestöt ovat edustettuina kalastusalueissa (Kall 71 §). Kalastusasetuksen 30 §:ssä mainitut järjestöt saavat lähettää kalastusalueen kokoukseen edustajansa kalastuslain 73.1 §:n perusteella. Kalastuslain 73.1 § 4 kohdassa tarkoitettuja ammattikalastajien järjestöjä ovat sellaiset kalastajaseurat, jotka ovat rekisteröityjä yhdistyksiä ja suoraan tai välillisesti Kalatalouden Keskusliitto ry:n tai Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL – Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF ry:n jäsenjärjestöjä (Kala 30.1 §). Kalastuslain 73.1 § 5 kohdassa tarkoitettuja virkistyskalastajia edustavia järjestöjä ovat puolestaan Suomen Kalamiesten Keskusliitto – Finlands Fritidsfiskares Centralförbund ry:n, Suomen Metsästäjä- ja Kalastajaliitto ry:n sekä Suomen Urheilukalastajain Liitto r.y. – Finlands Sportfiskarförbund r.f.:n alueelliset järjestöt, jotka ovat rekisteröityjä yhdistyksiä (Kala 30.2 §). Ahvenniemi on otaksunut, että "lakisääteisen tehtävän antamiseen yhdistyksille on ilmeisesti omalta osaltaan ollut vaikuttamassa niiden toiminnan jatkuvuus ja keskeinen asema maamme kalatalouden kentässä".²⁴⁹

Jo aiemmin mainitun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 13.9.1999 T 2476 (Irs) perusteella voidaan todeta, että virkistyskalastajia edustavilla yhdistyksillä on kalastusalueen jäsenenä oikeus valittaa TE-keskuksen päätöksestä, joka koskee onkimis- ja pilkkimiskiellon määräämistä kalastuslain 11.1 §:n 1 nojalla. *Yhdistysten tarkoitus*²⁵⁰ ja *jäsenyys* kalastusalueessa huomioon ottaen KHO katsoi, että päätös vaikutti yhdistysten etuun hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssa tarkoitettulla tavalla, joten yhdistyksillä oli oikeus valittaa päätöksestä. Myös aiemmin tarkemmin selostetussa ratkaisussa KHO 2006:56 ammattikalastajien liitolla oli valitusoikeus TE-keskuksen päätöksestä.

249 Ahvenniemi 1993, s. 69.

250 Yhdistykset olivat kalastuslain 71 §:ssä tarkoitettuja, kalastusalueella toimivia virkistyskalastajien eduista huolehtivia järjestöjä, millä perusteella ne olivat myös kalastusalueen jäseniä.

6 Kalastuksen valvonta

6.1 Kalastuksen ennakkovalvonta

Ennakkovalvonnalla tarkoitetaan yleisesti ottaen sitä, että viranomaisen valvoo jotakin toimintaa etukäteen erilaisin lupamenettelyin. Kalastuksen ennakkovalvontajärjestelmä poikkeaa siitä, mitä normaalisti ymmärretään ennakkovalvontajärjestelmänä. Kalastuslain ennakkovalvonta palvelee niin julkista kuin yksityistä etua. Kalastuksen edellytyksenä on kalastuksenhoitomaksun suorittaminen valtiolle, mutta toisaalta kalastuksenhoitomaksu ei vielä takaa kalastusmahdollisuutta eikä se kohdistu mihinkään tiettyyn alueeseen. Kalastuksenhoitomaksun ymmärtäminen ennakkovalvonnaksi ei näin ollen ole aivan yksiselitteistä, vaan kalastuksenhoitomaksua pidetään lähinnä veronluontoisena maksuna. Kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu yksittäisinä suorituksina eivät myöskään kohdistu mihinkään yksittäiseen kalastustapahtumaan, vaan ne oikeuttavat kalastamaan yleensä, kalastuslain ja sen nojalla säädetyn ja määrätyn muutoin salimissa rajoissa missä hyvänsä. Näin ollen voidaan todeta, että po. maksuilla ei ole varsinaisesti valvonnallista luonnetta, muun muassa sen vuoksi, koska ne ovat alueellisesti käytännössä rajaamattomia. Yleiskalastus jää näin ollen käytännössä ennakkollisen valvonnan ulkopuolelle.

Ennakkovalvonnan kannalta onkin suurempi merkitys vesialueen omistajan toimesta myönnettävillä kalastusluvilla. Kalastusluvalla kalastusoikeuden haltija, lähtökohtaisesti vesialueen omistaja, antaa luvan kalastaa omistamallaan alueella. Yleisillä vesialueilla omistajana on valtio. Luvalla voidaan valvoa, ketkä kalastavat samoin kuin missä ja miten kalastaminen tapahtuu.

Merialueella kalastavien ammattikalastajien aluksineen on rekisteröidyttävä. Rekisteröitymisvelvollisuus perustuu yhteisön yhteiseen kalastuspolitiikkaan ja liittyy nk. kiintiölajien kalastamiseen. Sisävesillä ammattimaisesti kalastavien rekisteröityminen on vapaaehtoista. Rekisteröityminen perustuu MMM:n päätökseen kalataloutta koskevista rekistereistä. Kiintiölajeja pyytävien ammattikalastajien on mm. ilmoitettava saaliinsa.

6.2 Kalastuksen jälkivalvonta

6.2.1 Kalastusta valvovat viranomaiset

Kalastuslain valvontajärjestelmä on selkeästi painottunut jälkivalvontaan. *Poliisi, kalastusviranomaisen ja rajavartiolaitos* valvovat, että kalastuslakia ja sen nojalla annettuja

määräyksiä noudatetaan (KalL 96 §). Valtakunnan rajalla olevissa vesissä, Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä *tulliviranomaiset* valvovat kalastuslain noudattamista edellä mainittujen viranomaisten ohella sikäli kuin valvonta ei haittaa tulliviranomaisten varsinaisia virkatehtäviä (KalL 99 §).

6.2.2 Kalastuksenvalvoja

Valan tehnyt kalastuksenvalvoja, jonka TE-keskus, kunta, kalastusalue, kalastuskunta, vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija on asettanut, valvoo edellä mainittujen viranomaisten ohella kalastuslain noudattamista. Kalastusalueen asettaman kalastuksenvalvojan tulee erityisesti valvoa, että rauhoituspiiriä koskevia ja muita kalastusalueen vesialueilla voimassa olevia määräyksiä noudatetaan (KalL 97 §). Valantehneet kalastuksenvalvojat eivät ole varsinaisesti viranomaisia, vaan he ovat julkista valtaa käyttäviä yksityisiä tahoja hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Kalastuksenvalvojen toimintaan sovelletaan hallintolakia (HL 2 §). Julkisiin hallintotehtäviin liittyy tietynasteinen oikeus käyttää julkista valtaa.²⁵¹ Hallintotehtävän antamisen hallinnon ulkopuolelle tulee tapahtua niin, että hyvän hallinnon vaatimukset sekä kansalaisten perusoikeudet ja oikeusturva voidaan taata (PL 124 §). Näin ollen korostuneessa asemassa on julkista tehtävää hoitavan yksityisen koulutus ja asiantuntemus, jotta voidaan asianmukaisesti turvata mm. yhdenvertaisuus samoin kuin kielelliset ja menettelylliset oikeudet.²⁵² Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia esimerkiksi määrittämällä laissa tehtävän hoitajan pätevyysvaatimukset tai kelpoisuusehdot. Lisäksi aiheellista on säätää toiminnan valvonnasta.²⁵³ Apulaisoikeusasiamies on seuraavaksi tarkemmin selostettavan kannanottonsa yhteydessä todennut, että kalastuslaissa tulisi olla säännökset kalastuksenvalvojan koulutuksesta ja pätevydestä. Tällä hetkellä koulutusta ja pätevyttä koskevia säännöksiä ei ole. Käytännössä kuka tahansa voi ryhtyä kalastuksenvalvojaksi vannomalla käräjäoikeudessa kalastuksenvalvojan valan, mitä voidaan pitää epätyytyttävänä tilanteena perustuslain 124 § kannalta. Kalastuksenvalvojen toiminnan valvonnasta ei myöskään ole säännöksiä kalastuslaissa, mitä apulaisoikeusasiamiehen kannanotossa pidetään myös puutteena. Hyväksyttävänä ei myöskään pidetty sitä, että vastuu kalastuksenvalvojen koulutuksesta ja valvontaa koskevasta ohjeistuksesta on käytännössä ei-viranomaisen vastuulla.²⁵⁴

251 HE 72/2002 vp, s. 49.

252 HE 1/1998 vp s. 179; *Mäenpää 2003*, s. 90–91.

253 PeVL 40/2002; PeVL 42/2005 vp.

254 AOA:n ratkaisu 785/4/04, 9.6.2006.

Apulaisoikeusasiamies on tehnyt kalastuksenvalvontaa koskevassa asiassa ratkaisun vuonna 2006 (785/4/04, 9.6.2006). Ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies toteaa, että kalastuksenvalvoja koskeva lainsäädäntö on puutteellista perustuslain kannalta. Ratkaisu koskee kolmea tilannetta, joissa henkilöt olivat kalastaneet kalastuslain vastaisesti eli ilman tarvittavia lupia tai kalastushoito-/viehekalastusmaksua maksamatta. Menettely on säädetty rangaistavaksi kalastusrikkomuksena. Kahdessa tapauksessa kalastuksenvalvoja oli jättänyt näyttö määräyksen kirjoittamatta ja antanut ainoastaan suullisen huomautuksen ja informoinut tarvittavista luvista ja maksuista. Apulaisoikeusasiamies lausuu ratkaisussaan seuraavasti: ”Kalastuslaissa ei ole säännöksiä huomautuksesta kalastuksen valvontatoimenpiteenä eikä säännöksiä kalastuksen valvojen oikeudesta luopua toimenpiteistä havaitun rikkomuksen johdosta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalastuksen valvontaa suoritavalla viranomaisella tai kalastuslain 97 §:n mukaisella kalastuksenvalvojalla ei ole myöskään oikeutta luopua valtiolle kalastuslain 88 §:n nojalla perittävistä kalastushoito- ja viehekalastusmaksuista.” Apulaisoikeusasiamies toteaa, että kalastuksenvalvojan toimivalta on suppeampi kuin poliisin toimivalta kalastusasioissa, koska poliisilla on toimivalta esitutkintalain nojalla harkintansa mukaan antaa suullinen tai kirjallinen huomautus merkitykseltään ilmeisen vähäisissä asioissa. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että myös kalastuksenvalvojalla tulisi olla mahdollisuus tietyissä tilanteissa toimenpiteistä luopumiseen ja huomautuksen antamiseen harkintansa perusteella. Tällaisen mahdollisuuden tulee kuitenkin perustua lakiin, jossa siitä säädetään nimellisesti.

6.2.3 Talteenotto ja pakkokeinot

Luvattomaan pyyntiin syyllistyneeltä voidaan ottaa talteen po. pyynnissä käytetyt pyyntivälineet sekä niillä saatu saalis. Talteenottovelvollisuus on kalastuslain noudattamista valvovilla viranomaisilla ja kalastuksenvalvojalla (96 ja 97 §). Apulaisoikeusasiamies toteaa em. kannanotossaan, että kalastuksenvalvojat käyttävät kalastuslain 96 ja 97 §:ää soveltaessaan tosiasiallisesti julkista valtaa, koska kyseessä on lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen oikeuteen tai etuun. Lisäksi on säädetty vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan *oikeudesta* ottaa talteen luvaton pyydys, sillä saatu saalis samoin kuin vene tai muu kulkuväline, josta pyyntiä harjoitetaan.²⁵⁵ Talteenotto-oikeus on silloin, kun joku tavataan verekseltään kalastamasta luvattomasti (KalL 101 §). Vihervuori on todennut, että vesialueen omistajan ja osakkaan talteenotto-oikeutta voidaan pitää kyseenalaisena mm. oikeusturvan kannalta.²⁵⁶ Kalastuksenvalvojalla on siis talteenottovelvollisuus, kun taas vesialueen omistajalla, osakkaalla ja kalastusoikeuden haltijalla on samansisältöinen oikeus. Perustuslain näkökulmasta ratkaisua voidaan pitää kyseenalaisena, sillä yksityisellä ei lähtökohtaisesti pitäisi perustuslain 124 §:n valossa olla näin laajaa valtaa. Talteenotetun tavaran omistaja voi panna tuomioistuimessa vireille kanteen talteenottamisen lainmukaisuudesta (KalL 102.2 §), mitä voidaan pitää suhteellisen raskaana oikeusturvakeinona. Virkamiehen suorittaman tavaran talteenoton lainmukaisuutta koskevan asian sijaan ratkaisee ylempi viranomainen (KalL 102.3 §).

Yleinen hallintopakkotoimivalta kalastuslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi on lääninhallituksella. Lääninhallitus voi määrätä velvollisuudet täytettäväksi sakon tai teettämisen uhalla (KalL 106 §).

255 Talteenotto-oikeus on myös erätarkastajalla Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain 9.3 §:n nojalla.

256 Kuusiniemi ym. 2001, s. 667.

7 Kalastuslain- säännön kehitys- tarpeita

Kalastuslainsäädäntöä uudistettaessa tulisi kiinnittää huomiota kalastuslain tavoitesäännökseen. Ainakin ympäristö- ja luontonäkökulmasta tavoitteita olisi selkiytettävä, koska tällä hetkellä esimerkiksi kestäväin käytön ympäristö- ja luontoulettavuuden asema tavoitteiden osalta ei käy sanamuodosta yksiselitteisesti ilmi.

Kalastuslainsäädännön asema oikeusjärjestyksessä tulisi arvioida kiinnittäen erityisesti huomiota sen suhteeseen muihin säädöksiin. Koska kalastuslaki ja -asetus samoin kuin laki yleisestä kalastusoikeudesta on säädetty ennen uutta perustuslakia, tulisi niiden suhde uuteen perustuslakiin arvioida.²⁵⁷ Kalastuslainsäädäntöä tulisi arvioida yhtäältä koko perustuslain kannalta ja toisaalta erityisesti esimerkiksi ympäristöperusoikeussäännöksen kannalta (PL 20 §) ja omaisuuden suojaussäännöksen kannalta (PL 15 §). Mikäli kalastuslakia ei voida saattaa perustuslain kanssa ristiriidattomaksi, eli mikäli kalastuslailla joudutaan poikkeamaan perustuslaista esimerkiksi omaisuuden suojan osalta, tulee harkita, millaisilla lainsäädännöllisillä toimilla poikkeaminen käytännössä toteutetaan. Tällöin tulee tarkasteltavaksi kysymys erillisen valtuuslain tarpeellisuudesta. Valtuuslaille vaihtoehtona on kalastuslain säätäminen poikkeuslakina.

Perustuslain 20 §:n osalta kalastuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä tulisi arvioida, millainen merkitys pykälän 2 momentille annetaan suhteessa kalastusalan ja luonnon- ja ympäristösuojelun alan järjestöihin. Toisin sanoen, olisiko kalastuslain päätöksenteossa joiltakin osin luotava kyseisille järjestöille osallistumis- tai muutoksenhakuoikeus tai muutoin lisättävä järjestöjen vaikutusmahdollisuuksia. Kalastuslain nojalla tehdään yksilöiden elinympäristöä koskevia päätöksiä, minkä vuoksi osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisen tarvetta olisi ajankohtaista arvioida. Taustalla vaikuttaa ylikansallisia velvoitteista mm. Århusin yleissopimus.

Kalastuslain ja -asetuksen välistä suhdetta tulisi myös tarkastella. Tämä johtuu mm. perustuslaista. Kalastuslain asetuksen antovaltuuksia tulisi tarkentaa mm. siitä syystä, että nykyään pääsääntönä on, että asetuksen antovaltuuksia ei ole ministeriöitä alemmilla viranomaisilla. Toi-

saalta perustuslaissa todetaan, että yksilöiden mm. oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Tältä osin tulisi tarkastaa, ettei kalastusasetuksessa ole sellaisia säännöksiä, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat lakiin. Kolmas seikka liittyy normi- ja hallintopäätösten rajankäyntiin. Kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulisi huomiota kiinnittää siihen, millaisessa muodossa esimerkiksi kalastusrajoitukset annetaan. Rajoitus voi perustua yleiseen normiin (esimerkiksi päätös tai asetus), jolloin siitä ei voida lähtökohtaisesti valittaa.²⁵⁸ Toisaalta esimerkiksi silloin, kun rajoitus koskee läheisesti tietyn henkilön tai suppean ja rajatun henkilöryhmän yksityisluontoisia oikeuksia tai velvollisuuksia, rajoituksesta tulee voida valittaa, jolloin rajoittaminen on tarpeen perustaa valituskelpoiseen hallintopäätökseen (TE-keskuksen tai kalastusalueen päätös).²⁵⁹ Tässä kohtaa voidaan mainita EIT:n Suomelle antama langettava tuomio tapauksessa *Posti ja Rahko v. Suomi* 22.9.2002 samoin kuin EIT:n ratkaisut tapauksissa *Alatulkkila ym. v. Suomi* 28.7.2005 ja *Stark ym. v. Suomi* 9.10.2007. Mainittuihin tapauksiin viitaten voidaan todeta, että joissakin tapauksissa yleinen normi saattaa tarkoittaa sellaista rajoitusta, joka on vaikutuksiltaan käytännössä verrattavissa hallintopäätökseen. Esimerkiksi asetuksen alueellinen ja asiallinen rajausta saattaa muodostua sellaiseksi, että se vaikuttaa ainoastaan tiettyjen henkilöiden tai tietyn ryhmän oikeuksiin ja velvollisuuksiin, jolloin voitaisiin harkita, tulisiko kyseinen rajoitus antaa jollain muulla tasolla tai muussa muodossa.

Myös ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö on kehittynyt, mikä edellyttää kalastuslainsäädännön ja ympäristölainsäädännön ”rajankäyntiä” uudelleen. Kalastuslainsäädännöstä tulisi selkeästi käydä ilmi sen kaksinaisrooli. Julkisoikeudellisesta näkökulmasta kyse on luonnonvaran käytön sääntelystä, kun taas yksityisoikeudelliselta kannalta katsottuna kalastuslailla säädetään omaisuuden käytöstä. Luonnonvaran käyttöön liittyy aina myös käytön vaikutus luonnon monimuotoisuuden kannalta samoin kuin luonnonvaran merkitys osana luonnon monimuotoisuutta, mikä näkökulma saattaisi olla tarpeen sisällyttää myös uuteen kalastuslakiin. Tämä näkemys voidaan johtaa perustuslain 20.1 §:sta ja Suomea sitovista ylikansallisista velvoitteista. Samalla tulisi kuitenkin tiedostaa se, että kalastuslailla ei voi olla varsinaisia luonnonsuojelullisia tehtäviä eikä kalastuslain viitekehys perinteisesti ole luonnonsuojelullinen. Kalastuslainsäädännössä on kyse vesialueiden kestävästä käytöstä, jolloin kalastuslailla voi olla korkeintaan luonnonvaran kestäväin käyttöön liittyviä ”suojeluhakuisia” tehtäviä. Varsinaiset luonnonsuojeluvuorotteet tulevat kuitenkin läpäisyperiaatteen kautta

257 PeVM 10/1998 vp.”Hallituksen tulee myös arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sääntelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.”

258 Ks. esimerkiksi KHO 15.1.1999 T 71 (Irs).

259 MMM 0022:00/2008; OM:n lausunto 59/43/2008.

huomioon otettavaksi myös varsinaisen "luonnonsuojelun ulkopuolella" eli muun muassa kalastukseen liittyvässä toiminnassa, sillä yksin luonnonsuojelulainsäädännön keinoin ei voida turvata esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilymistä taikka uhanalaisen lajin säilymistä.²⁶⁰ Luonnonsuojelu- ja ympäristösäädökset asettavat omilla sääntelyaloillaan rajoituksia kalastukseen ja kalatalouteen liittyvälle toiminnalle, mikä on hyvä huomioida kalastuslainsäädäntöä uudistettaessa. Ylikansalliset, erityisesti yhteisöoikeudelliset, luonnonsuojeluvuorotteet ovat merkityksellisiä ja ne on otettava huomioon kalastuksen sääntelyssä.

Ylikansallisen oikeuden integroiminen kansalliseen järjestelmään tulisi toteuttaa kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Erityisesti yhteisöoikeus asettaa vaatimuksia kalastuslainsäädännölle. Samoin huomioon tulee ottaa erilaiset kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Ylikansallisten velvoitteiden määrä lisääntyy jatkuvasti ja kalastuslainsäädäntö ei ole pysynyt ajan tasalla, vaikka ylikansalliset velvoitteet ovat merkityksellään olennaisia. Ylikansalliset velvoitteet ovat osittain puhtaasti kalastuslainsäädäntöä, toisaalta ne liittyvät esimerkiksi elinkeino- ja vesilainsäädännön alaan. Ylikansallisista velvoitteista johtuvat tehtävät jakautuvat eri tahoille, mutta niiden liityntä toisiinsa on tärkeä tiedostaa.

Kalastuslainsäädännössä voitaisiin esimerkiksi omaksua yhteisöoikeudesta nk. ekosysteemiperusteinen lähestymistapa, joka ottaa huomioon sen, että kalastus ja kalastuksen vaikutukset eivät ole muusta rinnakkaisesta toiminnasta erillisiä. Kalastuksen vaikutukset riippuvat muista toiminnoista ja alueen ominaisuuksista. Kalastuslaki ei saisi muutoinkaan mahdollistaa esimerkiksi sellaista kalastamista, joka olisi esim. yhteisöoikeuden tai muiden Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vastaista. Yhteisöoikeudelliselle ennalta varautumisen periaatteelle voitaisiin antaa merkitystä kalastuslainsäädännössä. Ennalta varautuminen edellyttää seuranta- ja toimia, jotka ovat mahdollisia ennen kuin tilanne on päässyt kriittiseksi.

Tehtävät ja tehtävienjako eri toimijoiden välillä kaipaavat selkiytystä. Tavoitteena voisi olla sen arvioiminen, mitkä tehtävät ovat olennaisia samoin kuin sen arvioiminen, mille tasolle mikäkin tehtävä kuuluu. Olisi tärkeää määrittellä selkeästi, mitkä asiat kuuluvat kalastuskunnalle, mitkä kalastusalueelle ja mitkä TE-keskukselle. Mikäli tehtävät ovat päällekkäisiä, olisi tärkeää määrittellä tarkemmin toimivallan järjestys. Ei-viranomaisella ei pitäisi olla sel-

laisia tehtäviä, jotka sisältönsä puolesta kuuluvat viranomaiselle. Toisaalta omistajille kuuluvaa päätösvaltaa omaisuutensa suhteen ei tulisi tarpeettomasti siirtää toisille tahoille. Nykyinen järjestelmä on niin hallinnollisesti kuin omistuksellisesti kirjava, mistä johtuu, että päätöksenteossa tulevat sovellettaviksi mm. yhteisäluelaki ja hallintolaki. Mainittujen lakien liittymät kalastuslain mukaiseen päätöksentekoon tulisi tunnistaa ja kalastuslaki sovittaa mainittujen lakien kanssa yhteen. Koska mainitut lait ovat yleislakeja, tulee arvioitavaksi, tarvitaanko kalastuslakiin joissakin asioissa erityissäännöksiä. Yleisesti ottaen tulisi huolehtia siitä, että lainsäädäntö takaa sellaiset puitteet, että kalastuslain eri toimijoilla on edellytykset toimia niin kansallisten kuin kansainvälistenkin velvoitteiden edellyttämällä tavalla.

Kalastuslainsäädännön käsitteet on määritelty monimutkaisesti ja ne sijaitsevat hajautetusti niin laissa kuin asetuksessakin. Lisäksi jotkut käsitteet saavat sisältönsä muusta lainsäädännöstä (esimerkiksi vesilaista). Käsitteiden kokoaminen yhteen kohtaan samoin kuin niiden mahdollinen nykyaikaistaminen saattaisi olla tarpeen. Ainakin olennaisimmat käsitteet voisi koota esimerkiksi lain alkuun, koska on lain lukemisen kannalta asianmukaista, että käsitteet määritellään alussa eikä lopussa.

Toisaalta kalastusoikeuksien määritelmät kaipaavat jäsentelyä ja selkiyttämistä. Kalastusoikeudet ovat omistusperusteisia, sopimusperusteisia tai hallinnollisia. Eri kategorioiden väliset suhteet kaipaavat selkiyttämistä. Samoin saattaisi olla hyödyllistä arvioida, ovatko kaikki kategoriat nykyoloissa perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia. Esimerkiksi voisi olla ajankohtaista kiinnittää huomiota virkistyskalastuksen ja ammattikalastuksen väliseen suhteeseen. Lähtökohtaisesti selkeyttämisessä voidaan kysyä, kuka saa tehdä mitä ja missä ja millä perusteella? Kalastusoikeuksien sisältö voitaisiin ilmaista selkeämmin ja yksinkertaisemmin samoin kuin kalastusoikeuksien keskinäiseen järjestykseen tulisi kiinnittää huomiota. Kalastusperusteisiin liittyy myös kysymys erilaisten kalastusoikeuksien ja lupien edelleen luovutettavuudesta samoin kuin lupienmyöntämiskompetenssi. Kalastuslain säännökset ovat tältä osin melko suppeat, mikä on johtanut kysymyksiin esimerkiksi kalastusmatkailun ollessa kyseessä. Vertailukohde voidaan löytää esimerkiksi metsästyslaista, jossa on säännelty mm. metsästysoikeuden edelleen vuokraamisesta.

Kalastuksen valvonnan osalta tärkeimmät kysymykset liittyvät yleisemmällä tasolla yleisen kalatalousedun valvonnan lainsäädäntöperusteeseen sekä alemmalla ja konkreettisemmalla tasolla kalastusvalvojiin tehtävien. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä pitäisi huomioida kiinnittää siihen seikkaan, että yleisen kalatalousedun

²⁶⁰ Tästä voidaan mainita esimerkkinä viimeaikoina paljon esillä ollut saimaannonran suojelu, mihin liittyen luonnonsuojelulakiin perustuvien toimien lisäksi suojelutavoitteita voidaan edistää mm. rajoittamalla verkko-kalastusta norpan esiintymisaluilla erillisellä asetuksella.

valvontaa ei varsinaisesti ole sananmukaisesti säädetty MMM:n eikä TE-keskusten tehtäväksi.

Edellä selostetulla tavalla apulaisoikeusasiamies on pitänyt kalastuksenvalvoja koskevaa sääntelytilannetta epätydyttävänä perustuslain 124 § kannalta. Perustuslain 124 § edellyttää, että julkista valtaa sisältäviä tehtäviä yksityiselle taholle annettaessa varmistetaan, että hyvän hallinnon vaatimukset, kansalaisten perusoikeudet ja oikeusturva voidaan taata. Lisäksi kielellisten oikeuksien toteutuminen pitää taata. Kalastuslaissa ei ole säännöstä koskien kalastuksenvalvojen koulutusta ja pätevyyttä eikä kalastuksenvalvojen toiminnan valvontaa. Vastuu kalastuksenvalvojen koulutuksesta ja valvontaa koskevasta ohjeistuksesta on apulaisoikeusasiamiehen mukaan käytännössä ollut ei-viranomaisen eli Kalatalouden Keskusliiton vastuulla, vaikkakin MMM:n kala- ja riistaosaston samoin kuin TE-keskuksen kalatalousvirkamiehet ovat osallistuneet kalastuksenvalvojen koulutustilaisuuksiin ja käytännössä valvoneet kalastusta toimialueillaan. Kalatalouden Keskusliitto on laatinut kalastuksenvalvoille kirjalliset ohjeet ja se järjestää kalastuksenvalvoille koulutusta.²⁶¹ Ongelma ei välttämättä ole ohjeistuksessa tai sen sisällössä sinänsä, vaan siinä, että ohjeistusta ja koulutusta ei ole varsinaisesti säännelty. Tällöin ongelmatilanteessa ei voida ohjeistusta osoittaa minkään tahon velvollisuudeksi. Kaiken kaikkiaan kalastuksenvalvoja koskevia säännökset tulee tarkistaa ja varmistaa, että ne täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset. Lisäksi apulaisoikeuskansleri on päätöksessään tuonut esille kalastuslain uudistamistarpeen kalastuksenvalvojaa koskevilta osin. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen perusteella huomiota tulee kiinnittää kalastuksenvalvojan toimivaltaan ja sen rajoihin. Kyseessä olevassa tapauksessa kalastuksenvalvoja oli ylittänyt toimivaltansa kehottamalla telttailijoita poistumaan järven alueelta.²⁶²

261 AOA:n ratkaisu 785/4/04, 9.6.2006.

262 AOK:n päätös 158/1/06, 29.1.2008.

Mitä edellä on todettu julkista valtaa sisältävien tehtävien siirtämisestä kalastuksenvalvojalle, voidaan soveltuvin osin toistaa, kun kyseessä on kalastusalue. Kalastusalueen kohdalla arviointia toisaalta vaikeuttaa kalastusalueen hankala määriteltävyys. Ilmeisesti lähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että kalastusalue on "ei-viranomainen". Näin ollen sille annettavien tehtävien sisältöä tulisi harkita perustuslain 124 §:n asettamista lähtökohdista käsin. Näin ollen kalastusalueella ei esimerkiksi saisi olla sellaisia tehtäviä, jotka sisältävät "merkittävää julkisen vallan käyttöä".

Apulaisoikeusasiamies on lisäksi todennut, että luvattomalla kalastuksella saadun saaliin ja luvattomassa kalastuksessa käytettyjen välineiden talteen ottaminen on tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä.²⁶³ Tässä valossa voidaan todeta, että vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan kalastuslain 101 § mukainen talteenotto-oikeuden asema tulisi harkita uudelleen perustuslain näkökulmasta. Talteenotto-oikeuden kohdalla tulisi tarkastella, onko kyseessä sellainen oikeutus puuttua toisen henkilön oikeuksiin, joka voi olla vain viranomaisella tai virkavastuulla toimivalla henkilöllä. Toisaalta vertailukohtaa voidaan etsiä esimerkiksi pakkokeinolaista, jonka 1 §:ssä säädetään jokamiehen kiinniotto-oikeudesta, kun rikoksenteijä tavataan verekseltä tai pakenemasta. Kiinniotto-oikeuden edellytyksenä on, että rikoksesta saattaa seurata vankeutta tai rikos on lievä pahoinpitely, näpistys, lievä kavallus, lievä luvaton käyttö, lievä moottorikulkuneuvon käyttövarkaus, lievä vahingonteko tai lievä petos. Toisaalta kiinniotto-oikeus kohdistuu itse rikoksenteijään, ei esineeseen, mikä tulee ottaa huomioon vertailussa.

263 AOA:n ratkaisu 785/4/04, 9.6.2006.

Kalastuslain kipupisteet tiivistetysti

- Ympäristö- ja luonnonsuojelunäkökulmat tulisi sisällyttää kalastuslakiin uudistuneen sääntely-ympäristön näkökulmasta. Esimerkiksi kestävä käytön ekologinen ulottuvuus ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen vaikutus kalastukseen. Millainen merkitys kalastuslaissa kalastolle annetaan ekologiselta kannalta?
- Kalastuslaissa ei huomioitu ylikansallisia velvoitteita asianmukaisesti. Lisäksi millainen vaikutus esimerkiksi ekosysteemiperustaisella ja yhdennetyllä lähestymistavalla olisi kalastuslainsäädännössä?
- Kalastusrajoitukset yleisellä normipäätöksellä vai hallintopäätöksellä? EIT:n Suomea koskevat ratkaisut taustalla. Tuomioistuimeen pääsyn (*access to court*) takaaminen, silloin kun päätös koskee henkilöiden tai ryhmien EIS 6(1) artiklassa tarkoitettua yksityisluontoista oikeutta tai velvollisuutta (*civil rights and obligations*).
- Kalastuslainsäädännön suhde uuteen perustuslakiin, esimerkiksi asetuksenantovallan ja ympäristöperusoikeussäännöksen kannalta.
- Kalastusvalvojien asema yleisesti, samoin kuin kalastusoikeuden haltijan talteenotto-oikeus suhteessa perustuslakiin.
- Mikä on yleiskalastusoikeuden perusteella kalastavien ammatti- ja virkistyskalastajien asema mm. puhevallan kannalta.
- Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet (esim. ympäristöjärjestöt, taustalla Århusin yleissopimus)
- Kalastusoikeuksien järjestelmä kaipaa selkiytystä ja tulisi arvioida, ovatko kaikki kalastusoikeuskategoriat yhä perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia.
- Kalastuslain toimijoiden tehtävien ja toimivallan selkiytys on tarpeen. Mitkä tehtävät kuuluvat sisältönsä puolesta millekin tasolle (kalastuskunta, kalastusalue, TE-keskus, MMM)? Jos päällekkäisiä tehtäviä, mikä on toimivallan järjestys?
- Kalastuslain rakenne on monimutkainen johtuen siihen eri aikoina tehdyistä lukuisista muutoksista.
- Kalastuslain käsitteet ovat hajanaisesti sijoiteltuina eikä niitä ole välttämättä lainkaan kirjoitettu auki, mikä hankaloittaa kalastuslain lukemista.
- Kalastusoikeuksien ja kalastuslupien luovutettavuus ja siirtyvät velvollisuudet tulisi huomioida uudistustyössä silmällä pitäen esimerkiksi kalastusmatkailua.

Lähteet

Virallislähteet

Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version February 2007. Julkaisu sähköisenä, osoitteessa: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/english/final-completepdf/_EN_1.0_&a=d

- HE 214/1981 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslainsäädännön uudistamisesta
- HE 191/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinohallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 300/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle metsästyksilainsäädännön uudistamisesta
- HE 301/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain 6 §:n muuttamisesta
- HE 179/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslain muuttamisesta.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 227/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 200/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 1951 kalastuslain 90 §:n ja vuoden 1982 kalastuslain muuttamisesta.
- HE 63/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.
- HE 143/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 3/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain 94 ja 121 §:n muuttamisesta.
- HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 198/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhteisäluelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 105/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain 11 §:n muuttamisesta.
- HE 220/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista.

- HE 228/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- KM 47/1977. Kalastuslainsäädäntökomitean mietintö.
- KOM(1999)363 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Kalavarojen hoito ja meriympäristön luonnonsuojelu. 14.7.1999.
- KOM(2001)135 lopullinen. Vihreä kirja yhteisen kalastuspolitiikan tulevaisuudesta. 20.3.2001.
- KOM(2002)186 lopullinen. Komission tiedonanto yhteisön toimintasuunnitelmasta ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttämiseksi yhteiseen kalastuspolitiikkaan. 28.5.2002.
- KOM(2005)504 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskeva teemakohtainen strategia. 24.10.2005
- KOM(2008)187 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Yhteisen kalastuspolitiikan rooli ekosysteemiperustaisen lähestymistavan soveltamisessa merien hoitoon. 11.4.2008.
- Lainlaatijan perustuslakiopas 2000. Oikeusministeriön suosituksia. Helmikuu 2000.
- MMM 0022:00/2008, kalastuslain kokonaisuudistustyöryhmän asettamispäätös ja muistio, 25.11.2008.
- MmVM 26/1993 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- MmVM 9/1996 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö koskien lakialoitetta laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- MmVM 13/1997 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- MmVM 1/1998 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain 94 ja 121 §:n muuttamisesta
- MmVM 6/2000 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi yhteisäluelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- MmVM 14/2002 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain 11 §:n muuttamisesta.
- OM:n lausunto 59/43/2008, lausunto kalastuslain kokonaisuudistuksesta, 26.5.2008.
- PeVL 7/1978 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laki- ja talousvaliokunnalle.
- PeVL 5/1981 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laki- ja talousvaliokunnalle.
- PeVL 30/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.
- PeVL 8/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

PeVL 27/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

PeVL 31/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

PeVL 49/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenvaliokunnalle.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeusäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Saimaannorppa ja kalastus -työryhmän raportti. Työryhmän raportti 18.12.2008.

Työryhmämuistio MMM 2004:9. Kalataloudellisten kunnostusten kehittämistyöryhmän raportti

Työryhmämuistio MMM 2008:3. Kalataloudellisen veloitettarkkailun kehittämistyöryhmän raportti. Helsinki 2008.

Ympäristövastuutoimikunnan mietintö. Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. 14.5.2007.

Muut lähteet

Ahvenniemi, Antero: Kalatalousyhteisöt – kalastukunta, kalastusalue, yhdistys. Kalatalouden keskusliiton julkaisuja. Helsinki 1993.

Ahvenniemi, Antero, Vesa, Risto, Kilpinen, Kari ja Wallgren, Matias: Kalastusalueopas. Kalatalouden keskusliiton julkaisuja, n:o 118. Helsinki 1997. (Ahvenniemi ym. 1997)

Hakulinen, Y. J., Vuokraoikeus I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 136. Helsinki 1967.

Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999. (Hallberg ym. 1999)

Heinonen, Olavi, Koskinen, Pekka, Lappi-Seppälä, Tapio, Majanen, Martti, Nuotio, Kimmo, Nuutila, Ari-Matti ja Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. Oikeuden perusteokset. 2 uud. p. Helsinki 2002. (Heinonen ym. 2002)

Hollo, Erkki J.: Elintarvikeoikeus. Johdatus elintarvikesääntelyn perusteisiin. Helsinki 2008.

Hollo, Erkki J.: Hankesuunnitelma – Kalastuslainsäädännön uudistamisen oikeudellisten ja hallinnollisten lähtökohtien peruskartoitus, 25.10.2008.

Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelu-oikeus. Helsinki 2004.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu-oikeus. Helsinki 2001.

Honkanen, Marja-Leena: Kalastusoikeus. Helsinki 1985.

Kartio, Leena: Esineoikeuden perusteet. 2 uud. p. Helsinki 2001.

Karvinen, Pauli: Kalastusoikeus kiinteistön erityisenä oikeutena. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 –

30/8 – 2008, toim. Vihervuori, Pekka, Hemmo, Mika ja Tammi-Salminen, Eva. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja n:o 39. Helsinki 2008.

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. 2003.

Kotkasaari, Timo: Vesilainsäädännön perusteet. Helsinki 1998.

Kuusiniemi, Kari, Ekroos Ari, Kumpula, Anne ja Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2001. (Kuusiniemi ym. 2001)

Lähde, Heikki K.: Isojako ja torpparijärjestelmät. Maanmittaus – aikakauskirja maanmittaustieteitä varten. 82:2, 2007. s. 68–88.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2003.

Määttä, Tapio: Kalavesi kollektiivisena yksityisomistuskohteena. Julkaisussa Vesialueiden omistus ja alueellinen hallinnointi. Toim. Kari Muje ja Mika Tonder. Kalatutkimuksia 183. Helsinki 2002. s. 23–45.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uud.p. Helsinki 2005.

Wallgren, Matias: Uusi hallintolaki ja kalastusalueoiminta. Suomen Kalastuslehti 1/2004, s. 30–38.

Wirola, Hannu: Edunvalvonnan arkea ympäristöhankkeissa. Suomen Kalastuslehti 4/2004, s. 14–15.

Väisänen, Virpi, Lakso Esko, Visuri, Mika, Hellsten Seppo, Väisänen Tero: Metsätalous ja vesistöjen kunnostaminen – Taloudellinen arviointi järvikunnostuskustannusten perusteella. Alueelliset ympäristöjulkaisut 230. Oulu 2001.

Verkkolähteet

Kalastajan ABC, MMM:n verkkosivut, http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus_riista_porot/vapaa_ajankalastus/kalastajan_abc.html (13.4.2009).

Kilpailupolitiikan ydinalueet, Valtiontukien valvonta, Euroopan komission verkkosivut, http://ec.europa.eu/competition/consumers/stateaid_fi.html, 2.4.2009.

Saara Bäck: Meristrategiadirektiivi ja HELCOM Itämeren toimintaohjelma (BSAP) Ympäristöministeriö, <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=91148&lan=fi>, 16.2.2009.

Yhteinen kalastuspolitiikka, Euroopan komission verkkosivut, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/environment_fi.htm, 21.12.2008.

Yhteinen kalastuspolitiikka, Euroopan komission verkkosivut, pyyntiponnistuksen rajoittamisen tarve, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/fishing_effort_fi.htm, 21.12.2008.

Yhteinen kalastuspolitiikka, Euroopan komission verkkosivut, TACien – saaliiden rajoittaminen, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources/conservation_measures/tacs_fi.htm, 21.12.2008.

Yhteinen kalastuspolitiikka, Euroopan komission verkkosivut, kalavarojen hoito ja ympäristö, http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/management_resources_fi.htm, 21.12.2008.

Suulliset lähteet ym.

Hollo, Erkki J. tapaaminen koskien selvitystä, 29.4.2009.
Kalastuslain kokonaisuudistus -hankkeen esittely- ja käynnistysseminaari, puheenvuorot 27.11.2008.
Kalastusoikeusjaoston kokous, 7.4.2009.
Kirjavainen, Eija, vastaus kyselyyn, 27.4.2009.
Nyrönen, Jukka, yhteydenotto koskien selvitystä, 23.4.2009.

Oikeustapaukset ja muut ratkaisut

Eduskunnan oikeusasiamies

Kalastuksenvälvojiä koskeva lainsäädäntö perustuslain kannalta puutteellinen, AOA:n päätös 785/4/04, 9.6.2006

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT Alatulkkila ym. v. Suomi 28.7.2005

EIT Posti ja Rahko v. Suomi 22.9.2002

EIT Stark ym. v. Suomi 9.10.2007 (päätös asian poistamisesta asialistalta)

EIT Taivalaho v. Suomi 12.12.2006 (päätös jättää asia tutkimatta)

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

EYT C-280/00 Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

Hovioikeudet

Rovaniemen hovioikeus 11.6.2001 taltio 325

Korkein hallinto-oikeus

Vuosikirjaratkaisut
KHO 2002:12

KHO 2002:23

KHO 2003:22

KHO 2005:34

KHO 2006:56

KHO 2007:74

Julkaistu lyhyt ratkaisuseloste

KHO 15.1.1999 T 71 Irs

KHO 13.9.1999 T 2476 Irs

KHO 29.6.2007 T 1784 Irs

KHO 27.8.2008 T 2078 Irs

Julkaisemattomat ratkaisut

KHO 10.3.2005 T 512

KHO 20.6.2005 T 1549

KHO 18.12.2006 T 3461

KHO 11.12.2008 T 3226

Korkein oikeus

Vuosikirjaratkaisut

KKO 1968 II 47

KKO 1974 II 73

KKO 1981 II 128

KKO 1988:96

KKO 1990:113

KKO 2001:83

KKO 2003:130

KKO 2006:70

Oikeuskansleri

Kalastuksenvälvojan toimivalta ja esitutkintaa koskeva päätös, AOK:n päätös 158/1/06, 29.1.2008.

Säädösluettelo

Kansalliset säädökset

Asetus Ruotsin kanssa tehdyn rajajokisopimuksen B liitteen eräiden määräysten soveltamisen keskeyttämisestä (SopS 35/1997)
Elintarvikelaki (ETL 13.1.2006/24)
Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista annettu laki (EKTR-laki 29.12.2006/1447)
Hallintolainkäyttölaki (HLL 26.7.1996/586)
Hallintolaki (HL 6.6.2003/434)
Henkilötietolaki (22.4.1999/523)
Laki eräistä yhteisomistussuhteista (yhteisomistuslaki 25.4.1958/180)
Laki Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta (YKPL 8.12.1994/1139)
Laki julkisista kuulutuksista (2.2.1925/34)
Laki kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella (30.5.1997/494)
Laki kalastusvakuutusyhdistyksistä (23.7.1958/331).
Laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (18.12.1992/1336)
Laki Metsähallituksen erävalvonnasta (22.12.2005/1157)
Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL 11.7.1997/689)
Laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin (1.4.1966/204)
Laki, sisältävä määräyksiä välirajasta vedessä ja vesialueen jaosta (LVV 23.7.1902/31)
Laki Suomen talousvyöhykkeestä (26.11.2004/1058)
Laki työ- ja elinkeinokeskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista (5.12.2008/796)
Laki vesienhoidon järjestämisestä (30.12.2004/1299)
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)
Laki yleisestä kalastus-oikeudesta (16.4.1982/285)
Kalastusasetus (KalA 30.12.1982/1116)
Kalastuslaki (KalL 16.4.1982/286)
Luonnonsuojeluasetus (LSA 14.2.1997/160)
Luonnonsuojelulaki (LSL 20.12.1996/1096)
Maa- ja metsätalousministeriön asetus eräistä kalastusrajoituksista Saimaalla (Norppa-asetus 1.4.2009/223)
Maa- ja metsätalousministeriön päätös kalastuksesta Tornionjoen kalastusalueella (13.5.1998/319)
Maa- ja metsätalousministeriön päätös kalataloutta koskevista rekistereistä (31.12.1994/1575)
Maakaari (12.4.1995/540)
Maanvuokralaki (MVL 29.4.1966/258)
Merilaki (15.7.1994/674)
Metsälaki (Metsäl 12.12.1996/1093)
Metsästyslaki (28.6.1993/615)
Perustuslaki (PL 11.6.1999/731)
Rikoslaki (RL 19.12.1889/39)

Työvoima- ja elinkeinokeskuksista annettu asetus (31.1.1997/93)
Valtioneuvoston asetus lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa (28.3.2008/190)
Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä (30.11.2006/1040)
Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (23.11.2006/1022)
Valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista (30.12.2004/1303)
Valtioneuvoston päätös suojelua ja parantamista edellyttävien sisävesien laadusta kalojen elinolojen turvaamiseksi (1172/16.12.1999)
Vesilaki (VL 19.5.1961/264)
Yhteisäluelaki (YAL 18.8.1989/758)
Ympäristöministeriön päätös sisävesien kalavesiksi nimeämisestä ja näiden vesien tutkimisesta (1171/2.2000)
Ympäristövahinkolaki (YVL 19.8.1994/737)

Yhteisön oikeuden säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2008/56/EY) yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiadirektiivi, MSD)
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2006/44/EY) suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi (kodifioitu toisinto), joka korvaa aiemman neuvoston direktiivin (78/659/ETY) suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2000/60/EY) yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipolitiikan puittedirektiivi, VPD)
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2003/35/EY) yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/35/EY) ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (ympäristövastuudirektiivi)
Komission asetus (EY) N:o 517/2008 neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kalaverkkojen silmäkoon ja langan pakisuuden määrittämisen osalta
Komission asetus (EY) N:o 1042/2006 (7.7.2006) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2371/2002 28 artiklan 3 ja 4 kohdan yksityiskohtaisista soveltamis-säännöistä

Komission asetus (EY) N:o 875/2007 (24.7.2007) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastusalalla ja asetuksen (EY) N:o 1860/2004 muuttamisesta

Komission asetus (EY) N:o 1998/2006 (15.12.2006) perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (Yleinen *de minimis* -asetus)

Komission asetus (EY) N:o 736/2008 (22.7.2008) perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kalastustuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävään valtiontukeen

Komission asetus (EY) N:o 800/2008 (6.8.2008) tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (Yleinen ryhmäpoikkeusasetus)

Neuvoston asetus (EY) N:o 1198/2006 (27.7.2006) Euroopan kalatalousrahastosta (kalatalousrahastoasetus)

Neuvoston asetus (EY) N:o 865/2007 (10.7.2007) elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa annetun asetuksen (EY) N:o 2371/2002 muuttamisesta

Neuvoston asetus (EY) N:o 850/1998 kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla

Neuvoston asetus (EY) N:o 88/1998 tietyistä Itämeren, Belttien ja Juutinrauman vesialueiden kalavarojen teknisistä säilyttämistoimenpiteistä

Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002 elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa

Neuvoston direktiivi (79/409/ETY) luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi)

Neuvoston direktiivi (92/43/ETY) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi)

Kansainväliset sopimukset ja muut asiakirjat

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994)

Sopimus Suomen ja Venäjän välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä (Sops 32/1960)

Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus (rajajokisopimus, Sops 53-54/1971)

Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä (Tenojokisopimus, Sops 94/1989)

Suomen ja Venäjän välinen rajavesistöjä koskeva sopimus (Sops 26/1965)

Vastuullisen kalastuksen ohjesääntö. Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO

Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (Ramsarin kosteikkosopimus, Sops 2/1976)

Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssin maailmanlaajuinen toimintaohjelma Agenda 21

Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin yleissopimus, SopS 29/1986)

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, sellaisena kuin se on muutettuna yhdennältoista pöytäkirjalla (Euroopan ihmisoikeussopimus, Sops 63/1999)

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja viireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin yleissopimus, SopS 122/2004)

LIITE

Kaavio 2. Kalastuslain ja muiden lakien yhtymäkohtia. Kaaviossa on esitetty kalastuslain ja muun lainsäädännön välisiä viittauksia ja käsitteellisiä yhteyksiä.

KaL	Sisältö	Muu laki	Sisältö
1 §	Kalastuslain tavoitteet	PL 20 §, LSL 1 §	Luonnon monimuotoisuuden säilymisen turvaaminen
3 §	Kalastuskuntana toimii osakaskunta	YAL 3 §	Osakaskunnan määritelmä
5 §	Vesialueen raja	VL 1:6.1	Vesialueen rajan määritelmä
5 §	Omistajan määräämisoikeus	Laki Metsähallituksesta 9 §	Kalastuslain 5 §:ssä tarkoitetuille luvulle tai päätöksille Metsähallituksen hallinnassa olevan alueen käyttämisestä kalastuslain mukaiseen tarkoitukseen voidaan vahvistaa aluekohtaiset kiintiöt. (KaL 5 §)
6.1 §	Mainitaan talousvyöhyke	Talousvyöhykelaki 1 §	Määritelmä
		Talousvyöhykelaki 4 §	Suomen talousvyöhykkeellä sovelletaan kalastuslakia.
		Talousvyöhykelaki 13 §	Rangaistus talousvyöhykkeellä tehdystä kalastusrikkomuksesta tuomitaan KaL 108 §:n mukaan.
6.2 §	Yleinen vesialue	LVV 2 j 3 §	Yleisen vesialueen määritelmä
6a.1 §	Ammattikalastajan määritelmä	Laki Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista 19 §	Viittaus ammattikalastajaan
15.1 §	Kalastuskunta voi vuokrata sille kuuluvan kalastusoikeuden	YAL 15.2 § 2 k	Jos kalastusoikeus myydään (?)/vuokrataan yli 5 vuodeksi, 2/3 läsnäolijoista ja 1/3 osakkaista kannatettava
17 §	KaL:n ja sen nojalla säädetyn lisäksi kalastusoikeuden vuokraamisesta on vuokraamisesta soveltuvin osin noudatettava, mitä MVL:ssä on säädetty alueen vuokraamisesta MVL 72 §:n mukaiseen tarkoitukseen	MVL 72 § > MVL 1,5,6 ja 7 luku	Milloin kiinteistö tai alue annetaan vuokralle käytettäväksi muuhun MVL kuin 2–4 luvussa mainittuun tarkoitukseen, on sellaiseen maanvuokraan sovellettava tämän sekä 1, 6 ja 7 luvun säännöksiä.
17a §	osakasakiinteistön vuokramiehen puhevallasta, jos kiinteistö vuokrattu maanvuokralain mukaisesti	MVL 5 luku	Muu maanvuokra
22.3 §	Maanomistajalla on oikeus saada korvaus pykälässä tarkoitettusta käyttöoikeudesta johtuvasta vahingosta ja haitasta. Jos käyttöoikeudesta tai korvauksesta ei sovita, asia voidaan saattaa tielautakunnan ratkaistavaksi.	YksitTiel 5 luku (Tietoimetus) ja 6 luku (Tielautakunnan tehtävät)	Asian käsittelystä ja päätökseen teosta sekä muutoksenhausta soveltuvin kohdin noudatetaan yksityisistä teistä annetun lain tielautakuntaa koskevia säännöksiä.

24.1 §	Joessa samoin kuin salmessa ja kapeikossa on pidettävä valtaväylä auki VL:n mukaisesti	VL 1:12	Joessa on syvimmällä kohdalla valtaväylä veden vapaata juoksua, kulkemista, puutavaran uittoa ja kalan kulkua varten + valtaväylän määritelmä
		VL 1:13	kyseessä kapeikko/salmi, jossa säännöllisesti harjoitetaan liikennettä/puutavaran uittoa tai jota kala käyttää kulkutienä.
24.3 §	Kalaväylän rajat voidaan selvittää ja merkitä kartalle maanmittaustoimituksessa.	KML 11 luku (kiinteistön määräitys)	Maanmittaustoimitukseen sovelletaan rajankäyntiä (KML 101.1 § 1 k) koskevia KML:n säännöksiä
25 §	Kalaväylä pidettävä samalla tavoin auki kuin valtaväylä	VL 1:12	Ks. yllä
27.1 §	Pienehkön järven, jonka ainoastaan puro yhdistää muuhun vesialueeseen, saa vesioikeuden luvalla sulkea kalastusta ja kalakannan hoitoa varten, jollei siitä ole toiselle mainittavaa haittaa. Samoin saa puron tai sen osan sulkea mainittuja tarkoituksia tai kalanviljelyä varten.	mm. VL 16 luku (Hakemusasioiden käsittely ympäristölupavirastossa)	Kall 27.1 § tarkoitettu asia pannaan ympäristölupavirastossa vireille hakemuksella noudattaen, mitä vesilaissa on säädetty (Kall 27.2 §)
37.3 §	MMM voi rajoittaa kalastusta uhanalaisen eläinkannan säilymisen turvaamiseksi	LSL 46 §	asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut.
39 §	Kalastusta harjoitettaessa vältettävä haittaa ja häiriötä	PL 10 §	yksityiselämän ja kotirauhan suoja
45.1 §	Rauhoituspiirin rajat voidaan selvittää kalastusalueen hakemuksesta suoritettavassa kiinteistötoimituksessa.	KML 11 luku (kiinteistön määräitys)	Maanmittaustoimitukseen sovelletaan rajankäyntiä (KML 101.1 § 1 k) koskevia KML:n säännöksiä
45.3 § ja 46 §	Rauhoituspiirin käyttöä koskevista rajoituksista ja rauhoituspiirin lakkauttamisesta tiedottaminen	Laki julkisista kuulutuksista	tiedottamisessa noudatetaan, mitä julkisista kuulutuksista säädetään
8 luku	Kalastuskunta	YAL 3 §	Kalastuskuntana toimii YAL:n mukainen osakaskunta.
68.3 §	Umpinainen vesialue	LVV 9.2 §	Umpinaisen vesialueen määritelmä
77a §	Kalastusalueen toimielimen jäsen ja toimihenkilöön sovelletaan tämän lain mukaisissa hallinto- ja valvontatehtävissä rikosoikeudellista virkavastuuta.	HL, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki	Ko. asioissa on hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä viranomaisista. Hallintomenettelylaki ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki kumottiin HL:lla.
79 §	Käyttö- ja hoitosuunnitelma	VL 2:22.2	Jos vesistöä varten on laadittu kalatalousviranomaisen hyväksymä suunnitelma kalaston suojelemiseksi, ympäristölupaviraston on otettava se tarpeen mukaan huomioon kalatalousveloitteesta määrättäessä. Sama on voimassa kalastuslaissa tarkoitettua kalastusalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmasta.

85.1 §	Asianosaisuus kalastusalueen päätöksen teossa määräytyy lisäksi hallintolain perusteella	HL 11 §	Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.
85.1 ja 3 §	Kalastusalueen kokouksen/hallituksen päätökseen haetaan muutosta maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalta	HLL	Muutoksenhakuun sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen.
85.4 §	Kalastusalueen päätöksestä voidaan kannella	HLL 59 §	Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta käsittelee kalastusalueen päätöksestä tehdyt HLL 59 §:ssä tarkoitetut kantelut.
85.4 §	Ylimääräinen muutoksenhaku kalastusalueen päätökseen	HLL 11 luku	Ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatetaan muutoin HLL:n säännöksiä
86 §	Kalastusalueiden toiminnan ohjaamista ja valvontaa sekä muita KallL:ssa säädettyjä kalataloushallinnon alaan kuuluvia tehtäviä hoitavat kalastusasioissa MMM:n alaiset TE-keskukset	Laki TE-keskuksista sekä työ- ja elinkeinotoimistoista	TE-keskus- ja TE-toimistolaissa säädetään TE-keskuksista.
91 §	Kalastuksenhoitomaksurekisterissä olevien tietojen käsittely	Henkilötietolaki	Rekisterissä olevien tietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi soveltuvin osin henkilötietolain säännöksiä (henkilötietolailla kumottiin henkilörekisterilaki)
95 §	Kalan ja ravun sekä niistä valmistettujen tuotteiden käsittely, pakkaaminen, kuljettaminen, kauppa, vienti ja tuonti	mm. elintarvikelaki	Yleislaissa säännöksiä elintarvikkeina käytettävistä kaloista ja ravuista, sekä niistä valmistetuista tuotteista
101 §	Talteenotto-oikeus	Laki Metsähallituksen erävalvonnasta 9.3 §	Erätarkastajalla on kalastuslain mukainen talteenotto-oikeus
104.2 §	Jos saalis on saatu toisen oikeutta loukkaamatta rauhoitusaikana tai rauhoituspiiriä koskevia määräyksiä rikkoen tai kielletyltä alueelta/kielletyllä pyydyksellä tai jos saalis on alamittaista, se/sen arvo kuuluu valtiolle. Viimeksi sanottu koskee myös sellaista saaliserää, joka on samassa laatikossa, sumpussa tai muussa säiliössä ja jonka painosta vähintään 1/10 on em. tavoin laittomasti pyydyttyä. Muutoin noudatetaan RL:n menettämisseuraamussäännöksiä.	RL 10 luku	Muutoin noudatetaan RL 10 luvun säännöksiä menettämisseuraamuksista

107 §	Kalastusrikoksen tunnusmerkistö on rikoslaissa	RL 48a:2	<p>Kalastusrikos on luonnonvararikos, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään 2 vuodeksi.</p> <p>Joka tahallaan/törkeästi huolimattomuudesta</p> <p>1) käyttää kalastuksessa räjähdyksellä tai muulla tavoin aikaansaattua painetta taikka ampumasetta tai sähkövirtaa,</p> <p>2) kalastaa huomattavassa laajuudessa vastoin kalastuslain tai sen nojalla annettua kalojen tai rapujen rauhoitusta, pyydyksiä, pyynnin harjoittamista, pyyntikieltoa, pyyntirajoitusta tai kalojen tai rapujen alamittaa koskevaa säännöstä tai yleistä tai yksittäistapausta koskevaa määräystä,</p> <p>3) kalastaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla annetuissa Euroopan yhteisön yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevissa asetuksissa tai niiden nojalla annetuissa päätöksissä tai määräyksissä kielletyllä pyyntivälineellä, pyyntitavalla taikka kiellettyinä pyyntiaikana, tai</p> <p>4) luvottomasti kalastuslain vastaisesti istuttaa tai siirtää vesialueelle kala- tai rapulajia tai niiden kantaa, jota siellä ei ennestään ole siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa tai vahinkoa kalakannalle tai kalavedelle on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kalastusrikoksesta.</p> <p>Tahallisen rikoksen yritys on rangaistava.</p>
	Ympäristön turmelemisen tunnusmerkistö on rikoslaissa	RL 48:1	Kyse on tahallisesta tai tuottamuksesta ympäristön pilaantumisen, vastaavaa ympäristön haitallisen muuttumisen, roskaantumista tai terveysvaaran aiheuttamisesta.
108.1 § 8 k	Mikäli joku aiheuttaa kalastaessaan Kall 39 §:n vastaisesti tarpeetonta häiriötä/haittaa, kyseeseen voi tulla myös kotirauhan rikkomisen tunnusmerkistön soveltuminen tekoon.	RL 24:1	Kotirauhan rikkomisen tunnusmerkistö

108.2 §	Rikesakosta seuraamuksena	RL 2a:9.3	Kalastuksenhoito-/viehekalastusmaksun suorittamisen laiminlyönnistä tai niitä koskevan tositteen esittämisen laiminlyönnistä voidaan säätää seuraamukseksi rikesakko.
		Asetus rikesakkorikkomuksista 13a §	Kalastuksenhoitomaksua koskevasta rikkomuksesta 50 e rikesakko
		Asetus rikesakkorikkomuksista 13b §	Viehekalastusmaksua koskevasta rikkomuksesta 50 e rikesakko
109 §	Luvaton pyynti	RL 28:10	Joka luvattomasti kalastaa tai muuten pyytää toisen kalavedessä taikka ylittää lakiin, lupaan, sopimukseen tai päätökseen perustuvan kalastusoikeutensa, on tuomittava luvattomasta pyynnistä sakkoon. Luvattomasta pyynnistä tuomitaan myös se, joka tahallaan luvattomasti pyydystää tai tappaa rauhoittamattoman eläimen sellaisella alueella, jolla hänellä ei ole tähän oikeutta tai lupaa.
114 §	Suomen talousvyöhykkeellä sovellettavat säännökset	Laki Suomen talousvyöhykkeestä 4 §	Suomen talousvyöhykkeellä sovelletaan kalastuslainsäädäntöä, EU:n yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevia säännöksiä ja kv. sopimuksia
117.1 §	Luonnonvesien käsite sisältää vesistön	VL 1:1.2	Vesistön määritelmä
117.3§	Kalastuslaissa kylällä tarkoitetaan vesioikeudellista kylää	KML 2 § 7 k	Vesioikeudellisen kylän määritelmä
118.2 §	Yleiset vesialueet ovat kalastusta koskevien asioiden osalta maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston ja kalastuspiirien hallinnassa ja hoidossa.	Laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin 4 §	Yleiset vesialueet ovat Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa, jollei jonkin niihin kuuluvan alueen osalta säädetä tai valtioneuvoston päätöksellä määrätä toisin. Kalastusta koskevien asioiden osalta yleisten vesialueiden hallinnasta ja hoidosta säädetään kuitenkin kalastuslain 118 §:ssä.
124 §	Ulkosaariston raja merkitään kiinteistörekisteriin	KiinteistörekisteriA 6.1 § 15 k	Kiinteistörekisteriin merkitään kiinteistönmuodostamisviranomaisten tuottamina kutakin rekisteriyksikköä koskevana tietoina mm. Kall 124 §:ssä tarkoitettussa toimituksessa määrätty ulkosaariston raja.

Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 2009



Viimeisimmät julkaisut:

- 86 (1- 2009) Jukka Rinne, Johanna Stigzelius ja Mikko Malin 2009: Kymi-
joen läntisen haaran koski- ja virtapaikkojen pohjanlaadut
sekä lohen ja meritaimenen lisääntymisalueet
- 87 b (2-2009) Test fishing with escape panel in the Gulf of Bothnia 2007