

9.6.2006

785/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen**

## **KALASTUKSENVALVOJIA KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ PERUSTUSLAIN KANNALTA PUUTTEELLINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 22.3.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (jäljempänä TE-keskus) kalatalousyksikön menettelyn kalastuksen valvonnassa.

Kantelija viittasi TE-keskuksen kalastusmestarin 14.1.2003 päivätyyn raporttiin ”Kalastuksenvalvontayhteistyö kesällä 2002” ja erityisesti kolmeen valvontatapaukseen raportissa. Kahdessa niistä kalastuksen valvontaa suorittanut virkamies ei ollut tehnyt havaitsemastaan rikkomuksesta ilmoitusta poliisille, vaan oli tyytynyt antamaan suullisen huomautuksen asianomaiselle henkilölle. Yhdessä tapauksessa samanlaisesta rikkomuksesta oli tehty ilmoitus poliisille.

Kantelijan käsityksen mukaan henkilöitä ei ollut kohdeltu näissä valvontatapauksissa tasapuolisesti. - - -

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kalastusviranomaisen menettely**

##### **3.1.1 Valvontatapahtumat**

Kalatalousjohtaja suoritti 28.6.2002 kalastuksen valvontaa kalastusalueella A ja kalastusmestari 13.8.2002 kalastusalueella B ja 15.8.2002 kalastusalueella C. Sekä kalatalousjohtaja että kalastusmestari suorittivat valvonnan yhdessä kalatalousyksikön määräaikaisen virkamiehen kanssa.

- - - viehekalastuskieltoalueella oli 28.6.2002 omakotitalon rannassa laiturinpäässä ongella ja virvelöimässä yli 18-vuotias henkilö, jolla ei ollut lupia ja joka kalatalousjohtajan mukaan ei ymmärtänyt niitä tarvittavan. Hän ei myöskään

tiennyt kieltoalueesta, josta ei ollut kylttejä maastossa. Kalatalousjohtaja käski pelästynyttä nuorta miestä lopettamaan kalastuksen, mutta katsoi tämän menetelleen selvästi tahattomasti. Kalatalousjohtaja antoi miehelle huomautuksen menettelyn johdosta ja maa- ja metsätalousministeriön KALATASKU-tietopakettien kalastuslupajärjestelmästä.

- - - isä ja alle 10-vuotias poika olivat 13.8.2002 kalassa läheisen mökkinsä edustalla olevalla karikolla. Kumpikin heistä veti yhtä uistinta. Isällä olisi kuulunut olla maksettuina kalastuksenhoitomaksu ja viehekalastusmaksu tai vesialueen omistajan/kalastusoikeuden haltijan lupa. Kysyttäessä ilmeni, että näin ei ollut ja että henkilöllisyyspaperit olivat mökillä. Kalastusmestarin mukaan isä oli kertonut, että nämä olivat lähteneet läheiselle karikolle, kun eivät ensin mökillä ongittuaan olleet saaneet kaloja. Isä oli erittäin pahoillaan tapahtuneesta ja kertoi erilaisia selityksiä tapahtuneelle. Poika oli peloissaan ja itkemäisillään. Kalastusmestari kertoi, että isä oli selvästi tietämätön lupakäytännöstä ja että hänelle selostettiin, mitä lupia vapaa-ajankalastukseen tarvitaan. Hänelle annettiin huomautus menettelyn johdosta ja ministeriön KALATASKU-tietopaketti. Isä ja poika poistuivat tämän jälkeen mökille.

- - - oli 15.8.2002 kolme miestä virvelöimässä. Heistä kahdella ei ollut minkäänlaisia lupia ja heille oli kirjoitettu näyttömääräykset poliisille.

Kalatalousjohtaja ja kalastusmestari katsoivat, että he eivät olleet menetelleet kalastuksen valvonnassa mielivaltaisesti, vaan perustellusti ja oikeudenmukaisesti. Kalastusmestari katsoi, että kalastusvalvoja joutuu harkitsemaan kenttäoloissa, milloin on aihetta ilmoitukseen poliisille ja milloin asia ratkeaa parhaiten huomautuksella.

### 3.1.2

#### Menettelyn arviointi

Kalastuslain (286/1982) 96 §:n mukaan poliisin, kalastusviranomaisen ja rajavartiolaitoksen tulee valvoa, että kalastusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan.

Saadun selvityksen mukaan kohdassa 3.1.1 selostetuissa tilanteissa henkilöt olivat kalastaneet ilman, että he olivat suorittaneet valtiolle kalastuslain 88 §:ssä säädettyä kalastuksenhoitomaksua ja viehekalastusmaksua. Menettely oli tapahtuma-aikaan voimassa olleen kalastuslain 107 §:n 7 kohdan mukaan säädetty rangaistavaksi kalastusrikkomuksena. Vastaava säännös sisältyy nykyisin kalastuslain 108 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Lisäksi rikesakosta seuraamuksena kalastuksenhoito- tai viehekalastusmaksun suorittamisen laiminlyönnistä taikka kyseisen maksun suorittamista osoittavan tosittien määrääjässä esittämisen laiminlyönnistä säädetään nykyisin rikoslain 2 a luvun 9 §:n 3 momentissa ja mainitun 9 §:n 4 momentin nojalla annetulla asetuksella (kalastuslain 108 § 2 momentti).

Yhdessä tapauksista kalastus oli tapahtunut kalastuskieltoalueella, jota ei kuitenkaan ollut merkitty maastoon.

Kalatalousjohtaja ja kalastusmestari eivät olleet tehneet kerrotuista rikkomuksista kahdessa tapauksessa ilmoitusta poliisille, vaan kumpikin oli tyytynyt antamaan kalastaneelle henkilölle suullisen huomautuksen menettely johdosta.

Kalastuslaissa ei ole säännöksiä huomautuksesta kalastuksen valvontatoimenpiteenä eikä säännöksiä kalastuksen valvojien oikeudesta luopua toimenpiteistä havaitun rikkomuksen johdosta. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan kalastuksen valvontaa suorittavalla viranomaisella tai kalastuslain 97 §:n mukaisella kalastuksenvälvoijalla ei ole myöskään oikeutta luopua valtiolle kalastuslain 88 §:n nojalla perittävistä kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksuista.

Kalastusviranomaisen ja kalastuslain 97 §:ssä tarkoitetun kalastuksenvälvojan toimivalta on suppeampi kuin kalastusta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista myös valvovan poliisin toimivalta. Toisin kuin kalastusviranomaisen poliisi esitutkintaviranomaisena voi esitutkintalain (449/1987) 4 §:n 1 momentin nojalla päättää, että esitutkinta jätetään toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Poliisi voi esitutkintalain 43 §:n 3 momentin nojalla antaa tällaiseen rikokseen syyllistyneelle suullisen tai kirjallisen huomautuksen.

Euroopan yhteisön yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevien säännösten noudattamisen valvontaa suorittavan henkilön tai viranomaisen oikeudesta jättää ilmoittamatta valvonnassa havaittu rikkomus esitutkintaviranomaiselle on säädetty Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetussa laissa (1139/1994). Lain 6 §:n 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaiselle voidaan jättää ilmoittamatta rikkomus, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä.

Totean, että kalastuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä ilmoitusvelvollisuudesta poliisille tilanteessa, jossa todetaan, että kalastava henkilö on jättänyt suorittamatta säädetyn kalastuksenhoito- ja/tai viehekalastusmaksun valtiolle. Kun kalastusviranomaisen ja kalastuslain 97 §:ssä tarkoitetun kalastuksenvälvojan tehtävänä on valvoa, että kalastusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, kalastusviranomaisen ja kalastuksenvälvojan tulee kuitenkin lähtökohtaisesti tehdä ilmoitus poliisille, joka voi harkita tarkoituksenmukaisen seuraamuksen rikkomuksen johdosta.

Toisaalta myös kalastuslain mukaista valvontaa suorittavalla kalastusviranomaisella ja kalastuksenvälvoijalla itsellään pitäisi mielestäni olla mahdollisuus toimenpiteistä luopumiseen ja huomautuksen antamiseen rajatusti. Sen, millä edellytyksillä kalastusviranomaisen tai kalastuksenvälvojan voisi jättää ilmoittamatta rikkomuksen esitutkintaviranomaiselle ja antaa rikkomuksen johdosta huomautuksen, tulisi kuitenkin perustua lakiin. Poliisin lisäksi oikeus

luopua toimenpiteistä ja antaa huomautus on virallisella syyttäjällä, jonka osalta asiasta on säädetty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7, 8 ja 9 §:ssä.

## 3.2

Valan tehneet kalastusvalvojat

### 3.2.1

Kalastusvalvojan asemaa ja tehtäviä koskevia oikeusohjeita

Kalastuslain 96 §:n 1 momentin (590/2005) mukaan poliisin, kalastusviranomaisen ja rajavartiolaitoksen tulee valvoa, että kalastusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan, ja sen mukaan kuin kalastuslaissa säädetään, ottaa talteen luvattomalla kalastuksella saatu saalis ja luvattomassa kalastuksessa käytetyt välineet samoin kuin kalastuslain mukaan luvattomana pidettävä kuljetus- ja kauppatavara.

Kalastuslain 96 §:n 2 momentin mukaan kalastuslain 8 §:ssä tarkoitetussa viehekalastuksessa käytetyt kalastusvälineet voidaan ottaa talteen, jos viehekalastuksen harjoittaja ei valvontahetkellä esitä maksaneensa säädettyä viehekalastusmaksua eikä osoita luotettavasti henkilöllisyyttään.

Kalastuslain 97 §:n mukaan lain 96 §:ssä tarkoitettu velvollisuus on myös valan tehneellä kalastusvalvojalla, jonka työvoima- ja elinkeinokeskus, kunta, kalastusalue, kalastuskunta, vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija on asettanut. Kalastusvalvoja vannoo valan tai antaa vastaavan vakuutuksen siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä hänen toimialueensa tai osa sijaitsee. Kalastusvalvojalla tulee olla valvojan merkki taikka tunnuskortti, jonka hän vaadittaessa esittää.

Kalastuslain 96 §:ssä mainittujen viranomaisten ja valan tehneen kalastusvalvojan tarkastusoikeudesta on säädetty kalastuslain 100 §:n 1 momentissa. Heillä on oikeus tarkastaa, että vedessä tai veneessä samoin kuin rannalla tai suojassa oleva pyydys on säännösten ja määräysten mukainen. Tarkastusoikeuteen kuuluu myös oikeus tarkastaa kalaa tai rapuja kaupaksi pitävän henkilön varasto.

Kalastuslain 100 §:n 2 momentin mukaan jos kalaväylään tai muulle vesialueelle, jossa kalastusoikeuden käyttäminen on kielletty tai sitä on rajoitettu, on laittomasti pantu kalanpyydys, poliisiviranomainen tai kalastusvalvoja on velvollinen poistamaan sen syyllisen kustannuksella. Pykälän 3 momentin mukaan kielletty pyydys tai pyydyksen osa on viranomaisen tai kalastusvalvojan hävitettävä tai tehtävä kalastukseen kelvottomaksi.

Kalastuslain 101 §:ssä on säädetty tapauksista, joissa muun muassa valan tehneen kalastusvalvojan tulee ottaa talteen luvattoman kalastuksen harjoittajan pyydykset, saalis ja kulkuväline, josta pyyntiä on harjoitettu.

Talteen otetun tavaran luovuttamisesta poliisin säilytettäväksi ja takaisin luovuttamisesta on säädetty kalastuslain 102 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan milloin tavaran on ottanut talteen kalastuksenvälvoija tai 101 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisena, eikä rikoksesta nosteta syytettä, 102 §:n 2 momentissa tarkoitettuna lunastuksen saa periä itselleen se, joka on ottanut tavaran talteen. Kysymys virkamiehen suorittaman talteenoton lainmukaisuudesta voidaan tällaisessa tapauksessa saattaa ylempään viranomaisen ratkaistavaksi.

### 3.2.2

#### Maa- ja metsätalousministeriön lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö totesi lausunnossaan, ettei se ollut kirjallisesti antanut tarkempia kirjallisia ohjeita siitä, millä tavoin kalastuksen valvonta tulisi käytännössä suorittaa. Ministeriön kala- ja riistaosaston sekä TE-keskusten kalatalousyksiköiden asiantuntijavirkamiehet olivat osallistuneet kalastuksenvälvoijien opastamiseen erilaisten koulutustilaisuuksien yhteydessä sekä suorittaneet käytännössä kalastuksen valvontaa toimialueillaan.

Kalatalouden Keskusliitto oli jo vuosikymmenien ajan laatinut kalastuksenvälvoijille kirjalliset ohjeet kalastuksen valvonnan suorittamisessa huomioon otettavista seikoista ja menettelytavoista. Kalatalouden Keskusliitto oli lisäksi järjestänyt kalastuksenvälvoijille valvonnan suorittamiseen liittyvää koulutusta.

Uusin kalastuksen valvojan opas julkaistiin vuonna 2003. Ministeriö piti opasta asiasisällöltään ja rakenteeltaan varsin selkeänä ja katsoi oppaan täyttävän erinomaisesti kalastuksen valvoijien opaskirjalle asetettavat vaatimukset.

### 3.2.3

#### Kannanotto

Kalastuslain 97 §:ssä tarkoitettu valan tehnyt kalastuksenvälvoija on yksityinen, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Tätä tehtävää hoitaessaan kalastuksenvälvoija käyttää myös julkista valtaa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi kalastuslain 96 ja 97 §:ssä tarkoitettu kalastuksenvälvoijan tekemä luvottomalla kalastuksella saadun saaliin ja siinä käytettyjen välineiden ottaminen talteen.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp s. 179) perusteluissa todetaan perustuslain 124 §:n osalta muun muassa, että ehdotetun säännöksen mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia tarkastustoiminnan kaltaisessa tosiasiallisessa toiminnassa muun muassa siten, että laissa määritellään tehtävän hoitajan pätevyysvaatimukset tai kelpoisuusehdot (PeVL 40/2002 ja PeVL 42/2005 vp) sekä säädetään toiminnan valvonnasta (PeVL 40/2002 vp). Julkista valtaa käyttävän järjestyksenvalvojan toiminnan osalta perustuslakivaliokunta on todennut asiasta lausunnossaan (PeVL 10/2006 vp) seuraavan.

"Järjestyksenvalvojen toiminnassa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Valiokunta on sääntelyn perusoikeusmerkityksen vuoksi korostanut sen tärkeyttä, että järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksenä on tehtävän vaativuuden kannalta asianmukainen ja riittävä koulutus (PeVL 44/1998 vp, s. 3/II)".

Kalastuksenvalvojan tehtävistä on säädetty kalastuslain 13 luvussa. Kalastuslain 100 §:n 1 momentin mukaan valan tehneellä kalastuksenvalvojalla on oikeus tarkastaa, että vedessä tai veneessä samoin kuin rannalla tai suojassa oleva pyydys on säännösten ja määräysten mukainen. Samoin hänellä on oikeus tarkastaa kalaa tai rapuja kaupaksi pitävän henkilön varasto. Pykälän 3 momentin mukaan kalastuksenvalvojan on hävitettävä kielletty pyydys tai pyydyksen osa tai tehtävä ne kalastukseen kelvottomaksi. Kalastuslain 101 §:n 3 momentin mukaan kalastuksenvalvojan on myös otettava talteen luvattomat pyydykset, saalis ja kulkuväline.

Totean, että kalastuksenvalvojan tehtävissä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon liittyy myös julkisen vallan käyttöä. Vaikka kalastuksenvalvojan tehtävä on vastuullinen ja toimivaltuuksiltaan laaja, kalastuksenvalvojalta ei lainsäädännössä edellytetä mitään koulutusta ja pätevyyttä. Kalastuksenvalvoja saa kalastuslain mukaiset oikeudet ja velvollisuudet vannomalla kalastusasetuksen 47 §:n mukaisen valan tai antamalla vastaavan vakuutuksen käräjäoikeudessa.

Kalastuslaissa ei ole myöskään säädetty kalastuksenvalvojen toiminnan valvonnasta. Maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston lausunnon mukaan kalastuksenvalvojen ohjeistus näyttää olleen lähinnä Kalatalouden Keskusliitto ry:n kalastuksenvalvojen laatimien ohjeiden varassa lukuun ottamatta koulutustilaisuuksia, joissa kalastuksenvalvojen opastamiseen olivat

osallistuneet myös ministeriön kala- ja riistaosaston sekä TE-keskusten kalatalousyksiköiden asiantuntijavirkamiehet.

Pidän perustuslain 124 §:n kannalta epätydyttävänä nykyistä tilannetta, jossa kalastuksentralvojan kelpoisuutta ja pätevyyttä sekä toiminnan valvontaa koskevat säännökset puuttuvat kalastuslaista. Myöskään tilannetta, jossa julkista valtaa käyttävien kalastuksentralvojen ohjeistus ja koulutus on pitkälti jäänyt yhdistyslain mukaisesti järjestäytyneen kalatalouden järjestön vastuulle, ei voida pitää hyväksyttävänä.

Pidän kalastuksentralvojen toimintaa koskevan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamista tarpeellisena. Nykyinen kalastuslaki on säädetty ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Kysymys kalastuksentralvojan asemasta julkisen hallintotehtävän hoitajana ei ole ollut eduskunnan arvioitavana perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten kannalta myöhemminkään kalastuslakiin tehtyjen muutosten yhteydessä.

## 4

### TOIMENPITEET

#### 4.1

##### Kalastusviranomaisen menettely

Saatan edellä kohdassa 3.1 kalastusviranomaisen ja kalastuksentralvojan ilmoitusvelvollisuudesta lausumani kalatalousjohtajan ja kalastusmestarin tietoon. Heidän osaltaan asia ei ole antanut minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Lisäksi esitän maa- ja metsätalousministeriön harkittavaksi, tulisiko kalastuksen valvontaa koskevia kalastuslain säännöksiä tarkistaa siten, että kalastusviranomaisella ja kalastuksentralvojalla olisi rajatusti mahdollisuus jättää ilmoittamatta rikkomus esitutkintaviranomaiselle ja antaa rikkomuksen johdosta huomautus.

#### 4.2

##### Valan tehneen kalastuksentralvojan asema

Saatan kohdassa 3.2 esitetyt käsitykseni kalastuksentralvoja koskevan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamistarpeesta ja kalastuksentralvojen ohjeistuksesta ja koulutuksesta maa- ja metsätalousministeriön tietoon.

Pyydän maa- ja metsätalousministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.

---