

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö

Helsinki 2012

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän mietintö

Helsinki 2012

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 25.11.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää kalastuslakiin (286/1982) liittyvät uudistustarpeet sekä tehdä ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Työryhmän toimikausi alkoi 27.11.2008. Maa- ja metsätalousministeriö päätti 5.10.2010 jatkaa toimikautta 31.12.2011 saakka. Samalla toimeksiantoa täsmennettiin siten, että työryhmän esitys voi sisältää sekä yksityiskohtaisia säännösluonnoksia että yleispiirteisimpiä ehdotuksia.

Työryhmän puheenjohtajaksi ministeriö nimesi osastopäällikkö Pentti Lähteenojan maa- ja metsätalousministeriöstä ja työryhmän varapuheenjohtajaksi osastopäällikkö Timo Kotkasaaren sekä jäseniksi kalastusneuvos Eija Kirjavaisen, kalastusneuvos Markku Aron, hallitusneuvos Tanja Viljasen (7.5.2010 saakka), hallitusneuvos Heidi Alirannan (11.2.2011–30.4.2011) ja hallitusneuvos Susanna Paakkolan (1.5.2011 alkaen) maa- ja metsätalousministeriöstä, budjettineuvos Kati Suihkosen valtiovarainministeriöstä (12.6.2009 saakka), neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimon valtiovarainministeriöstä (12.6.2009 alkaen), lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelaisen ympäristöministeriöstä,

kalatalouspäällikkö Minna Uusimäen Pohjanmaan ELY-keskuksesta, kalatalouspäällikkö Matti Sipposen Keski-Suomen ELY-keskuksesta (kalatalouspäällikkö Markku Marttinen 1.3–31.10.2011 Uudenmaan ELY-keskus), toimitusjohtaja Kim Jordaksen Suomen Ammattikalastajaliitosta, toiminnanjohtaja Markku Myllylän Kalatalouden Keskusliitosta, toiminnanjohtaja Ilkka Mäkelän Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä, johtaja Markku Tornbergin Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitosta, isännöitsijä Gabriella Lindholmin Inkoon kalastusalueelta, toiminnanjohtaja Katriina Partasen Pro Kalasta sekä luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kurosen Suomen luonnonsuojeluliitosta. Työryhmän asiantuntijoiksi ministeriö nimesi lainsäädäntöneuvos Sten Palmgrenin oikeusministeriöstä, puheenjohtaja Markku Markkulan Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä (18.3.2010 alkaen), professori Erkki Hollon Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta sekä tutkimusjohtaja Petri Suurosen (12.6.2009 saakka) ja yksikönpäällikkö Petri Heinimaan (12.6.2009 alkaen) Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitokselta. Työryhmän sihteeriksi ministeriö määräsi hallitusneuvos Heidi Alirannan (30.4.2011 saakka) ja neuvotteleva virkamies Orian Bondestamin maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 21 kertaa. Työryhmätyön osana on järjestetty kuusi seminaaria tai kuulemistilaisuutta. Ensimmäinen niistä oli Säätytalolla 27.11.2008 pidetty käynnistyseseminaari, jota seurasi Pellossa 27-28.8.2009 pidetty vaelluskalaseseminaari, Turussa 19.1.2010 pidetty ammattikalastuseseminaari, Saariselällä 24.3.2010 pidetty Ylä-Lapin erityiskysymyksiä koskeva seminaari, Kuopion Iso-Valkeisessa 19.5.2010 pidetty kalastusalueita koskeva seminaari sekä 30.9.2010 Helsingissä vapaa-ajankalastuksesta pidetty seminaari.

Työryhmää on avustanut neljä jaostoa, jotka ovat kalastusoikeusjaosto, elinkeinojaosto, rahoitusjaosto ja valvontajaosto.

Kalastusoikeusjaoston puheenjohtajaksi ministeriö nimesi osastopäällikkö Pentti Lähteenojan maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi osastopäällikkö Timo Kotkasaaren, kalastusneuvos Eija Kirjavaisen ja neuvotteleva virkamies Orian Bondestamin maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jari Salilan oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Penina Blanketin ympäristöministeriöstä, Saamelaiskäräjien jäsen Anu Pietikäisen Saamelaiskäräjistä, kalatalouspäällikkö Pentti Pasasen Lapin ELY-keskuksesta, asiantuntija Heli Peuran Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, isännöitsijä Hannu Nummisen Tammelan kalastusalueelta, puheenjohtaja Hannu Uusitalon Vesialueiden omistajien neuvottelukunnasta, eläkeläinen Ilkka Sailon Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä, puheenjohtaja Pertti Mäki-Hakolan Kalatalouden Keskusliitosta, lakimies Marketta Rostin Metsähallituksesta, puheenjohtaja Olavi Sahlsténin Suomen Ammattikalastajaliitosta ja varatuomari Helena Ålgarsin Svenska lantbruksproducenternas centralförbundet. Kalastusoikeusjaoston asiantuntijoiksi ministeriö nimesi hallitusneuvos Susanna Paakkolan (4.5.2011 alkaen) ja lainsäädäntöneuvos Jukka-Pekka Tolvasen maa- ja metsätalousministeriöstä, professori Erkki Hollon Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta, dosentti Timo Marjomäen Jyväskylän yliopiston Bio- ja ympäristötieteiden laitoksesta, ylijohtaja Pauli Karvisen maanmittauslaitoksesta ja tutkija Matti Salmisen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta. Kalastusoikeusjaoston sihteeriksi ministeriö määräsi hallitusneuvos Heidi Alirannan (30.4.2011 saakka) sekä kalatalousylitarkastaja Roni Selénin ja ylitarkastaja Timo-Ville Niemisen (2.11.2010 alkaen) maa- ja metsätalousministeriöstä.

Elinkeinojaoston puheenjohtajaksi ministeriö nimesi kalastusneuvos Markku Aron maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi neuvotteleva virkamies Riitta Rahkosen, neuvotteleva virkamies Risto Lampisen (1.8.2009 saakka), ylitarkastaja Heikki Lehtisen ja kalatalousylitarkastaja Jouni Tammen maa- ja metsätalousministeriöstä, kalatalouspäälikkö Jukka Nyrösen Kainuun ELY-keskuksesta, ammattikalastaja Veli Heinosen Suomen Sisävesiammattikalastajista, kalastusteknikko Markku Tiusasen Suomen Kalastusopaskillasta, toimitusjohtaja Kim Jordaksen Suomen Ammattikalastajaliitosta, asiamies Leena Jääskeläisen Suomen Kalakauppiasliitosta, osastopäälikkö Vesa Karttusen Kalatalouden Keskusliitosta, toimitusjohtaja Mikko Poskiparran Suomen Kalankasvattajaliitosta, hammaslääkäri Ritva Ruuskasen Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä ja toimialapäälikkö Anna Vainikaisen Elintarviketeollisuusliitosta. Elinkeinojaoston asiantuntijoiksi ministeriö nimesi tutkija Jari Setälän Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta. Elinkeinojaoston sihteereiksi ministeriö määräsi ylitarkastaja Timo Halosen ja ylitarkastaja Maija Melan maa- ja metsätalousministeriöstä.

Rahoitusjaoston puheenjohtajaksi ministeriö nimesi kalastusneuvos Eija Kirjavaisen maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi talousjohtaja Hannele Laihosen, kalatalousylitarkastaja Juha Mäkätien ja kalatalousylitarkastaja Roni Selénin maa- ja metsätalousministeriöstä, budjettineuvos Kati Suihkosen valtiovarainministeriöstä (12.6.2009 saakka), neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimon valtiovarainministeriöstä (12.6.2009 alkaen), isännöitsijä Hannu Paanasen Inarin kalastusalueesta, toimitusjohtaja Kim Jordaksen Suomen Ammattikalastajaliitosta, toiminnanjohtaja Markku Myllylän Kalatalouden Keskusliitosta, Helena Grönqvistin Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä ja kalatalouspäälikkö Jukka Muhosen Hämeen ELY-keskuksesta. Rahoitusjaoston asiantuntijoiksi ministeriö nimesi neuvotteleva virkamies Risto Lampisen (1.8.2009 alkaen ylitarkastaja Juha Mäkätie) maa- ja metsätalousministeriöstä ja erikoistutkija Raimo Parmanteen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta. Rahoitusjaoston sihteereiksi määrättiin ylitarkastaja Outi Helanderin (18.3.2010 saakka) ja ylitarkastaja Timo-Ville Niemisen maa- ja metsätalousministeriöstä (18.3.2010 alkaen) sekä kalastusbiologi Mari Nykäsen Keski-Suomen ELY-keskuksesta.

Valvontajaoston puheenjohtajiksi ministeriö nimesi hallitusneuvos Tanja Viljasen (7.5.2010 saakka), hallitusneuvos Heidi Alirannan (7.5.2010–30.4.2011) ja hallitusneuvos Susanna Paakkolan (4.5.2011 alkaen) maa ja metsätalousministeriöstä. Valvontajaoston jäseniksi ministeriö nimesi neuvotteleva virkamies Ali Lindahlin (4.5.2011 saakka), neuvotteleva virkamies Jarmo Vilhusen (4.5.2011 alkaen) ja ylitarkastaja Maija Melan maa- ja metsätalousministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Lena Anderssonin (26.10.2009 saakka) ja lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusasénin oikeusministeriöstä (26.10.2009 alkaen), hallitusneuvos Satu Sundbergin (31.12.2010 saakka) ja ympäristöneuvos Pekka Tuunasen (1.1.2011 alkaen) ympäristöministeriöstä, komentajakapteeni Marko Tuomisen sisäasiainministeriöstä, isännöitsijä Sisko Siiankosken Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestöstä, kalastusmestari Paavo Suomisen Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta, järjestöpäälikkö Risto Vesan Kalatalouden Keskusliitosta ja erätarkastaja Pertti Kurtin Metsähallituksesta. Valvontajaoston sihteereiksi ministeriö määräsi kalatalousylitarkastaja Jouni Tammen ja neuvotteleva virkamies Harri Kukan (26.10.2009 saakka) sekä kalatalousylitarkastaja Heikki Lehtisen (26.10.2009–15.9.2011) maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmää avustaneet jaostot ovat niille kuuluvien asiaryhmien osalta valmistelleet esityksensä työryhmälle.

Saatuun työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä maa- ja metsätalousministeriölle.

Helsingissä 27 päivänä tammikuuta 2012.


Pentti Lähteenoja


Markku Aro


Kim Jorjas


Eija Kirjavainen


Timo Kotkasaari


Ilpo Kuronen


Heikki Korpelainen


Gabriella Lindholm


Markku Myllylä


Ilkka Mäkelä


Susanna Paakkola


Katriina Partanen


Matti Sipponen


Markku Tornberg


Minna Uusimäki


Kirsti Vallinheimo


Orian Bondestam

Sisällysluettelo

1. Tiivistelmä.....	9
2. Johdanto.....	10
3. Valmistelutyö jaostoissa.....	11
4. Kalastusoikeusjaosto.....	12
4.1. Kalastusoikeudet.....	12
4.1.1. Kalastus yleisellä vesialueella.....	13
4.1.2. Lakiin yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) perustuvat oikeudet.....	13
4.1.3. Yleiskalastusoikeudet.....	13
4.1.4. Erytisperusteiset kalastusoikeudet.....	13
4.1.5. Ylä-Lapin kuntalaisten kalastusoikeus.....	14
4.1.6. Kolttien kalastusoikeus.....	14
4.1.7. Kalastusoikeuden hyödyntämisen edellyttämä kulkeminen.....	14
4.2. Kalastuslupajärjestelmä.....	15
4.2.1. Omistajan lupa.....	15
4.2.2. Kaupallisten kalastajien kalavaraille pääsy.....	15
4.3. Kalatalouden toimijat.....	16
4.4. Kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelma.....	17
4.4.1. Alueellisten käyttö- ja hoitosuunnitelmien ja säätelypäätösten laatimisprosessi.....	17
4.5. Kalavarojen hoito ja suojele.....	18
4.5.1. Kalastuksen säätely.....	18
4.5.2. Kalojen ja rapujen istuttaminen.....	19
4.5.3. Hoitokalastus.....	20
4.5.4. Tutkimus- ja emokalapyynti.....	20
4.6. Vaelluskalakokonaisuus.....	20
4.6.1. Vaelluskalojen määrittely sekä vaelluskalapitoisten vesistöjen määrittely.....	20
4.6.2. Kalan kulku.....	21
4.6.3. Vaelluskalojen kalastuksen sääntely.....	21
4.6.4. Istukkaiden merkintä.....	21
5. Rahoitusjaosto.....	21
5.1. Valtion rahoituksen tarve ja varainkäytön tavoitteet.....	22
5.2. Maksujen keräysprosessi.....	22
5.2.1. Keräysprosessin perustelut.....	23
5.3. Maksun käyttö.....	24
6. Elinkeinojaosto.....	28
6.1. Kaupallisen kalastajan määrittely.....	28
6.2. Tehokkaat pyydykset.....	29
6.3. Kalavaraille pääsy.....	30
7. Valvontajaosto.....	32
7.1. Kalastuksenvilvonta.....	32
7.1.1. Kalastuksenvilvontaa koskevien säännösten ja käytänteiden jatkokehittämistarpeita.....	32
7.1.1.1. Kalastuksenvilvojan valtuutus.....	32
7.1.1.2. Kalastuksenvilvojan valtuuttajan velvollisuudet vilvontatoiminnassa.....	33
7.1.1.3. Eräät muut kalastuksenvilvontaan ja rangaistussäännöksiin liittyvät huomiot.....	33
7.2. Rangaistussäännökset.....	34

7.2.1 Kalastuslakiin ja rikoslakiin sijoitettujen rangaistussäännösten tarkistaminen ...	34
7.2.1.1. Tehokkaiden pyydysten varaaminen ammattikalastajille	34
7.2.1.2. Saaliin myyntikielto	34
7.2.1.3. Kiintiön ylitysten rangaistavuus.....	34
7.2.1.4 Pyydysten hylkäämisen kieltö ja pyyntipaikan varaaminen.....	35
7.2.1.5 Pyyntimenetelmien kieltö	35
7.2.1.6 Uhanalaisen vaelluskalan pyyntikieltö	35
7.3. Törkeä kalastusrikos	36
7.4. Rikosoikeudelliset seuraamukset	37
7.4.1. Vankeus ja päiväsakko	37
7.4.2. Rikesakko	38
7.4.3. Menettämisseuraamukset.....	38
7.5. Hallinnolliset seuraamukset.....	40
7.5.1. Seuraamusmaksu.....	40
7.5.2. Kalastuskieltö ja kalastuksen keskeyttäminen	43
7.6. Seuraamusten täytäntöönpano	43
7.6.1. Rangaistusmääräysmenettely.....	43
7.6.2. Täytäntöönpanon tehostaminen	44
8. Työryhmän kannanotot	45
8.1. Kalastuslain tarkoitus ja valtuudet	45
8.2. Kalastusoikeudet	46
8.3. Kalastuslupajärjestelmä	47
8.4. Kaupallinen kalastus	48
8.5. Kalastuslain rahoitusjärjestelmä.....	49
8.6. Kalatalouden suunnittelujärjestelmä.....	51
8.7. Käyttö- ja hoitosuunnitelmien ja säätelypäätösten laatimisprosessi	52
8.8. Kalavarojen käyttö, hoito ja suojele	53
8.9. Vaelluskalakokonaisuus	55
8.10. Kalastuksen valvonta	56
9. Hankkeeseen liittyvät erillisselvitykset	57
10. Mietinnöstä annetut lausumat ja mielipiteet	59

1. Tiivistelmä

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmä ja sen kalastusoikeusjaosto, elinkeinojaosto, rahoitusjaosto ja valvontajaosto ovat toimineet vuosina 2009 - 2011. Kalastuslakityöryhmä antaa valmistelujaostojensa raporttien perusteella esityksensä ehdotusten ja kannanottojen muodossa.

Työryhmä ehdottaa, että uuden kalastuslain tarkoituksena tulisi olla *kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun luonnon monimuotoisuus.*

Työryhmä katsoo, että alueellisen kalatalouden ohjauksen ja järjestämisen tulee jatkossakin perustua kalatalousalueiden (nyk. kalastusalue) toimintaan. Kalatalousalueiden lukumäärää tulisi vähentää merkittävästi siten, että alueista tulisi suurempia ja ammattimaisesti hoidettuja yksiköitä. Kalatalousalueessa olisi jatkossakin vesialueiden omistajien, neuvonnan ja kalastajien edustajia ja sen keskeisenä tehtävänä olisi laatia alueelleen käyttö- ja hoitosuunnitelma ja huolehtia suunnitelman täytäntöönpanosta. Työryhmä ehdottaa, että käyttö- ja hoitosuunnitelman merkitystä, sitovuutta ja toteutumisen seuranta lisättäisiin. Käyttö- ja hoitosuunnitelmat muodostaisivat aluetason perustan kalastuksen järjestämiselle ja kalavarojen hoidolle. Kalatalousviranomaisen (ELY-keskus) hyväksyisi käyttö- ja hoitosuunnitelmat kalastuslaissa asetettujen edellytysten perusteella. Alueellisten kalastuksen säätelypäätösten tekeminen siirtyisi kalatalousviranomaisen vastuulle. Lisäksi erityisestä tarpeesta laadittaisiin erillisiä kalakantakohtaisia suunnitelmia laajemmille alueille.

Työryhmä ei ehdota kalatalouteen uusia organisaatioita, mutta näkee tarpeelliseksi selvittää onko ELY-keskusten yhteyteen syytä perustaa kalatalouden neuvottelukuntia. Neuvottelukunnat muodostuisivat kalatalouden eri osapuolten, luonnonsuojelujärjestöjen, tutkimuksen sekä ympäristö- ja kalataloushallinnon edustajista. Neuvottelukunnat toimisivat kalatalouden alueellisina keskustelufoorumina ja ne keskittyisivät kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien arviointiin, yhteensovittamiseen ja seurantaan. Neuvottelukuntien perustaminen ei edellyttäisi uusia hallintorakenteita eikä aiheuttaisi mainittavia kustannuksia.

Työryhmä katsoo, että kalastusoikeuksia ei ole tarpeen merkittäväällä tavalla muuttaa, mutta joiltain osin on tunnistettu kehittämistarpeita. Maksuttomat (onginta ja pilkintä) ja maksulliset yleiskalastusoikeudet pääosin säilytettäisiin. Asiakasystävällisyyden parantamiseksi työryhmä ehdottaa, että kalastuksenhoitomaksu ja viehemaksu yhdistettäisiin valtakunnalliseksi maksuksi (kalastuskortti), joka oikeuttaisi kalastamiseen yhdellä vieheellä ja vavalla koko maassa (paitsi kieltoalueilla). Kalastuskortilla kestävä kalastuksen ja kalakantojen hoidon järjestämiseen kerättävien varojen kokonaistarve olisi noin 12,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tällä rahoitustarpeella kalastuskortin hinta olisi 35 euroa kalenterivuodessa, 10 euroa viikossa ja 5 euroa vuorokaudessa ja maksuvelvollisuus koskisi kaikkia 18 vuotta täyttäneitä kalastajia. Kalastuskorttivaroja arvioidaan näin kertyvän 12,5–13 milj. euroa vuodessa.

Työryhmä katsoo, että oikeus pyydetyn kalan ensikäden myyntiin tulisi rajata kaupallisille kalastajille (nyk. ammattikalastajat) ja että tämän kalastajaryhmän mahdollisuuksia maksua vastaan saada kalastuslupia on tarpeen parantaa. Tämä tehtäisiin mm.

määrittelemällä käyttö- ja hoitosuunnitelmissa kaupalliseen kalastukseen erityisen hyvin soveltuvat alueet. Kaupallisen kalastajan tulisi tällaisille alueille saada kalastusoikeuden haltijalta, kalatalousalueelta tai viime kädessä ELY-keskukselta kalastuslupa. Vain kaupallisilla kalastajilla olisi oikeus käyttää troolia, isorysää tai isoa nuottaa. Kaikilla kaupallisilla kalastajilla olisi saaliin raportointivelvollisuus. Yleisillä vesialueilla meressä saisivat kaikki ETA-maiden kansalaiset harjoittaa vapaa-ajankalastusta. Kaupallisen kalastuksen osalta kalastusoikeudet määräytyvät jatkossakin EU:n yhteisen kalastuspolitiikan säännösten perusteella. Kalastuksen järjestämisestä yleisellä vesialueella järvessä päättäisi ELY-keskus kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti.

Kalastuksen säätelyn osalta työryhmä katsoo, että kalastuslakiin sisällytettävien säännösten lisäksi lakiin on tarpeen sisällyttää perustuslain mukaiset valtuudet asetusten antamiseksi. Asetuksenantovaltuuksien tulisi sisältää kaikki kestävän kalastuksen järjestämiseen tarvittavat ohjauvälineet ml. kalastuksen alueellinen ja ajallinen sekä pyydystekninen säätely, kalan ominaisuuksia koskeva säätely, kalan kulun varmistaminen, kalastajakohtaiset saaliskiintiöt, kielletyt pyyntimenetelmät, vaelluskalojen kalastuksen säätely ja istutettavien kalojen merkintä.

Työryhmä ehdottaa lukuisia kalastuslain noudattamista tehostavia toimenpiteitä ja seuraamuksia. Valvontajaosto antoi työryhmätyön osana 29.9.2009 esityksensä mm. kalastusvalvoja koskevien säännösten uudistamiseksi. Esitys on johtanut kalastuslain muutokseen (270/2011), joka tulee pääosin voimaan 1.4.2012.

Jatkotyössä selvitetään ja arvioidaan ehdotusten taloudelliset ja muut vaikutukset. Ehdotukset toteutetaan valtioneuvoston kehysten ja talousarvioiden puitteissa.

2. Johdanto

Kalastus koskee lähes kaikkia suomalaisia, joko kalastusharrastuksen tai -ammattin kautta tai elintarvikkeena käytettävän kotimaisen kalan muodossa. Kalastuslaki ja sen nojalla annettavat säännökset koskettavat siten suurinta osaa suomalaisia.

Kalastuslaki (286/1982) annettiin 1980-luvun alussa. Kalastuslakia on tänä aikana muutettu 35 kertaa. Kalastuslain uudistaminen on lukuisista muutoksista huolimatta välttämätöntä, jotta laki voitaisiin kokonaisuudessaan ajanmukaistaa uuden perustuslain ja Suomen Euroopan unionin jäsenyyden asettamien velvoitteiden mukaiseksi.

Suomen kansainvälinen asema ja suomalainen yhteiskunta ovat kuluneen kolmenkymmenen vuoden aikana muuttuneet merkittävästi. Euroopan unionin jäsenyyden seurauksena Suomessa sovelletaan ja toimeenpannaan unionin lainsäädäntöä. Kalastuksen osalta olennaisia unionin säädöksiä on erityisesti yhteisen kalastuspolitiikan alla sekä kalastukseen tai kalavarojen hoitoon vaikuttavia säännöksiä luontodirektiivissä, meristrategiadirektiivissä ja vesipuitedirektiivissä.

Myös suomalainen yhteiskunta on merkittävästi muuttunut 1980-luvusta. Kaupungistumisen trendi on jatkunut, liikkuvuus on lisääntynyt ja tietoyhteiskunta on tuonut kokonaan uusia ulottuvuuksia kalastuksen harrastukseen ja hallintoon.

Myös vesiekosysteemit ja niiden kalakannat sekä kalastuksen rakenne ja kalastustavat ovat jatkuvassa muutoksessa. Kalastuslainsäädännön tulee mahdollistaa kalatalouden ohjaus muuttuneessa tilanteessa siten, että kalastus on kestävä, kalojen luontainen elinkierto turvataan ja että kalakannat säilyvät monimuotoisina ja tuottoisina tuleville sukupolville.

Matti Vanhasen II-hallituksen ohjelman mukaisesti käynnistettiin kalastuslain kokonaisuudistus. Vuoden 2010 alussa valmistui työryhmän välimietintö (mmm 2010:1), jossa analysoitiin nykytilannetta ja esitettiin alustavia uudistusvaihtoehtoja.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan mm., että "Kalastuslain uudistuksen yhteydessä turvataan luonnon monimuotoisuuden säilyminen, virkistyskalastuksen mahdollisuudet nykytasolla sekä ammattikalastuksen toimintaedellytykset." Lisäksi ohjelmassa todetaan, että "Maksuttomia ja maksullisia yleiskalastusoikeuksia kehitetään ja laajennetaan kestäväällä tavalla vapaa-ajan kalastusta laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena. Kalastusoppaiden toiminta on turvattava pikaisella kalastuslain muutoksella kalastusmatkailun kehittämisen mahdollistamiseksi ottaen huomioon myös vesialueen omistajien aseman. Kalastuslupajärjestelmää yksinkertaistetaan."

Työryhmän ja sen jaostojen työ ei koske Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) tarkoitettua Ahvenanmaan maakunnan aluetta ja siihen liittyviä aluevesiä. Itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kalastusta, kalastusalueiden rekisteröintiä ja kalastuselinkeinon ohjaamista. Ahvenanmaalla on voimassa maakunnan kalastuslaki (Landskapslagen om fiske i landskapet Åland 39/1956).

3. Valmistelutyö jaostoissa

Kalastuslain kokonaisuudistus käynnistettiin asettamalla työryhmä ja sen avustamiseksi neljä jaostoa (kalastusoikeusjaosto, elinkeinojaosto, rahoitusjaosto ja valvontajaosto). Jaostot ovat tehneet merkittävän osan valmistelutyöstä. Työryhmän mietinnön rakenne perustuu siten jaostojen tekemiin raportteihin.

Kalastusoikeusjaoston tehtävänä oli laatia ehdotus kalastusoikeutta, kalavesien hoitoa, kalastuksen säätelyä ja Tenojoen sivuvesistösäädöksiä koskevien säännösten uudistamiseksi. Oikeusjaostossa on käsitelty lain rakennetta, tavoitteita, kalastusoikeuksia, kalastuslaissa säädettäviä tehtäviä ja niiden kategorisointia, kalatalouden vaihtoehtoisia organisaatiomalleja ja suunnittelujärjestelmää, pyydysyksiköintiin perustuvan säätelyjärjestelmän ongelmia, vesialueiden suurempien omistajayksiköiden muodostamista sekä kalastuslaissa tarvittavia määritelmiä.

Elinkeinojaoston tehtävänä oli laatia ehdotus kalatalouden elinkeinoihin (ammattikalastus, vesiviljely, kalanjalostus, kalatuotteiden kauppa, kalastusmatkailu) liittyviksi säännöksiksi kalastuslakiin. Jaostossa on käsitelty ammattikalastukseen liittyviä tunnuslukuja ja selvitetty nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä ongelmakohtia ammattikalastuksen ja kalastusmatkailun näkökulmasta. Jaostossa on keskusteltu ammattikalastajamääritelmän uudistamisesta, saaliskiintiöjärjestelmän uudistusvaihtoehdoista ja eri vaihtoehdoista parantaa ammattikalastajien ja kalastusoppaiden yksityisvesille pääsyä elinkeinon harjoittamistarkoituksessa. Elinkeinojaoston tekemän arvioinnin mukaan kalastuslaissa ei

olisi tarpeen säätää vesiviljelyyn, kalanjalostukseen ja -kauppaan liittyvistä asioista, sillä näitä koskevat säätelytarpeet kuuluvat pääosin muihin lainsäädäntökokonaisuuksiin.

Rahoitusjaoston tehtävänä oli laatia esitys kalatalouden maksujärjestelmien ja kalatalouden edistämisen kehittämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Lisäksi jaosto selvitti nykyisen maksujärjestelmän toimivuutta ja siinä esiintyneitä ongelmia, kuten maksuvelvollisten alhaista maksuhalukkuutta. Jaostossa etsittiin hahmotellun rahoituksen perustehtävän perusteella vaihtoehtoisia malleja kalatalouden rahoituksen järjestämiseen ja se tutustui vertailun vuoksi valtion muista maksujärjestelmistä metsänhoitomaksuun, riistanhoitomaksuun ja elinkeinokalatalouden valtiontukijärjestelmään.

Valvontajaoston tehtävänä oli valmistella ehdotukset nykyisen kalastuslain kalastuksen valvontaa sekä rangaistussäännösten uudistamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Lisäksi jaoston tuli laatia ehdotus uuden kalastuslain valvonta- ja rangaistussäännöksiksi ottamalla huomioon EU:n kalastuksen valvontasäädökset. Jaoston toimeksianto oli siten kaksivaiheinen. Valvontajaosto jätti väliraportin muodossa (MMM 2009:11) ja ensivaiheen toimeksiantonsa mukaisesti 29. syyskuuta 2009 ehdotuksensa hallituksen esitykseksi laiksi kalastuslain muuttamisesta. Esitykseen tehtiin lukuisia tarkistuksia erityisesti oikeusministeriön lausunnossa esiin tuotujen seikkojen johdosta. Lausuntojen edellyttämät muutokset valmisteltiin etupäässä virkatyönä ja niitä käsiteltiin myös valvontajaoston kokouksissa. Lakiesitys hyväksyttiin 25 päivänä maaliskuuta 2011. Laki kalastuslain muuttamisesta (270/2011) tulee voimaan 1.4.2012 (108 §:n 1 momentin 3 kohta jo 1.4.2011).

4. Kalastusoikeusjaosto

Kalastusoikeusjaosto on pitänyt työnsä pääperiaatteena sitä, että jaoston työn kaikissa vaiheissa on johdonmukaisesti pyrittävä toteuttamaan lainuudistuksen lähtökohdaksi suunniteltua lain yleistä tarkoitusta. Lain tarkoituksiksi oikeusjaosto on määritellyt parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun luonnon monimuotoisuus. Näiden periaatteiden toteuttamiseksi oikeusjaosto on keskeisimmässä käsittelemisään asiakokonaisuuksissa päätenyt esittämään uuden kalastuslain säännöksiä valmisteltavaksi tässä loppuraportissa esitettyjen jaoston keskeisten linjausten pohjalta.

4.1. Kalastusoikeudet

Kalastusoikeusjärjestelmän lähtökohtana myös valmisteilla olevassa kalastuslaissa on vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus. Oikeusjaoston näkemyksen mukaan omistajan kalastusoikeus säilyisi tulevassa laissa pääpiirteissään ennallaan. Oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluisi vesialueen omistajalle sen mukaisena, kuin siitä tarkemmin kalastuslaissa säädetään. Yhteisen vesialueen osakkaalla olisi oikeus kalastaa yhteisellä vesialueella siten, kuin yhteisen vesialueen osakaskunta päättää.

4.1.1. Kalastus yleisellä vesialueella

Meri: Yleisellä vesialueella meressä sekä Suomen talousvyöhykkeellä olisi jokaisella ETA-valtion kansalaisella oikeus harjoittaa muuta kuin kaupallista kalastusta. Kaupallisen kalastuksen osalta oikeudet määräytyvät EU:n yhteisen kalastuspolitiikan säännösten perusteella.

Sisävedet: Oikeus kalastaa säilyisi pääosin ennallaan. Kalastuksen järjestämisestä yleisellä vesialueella järvessä päättäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Maksuttomat ja maksulliset yleiskalastusoikeudet olisivat kuitenkin voimassa sisävesien yleisellä vesialueella niitä koskevien yleisten säännösten mukaisesti.

4.1.2. Lakiin yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) perustuvat oikeudet

Laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) on säädetty voimaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Nykyisen perustuslain (731/1999) voimaantultua on omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate, jonka mukaisesti mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotuksiin tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin poikkeuslakina. Oikeusjaosto esittääkin, että laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) kumottaisiin.

4.1.3. Yleiskalastusoikeudet

Kalastusoikeuden haltijan luvasta riippumattomien yleiskalastusoikeuksien osalta oikeusjaosto toteaa, että kalastuslain rahoitusjaosto on esittänyt niin sanottua yhden kortin mallia. Esitetty malli perustuu siihen oikeusjaoston näkemyksenä olevaan lähtökohtaan, että onkiminen ja pilkkiminen säilyisivät maksuttomina yleiskalastusoikeuksina ja niiden määritelmät säilyisivät pääpiirteissään ennallaan. Nykyisen kaltaista viehekalastusta saisi harjoittaa yhtä maksua (esim. kalastonhoitomaksu) vastaan koko maan alueella lukuun ottamatta lohi-, taimen-, siika- tai harjuspitoisten jokien koski- ja virtapaikkoja. Kalastonhoitomaksun olisivat velvollisia suorittamaan kaikki 18 vuotta täyttäneet kalastajat, jotka harjoittavat muuta kalastusta kuin onkimista tai pilkkimistä.

4.1.4. Erityisperusteiset kalastusoikeudet

Sellaisen kalastusoikeuden haltijalla, joka käsittää erityisen etuuden kalastaa toisen omistamalla vesialueella, on lähtökohtaisesti oikeus etuuden mukaisella tavalla kalastaa ja määrätä kalastuksesta. Erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijoiden ja vesialueen omistajien välistä suhdetta koskevan kysymyksen järjestämiseksi oikeusjaosto on 24.3.2011 päivätyllä kirjeellä pyytänyt Maanmittauslaitokselta esitystä erityisperusteisia kalastusoikeuksia koskeväksi sääntelyksi. Maanmittauslaitos on toimittanut esityksen erityisten kalastusetuuksien järjestämisestä maa- ja metsätalousministeriölle 12.9.2011. Koska erityisperusteisia kalastusoikeuksia koskeva kysymys on erityisen oleellinen Metsähallituksen hallinnoimien valtion vesialueiden osalta, esitys on ollut Metsähallituksen kommentoitavana, jonka jälkeen se on jaettu oikeusjaoston jäsenille jaoston kokouksessa 22.11.2011. Oikeusjaosto esittää, että erityisperusteisia kalastusoikeuksia koskeva sääntely valmisteltaisiin huomioiden mahdollisuuksien mukaan Maanmittauslaitoksen valmistelemat säännösehdotukset.

Maanmittauslaitoksen esityksen mukaan kalastuslakiin tulisi säännökset erityisten kalastusetuuksien yhteensovittamisesta keskenään ja suhteessa muihin kalastusoikeuksiin. Yhteiseen vesialueeseen kohdistuvalla erityisellä kalastusetuusalueella erityisen kalastusetuuden osakaskiinteistöillä olisi verolukunsa (manttaalinsa) mukainen osuus kalastusoikeudesta. Valtion vesialueeseen sisältyvällä erityisellä kalastusetuusalueella erityisen kalastusetuuden osakaskiinteistöillä olisi lähtökohtaisesti puolet kalastusoikeudesta. Erityisellä kalastuspaikalla erityisen kalastusetuuden mukainen kalastusoikeus kuuluisi lähtökohtaisesti yksinomaan erityisen kalastusetuuden osakaskiinteistöille. Vesialueen omistaja voisi harjoittaa kalastuspaikalla muunlaista kalastusta, jollei se häiritse erityisen kalastusetuuden käyttämistä. Erityisen kalastusetuuden haltijat osallistuisivat kalastuksen hoitoon ja järjestämiseen vastaavalla osuudella.

4.1.5. Ylä-Lapin kuntalaisten kalastusoikeus

Nykyisen kalastuslain 12 §:n mukaista ammattikalastuksen, kotitarvekalastuksen tai luontaiselinkeinojen harjoittajan oikeutta saada lupa harjoittaa kalastusta kolmen pohjoisimman kunnan alueella on oikeusjaostossa pidetty merkittävänä oikeutena, jolla on yhtymäkohtia vanhoihin lapinkylien oikeuksiin. Toisaalta säännöksen mukaisen kalastusoikeuden on todettu koskevan kolmea pohjoisinta kuntaa, joiden rajat eivät ole yhteneväisiä entisten lapinkylien vastaavien kanssa, eikä oikeutta nykymuodossaan siten ole mahdollista sellaisenaan johtaa lapinkylien oikeuksista. Säännöksellä tiettyjen kuntien asukkaille valtion vesialueelle perustettu oikeus on lisäksi yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen, sillä se käytännössä asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan asuinkunnan perusteella. Oikeuden täydellistä poistamista ei ole oikeusjaostossa pidetty tarpeellisena. Oikeusjaosto esittää kuitenkin, että säännöstä muutettaisiin siten, että sen mukainen oikeus säilytetään, mutta se rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan kalastukseen oikeutetun omaa kotikuntaa.

4.1.6. Kolttien kalastusoikeus

Kolttala-alueella asuvien kolttien kolttalain (253/1995) 9 §:ssä säädetty oikeus kalastaa säilytettäisiin ennallaan. Kalastuslakiin tulisi järjestelmän selvyuden vuoksi kuitenkin lisätä viittaus kolttalakiin, jossa säännellään kolttien oikeudesta kalastaa.

4.1.7. Kalastusoikeuden hyödyntämisen edellyttämä kulkeminen

Muun muassa erityiseen oikeuteen perustuvien kalastusoikeuksien hyödyntäminen edellyttää usein mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuden haltijalle kuulumatonta maa-aluetta kalastuspaikalle siirryttäessä tai muutoin. Kulkuoikeuksien perustamisessa tulisi lähtökohtaisesti noudattaa kiinteistönmuodostamislain (554/1995), yksityistielain (358/1962) sekä maastoliikennelain (1710/1995) sääntelyä. Näissä laeissa sääntelemättömiä tilanteita varten tulisi kalastuslakiin laatia nykyisen 22 §:n kaltainen säännös maa-alueen hyödyntämisestä kalastuksen mahdollistamiseksi. Nykyisen kalastuslain 22 §:n nojalla perustetut oikeudet maa-alueiden hyödyntämiseen säilytettäisiin ennallaan.

4.2. Kalastuslupajärjestelmä

Lupaan perustuva kalastus tapahtuu käytännössä kalastusoikeuden haltijan myöntämällä luvalla. Muu kuin yleiskalastusoikeuksiin perustuva kalastus on siten sidoksissa vesialueiden omistukseen ja siihen perustuvaan kalastusoikeuteen. Kalastuslain oikeusjaostossa ei ole päädytty esittämään vesialueiden omistukseen perustuvan kalastusoikeusjärjestelmän oleellista muuttamista. Lainmuutoksella ei tässä mielessä ole siten mahdollista oikeusjaoston tavoitteen mukaisesti merkittävästi yksinkertaistaa vesialueiden omistuksen pirstoutumisesta johtuvaa hankaluutta selvittää kussakin tapauksessa oikea kalastusluvan myöntäjä.

4.2.1. Omistajan lupa

Lupajärjestelmän kehittäminen vesialueen omistajalta hankittavan luvan osalta on lainvalmistelussa painottunut sellaisten järjestelmien luomiseen, joilla vesialueen omistajille luotaisiin kannustimia perustaa mahdollisimman laajoja yhteisiä lupa-alueita, jotka tarjoaisivat mahdollisuuden yhdellä luvalla kalastaa esimerkiksi usean osakaskunnan vesialueella. Tässä tarkoituksessa kalastuslakiin esitetään lisättäväksi säännökset osakaskuntien mahdollisuudesta tehdä sopimuksia kalastuksen järjestämisestä yhteisesti yhteisalueain menettelymuotoja yksinkertaisemmassa järjestyksessä.

4.2.2. Kaupallisten kalastajien kalavaraille pääsy

Käyttö- ja hoitosuunnitelmien tulisi sisältää kattava määrittely kaupalliseen kalastukseen erityisesti soveltuvista alueista ja suunnitelma siitä, miten kalatalousalue tulee toimimaan edesauttaakseen lupien myöntämistä kaupallisille kalastajille (esim. sopimusohjat, tiedottaminen jne.). "Kaupalliseen kalastukseen soveltuvia alueita koskevien lupien myöntämisen edistäminen" säädettäisiin lain tasolla kalatalousalueen tehtäväksi. Kalatalousalueen tulisi pyrkiä muodostamaan yhtenäisiä kaupallisen kalastuksen lupa-alueita neuvottelemalla osakaskuntien kanssa siitä, että alueelle siirrettäisiin vapaaehtoisesti toimivalta kaupallisen kalastuksen lupien myöntämiseen. Kalastuslaissa luotaisiin kannustinjärjestelmiä, joilla vesialueen omistajat motivoidaan riittävän laajoja alueita koskevien lupien myöntämiseen kaupallisten kalastajien kanssa sekä vuokrasopimukseteko-/luvanmyöntämisvaltuuksien siirtämiseen kalatalousalueelle. Toisin sanoen kalatalousalue voisi saada lisävaroja käyttö- ja hoitosuunnitelman toteuttamiseen, jos osakaskunnat ovat siirtäneet tehtäviä kalatalousalueelle.

Kalavarojen kestävän hyödyntämisen tärkeän yhteiskunnallisen intressin turvaamiseksi kaupallinen kalastaja voisi edellä esitettyjen mallien lisäksi hakea kalastuslupaa ELY-keskukselta, jos kaupallinen kalastaja ja kalastusoikeuden haltija tai kalatalousalue (jos kalatalousalue on siihen valtuutettu) eivät ole päässeet sopimukseen kaupallisen kalastuksen harjoittamisesta. ELY-keskus voisi valituskelpoisella päätöksellä myöntää määräaikaisten lupien kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen vesialueelle, jonka katsotaan olevan vajaahyödynnetty. ELY-keskuksen lupa voisi koskea vain sellaisia vesialueita, joiden on käyttö- ja hoitosuunnitelmissa todettu soveltuvan erityisen hyvin kaupallisen kalastuksen tarpeisiin, ja joiden kalakantojen tila kestää niiden kaupallisen hyödyntämisen. ELY-keskuksen tulisi myös varmistaa, että kalastuksesta ei aiheudu merkittävää haittaa rannan omistajille tai haltijoille tai alueen muulle käytölle. Jos luvanhakijoita on enemmän kuin alueelle kestävän kalastuksen edellytykset huomioiden voidaan lupia myöntää, voi ELY-keskus asettaa paikalliset luvanhakijat luvansaannissa etusijalle. Myönnettävä lupa

sisältäisi määräykset mm. pyydyksistä, kalastusajoista ja saaliiden ilmoittamisesta sekä määräyksen luvan peruuttamisesta, jos lupaehtoja tai kalastuslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä olennaisesti tai toistuvasti rikottaisiin. Kaupallinen kalastaja olisi velvollinen suorittamaan korvausta kalastusoikeuden haltijalle kalastusoikeuden käytöstä ELY-keskuksen päätöksessä yksilöityjen periaatteiden mukaisesti. Korvauksen suuruus määräytyisi kalastusoikeuden markkinahinnan perusteella ja lupamaksu tulisi lyhentämättä tilittää vesialueen omistajalle korvauksena vesialueen käytöstä. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi tilityksessä tulisi hyödyntää muiden omistajille maksettavien korvausten (esim. viehekalastus) tilittämiseen luotuja mekanismeja mahdollisimman laajasti.

4.3. Kalatalouden toimijat

- Valtion kalataloushallintoa hoitaa maa- ja metsätalousministeriö ja kalatalouden aluehallintoviranomaisina toimivat ne elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, joille kalatalousasiat kuuluvat. Yleiset vesialueet ovat kalastusta koskevien asioiden osalta maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosaston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnassa ja hoidossa.
- Metsähallitus hallinnoi kalastusta valtion vesialueella yleisvesiä lukuun ottamatta. Kolmen pohjoisen kunnan alueella kalastuksen sääntelyssä ja kalavarojen hoidossa on erityisesti huomioitava tarve laajaan osallistamiseen.
- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen roolia tiedontuottajana kalakantojen käytön ja hoidon perustaksi vahvistetaan kalastuslaissa. Resurssien tehokkaan hyödyntämisen kannalta tutkimuslaitoksen osallistuminen suunnitteluun on toteutettava kalatalousaluetta suuremmissa alueellisissa yksiköissä. Muun muassa tutkimuksen roolin vahvistamiseksi *jatkotyössä tuleekin selvittää mahdollisuus perustaa* kalastuslailla erityinen kalatalouden neuvottelukunta, jossa tutkimuslaitoksen rooli olisi keskeinen. Neuvottelukunta toimisi ELY-keskuksen yhteydessä, ja sen roolin on suunniteltu olevan neuvoa-antava. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea ELY-keskuksen viranomaistoimintaa arvioimalla alueella toteutettavia kalataloudellisia suunnittelu- ja ohjaustoimenpiteitä. Tällaisia tukevia toimia olisivat mm. tulevien kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien laadullinen arviointi sekä mahdollisesti ELY-keskuksen hallintopäätöksiä toteutettavien alueellisten kalastuksen ohjaus- ja säätelypäätösten arviointi.
- Kalastusalue toimisi edelleen vesialueiden omistussuhteista ja hallinnollisesta jaosta riippumattomana yhteistoiminta-elimenä ja olisi oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä julkisoikeudellinen yhdistys. Kalastusalueen nimi uuden kalastuslain järjestelmässä muutettaisiin kalatalousalueeksi. Kalatalousalueiden määrää pyrittäisiin vähentämään nykyisestä n. 225:stä alle sataan (esimerkiksi yhdistymisavustusten avulla). Kalatalousalueen jäseniksi osakaskuntien, vesialueen omistajien, ammattikalastajien järjestöjen sekä virkistyskalastajien eduista huolehtivien järjestöjen ohella säädettäisiin erityisperusteisten kalastusetuuksien haltijat, jotka kalastusoikeuteen liittyen ovat usein rinnastettavissa vesialueen omistajaan. Kalatalousalueen keskeisenä tehtävänä olisi alueellisen käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen ja toteuttamisen seuraaminen. Kalastuslain säännöksillä vahvistettaisiin tutkimuksen sekä ympäristöhallinnon ja -järjestöjen osallistumista käyttö- ja hoitosuunnitelmien laadintaan ja seurantaan mm. vesien- ja kalastonhoitotyön

yhteensovittamiseksi. Nykyisen kalastuslain mukaisia valtuuksia säädellä kalastusta ei kalatalousalueelle voimassa olevan perustuslain mukaan enää voida antaa. Alueellisen kalastuksensääntelyyn liittyen oleellisiksi tulisivatkin kalatalousalueen esittämät sääntelyehdotukset, jotka se käyttö- ja hoitosuunnitelman yhteydessä laatisi ja esittäisi voimaansaattettaviksi valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksina tai hallintopäätöksinä.

- Vesialueen omistukseen lähtökohtaisesti perustuvan kalastusoikeuden keskeisimpinä hallinnointiyksiköinä säilyisivät vesialueen osakaskunnat, joiden toimintaa sääntelee yhteisaluelaki. Kalastusoikeuden haltijoita olisivat lisäksi jaettujen yksityisten vesialueiden omistajat.

4.4. Kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelma

Oikeusjaostossa esitettyjen näkemysten perusteella kalavarojen alueellisista käyttö- ja hoitosuunnitelmista pyritään uuden kalastuslain järjestelmässä tekemään nykyistä parempaan taustatietoon perustuvia sekä sisällöltään laadukkaampia ja käytännössä nykyistä vaikuttavampia. Käyttö- ja hoitosuunnitelmille on jaostossa toivottu myös saatavan nykyistä suurempi suora oikeudellinen velvoittavuus. Suoran oikeudellisen velvoittavuuden suhteen ongelmalliseksi nousee kuitenkin suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden vaatima sääntelytaso, joka tietyissä tapauksissa tulisi olemaan ylempi kuin hallintopäätös, jollaisena käyttö- ja hoitosuunnitelma vahvistettaisiin. Oikeudellisen sitovuuden aikaansaamiseksi käyttö- ja hoitosuunnitelmassa esitetyt ja sen toteuttamisen edellyttämät sääntelytoimet tuleekin toteuttaa erillisinä itse käyttö- ja hoitosuunnitelmasta, ja vahvistaa kunkin toimenpiteen osalta niiden vaatimalla sääntelytasolla.

Kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käyttö- ja hoitosuunnitelmien laadintaa ja laadintaan osallistuvia tahoja koskevassa sääntelyssä otetaan erityisesti huomioon muun muassa tutkimuksen rooli keskeisenä tiedontuottajana suunnitelmien taustalla. Käytännössä tämä tapahtuisi säätämällä tutkimuslaitokselle keskeinen rooli lausunnonantajana (mahdollisen neuvottelukunnan kautta tai muutoin) suunnitelmia hyväksyttäessä sekä kalatalousalueille velvollisuus huomioida tutkimukseen perustuvat suositukset käyttö- ja hoitosuunnitelman laadinnassa.

4.4.1. Alueellisten käyttö- ja hoitosuunnitelmien ja sääntelypäätösten laatimisprosessi

1. MMM:n ohjauksessa laaditaan tarvittaessa valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat/strategiat, joiden hyväksymismenettelystä ja ohjausvaikutuksista säädettäisiin lain tasolla.

2. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi kalatalousalueille kirjalliset ohjeet käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisesta ja suunnittelun aloittamisesta. Ohjeistuksessa olisi huomioitava kalastuslaissa käyttö- ja hoitosuunnitelmille asetetut vähimmäisedellytykset, muusta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet sekä valtakunnalliset suunnitelmat ja strategiat. Lisäksi mahdollisesti perustettavan kalatalouden neuvottelukunnan suositukset hoitotoimenpiteistä tulisi sisällyttää ohjeistukseen. Ohjeistus sisältäisi yleisen, kaikkia ELY:n toimialueen kalatalousalueita koskevan osan, sekä tarvittaessa erityisen, kalatalousaluekohtaisia ohjeita käsittävän osan.

3. Kalatalousalue laatisi esityksen alueelliseksi käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi sekä mahdollisen ehdotuksensa tarvittavista alueellisista säätelytoimenpiteistä. Ensimmäiset käyttö- ja hoitosuunnitelmat olisi laadittava tietyn ajan (esim. 3v.) kuluessa kalastuslain voimaantulosta.

4. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tarkastaisi käyttö- ja hoitosuunnitelman, pyytäisi siitä lausunnon keskeisiltä sidosryhmiltä ja mahdolliselta neuvottelukunnalta sekä hyväksyisi sen. Hyväksymisen edellytyksenä olisi, että käyttö- ja hoitosuunnitelma täyttää sille kalastuslaissa asetetut edellytykset, ottaa huomioon valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat sekä on yhteensovitettavissa muiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien kanssa. Jos suunnitelma ei täytä edellä esitettyjä vaatimuksia, ELY voisi palauttaa sen alueelle jatkovalmisteluun.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioisi lisäksi sille käyttö- ja hoitosuunnitelmassa mahdollisesti ehdotetut alueelliset säätelytoimenpiteet, tekisi itse toimivaltaansa kuuluvat säätelypäätökset sekä esittäisi maa- ja metsätalousministeriölle alueelliset asetuksen (tai lain) tasoa edellyttävät säätelytoimenpiteet. Oikeusjaoston näkemyksen mukaan säätelytoimet tulisi vahvistaa kulloinkin alimmalla mahdollisella säädöstatasolla. Oikealla säädöstatasolla vahvistettuina suunnitelmassa esitetyt ja hyväksytyt säätelytoimenpiteet tulisivat *sitoviksi*.

- Käyttö- ja hoitosuunnitelma olisi voimassa esim. 6 vuotta kerrallaan. Kalatalousalueen olisi seurattava suunnitelman ja sen tavoitteiden toteuttamista. Seurantaan perustuen kalatalousalueen olisi arvioitava suunnitelman uudistamisen tarve ja tehtävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle esitys uudeksi suunnitelmaksi viimeistään kuusi kuukautta ennen voimassaolevan suunnitelman voimassaolon päättymistä.
- Kalavarojen alueellinen käyttö- ja hoitosuunnitelma ja sen tavoitteiden toteutuminen vaikuttaisivat uudessa järjestelmässä kalatalousalueen saamiin määrärahoihin. Kalatalousalueen saama valtionavustus olisi jatkossa suurimmaksi osaksi harkinnanvaraista avustusta, ja sitä saisi pääasiassa käyttö- ja hoitosuunnitelman laadintaan ja toteuttamiseen perustuviin tarkoituksiin. Suunnitelman toteuttamatta jättäminen johtaisi määrärahan epäämiseen.

4.5. Kalavarojen hoito ja suojele

Kalastusoikeusjaoston näkemyksen mukaan kalavarojen hoito ja suojele on laaja asiakokonaisuus, josta oikeusjaoston vastuualueelle kuuluvat kalastuksen säätelytoimenpiteet (muun muassa kalojen mittasääntely, rauhoitusajat, silmäkokosääntely, kalastusrajoitukset), istutukset, hoitokalastus ja tutkimuspyynti.

4.5.1. Kalastuksen säätely

Kalavarojen hoitoon ja suojeleeseen liittyvän sääntelyn lähtökohtana olisi, että lain tasolla määriteltäisiin mainittujen toimenpiteiden peruslinjaukset (kiellot ja rajoitukset). Asetuksilla voitaisiin antaa tarkempia ja yksityiskohtaisempia määräyksiä.

Kohdassa 4.4. esitetyn mukaisesti kalatalousalue ottaisi käyttö- ja hoitosuunnitelmassa kantaa kalavarojen hoito- ja suojelutarpeeseen ja toteutettavat säätelytoimenpiteet vahvistettaisiin oikealla säädöstopilla. Kalastusviranomaisella olisi kuitenkin perustellusta syystä mahdollisuus tehdä myös omia ratkaisuja kalastuksen säätelytoimenpiteistä.

Kalastuksen säätelytoimenpiteinä tulisivat käyttöön muun muassa kalojen pyyntimittasäätely, rauhoitusajat, silmäkokosäätely sekä määrälliset kalastusrajoitukset. Ala- tai ylimittaisen ja rauhoitetun kalan pyydystäminen olisi lain nojalla kiellettyä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia, rajoituksia täsmentäviä säännöksiä. Asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säädellä sallituista pyydystyypeistä sekä saaliin lajikohtaisista enimmäismääristä.

Lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteen V lajeja koskevat velvollisuudet ja varmistaa niiden toteutuminen myös luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuulumattomien kalalajien osalta. Jatkovalmistelussa olisikin syytä harkita erillisen uhanalaisen taloudellisesti hyödynnettävän kalalajin määritelmän luomista sekä mahdollisuutta hyödyntää tällaista määritelmää kalastuksen säätelyn perusteena laajemminkin. Uhanalaisten kalalajien ja -kantojen tietoinen kalastus olisi pääsääntöisesti kiellettyä. Peruskielto annettaisiin lailla ja asetuksella voitaisiin antaa tarkempia määräyksiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi lisäksi antaa tarkempia määräaikaista pyydys- tai kalastustaparajoituksia uhanalaisen kalalajin tai -kannan suojelemiseksi.

Oikeusjaostossa keskusteltiin myös siitä, pitäisikö uhanalaisille kaloille määritellä rahalliset arvot (vrt. metsästyslaki ja luonnonsuojelulaki) tai pitäisikö uhanalaisiin kaloihin kohdistuvan laittoman pyynnin sanktioita kiristää.

4.5.2. Kalojen ja rapujen istuttaminen

Oikeusjaoston työssä kalojen istuttamisen osalta on keskeisinä ongelmina nähty istutustoiminnan yleinen sääntelemättömyys ja jäsentymättömyys, sekä siitä seuraava istutusten heikko tosiasiallinen vaikuttavuus, jopa haitallisuus kalakantojen hoidon kannalta. Ratkaisuina näihin kysymyksiin istutustoiminta yleisesti esitetään sidottavaksi muun kalavarojen hoidon tavoin alueellisten käyttö- ja hoitosuunnitelmien tavoitteisiin. Istutustoiminnan säätelyssä on jaoston näkemyksen mukaan myös jatkossa otettava huomioon kansallinen vieraslajistrategia (työryhmämuistio mmm 2011:2) sen valmistuttua. Lisäksi kalojen istuttamista koskevaan säätelyyn esitetään tehtäväksi seuraavia täsmennyksiä ja muutoksia:

- Kalastuslakiin säädettäisiin yleinen kieltä luonnon monimuotoisuutta (myös kalakanta-näkökulma) heikentävistä istutuksista.
- Kala- ja rapuistutusten reunaehdot määriteltäisiin kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määritettyjen periaatteiden mukaisesti.
- Uuden lajin tai kannan istutukseen sekä kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määrittelemättömään istutukseen olisi saatava aina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupa. Lupaann voitaisiin liittää ehtoja.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi kieltää siirtoistutusten tekemisen sellaisesta vesistöstä tai kalankasvatustaloksesta, johon liittyy riski kala- tai raputautien leviämiseen luonnonvesiin.

- Istuttajan tai istuttajan valtuuttaman tahon tulisi tehdä istutuspöytäkirja tietyn ajan kuluessa istutuksesta Kaveri-järjestelmään.
- Istutustietojen julkisuudesta säädettäisiin laissa.
- Laittomista istutuksista säädettäisiin sanktio.

4.5.3. Hoitokalastus

- Hoitokalastustoiminnan suunnittelu ja toteutus liitettäisiin uudessa laissa osaksi käyttö- ja hoitosuunnitelmaa. Hoitokalastus olisi lähtökohtaisesti sallittua ainoastaan, jos se on mainittu suunnitelmassa.
- Käyttö- ja hoitosuunnitelman mukainen hoitokalastus tapahtuisi normaalisti kalastusoikeuden haltijan luvalla.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tärkeän vesien tai kalakantojen hoitoon liittyvän yleisen edun turvaamiseksi myöntää luvan muuhun kuin käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määritellyyn hoitokalastukseen sekä hoitokalastukseen ilman omistajan lupaa.

4.5.4. Tutkimus- ja emokalapyynti

- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi erityisestä syystä tai kalakantojen hoitoon liittyvän yleisen edun turvaamiseksi myöntää luvan muuhun kuin käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määritellyyn tutkimus- tai uhanalaisten hoidettavien kalakantojen emokalapyyntiin ilman omistajan lupaa.

4.6. Vaelluskalakokonaisuus

Vaelluskalojen kestävästä käytön ja hoidon varmistaminen, niiden luontainen elinkierto sekä kalojen kulun turvaaminen, jotka ovat kalastuslain yleisen tavoitteen toteutumisen kannalta keskeisiä kysymyksiä, edellyttävät monilta osin nykyistä tehokkaampia kalastuksen säätelytoimenpiteitä. Valtakunnallisilla hoitosuunnitelmilla, jokivesistöjen elinympäristökunnostuksilla, kalateillä ja vaelluskalakannan lisääntymis- ja syönnösalueella toteutettavilla kalastuksen säätelytoimenpiteillä tulisi edesauttaa riittävän kalamäärän pääsyä lisääntymisalueille. Keskeisiä säätelytoimenpiteitä ovat rauhoitusalueet ja -ajat, pyydystekninen säätely, sallittujen tai kiellettyjen pyyntimenetelmien määrittely, kalan kulkua koskevat määräykset ja edistävät toimet sekä saaliskiintiöt. Peruskysymyksenä vaelluskaloihin liittyen oikeusjaostossa käsiteltiin sitä, onko vaelluskalakysymys niin selkeästi muusta kalastuksensääntelystä erillinen kokonaisuus, että sitä varten on syytä laatia kalastuslakiin omaa erityissääntelyään. Tiettyihin vaeltaviin kalalajeihin ja niiden kantoihin todettiin jaostossa liittyvän niin suuria kalalajien säilymiseen sekä kalataloudellisiin näkökohtiin perustuvia intressejä, että omaa erityissääntelyä kalastuslaissa pidettiin tarpeellisena.

4.6.1. Vaelluskalojen määrittely sekä vaelluskalapitoisten vesistöjen määrittely

Lohen määritelmästä kalastuslaissa luovuttaisiin ja sen sijasta määriteltäisiin vaelluskalat lajiluettelona. Luettelon sisältö perustuisi tiettyjä kaloja koskeviin sääntelytarpeisiin, sen perusta ei olisi puhtaasti luonnontieteellinen luokittelu. Vaelluskalasääntelyn

kohderyhmäksi soveltuvat kalalajit eivät luonnontieteelliseltä kannalta ole yksiselitteisesti luokiteltavissa esimerkiksi "lohikala" tai "vaelluskala" -termien kautta. Ainakin lohi, ankerias ja nahkiainen sekä taimenen, nieriän ja siian vaeltavat kannat olisivat vaelluskaloja.

Vaelluskalapitoiset vesistöt määriteltäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vahvistamissa alueellisissa käyttö- ja hoitosuunnitelmissa, joiden laatimiseen vaikuttaisivat oleellisesti valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat.

4.6.2. Kalan kulku

Nykyisen kalastuslain 5. luvun (23 - 28 §:t) sekä kalastusasetuksen 10 §:n periaatteet kalan kulun turvaamisesta säilytetään uudessa laissa ja niiden tavoitteiden toteutumista tehostetaan ottamalla vaelluskalakysymys keskeiseksi käyttö- ja hoitosuunnitelman laadinnassa huomioon seikaksi. Kalastuslain säännöksiin tehdään tarpeelliset muutokset muun muassa nykyisen KL 24 §:n kala- ja valtavyölien määritelmien ja erityisesti niiden kalastukselle aiheuttamien oikeusvaikutusten osalta.

4.6.3. Vaelluskalojen kalastuksen sääntely

Vaelluskalojen kalastuksen rajoittamiseksi annettavien valtioneuvoston asetusten (esim. lohiasetus 190/2008) perustana olevat valtuussäännökset ajanmukaistetaan, ja varmistetaan, että uusi laki sisältää asianmukaiset valtuudet kalastuksen ajallisten, alueellisten sekä pyydysten lukumääriä ja ominaisuuksia koskevien rajoitusten voimaansaattamiseksi. Lisäksi valtuussäännöksiin tulisi sisältyä mahdollisuus kalastajakohtaisten kiintiöiden (kalastuskaudelle, tietylle ajanjaksolle tai päiväsaalille) käyttöönottoon.

Lakiin sisältyisivät myös valtuussäännökset rauhoitusajoista, pyyntimitoista, silmäko'oista, kielletyistä pyyntimenetelmistä jne. siten, että ne soveltuisivat vaelluskalojen ja muidenkin kalojen pyynnin sääntelyyn.

4.6.4. Istukkaiden merkintä

Oikeusjaosto esittää, että kalastuslakiin säädettäisiin valtuussäännös, jonka nojalla istukkaiden merkintävelvollisuudesta voitaisiin säätää asetuksella, jos se on tarpeen esimerkiksi istutuksen tuloksellisuuden selvittämiseksi tai valikoivan kalastuksen järjestämiseksi. Valtuussäännöksen nojalla annettavien asetusten mukaisen merkintävelvollisuuden soveltaminen velvoiteistutuksiin selvitetään erikseen.

5. Rahoitusjaosto

Kalastuslain uudistamishankkeen rahoitusjaoston tehtävänä oli laatia esitys kalatalouden maksujärjestelmien ja kalatalouden edistämisen kehittämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Työssään jaosto on pyrkinyt kustannustehokkaaseen mutta asiakasystävälliseen käyttäjä maksaa -periaatteen mukaiseen ratkaisuun. Lisäksi varojen keräys-, jako- ja käyttöprosessia on pyritty virtaviivaistamaan vaikuttavuuden kasvattamiseksi. Alla on esitetty yhteenveto rahoitusjaoston tekemistä linjauksista asiakohdittain.

5.1. Valtion rahoituksen tarve ja varainkäytön tavoitteet

Rahoituksen keräyksen ja käytön perustehtävänä on tukea kestävän kalastuksen ja kalakantojen hoidon järjestämistä. Suunnitelmallisesti hoidetut kalavarat ovat kestävän vapaa-ajankalastuksen (ml. kotitarvekalastus) ja kaupallisen kalastuksen perusta. Periaatteessa kyseessä on kalastuslain toimeenpanoon kohdistettu määräraha, jonka kalavesien käyttäjät eli kalastajat maksavat.

5.2. Maksujen keräysprosessi

Rahoitus kerättäisiin kalavesien käyttäjiltä, mikä on käyttäjä maksaa -periaatteen mukaista.

- Rahoitus ehdotetaan kerättäväksi kaikilta 18 vuotta täyttäneiltä kalastajilta paitsi onkijoilta ja pilkkijöiltä perittävällä maksulla, johon sisältyisi mahdollisuus kalastaa yhdellä vieheellä ja vavalla (sekä painovieheellä tai syväjällä) koko maassa lukuun ottamatta kalastuslain mukaisesti erikseen määritellyjä kieltoalueita. Arvion mukaan tällaisia kalastajia on noin 840 000, ja näistä 65 vuotta täyttäneitä on noin 160 000.
- Maksun suuruus ja käyttötarkoitukset määrättäisiin laissa. Laissa harkittaisiin säädettäväksi myös indeksitarkistuksesta. Maksun suuruuden tulee olla kohtuullinen, mm. jotta maksuhalukkuus ja myös maksukertymä nousisivat nykyisestä tasosta.
- Maksu olisi mahdollista maksaa yhden vuorokauden, viikon tai vuoden pituisiksi ajanjaksoiksi.
- Selvitetään voitaisiinko ammattikalastajien aluskohtaiset maksut ja kalastusmatkailuyritysten asiakkaiden maksut maksaa myös ryhmäkohtaisesti.
- Maksun voisi maksaa nykyisillä maksutavoilla ja mobiilimaksuna.
- Mahdollisuus maksaa maksu asiamiesten kautta tulisi säilyttää. Asiamiessopimukseen liittyvä lainsäädännöllinen tausta on nykyisin varsin puutteellinen. Mahdollisuuksien mukaan laissa ei tulisi sitoa maksuliikenteen hoitamista maa- ja metsätalousministeriön tehtäväksi, vaikka ministeriö vastaisikin prosessin johtamisesta.
- Kalastusmaksun suorittamisesta vaaditusta tositteesta laaditaan määritelmä ja täsmällinen terminologia (tosite, kuitti tai muu termi esim. kalastuskortti).
- Maksun suorittaneista kerätään rekisteriin tarvittavat yhteystiedot tutkimuksellisia ja tiedotuksellisia tarkoituksia varten. Ulkopuolelle jäisivät onkijat ja pilkkijat sekä alle 18-vuotiaat. Suomi kalastaa -selvityksestä nykyisessä muodossaan luovuttaisiin.
- Virheellisesti maksettujen maksujen palautus tehtäisiin lainsäädännöllä poikkeustapaukseksi. Normaalihintaisia maksuja ei pääsääntöisesti palautettaisi.

- Maksuun liittyvänä palveluna voisi saada sähköisen lehden tai muita tiedotuspalveluita.

5.2.1. Keräysprosessin perustelut

Rahoitusjaosto on ottanut esitystä laadittaessa huomioon kalastuslain uudistamishankkeen yhteydessä maa- ja metsätalousministeriölle toimitetut lausunnot. Lisäksi jaosto on selvittänyt nykyisen järjestelmän tilaa sekä sen hyviä ja huonoja puolia.

Esitetty rahoitusmalli on valittu useista mahdollisista rahoitusmalleista, joista tarkastelussa ovat olleet seuraavat:

- 1) malli "Riistanhoitomaksu"
- 2) malli "Metsänhoitomaksu/kiinteistövero"
- 3) veromallit "kalastuksenhoitovero" osana kalastusvälineen tai kalastusluvan hintaa
- 4) 0-vaihtoehto (ei muuteta mitään)
- 5) nykyinen järjestelmä paranneltuna
- 6) budjettirahoitusmalli
- 7) yhden peruskortin malli.

Eri rahoitusmallien osalta arvioitiin niiden vahvuuksia, heikkouksia, kustannustehokkuutta, toteutuskelpoisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Soveltuvimmiksi malleiksi todettiin nykyinen järjestelmä osin paranneltuna, budjettirahoitusmalli sekä ns. yhden peruskortin malli, joka on tässä esitetyn mallin lähtökohtana. Budjettirahoitusmalli ei kuitenkaan ole käyttäjä maksaa -periaatteen mukainen, ja lisäksi rahoituksen järjestymisen epävarmuus kasvaisi. Nykyinen järjestelmä parannettuna ei puolestaan riittävästi vastaa tavoiteltuihin järjestelmän kehittämis- ja tehostamistavoitteisiin. Parhaimmaksi malliksi rahoitusjaosto totesi aiemmat maksut yhdistävän kalastuksen perusmaksun.

- Järjestelmä on pyritty luomaan sellaiseksi, että se motivoisi kalastuksen harrastajia maksamaan maksun ja luvattomien kalastajien määrä vähentyisi. Uudessa laissa tehostetaan kalastuksen valvontaa, ja myös valvonnan järjestämiseen esitetään kohdennettavaksi varoja. Lisäksi tiedottamista varojen käytöstä tehostettaisiin, jotta maksujen tarkoitus näkyisi nykyistä selvemmin maksajille.
- Yksi maksu yksinkertaistaisi merkittävästi maksujärjestelmää verrattuna nykyiseen. Selkeä ja ymmärrettävä maksu olisi asiakaslähtöinen, ja se kannustaisi myös uusia kalastajia tai vähemmän kalastavia, joille nykyinen järjestelmä on usein epäselvä, maksamaan maksun tarpeensa mukaisesti.
- Epäselvästä maksujärjestelmästä johtuva luvaton kalastus voisi vähentyä. Maksu ei olisi myöskään vain epämääräiseksi koettu veroluontoinen maksu, joka ei vielä oikeuta kalastamiseen. Nykyisin vain alle puolet maksuvelvollisista maksaa viehetai kalastuksenhoitomaksun joko tästä tai muista syistä johtuen. Maksujen laiminlyönnistä johtuva maksukertymän vuosittainen vaje on kalastuksenhoitomaksujen ja viehemaksujen osalta yhteensä noin 3–4 miljoonaa euroa, jos oletetaan, että kaikki maksun laiminlyöneet olisivat lunastaneet edullisimmat viikkomaksut, ja selvästi enemmän, mikäli laiminlyönti on kohdistunut vuosimaksuihin.

- Maksuun sisältyvä valtakunnallinen viehekalastusoikeus mahdollistaisi viehekalastusta harrastavien kalastajien nykyistä helpomman harrastamisen eri alueilla.
- Maksuun kiinteästi sisältyvä oikeus viehekalastukseen voisi lisätä kalastusharrastusta ainakin tämän kalastusmuodon osalta. Viehekalastuksen suosion on todettu kasvavan jatkuvasti seisovien pyydysten käyttöön verrattuna. Vuoden 2005 arvion mukaan viehekalastusta jollain luvalla harrasti 18–64-vuotiaista noin 500 000–600 000 henkeä.
- Kalastuksen valvonta yksinkertaistuisi.
- Hallintokulut pienentyisivät ja maksujen tiliseuranta yksinkertaistuisi.
- 65 vuotta täyttäneiden maksuvelvollisuus olisi perusteltua kalastusharrastajien tasapuolisen kohtelun vuoksi. Yli 64-vuotiaat harrastavat suhteellisen paljon kalastusta, ja ko. ikäluokka tulee tulevaisuudessa kasvamaan, kun taas vuonna 2020 15–64-vuotiaita tulee olemaan noin 150 000 henkeä vähemmän kuin vuonna 2010. Kalastusmaksu olisi myös suhteellisen pieni kustannus harrastuskustannukseksi. Onkiminen ja pilkkiminen säilyisivät maksuttomana jatkossakin kaikille, ja lisäksi lapset ja nuoret voisivat kalastaa maksutta yhdellä vavalla ja vieheellä, mikä edesauttaisi kalastusharrastuksen aloittamista. Mikäli 65 vuotta täyttäneet pidettäisiin maksusta vapautettuna, muiden kalastajien maksutaakka kasvaisi tai kerättävän rahoituksen määrä jäisi tavoiteltua alhaisemmaksi.
- Nykyinen viehekalastusjärjestelmä on rajattu laissa määrätyillä vesialueilla yhteen vieheeseen (ja painovieheeseen tai syvääjään), ja myös uusi maksu antaisi oikeuden kalastaa yhdellä vieheellä.

5.3. Maksun käyttö

Laissa määriteltäisiin rahan käyttökohteet, joita olisivat:

- kestävän kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen (kuten kalastusharrastuksen edistämiseen),
- kalatalousalueiden perusrahoitus,
- korvaukset kalavesien omistajille,
- kalastuksenvalvonnan perusrahoitus,
- neuvontapalveluiden rahoitus, ja
- maksunkantokulut.

Määrärahan mitoitus ja käyttö vuosittain määriteltäisiin valtion talousarviossa ja sen vaikuttavuustavoitteissa. Mitoituksessa otettaisiin huomioon edellisten vuosien kertymä. Määrärahalta edistettäisiin valtion talousarviossa esitettyjen vaikuttavuus- ja tulostavoit-

teiden sekä kalavesien käytön ja hoidon järjestämiseen laadittujen strategioiden tai ohjelmien toteuttamista.

Laissa tuotaisiin esille, että varoilla on tarkoitus tukea kestävästä kalastuksesta ja kalavarojen hoitoa. Määrärahaa ei maksettaisi yritystulista. Varojen avulla rahoitettava toiminta – erityisesti kalavarojen hoidon ja käytön järjestämisen sekä neuvonnan rahoitus – tukisi kestävästä vapaa-ajankalastuksesta lisäksi myös kestävästä elinkeinokalastuksesta. Vapaa-ajankalastus-termi tulisi määritellä siten, että siihen sisältyisi myös kotitarvekalastus omanlaisenaan toimintana.

Määrärahaesitykset on laadittu arvioitujen kertymien perusteella, valtiontalouden kehityksen ja valtion talousarvion puitteissa.

Kerättävän rahoituksen käyttökohteet olisivat seuraavat:

1) Kestävän kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen (valtion avustus, erityisavustus)

Tämä olisi rahoitus kalavesien käytön ja hoidon suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan sekä valtakunnallisiin ja alueellisiin kehittämishankkeisiin.

Rahoituksen tavoitteena olisi kestävästä kalavarojen käytön ja hoidon järjestäminen sekä kalakantojen hoidon ja vapaa-ajan kalatalouden vaikuttavuustavoitteiden ja strategioiden edistäminen. Tuen saajana voisivat olla sekä valtakunnalliset että alueelliset toimenpiteet.

Osan varoista voisi kohdentaa eri vuosina teemoittain vaikuttavuuden kasvattamiseksi. Määrärahaa osa käytettäisiin valtakunnallisiin hankkeisiin muun muassa kannanhoitosuunnitelmien laadintaan ja niiden seurantaan. Kalatalousalueiden osalta nykyistä sitovampi käyttö- ja hoitosuunnitelma muodostaisi pohjan, jonka mukaan alue hakisi erityisavustusta näihin toimiin. Myös kalastusharrastuksen edistämiseen ja uusien kalastusmahdollisuuksien järjestämiseen tarvittava rahoitus myönnettäisiin näistä varoista. Varoja voitaisiin myöntää yleishyödyllisiin toimiin, jotka hyödyttävät mahdollisimman hyvin kalastusmaksun maksajia.

Lisääntyvien hakemusten käsittely ELYissä lisäisi työtä jonkin verran.

→ Tarvittava rahoitussuus voisi olla noin 5 miljoonaa euroa vuodessa.

2) Kalatalousalueiden perusrahoitus (valtion avustus, yleisavustus)

Tämä olisi kalatalousalueiden toiminnan ja isännöintipalveluiden rahoitusta (hallinnollinen perusrahoitus).

Kalatalousalueiden toiminnan jatkuvuus edellyttää vakaata perusrahoitusta. Valtion tuen lisäksi osa rahoituksesta tulisi alueen omasta varainhankinnasta. Tämän yleisavustuksen voisi mahdollisesti myöntää keskitetysti yhdestä paikasta mikäli summa olisi kaikille sama tai sen laskentaperuste olisi selvä. Kiinteä määräraha ei saisi kuitenkaan muodostua sellaiseksi, että se estäisi kalatalousalueiden yhdistymisen.

→ **Tarvittava rahoitusosuus voisi olla noin 0,5–1 miljoonaa euroa vuodessa (noin 100 kalatalousaluetta: keskimäärin 5000–10 000 euroa per alue).**

Tarkempia perusteluja

Nykyisin kalastusalueiden toiminta-avustusten keskiarvo on noin 7000 euroa, ja kalastusalueiden kokonaistulot ovat keskimäärin noin 14 000 euroa. Yhteensä noin 2/3 tuloista tulee ELY-keskusten myöntämistä valtionavuista (yleisavustuksena myönnettävä toimintarahoitus ja erityisavustuksena myönnettävät edistämishankevarat). Kalastusalueen hallintoon menee toiminta-avustuksesta keskimäärin noin 40 %. Noin 60 % alueiden vastuuhenkilöistä pitää toimintamäärärahaa liian pienenä lakisääteisten tehtävien hoitoon. Ammattimaisen isännöinnin vakiinnuttaminen on yksi merkittävin rahoituksen menoerä. Kiinteitä menoja syntyy myös mm. kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta sekä kokouksista. Esityksen lähtökohtana on ollut, että uusien kalatalousalueiden kokoonpano on nykyisen lain määrittelemän kalastusalueen mukainen.

Tämä avustus vastaisi löyhästi nykyistä kalastusalueiden yleisavustuksen kaikille yhtä suurta perusosaa. Kalastusalueiden kalastusrasituksen perusteella nykyisin jaettava osio korvautuisi käyttö- ja hoitosuunnitteluun, valvontaan, neuvontaan ja kehittämishankkeisiin tarkoitetuilla harkinnanvaraisilla avustuksilla (kohta 1), jossa toiminnan vaikuttavuus olisi määrärahamyönnön harkinnan perusteena. Näissä hankkeissa edellytettäisiin pääsääntöisesti myös omarahoitusosuutta.

3) Korvaukset (korvaus, ei valtion avustusta)

Nämä ovat kalavesien omistajille kalavesien käytöstä maksettavia korvauksia, sisältäen viehekorvauksen sekä onginta- ja pilkintäkorvauksen.

Korvausten yhteismäärä säilytettäisiin noin nykytasolla (nykyiset korvaukset onginnasta ja pilkinnästä sekä viehekalastuksesta).

→ **Tarvittava rahoitusosuus voisi olla noin 4 miljoonaa euroa vuodessa.**

Tarkempia perusteluja ja muuta korvausvaroista jaostossa pohdittua

Viehekalastuksesta maksettavien korvausten määrää ei nostettaisi nykytasosta, koska vaikka kalastusoikeus kattaisikin koko valtakunnan, ei yksittäisen kalastajan aiheuttama kokonaiskalastuspaine lisääntyne merkittävästi. Lisäksi ainakin nykytilanteessa vain harva kalastaja lunastaa viehekalastusmaksun useamman kuin yhden läänin alueelle, eli kalastus on varsin paikallista.

Nykyisen lain mukaan, jos vesialueen omistajalle kuuluvien korvausvarojen määrä olisi enintään 30 euroa, varoja ei jaeta omistajalle, vaan asianomaiselle kalastusalueelle. Jatkossa kalatalousalueelle tuloutuvien korvausvarojen alarajaa tulisi nostaa. Sopiva raja voisi olla 50 euroa. Kalastuslaissa säädettäisiin myös tilittämättömille omistaja- ja viehekorvauksille kolmen vuoden vanhentumisaika. Aika käynnistyisi vuosittain siitä päivästä, jolloin kalatalousalue kuuluttaa jakopäätöksestään. Vanhentumisajan umpeuduttua tilittämättömät varat kuuluisivat kalatalousalueelle. Vanhentumisen kautta alueelle tuloutuneet korvausvarat on käytettävä käyttö- ja hoitosuunnitelman mukaisesti.

Laissa määrättäisiin vesialueen omistajat toimittamaan yhteys- ja tilitietonsa kalatalousalueelle korvausvarojen maksamista varten.

Korvausvarojen palauttamiseksi pyrittäisiin luomaan mahdollisimman kustannustehokas prosessi, joka perustuisi tutkittuun tietoon viehekalastusrasituksesta. Tällöin onginnasta ja pilkinnästä aiheutuvan kalastusrasituksen painoarvo korvausten kokonaismäärässä vähentyisi. Lisäksi selvitetäisiin mahdollisuus saada maanmittaustoimiston tiedot vesialueiden omistajista korvausvarojen jakamisen helpottamiseksi.

Kalastusalueiden ja lääninkassojen tileillä nyt oleville omistajakorvauksille tulisi laatia siirtymäsäännös, jotta nämä varat saataisiin tietyn ajan kuluessa kalatalousalueiden käyttöön.

4) Kalastuksenvalvonnan perusrahoitus (valtion avustus, erityisavustus)

Tämä olisi perusrahoitus kansalliseen kalastuksen valvontaan.

Avustuksen päätarkoituksena olisi tukea yleistä kalastuksenvalvontaa, joka kohdistuisi erityisesti kalastustoiminnan säädösmukaisuuden tarkastamiseen ja valtion keräämien maksujen maksamiseen. Avustuksen tarkoituksena ei olisi tukea pelkästään yksityisen omaisuuden valvontaa. Osa valvonnan kuluista katettaisiinkin kalatalousalueiden tai kalavedenomistajien omilla varoilla. Valvontarahoituksen saanti edellyttää käyttö- ja hoitosuunnitelmassa olevaa kalastuksenvalvontasuunnitelmaa.

→ **Tarvittava rahoitusosuus voisi olla noin 1 miljoonaa euroa vuodessa.**

Tarkempia perusteluja

Tällä summalla olisi mahdollista ostaa ostopalveluna noin 20 valvontapäivää/kalatalousalue, jos alueita olisi 100.

5) Neuvontapalveluiden rahoitus (valtion avustus, erityisavustus)

Tällä rahoitettaisiin kalataloudellisten neuvonta- ja tiedotuspalveluiden osto.

→ **Tarvittava rahoitusosuus voisi olla noin 1,5 miljoonaa euroa vuodessa.**

Tarkempia perusteluja

Neuvontatoiminnan tehostamiseksi ja kehittämiseksi olisi perusteltua myöntää rahoitus tulevaisuudessa erityisavustuksena. Erityisesti tulee panostaa sähköisten neuvontapalveluiden kehittämiseen. Tällöin voidaan tuottaa kaikille tasapuolisesti aikaan ja paikkaan sitomattomia asiakaslähtöisiä palveluita.

6) Maksun hallinnointikulut

Tämä olisi valtiolle kalastusmaksujen kannosta ja hallinnoinnista aiheutuvien kulujen rahoitusta. Rahoitus kattaisi mm. pankki-, rekisteri- ja markkinointikulut, mahdolliset sopimuksiin perustuvat korvaukset jälleenmyyjille sekä tiedottamisen (esim. sähköisen lehden toimittamisen).

→ **Tarvittava rahoitusosuus voisi olla noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa.**

→ **Rahoitustarve yhteensä olisi noin 12,5–13 miljoonaa euroa**

Esimerkki rahoituksen mahdollisesta kertymisestä

Jaosto arvioi, että maksun lunastaneita olisi noin 420 000. Maksajamäärän arvion perusteena on ollut se periaate, että maksuvelvollisia olisivat kaikki 18 vuotta täyttäneet.

Maksajista 80 % lunastaa vuosimaksun (nyt 90 %), 15 % viikkomaksun (nyt 10 %) ja 5 % vuorokausimaksun (osa tietysti lunastaa monta vrk-maksua, mutta sitä ei ole tässä huomioitu).

Tällöin noin 12,5 miljoonan euron kokoon saamiseksi maksujen hinnat olisivat seuraavat:

- vuosimaksu 35 e
- viikkomaksu 10 e
- vrk-maksu 5 e.

Kalastusmaksun maksuvelvollisuuden tason nostamiseksi rahoitusjaosto toivoo, että valvontasäännöksissä otettaisiin huomioon riittävä sanktiointi.

6. Elinkeinojaosto

Elinkeinojaosto on tehnyt alla olevat linjaukset.

6.1. Kaupallisen kalastajan määritelmä

- Nykyinen ammattikalastajan termi muutetaan kaupalliseksi kalastajaksi, joka olisi terminologisesti sama kuin mitä Euroopan unioni käyttää yhteisön lainsäädännössä. Myös laissa merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä (690/2010) käytetään termiä kaupallinen kalastus.
- Kaupallinen kalastaja olisi luonnollinen tai oikeushenkilö, joka on rekisteröitynyt ELY-keskuksen ylläpitämään rekisteriin ja jolla merialueella on rekisterissä oleva kalastusalue. Näillä kalastajilla olisi oikeus pyydetyn kalan ensikäden myyntiin. Neuvoston asetus (EY) n:o 1224/2009 kieltää vapaa-ajankalastajien saaliin myynnin merialueella. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti vastaava säädös esitetään säädettäväksi koskemaan myös sisävesiä.
- Kaikilla kaupallisilla kalastajilla olisi saaliiden ilmoitusvelvollisuus. Merialueiden osalta ilmoitusvelvollisuus perustuu voimassa olevaan Euroopan unionin lainsäädäntöön, mutta sisävesien osalta vastaavaa EU:sta tulevaa velvoitetta ei ole. Kalakantojen seurannan, kalastuksen säätelyn ja kaupallisen kalastuksen valvonnan sekä jäljitettävyyden kannalta saalisilmoituksilla on tärkeä merkitys. Tämän vuoksi saalisilmoitusten tulee olla riittävän yksityiskohtaisia, jotta voitaisiin

arvioida kalakantojen tila ja kehityssuunnat sekä meri-, että sisävesialueella. Saalisraportointi tulee järjestää siten, ettei se lisää kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa (tavoitteena sähköinen raportointi).

- Kaupalliseksi kalastajaksi rekisteröitymisen kriteerinä olisi asuin- tai kotipaikka Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (sekä ilmoittautuminen alueen kunnalle alkutuottajaksi sekä merialueella aluksen rekisteröinti).
- Kaupalliset kalastajat voidaan jakaa tarpeen vaatiessa eri luokkiin. Kalastajaluokkien perustaminen ja siinä noudatettavat kriteerit tulee ratkaista sitten, kun uudistettavan kalastuslain kokonaiskuva on selkeytynyt.

Jaosto katsoo, että kaupallisten kalastajien luokittelu voi tulla tarpeelliseksi, koska nyt muodostuva ryhmä on hyvin heterogeeninen ja ryhmään kohdennettavat yhdenmukaiset velvollisuudet ja oikeudet voivat muodostua käytännössä ongelmalliseksi. Esimerkiksi kalastuksen säätelyyn liittyvät mahdolliset helpotukset kaupallisille kalastajille (esim. siirtymäajat verkkojen silmäkorajoituksiin yms.) voivat luoda tavan kiertää tiukentuvia määräyksiä, koska kaupalliseksi kalastajaksi ryhtymiselle ei käytännössä asetettaisi vaatimuksia.

Toiseksi kaupallisten kalastajien asettaminen jollakin tavalla etusijalle kalavaroille pääsyyn voi muodostua ongelmalliseksi käytännössä, kun ryhmä sisältää satunnaiset kalan myyjät ja päätoimiset kaupalliset kalastajat. Vastaavasti kalansaaliin raportointiin liittyvien velvoitteiden olisi perusteltua olla suhteutettuja kalastuksen määrään. Päätoimisten kalastajien osalta kuukausittainen raportointi on perusteltua, kun taas satunnaisen kalastajan/ravustajan osalta kuukausiraportointia voidaan pitää ylimitoitettuna ja tarpeettomana, mikä vain lisäisi hallinnollista työtaakkaa.

Oikeudet eri tukimuotoihin (polttoaineverohelpotus ja investointituet) määritellään erillislainsäädännössä. Mikäli kalastuslaissa määriteltäisiin kaupalliset kalastajat eri ryhmiin, se loisi loogisen viitekehysten myös em. etuuksien kohdentamiseen.

- Mikäli kalastajaluokkien perustaminen katsotaan tarpeelliseksi, tulisi jaoston näkemyksen mukaan luokitteluperusteena soveltaa ALV-velvollisuuden asettamaa euromäärää eli liikevaihto vähintään 8500 euroa/vuosi.

Uusi, toimintaansa aloittava kalastaja sijoittuisi lähtökohtaisesti alempaan kalastajaluokkaan. Mikäli uusi kalastaja haluaisi päästä suoraan ns. 1-luokkaan, tulisi hänen esittää liiketoimintasuunnitelma, jonka perusteella ELY-keskus tekee päätöksen ryhmään sijoittamisesta.

6.2. Tehokkaat pyydykset

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen mukaan vuonna 2008 vapaa-ajankalastuksen saalis oli yhteensä 32,9 miljoonaa kiloa. Tästä saaliista 13,8 miljoonaa kiloa kalastettiin verkoilla ja 4,9 miljoonaa kiloa katiskoilla ja rysillä eli 57 % vapaa-ajankalastajien kokonaissaaliista muodostui näiden ns. passiivipyydysten saaliista. Tärkeimmät saaliskalat

mainituilla pyydyksillä olivat ahven, hauki ja kuha, joiden saalismäärät ylittävät moninkertaisesti ammattikalastajien saalismäärät. Vapaa-ajankalastuksella onkin valtakunnallisesti katsottuna suurempi merkitys vesistöjen moniin talouskalakantoihin kuin kaupallisella kalastuksella. Tästä poikkeuksena ovat merialueella silakan- ja kilohailinkalastus ja sisävesillä muikunkalastus, joiden osalta ammattimainen pyynti tuottaa suurimman osan saadusta saaliista. Kalavarojen hyödyntämisessä vapaa-ajankalastuksella on merkittävä osuus.

Nykyisessä kalastuslaissa tietyt pyydystyypit on varattu ammattikalastajien käyttöön yleisillä vesialueilla meressä. Sen sijaan yksityisillä vesialueilla kuka hyvänsä voi vesialueen omistajan luvalla käyttää tehokkaita pyydyksiä.

Kotitarvekalastuksen määrä ja merkitys on vähentynyt yleisesti, mutta sillä on edelleen merkitystä eteenkin harvaan asutuilla ja syrjäisillä alueilla. Verkkokalastus on kotitarvekalastuksessa pääasiallinen pyyntimuoto.

Elinkeinojaosto linjaus

- Tehokkaiden pyydysten ja pyyntimenetelmien käyttöä on tarpeen rajoittaa ei-kaupallisessa pyynnissä (vapaa-ajankalastuksessa). Tehokkaiden pyydysten käytön salliminen vain kaupallisille kalastajille olisi perusteltua kalakantojen järkipärisen hyödyntämisen sekä kalakantojen suojelun näkökulmasta. Vastaavasti sallimalla tehokkaiden pyydysten ja pyyntimenetelmien käyttö kaupallisille kalastajille turvaisi kotimaisen kalan saantia vähittäiskauppaan ja kulutukseen.
- Jaoston näkemyksen mukaan tehokkaiksi pyydyksiksi voitaisiin määrittellä trooli, nuotta ja isorysä. Työryhmässä esitettiin, että muu kuin koneellisesti vedettävä nuotta (rantanuotta) olisi edelleen vapaa-ajankalastukseen soveltuva pyydys. Verko- ja koukkumäärien rajoittamisesta ei ole yksimielisyyttä jaostossa.
- Pyydysten käyttöoikeuden rajoitus koskisi kaikkia vesialueita Suomen talousvyöhykkeestä sisävesiin.

Avoimia kysymyksiä

- Verko- ja koukkukalastuksen säätelyn osalta jaosto ei pystynyt muodostamaan yhtenäistä linjaa. Osa katsoo, että laissa pitäisi määrittää vapaa-ajankalastajille sallittujen verkkojen ja koukkujen enimmäismäärät, kun taas toisten näkemyksen mukaan tarkempi verko- ja koukkukalastuksen säätely tulisi tehdä alueellisissa käyttö- ja hoitosuunnitelmissa.
- Onko kotitarvekalastukselle tarpeen antaa erityisoikeuksia tehokkaiden pyydysten käytössä? Jos kyllä, niin miten kotitarvekalastus määriteltäisiin?

6.3. Kalavaroille pääsy

Kalastusoikeuksien ja vesialueiden saamisen helpottamista ammattikalastus ja kalastusmatkailukäyttöön pidetään tärkeänä tavoitteena näiden elinkeinojen harjoitta-

miseen ja aloittamiseen liittyen. Oikeus harjoittaa ammattikalastusta ja kalastusmatkailua yksityisvesillä perustuu nykyisin joko vesialueen osakkuuteen, kalastusoikeuden vuokraamiseen tai vesialueen omistajalta saatuun lupaan tai näiden yhdistelmään. Luvanmyynti on siirretty joissain tapauksissa osittain tai kokonaan yksityisen vesialueen omistajilta tai osakaskunnilta kalastusalueiden tehtäväksi kalastuslain 64 §:n mukaisen selvittelyn avulla tai sopimuksin.

Kalastusoikeuksien saannissa on ollut sekä sisävesillä että rannikolla vaikeuksia. Niiden taustalla on erityisesti yksityisten vesialueiden omistuksen pirstaleisuus. Selkämerellä ja Pohjanlahdella yleiskalastusalue on lähellä rantaviivaa, mikä on helpottanut ammattikalastajien kalavaroille pääsyä näillä alueilla. Yksityisvesialueella pienten omistajayksiköiden kanssa tehdyt erilliset vuokrasopimukset eivät useissa tapauksissa mahdollista kalastuksen kannalta mielekkäiden ja laajojen vesialueiden saamista elinkeinonharjoittamisen käyttöön. Tämä tekee kalastustoiminnan pitkäaikaisen suunnittelun sekä investointien toteuttamisen haasteelliseksi. Myöskään kalastuksen siirtyminen sinne, minne kalat vuoden aikana liikkuvat ei ole aina mahdollista.

Ammattikalastajien kalastusoikeuksien saantiin liittyvät asiat ovat aiheuttaneet lukuisia oikeustapauksia. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä tapauksissa on ollut kyse osakaskuntien säännöissään määräämistä kokonaispyydysyksikkömääristä ja erityisesti ammattimaiseen kalastukseen tarkoitettujen pyydysten, kuten troolien yksikköarvoista. Lisäksi on käsitelty kalastusalueen määräämiä pyyntirajoituksia ja käyttö- ja hoitosuunnitelmien suosituksia, kalastusalueen ammattikalastuslupien myöntämistä yleisvesialueille sekä kalastusalueen mahdollisuutta kehottaa osakaskuntaa vuokraamaan vesialueita ammattikalastuskäyttöön.

Kalastusoppaiden toimintaan liittyvistä oikeustapauksista huomionarvoisin on Korkeimman oikeuden antama ennakkoratkaisu, jossa tulkittiin nykyisen kalastuslain 8 §:ää siten, että kalastusoppaan seurassa kolmen henkilön harjoittama viehekalastus oli kalastuskilpailua vastaava järjestetty tilaisuus, johon kalastusoppaan olisi pitänyt hankkia myös kalastusoikeuden haltijan myöntämä lupa.

Kalavaroille pääsyyn liittyvät ratkaisut kuuluvat oikeusjaoston toimialaan, mutta elinkeinojaosto esittää omana näkemyksenään seuraavaa:

- Kaupallisen kalastuksen ja kalastusoppaiden kalavaroille pääsyä tulee parantaa.
- Ensisijaisena vaihtoehtona esitetään nykyisen järjestelmän kehittämistä ja vahvistamista. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että alueellisten kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmien (KHS) sitovuutta lisättäisiin, jolloin ne ohjaisivat nykyistä vahvemmin vesien kalakantojen hyödyntämistä ja kalavarojen hoitotoimenpiteiden toteuttamista. Kaupallisen kalastuksen edellytykset määriteltäisiin alueellisissa suunnitelmissa ja ne loisivat osaltaan perustan kalastusoikeuksien vuokraamiselle ja kaupallisen kalastuksen alueelliselle mitoitukselle.
- Kalastusoikeuksien vuokraamiseen liittyvien tehtävien siirtämiseen osakaskunnilta kalatalousalueelle tulisi luoda mekanismi ja kannustin, mikä mahdollistaisi laajojen vesialueiden yhdenmukaisen ja tarkoituksenmukaisen lupajärjestelmän synnyttämisen käyttö- ja hoitosuunnitelmissa määritellyllä tavalla.

- Kalastusoppaiden osalta jaosto esittää valmistelussa olevan hallituksen esityksen mukaista toimintamallia, jossa muutettaisiin nykyisen kalastuslain 8 §:n soveltamisalaa siten, että se mahdollistaisi enintään 7 hengen opastettujen kalastustapahtumien järjestämisen oppaiden toimesta ELY-keskukselle tehtävän ilmoitusmenettelyn kautta.
- Laajamuotoisemman kalastusopastoiminnan (yli 7 hengen ryhmät) osalta jaosto esittää vastaavan alueellisen suunnittelujärjestelmän vahventamista kuin mitä yllä kaupallisen kalastuksen osalta kuvattiin.

7. Valvontajaosto

7.1. Kalastuksenvalvonta

Laki kalastuslain muuttamisesta 270/2011 tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2012. Lakimuutoksen tarkoituksena on selkeyttää kalastuksenvalvojan asemaa julkisen hallintotehtävän hoitajana. Voimaan tuleva laki edellyttää kalastuksenvalvojalta alan opetuskokonaisuuksien hallintaa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämän kokeen hyväksytyn suorittamisen. Lakiin sisältyy lisäksi uusia säännöksiä käytännön valvontatoiminnassa ilmenneiden toiminnallisten tarpeiden vuoksi, kuten esimerkiksi velvollisuus merkitä pyydykset nykyistä selvemmin sekä vapauttaa alamittainen tai rauhoitusaikana pyydetty kala tai rapu.

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmää avustamaan asetettujen jaostojen toimikautta on jatkettu maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä 31.12.2011 saakka. Alkuperäisen asettamispäätöksen (25.11.2008) mukaan valvontajaoston toisen vaiheen tehtävänä on laatia ehdotus uuden kalastuslain valvonta- ja rangaistussäännöksiä ottamalla huomioon EU:n kalastuksen valvontasäännökset. Kalastuksen valvontaa koskevan EU:n lainsäädännön toimeenpanossa tarvittavaa kansallista lainsäädäntöä valmistelevaan on asetettu erillinen työryhmä. Näin ollen valvontajaosto ei laajemmin käsitellyt mainittua kokonaisuutta.

7.1.1. Kalastuksenvalvontaa koskevien säännösten ja käytänteiden jatkokehittämistarpeita

7.1.1.1. Kalastuksenvalvojan valtuutus

Lain 270/2011 98 §:n mukaan kalastuksenvalvojalla on oikeus valvoa kalastusta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista ainoastaan kalastusalueen, osakaskunnan, vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan valtuuttamana valtuutuksessa määritellyllä alueella. Voimaan tulevan lain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ei enää ole oikeutta valtuuttaa kalastuksenvalvojaa. Lain valmistelussa viranomaisen poistamista valtuuttajatahona perusteltiin sillä, että viranomainen ei ole nykyisin voimassa olevan lain säännösten vallitessa käyttänyt sillä laissa olevaa valtuutusoikeutta, metsähallitusta ja valtion vesialueita lukuun ottamatta. Nyt kuitenkin esim. Selkämeren kansallispuiston perustamisen myötä on Varsinais-Suomen ELY-keskukselle tullut kansallispuiston säännöksiin liittyen uusia tehtäviä, jotka

edellyttävät viranomaiselta toimenpiteitä puistoon liittyvien yksityisvesien kalastusasioiden hoitamiseksi.

Valvontasäännösten jatkovalmistelussa tulisi selvittää pitäisikö viranomaisella yleisen edun valvojana erityisissä tilanteissa tai joillakin alueilla olla mahdollisuus toimia kalastuksenvalvojan valtuuttajana.

7.1.1.2. Kalastuksenvalvojan valtuuttajan velvollisuudet valvontatoiminnassa

Pyydysten talteenoton yhteydessä kalastuksenvalvojan haltuun saattaa päätyä merkittävä määrä pyydyksiä, joita tulee säilyttää kalastuslain 103 §:n mukaisesti vähintään 6 kuukautta, jollei omistajaa tavoiteta. Talteen otetusta pyydyksestä tai kalastusvälineestä on ilmoitettava poliisille, ja se on luovutettava niin pian kuin mahdollista poliisin säilytettäväksi. Jollei pyydyksen luovuttaminen käy vaikeudetta päinsä, pyydyksestä ja sen säilytyspaikasta on ilmoitettava poliisille, joka määrää, miten se on säilytettävä. Käytännössä poliisilla ei ole aina pyydysten säilyttämiseen tarvittavia tiloja. Maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVM 35/2010 vp) todennut, että tavaran säilyttäminen ei ole ensisijaisesti kalastuksenvalvojan tehtävä, vaan kalastuksenvalvontaan valtuuttajan, kuten esimerkiksi osakaskunnan tai kalastusalueen, asiana olisi huolehtia sopivan paikan tai tilan hankkimisesta, jossa mahdollisesti talteenotettavia pyydyksiä voitaisiin säilyttää. Kalastuslain säännösten jatkokäsittelyssä tulisi harkita, voidaanko kalastuksenvalvojan valtuuttajalle säätää velvollisuus järjestää tarvittavat tilat talteenotettujen pyydysten säilyttämiseksi siinä tilanteessa, ettei poliisi ota pyydyksiä säilytettäväksi.

Kalastuslain mukaan tehty talteenotto voi jäädä lopulliseksi, jos pyydyksen tai kalastusvälineen omistajaa ei tavoiteta kuuden kuukauden kuluessa tai jos poliisi määrää talteenotetun saaliin hävitettäväksi tai vapautettavaksi. Talteenotettu pyydys tai kalastusväline palautetaan, jos esitutkintaa ei aloiteta. Kalastuslaissa ei ole mainintaa talteenotettujen esineiden palauttamisesta muissa tilanteissa, mutta ne palautettaneen myös siinä tapauksessa, että esitutkinta lopetetaan, syytetä ei nosteta tai tuomioistuimien hylkää syytteen. Asia tulisi tarvittaessa täsmentää kalastuslain jatkovalmistelussa.

7.1.1.3. Eräät muut kalastuksenvalvontaan ja rangaistussäännöksiin liittyvät huomiot

Kalastuslaissa ei ole säännöstä pyydystettyjen kalojen tai rapujen sumputtamisesta. Maa- ja metsätalousministeriön päätöksessä ”toimenpiteistä raputautien leviämisen estämiseksi” (16.6.1970/406) on annettu sumputtamiseen liittyviä määräyksiä. Sumputtaminen muualla kuin pyyntivesistössä lisää kala- ja raputautien sekä myös sumputtettavien lajien leviämiskäytännön riskiä. Mikäli vesialueella tiedetään olevan piilevää rapuruttoa, sumputtaminen tulisi voida kieltää myös pyyntivesistössä. Sumputtamiseen liittyvien haitallisten riskien johdosta sumputtamisen kieltämistä ja teon säätämistä rangaistavaksi tulisi harkita valvontasäännösten jatkovalmistelussa.

Kalastuslain 39 § mukaan onkimista, pilkkimistä ja viehekalastusta ei saa ilman erityistä oikeutta harjoittaa viittäkymmentä metriä lähempänä *selvällä merkillä* varustettua, pyynnissä olevaa kiinteää tai verkkopyydystä. Huhtikuun 2012 alusta voimaantuleva kalastuslain muutos edellyttää verkkopyydyksen merkintää selvästi havaittavalla merkillä. Kalastuslain 39 §:n ja kalastuslain muutoksen mukanaan tuoman nykyistä velvoittavamman merkintätavan johdosta vapakalastusta ei saa harjoittaa viittäkymmentä

metriä lähempänä lain edellyttämällä merkinnällä varustettua verkkopyydystä. Jaostossa nähtiin ongelmallisena 50 metrin suojaetäisyys erityisesti pienissä vesissä ja suurempienkin vesien salmi- ja kapeikkoalueilla. Jaostossa keskusteltiin suojaetäisyyden pienentämisestä. Jaoston näkemyksen mukaan eri kalastusmuotojen harjoittamista rajoittavien säännösten tarve ja sisältö tulisi selvittää kalastuslain jatkovalmistelussa.

Valvontajaosto katsoo, että edellä mainitut säännösten kehittämistarpeet tulee perusteellisemmin selvittää kalastuslain muun säännösten valmistelun yhteydessä.

7.2. Rangaistussäännökset

7.2.1 Kalastuslakiin ja rikoslakiin sijoitettujen rangaistussäännösten tarkistaminen

7.2.1.1. Tehokkaiden pyydysten varaaminen ammattikalastajille

Kalastuslain uudistuksen elinkeinojaosto on esittänyt, että tehokkaiden pyydysten ja pyyntimenetelmien käyttöä olisi tarpeen rajoittaa ei-kaupallisessa pyynnissä. Esityksen seurauksena tulisi harkittavaksi säätää rangaistavaksi troolin, nuotan (lukuun ottamatta ns. rantanuottaa) ja isorysän käyttö ei-kaupallisessa kalastuksessa.

7.2.1.2. Saaliin myyntikielto

EU-säädöksistä johtuva merialueen ei-kaupallisia kalastajia koskeva saaliin myyntikielto edellyttäisi saaliin myynnin säätämistä rangaistavaksi teoksi kaikkien ei-kaupallisten kalastajien osalta. Myyntikielto tulisi säätää yhdenvertaisuuden vuoksi myös sisävesialueille. Myyntikieltoa on perusteltu saaliin jäljitettävyyden parantamisella sekä harmaan kalakaupan vähentämisellä. Erityisesti sisävesialueilla toimii huomattava määrä kalastajia ja ravustajia, joiden kalatuotteiden kauppaan toimittaminen edellyttäisi kaupalliseksi kalastajaksi rekisteröitymistä.

Saaliin myyntikiellon vaihtoehtona tai sen ohella keinona voisi olla kalakaupan toimintaan kohdistuvan ei-kaupallisten kalastajien saaliin ostokiellon säätäminen. Ostokiello olisi myyntikieltoa helpompi toimeenpanna, myös valvonnallisesti. Kuluttajien välisten kauppojen valvonta on vaikeaa. Kaupan toimintaa voisi luontevasti valvoa jäljitettävyyttä koskevien sääntöjen yhteydessä. Valvontajaosto esittää, että molemmat vaihtoehdot otettaisiin huomioon jatkovalmistelussa.

7.2.1.3. Kiintiön ylitysten rangaistavuus

EU:n yhteisen kalastuspolitiikan mukaisesti eri kalalajien merikalastuksen kansalliset kiintiöt tullaan mahdollisesti jakamaan aluskohtaisesti. Lisäksi kiintiöinnin mahdollisuuksista kalastuksensääteilytoimenpiteenä myös muussa kalastuksessa on keskusteltu kalastuslain uudistuksen valmistelussa. Virkistyskalastuksen kiintiöintiä on nykyinsäädännössä toteutettu mm. valtioneuvoston asetuksella lohenkalastuksen rajoituksista Pohjanlahdella ja Simojoessa (190/2008). Kansallisen lainsäädännön tarpeet erilaisten kiintiön ylitysten rangaistavuuden osalta tulisi harkita yhtäaikaaisesti vuoden 2012 aikana EU:n valvonta-asetusta koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämistyön yhteydessä.

7.2.1.4 Pyydysten hylkäämisen kieltö ja pyyntipaikan varaaminen

Voimaan tuleva kalastuslain muutos (270/2011) edellyttää seisovien ja kiinteiden pyydysten merkintää pyydyksen asettajan yhteystiedoin. Yhteystiedot mahdollistavat kalastusvalvojan yhteydenoton pyydyksen asettajaan, mikä osaltaan lisää mahdollisuuksia valvoa pyydysten asianmukaista käyttöä. Nykyiseen kalastusasetukseen sisältyy 21 §:n säännös, jonka mukaan *”kalastuksen päätyttyä on pyydykset sekä niihin kuuluvat merkit ja muut kalastukseen käytetyt tarvikkeet, jotka eivät kuulu vesistöissä laillisesti olevaan kiinteään kalastuslaitteeseen, viipymättä poistettava vedestä. Samoin on poistettava tarpeettomaksi käynyt turo tai muu kalaveden hoidossa, kalanviljelyssä tai saaliin säilytyksessä käytetty laite tai rakennelma. | Mitä 1 momentissa on säädetty, koskee myös talvikalastuksessa käytettävää 16 §:ssä tarkoitettua merkkiä.”*

Valvontajaostossa keskusteltiin em. säännöksen tarkentamisen mahdollisuuksista siten, että pyyntiin liittyvien tarvikkeiden poistolle säädettäisiin määräaika (esim. 1 vuorokausi). Toisaalta jaostossa nähtiin tarpeellisena myös säätää velvollisuudesta aloittaa pyynti tietyn määräajan puitteissa sen jälkeen kun pyyntiin liittyviä tarvikkeita on asetettu veteen. Jälkimmäisellä pyrittäisiin rajoittamaan erityisesti pyydysmerkkien asettamisella tapahtuvaa pyyntipaikan varaamista. Toisaalta todettiin, että säännöstä ei sellaisenaan voisi soveltaa talvikalastukseen, jossa pyyntitarvikkeiden etukäteen tapahtuva asettelu on yleistä.

Jaoston näkemyksen mukaan lakiuudistuksessa tulisi arvioida voidaanko pyydysten poistovelvollisuuden laiminlyönti tai pyyntipaikan varaaminen kriminalisoida mikäli voidaan osoittaa, että vesistöön on tahallaan tai huolimattomuudesta pyynnin päätyttyä jätetty pyydyksiä tai pyyntiin liittyviä tarvikkeita, tai mikäli tarvikkeita on asetettu vesistöön pyyntipaikan varaamiseksi.

7.2.1.5 Pyyntimenetelmien kieltö

Kalastuslain nykysäännöksissä rokastus eli kalan tahallinen ulkopuolelta tartuttaminen (KA 12 §) on kielletty tavalla johon ei voida valvonnallisesti juuri puuttua. Tällaisen kalastuksen osalta olisi syytä harkita tulisiko rokastus pyyntimuotona kieltää. Tämä tarkoittaisi kuitenkin myös esim. syöttömän madepilkinnän kieltämistä. Rokastuksen tahallisuuden määrittelyyn liittyy myös ongelmia sen osalta, että myös tavanomaisilla viehepyydyksillä voidaan saada kaloja saaliiksi siten, että koukku on tarttuneena muualle kuin kalan suuhun. Valvonnallisesti tahallisen rokastuksen osoittaminen on vaikeaa.

Rokastuksen kieltö pyyntimuotona voitaisiin parhaiten toteuttaa rajatuilla alueilla, joilla viehekalastuksessa vieheelle ja koukulle voidaan asettaa erityisvaatimuksia sekä lisäksi ulkoapäin (muualta kuin suusta) tartutettujen kalojen vapauttamisvelvollisuus.

7.2.1.6 Uhanalaisen vaelluskalan pyyntikieltö

Rangaistuspelotteen lisääminen ei yksin turvaa kestävän kalastuksen toteutumista tai uhanalaisen kalalajin suojelun tavoitetta, mikäli sallitut pyyntimuodot, kuten verkkokalastus, ovat valikoimattomia eikä kaloja voida vapauttaa pyydyksestä elävänä. Uhanalaisen kalakannan kuolevuuden vähentämistä edellyttävät toimenpiteet tulee toteuttaa mahdollisen rangaistusuhan lisäämisen ohella haitallisten pyydysten ja pyyntimuotojen käytön aika- ja aluekohtaisilla kielloilla sekä ala- ja ylämittasäätelyllä.

Pyyntikiellon asettamisen mahdollisuuksia tulisi erityisesti tarkastella erilaisten herkkien alueiden osalta, kuten esim. voimalaitosten alapuolet, kalatien suut, määritellyt jokisualueet ja jokikokonaisuudet.

Tietyn kalalajin tai -kannan ottamisen rankaiseminen kalalajin ohjeellisella arvolla tai mahdollisesti tätä suuremmalla "luonnonsuojeluarvolla" edellyttäisi kalalajin säätämistä pyyntikieltoon ammatti- ja vapaa-ajankalastuksessa. Tällöin kalalajin pyynti voitaisiin säätää rangaistavaksi ja kalalajin ottamiseen voitaisiin kytkeä tällöin myös menettämisseuraamus. Ellei tietyn kalalajin pyyntiä voida säätää kokonaan kielletyksi ja näin ollen rangaistavaksi, ei myöskään menettämisseuraamusta seurauksena kyseisen kalan ottamisesta voida sellaisenaan säätää. Mikäli yleiset käytössä olevat pyyntimuodot ovat saaliskaloja valikoimattomia sekä samalla sallittuja ja lisäksi samaa kalalajia esiintyy vesistössä istutettuna, kalastettavaksi tarkoitettuna, ei lajikohtaisen pyyntikiellon säätämislle ole perusteita.

Valvontajaosto ehdottaa, että kalalajin pyyntikiellon ja kiellon rikkomiseen liittyvä sanktioinnin mahdollisuuksia tulisi selvittää erityisesti tarkkarajaisilla alueilla, joilla olisi edellytyksiä toteuttaa samanaikainen valikoimattomien pyyntimuotojen käytön kiello.

7.3. Törkeä kalastusrikos

Lähtökohtaisesti Suomessa kalavedet ovat laajalti käytettävissä yleiskalastusoikeuksin ja kalastusoikeuden haltijoiden toimesta. Kalavesissämme elää tyypillisesti useita lajeja ja eri lajien kaloja istutetaan kalastettavaksi. Kalastuksen kohteena oleva kalakanta koostuu näin ollen useimmiten luonnonkaloista sekä pääsääntöisesti kalastettavaksi tarkoitetuista istutetuista kaloista. Kalastuksen saalis valikoituu useimpiin kalastuksessa käytettyihin pyydyksiin melko sattumanvaraisesti. Näin ollen myös säännösten ja määräysten mukaisella pyynnillä voidaan sattumanvaraisesti saada sivusaaliiksi suojeltavia, rahoitettuja tai muuten kalastuskiellon piirissä olevia lajeja.

Verrattaessa kalastusrikosta törkeään metsästysrikokseen, kalastuksen osalta ei voitane kovinkaan helposti osoittaa, että rikos olisi tehty erityisen raa'alla tai julmalla tavalla. Sen sijaan joissain tapauksissa törkeäksi määritellyn kalastusrikoksen kohteena voisi olla merkittävä määrä arvokkaita kaloja, esim. lohia, ja tällöin toiminnalla voitaisiin ainakin teoriassa tavoitella huomattavaa taloudellista hyötyä. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi laajamittainen kalastus selektiivisellä, kielletyllä pyydyksellä, jonka avulla pyynti voidaan kohdistaa tiettyyn kalalajiin (vrt. lohen ajoverkkokalastus Itämerellä ajoverkkokalastuskiellon jälkeen).

Toisena törkeän tekotavan tunnusmerkistön täyttävänä kalastusrikoksena voitaisiin pitää erityisen suunnitelmallista kalastamista sellaisella selvästi rajatulla tai suljetulla vesialueella, jolla kaikki kalastus olisi kielletty (voimalaitosten alapuolet, kalateiden sualueet). Muunlaisilla alueilla, joilla kalastus on lähtökohtaisesti sallittu, esim. vaelluskalojen tahallista tai tahatonta tappamista kiellettyinä aikana tai kyseessä olevan yksittäisen lajin rauhoitusalueella ei voitane vaikeuksista tulkita törkeäksi tekotavaksi. Suojeltu lohi, taimen tai muu kalalaji voidaan saada saaliiksi muihin lajeihin kohdistuvan kalastuksen yhteydessä erityyppisillä ei-selektiivisillä pyydyksillä - toisin kuin törkeän metsästysrikoksen osalta, jolloin kyseessä on lähes aina harkittu teko.

Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa ja erityisesti valvontaa koskevat säännökset edellyttävät tehokkaiden seuraamusten soveltamista tilanteissa, joissa EU-lainsäädäntöä todetaan rikutun. Rikkomukset on lainsäädännössä jaettu kahteen luokkaan, joista toinen on vakavat rikkomukset. Seuraamukset puolestaan voivat olla luonteeltaan hallinnollisia tai rikosoikeudellisia. Niiden täytyy kuitenkin olla riittävän tehokkaita EU:n lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi. Tässä yhteydessä tulee selvitetäväksi myös kansallisten rangaistussäännösten uudistustarpeet. On kuitenkin selvää, etteivät ammattikalastajiin ja näiden ohella vapaa-ajan kalastajiin kohdistettavat hallinnolliset tai rikosoikeudelliset seuraamukset voi olla täysin erimitallisia toiminnan laajuuteen ja taloudelliseen arvoon nähden. Kansallisen sekä EU:n lainsäädännön noudattamiseen liittyvän seuraamusjärjestelmän tarpeet ja tavoitteet tulisikin harkita yhtäaikaisesti törkeän kalastusrikoksen osalta.

Valvontajaoston käsiteltävä asiaa jaosto ehdottaa, että törkeän kalastusrikoksen perusteiden selvittämistä ja valmistelua tekotavan säätämiseksi rikoslakiin jatketaan perusteellisemmin vasta vuoden 2012 aikana kalastuksenvaltontaa koskevan EU-lainsäädännön toimeenpanossa tarvittavaa kansallista lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän työn yhteydessä. Valvontajaosto pitää tärkeänä, että myös muiden mahdollisten kalastusrikkomuksia ja -rikoksia koskevien rangaistus- ja seuraamussäännösten valmistelu olisi koordinoitua em. työryhmän työn kanssa.

7.4. Rikosoikeudelliset seuraamukset

7.4.1. Vankeus ja päiväsakko

Valvontajaoston keskusteli yleisellä tasolla tarpeesta tarkistaa nykyisten kalastuslain 108 §:ään, rikoslain 28 luvun 10 §:ään sekä rikoslain 48 a luvun 2 ja 4 §:ään sisältyvien rangaistussäännösten rangaistusasteikkoa joko siten että kalastusrikkomuksina päiväsakon piiriin kuuluvia tekoja koskevat rangaistussäännöt muutettaisiin vankeusuhkaisiksi ja siirrettäisiin rikoslakiin taikka päinvastoin rikoslain 48 a luvun 2 §:stä muuhun rangaistuslainsäädäntöön, jolloin rangaistusmääräysmenettelyä koskevat säännökset tulisivat sovellettaviksi. Jaosto ei nähnyt tältä osin välittömiä muutostarpeita.

Sen sijaan katsottiin, että 1. huhtikuuta 2012 voimaantulevan kalastuslain 108 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu pyydysten merkintää koskeva laiminlyönti tulisi siirtää rikesakkomenettelyn piiriin. Kyseessä on suhteellisen selkeä, yksiselitteisesti todettavissa oleva laiminlyönti, joka tulisi tehokkaimmin rikesakkomenettelyssä esitutkintaviranomaisen tai Metsähallituksen erätarkastajan määräämänä rangaistuksena. Sakon ja rikesakon määräämistä koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu. Jatkossa kalastukseen liittyvän rikkomuksen johdosta määrättävästä rikesakosta säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (756/2010), joka ei ole vielä tullut voimaan.

Valvontajaosto ehdottaa, että pyydysten merkitsemisvelvollisuuden laiminlyönti muutettaisiin rikesakolla rangaistavaksi teoksi. Tämä edellyttäisi muutoksia rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin.

7.4.2. Rikesakko

Jatkossa kalastuksenhoitomaksua tai viehekalastusmaksua koskevasta rikkomuksesta säädettäisiin rikesakkorikkomuksista annetun lain 13 §:ssä. Mainittu säännös ei ole vielä tullut voimaan. Viidenkymmenen euron suuruista rikesakkoa seurauksena kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun laiminlyönnistä on esitetty korotettavaksi, sillä summa vastaa suuruudeltaan ainoastaan näiden kahden edellä mainitun maksun yhteissummaa (koko vuoden luvat). Rikoslain 2 a luvun 11 §:n 1 momentin mukaan jos samalla kertaa olisi määrättävä kahdesta tai useammasta rikkomuksesta rikesakko, määrätään rikesakko siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin rikesakko. Näin ollen kahden lupamaksun maksamisen laiminlyönnistä on nykyisin voitu määrätä vain yksi rikesakko. Oikeusministeriön kanssa vuonna 2008 käytyjen keskustelujen perusteella rikesakon korottamiselle seurauksena kalastusmaksujen laiminlyönnistä ei ole perusteita kun vertaillaan ko. kalastusrikkomusten merkitystä muihin rikesakkoon johtaviin tekoihin ja niiden merkitykseen. Oikeusministeriö on ehdottanut, että kalastusmaksujen laiminlyönnistä voitaisiin muodostaa oma hallinnollinen sanktiojärjestelmänsä. Tähän liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia mm. perinnän suorittamisen ja siitä syntyvien kustannusten osalta, joita on käsitelty tarkemmin jäljempänä hallinnollisten seuraamusten yhteydessä.

Kalastuslain uudistamisen yhteydessä kalastuslupamaksujärjestelmää ollaan mahdollisesti muuttamassa. Mikäli nykyisistä lupamaksuista muodostuisi yksi lupa, jonka vuosihinta olisi rahoitusjaoston ehdotuksen mukaisesti 35 euroa, rikesakon nosto esim. 100 euron tasolle toisi jo nykyistä tehokkaamman pelotevaikutuksen maksuhalukkuuden parantamisen tueksi.

Rikesakkoon perustuvan sanktioinnin tehostamiseksi valvontajaostossa keskusteltiin myös velvoitteesta maksaa valtion kalastusmaksut jälkikäteen osana seuraamusjärjestelmää. Nykyisessä kalastuslaissa ei ole säädetty tällaisesta velvoitteesta. Tämä edellyttäisi valtion kalastusmaksujen perintäkelpoisuuden vahvistamista nykyisestä.

Valvontajaosto ehdottaa, että kalastuslain jatkovalmistelussa selvitettäisiin mahdollisuutta nostaa rikesakko 100 euron tasolle. On otettava huomioon, että rikesakon tulee vastata suuruudeltaan muita vastaavan vakavuusasteen rikkomuksia. Rikesakon korottaminen edellyttäisi muutoksia rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin. Rikesakkomenettelyyn kytkeytyvänä seuraamuksena jaosto ehdottaa valtion kalastusmaksujen maksupakon säätämistä maksujen laiminlyöntiin liittyvänä seuraamuksena.

7.4.3. Menettämisseuraamukset

Menettämisseuraamusten tavoitteena on ennalta ehkäistä rangaistavaa toimintaa poistamalla rikoksella saatu oikeudeton hyöty ja tehostamalla rangaistavan teon seuraamuksia. Menettämisseuraamus liittyy rangaistavaan tekoon, ja se määrätään rangaistuksen yhteydessä. Esimerkkinä ovat rikoksentekovälineen menettäminen valtiolle tai rikoksen tuottaman taloudellisen hyödyn menettäminen.

Menettämisseuraamuksista säädetään rikoslain 10 luvussa. Edellytyksenä on tällöin, kuten rangaistuksen tuomitsemisen osalta ylipäätään teon tahallisuus tai tuottamuksellisuus. Pyydys tai kalastusväline voidaan tuomita valtiolle menetetyksi rikoksentekovälineenä. Myös rikoksella saatu hyöty, kuten saaliin arvo voidaan tuomita menetetyksi.

Pääsäännön mukaan myös kalastuslain 108 §:ssä tarkoitetusta kalastusrikkomuksesta voidaan määrätä sakon ohella menettämisseuraamus. Voimassa olevan kalastuslain 110 §:ään sisältyy erityissäännös menettämisseuraamuksesta. Sen mukaan menettämisseuraamuksia ei sovelleta, jos henkilölle on määrätty rikesakko kalastuksenhoitomaksun tai viehekalastusmaksun laiminlyönnistä. Muussa tapauksessa kalastusrikkomuksesta määrättävän sakon ohella voidaan määrätä menettämisseuraamuksia. Säännös on kumottu sakon ja rikesakon määräämistä koskevan lainsäädännön uudistuksen yhteydessä lailla (733/2010). Jatkossa kalastuksenhoitomaksua tai viehekalastusmaksua koskevasta rikkomuksesta säädettäisiin rikesakkorikkomuksista annetun lain 13 §:ssä (756/2010). Lain muutoksen myötä menettämisseuraamus voidaan määrätä myös rikesakon oheisseuraamuksena.

Menettämisseuraamus voidaan määrätä myös silloin kuin asia ratkaistaan summaarisessa menettelyssä. Tällöinkin edellytyksenä on kuitenkin teon tahallisuus tai tuottamuksellisuus. Sakon ohella enintään 1000 euron suuruisen menettämisseuraamuksesta määräämisestä noudatettavasta menettelystä säädetään rangaistusmääräysmenettelystä annetulla lailla (692/1993). Rikesakon ohella ei ole voitu määrätä menettämisseuraamusta rikesakkomenettelystä annetussa laissa (66/1983) säädetyssä menettelyssä. Jatkossa tämä muuttuu. Edellä mainitut lait on kumottu sakon ja rikesakon määräämisestä annetulla lailla (754/2010), joka ei ole vielä tullut voimaan. Uuden lain myötä myös rikesakon ohella voidaan määrätä enintään 1000 euron suuruisen menettämisseuraamus.

Muun muassa metsästyslain 80 §:ssä on säännös riistaeläimen tai sen arvon tuomitsemisesta valtiolle menetetyksi¹. Menettämisseuraamuksen arvo perustuu metsästyslain nojalla annettavaan asetukseen riistaeläinten ohjeellisista arvoista. Valvontajaosto on keskustellut sellaisesta mahdollisuudesta, että vastaavasta kalan arvoon perustuvasta menettämisseuraamuksesta säädettäisiin kalastuslaissa. Tämä koskisi erityisesti vaelluskaloja. Näiden ohjeellisista arvoista säädettäisiin kalastuslain nojalla ja kalan arvo tuomittaisiin valtiolle.

Ensin olisi säädettävä tietyn kalalajin pyyntikielto. Tämä kiello voitaisiin määrittellä alueellisesti tai ajallisesti taikka valtakunnallisena ja toistaiseksi voimassa olevana. Toisekseen mainitun kiellon vastainen pyynti tulisi säätää rangaistavaksi. Tämä

¹ 80 § Menettämisseuraamus

Jos riistaeläin on metsästetty vastoin tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä ilman, että toisella oli oikeus metsästää tai ottaa tällainen riistaeläin, tuomitaan eläin tai sen arvo valtiolle menetetyksi. Riistaeläimen arvo määrätään 79 §:ssä säädetyllä tavalla. Muutoin on soveltuvin osin noudatettava, mitä rikoslain [\(39/1889\) 10 luvun](#) 1–4 ja 6–11 §:ssä säädetään.

Jos 1 momentissa tarkoitetun riistaeläimen metsästys edellyttää 26 §:n mukaan pyyntilupaa, on metsästäjä samalla määrättävä suorittamaan valtiolle maksamatta oleva pyyntilupamaksu. [\(18.2.2011/159\)](#)

Jos rauhoittamaton eläin on pyydystetty tai tapettu vastoin tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä, menettämisseuraamuksen osalta on noudatettava, mitä [rikoslain 10 luvussa](#) säädetään.

[Rikoslain 10 luvun 4 §:n](#) 1 momentin 1 kohtaa sovelletaan vain, jos menettämisseuraamuksen perustavana rikoksena on 72 §:ssä tarkoitettu teko tai 75 §:n 5 kohdassa tarkoitettu tahallinen teko. [\(14.6.2002/516\)](#)

puolestaan edellyttää, että asiasta olisi vähintään asetuksen tasoinen säädös tai vähintään aluehallintoviranomaisen lain nojalla tekemä hallintopäätös. Rangaistussäätelyä ei voida perustaa alueelliseen, hallinnon ulkopuoliseen säätelyyn.

Tietyn kalalajin pyyntikiellon ja siihen liittyvän rangaistuksen ja menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin vastaavia ongelmia kuin edellä on esitetty törkeän kalastusrikoksen osalta. Käytetyt pyydykset eivät ole aina siten valikoivia, että voitaisiin katsoa henkilön tietoisesti tähtäävän tietyn vaelluskalalajiin kuuluvan yksilön pyydystämiseen. Jos pyyntikieltoon liitettäisiin vapauttamisvelvollisuus elävänä tai kuolleena, tämä saattaisi käytännössä johtaa hankaliin näyttökysymyksiin. Toisaalta myöskään kalalajin elinkelpoisuutta ei voitaisi turvata edes vapauttamisvelvollisuuden avulla, jos edelleen sallitaan sellaisten pyydysten käyttö, jotka johtavat käytännössä kalan kuolemaan.

Kaiken kaikkiaan ongelma kilpistyy toisaalta siihen, ettei henkilö voi pyydyksiä laskiessaan ennakoita, millaisia seuraamuksia häneen kohdistuu. Hän voi sinänsä vaikuttaa siihen, palauttaako hän kiellon vastaisesti pyydetyt kalat luontoon. Tällöin ongelmaksi tulevat mahdolliset säännökset istukkaiden merkinnästä. Jos tarkoituksena on sallia istutettujen kalojen pyynti kalalajiin katsomatta, vaatii jonkin verran perehtyneisyyttä tunnistaa luonnonvaraiseen kalakantaan kuuluvat yksilöt istutetuista yksilöistä, jollei samalla säädettä selkeitä merkintävelvoitteita. Selkeintä erityisen menettämisseuraamuksen säätäminen olisi sellaisia tilanteita varten, joissa kalastusta on harjoitettu valikoivilla välineillä tai paikassa, jossa on selvästi tarkoitus tietyn arvokkaan kalalajin pyytämiseen kuten kalateiden yhteydessä.

Valvontajaosto katsoo, että nykyisten rikoslakiin sisältyvien menettämisseuraamusten tehokasta ja täysimääräistä soveltamista tulee tukea tiedottamalla kalastuslain säännösten sisällöstä ja tavoitteista esitutkintaviranomaisille sekä tarvittaessa määrittelemällä ohjeelliset arvot kalalajeille, joiden pyynti kielletään kokonaan. Erityisten kalanarvoon perustuvien menettämisseuraamusten rakenne on kuitenkin pitkälti riippuvainen niistä ratkaisuista, joita tehdään uhanalaisten kalalajien turvaamiseksi joko rajoittamalla yleisesti pyyntiä tai rajoittamalla käytettäviä pyydyksiä. Jos säädetään täsmällisiä maantieteellisesti tai ajallisesti määriteltyjä rajoituksia taikka menetelmiä koskevia rajoituksia, näihin voidaan luontevammin liittää sanktioluonteinen, kalan taloudellisen arvon ylittävä maksuseuraamus.

7.5. Hallinnolliset seuraamukset

7.5.1. Seuraamusmaksu

Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle kuuluvana hallinnollisena seuraamuksena tulee kysymykseen seuraamusmaksun määrääminen. Yleensä tällainen seuraamus on lainsäädännössä liitetty sellaisen yhteisömuotoista elinkeinonharjoittajaa koskevan normin rikkomiseen, jolla on yhteiskunnallisesti laajakantoisia vaikutuksia esimerkiksi muiden markkinoilla toimivien yritysten tai kuluttajan asemaan. Toisaalta pysäköintivirhemaksu sekä joukkoliikenteen tarkastusmaksu ovat esimerkkejä lähtökohtaisesti luonnollisiin henkilöihin kohdistuvista maksuseuraamuksista, jotka voidaan määrätä rikosoikeudellisen menettelyn ulkopuolella myös muiden kuin tuomioistuimen tai esitutkintaviranomaisten toimesta.

Tuomioistuinkäsittelyä edellyttävästä seuraamusmaksusääntelystä ovat esimerkkinä kilpailulain (948/2011) nojalla kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu, teleyritykselle viestintämarkkinalaissa (393/2003) säädetyn velvollisuuden laiminlyönnin johdosta määrättävä seuraamusmaksu sekä julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) nojalla hankintayksikölle määrättävä seuraamusmaksu. Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa liittyy markkinoiden toimintaa turvaavaan sääntelyyn ja sen määrää markkinaoikeus.

Ulkomaalaislain (301/2004) nojalla voidaan määrätä seuraamusmaksu liikenteenharjoittajalle, joka laiminlyö ulkomaalaisen matkustusasiakirjojen sekä viisumin tai oleskeluluvan tarkastusvelvollisuuden tai tietojenantovelvollisuuden. Seuraamusmaksun määrää rajatarkastuksen yhteydessä raja- tai merivartioston toimivaltainen virkamies tai poliisi taikka tulliviranomainen.

Esimerkki muun kuin tuomioistuimen määräämästä, elinkeinon harjoittamisen sääntelyn tehostamiseen tarkoitettusta maksusta on finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukainen maksu. Finanssivalvonta voi määrätä seuraamusmaksun, jos sen valvottava tai muu finanssimarkkinoilla toimiva oikeushenkilö tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo arvopaperimarkkinalain säännöksiä tavalla, josta ei ole erikseen säädetty rikosoikeudellista seuraamusta. Seuraamusmaksu ja rikosoikeudellisessa menettelyssä määrättävä seuraamus eivät kumuloidu, sillä maksua ei määrätä jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa rikosasia.

Pysäköinnin valvonnasta annettu laki (727/2011) tulee voimaan vuoden 2012 alusta. Sen nojalla voidaan määrätä tieliikelain (267/1981), maastoliikennelain (1710/1995) ja pelastuslain (379/2011) vastaisesta pysäköinnistä tai pysäyttämisestä pysäköintivirhemaksu. Toimivalta kuuluu poliisille tai aluehallintoviraston valtuutuksella kunnalle, jonka tarkastajat toimivat poliisiin johdon ja valvonnan alaisina. Maksua ei saa määrätä, jos asia on käsiteltävä rikosoikeudellisessa menettelyssä. Yksityisellä alueella tai maastossa, maksua ei saa määrätä ilman kiinteistön omistajan tai haltijan pyyntöä. Maksun suuruus on pysäköintivirheen laadusta riippumatta 20 euroa. Korkeammasta maksusta voidaan säätää ministeriön asetuksella. Enimmäismäärä on kuitenkin tapauskohtaisesti 60-80 euroa. Jatkuvasta virheestä voidaan määrätä enintään kolme pysäköintivirhemaksua. Maksun määrääminen tapahtuu pysäköinninvalvojan tai tarkastajan päätöksellä, joka annetaan tiedoksi henkilökohtaisesti ajoneuvon omistajalle. Jos tätä ei tavata, päätös voidaan antaa tiedoksi kiinnittämällä se ajoneuvoon näkyvälle paikalle. Päätökseen voi vaatia oikaisua pysäköinnin valvojalta.

Valvontajaostossa on sen toimikauden aikana keskusteltu hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä vaihtoehtona kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun laiminlyönnistä määrättävän rikesakon korottamiselle. Samalla jaostossa todettiin, että hallinnollinen maksu voisi olla keino yleisemminkin tehostaa kalastuslainsäädännön rikkomusten seuraamusjärjestelmää. Käytännössä ongelmaksi muodostuvat nykyisten tietojärjestelmien riittävyys, valvonnan resurssien rajallisuus sekä kalastusvalvojen toimivaltuudet. Jos oikeus kalastusrikkomusmaksun määräämiseen rajataan esitutkintaviranomaisille ja Metsähallituksen erätarkastajille, seuraamusmaksun laiminlyöntejä ehkäisevä vaikutus heikkenee tosiasiasa merkittävästi. On kuitenkin periaatteessa mahdollista pyrkiä kehittämään kalastuksen valvojen roolia viranomaista

avustavaksi, jolloin tämä voisi käytännössä toimia hallinnollisen maksun määräämisessä jonkinlaisena valmistelevana tahona.

Perustuslakivaliokunta on viimeksi arvioinut pysäköinnin valvontaa koskevaa lainsäädäntöä perustuslain 124 §:n näkökulmasta ottaessaan kantaa kiinteistön omistajan, haltijan tai näiden valtuuttaman tahon oikeuteen määrätä pysäköintivirhemaksuun rinnastettava valvontamaksu yksityisellä alueella tai maastossa (PeVL 57/2010 vp.). Kysymys oli siitä, onko hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei perustuslain 124 §:n mukaan voida siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näin ollen se katsoi, että sääntelyn toteutuminen ilman perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttää yksityisen valvojan roolin muuttamista viranomaisia avustavaksi ja täydentäväksi. Lisäksi sääntelyn olisi täytettävä muut edellytykset, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävän siirtämistä muulle kuin viranomaiselle. Näitä edellytyksiä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan toimivaltuuksien täsmällinen määrittely, sääntelyn tarkkuus ja asianmukaisuus sekä varmistuminen asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä.

Edellä esitetyn valossa on todennäköistä, että kalastusrikkomusmaksua koskevan päätöksen voisi tehdä ainoastaan valtion aluehallinnon viranomainen tai esitutkintaviranomainen taikka Metsähallituksen erätarkastaja. Menettely muistuttaisi todennäköisesti pysäköintivirhemaksumenettelyä kirjallisen päätöksen antamisen sekä muutoksenhaun osalta. Päätös voitaisiin antaa henkilökohtaisesti kalastuslainsäädännön rikkomisesta tavatulle henkilölle. Tältä osin seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle jäisivät muun muassa merkitsemättömät, luvattomat pyydykset, joihin kohdistuisi edelleen kalastuksen valvojan talteenotto-oikeus. Jos kalastuksentralvoja olisi maksun määräämistä varten velvollinen kutsumaan paikalle edellä tarkoitetun viranomaisen, maksu olisi käytännössä mahdoton panna täytäntöön. Jos maksun määrääminen rajattaisiin aluehallinnon valvontaviranomaisiin tai esitutkintaviranomaisiin ja erätarkastajiin, pelotevaikutuksen luomiseksi maksun tulisi olla merkittävä. Jatkossa olisi hyvä selvittää, voiko kalastuksen valvoja toimia jonkinlaisena päätöksen esivalmistelijana siten, että varsinaisen päätöksen tekee viranomainen.

Toisaalta kalastusrikkomusmaksun käyttöönotto ja perintä edellyttäisi uusien resurssien varaamista. Jotta maksu voitaisiin hallinnollisena seuraamuksena panna tehokkaasti täytäntöön, tämä edellyttäisi kalastuksen valvontaa koskevien tietojärjestelmien kehittämistä siten, että kalastusrikkomusmaksun maksuvelvollisuuden syntymistä, maksun suorittamista ja perintää voidaan aukottomasti seurata. Kalastusrikkomusmaksun suuruus olisi riippuvainen uudesta kalastuslupajärjestelmästä ja maksujen suuruudesta. Ottaen huomioon sen rajalliset soveltamismahdollisuudet ja tietojärjestelmien sekä muiden resurssien tarve, maksun tulisi todennäköisesti olla kertaluonteisena yli sadan euron suuruinen.

Valvontajaosto katsoo, että hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa kalastuslainsäädännön rikkomisen seuraamuksena tulee selvittää jatkovalmistelussa yhtenä vaihtoehtona. Tällöin tulee myös selvittää mahdollisuudet kehittää kalastuksen valvojan roolia maksun määräämisessä lähinnä viranomaista avustavaksi.

7.5.2. Kalastuskielto ja kalastuksen keskeyttäminen

Yksi mahdollinen keino lupamaksujen maksuhalukkuuden parantamiseksi olisi maksujen laiminlyönnistä seuraava määräaikainen kalastuskielto. Kielto voitaisiin toteuttaa joko peruuttamalla kalastuslupa määräajaksi tai estämällä seuraavan luvan ostaminen. Voimassa oleva kalastuslaki sisältää säännöksen, jonka mukaan kalastuslain 105 §:n mukaan ELY-keskus voi päätöksellään kieltää kalastusoikeuden haltijaa käyttämästä kalastusoikeuttaan. Menettelyn ottaminen käyttöön toimenpiteenä myös muuta kalastusta koskevien säännösten rikkomisen seurauksena edellyttäisi laajaa harkintaa kalastuslain uudistuksen yhteydessä.

Kalastuslupaan kytkeytyvien kieltojen tai rajoitusten käyttö kalastuksenvalvonnassa edellyttäisi merkittäviä uudistuksia myös kalastuslupia koskeviin tietojärjestelmiin. Lupajärjestelmään kytkeytyviä tietoja pitäisi voida käyttää kalastuksenvalvonnassa. Nykyinen ICT-teknologia kuitenkin mahdollistaisi lupa- ja valvontajärjestelmien yhteensovittamisen sekä tarvittavan mobiilin valvontajärjestelmän kehittämisen.

Valtion kalastusmaksujen valvonnassa on kalastusviranomaisen ja kalastuksenvalvojan taholta pidetty ongelmallisena kalastuksen keskeyttämistä koskevan säännöksen puuttumista kalastuslaista. Voimassa olevan kalastuslain 110 §:ään sisältyy menettämisseuraamusta koskeva erityissäännös, jonka mukaan menettämisseuraamuksia ei sovelleta, jos henkilö syyllistyy kalastushoitomaksun tai viehekalastusmaksun laiminlyöntiin, josta hänelle määrätään seuraamukseksi rikesakko. Kalastusvälineiden talteenotto-oikeuden puuttuessa ko. tilanteessa toimivalta määrätä kalastus keskeytettäväksi nähtiin jaostossa keskeiseksi keinoksi estää kalastuksen mahdollinen jatkuminen laiminlyönnin toteamisen ja näyttömääräyksenannon jälkeen.

Valvontajaosto katsoo, että lain jatkovalmistelussa tulisi selvittää, pitäisikö kalastusoikeuden käytön kieltä laajentaa koskemaan kaikkea kalastusta. Samoin tulisi selvittää tulisiko kalastuksenvalvojalla ja kalastusviranomaisella olla toimivalta määrätä valtion kalastusmaksut laiminlyövä henkilö välittömästi keskeyttämään kalastuksensa.

7.6. Seuraamusten täytäntöönpano

7.6.1. Rangaistusmääräysmenettely

Rangaistusmääräysmenettelyssä voidaan määrätä enintään 20 päiväsakon suuruinen sakkorangaistus ja enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus, kun rikkomuksesta ei ole säädetty ankarampaa säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Asian käsitteleminen rangaistusmääräysmenettelyssä edellyttää asianomistajan suostumusta. Poliisi, tullimies, rajavartiomies tai Metsähallituksen erätarkastaja suorittaa suppean esitutinnan, minkä jälkeen rangaistusvaatimus annetaan tiedoksi epäillylle. Jos epäilty vastustaa rangaistusvaatimusta, asia siirtyy syyttäjän käsiteltäväksi, joka voi määrätä asiassa lisätutinnan ja päättää syytteen nostamisesta tai syyttämättä jättämisestä. Asian käsittely jatkuu rikosoikeudellisessa prosessissa. Syyttäjä voi myös muuttaa rangaistusvaatimuksen sisältöä päiväsakon määrän osalta, mikäli rangaistusvaatimuksen saanut vastustaa sakon rahamäärää. Jos rangaistusvaatimusta ei vastusteta, syyttäjä määrää rangaistuksen.

Rangaistusmääräysmenettelyä koskeva lainsäädäntö uudistuu, ja sen korvaa sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki (754/2010), joka tulee voimaan lailla säädettävänä ajankohtana. Edellä mainitut perusteet eivät kuitenkaan olennaisesti muutu. Jatkossa myös rikesakon ohella voidaan määrätä enintään 1 000 euron suuruinen menettämisseuraamus. Uuden lainsäädännön mukainen rikesakkomääräys-, sakkomääräys-, sakkovaatimus- ja rangaistusvaatimusmenettely tulee kysymykseen rikoslain 28 luvun 10 §:ssä ja kalastuslain 108 §:ssä tarkoitettujen tekojen seuraamuksia määrättäessä. Menettelyä ei voida lainkaan soveltaa rikoslain 48 a luvun 2 §:ssä tarkoitettujen tekojen rikosoikeudelliseen käsittelyyn.

Erityinen kalastusrikkomuksiin liittyvää valvontaa suorittava viranomaisresurssi ovat Metsähallituksen erätarkastajat. Näiden osalta uusi lainsäädäntö ei tuo merkittäviä muutoksia. Jatkossa erätarkastajan antaman rikesakko- ja sakkomääräyksen tai sakkovaatimuksen edellytyksenä on epäillyn kirjallinen suostumus. Jos suostumusta ei saada, epäillylle voidaan antaa rangaistusvaatimus. Virallinen syyttäjä ratkaisee sakkovaatimuksen tai rangaistusvaatimuksen. Jos rangaistus määrätään, ratkaisua nimitetään rangaistusmääräykseksi.

Rangaistusmääräysmenettelyssä ratkaistaan valtaosa sen piiriin kuuluvista kalastuslainsäädännön rikkomuksista. Rikesakkomenettelyn piiriin kuuluvat tällä hetkellä ainoastaan lupamaksujen laiminlyönnit. Summaarinen menettely on kuitenkin nopea ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen tapa kalastuslainsäädännön täytäntöönpanossa. Sen käyttö tulisi mahdollisuuksien mukaan mahdollistaa säädettäessä uusista kalastusrikkomuksena tai -rikoksena rangaistavista teoista.

Valvontajaosto katsoo, että uusien rangaistussäännösten valmistelussa tulisi rangaistusasteikkoa määriteltäessä huomioida, että rangaistusmääräysmenettelyssä seuraamus voidaan määrätä vain niiden rikkomusten osalta, joissa teosta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

7.6.2. Täytäntöönpanon tehostaminen

Vaikuttaa siltä, että kalastuslainsäädännön rikkomiseen liittyvien rangaistussäännösten täytäntöönpano vaatisi nykyisellään tehostamista erityisesti esitutkinnan käynnistämisen osalta. Tämä on kriittinen piste koko kalastuslainsäädännön tehokkaan toimeenpanon kannalta. Ilman toimivaltaisten viranomaisten osallistumista ilmitulleiden rikkomusten tutkintaan koko valvontaorganisaation toiminnalta puuttuu tarkoitus. Mahdollisuus seuraamusten määräämiseen summaarisessa menettelyssä ja asioiden saattamiseen oikeusviranomaisten käsiteltäväksi kuuluu ainoastaan esitutkintaviranomaisille. Tutkintapyynnöt johtavat valvojien näkökulmasta varsin harvoin toimenpiteisiin siitä huolimatta, että esitutkintaviranomaisille, erityisesti poliisille on suunnattu tiedotusta ja poliisi on osallistunut Metsähallituksen ja kalatalousalueiden kanssa toteutettaviin kalastusvalvonnan yhteistyöhankkeisiin. Hankkeiden tarkoituksena on ollut saada valvonnan yhteydessä toimivalta määrätä tarvittaessa rangaistusseuraamuksia sekä tehostaa tiedonkulkua ja yhteistyötä kalastuksen valvojien ja poliisin välillä.

Kalastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä sekä jo ennen uuden lainsäädännön voimaan tuloa tulisi edelleen edistää esitutkintaviranomaisten ja kalastuksen valvojien yhteistyötä sekä mahdollisuuksien mukaan pyrkiä selvittämään, olisiko esitutkintaviranomaisille suunnattua ohjeistusta mahdollista kehittää siten, että kalastusta

koskevan rangaistussäätelyn soveltaminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja johtaisi nykyistä useammin esitutinnan käynnistämiseen.

Valvontajaosto katsoo, että kalastuslain säännösten täytäntöönpanoa tulee edistää mahdollisimman laajalla kalastusvalvojen ja esitutkintaviranomaisten yhteistyöllä sekä tarvittaessa kehittämällä esitutkintaviranomaisille suunnattua kalastusrikosten tutkintaa koskevaa ohjeistusta. Keskeistä on myös uusien seuraamusjärjestelmään kuuluvien työkalujen kehittäminen yhteistoiminnassa viranomaisten kanssa.

8. Työryhmän kannanotot

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmä on käsitellyt valmistelujaostojensa raportit. Työryhmä tekee jaostojensa raporttien ja keskustelujensa perusteella seuraavat kalastuslain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelua koskevat ehdotukset ja kannanotot.

8.1. Kalastuslain tarkoitus ja valtuudet

Työryhmä katsoo, että:

- Uuden kalastuslain 1 §:n tarkoitus tulisi sisältää kestävyden kolme ulottuvuutta, eli ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyden. Pykälä on alustavasti muotoiltu seuraavasti:

1 §

Tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö ja hoito siten, että turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun luonnon monimuotoisuus.

- Kalastuslakiin on lakiin sisältyvien säännösten lisäksi tarpeen sisällyttää perustuslain mukaiset valtuudet asetusten antamiseksi. Asetuksenantovaltuuksien tulisi sisältää kaikki kestävä kalastuksen järjestämiseen tarvittavat ohjausvälineet ml. kalastuksen alueellinen ja ajallinen sekä pyydystekninen säätely, kalan ominaisuuksia koskeva säätely, kalan kulun varmistaminen, kalastajakohtaiset saaliskiintiöt, kielletyt pyyntimenetelmät, vaelluskalojen kalastuksen säätely ja istutettavien kalojen merkintä.

8.2. Kalastusoikeudet

Työryhmä katsoo, että:

- Kalastusoikeusjärjestelmän lähtökohtana myös valmisteilla olevassa kalastuslaissa on vesialueen omistukseen perustuva kalastusoikeus. Omistajan kalastusoikeus säilyisi tulevassa laissa pääpiirteissään ennallaan. Oikeus kalastaa ja määrätä kalastuksesta kuuluisi vesialueen omistajalle sen mukaisena, kuin siitä tarkemmin kalastuslaissa säädetään. Yhteisen vesialueen osakkaalla olisi oikeus kalastaa yhteisellä vesialueella siten, kuin yhteisen vesialueen osakaskunta päättää.
- Vesialueen omistukseen lähtökohtaisesti perustuvan kalastusoikeuden keskeisimpinä hallinnointiyksiköinä säilyisivät vesialueen osakaskunnat, joiden toimintaa sääntelee yhteisaluelaki. Kalastusoikeuden haltijoita olisivat lisäksi jaettujen yksityisten vesialueiden omistajat.
- Kalastusoikeuksia ei ole tarpeen merkittäväällä tavalla muuttaa, mutta joltain osin on tunnistettu kehittämistarpeita. Maksuttomat (onginta ja pilkintä) ja maksulliset yleiskalastusoikeudet pääosin säilytettäisiin.
- Yleisellä vesialueella meressä sekä Suomen talousvyöhykkeellä olisi jokaisella ETA-valtion kansalaisella oikeus harjoittaa muuta kuin kaupallista kalastusta. Kaupallisen kalastuksen osalta kalastusoikeudet määräytyvät jatkossakin EU:n yhteisen kalastuspolitiikan säännösten perusteella.
- Oikeus kalastaa yleisellä vesialueella järvessä säilyisi pääosin ennallaan. Kalastuksen järjestämisestä yleisellä vesialueella järvessä päättäisi ELY-keskus kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Maksuttomat ja maksulliset yleiskalastusoikeudet olisivat kuitenkin voimassa yleisellä vesialueella niitä koskevien yleisten säännösten mukaisesti.
- Laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) on säädetty voimaan poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Nykyisen perustuslain (731/1999) voimaantultua on omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate, jonka mukaisesti mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotuksiin tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin poikkeuslakina. Tämän takia laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) tulisi kumota.
- Sellaisen kalastusoikeuden haltijalla, joka käsittää erityisen etuuden kalastaa toisen omistamalla vesialueella, on lähtökohtaisesti oikeus etuuden mukaisella tavalla kalastaa ja määrätä kalastuksesta.
- Nykyisen kalastuslain 12 §:n mukaista ammattikalastuksen, kotitarvekalastuksen tai luontaiselinkeinojen harjoittajan oikeutta saada lupa harjoittaa kalastusta kolmen pohjoisimman kunnan alueella tulisi muuttaa siten, että oikeus rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan kalastukseen oikeutetun omaa kotikuntaa.

- Koltta-alueella asuvien kolttien kolttalain (253/1995) 9 §:ssä säädetty oikeus kalastaa säilytettäisiin ennallaan. Kalastuslakiin tulisi järjestelmän selvyuden vuoksi kuitenkin lisätä viittaus kolttalakiin, jossa säännellään kolttien oikeudesta kalastaa.
- Muun muassa erityiseen oikeuteen perustuvien kalastusoikeuksien hyödyntäminen edellyttää usein mahdollisuutta hyödyntää kalastusoikeuden haltijalle kuulumatonta maa-aluetta kalastuspaikalle siirryttäessä tai muutoin. Kulkuoikeuksien perustamisessa tulisi lähtökohtaisesti noudattaa kiinteistönmuodostamislain (554/1995), yksityistielain (358/1962) sekä maastoliikennelain (1710/1995) sääntelyä. Näissä laeissa sääntelemättömiä tilanteita varten tulisi kalastuslakiin laatia nykyisen 22 §:n kaltainen säännös maa-alueen hyödyntämisestä kalastuksen mahdollistamiseksi. Nykyisen kalastuslain 22 §:n nojalla perustetut oikeudet maa-alueiden hyödyntämiseen säilytettäisiin ennallaan.
- Valtion yksityisiä kalastuksia (regale) ja koskitilojen kalastusoikeuksia on tarpeen selvittää kalastuslain jatkotyössä.

8.3. Kalastuslupajärjestelmä

Työryhmä katsoo, että:

- Kaupallisten kalastajien ja kalastusoppaiden mahdollisuuksia maksua vastaan saada kalastuslupia on tarpeen parantaa.
- Vesialueen omistajille tulisi luoda kannustimia perustaa mahdollisimman laajoja yhtenäislupa-alueita, jotka tarjoaisivat mahdollisuuden yhdellä luvalla kalastaa esimerkiksi koko kalatalousalueen vesialueella. Tässä tarkoituksessa kalastuslakiin esitetään lisättäväksi säännökset osakaskuntien mahdollisuudesta tehdä sopimus kalatalousalueen kanssa kalastuksen järjestämisestä yhteisesti yhteisalueain menettelymuotoja yksinkertaisemmassa järjestyksessä.
- Käyttö- ja hoitosuunnitelmien tulisi sisältää kattava määrittely kaupalliseen kalastukseen erityisesti soveltuvista alueista ja suunnitelma siitä, miten kalatalousalue tulee toimimaan edesauttaakseen lupien myöntämistä kaupallisille kalastajille. "Kaupalliseen kalastukseen soveltuvia alueita koskevien lupien myöntämisen edistäminen" tulisi kalastuslaissa säätää kalatalousalueen tehtäväksi. Kalatalousalueen tulisi pyrkiä muodostamaan yhtenäisiä kaupallisen kalastuksen lupa-alueita neuvottelemalla osakaskuntien kanssa siitä, että alueelle siirrettäisiin vapaaehtoisesti toimivalta kaupallisen kalastuksen lupien myöntämiseen. Kalastuslaissa luotaisiin kannustinjärjestelmiä, joilla vesialueen omistajat motivoitetaan riittävän laajoja alueita koskevien lupien myöntämiseen kaupallisten kalastajien kanssa sekä vuokrasopimukseteko- / luvanmyöntämisvaltuuksien siirtämiseen kalatalousalueelle. Toisin sanoen kalatalousalue voisi saada varoja käyttö- ja hoitosuunnitelman toteuttamiseen, jos osakaskunnat ovat siirtäneet tehtäviä kalatalousalueelle.
- Kalavarojen kestävä hyödyntämisen tärkeän yhteiskunnallisen intressin turvaamiseksi kaupallinen kalastaja voisi edellä esitettyjen mallien lisäksi hakea kalastuslupaa ELY-keskukselta, jos kaupallinen kalastaja ja kalastusoikeuden

haltija tai kalatalousalue (jos kalatalousalue on siihen valtuutettu) eivät ole päässeet sopimukseen kaupallisen kalastuksen harjoittamisesta. ELY-keskus voisi valituskelpoisella päätöksellä myöntää määräaikaisen luvan kaupallisen kalastuksen harjoittamiseen vesialueelle, jonka katsotaan olevan vajaahyödynnetty. ELY-keskuksen lupa voisi koskea vain sellaisia vesialueita, joiden on käyttö- ja hoitosuunnitelmissa todettu soveltuvan erityisen hyvin kaupallisen kalastuksen tarpeisiin, ja joiden kalakantojen tila kestää niiden kaupallisen hyödyntämisen. ELY-keskuksen tulisi myös varmistaa, että kalastuksesta ei aiheudu merkittävää haittaa rannan omistajille tai haltijoille tai alueen muulle käytölle. Jos luvanhakijoita on enemmän kuin alueelle kestävä kalastuksen edellytykset huomioiden voidaan lupia myöntää, voi ELY-keskus asettaa paikalliset luvanhakijat luvansaannissa etusijalle. Myönnettävä lupa sisältäisi määräykset mm. pyydyksistä, kalastusajoista ja saaliiden ilmoittamisesta sekä määräyksen luvan peruuttamisesta, jos lupaehtoja tai kalastuslain tai sen nojalla annettuja säännöksiä olennaisesti tai toistuvasti rikottaisiin. Kaupallinen kalastaja olisi velvollinen suorittamaan korvausta kalastusoikeuden haltijalle kalastusoikeuden käytöstä ELY-keskuksen päätöksessä yksilöityjen periaatteiden mukaisesti. Korvauksen suuruus määräytyisi kalastusoikeuden markkinahinnan perusteella ja lupamaksu tulisi lyhentämättä tilittää vesialueen omistajalle korvauksena vesialueen käytöstä. Hallinnollisen taakan minimoimiseksi tilityksessä tulisi hyödyntää muiden omistajille maksettavien korvausten tilittämiseen luotuja mekanismeja mahdollisimman laajasti.

8.4. Kaupallinen kalastus

Työryhmä ehdottaa, että:

- Ammattikalastajan termi muutettaisiin kaupalliseksi kalastajaksi, joka olisi terminologisesti sama kuin mitä Euroopan unioni käyttää yhteisön lainsäädännössä.
- Kaupallinen kalastaja olisi luonnollinen tai oikeushenkilö, joka on rekisteröitynyt ELY-keskuksen ylläpitämään rekisteriin ja jolla merialueella on rekisterissä oleva kalastusalue. Näillä kalastajilla olisi oikeus pyydetyn kalan ensikäden myyntiin. Neuvoston asetus (EY) n:o 1224/2009 kieltää vapaa-ajankalastajien saaliin myynnin merialueella. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti vastaava kieltä esitetään säädettäväksi koskemaan myös sisävesiä.
- Kaikilla kaupallisilla kalastajilla olisi saaliiden ilmoitusvelvollisuus ml. sisävesikalastus. Saalisraportointi tulisi järjestää siten, ettei se lisää kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa (tavoitteena sähköinen raportointi).
- Kaupalliseksi kalastajaksi rekisteröitymisen kriteerinä olisi asuin- tai kotipaikka Euroopan unioniin tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (sekä ilmoitus alueen kunnalle alkutuotantopaikasta sekä merialueella aluksen rekisteröinti).
- Kaupalliset kalastajat voitaisiin jakaa eri luokkiin, joilla olisi erilaiset oikeudet ja velvollisuudet. Kalastajaluokkien perustaminen ja siinä noudatettavat kriteerit tulee ratkaista niin, että luokitus vastaa kalastuksen harjoittamisen ja ohjauksen

tarpeeseen. Luokitteluperusteena voitaisiin soveltaa kulloistakin ALV-velvollisuuden asettamaa euromäärää, eli vähintään [8 500] euron liikevaihtoa vuodessa.

- Uusi, toimintaansa aloittava kalastaja sijoittuisi lähtökohtaisesti alempaan kalastajaluokkaan. Mikäli uusi kalastaja haluaisi päästä suoraan ns. 1-luokkaan, tulisi hänen esittää liiketoimintasuunnitelma, jonka perusteella ELY-keskus tekee päätöksen ryhmään sijoittamisesta.
- Tehokkaiden pyydysten käytön salliminen vain kaupallisille kalastajille olisi perusteltua kalakantojen järkipärisen hyödyntämisen sekä kalakantojen suojelun näkökulmasta. Vastaavasti sallimalla tehokkaiden pyydysten ja pyyntimenetelmien käyttö kaupallisille kalastajille turvattaisiin kotimaisen kalan saantia vähittäiskauppaan ja kulutukseen.
- Tehokkaiksi pyydyksiksi voitaisiin määritellä esim. trooli, iso nuotta ja isorysä. Pyydysten käyttöoikeuden rajoitus koskisi kaikkia vesialueita Suomen talousvyöhykkeestä sisävesiin.

8.5. Kalastuslain rahoitusjärjestelmä

Työryhmä katsoo, että:

- Valtiolle kerättävän rahoituksen perustehtävänä olisi tukea kestävän kalastuksen ja kalakantojen hoidon järjestämistä sekä monipuolisen kalastusharrastuksen ylläpitämistä. Rahoitus kerättäisiin käyttäjä maksaa -periaatteen mukaisesti kalavesien käyttäjiltä.
- Kalastuslain rahoitusjärjestelmän tulisi olla kustannustehokas ja asiakasystävällinen. Varojen keräys-, jako- ja käyttöprosessin vaikuttavuutta tulisi kasvattaa.
- Rahoitus kerättäisiin kaikilta 18 vuotta täyttäneiltä kalastajilta paitsi onkijoilta ja pilkkijöiltä perittävällä maksulla, johon sisältyisi mahdollisuus kalastaa yhdellä vieheellä ja vavalla (sekä painovieheellä tai syväjällä) koko maassa lukuun ottamatta kalastuslain mukaisesti erikseen määriteltäviä kieltoalueita.
- Maksun suuruus (kalastuskortin hinta) ja käyttötarkoitukset säädettäisiin laissa. Laissa harkittaisiin säädettäväksi myös indeksitarkistuksesta. Maksun suuruuden tulisi olla kohtuullinen, mm. jotta maksuhalukkuus ja myös maksukertymä nousisivat nykyisestä tasosta.
- Maksu tulisi voida maksaa yhden vuorokauden, viikon tai kalenterivuoden pituisiksi ajanjaksoiksi.
- Tulisi selvittää voidaanko ammattikalastajien aluskohtaiset maksut ja kalastusmatkailuyritysten asiakkaiden maksut maksaa myös ryhmäkohtaisesti.
- Maksu tulisi voida maksaa nykyisillä maksutavoilla ja myös mobiilimaksuna.

- Mahdollisuus maksaa maksu asiamiesten kautta tulisi säilyttää. Mahdollisuuksien mukaan laissa ei tulisi sitoa maksuliikenteen hoitamista maa- ja metsätalousministeriön tehtäväksi, vaikka ministeriö vastaisikin prosessin johtamisesta.
- Kalastusmaksun suorittamisesta vaaditusta tositteesta laaditaan määritelmä ja täsmällinen terminologia (tosite, kuitti tai muu termi esim. kalastuskortti).
- Maksun suorittaneista kerätään rekisteriin tarvittavat yhteystiedot tutkimuksellisia ja tiedotuksellisia tarkoituksia varten. Ulkopuolelle jäisivät onkijat ja pilkkijat sekä alle 18-vuotiaat. Suomi kalastaa -selvityksestä nykyisessä muodossaan luovuttaisiin.
- Virheellisesti maksettujen maksujen palautus tehtäisiin lainsäädännöllä poikkeustapaukseksi. Normaalihintaisia maksuja ei pääsääntöisesti palautettaisi.
- Maksuun liittyvänä palveluna voisi saada sähköisen lehden tai muita tiedotuspalveluita.
- Laissa tulisi määritellä rahan käyttökohteet, joita olisivat:
 - kestävä kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen (kuten kalastusharrastuksen edistämiseen),
 - kalatalousalueiden perusrahoitus,
 - korvaukset kalavesien omistajille,
 - kalastuksenvalvonnan perusrahoitus,
 - neuvontapalveluiden rahoitus, ja
 - maksunkantokulut.
- Määrärahan mitoitustapa ja käyttö vuosittain tulisi määritellä valtion talousarviossa ja sen vaikuttavuustavoitteissa. Mitoituksessa tulisi ottaa huomioon edellisten vuosien kertymä. Määrärahalla tulisi edistää valtion talousarviossa esitettyjen vaikuttavuus- ja tulostavoitteiden sekä kalavesien käytön ja hoidon järjestämiseen laadittujen strategioiden tai ohjelmien toteuttamista.
- Laissa tuotaisiin esille, että varoilla on tarkoitus tukea kestävä kalastusta ja kalavarojen hoitoa. Määrärahasta ei maksettaisi yritystukia. Varojen avulla rahoitettava toiminta – erityisesti kalavarojen hoidon ja käytön järjestämisen sekä neuvonnan rahoitus – tukisi kestävä vapaa-ajankalastuksen lisäksi myös kestävä elinkeinokalastusta. Vapaa-ajankalastus -termi tulisi määritellä siten, että siihen sisältyisi myös kotitarvekalastus omanlaisenaan toimintana.
- Kerättävien varojen kokonaistarve olisi noin 12,5 miljoonaa euroa vuodessa ja niiden käyttökohteet ja alakohtaiset tarpeet olisivat:
 - kestävä kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen (n. 5 milj. euroa),
 - kalatalousalueiden perusrahoitus (n. 0,5-1,0 milj. euroa)
 - korvaukset kalavesien omistajille (n. 4 milj. euroa)

- kalastuksenvalvonnan perusrahoitus (n. 1 milj. euroa)
 - neuvontapalveluiden rahoitus (n. 1,5 milj. euroa), ja
 - maksunkantokulut (n. 0,5 milj. euroa)
- Maksun (kalastuskortin) hinnaksi muodostuisi tällä rahoitustarpeella 35 euroa vuodessa, 10 euroa viikossa tai 5 euroa vuorokaudessa. Rahoitusjärjestelmästä arvioidaan näin kertyvän 12,5–13 milj. euroa vuodessa.

8.6. Kalatalouden suunnittelujärjestelmä

Työryhmä katsoo, että:

- Kalastusalueen nimi uuden kalastuslain järjestelmässä muutettaisiin kalatalousalueeksi. Kalatalousalue toimisi edelleen vesialueiden omistussuhteista ja hallinnollisesta jaosta riippumattomana yhteistoimintaelimenä, ja olisi oikeudelliselta luonteeltaan lähinnä julkisoikeudellinen yhdistys.
- Kalatalouden suunnittelujärjestelmä perustuisi kalatalousalueiden toimintaan. Suunnittelun keskeisenä välineenä olisi kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmat, joiden merkitystä, sitovuutta ja seuranta lisättäisiin.
- Käyttö- ja hoitosuunnitelmista tulisi tehdä nykyistä parempaan taustatietoon perustuvia sekä sisällöltään laadukkaampia ja käytännössä nykyistä vaikuttavampia. Samalla tulisi varmistaa suunnitelmien teon ja ylläpidon kustannustehokkuus ja joustavuus.
- Oikeudellisen sitovuuden aikaansaamiseksi käyttö- ja hoitosuunnitelmassa esitetyt ja sen toteuttamisen edellyttämät sääntelytoimet tulisi toteuttaa erillisinä itse käyttö- ja hoitosuunnitelmasta, ja vahvistaa kunkin toimenpiteen osalta niiden vaatimalla sääntelytasolla.
- Käyttö- ja hoitosuunnitelma olisi voimassa esim. 6 vuotta kerrallaan. Kalatalousalueen olisi seurattava suunnitelman ja sen tavoitteiden toteuttamista. Seurantaan perustuen kalatalousalueen olisi arvioitava suunnitelman uudistamisen tarve ja tehtävä ELY-keskukselle esitys uudeksi suunnitelmaksi viimeistään kuusi kuukautta ennen voimassaolevan suunnitelman voimassaolon päättymistä.
- Kalavarojen alueellinen käyttö- ja hoitosuunnitelma ja sen tavoitteiden toteutuminen vaikuttaisivat uudessa järjestelmässä kalatalousalueen saamiin määrärahoihin. Kalatalousalueen saama valtionavustus olisi jatkossa suurimmaksi osaksi harkinnanvaraista avustusta, ja sitä saisi pääasiassa käyttö- ja hoitosuunnitelman laadintaan ja toteuttamiseen perustuviin tarkoituksiin. Suunnitelman toteuttamatta jättäminen johtaisi määrärahan epäämiseen.
- Kalastuslain säännöksillä vahvistettaisiin tutkimuksen sekä ympäristöhallinnon ja -järjestöjen osallistumista käyttö- ja hoitosuunnitelmien laadintaan ja seurantaan mm. vesien- ja kalastonhoitotyön yhteensovittamiseksi. Käyttö- ja hoitosuunnitelmat

muodostaisivat aluetason perustan kalastuksen hoidolle, joita täydentäisivät kalastuslainsäädäntö ja eri kalakannoille laadittavat hoitosuunnitelmat.

- Kalatalousalueiden lukumäärää vähennettäisiin niin, että niistä tulisi suurempia ja ammattimaisesti hoidettuja yksiköitä. Kalatalousalueiden määrää pyrittäisiin vähentämään nykyisestä n. 225:stä alle 100:aan (mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi yhdistymisavustusten avulla). Kalatalousalueen jäseniksi osakaskuntien, vesialueen omistajien, ammattikalastajien järjestöjen sekä virkistyskalastajien eduista huolehtivien järjestöjen ohella säädettäisiin erityisperusteisten kalastusetuksien haltijat, jotka kalastusoikeuteen liittyen ovat usein rinnastettavissa vesialueen omistajaan. Kalatalousalueella voisi olla pysyviä asiantuntijoita esim. luonnonsuojelujärjestöiltä.
- Edistetään varsinkin pienten osakaskuntien yhdistymistä sopimusteitse suuremmiksi yksiköiksi tekemällä mm. sitä mahdollistavat muutokset kiinteistönmuodostamislakiin ja yhteisaluelakiin.
- Nykyisen kalastuslain mukaisia valtuuksia säädellä kalastusta ei kalatalousalueelle voimassa olevan perustuslain mukaan enää voida antaa. Alueelliseen kalastuksen sääntelyyn liittyen oleellisiksi tulisivatkin kalatalousalueen esittämät säätelyehdotukset, jotka se käyttö- ja hoitosuunnitelman yhteydessä laatisi ja esittäisi voimaansaattettaviksi valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksina tai kalatalousviranomaisten hallintopäätöksinä.
- Selvitetään onko kalastuslailla syytä perustaa ELY-keskusten yhteyteen kalatalouden neuvottelukuntia. Neuvottelukunta muodostuisi kalatalouden eri osapuolten edustajista, luonnonsuojelujärjestöjen, tutkimuksen sekä ympäristö- ja kalataloushallinnon edustajista ja se olisi luonteeltaan neuvoa-antava. Tutkimuksen rooli neuvottelukunnassa olisi keskeinen.
- Neuvottelukunnat toimisivat kalatalouden alueellisina keskustelufoorumeina ja ne keskittyisivät kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien arviointiin, yhteensovittamiseen ja seurantaan.
- Neuvottelukuntien perustaminen ei edellyttäisi uusia hallintorakenteita eikä aiheuttaisi mainittavia kustannuksia.

8.7. Käyttö- ja hoitosuunnitelmien ja säätelypäätösten laatimisprosessi

Työryhmä katsoo, että:

- Maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa tulisi tarvittaessa laatia valtakunnalliset kalalajien hoitosuunnitelmat/strategiat, joiden hyväksymismenettelystä ja ohjausvaikutuksista säädettäisiin lain tasolla.
- Kalastuslaissa säädeltäisiin käyttö- ja hoitosuunnitelmien sisällöstä.

- ELY-keskuksen tulisi laatia kalatalousalueille kirjalliset ohjeet käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimisesta ja suunnittelun aloittamisesta.
- Kalatalousalue laatisi esityksen alueelliseksi käyttö- ja hoitosuunnitelmaksi sekä mahdollisen ehdotuksensa tarvittavista alueellisista säätelytoimenpiteistä. Ensimmäiset käyttö- ja hoitosuunnitelmat olisi laadittava tietyn ajan (esim. 3v.) kuluessa kalastuslain voimaantulosta.
- ELY-keskus tarkastaisi käyttö- ja hoitosuunnitelman, pyytäisi siitä lausunnon keskeisiltä sidosryhmiltä ja neuvottelukunnalta sekä hyväksyisi sen. Hyväksymisen edellytyksenä olisi, että käyttö- ja hoitosuunnitelma täyttää sille kalastuslaissa asetetut edellytykset, ottaa huomioon valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat sekä on yhteensovitettavissa viereisten alueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien kanssa. Jos suunnitelma ei täytä edellä esitettyjä vaatimuksia, ELY-keskus voisi palauttaa sen alueelle jatkovalmisteluun.
- ELY-keskuksen päätös käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksymisestä olisi valituskelppoinen hallintopäätös.
- ELY-keskus arvioisi lisäksi sille käyttö- ja hoitosuunnitelmassa mahdollisesti ehdotetut alueelliset säätelytoimenpiteet, tekisi itse toimivaltaansa kuuluvat säätelypäätökset sekä esittäisi maa- ja metsätalousministeriölle alueelliset asetuksen tai lain tasoa edellyttävät säätelytoimenpiteet. Säätelytoimet tulisi vahvistaa kulloinkin alimmalla mahdollisella säädöstasolla. Oikealla säädöstasolla vahvistettuina suunnitelmassa esitetyt ja hyväksytyt säätelytoimenpiteet tulisivat sitoviksi.

8.8. Kalavarojen käyttö, hoito ja suojele

Työryhmä katsoo, että:

- Kalavarojen hoitoon ja suojeleluun liittyvän sääntelyn lähtökohtana olisi, että lain tasolla määriteltäisiin mainittujen toimenpiteiden peruslinjaukset (kiellot ja rajoitukset). Asetuksilla voitaisiin antaa tarkempia ja yksityiskohtaisempia määräyksiä ja perustuslain sallimissa rajoissa ELY-keskusten hallintopäätöksinä.
- Kalastuksen sääntelytoimenpiteinä tulisivat käyttöön muun muassa kalojen pyyntimittasääntely, rauhoitusajat, silmäkokosääntely sekä määrälliset kalastusrajoitukset. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia, rajoituksia täsmentäviä säännöksiä. Asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säädellä sallituista pyydystyypeistä sekä saaliin lajikohtaisista enimmäismääristä.
- Kalastuslakiin tulee luoda luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteessä IV(a) mainittujen lajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskeva tarkkailujärjestelmä sekä riittävät keinot lajeille kohdistuvien kielteisten vaikutusten ehkäisemiseen. Järjestelmän olisi syytä kattaa myös muita uhanalaisia lajeja.

- Lainvalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös luontodirektiivin liitteen V lajeja koskevat velvollisuudet, ja luoda riittävät seuranta- ja säätelymekanismit kyseisille kalastuslain soveltamisalaan kuuluville lajeille. Jatkovalmistelussa olisikin syytä harkita erillisen uhanalaisen kalalajin määritelmän luomista myös kalastuslain soveltamisalaan kuuluville lajeille sekä mahdollisuutta hyödyntää tällaista määritelmää kalastuksen säätelyn perusteena laajemminkin.
- Kalastuslakiin tulisi säätää yleinen kieltö luonnon monimuotoisuutta (myös kalakanta-näkökulma) heikentävistä istutuksista.
- Kala- ja rapuistutusten reunaehdot tulisi määritellä kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa.
- Uuden lajin tai kannan istutukseen sekä kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määrittelemättömään istutukseen olisi aina saatava ELY-keskuksen lupa. Lupaan voitaisiin liittää ehtoja.
- Siirtoistutusten tekeminen voitaisiin kieltää sellaisesta vesistöstä tai kalankasvatuslaitoksesta, johon liittyy riski kala- tai raputautien leviämiseen luonnonvesiin.
- Istuttajan tai istuttajan valtuuttaman tahon tulisi tehdä istutuspyytäkirja tietyn ajan kuluessa istutuksesta Kaveri-järjestelmään.
- Istutustietojen julkisuudesta säädettäisiin laissa ja laittomista istutuksista säädettäisiin sanktio.
- ELY-keskus voisi erityisestä syystä tai kalakantojen hoitoon liittyvän yleisen edun turvaamiseksi myöntää luvan muuhun kuin käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määriteltyyn tutkimus- tai uhanalaisten hoidettavien kalakantojen emokalapyyntiin ilman omistajan lupaa.
- Verkko- ja koukkukalastuksen alueellinen säätely tulisi sisältyä käyttö- ja hoitosuunnitelmiin ko. vesialueilla esiintyvien kalakantojen tilan perusteella. Verkko- ja koukkukalastusta säädettäisiin erityisesti kalataloudellisesti tärkeillä ja kalakantojen elinkierron kannalta herkillä vesialueilla. Muilla vesialueilla kalastuksen järjestäminen voisi perustua lähinnä osakaskunnan toimiin.
- Hoitokalastustoiminnan suunnittelu ja toteutus liitettäisiin uudessa laissa osaksi käyttö- ja hoitosuunnitelmaa. Hoitokalastus olisi lähtökohtaisesti sallittua ainoastaan, jos se on mainittu suunnitelmassa. Käyttö- ja hoitosuunnitelman mukainen hoitokalastus tapahtuisi normaalisti kalastusoikeuden haltijan luvalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tärkeän vesien tai kalakantojen hoitoon liittyvän yleisen edun turvaamiseksi myöntää luvan muuhun kuin käyttö- ja hoitosuunnitelmassa määriteltyyn hoitokalastukseen sekä hoitokalastukseen ilman omistajan lupaa.

8.9. Vaelluskalakokonaisuus

Työryhmä katsoo, että:

- Ainakin lohi, ankerias ja nahkiainen sekä taimenen, nieriän ja siian vaeltavat kannat tulisi määritellä vaelluskaloiksi.
- Vaelluskalojen kestävä käytön ja hoidon varmistaminen, niiden luontainen elinkierto sekä kalojen kulun turvaaminen edellyttävät monilta osin nykyistä tehokkaampia kalastuksensääätelytoimenpiteitä. Valtakunnallisilla hoitosuunnitelmissa, jokivesistöjen elinympäristökunnostuksilla, kalateillä ja vaelluskalakannan kaikilla esiintymisalueilla (vaellus-, syönnös- ja lisääntymisalueet) toteutettavilla kalastuksen sääätelytoimenpiteillä tulisi edesauttaa riittävän kalamäärän pääsyä lisääntymisalueille sekä lisääntymisen onnistuminen.
- Vaelluskalojen kalastuksen keskeisiä sääätelytoimenpiteitä ovat rauhoitusalueet ja -ajat, pyydystekninen sääätely, sallittujen tai kiellettyjen pyyntimenetelmien määrittely, kalan kulkua koskevat määräykset ja edistävät toimet sekä saaliskiintiöt.
- Vaelluskalapitoiset vesistöt määriteltäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vahvistamisessa alueellisissa käyttö- ja hoitosuunnitelmissa, joiden laatimiseen vaikuttaisivat oleellisesti valtakunnalliset kalavarojen hoitosuunnitelmat.
- Lisäksi tulisi ottaa huomioon luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteen V lajeja koskevat velvollisuudet ja varmistaa niiden toteutuminen kalalajien osalta. Jatkovalmistelussa olisi syytä myös harkita erillisen uhanalaisen taloudellisesti hyödynnettävän kalalajin määritelmän luomista sekä mahdollisuutta hyödyntää tällaista määritelmää kalastuksen sääntelyn perusteena laajemminkin.
- Nykyisen kalastuslain 5. luvun (23–28 §:t) sekä kalastusasetuksen 10 §:n periaatteet kalan kulun turvaamisesta tulisi säilyttää ja niiden tavoitteiden toteutumista tehostaa ottamalla vaelluskalakysymys yhdeksi keskeiseksi käyttö- ja hoitosuunnitelman laadinnassa huomioitavaksi seikaksi. Kalastuslain säännöksiin tehdään tarpeelliset muutokset muun muassa nykyisen KL 24 §:n kala- ja valtaväylien määritelmien ja erityisesti niiden kalastukselle aiheuttamien oikeusvaikutusten osalta.
- Vaelluskalojen kalastuksen rajoittamiseksi annettavien valtioneuvoston asetusten (esim. lohiasetus 190/2008) perustana olevat valtuussäännökset tulisi ajanmukaistaa, ja varmistaa, että uusi laki sisältäisi asianmukaiset valtuudet kalastuksen ajallisten, alueellisten sekä pyydysten lukumääriä ja ominaisuuksia koskevien rajoitusten voimaansaattamiseksi. Lisäksi valtuussäännöksiin tulisi sisältyä mahdollisuus kalastajakohtaisten kiintiöiden (kalastuskaudelle, tietyille ajanjaksolle tai päiväsaalille) käyttöönottoon.
- Lakiin sisältyisivät myös valtuussäännökset rauhoitusajoista, pyyntimitoista, silmäko'oista, kielletyistä pyyntimenetelmistä jne. siten, että ne soveltuisivat vaelluskalojen ja muidenkin kalojen pyynnin sääntelyyn.

- Kalastuslakiin tulisi säätää valtuussäännös, jonka nojalla istukkaiden merkintävelvollisuudesta voitaisiin säätää asetuksella, jos se on tarpeen esimerkiksi istutuksen tuloksellisuuden selvittämiseksi tai valikoivan kalastuksen järjestämiseksi. Valtuussäännöksen nojalla annettavien asetusten mukaisen merkintävelvollisuuden soveltaminen velvoiteistutuksiin tulisi selvittää erikseen.

8.10. Kalastuksen valvonta

Työryhmä ehdottaa kalastuslain noudattamista tehostavia toimenpiteitä ja seuraamuksia seuraavasti:

- Kalastuksentralvojan valtuutukseen ja valtuuttajan velvollisuuksiin liittyvien säännösten jatkokehittämistarpeet tulisi selvittää.
- Kalalajin pyyntikiellon ja kiellon rikkomiseen liittyvän sanktioinnin mahdollisuuksia (mm. uhanalaisen kalalajin ohjeellinen arvo tai luonnonsuojeluarvo) tulisi selvittää erityisesti tarkkarajaisilla alueilla, joilla olisi edellytyksiä toteuttaa samanaikainen valikoimattomien pyyntimuotojen käytön kieltö.
- Törkeän kalastusrikoksen perusteita tulee selvittää ja sitä koskeva teonkuvaus tulisi sisällyttää rikoslakiin.
- Pyydysten merkitsemisvelvollisuuden laiminlyönti tulisi muuttaa rikesakolla rangaistavaksi teoksi. Tämä edellyttäisi muutoksia rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin.
- Kalastuslain jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuutta nostaa rikesakko 100 euron tasolle. On otettava huomioon, että rikesakon tulee vastata suuruudeltaan muita vastaavan vakavuusasteen rikkomuksia. Rikesakon korottaminen edellyttäisi muutoksia rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin. Rikesakkomenettelyyn kytkeytyvänä seuraamuksena ehdotetaan valtion kalastusmaksujen maksupakon säätämistä maksujen laiminlyöntiin liittyvänä seuraamuksena.
- Nykyisten rikoslakiin sisältyvien menettämisseuraamusten tehokasta ja täysimääräistä soveltamista tulee tukea tiedottamalla kalastuslain säännösten sisällöstä ja tavoitteista esitutkintaviranomaisille sekä tarvittaessa määrittelemällä ohjeelliset arvot kalalajeille, joiden pyynti kielletään kokonaan. Erityisten kalanarvoon perustuvien menettämisseuraamusten rakenne on kuitenkin pitkälti riippuvainen niistä ratkaisuista, joita tehdään uhanalaisten kalalajien turvaamiseksi joko rajoittamalla yleisesti pyyntiä tai rajoittamalla käytettäviä pyydyksiä. Jos säädetään täsmällisiä maantieteellisesti tai ajallisesti määriteltyjä rajoituksia taikka menetelmiä koskevia rajoituksia, näihin voidaan luontevasti liittää sanktioluonteinen, kalan taloudellisen arvon ylittävä maksuseuraamus.
- Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa kalastuslainsäädännön rikkomisen seuraamuksena tulee selvittää jatkovalmistelussa yhtenä vaihtoehtona. Tällöin tulee myös selvittää mahdollisuudet kehittää kalastuksen valvojan roolia maksun määräämisessä lähinnä viranomaista avustavaksi.

- Yksi mahdollinen keino lupamaksujen maksuhalukkuuden parantamiseksi olisi maksujen laiminlyönnistä seuraava määräaikainen kalastuskielto. Kielto voitaisiin toteuttaa joko peruuttamalla kalastuslupa määräajaksi tai estämällä seuraavan luvan ostaminen. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, pitäisikö kalastusoikeuden käytön kieltä laajentaa koskemaan kaikkea kalastusta. Samoin tulisi selvittää tulisiko kalastuksenvalvojalla ja kalastusviranomaisella olla toimivalta määrätä valtion kalastusmaksut laiminlyövä henkilö välittömästi keskeyttämään kalastuksensa.
- Uusien rangaistussäännösten valmistelussa tulisi rangaistusasteikkoa määriteltäessä huomioida, että rangaistusmääräysmenettelyssä seuraamus voidaan määrätä vain niiden rikkomusten osalta, joissa teosta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.
- Kalastuslain säännösten täytäntöönpanoa tulee edistää mahdollisimman laajalla kalastuksenvalvojien ja esitutkintaviranomaisten yhteistyöllä sekä tarvittaessa kehittämällä esitutkintaviranomaisille suunnattua kalastusrikosten tutkintaa koskevaa ohjeistusta. Keskeistä on myös uusien seuraamusjärjestelmään kuuluvien työkalujen kehittäminen yhteistoiminnassa viranomaisten kanssa.

9. Hankkeeseen liittyvät erillisselvitykset

Kalastuslain kokonaisuudistushankkeessa on tilattu lukuisia kalastukseen ja kalastuslakiin liittyviä erillisselvityksiä. Erillisselvityksiä on käytetty työryhmä- ja jaostotyössä. Erillisselvitykset ovat seuraavat:

Helmikuussa 2009 valmistui professori Erkki J. Hollon ohjauksessa OTM Minna Mätön kirjoittama Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus, jossa on selvitetty kalastuslain muuttunutta oikeudellista sääntelykontekstia.

Valtiosääntöoikeuden dosentti OTT Pekka Lämsineva teki selvityksen perustuslain perusoikeussäännösten suhteesta vesialueen omistajan määräämisoikeuteen. Selvitys valmistui syyskuussa 2009.

Professori Erkki J. Hollon johdolla on laadittu oikeusvertaileva selvitys eri maiden kalatalouden järjestämiseen liittyvästä lainsäädännöstä. Selvityksen kohdemaita ovat Ruotsi, Tanska, Norja, Viro, Skotlanti ja Kanada. Selvitys valmistui tammikuussa 2010.

OTL Juha Joonas on tehnyt selvityksen Ylä-Lapin kalastusta koskevista erityiskysymyksistä. Selvityksessä on keskitytty niin kutsuttujen erityisperusteisten kalastusoikeuksien, maanomistuksesta riippumattomien kalastusnautintojen sekä rajajokivesistöjen (Teno ja sen sivuvesistöt) kalastusoikeuksien sisältöön. Lisäksi on selvitetty kalastusoikeuksia luonnonsuojelualueilla, luontaistilallisten kalastusoikeuksia sekä koltille kuuluvaa kalastusoikeutta koltta-alueella. Selvitys valmistui elokuussa 2011.

Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutti (KATTI) on laatinut selvityksen kiintiöhallintaan liittyvistä juridisista kysymyksistä. Selvitys valmistui tammikuussa 2010.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) on yhteistyössä Jyväskylän yliopiston taloustieteellisen tiedekunnan kanssa tehnyt selvityksen, jonka tavoitteena oli tuottaa vertailukelpoisia tietoja lohen ammattikalastuksen ja vapaa-ajankalastuksen taloudellisista vaikutuksista. Selvitys valmistui huhtikuussa 2009.

Lisäksi RKTL on laatinut selvityksen kalastuksenhoitomaksujen käytön vaikuttavuudesta. Selvityksessä tarkastellaan kalastuksenhoitomaksuvarakertymästä jaettavien omistajakorvausten, kalastusalueiden toimintarahaa, järjestöjen avustusten ja harkinnanvaraisten hankeavustusten merkitystä kalatalouden kentällä. Hankkeen raportti valmistui maaliskuussa 2010.

RKTL on myös laatinut selvityksen kalastuksen roolista nyky-yhteiskunnassa ja tulevaisuudessa. Selvityksessä on analysoitu mm. tulevan lain toimintaympäristöä sekä yhteiskunnassa tapahtuneiden ja tulevaisuudessa arvioiden mukaan tapahtuvien muutosten vaikutusta kalatalouden toimintaympäristöön, kalakantoihin ja kalastusintresseihin. Selvitykseen kuuluu myös vapaa-ajankalastuksen ja kalastusmatkailun kehittämismahdollisuuksien arviointi osana kalatalouden muutosta. Selvitys valmistui toukokuussa 2010.

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry on laatinut selvityksen käytössä olevista ja uusista vapaa-ajankalastusmenetelmistä ja -laitteista, joita kalastuslaki ei tunnista tai joiden käyttö aiheuttaa laintulkintaongelmia. Lisäksi selvityksessä on tarkasteltu kehitteillä olevia ja maailmalla käytössä olevia kalastusvälineitä, jotka lain uudistustyössä olisi hyvä ottaa ennakoivasti tarkasteluun. Selvitys valmistui maaliskuussa 2010.

Kalatalouden Keskusliitto ry on laatinut kartoituksen kalastusta ohjaavista päätöksistä, jotka on tehty yhtä kalastusalueetta, järveä tai muuten kalastuksellisesti yhtenäistä vesialuetta koskien. Kartoitettavat päätökset voivat liittyä kalastuksen järjestämiseen, alamittoihin, rauhoitusaikeisiin tai muihin määräyksiin, jotka on tehty vesialueilla ministeriön, ELY-keskusten, osakaskuntien, kalastusalueen tai muiden toimivaltaisten tahojen päätöksillä ja joita kalastajien tulee noudattaa ja kalastuksen valvojen valvoa. Selvitys valmistui joulukuussa 2009.

Osa selvityksistä on luettavissa kalastuslain kokonaisuudistusta käsitteleviltä internet-sivuilta osoitteella: http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/kalastus_riista_porot/vapaa_ajan_kalastus/kalastuslainkokonaisuudistus/5pRktp7A.html

10. Mietinnöstä annetut lausumat ja mielipiteet

Täydentävä lausuma

Esitän täydentävänä lausumana kalastuslakityöryhmän mietintöön seuraavaa:

1. Työryhmä ehdottaa, että siirryttäisiin yhden kalastuskortin malliin, jonka mukaan yhdellä maksullisella luvalla saisi kalastaa koko maan alueella. Luvan hinta olisi kaikille kalastajille sama. Pidän ehdotusta vääränä, sillä silloin sekä kalaveden omistaja että muu toisen omaisuutta käyttävä kalastaja maksaisi saman maksun. Näin ei voi mielestäni olla. Muun kalastajan maksun tulee olla 2-3 –kertainen vesienomistajan maksuun verrattuna.
2. Työryhmä ehdottaa läänikohtaisen maksullisen viehekalastusluvan laajentamista koskemaan koko maata: yhdellä luvalla saisi kalastaa yhdellä vieheellä koko maan alueella. Mielestäni työryhmä on jättänyt riittävässä määrin selvittämättä ko. muutoksen perustuslainmukaisuuden ja muutoinkin tarkoituksenmukaisuuden. Kalastuslain uudistuksen yhteydessä nykyinen läänikohtainen viehekalastuslupa tulee muuttaa maakuntakohtaiseksi viehekalastusluvaksi.

Markku Tornberg

Täydentävä lausuma

Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kalastuslaiksi. Työryhmä ei ole kyennyt laaja-alaisesta valmistelusta huolimatta aikaansaamaan luonnosta uudeksi kalastuslaiksi, vaan sen työ on jäänyt kesken. Työryhmä tyytyy esittämään valmistelujaostojensa raporttien pohjalta joukon ehdotuksia ja yleisiä linjauksia. Työryhmän kannanotoista pidän onnistuneina avauksina muun muassa kalastuslain tavoitesäännösehdoista, kaupallisen kalastajan määrittelyä ja asemaa, kalavesien käyttö- ja hoitosuunnitelman merkityksen lisäämistä sekä erityisperusteisten kalastusoikeuksien tarkastelua. Samoin eräät työryhmän tilaamat selvitykset ovat arvokkaista jatkotyön kannalta. Kalastuslain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelu tulee olemaan työläs tehtävä. Esitän tässä yhteydessä eräitä näkökohtia, joita jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon.

Työryhmän väliraportin (Työryhmämuistio mmm 2010:1) mukaisesti on katsottava, että osakaskunnilla on vesien pinta-alallisesti merkittävin kalaveden hoidon ja käytön toteuttamisvastuu. Osakaskunnat hoitavat kaikkia yhteisen vesialueensa asioita eli muitakin kuin kalastusasioita. Osakaskuntaa voidaan pitää kalastuslain katsannossa perusyksikkönä. Valitettavasti työryhmä on käsitellyt varsin vähän osakaskuntia koskevia asioita. Työryhmän välimietinnössä on todettu osakaskuntien asema kalastuslaissa. Sen sijaan osakaskuntien toiminnan kehittämistarpeet on lähes kokonaan sivuutettu. Kehittämistarpeista kenties keskeisin on - työryhmänkin sinänsä tiedostama - vesien pirstoutumisesta ja siihen liittyvä passiivisista osakaskunnista johtuva merkittävä toimintavaje kalavesiemme käytössä ja hoidossa. Työryhmä tyytyy mainitsemaan ainoastaan osakaskuntien sopimus pohjaisen yhdistymisen suuremmiksi yksiköiksi, mikä on tärkeää mutta käytännössä hidasta. Passiivisten, usein pienten, osakaskuntien toiminnan aktivoimiseksi olisi lainsäädäntöön otettava jopa velvoittavat säännökset

osakaskuntien yhteistoiminnasta ml. erityisperusteisten kalastusoikeuksien haltijat. Esimerkiksi erityisen toimitsijamiehen välityksellä voitaisiin passiivisten osakaskuntien puolesta saada aikaan päätöksiä nykyistä yhtenäisemmillä vesialueilla kalastusta koskevissa asioissa ilman että luodaan uutta organisaatiota.

Osakaskunnan oikeus ja velvollisuus järjestää hallitsemansa vesialueen kalastus ja kalaveden hoito on merkittävä tehtäväkokonaisuus ja se tulisikin ottaa huomioon kalastuslain jatkovalmistelussa. Tämän mukaisesti muun muassa säännökset kalavesien käyttö- ja hoitosuunnitelmista tulisi valmistella niin, osakaskunnille jää edelleen lakisääteisesti kalastuksen ja kalaveden hoidon järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Osakaskuntien itsensä järjestämää kalastuslupien tarjontaa osakkaille ja vapaa-ajan kalastajille ei käsitelty työryhmässä. Osakaskuntien markkinoimat yhtenäiselle vesialueelle ulottuvat kalastusluvut ovat hyvä vaihtoehto maksullisille yleiskalastusoikeuksille ja ne lieventävät osaltaan vesien pirstoutumisen ongelmaa. Tätä tulisi edistää.

Kalastusalueen säilyttäminen kalastuslaissa väliportaan yhteistyöelimenä sai kannatusta työryhmässä. Kalatalousalue olisi periaatteessa nykyisen kalastusalueen kaltainen organisaatio. Voimassa olevaan kalastuslakiin nähden työryhmän ehdottama kalatalousalue poikkeaisi nykyisestä kalastusalueesta etenkin siinä, että niitä olisi tuntuvasti vähemmän kuin nykyisin ja että ne eivät enää voisi päättää kalastuksen säätelyyn liittyvistä viranomaisille kuuluvista asioista. Alun perinhän kalastusalueille katsottiin kuuluvan nimenomaisesti tärkeitä julkisluonteisia tehtäviä ja että ne saisivat pitkälle menevällä tavalla määrätä kalastuksen harjoittamista koskevista asioista. (ks. Kalastuslainsäädäntökomitean mietintö 1977:47 s.143). Kalatalousalueen tehtävät näyttäisivät supistuvan merkittävästi. Keskeisimmäksi tehtäväksi kalatalousalueelle jäisi alueensa kalastuksen käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen asianomaisen ELY-keskuksen ohjauksessa. Työryhmän mukaan kalatalousalue olisi oikeudelliselta statukseltaan julkisoikeudellinen yhdistys.

Kalatalousalueen muita tehtäviä olisivat lähinnä ne, joita osakunnat siirtäisivät valtuutuksen nojalla kalatalousalueen hoidettavaksi. Osakaskuntien odotettaisiin siirtävän kalastusalueen hoidettavaksi kalastuslupien myöntämisen/kalastusoikeuden vuokraamisen kaupallisille kalastajille.

Mielestäni kalastuslupien myyminen ja kalastusoikeuden vuokraaminen ovat lähtökohtaisesti osakaskunnan ja kaupallisen kalastajan välinen normaali yksityisoikeudellista laatua oleva oikeussuhde. Kalatalousalueen toimiminen osakaskunnan sijasta sopimusosapuolena kalastusoikeuden luovuttamista koskevassa asiassa olisi paitsi tarpeetonta myös oikeudellisesti sekavaa. Kalatalousalue toimisi eräänlaisena bulvaanina yksityisoikeudellisessa sopimussuhdeasiassa, mikä ei olisi muutoinkaan sopusoinnussa sen julkisoikeudellisen luonteen ja kokoonpanon takia. Asia ei muutu toiseksi siitä, että tehtävien siirto olisi valtuutus. Järjestely olisi muutoinkin keinotekoinen ja poikkeuksellinen lainsäädännössämme. Mikäli osakaskunnalla ei olisi halua myydä kalastuslupaa tai vuokrata kalastusoikeutta kaupalliselle kalastajalle, sen kielteinen asenne kalatalousalueen tarjoamalla väliintulolla tuskin muuttuisi. Pidän oikeana työryhmän ehdottamaa viime kädessä käytettävissä olevaa kalastuslupan pakollista luovutusta kaupalliselle kalastajalle korvaus- ja muine ehtoineen. Tämä järjestely - asianomaisen ELY-keskuksen myötävaikutuksella - olisi nähdäkseni voimassa olevaa kalastuslakia toimivampi vaihtoehto. Mielestäni osakaskunnan ja kaupallisen kalastajan välinen sopimus kalastusoikeuden vuokraamisesta tai kalastuslupan myyminen käyttö- ja

hoitosuunnitelmassa osoitetulle kaupalliseen kalastukseen soveltuvalla alueella on jo sinänsä riittävä ja selkeä. Kun tätä täydennetään sillä, että kaupallinen kalastaja voisi saada vajaasti hyödynnetylle vesialueelle ELY- keskuksen määräämän, vesialueen omistajaa, sitovan sanktionomaisen luvan, olisi kaupallisen kalastajan vesille pääsy lainsäädännössä turvattu.

En pidä asianmukaisena, että osakaskunnat siirtäisivät muitakaan kalastusoikeuteen tai kalastuksen järjestämiseen liittyviä ydintehtäviään kalatalousalueille. Kalatalousalue julkisoikeudellisena yhdistyksenä soveltuisi huonosti hoitamaan osa etupäässä yksityisoikeudellista laatua olevia asioita. Jos tällaisia tehtäviä osakaskunta siirtäisi kalatalousalueelle, se joutuisi organisoimaan päätöksentekonsa erilaiseksi asioiden laadun mukaan. Osakaskunnasta siirretyt omistajapohjaiset asiat tulisi kaiketi käsitellä "omistajakokoonpanossa" ja muut asiat "yleisessä kokoonpanossa". Lisäksi on huomattava, että osakaskunnat hoitavat kaikkia yhteistä vesialuetta koskevia asioita ja siis muitakin kuin kala-asioita. Osakaskuntien oman hallinnon ja taloudenpidon kannalta on silloin tärkeää hoitaa varallisuutta oman päätöksenteon piirissä. Tehtävien siirtoja kalatalousalueille tuskin tulisi yhtenäisesti koko valtakunnan alueella. Osakaskuntien toimintaa vaivaavia ongelmia tulisi ensisijaisesti poistaa eikä kannustaa niiden aseman heikentämistä ydintehtävien poisluovutuksella.

Yllä esittämäni viitaten katson, että kalatalousalueelle jäisi tosiasiallisesti vähän tehtäviä. Tämän vuoksi esitän vielä harkittavaksi, että onko noin 100 kalatalousalueen muodostamiseen riittäviä edellytyksiä. Kalatalousalueen päätehtävä jäisi lähinnä vain käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimiseen. Käyttö- ja hoitosuunnitelman toimeenpano ja seuranta ovat joka tapauksessa ensi sijassa osakaskuntien ja ELY- keskusten tehtävä (ks. Väiliraportti mmm 2010:1 liite1). Kalatalousalueet olisivat toiminnassaan riippuvaisia ulkopuolisesta valtion rahoituksesta, joten kysymys on nähdäkseni oikeutettu myös taloudellisesta näkökulmasta. Kalatalousalueen tulisi olla pikemmin käyttö- ja hoitosuunnitelman kohdealue ei oikeussubjekti. Olisi syytä harkita vielä sitä, olisiko käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimiseksi mahdollista luoda kalastuslakiin jäykkiä kalatalousalueita joustavampi, kevyempi ja kustannustehokkaampi vaihtoehto. Käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen, vahvistaminen, toimeenpano ja seuranta on luonteeltaan pitkälti prosessi. Tähän prosessiin pitäisi käsitykseni mukaan kutsua laajasti kaikki kalastajaryhmät ja monet järjestöt. Käyttö- ja hoitosuunnitelman prosessista olisi mahdollista säätää kalastuslaissa. Alueellisten neuvottelukuntien perustaminen ELY- keskusten yhteyteen saattaisi taata edullisen ja riittävän yhteistoiminnan eri intressipiirien ja viranomaisten kesken asioissa, jotka koskevat niin käyttö- ja hoitosuunnitelmaa kuin muitakin kiinnostavia kala-asioita.

Kalastusmaksujen hallinnon osalta tulisi harkita sitä, ovatko tällaiset tehtävät ylipäättänsä valtion viranomaiselle enää kuuluvia tehtäviä. Mielestäni valtion ei enää pitäisi hoitaa esimerkiksi kalavesien omistajille maksettavia korvausasioita, vaan ne tulisi ulkoistaa. ELY- keskusten rajalliset voimavarat tulisi ohjata aluetason ydinsubstanssiasioihin.

Timo Kotkasaari

Täydentävä lausuma

Kalastuslain uudistamista pohtiva työryhmä on saanut valmiiksi mietintönsä. Ottaen huomioon valmistelussa mukana olleet lukuisat tahot ja erilaiset näkemykset ja orkesterissa mukana olleet 70 henkilöä, niin mietintöä voi pitää pääosin käyttökelpoisena. Käytettävissä olevista aineksista on maa- ja metsätalousministeriön kala- ja riistaosastolla leivottu kohtuullinen kakku. Esityksen pohjalta voidaan jatkaa varsinaisen lakiehdotuksen sorvaamista. Viilattavia yksityiskohtia kyllä riittää. Ohessa on nostettu esille muutamia.

Uuden kalastuslain peruspilareiksi tulee ottaa ainakin seuraavat: Kalalle kassan kautta. Luvattomat liskuun. Kalastuslupien saatavuus 24/7. Kotitarvekalastus kunniaan. Kotimaista kalaa kattilaan.

Kalastuslakiin ollaan ehdottomassa merkittäviä muutoksia. Ehdotettu koko maan kattava virvelikortti on suuri kädenojennus vesienomistajilta kalastusmatkailijoille ja virkistyskalastajille. Tällaisen kortin hinnoittelu tulee olla sellainen, että se ottaa huomioon maksullisen yleiskalastusoikeuden laajennuksen ja että tällaisesta yleiskalastusoikeuden käytöstä on maksettava vesienomistajille kohtuullinen ja kalastusoikeuden laajuuden huomioon ottava korvaus. Omistajakorvauksien on oltava jatkossa sekä suhteellisesti että euromääräisesti suuremmat kuin nykyisin.

Esitän, että omistajakorvauksiin varataan uuden kortin tuotosta vähintään 50 % eli arvioituna tasolla 6 miljoonaa euroa vuodessa. Uuteen kalastuslakiin omaan pykäläänsä on selkeästi kirjoitettava, että uuden kortin tuotosta 50 % tuloutetaan vesialueiden omistajille käyttökorvauksina.

Esitän, että otetaan harkittavaksi myös ns. yhden tilinumeron kalastuskorttimalli, jossa on kaksi hintaluokkaa. Toinen on ns. omistaja- eli perushinta (ei sisällä valtakunnallista virvelikalastusoikeutta) ja tämän lisäksi kalastaja halutessaan voi maksaa laajennetun maksun, joka oikeuttaa kalastamaan yhdellä virvelillä ja vieheellä koko maan normaaleissa vesissä lukuun ottamatta erityisvesiä ja lohipitoisia virtavesiä ja koskipaikkoja. Maksut maksetaan yhdelle ja samalle pankkitilille. Uuden kalastuskortin hintahaitariksi esitän 40-80 euroa.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että metsähallitus myy omille normaaleille kalavesilleen valtakunnan virvelikorttia, jonka vuosimaksu on 70 euroa ja viikkomaksu puolet tästä eli 35 euroa ja oikeuttaa kalastamaan yhdellä vavalla ja vieheellä.

Vuorokausimaksu ei ole relevantti vaan aiheuttaa sekaannusta ja on maksamiskuluihin suhteutettuna asiakasepäystävällinen. Lisäksi hinnaltaan alhainen päivämaksu aiheuttaa sen, että kortittomasta kalastuksesta tuleva rikesakko jää niin alhaiseksi, että sillä ei ole ohjaavaa ja pelottavaa tasoa. Vuosimaksu ja viikkomaksu riittävät.

Hallitusohjelman mukaan yleiskalastusoikeuksia on kehitettävä ja uuteen kalastuslakiin tulee tehdä selvennyksiä eräiden kalastusmuotojen maksullisuudesta. Seuraavat kehittämiskohteet on tunnistettu prosessin aikana. Maksamalla uuden kalastuskortin kalastaja saa samalla oikeuden kalastaa yhdellä vavalla ns. silakkalitkalla, jossa voi olla useita koukkuja. Samoin saa oikeuden kalastaa esim. siikaa yhdellä vavalla ns. mutteriongella eli matolitkalla, jossa voi olla useampia koukkuja.

Selvennystä kaipaavat myös sukelluskalastus harppuunalla sekä jousikalastus. Nämä kalastusmuodot ovat sellaisia, että kalastuslakiin tulee kirjata, että nämä vaativat aina vesienomistajan luvan.

Selvennystä kaippaa myös maksuton perinteinen onginta. Kalastuksen valvonnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta on yksinkertaisin ratkaisu, että perinteinen mato-onginta ilman kelaä on maksuton yleiskalastusoikeus. Jos vavassa on kela, niin silloin tulisi maksaa uusi kalastuskortti. Tällöin kalastuksenvalvojien ei tarvitsisi tuhata kallista valvonta-aikaa perinteisten mato-onkijoiden lupien kyselemiseen.

Kalastuksen valvontasäädöksiä on syytä muuttaa siten, että kalastuskortin maksamatta jättäminen aiheuttaa sellaiset sanktiot, että ne ohjaavat luvattomat kalastajat maksamaan kalastusmaksunsa. Esitän otettavaksi käyttöön uuden kalastuslaissa määritetyn kalastuksenvalvontamaksun, jonka suuruus on 150 euroa.

Työryhmän esityksessä mainitaan sana kotitarvekalastus. Esitän, että kalastussäädöksiin otetaan termi kotitarvekalastus ja määritellään selvästi mitä se on ja millaisilla kalastusvälineillä sitä harjoitetaan. Ehdotan kotitarvekalastuksen määritelmäksi: kotitarvekalastuksella on taloudellista merkitystä kalastajan ja hänen perheensä sekä lähisukulaisten piirissä.

Kotitarvekalastusvälineitä ovat verkkojen lisäksi nuotat, rysät, katiskat ja muut sellaiset. Kotitarvekalastuksella on suuri merkitys varsinkin itäisessä ja pohjoisessa Suomessa. Näiden kotitarvekalastusvälineiden käytön säätelyyn ei tarvita valtakunnallisia säädöksiä, asia hoidetaan paikallistasolla osakaskunnissa ja aluetasolla kalastusalueissa.

Kalastusasioista suurten järvien yleisvesialueille päättää nyt kalastusalue. Tämä käytäntö tulee edelleen säilyttää, sille se jos mikä on läheisyysperiaatteen mukainen. Tämä järjestely on toiminut erittäin hyvin ja ongelmia ei ole ollut missään ja nauttii kalastajien kunnioitusta ja luottamusta. Mietinnössä esitetty siirto ELY-keskuksille ei ole missään linjassa läheisyysperiaatteen kanssa.

Toinen ELY-keskuksiin liittyvä asia on kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmien vahvistaminen. Tässä yhteydessä on pidettävä tiukka linja: ELY-keskus tekee ainoastaan ja vain laillisuustarkistuksen. Viranomaisille ELY-keskuksissa ei kuulu kalastusalue-toiminnan tarkoituksenmukaisuusasioiden tarkastelu, siitä aiheutuu ainoastaan eripuraa ja riitaisuutta.

Kalastuksen järjestämisessä ja suunnitelmallisen kalavesien hoidon järjestämisessä on havaittu ongelmia varsinkin ns. tilkkutäkkialueilla etelärannikolla, erityisesti Varsinais-Suomessa. Tällaisissa tapauksissa tulisi uuteen kalastuslakiin ottaa säädös, jonka valtuuttamana kalastusalue voisi omistajan puolesta hoitaa näitä asioita. Jos omistaja jossakin vaiheessa itse aktivoituu, niin kalastusasioiden hoito palautuisi omistajalle.

Kalastusoppaiden lupa-asioissa on eduskunnan käsittelyssä erillinen kalastuslain muutosesitys. Lakiesitys on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Mikäli ehdotettu menettely on Suomen perustuslain mukainen, niin tällaisessa tapauksessa kalastusopasluvasta on maksettava kohtuullinen korvaus, joka on vähintään 300 euroa ja mieluummin 500 euroa.

Jäsenkunnalta saatujen kommenttien mukaan työryhmämuistiossa esitettyä kalastusalueiden neuvottelukuntaa on pidettävä varsin turhana ja epäkustannus-
tehokkaana elimenä. Kokoonpanoksi mainituilta tahoilta ELY voi aina tarvittaessa pyytää
lausuntoa. Neuvottelukuntaa voisi harkita määräaikaisena eli ne toimisivat sen ajan, kun
uudet pinta-alaltaan suuremmat kalatalousalueet on saatu aikaiseksi.

Nykyisen kalastusalueen jäsenistön kokoonpanossa on äärimmäisen vakava valuvika.
Siitä puuttuu suurimman kalatalousneuvonnan kalatalouden keskusliiton maakunnallisten
jäsenjärjestöjen kalatalouskeskusten / kalastajaliittojen edustus.

Uuteen kalastuslakiin on ehdottomasti lisättävä tämä jäsenyysryhmä. Näin tehtäessä
kalatalousalueen toimintaan tulee erittäin merkittävä tieto-taito lisäys. Neuvontajärjestön
edustajat ovat kalatalousalan koulutettuja ammatti-ihmisiä. He tuovat kalatalousalueen
toimintaan huomenlahjana paljon substanssia.

Toinen merkittävä valuvika on nykyisessä kokoonpanossa 2 virkistyskalastusjärjestön
edustaja kalastusalueen kokouksessa. Heillä on nykyisin yksi järjestö ja yksi jäsen
kalatalousalueen kokouksessa riittää vallan mainiosti.

Näillä kahdella muutoksella kalatalousalueen kokouksen toiminta pysyy toimintakykyisenä.
Muita edustajia lisäämällä kalatalousalueen päätösten teko huttuuntuu, kuten on
nähtävissä esim. Itämeren RAC:n toiminnassa. Läsnäolo- ja puheoikeutta voisi ajatella
ympäristöjärjestöille.

Kalatalousalueen hallituksen valitsee kalatalousalueen kokous. Hallitukseen ei ole
tarkoituksenmukaista määritellä mitään mandaattipaikkoja. Hallituspaikat ansaitaan omalla
toiminnalla, niitä ei jaeta lakisääteisesti.

Kalatalousalueen päätöksen teosta ja äänestysmenettelystä. Ehdotan harkittavaksi sitä,
että yli 1000 hehtaarin osakaskunnalla, yksittäisellä vesienomistajalla ym. olisi jatkossa 2
ääntä. Alle tuhannen ha:n yksiköillä 1 ääni.

Uuteen kalastuslakiin ja korjattuun yhteisalueelakiin tulee ehdottomasti saada aukottomat ja
pitävät pykälät siitä, että halutessaan osakaskunta voi siirtää kalastusalueelle
osakaskunnan tehtäviä ja tarvittaessa vaikka kaikki tehtävät. Nykyinen ns.
siirtosopimuspykälä ei ole riittävä.

Esitän, että maa- ja metsätalousministeriö selvittää virkatyönä ne taloudelliset ja muut
synergiaedut, mikäli perustettaisiin mmm:n tulevaisuuskatsauksessa 2020 mainittu
”kalastajia ja kalastusmahdollisuuksien tarjoajia palveleva uusi organisaatio” eli esim.
nykyisten kalatalousneuvontajärjestöjen Kalatalouden Keskusliiton ja Suomen Vapaa-ajan
Kalastajien Keskusjärjestön Helsingin toiminnot jollakin tapaa voitaisiin integroida
kustannustehokkaalla tavalla.

Markku Myllylä

Eriävä mielipide

Kalatalousalueiden oikeus päättää kalastusmääräyksistä ja käyttö- ja hoitosuunnitelmasta.

On huolellisesti tutkittava estääkö perustuslaki todellakin kokonaan kalatalousalueiden mahdollisuudet itsenäiseen päättämiseen kalastusmääräysten ja käyttö- ja hoitosuunnitelman vahvistamisesta. Mielenkiinto kalatalousaluetyöhön ja ihmisten myötämielisyteen eri määräyksien seurantaan, huononee todennäköisesti huomattavasti, mikäli päätösvalta viedään pois paikallistasolta. Sosiaalinen ja siten myös ilmainen valvonta jää pois. Kalatalousalueiden ehdottamat ehdotukset kalastusmääräyksiin sekä käyttö- ja hoitosuunnitelmiin, olisi mahdollista esittää neuvottelukunnalle, ennen kun ne viedään kalatalousalueiden kokouksiin hyväksyttäväksi.

Mietinnössä todetaan että kalastusmääräykset ja suunnitelmat on perustuttava tutkimuksiin ja tutkijoiden suosituksiin. Tutkimukset eivät elä reaaliajassa eikä niillä näin ollen aina ole käsitystä paikallisista olosuhteista. Myös paikalliset havainnot on voitava olla perustana kalastusmääräyksille. Havainnot ovat useimmiten jatkuvia ja ne ovat ajan tasalla. Ulkopuolista tutkimusta ei tehdä kaikilla vesistön alueilla ja usein tutkimus aloitetaan vasta kuin huomataan että jotain on vialla.

Kalastuslupajärjestelmä ja maksu

Ehdotetaan että maksua vastaan saisi luvan päivän, viikon tai kalenterivuoden(35 €) kalastukseen yhdellä vavalla lähes koko Suomessa. Ehdotettu maksu on määrä-alaan ja aikaan nähden erittäin alhainen. Tänä päivänä maksetaan 51 euroa kalenterivuodelta vastaavasta kalastuksesta, mutta erittäin paljon pienemmältä alueelta. Olisi tarve saada kaksi lupamaksua. Toinen alhaisempi maksu esim. 25 € kalenterivuodelta heille jotka kalastavat omilla vesillä tai vesialueen omistajan luvalla ja toinen kalliimpi maksu heille, joilla on tarvetta kalastaa vieheellä laajemmalla alueella, jolloin maksu voisi olla esim. 100 € kalenterivuodelta. Yksi maksu ei ole oikeudenmukainen heille jotka kalastavat omilla vesillä tai paikallisella luvalla ja ehkä ei lainkaan vieheellä. Viehelupa joka on hinnaltaan 35 € ja joka kattaa koko maan, vaikeuttaa myös järkevän hintaisten paikallisten lupien myynnin.

Rahoitustarve on todennäköisesti myös suurempi kuin mitä on esitetty.

Maksun käyttö ja kalatalousalueet

Mietinnössä sanotaan että 5 000 – 10 000 euroa olisi sopiva summa kalatalousaluetta kohden, jolla hallintokulut saataisiin peitettyä, sisältäen myös isännöintikulut. Mainitaan myös että ammattimaisen isännöinnin vahvistaminen on merkittävä kuluerä. Yllä mainitulla summalla ei kehitetä uusia toimintoja eikä pystytä vahvistamaan ammattimaista isännöintiä. On hyvä jos kalatalousalueet voivat hakea myös projektirahoitusta ja sitä kautta voisivat suorittaa eri lisätehtäviä. Saadaksemme ylipäänsä mukaan kiinnostuneita ja ammattitaitoisia henkilöitä, olisi perusrahoituksella taattava tietty palkkio- ja palkkataso luottamusmiehillä ja isännöitsijälle. Muistettava on myös, että kaksikielisillä alueilla asiakirjat on kielilain perusteella oltava kaksikielisinä ja jo tämä aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia. Perusrahoituksen olisi oltava vähintään 10 000 euroa kalatalousaluetta kohden, mutta mieluummin olisi rahoituksen oltava 20 000 euroa.

Kaupallisten kalastajien ja kalastusoppaiden kalastusluvat

Laki ei tule poistamaan aikaisempaan nähden omistajien oikeutta määrätä kuka kalastaa heidän vesillään. Kylävesillä tulee omistajien myöntää (suoraan tai siirrettynä tehtävänä jollekin toiselle) luvat kaupallisille kalastajille ja kalastusoppaille.

Tietääkseni olisi ainutlaatuista että valtio, lain voimalla sallisi yrittäjälle luvan käyttää toisen omaisuutta (vesialueen omistajan vesialuetta) yrittäjän tuotannolliseen käyttöön, ilman omistajan lupaa. Tällaista ei voisi tapahtua millään toisella yritysalalla.

Saaliin myyntikielto

Olisi harkittava voisiko henkilöiden, joilla on oikeus pyytää rapuja, myös olla oikeus myydä rapusaaliinsa ilman rekisteröitymistä.

Vahterpää 6.2.2012

Gabriella Lindholm
Inkoon kalastusalue

Eriävä mielipide

Kalastuslakityöryhmän työ jäi pahasti kesken. Sen valmistelu jäi vajaaksi. Ilman tarkkoja pykäläesityksiä työryhmän lopputulos jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Lopputulos ei myöskään täytä hallitusohjelman mukaisia tehtäviä ja perustuslain vaatimuksia. Puutteita jäi varsinkin virkistyskalastuksen kehittämiseen, vaelluskalojen ja muun luonnon monimuotoisuuden suojeluun sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin. Muutoksenhakupykälät, esitysten vaikutusten arviointi sekä vertailu muuhun kansainväliseen ja kansalliseen ympäristöoikeuteen jäivät myös tekemättä. Valmisteluvaje korostuu entisestään, kun mietinnöstä ei aiota pyytää lausuntoja vastoin hyvän lainvalmistelun periaatteita.

Valmisteluvaje

Työryhmä ei saanut käsiteltäväkseen pykälämuotoon kirjoitettua kalastuslakiesitystä. Tältä osin toimeksianto jäi toteutumatta.

Luonnonsuojeluliitto pitää kalastuslain valmistelua huonona hallintokäytäntönä ja paheksuu menettelyä. Pykäläkohtaisen esityksen puuttuminen halventaa laajapohjaisen ja demokraattisen valmistelun periaatteita. Se vie samalla asiallisen pohjan kalastuslakityöryhmän kolme vuotta kestäneeltä työltä. Mietintö antaa vain kohtuullisen arvauspohjan sille, miten pykälät virkamiestyönä aikanaan muotoutuvat. Työryhmä ei myöskään saanut valmistelijoilta hyväksyttävää selitystä tälle epäselvälle menettelytavalle.

Kalastuslaki kuului *Hallituksen strategia-asiakirjan 2007* hallituskauden merkittäviin säädöshankkeisiin. Mitään arviointia siitä, miten hyviä säädösvalmistelun periaatteita lain valmistelussa on noudatettu ei kuitenkaan ole tehty. Esimerkiksi sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet jäivät monin osin turvaamatta.

Hallitusohjelman vaatimukset jäivät täyttämättä

Työryhmän työ ajoittui kahden hallituksen kaudelle:

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa edellytettiin kalastuslain uudistamista, jossa huomioidaan erityisesti vaelluskalojen liittyvä kokonaisuus sekä ammattikalastuksen toimintaedellytykset. Hallitus sitoutui hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattamiseen. Näitä ovat: sääntelyn ennakoitavuus, hallittavuus, selkeys, joustavuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys, sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamis-mahdollisuuden turvaaminen sekä erilaisten vaihtoehtojen ohjauskeinojen aktiivinen käyttäminen.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan kirjattiin kalastuslaista ja kaloista vielä yksityiskohtaisimmin seuraavasti:

"Maksuttomia ja maksullisia yleiskalastusoikeuksia kehitetään ja laajennetaan kestäväällä tavalla vapaa-ajan kalastusta laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena. Kalastusoppaiden toiminta on turvattava pikaisella kalastuslain muutoksella kalastusmatkailun kehittämisen mahdollistamiseksi ottaen huomioon myös vesialueen omistajien aseman. Kalastuslupajärjestelmää yksinkertaistetaan.

Suomi tukee EU:n kalastuspolitiikkaa, jolla turvataan uhanalaiset kalalajit ja kestävät kalakannat ammattikalastuksen toimintaedellytykset huomioiden.

Kalastuslain uudistuksen yhteydessä (MMM) turvataan luonnon monimuotoisuuden säilyminen, virkistyskalastuksen mahdollisuudet nykytasolla sekä ammattikalastuksen toimintaedellytykset. Toteutetaan tarvittavat toimenpiteet vaelluskalakantojen suojelemiseksi."

Hallitusohjelman edellytys yleiskalastusoikeuksien kehittämisestä ja laajentamisesta jäi uudistuksessa toteutumatta. Myös luonnon monimuotoisuuden ja vaelluskalojen suojelun toimenpiteet jäivät selvästi kesken.

Perusoikeussäädökset ja kalastusoikeuden laajentaminen

OTT Pekka Länsinevan työryhmälle tekemä erillisselvitys perustuslain perusoikeussäännösten suhteesta vesialueen omistajan määräämisoikeuteen jätettiin tyystin huomioimatta.

Länsineva kirjoittaa mm: *"Lainsäätäjä ei tällöin voi olla sidottu esimerkiksi korkeimman oikeuden 70 vuotta sitten omaksumiin näkemyksiin omistajan asemasta, vaan sillä tulee olla mahdollisuus säätää juuri sellainen kalastusnormisto, joka vastaa nyky-yhteiskunnan ja sen jäsenten tarpeita ja joka ottaa tasapuolisesti huomioon kaikkien relevanttien osapuolitahtojen oikeudet intressit (esim. ammattikalastajat, vesialueen omistajat, virkistyskalastajat, kuluttajat, matkailuelinkeino jne.)."*

Uudistuksen lähtökohdaksi otettiin virheellisesti vesialueen omistajan yksipuolinen etujen turvaaminen. Kuitenkin 1,8 miljoonan vapaa-ajankalastajien saaman saaliin määrä on lähes kaksinkertainen ammattikalastajiin nähden. Yli puolet Suomessa syödystä kotimaisesta kalasta on vapaa-ajankalastajien pyytämää. Kalastusharrastus on keskeinen luonnon virkistyskäyttömuoto. Luonnon kokemiseen, luontovaelluksiin ja -retkeilyyn yhdistyy usein kalastus. Kalastukseen puolestaan yhdistyy luontoelämyksiä.

Länsineva jatkaa: *"Perusoikeusjärjestelmä ei toisin sanoen ole enää niin omaisuudensuojapainotteinen kuin aiemmassa traditiossa. Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistus tullaan niin ollen toteuttamaan merkittävästi erilaisessa perustuslaillisessa kehityksessä kuin voimassa oleva laki säädettiin ja kokonaisuudistuksen tämä kehys on otettava huomioon kiinnittämällä riittävästi huomioita myös muihin perusoikeuksiin kuin omaisuudensuojaan. Lisäksi uudistushanketta toteutettaessa on otettava huomioon, että kalastuksen kansainvälinen normiympäristö on merkittävästi muuttunut.*

Perustuslain tarkoituksena ei voine olla estää lainsäädännön sopeuttamista vastaamaan nykyajan tarpeita ja muuttunutta normiympäristöä, vaan perustuslain tulkinnat tulee saada sovitettua vastaamaan kulloisiakin oloja ja ihmisten relevantteja suojantarpeita samoin kuin painavia ympäristöarvoja".

Kalastuslain uudistuksessa ei kiinnitetty riittävästi huomiota muihin perusoikeuksiin kuten vastuuseen ympäristöstä (PL 20 §). Kalastusoikeuden nauttima omaisuuden suoja (15 §) otettiin yksipuolisesti työn lähtökohdaksi. Omaisuudensuojapykälän tarkoitus ei ole maksimoida omistajan konkreettista käyttövapautta. Käyttövapaus vaihtelee jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön myötä. Kalastusoikeuden sisältöä suhteessa esimerkiksi kalakantojen hoitoon ei käsitelty lain kokonaisuudistuksen edellyttämällä tavalla.

Mietintöön jäi puutteita virkistyskalastuksen, luonnonsuojelun ja kansalaisten ympäristöoikeuksien näkökulmista.

Huomioita työryhmän kannanottoihin

Koska pykäläesitykset puuttuvat, tässä kommentoidaan vain eräitä mietinnön kannanottoja.

8.1 Kalastuslain tarkoitus ja valtuudet

Luonnon monimuotoisuus jäi mietinnössä riittämättömästi huomioon otettua. Suojelu-sana olisi tullut sisällyttää tavoitepykäläänkin (1 §) esimerkiksi (muutos kursivoitu):

"Tämän lain tarkoituksena on parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon perustuen järjestää kalavarojen ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä käyttö, *hoito ja suojelu*. Lailla turvataan kalavarojen kestävä ja monipuolinen tuotto, kalakantojen luontainen elinkierto sekä kalavarojen ja muun luonnon monimuotoisuus."

8.2 Kalastusoikeudet

Työssä ei kehitetty ja laajennettu yleiskalastusoikeuksia hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla.

8.6 Kalatalouden suunnittelujärjestelmä

Ympäristöjärjestöjen pääsy kalatalousalueissa vain pysyviksi asiantuntijoiksi eikä varsinaisiksi jäseniksi ei vielä täytä perustuslain 20 §:n ja Århusin yleissopimuksen edellyttämiä kansalaisten ympäristöoikeuksia. Mahdollisimman laaja kumppanuus olisi tärkeää myös vesien kunnostus- ja hoitotoissa. Ympäristöjärjestöjen asiantuntemusta tarvittaisiin, jotta kalataloussuunnittelua voitaisiin yhdentää vesiputedirektiivin edellyttämään vesienhoidon suunnitteluun. Kalatalousalueiden alueet kannattaisi tehdä vesienhoitoalueiden mukaisiksi.

8.9 Vaelluskalat

Vaelluskaloja koskeva kokonaisuus jäi pahasti kesken. Esityksen vaikutuksia niihin on pykälien yksityiskohtia näkemättä mahdotonta arvioida. Vaelluskalojen suojelu vaatii usein lakitason säätelyä. Esimerkiksi EU:n hoitosuunnitelmat (lohi ym.) tulee ottaa jatkotyössä huomioon.

Muutoksenhaku

Työryhmä ei käsitellyt lainkaan muutoksenhakuoikeuksia. On tärkeää turvata ympäristöjärjestöille riittävät muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet muussa ympäristöoikeudessa yleistyneellä tavalla.

Vaikutusten arviointi

Koko prosessin ajan olisi pitänyt vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia arvioida. Nyt työryhmän mietinnössä ei ole minkäänlaista vaikutusten arviointia, mikä on suuri puute.

Muita puutteita

Esityksen suhde kansainvälisen kalatalous- ja ympäristöoikeuteen sekä Euroopan yhteisön lainsäädäntöön ja ohjausjärjestelmiin jäi myös kokonaan tarkastelematta. Kalataloutta sivuavaa kansallista lainsäädäntöä ei myöskään työryhmässä käsitelty.

Ilpo Kuronen
johtava asiantuntija

Eriävä mielipide

0. JOHDANTO

Kalastuslain kokonaisuudistus oli tarkoitus toteuttaa avoimen ja laajapohjaisen valmistelun pohjalta. Se oli osa Matti Vanhasen II – hallituksen paremman säätelyn toimintaohjelmaa, joka edellytti mm. säätelyn selkeyttä ja joustavuutta, sekä sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuden turvaamista.

Tavoitteena oli ”kalastuslain uudistaminen vastaamaan nykypäivän vaatimuksia ottamalla huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, kansallinen ja kansainvälinen oikeuskäytäntö sekä uudesta perustuslaista johtuvat vaatimukset.”

Asiakokonaisuudet, joihin työryhmän piti kiinnittää erityistä huomiota, on kirjattu työryhmän asettamispäätökseen.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan hyväksyttiin kalastuslain kokonaisuudistusta koskevia tavoitteita, jotka koskivat mm. yleiskalastusoikeuksien kehittämistä ja laajentamista, luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja vaelluskalakantoja.

Työryhmän työ jäi pahasti kesken. Mietintö ei sisällä esitystä uudeksi kalastuslaiksi ja sen esittämät linjauksetkin mahdolliselle kokonaisuudistukselle ovat epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia. Monilta osin mietintö kykenee vain esittämään asiakokonaisuuksia, jotka olisi selvitettävä ennen esitystä kalastuslain kokonaisuudistukseksi. Tässä mielessä tavoitteena ollut avoin ja laajapohjainen valmistelu jäi kesken eikä se siksi toteuta paremman säätelyn toimintaohjelman mukaista sidosryhmien osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuden turvaamista kalastuslain kokonaisuudistuksessa.

Asettamispäätöksen mukaisista tehtävistä työryhmä kiinnitti erityistä huomiota vain kalatalouselinkeinojen toimintaedellytysten turvaamiseen, kalavesien hoitotoiminnan järjestämiseen, kalatalouden rahoitusjärjestelmään ja kalastuksen valvontaan.

Vähäiselle huomiolle jäivät erityisesti yhteiskunnan ja perustuslain muutoksista aiheutunut tarve tarkistaa kalastuslain säännöksiä, kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaaminen ja vaelluskalokokonaisuus.

Suomen Vapaa-ajankalastajien keskusjärjestöllä (SVK) oli yksi edustaja työryhmässä ja kussakin työryhmän alaisessa jaostossa. SVK:n edustajat tekivät runsaasti esityksiä, jotka käsittelivät erityisesti kalastusoikeutta, yleiskalastusoikeuksien kehittämistä, kalastuksen hoidon ja säätelyn järjestämistä, rahoitusjärjestelmää ja rahoituksen käyttöä. Vapaa-ajankalastajien näkemykset eivät tule esiin mietinnössä eikä työryhmän esityksiä näiltä osin voi pitää edes kompromisseina.

Tästä syystä esitän eriävän mielipiteeni, joka mietinnön luonteesta johtuen käsittelee pääasiassa mahdollisen lakiuudistuksen peruslinjauksia.

Eriävässä mielipiteessäni esitän, että työryhmän mietintö

- ei tarkista kalastusoikeuden sisältöä suhteessa nykypäivän vaatimukseen tai nykyiseen käsitykseen perusoikeuksista ja erityisesti omistusoikeuden suojasta,
- jättää huomiotta kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaamisen,
- on vastoin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen tarpeita ja Jyrki Kataisen hallitusohjelman kirjauksia, kun mietintö esittää maksuttomien yleiskalastusoikeuksien supistamista ja maksullisen yleiskalastusoikeuden poistamista,
- esittää uudeksi maksujärjestelmäksi mallia, joka ei ole käyttäjä maksaa –periaatteen mukainen tai asiakasystävällinen ja joka ei lisää, vaan vähentää kalastusharrastusta,
- esittää perusteettoman arvion rahoituksen tarpeesta
- esittää kalastuksen harrastajilta kerättävien varojen käyttöä kalastusoikeuden haltijalle kuuluvien kustannusten kattamiseen ja elinkeinokalastuksen edistämiseen ja neuvontaan, mutta ei kalastusharrastuksen ylläpitämiseen tai lisäämiseen,
- ei paranna vaan heikentää kalastusalueiden mahdollisuuksia ohjata kalastusta ja kalavesien hoitoa ja että
- esitys vaelluskalakantojen hoidon ja käytön ohjauksesta jää epämääräiseksi eikä anna uusia välineitä vaelluskalakantojen suojelulle tai kestäväälle käytölle.

1. PERUSSÄÄDÖKSET JA KALASTUSOIKEUDEN SISÄLTÖ

Kalastuslain keskeisenä tavoitteena on säännellä kalastusoikeutta, kalastusmenetelmiä, kalakantojen hoitoa sekä kalatalouden hallintoa kalastuksen osalta.

Työryhmän tuli asettamispäätöksensä mukaan kiinnittää erityistä huomiota mm. yhteiskunnan ja perustuslain muutoksista aiheutuneeseen tarpeeseen tarkistaa kalastuslain säännöksiä, sekä säätelyjärjestelmän selkeyteen ja kustannusvaikutusten kohtuullisuuteen.

Työryhmän työ rajoittui lähinnä PL 124 § mukaiseen julkisen vallan käyttöön ja sen ongelmiin kalastuksen säätelyn ja valvonnan sekä rangaistusmääräysten suhteen silloin, kun kalastusoikeuden sisältöä tulkitaan edelleen ahtaasti KO:n vuonna 1939 tekemän päätöksen mukaisesti.

Perustuslain 15 § tarkoittamaa omaisuuden suojaa käytettiin lähinnä torjumaan kalastuksen säätelyä ja kalastusoikeus- ja – lupajärjestelmää koskevia uudistusehdotuksia ilman, että kokonaisuudistuksen kannalta olennaista kalastusoikeuden sisältöä ja sen muuttumista yhteiskunnallisen kehityksen ja perustuslain uudistamisen myötä olisi huomioitu.

Työryhmä jätti huomioimatta oleellisilta osin myös OTT Pekka Lämsin tekemän selvityksen perustuslain perusoikeussäännösten suhteesta vesialueen omistajan määräämisoikeuteen, jotka selvityksen mukaan nimenomaan pitäisi ottaa erityistarkastelun kohteeksi lain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Perustuslain 20 § mukainen vastuu ympäristöstä ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon jäi vaille tarkastelua työryhmätyössä.

Samoin vaille huomiota jäi kansainväliseen kalatalous- ja ympäristöoikeuteen kuuluvat sopimukset, kuten esim. Århusin yleissopimus, joka edellyttää oikeutta laajasti osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (kalastusalueet).

Kalastuksen ohjauksessa ja kalakantojen hoidossa se, että kalastusoikeuden nykyistä sisältöä ei haluttu tarkistaa, tarkoittaa käytännössä osakaskuntien aseman säilymistä nykyisellään ja kalastusalueiden toimintavaltuuksien heikkenemistä. Kalastusalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmalle ei saada sitä sitovuutta, joka uudistusta aloitettaessa asetettiin tavoitteeksi.

Itse asiassa kalastusalueiden mahdollisuudet vaikuttaa kalastuksen säätelyyn voivat nykyisestä jopa heiketä. Kalastusalueen säätelypäätökset vaatisivat mietinnön mukaan aina viranomaisen vahvistuksen joko hallintopäätöksenä, asetuksena tai laintasoisena säädöksenä, koska päätöksillä puututaan kalastusoikeuteen, joka nauttii perustuslaillista omistusoikeuden suojaa.

Kokonaisuudistuksessa tulee tarkistaa kalastusoikeuden sisältöä: oikeus päättää kalastuksen järjestämisestä ja kalakantojen hoidosta tulee siirtää toimimattomilta osakaskunnilta kalastusalueille. Mietinnön mukainen käsitys kalastusoikeuden sisällöstä on muodostettu 1930 -luvun lopussa ja vaatii tarkistamista vastaamaan yhteiskunnan nykykehitystä ja uuden perusoikeusjärjestelmän mukaista käsitystä omistusoikeuden suojasta.

Kalastusoikeutta ja erityisesti oikeutta määrätä kalastuksesta ja kalakantojen hoidosta tulee tarkastella myös suhteessa perustuslain mukaiseen vastuuseen ympäristöstä ja mahdollisuuteen vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, kuten myös Århusin yleissopimus edellyttää.

2. KALASTUSHARRASTUKSEN YLLÄPITO JA LISÄÄMINEN

Työryhmän piti asettamispäätöksensä mukaisesti kiinnittää erityistä huomiota ”kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaamiseen”. Tätä asiakokonaisuutta ei työryhmän työn aikana käsitelty eikä työryhmän esityksiä ole tarkasteltu suhteessa kalastusharrastuksen ylläpitoon tai lisäämiseen myöskään työryhmän loppuraportissa.

Vapaa-ajankalastus on suomalaisen kalastusalan merkittävin osa-alue. Kalastusta harrastaa noin 1,7 miljoonaa suomalaista ja se on kesämökkiläisten suosituimpia harrastuksia. Ilman vapaa-ajankalastusta valtaosa luontaisesti lisääntyvistä tai istutuksin ylläpidetyistä kalakannoista jäisi hyödyntämättä; 56 % Suomessa syödystä kotimaisesta kalasta on vapaa-ajankalastajien itse pyytämää, kalankasvatuksen osuus 23 % ja ammattikalastuksen 21 %.

Kalastus tuottaa harrastajilleen niin fyysistä kuin henkistä hyvinvointia, se on tärkeä osa lasten ja nuorten luontosuhteen muotoutumisessa ja ylläpitää luontevaa vuorovaikutusta kaupunkien ja maaseudun välillä.

Taloudellisesti vapaa-ajankalastuksen merkitys on moninkertainen verrattuna kalastuksen muihin osa-alueisiin. Vapaa-ajankalastajat käyttävät harrastukseensa vuosittain noin 350 miljoonaa euroa. Vapaa-ajankalastus on tuottanut monia kalastusvälineteollisuuden menestystarinoita, joista Suomi tunnetaan myös kansainvälisesti.

Työryhmän mietinnössä vapaa-ajankalastusta ja kalastuksen harrastajia tarkastellaan lähinnä valvonnan kohteena ja mietinnön mukaisen kalastuksen rahoitusjärjestelmän maksajina. Vapaa-ajankalastajilta kerättävillä maksuilla esitetään rahoitettavaksi ns. kalatalouden suunnittelujärjestelmä, kalastusalueiden perusrahoitus ja kalastuksenvalvonnan perusrahoitus myös kalastusoikeuden haltijalle omaisuutensa ylläpidosta ja suojelusta aiheutuvien kustannusten osalta. Tämän lisäksi kalastuksen harrastajien edellytetään rahoittavan myös elinkeinokalastuksen edistämistä ja neuvontaa. Maininta kalastusharrastuksen ylläpitämisestä osaksi rahoitusjärjestelmää lisättiin mietintöön loppukäsittelyssä työryhmän viimeisessä kokouksessa eikä kalastusharrastuksen ylläpitämistä ole millään tavoin tarkasteltu mietinnössä.

Useat työryhmän esityksistä, kuten kalastusoikeusjärjestelmään ehdotetut muutokset ja esitetty rahoitusjärjestelmä johtavat vapaa-ajankalastuksen toimintaedellytysten turvaamisen sijasta niiden heikkenemiseen.

Työryhmä ei ole huomioinut työssään kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaamista. Tässä suhteessa työryhmän työ ja mietinnön useat ehdotukset ovat räikeässä ristiriidassa asettamispäätöksen lisäksi Jyrki Kataisen hallitusohjelman kanssa, joka edellyttää vapaa-ajankalastuksen kehittämistä "laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena".

3. KALASTUSLUPAJÄRJESTELMÄ

Toimiva kalastuslupajärjestelmä on elinvoimaisten kalakantojen ohella kalastusharrastuksen ylläpidon ja lisäämisen perusedellytys. Suomessa vapaa-ajankalastuksen lupajärjestelmän perustana ovat maksuttomat (onginta ja pilkintä) ja maksulliset (läänikohtainen viehekalastuslupa) yleiskalastusoikeudet, joita täydentävät kalastusoikeuden haltijoiden myymät viehekalastusluvut ja seisovien pyydysten käyttöön oikeuttavat luvat. 65 vuotta täyttäneillä ja alle 18 vuotta vanhoilla kalastajilla on oikeus maksuttomaan kalastukseen läänikohtaisen viehekortin tarkoittamalla tavalla eikä heidän tule maksaa veroluonteista kalastuksenhoitomaksua.

Yleiskalastusjärjestelmä on vuosikymmenien aikana osoittanut toimivuutensa ja sen on läänikohtaisen viehekortin osalta myös tutkimus vahvistanut. Lupajärjestelmän ansiota on, että kalastusharrastus kaupungistuvassa Suomessa on säilynyt suosittuna luontoharrastuksena. Lupajärjestelmä on myös ylläpitänyt kalastuksen sosiaalista kestävyyttä. Yleiskalastusoikeudet antavat kaikille tasapuoliset kalastusmahdollisuudet ja tästäkin syystä kalastusharrastus nauttii laajaa hyväksyntää myös kalastamattomien suomalaisten keskuudessa.

Yleiskalastusoikeudet luovat hyvän pohjan lupajärjestelmän jatkokehittämiselle. Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa todetaankin, että "*Maksuttomia ja maksullisia yleiskalastusoikeuksia kehitetään ja laajennetaan kestäväällä tavalla vapaa-ajan kalastusta laajojen kansalaispiirien luontoharrastuksena.*"

Maa- ja metsätalousministeriö antoi Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestön tehtäväksi laatia erillisselvityksen vapaa-ajankalastajien kalastusmenetelmistä ja niiden kehityksestä kalastuslain kokonaisuudistusta varten (Kalastuslain kokonaisuudistuksen erillisselvitys vapaa-ajankalastusmenetelmistä ja niiden kehityksestä 15.3.2010).

Selvityksen perusteella maksuttoman onginnan määritelmää tulisi tarkentaa niin, että se mahdollistaa heittämiseen soveltuvan kelan ja vavan käytön onginnassa. Tämä vastaisi paremmin nykyaikaisen onginnan kehitystä ja parantaisi noin miljoonan onginnan

harrastajan kalastusmahdollisuuksia. Onginnan edistäminen lainsäädännöllä on perusteltua myös siksi, että rehevöitymisen myötä vesistöimme vallanneet särkikalat ovat onkijoiden pääsaalista. Samasta syystä selvitys suosittaa maksuttomaksi yleiskalastusoikeudeksi kalastusta yhdellä katiskalla.

Maksullista viehekalastusoikeutta tulisi selvityksen perusteella kehittää niin, että veto-uistelun harrastaja voisi eri maksusta lunastaa oikeuden käyttää useampaa vapaa ja viehettä. Uudistus ratkaisisi 400 000 vetouistelun harrastajan lupaongelmat.

Työryhmän enemmistö ei hyväksynyt ehdotuksia maksuttomien ja maksullisten yleiskalastusoikeuksien kehittämiseksi paremmin vastaamaan nykyajan ja tulevaisuuden tarpeita. Päinvastoin, työryhmän mietinnössä esitetään maksuttomien yleiskalastusoikeuksien supistamista poistamalla 65 vuotta täyttäneiden maksuton viehekalastusoikeus ja oikeus kalastaa ilman veroluontoista kalastushoitomaksua.

Työryhmän esitys 65 vuotta täyttäneiden maksuttomien kalastusoikeuksien poistamisesta johtaa ikääntyvän väestön kalastusharrastuksen vähenemiseen ja vähentää niitä positiivisia vaikutuksia, joita kalastuksella on ikääntyvien ihmisten fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin. Samalla se vähentää ikäryhmälle tyypillistä monipuolista ja monilajista kalastusta, joka kohdistuu muihinkin kuin petokaloihin. Tämän lisäksi eläkeläisillä isovanhempina tai kalastusseurojen kalakummeina on suuri merkitys monipuolisen kalastusharrastuksen siirtämisessä lapsille ja nuorille.

Mietintö esittää läänikohtaisen viehekortin liittämistä osaksi veroluontoista yhden kortin maksua. Tämä lakkauttaisi hyvin toimivan maksullisen yleiskalastusoikeuden, joka hyödyttää sekä kalastuksen harrastajaa että valtion keräämät lupatulot saavaa kalastusoikeuden haltijaa.

Maksullisen yleiskalastusoikeuden lopettaminen estäisi järjestelmän kehittämisen vetouistelun tarpeisiin. Sen lisäksi maksullinen yleiskalastusoikeus soveltuisi myös muiden aktiivisten kalastusmuotojen, kuten sukellus- ja jousikalastuksen lupajärjestelmäksi. Mm. Metsähallituksen viehekalastuslupa sisältää jo nyt sukelluskalastuksen merialueilla.

Toisin kuin työryhmä esittää, kalastuslain kokonaisuudistuksessa tulee kehittää yleiskalastusoikeuksia

- sisällyttämällä maksuttoman onginnan määritelmään oikeuden käyttää heittämiseen soveltuvaa kelaa ja vapaa,

- liittämällä maksulliseen yleiskalastusoikeuteen mahdollisuus eri maksusta käyttää vetouistelussa useampaa viehettä ja

- laajentamalla maksullista viehekalastusoikeutta käsittämään myös muut, saaliskoostumukseltaan ja –määrältään viehekalastukseen verrattavat aktiiviset kalastusmuodot, kuten sukellus- ja jousikalastus.

Lisäksi on selvitettävä mahdollisuus tehdä kalastuksesta yhdellä katiskalla maksuton yleiskalastusoikeus.

Mietinnön esitystä 65 vuotta täyttäneiden maksuttomien yleiskalastusoikeuksien poistamisesta ei tule toteuttaa, koska

- se vähentää ikääntyvän väestön hyvinvointia ylläpitävää, monipuolista ja monilajista kalastusharrastusta,

- vaikeuttaa kalastusharrastuksen siirtämistä uusille sukupolville ja

- on Jyrki Kataisen hallitusohjelman vastainen.

Mietinnön esitystä maksullisen yleiskalastusoikeuden sulauttamisesta osaksi ns. yhden kortin järjestelmää ei tule tehdä, koska se poistaa mahdollisuuden kehittää maksullisesta yleiskalastusoikeudesta monipuolinen viehekalastuksen lupajärjestelmä.

4. KALASTUSLAIN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

Rahoitus esitetään kerättäväksi kaikilta 18 vuotta täyttäneiltä kalastuksen harrastajilta lukuun ottamatta onkijoita ja pilkkijöitä. Maksun keräämiseen esitetään ns. *yhden kortin mallia*, jossa yhdistettäisiin nykyinen kalastuksenhoitomaksuvero ja läänikohtainen viehekortti niin, että kortti oikeuttaisi kalastamaan yhdellä vieheellä ja vavalla koko maassa.

Maksu poistaisi 65 vuotta täyttäneiltä kalastajilta nykyisen maksuttoman viehekalastusoikeuden yhdellä vavalla ja vieheellä sekä oikeuden kalastaa ilman kalastuksenhoitomaksuveroa. Korttiin sisältyvä maksu viehekalastuksesta olisi pakollinen myös niille kalastuksen harrastajille, jotka kalastavat muilla viehekalastusluvilla, kuten vetouistelijat tai erityiskalastuskohteissa kalastavat. Myös viehekalastusta harrastamattomat verkkojen ja muiden seisovien pyydysten käyttäjät joutuisivat maksamaan kortin sisältämän viehekalastusmaksun.

Yhden kortin perustelut

Mietinnön perustelujen mukaan rahoitusmalli on *käyttäjää maksaa* –periaatteen mukainen ja asiakasystävällinen. Mallia perustellaan sillä, että se on riittävän yksinkertainen, kannustaa harrastajia maksamaan maksun ja vähentää luvattomia kalastajia. Perustelujen mukaan valtakunnallinen viehekalastusoikeus mahdollistaisi nykyistä helpomman viehekalastuksen eri alueilla. 65 vuotta täyttäneiden maksuvelvollisuutta perustellaan kalastuksen harrastajien tasapuolisella kohtelulla.

Käyttäjää maksaa -periaate ja asiakasystävällisyys

Esitetty yhden kortin malli ei ole *käyttäjää maksaa* -periaatteen mukainen tai asiakasystävällinen, sillä se kerää pakollisen viehemaksun myös niiltä kalastuksen harrastajilta, jotka käyttävät muita viehekalastuslupia tai eivät kalasta lainkaan vieheellä. Nykyisistä noin 300 000 kalastuksenhoitomaksun maksajasta läänikohtaisen vieheluvan lunastaa noin 100 000 viehekalastajaa ja loput 200 000 kalastuksenhoitomaksun nykyisin maksavista eivät tarvitse kalastusharrastuksessaan läänikohtaista viehekorttia.

Riittävä yksinkertaisuus

Nykyinen lupa- ja maksujärjestelmä, jossa veroluontoinen maksu ja viehelupa maksetaan erikseen, on riittävän yksinkertainen kalastusta ahkerasti harrastaville. Kalastuksenhoitomaksun maksaa jokseenkin sama määrä kalastajia kuin riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen kalastustutkimusten mukaan on aktiivikalastajiksi luokiteltujen maksuvelvollisten kalastajien määrä.

Maksujärjestelmän ongelmana ovat satunnaiset, kerran tai kahdesti vuodessa kalastavat, joita on valtaosa eli lähes miljoona kaikista kalastuksen harrastajista. Heitä varten tarvitaan lyhytaikaisia yhden kortin maksuja, joissa viehelupa ja veroluontoinen maksu on yhdistetty. Tämä maksujärjestelmän uudistus on toteutettu jo vuonna 2012 kännykällä maksettavien viehelupa- ja kalastuksenhoitomaksujen yhdistämisellä.

Kannustavuus ja houkuttavuus

On vaikea kuvitella, miksi ehdotettu 35 euron maksu olisi houkuttavampi kuin esimerkiksi 22 euron kalastuksenhoitomaksu, jonka suuri osa luultavimmin satunnaisista kalastajista jättää maksamatta. Maksun houkuttavuutta esim. verkkokalastajalle tuskin lisää se, että maksu antaa maksajalle mahdollisuuden kalastukseen, jota hän ei harrasta.

Muiden, kuin jo nykyisinkin läänikohtaisen viehekortin maksaneiden kannalta maksua ei voi pitää myöskään kannustavana, joutuuhan kortin maksaja maksamaan kalastuksesta, jota hän ei joko harrasta tai johon hän joka tapauksessa joutuu hankkimaan kortin lisäksi varsinaisen luvan.

Mietinnönkään mukaan yhden kortin malli ei toisi uusia maksun maksajia. Mietinnössä (s. 27) kortin maksajien määräksi oletetaan 420 000, eli nykyiset 300 000 kalastuksenhoitomaksun maksajaa ja noin puolet maksuvelvollisiksi tulevista 65 vuotta täyttäneistä nykyisistä kalastuksen harrastajista. Yhden kortin maksun maksavien osuudeksi mietinnössä arvioidaan maksuvelvollisiksi oletetuista kalastajista (840 000) jokseenkin sama kuin nykyjärjestelmän puitteissa, eli noin 50 %.

Helpompi harrastaminen eri alueilla

Mahdollisuus kalastaa vieheellä koko valtakunnan alueella tuskin sekään paljon lisää kortin houkuttavuutta. Mietinnössäkin todetaan (s.25), että ”vain harva kalastaja lunastaa kortin useamman kuin yhden läänin alueelle, eli kalastus on varsin paikallista.”

Viehekalastajista 15 % lunastaa vuosittain läänikohtaisen viehekortin useamman kalastusläänin alueelle: kahden läänin alueella kalastaa 13 % ja kolmen läänin alueella alle kaksi prosenttia (Rahoitusjaoston työskentelymuistio 9.9.2009).

Valtakunnallisen viehekortin voi myös toteuttaa valinnaisena, ilman että lupa on kaikille pakollinen osa yhden kortin maksua.

Eri ikäryhmien tasapuolinen kohtelu

65 vuotta täyttäneiden yhden kortin maksuvelvollisuuden perusteleva kalastajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksella (Mietintö, rahoitusjaosto, s. 23) on järjetön. Mahdollisen kalastuslain kokonaisuudistuksen jälkeenkin nyt maksuvelvolliset kalastuksen harrastajat ikääntyvät normaalisti, saavuttavat 65vuoden iän ja pääsevät tasapuolisesti nauttimaan maksuttomista yleiskalastusoikeuksista, samoin kuin aiemmat ikäluokat.

Vaihtoehtoiset rahoitusmallit

Lakityöryhmä valitsi rahoitusvaihtoehdoista jatkotarkasteluun kolme mallia, edellä esitetyn yhden kortin mallin, budjettimallin ja nykyiseen kalastuksenhoitomaksuveroon perustuvan mallin. Näistä rahoitusjaosto otti jatkokehittelyyn vain yhden kortin mallin ja hylkäsi pintapuolisen tarkastelun jälkeen muut vaihtoehdot.

Budjettimallia ei pidetty *käyttäjää maksaa* –periaatteen mukaisena. Nykyjärjestelmän pohjalta kehiteltävä malli ei riittävästi vastannut ”tavoiteltuihin järjestelmän kehittämis- ja tehostamistavoitteisiin”. Luultavimmin niillä tarkoitettiin maksujen tiliseurannan yksinkertaistamista, koska maksun kantokulut ovat molemmissa malleissa samansuuruiset ja maksukertymä määräytyy samalla tavoin maksun suuruudesta ja maksajien määrästä riippuen.

Rahoitusmallin valinnassa olisi pitänyt kiinnittää erityistä huomiota eri rahoitusvaihtoehtojen

- 1) vaikutuksiin kalastusharrastukseen ja sen ylläpitämiseen,
- 2) toimivuuteen suhteessa eri kalastajaryhmien tarpeisiin (satunnaiset kalastajat/aktiivikalastajat; viehekalastajat, vetouistelijat, verkkokalastajat) ja
- 3) asiakasystävällisyyden ja *käyttäjää maksaa* –periaatteen toteutumiseen eri kalastajaryhmien kohdalla.

Tämän lisäksi rahoitusmalleja olisi pitänyt arvioida suhteessa Jyrki Kataisen hallitusohjelman yleiskalastusoikeuksia koskeviin tavoitteisiin.

Yhden kortin malli tulee hylätä esitetystä muodostaan, koska se ei ole käyttäjä maksaa – periaatteen mukainen tai asiakasystävällinen, eikä se ylläpidä tai lisää kalastusharrastusta. Se poistaa 65 vuotta täyttäneiden maksuttomat yleiskalastusoikeudet, estää maksullisten yleiskalastusoikeuksien kehittämisen ja on siksi myös Jyrki Kataisen hallitusohjelman vastainen.

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö esitti ensisijaiseksi rahoitusmalliksi budjettimallia ja toisena mahdollisuutena tarkasteltavaksi veroluonteisen kalastushoitomaksujärjestelmän kehittämistä nykyistä joustavammaksi. Molempien mallien lähtökohtana oli, että maksullista yleiskalastuslupaa ei yhdistetä mahdolliseen veroluonteiseen maksuun. Työryhmä otti nämä mallit jatkokehittelyä varten, jota kuitenkin ei koskaan toteutettu.

Ensisijaiseksi vaihtoehdoksi rahoitusvälineen jatkokehittelyssä tulee ottaa budjettimalli, jossa valtion talousarvioon vuosittain varataan perusmääräraha kalavarojen kestäväksi käytön ja vapaa-ajankalastuksen edistämiseen. Tämän lisäksi rahoitusvälineeseen kuuluu kalastuksen harrastajilta kerättävä kalastusvälinevero ja kalavesien omistajilta perittävä osakasvero. Tarvittavan määrärahan suuruuden ja kerättävien verojen määrän arvioimiseksi tehdään selvitys nykyisten kalastushoitomaksuvarojen käytön tehokkuudesta, tarkoituksenmukaisuudesta, uusista kehittämistarpeista ja säästökohteista.

Tämä malli on *käyttäjän maksaa* – periaatteen mukainen kalastuksen harrastajan ja kalastusoikeuden haltijan kannalta sekä myös yhteiskunnan kannalta, joka näin tukee kansanterveydellisesti ja taloudellisesti moninaisia hyötyjä tuottavaa luontoharrastusta ja uusiutuvien luonnonvarojen kestäväksi käyttöä. Yhteiskunnan tuen määrä voidaan suhteuttaa elinkeinokalatalouden saamaan kansalliseen tukeen, joka esimerkiksi vuonna 2011 oli noin seitsemän miljoonaa euroa.

Toisena vaihtoehtona rahoitusvälineeksi tulee tarkastella nykyisen maksujärjestelmän kehittämistä niin, että valtiolle maksettava kalastushoitomaksu ja viehekalastusmaksu voidaan maksaa samalla maksutapahtumalla. Lyhytaikaista yhden tai seitsemän vuorokauden kalastusta voi myös lunastaa kortin, jossa kalastushoitomaksu ja viehekalastuksen lupamaksu on yhdistetty yhdeksi maksuksi. Myös tätä järjestelmää voidaan täydentää käyttäjän maksaa – periaatteen toteuttamiseksi vesialueen omistajalta kerättävällä osakasverolla.

Nykyjärjestelmästä voidaan kehittää *joustava yhden kortin* malli, jossa

- kalastushoitomaksuvero ja maksullisen yleiskalastusoikeuden mukainen maksu voidaan maksaa samalla maksutapahtumalla,
- asiakaslähtöisesti ja käyttäjä maksaa –periaatetta noudattaen kalastuksen harrastaja voi valita kalastustavasta riippuen joko molemmat maksut tai vain kalastushoitomaksuveron,
- maksullista yleiskalastusoikeutta kehitetään niin, että siihen sisältyy lisämaksusta useamman vieheen käyttöoikeus vetouistelua varten ja yleiskalastusoikeus määritellään niin, että sen piiriin tulevat myös muut saaliskoostumukseltaan viehekalastusta vastaavat aktiiviset kalastustavat ja
- 65 vuotta täyttäneiden maksuttomat yleiskalastusoikeudet säilytetään nykyisellään.

Joustavan yhden kortin malliin kuuluisivat lyhytkestoiset kalastusmaksut (1-7 vuorokautta), joissa veroluontoinen maksu ja maksullisen yleiskalastusoikeuden mukainen maksu olisi yhdistetty yhdeksi maksuksi. Tämä palvelisi erityisesti satunnaisia kalastajia, joiden valtaenemmistön arvellaan jättävän maksamatta kalastuslain edellyttämät maksut.

5. RAHOITUKSEN TARVE JA KÄYTTÖ

Mietinnössä esitetty rahoituksen tarve (12,5 M€/v) ei perustu selvitykseen nykyisten kalastuksenhoitomaksuvarojen käytön tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, mahdollisista uusista kehittämistarpeista tai soveliaista säästökohteista. Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö esitti tällaisen selvityksen tekemistä ennen kokonaisuudistuksen aloittamista ja toimme tällaisen tarpeen esille useaan otteeseen kokonaisuudistuksen aikana ilman tulosta.

Rahoitusjaoston pöytäkirjoista ja jaostossa käsitellyistä asiakirjoista voi nähdä, että rahoituksen tarpeeksi määriteltiin se rahasumma, joka saatiin aikaan kertomalla yhden kortin kohtuulliseksi arvioitu hinta (35 €) oletetulla maksajien määrällä. Arviot, joita tällä tosiasiallisesta rahoitustarpeesta riippumattomalla ja vähintäänkin kyseenalaisella määritystavalla saatiin, vaihtelivat maksun suuruudesta ja maksajien määrästä riippuen 5,6 – 55,8 miljoonan euron välillä (Rahoitusjaoston työskentelymuistio 9.9.2009).

Rahoituksen tarve tulee perusteellisesti arvioida. Arvion tulee sisältää selvitys nykyisten kalastuksenhoitomaksuvarojen käytön tehokkuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, kehittämistarpeista ja säästökohteista.

Rahoituksen käyttökohteet

1) *Kestävän kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen, 5 M€*

Käyttökohteena olisi kalavesien käytön ja hoidon suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta sekä valtakunnalliset ja alueelliset kehittämishankkeet. Mietinnön (sivut 16–17 ja 24) ja rahoitusjaoston valmistelun perusteella pääosa varoista ohjattaisiin kalastusalueille ja loppuosa menisi pääasiassa toimintaa kalastusalueiden toimintaa tukeviin tutkimuksiin ja suunnitelmiin, joista vastaisi keskeisiltä osin riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos.

2) *Kalatalousalueiden perusrahoitus, 0,5 – 1,0 M€*

Tämä olisi kalatalousalueiden toiminnan ja isännöintipalveluiden rahoitusta

Kalastusalueiden kokonaistulot/v olivat vuosina 2004–2006 keskimäärin 14 117 euroa, josta toiminta-avustuksen osuus oli 6903 euroa ja valtion avustuksella toteutettujen edistämishankkeiden osuus 1640 euroa (Kalastuksenhoitomaksun vaikuttavuus, RKTL selvityksiä 3/2010).

Esityksen mukainen kalastusalueen rahoitus tulisi olemaan keskimäärin 35–40 000 euroa vuodessa (100 kalatalousaluetta, 3,5 – 4,0 M€). Tämä merkitsisi vapaa-ajankalastajilta kerättävän rahoituksen kasvattamista lähes viisinkertaiseksi ja sitä, että valtion avustuksin katettaisiin lähes kaikki kalastusalueen toimintakulut.

Kalastusalue toimintaan sisältyy merkittävässä määrin kalastusoikeuden haltijan kustannuksia, joista myös kalastusoikeuden haltijoiden tulisi kantaa taloudellista vastuuta.

Mietinnön esitys kalavarojen käytön hoidon ja suunnittelun sekä kehittämisen rahoitustarpeeksi on heikosti perusteltu, epämääräinen ja ylimitoitettu.

Kalastusalueiden toiminta lakiuudistuksessa tulee turvata siten, että

- luodaan taloudellisilta toimintaedellytyksiltään riittävän suuria yksikköjä,

- käyttäjä maksaa –periaatteen mukaisesti kalastusoikeuden haltijat osallistuvat kalastusalue toiminnan kustannuksiin ja että

- kalastusalue toimintaan veroluontoisella maksulla kerättävä rahoitus olisi yhteensä noin kaksi (2) miljoonaa euroa.

3) *Korvaukset onginnasta, pilkinnästä ja viehekalastuksesta, 4,0 M€*

Pilkinnästä ja onginnasta maksettavien omistajakorvausten osuus on noin 1,1 miljoonaa euroa.

Korvaus tuli osaksi kalastuksenhoitomaksuvarojen käyttöä vuonna 1993, jolloin kalastuslain uudistamisella silloinen läänikohtainen pilkintäkortti yhdistettiin kalastuksenhoitomaksuun ja maksu tuli kaikkien maksettavaksi riippumatta siitä, harrastiko maksun maksaja ongintaa tai pilkintää.

Vuoden 1996 kalastuslain muutoksessa onginta ja pilkintä muutettiin maksuttomiksi yleiskalastusoikeuksiksi. Tämä ei kuitenkaan johtanut siihen, että kalastuksenhoitomaksuun sisällytetty onginta- ja pilkintäkorvaus olisi poistettu, vaikka sitä myös myöhemmin on toistuvasti vaadittu.

Vesialueen omistajille maksettavat korvaukset (noin 1,1 miljoonaa) onginnasta ja pilkinnästä tulee poistaa perusteettomina.

4) *Kalastuksenvalvonnan perusrahoitus, 1,0 M€*

Kalastuksenvalvontaan esitetään käytettäväksi vuodessa 1,0 miljoonaa euroa.

Osakaskuntien menoista valvonnan osuus oli vuonna 2004 noin kaksi (2) prosenttia, eli 0,2 M€ (Kalastuksenhoitomaksun vaikuttavuus, RKTIL selvityksiä 3/2010). Kalastusalueiden valvontaan käyttämistä varoista ei ole tietoa, mutta pääosa siitä lienee kalastuksenhoitomaksuvaroilla kustannettua. Suuresta osasta valvontaa vastaavat kalastuslain tarkoittamat viranomaiset.

Esitetty perusrahoitus on kohtuuttoman suuri verrattuna kalastusoikeuden haltijan omaisuutensa käytön valvontaan ja suojeluun käyttämistä varoista. Kalastuksenhoitomaksuvaroista valvontaan tarkoitettavat varat tulee käyttää kalastuslain tarkoittamaan kalastuksenvalvojen koulutuksen järjestämiseen ja kalastusalueiden toteuttamaan valvontaan.

Koska kalastusalueiden valvonta palvelee myös osakaskuntia ja muita kalastusoikeuden haltijoita, tulee vastaavasti edellyttää kalastusoikeuden haltijoiden osallistumista tämän valvonnan kustannuksiin.

Osakaskuntien ja muiden kalastusoikeuden haltijoiden järjestämästä omasta kalastuksenvalvonnasta aiheutuvat kustannukset kuuluvat kalastusoikeuden haltijoiden kustannettaviksi.

5) *Neuvontapalveluiden rahoitus, 1,5 M€*

Esityksen mukaan rahoitus olisi erityisavustusta, jota myönnettäisiin hankehakemusten perusteella. Mietintö esittää, että myös elinkeinokalastajien neuvonta rahoitettaisiin vapaa-ajankalastajilta kerättävillä maksuilla.

Nykyisen neuvontajärjestöille (Kalatalouden Keskusliitto/kalastusoikeuden haltijoiden neuvonta ja Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö/kalastuksen harrastajien neuvonta) jaettavan perusrahoituksen kohdentaminen ei vastaa neuvontatarvetta.

Neuvontatarpeen mukaista jakosuhteen tarkistamista edellytti MMM:n valtakunnallinen vapaa-ajankalatalouden kehittämisohjelma vuosille 2001-2010. Samaan asiaan ovat kiinnittäneet huomiota eduskunnan valtioneuvoston tarkastajat. Jakoperusteiden tarkistamisvaatimus tuli esille myös vuonna 2006 toteutetussa kalastusalan neuvontajärjestöjen arvioinnissa (Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 79/2006).

Neuvontajärjestöjen toiminnan jatkuvuus edellyttää kalastusalueiden tapaan vakaata perusrahoitusta ja siksi toiminnan perusrahoituksen olisi oltava yleisavustusta. Neuvontajärjestöjen toimintaan osoitettava yleisavustus voisi olla suuruudeltaan 1,0 miljoonaa euroa ja lisäksi vapaa-ajankalastuksen edistämiseen tulisi osoittaa samansuuruinen erityisavustus. Toiminta-avustuksesta kalastusharrastajien neuvontaan osoitettavaa osuutta on nostettava vastaamaan neuvonnan mukaista tarvetta. Vapaa-ajankalastajilta kerättävällä veroluontoisella maksulla ei tule rahoittaa elinkeinokalastusta palvelevaa neuvontaa.

6. KALAVAROJEN KÄYTTÖ JA HOITO

Oikeus määrätä kalavarojen käytöstä, hoidosta ja suojelusta kuuluisi mietinnön mukaan myös uudistettavassa laissa vesialueen omistajalle ja keskeisenä hallintoyksikkönä säilyisivät osakaskunnat. Osakaskunnat vastaisivat myös kalastusalueen käyttö- ja hoitosuunnitelman toimeenpanosta.

Tämä tarkoittaisi sitä, että pääasiassa vesialueiden pirstoutumisesta johtuvat ongelmat kalastuksen säätelyssä ja kalakantojen hoidossa säilyisivät entisellään. Mietinnön esittämät tehtävien vapaaehtoiset siirrot osakaskunnilta kalastusalueille ovat olleet mahdollisia nykyisen kalastuslain puitteissa samoin kuin ongelman ratkaisuksi esitetyt osakaskuntien vapaaehtoiset yhdistämiset. Kolmen vuosikymmenen aikana näillä keinoin ei ole saatu mitään merkittäviä parannuksia aikaiseksi.

Kalastusalueilla ei enää olisi perustuslaista johtuen (PL 124 §) nykyisiä valtuuksia säädellä kalastusta ja kalakantojen hoitoa. Kalastusalue voisi käyttö- ja hoitosuunnitelmansa mukaisesti tehdä esityksiä kalastuksen säätelystä, mutta ne tulisi vahvistaa asiasta riippuen lain tasolla, valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella tai ministeriön tai ELY -keskuksen hallintopäätöksellä. Käytännössä tämä johtaisi kankeaan ja hidasliikkeiseen päätöksentekoon, joka tuskin rohkaisee kalastusalueita kehittämään kestävästi kalastuksen mukaista kalastuksen säätelyä.

Käyttö- ja hoitosuunnitelman sitovuutta halutaan esityksen mukaan vahvistaa niin, että mikäli kalastusalue ei toteuta sille vahvistettua suunnitelmaa, voi viranomainen evätä siltä avustuksia, joita pääsääntöisesti myönnetään suunnitelman toteuttamiseen.

Esitys on käsittämätön.

Suunnitelman toimeenpanosta vastaavat mietinnön mukaisesti osakaskunnat ja kalastusalue seuraa suunnitelman toteuttamista. Mikäli yksi tai useampi osakaskunta jättää suunnitelman toteuttamatta, rangaistaan kalastusaluetta! Lopputuloksena on, että kalastusalueella on entistä vähäisemmät edellytykset käyttö- ja hoitosuunnitelmansa toteuttamiseen.

Mietinnön mukaan käyttö- ja hoitosuunnitelmasta tulisi keskeinen kalakantojen käytön ja hoidon suunnittelun ja toteuttamisen väline ja kalastusalueesta keskeinen toimija. Niihin käytettäisiin valtaosa kalastuksen harrastajilta kerättävistä veroluonteisista maksuista, mutta käytännössä niiden merkitys kalastusalueen puuttuvien toimintavaltuuksien vuoksi jäisi vähäiseksi.

Lakiuudistuksessa tulee lisätä kalastusalueen toimintamahdollisuuksia siirtämällä kalastuksesta ja kalakantojen hoidosta päättäminen osakaskunnilta kalastusalueille. Tämä edellyttää kalastusoikeuden sisällön ja perustuslain omistusoikeuden suojan välisen suhteen tarkastelua osana kalastuslain kokonaisuudistusta.

Kalastusalueiden määrää pyritään esityksen mukaan vähentämään alle sadan esimerkiksi yhdistämisavustuksia käyttämällä. Esitys ei ota kantaa tavoitteena olevien alueiden rajausperusteista tai tavoiteltavista aluekokonaisuuksista.

Kalastusalueen jäsenkenttää tulisi lakiuudistuksessa laajentaa ja myös muiden kalastusalan toimijoiden kuin kalastusoikeuden haltijoiden osallistumismahdollisuuksia kalastusalueen päätöksentekoon tulisi parantaa

Lakiuudistuksessa kalastusalueen rajaukset tulee pääsääntöisesti tehdä vesienhoitoalueiden osa-alueiden (63 kpl) mukaisesti, jolloin kalastusalueiden määräksi tulisi runsaat 60. Kalakantojen ja vesialueiden hoidon yhteensovittaminen käyttö- ja hoitosuunnitelmien ja vesienhoidon suunnitelmien kautta parantaisi kalavesien hoidon edellytyksiä.

Ympäristöjärjestöille ja muille vesialueiden käyttöä ja suojelua edistämille järjestöille tulee antaa oikeus olla edustettuna kalastusalueen kokouksessa. Vapaa-ajankalastajien ja ammattikalastajien järjestöille tulee antaa mahdollisuus nimetä edustajansa kalastusalueen hallitukseen (kiintiöpaikat).

7. VAELLUSKALAT

Vaelluskalakokonaisuuden käsittely työryhmässä jäi puutteelliseksi ja (tästäkin syystä) linjaukset siitä, mitä miten vaelluskalakantojen hoito lakiuudistuksessa on järjestettävä, ovat yleisluontoisia ja tulkinnanvaraisia. Esityksestä saa kuitenkin sen kuvan, että pääosa säätelystä perustuisi laissa annettaviin valtuussäännöksiin ja itse säätelystä määrättäisiin asetustasolla. Ottaen huomioon mietinnössä omaksutun kannan kalastusoikeuden sisällöstä ja oikeuden perustuslaillisesta suojasta, tuntuu epätodennäköiseltä, että vaelluskalakokonaisuudenkaan osalta rajoituksia voitaisiin asettaa asetustasolla.

Mahdollisimman suuri osa vaelluskalakantojen hoitoa ja käyttöä koskevasta säätelystä, kuten esimerkiksi nykyinen asetustasoinen lohen merikalastuksen säätely, tulee tehdä lakitasolla. Myös istukkaiden merkintävelvollisuudesta tulee säätää lailla.

Säätelyssä tulee huomioida se, että monet vaelluskaloista käsittävät useita erilaistuneita, elinvoimaisuudeltaan ja suojelutarpeeltaan erilaisia kantoja. Tämän vuoksi lain tulee mahdollistaa kantakohtainen kalastuksen säätely ja tarvittaessa useampaan kantaan yhtäaikaaisesti ja samalla alueella kohdistuva sekakantakalastus.

Lisäksi laissa tulisi tarkistaa kalaväylän määritelmää niin, että väylä kattaa kalan luontaisen nousuväylän kokonaisuudessaan.

8. KALASTUKSEN VALVONTA

Työryhmä on kalastuksen valvonnan osalta keskittynyt määrittämään ainoastaan kalastusrikkomukset. Asettamispäätöksessä on työryhmää kehoitettu kiinnittämään erityistä huomiota kalataloutta sivuvaan kansalliseen lainsäädäntöön. Kuitenkin työryhmä loppuraportissaan toteaa useassa kohdassa, että asioita tulisi näiltä osin edelleen selvittää. Kalastuksen valvonnan keskeisimmässäkin asiassa työryhmä toteaa: ”Kalastuksen valvojan valtuutukseen ja valtuuttajan velvollisuuksiin liittyvien säännösten jatkokehittämistarpeet tulisi selvittää”.

Kalastuksen valvonnan osalta ongelmaksi muodostuu kalastusoikeuden tulkinta ahtaasti vuoden 1939 KO:n päätöksen mukaan siten, että vain kalastusoikeuden omistajalla on oikeus määrätä kalastuksesta. Työryhmän ehdottamalla toimintatavalla kalastuksen

valvojalla ei ole oikeutta määrätä rangaistusmääräyksiä, vaan kalastusvalvojan rooli olisi vain viranomaista avustava. Kalastuslain muutoksen (270/2011) mukaan kalastuksen valvojien koulutusta lisätään ja valvojan tulee suorittaa hyväksytysti kalastusvalvojan koe. Valvojan luvan myöntää ja sitä valvoo elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus. Valvojasta tulee ammattitaitoinen. *Koska kalastusvalvoja valvoo kalastuslain ja ELY-keskuksen vahvistaman käyttö- ja hoitosuunnitelman noudattamista, niin myös oikea valtuutuksen antaja on elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus.*

Rikesakkolain 6 §:n mukaan rikesakon määrää poliisimies tai muu laissa säädettyä valvontaa suorittava virkamies. *SVK:n mielestä kalastusvalvoja voi toimia säädettyä valvontaa suorittavana virkamiehenä, jolla on oikeus määrätä rikesakko.*

LOPUKSI

Kalastuslain kokonaisuudistuksen mietintö jää pääosin keskeneräiseksi. Se esittää joukon linjauksia kalastuslain kokonaisuudistukselle, mutta jää suurelta osin luetteloksi selvityksistä, joita kokonaisuudistusta varten vielä tulisi tehdä. Työryhmän mietintöä voi pitää enemmänkin lakiuudistuksen väliraporttina kuin loppumietintönä. Siksi olisi syytä harkita lakiuudistuksen valmistelun jatkamista laajapohjaisessa työryhmässä, jonka tehtävänä on laatia esitys uudeksi kalastuslaiksi.

Ilkka Mäkelä
toiminnanjohtaja
Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö

MMM:n vuonna 2012 julkaisemat työryhmämuistiot

2012:1 Kehittämishanke metsätilakoon ja rakenteen parantamiseksi
ISBN 978-952-453-687-5 (Verkkojulkaisu)

2012:2 Eläintautilainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio
ISBN 978-952-453-695-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-696-7 (Verkkojulkaisu)

