

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö

Helsinki 2010

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän välimietintö

Helsinki 2010

MAA- JA METSÄTALOUSHMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 25.11.2008 työryhmän selvittämään kalastuslakiin liittyviä uudistustarpeita sekä laatimaan ehdotuksen uudeksi kalastuslaiksi. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli antaa välimietintö uudistusvaihtoehdoista sekä mahdollisista muista työn aikana esiin nousevista periaatteellisista kysymyksistä 31.12.2009 mennessä.

Työryhmä ja jaostot ovat vuoden aikana kartoittaneet ja analysoineet nykytilannetta. Työryhmän välimietinnössä kuvataan etenkin nykylainsäädäntöön liittyviä kipupisteitä ja uudistuksen keskeisimpiä haasteita. Lisäksi mietinnössä esitetään alustavia uudistusvaihtoja muun muassa rahoituksen ja valvonnan järjestämiseksi sekä elinkeinojen toimintaedellytysten parantamiseksi. Työryhmän kaikki jäsenet eivät ole sitoutuneet välimietinnön sisältöön sellaisinaan, vaan kyse on vasta alustavista näkökohdista. Kaikkia toimeksiannon toteuttamiseksi tarpeellisia selvityksiä ei välimietinnön antamisajankohtaan mennessä saatu toteutettua. Välimietintöön liittyy eriävä mielipide.

Saatuaan välimietintönsä valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti maa- ja metsätalousministeriölle ja jatkaa toimeksiantonsa mukaisesti työtään.

Helsingissä 12 päivänä tammikuuta 2010

työryhmän puolesta



ylivohtaja Pentti Lähteenoja
työryhmän puheenjohtaja

Sisällysluettelo

| | |
|--|----|
| 1 Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa | 5 |
| 1.1 Uudistuksen käynnistäminen ja valmistelun toimintatavat..... | 5 |
| 1.2 Valmisteluelinten työ | 6 |
| 1.3 Hankkeeseen liittyvät erillisselvitykset..... | 7 |
| 2 Nykytilan kuvaus ja arviointi..... | 9 |
| 2.1 Kalastuksen nykytila Suomessa..... | 9 |
| 2.1.1 Kalan kulutus Suomessa | 9 |
| 2.1.2 Vapaa-ajankalastus | 10 |
| 2.1.3 Kalastusmatkailu..... | 12 |
| 2.1.4 Ammattikalastus | 13 |
| 2.1.5 Ammattikalastuksen ja kalastusmatkailun pääsy kalavaraille | 17 |
| 2.2 Kalakantojen tila ja hoito | 18 |
| 2.2.1 Kalakannat yleisesti | 18 |
| 2.2.2 Vaelluskalat | 19 |
| 2.2.3 Kalakantojen hoito | 20 |
| 2.3 Kalatalouden toimijoita | 21 |
| 2.3.1 Osakaskunta..... | 21 |
| 2.3.2 Kalastusalueet | 23 |
| 2.3.3 Aluehallintoviranomainen..... | 23 |
| 2.3.4 Nykyisen hallintojärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet | 24 |
| 2.4 Ammattikalastuksen määritelmästä..... | 26 |
| 2.5 Kalatalouden nykyinen maksu- ja rahoitusjärjestelmä..... | 28 |
| 2.5.1 Järjestelmän kuvaus | 28 |
| 2.5.2 Rahoitus- ja maksujärjestelmän ongelmia | 30 |
| 2.5.3 Uudistustavoitteita rahoitusjärjestelmän osalta | 32 |
| 2.6 Kalastuksenvilvonta | 32 |
| 2.6.1 Kalastuksenvilvonnan nykytila ja ongelmat | 32 |
| 2.6.2 Kalastuksenvilvonnan uudistustavoitteet | 34 |
| 2.7 Muuttuneen sääntelykontekstin huomioon ottaminen..... | 35 |
| 2.7.1 Perustuslain merkittävät vaikutukset..... | 35 |
| 2.7.2 Kalastuslakia sivuava muu kansallinen lainsäädäntö | 38 |
| 2.7.3 Ylikansallinen oikeus | 38 |
| 3 Uudistusvaihtoehtoja..... | 40 |
| 3.1 Kalastuslain tavoite | 40 |
| 3.2 Kalastuslakiin perustuvien tehtävien toimeenpano..... | 42 |
| 3.3 Ammattikalastuksen määritelmä | 43 |
| 3.4 Kalatalouselinkeinojen kalavaraille pääsy | 44 |
| 3.5 Rahoituksen järjestäminen | 46 |
| 3.6 Kalastuksen vilvonnan järjestäminen | 48 |
| 4 Jatkotyö | 49 |
| 5 Yhteenveto..... | 50 |

1 Kalastuslainsäädännön kokonaisuudistuksen taustaa

1.1 Uudistuksen käynnistäminen ja valmistelun toimintatavat

Kalastuslain kokonaisuudistuksen käynnistämisestä päätettiin Matti Vanhasen II-hallituksen hallitusohjelmassa. Valmistelun lähtökohdiksi hallitus kirjasi vaelluskaloihin liittyvän kokonaisuuden huomioimisen sekä ammattikalastuksen toimintaedellytysten turvaamisen. Kalastuslain kokonaisuudistustyöryhmän tehtäväksi annettiin kalastuslakiin (286/1982) liittyvien uudistustarpeiden selvittäminen sekä ehdotuksen laatiminen uudeksi kalastuslaiksi. Lisäksi työryhmää ohjeistettiin kiinnittämään työssään erityistä huomiota:

- kalastuksen sääntelyjärjestelmän selkeyteen ja kustannusvaikutusten kohtuullisuuteen;
- yhteiskunnan ja perustuslain muutoksista aiheutuneeseen tarpeeseen tarkistaa kalastuslain säännöksiä;
- uusimpaan kansainväliseen kalatalous- ja ympäristöoikeuteen sekä Euroopan yhteisön lainsäädäntöön ja ohjausjärjestelmiin;
- kalataloutta sivuavaan kansalliseen lainsäädäntöön;
- kalatalouselinkeinojen toimintaedellytysten turvaamiseen;
- kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaamiseen;
- kalakantojen käytön kestävyuteen;
- vaelluskaloihin liittyvään kokonaisuuteen;
- kalavesien hoitotoiminnan järjestämiseen;
- eri toimijoiden tehtävien selkeyttämiseen ja heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa määrittämiseen;
- päätöksenteon avoimuuteen ja riittävään tiedottamiseen;
- kalatalouden rahoitusjärjestelmien selkeyttämiseen ja uudistamiseen alan toimintaedellytysten ja kehittämistoimien turvaamiseksi;
- valvonnan järjestämiseen ja sen toimintaedellytysten turvaamiseen.

Hanke sisällytettiin myös hallituksen strategia-asiakirjan sisältämään lainsäädäntösuunnitelmaan, joka on osa paremman sääntelyn toimintaohjelman toteutusta. Valmistelutyötä suunniteltaessa lähtökohdaksi otettiin edellä mainittujen lisäksi hallituksen strategia-asiakirjassa todetut säädöspoliittiset toimenpiteet eli muun muassa lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisääminen. Näin ollen hankkeen valmisteluorganisaatio muodostettiin siten, että hankkeen johtoon asetettiin laajapohjainen työryhmä ja sen alaisuuteen neljä jaostoa valmistelevaan ehdotuksen uudeksi kalastuslaiksi. Valmisteluelimissä on yhteensä noin 70 henkilöä edustaen yhteiskunnan eri sektoreita. Poikkeuksellisen laajassa valmisteluorganisaatiossa on asiantuntemusta kalatalousalan järjestöistä, luonnonsuojelusektorilta, kalastusalueilta, vesialueiden omistajatahoilta, tutkimuslaitoksista, ministeriöistä sekä kalatalouden aluehallinnosta.

Hankkeen käynnistysseminaari pidettiin 27.11.2008 Säätytalolla. Vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen intressi- ja kohderyhmille hankkeen riittävän

varhaisessa vaiheessa on pyritty myös järjestämällä alueellisia kuulemistilaisuuksia. Ensimmäinen tilaisuus järjestettiin 27 – 28.8.2009 Pellossa, jossa keskityttiin etenkin vaelluskalakysymyksen käsittelyyn. Vuoden 2010 alkupuolella on tarkoitus järjestää ammattikalastuskysymyksiin painottuva tilaisuus Turussa sekä seminaari sisävesikalastuksen kysymyksistä Itä-Suomessa. Ministeriön virkamiehet ovat myös esitelmöineet uudistushankkeesta eri tahojen järjestämissä tilaisuuksissa.

Valmistelun avoimuutta on pyritty toteuttamaan ylläpitämällä hankkeen omia Internet-sivuja (www.mmm.fi/kalastuslaki), joissa on julkaistu valmisteluelinten pöytäkirjat, kokouksissa pidetyt esitelmät sekä muu hankkeeseen liittyvä taustamateriaali. Sivujen kautta on myös ollut mahdollista lähettää valmistelijoille sähköpostipalautetta. Maa- ja metsätalousministeriö pyysi palautetta kalastuslain uudistamistarpeista myös ennen varsinaista valmisteluelinten asettamista (MMM lausuntopyyntö 3.4.2008). Ministeriö sai tuolloin yli 50 lausuntoa eri toimijoilta, jotka otettiin huomioon hankkeen toimeksiantoa laadittaessa. Lausunnoista koottu muistio on ollut valmisteluelinten käytössä sekä nähtävillä kalastuslain uudistamishankkeen Internet-sivustolla.

1.2 Valmisteluelinten työ

Valmisteluelinten työ käynnistyi tammikuussa 2009. Työryhmä on kokoontunut yhdeksän kertaa, oikeusjaosto 11 kertaa, elinkeinojaosto 11 kertaa, rahoitusjaosto kahdeksan kertaa ja valvontajaosto 16 kertaa.

Työryhmässä on pohdittu tulevan lain tavoitteita ja rakennetta, erillisselvitystarpeita ja lohenkalastuksen sosio-ekonomista merkitystä sekä jaostojen esittämiä malliluonnostelmia liittyen kalatalouden organisoimiseen, rahoitukseen ja elinkeinojen kalastusmahdollisuuksien parantamiseen. Lisäksi työryhmä on käsitellyt kalastuslakiin ennen kokonaisuudistusta tehtäviä erillistarkistuksia, kuten valvontajaoston hallituksen esitystä kalastuksenvalvoja koskevien säännösten muuttamiseksi.

Oikeusjaoston toimeksiantona on laatia ehdotus kalastusoikeutta, kalavesien hoitoa, kalastuksen säätelyä ja Tenojoen sivuvesistönsäädöksiä koskevien säännösten uudistamiseksi. Jaoston käsiteltäväksi kuuluvien asioiden joukko on laaja ja oikeudellisesti haasteellinen. Jaoston työllä on paljon liittymäkohtia muiden jaostojen käsittelemiin asioihin (mitä rahoitetaan, mitä valvotaan, elinkeinojen oikeudet ja velvollisuudet). Oikeusjaostossa on käsitelty lain rakennetta, tavoitteita, kalastusoikeuksia, kalastuslaissa säädettäviä tehtäviä ja niiden kategorisointia, kalatalouden vaihtoehtoisia organisaatiomalleja, pyydysyksiköintiin perustuvan säätelyjärjestelmän ongelmia, vesialueiden suurempien omistajayksiköiden muodostamista sekä kalastuslaissa tarvittavia määritelmiä.

Rahoitusjaostossa on hahmoteltu vaihtoehtoisia malleja kalatalouden rahoituksen järjestämiseen. Rahoitusjaosto on käynyt läpi kalatalouden päärahoitusjärjestelmien nykytilanteen kuvaus ja rahoituksen nykyinen kertyminen ja käyttö. Lisäksi jaosto on keskustellut nykyisen rahoitusjärjestelmän tavoitteista, perustehtävistä, toimivuudesta sekä siinä esiintyneistä ongelmista, kuten maksuvelvollisten alhaisesta maksuhalukkuudesta ja maksamattomuuden sanktioinnista. Jaosto on tutustunut vertailun vuoksi valtion muista maksujärjestelmistä metsänhoitomaksuun, riistanhoitomaksuun ja elinkeinokalatalouden valtioneuvostojärjestelmään.

Valvontajaoston tehtävänä on valmistella ehdotukset nykyisen kalastuslain kalastuksen valvontaa sekä rangaistussäännösten uudistamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Lisäksi jaoston tulee laatia ehdotus uuden kalastuslain valvonta- ja rangaistussäännöksiksi ottamalla huomioon EU:n kalastuksen valvontasäädökset. Jaoston toimeksianto on kaksivaiheinen. Valvontajaosto jätti ensivaiheen toimeksiantonsa mukaisesti 29. syyskuuta 2009 ehdotuksensa hallituksen esitykseksi laiksi kalastuslain muuttamisesta. Esitys annettiin valvontajaoston väliraportin muodossa (MMM 2009:11). Esitys on tarkoitettu voimassa olevan kalastuslain väliaikaiseksi osauudistukseksi erityisesti kalastusvalvoja koskevien säännösten kiireellisten uudistamistarpeiden johdosta. Esitykseen saatiin lausunnot pyydetyiltä tahoilta marraskuun 2009 aikana. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2010.

Elinkeinojaoston tehtävänä on laatia ehdotus kalatalouden elinkeinoihin (ammattikalastus, vesiviljely, kalanjalostus, kalatuotteiden kauppa, kalastusmatkailu) liittyviksi säännöksiksi kalastuslakiin. Jaostossa on esitelty ammattikalastukseen liittyviä tunnuslukuja ja selvitelty nykyiseen lainsäädäntöön liittyviä ongelmakohtia ammattikalastuksen ja kalastusmatkailun näkökulmasta. Jaostossa on keskusteltu ammattikalastajamääritelmän uudistamisesta, saaliskiintiöjärjestelmän uudistusvaihtoehdoista ja eri vaihtoehdoista parantaa ammattikalastajien ja kalastusoppaiden yksityisvesille pääsyä elinkeinonharjoittamistarkoituksessa. Elinkeinojaoston tekemän alustavan arvioinnin mukaan kalastuslaissa ei olisi tarpeen säätää vesiviljelyyn, kalanjalostukseen ja -kauppaan liittyvistä asioista, sillä näitä koskevat säätelytarpeet kuuluvat pääosin muihin lainsäädäntökokonaisuuksiin.

Virallisten valmisteluelinten lisäksi työtä on pyritty koordinoimaan epävirallisessa työvaliokunnassa, johon kuuluvat työryhmän ja jaostojen puheenjohtajat ja sihteerit.

1.3 Hankkeeseen liittyvät erillisselvitykset

Helmikuussa 2009 valmistui professori Erkki J. Hollon ohjauksessa OTM Minna Mätön kirjoittama Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus, jossa on selvitetty kalastuslain muuttunutta oikeudellista sääntelykontekstia. Lisäksi valtiosääntöoikeuden dosentti OTT Pekka Lämsineva teki syksyllä 2009 suppeahkon selvityksen perustuslain perusoikeussäännösten suhteesta vesialueen omistajan määräämisoikeuteen.

Valmistuneiden selvitysten lisäksi tekeillä on professori Erkki J. Hollon johdolla laadittava oikeusvertaileva selvitys eri maiden kalatalouden järjestämiseen liittyvästä lainsäädännöstä. Selvityksen kohdemaita ovat Ruotsi, Tanska, Norja, Viro, Skotlanti ja Kanada. Tarkoituksena on, että eri maiden ratkaisuihin voitaisiin saada ideoita ja vaikutteita uuteen kalastuslakiin. Lisäksi selvitystä voitaisiin hyödyntää hallituksen esityksen nykytilan kuvausta koskevassa kappaleessa. Selvitys valmistuu tammikuun 2010 lopussa.

OTL Juha Joonas selvittää Ylä-Lapin kalastusta koskevia erityiskysymyksiä. Tutkimuksen tarkoituksena on keskittyä ensisijaisesti niin kutsuttujen erityisperusteisten kalastusoikeuksien, maaomistuksesta riippumattomien kalastusnautintojen sekä rajajokivesistöjen (Teno ja sen sivuvesistöt) kalastusoikeuksien sisällön selvittämiseen. Lisäksi tutkimuksessa tullaan selvittämään kalastusoikeuksia luonnonsuojelualueilla, luontaistilallisten kalastusoikeudet sekä koltille kuuluvaa kalastusoikeutta koltta-alueella.

Tutkimuksessa pyritään siihen, että keskeiset kysymykset on käyty läpi maaliskuun 2010 loppuun mennessä.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) selvittää kalastuksen roolia nyky-yhteiskunnassa ja tulevaisuudessa. Selvityksessä tullaan analysoimaan 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 valmistuu maaliskuun 2010 loppuun mennessä.

RKTL on myös selvittänyt kalastuksenhoitomaksujen käytön vaikuttavuutta. Selvityksessä tarkastellaan kalastuksenhoitomaksuvarakertymästä jaettavien omistajakorvausten, kalastusalueiden toimintarahan, järjestöjen avustusten ja harkinnanvaraisten hankeavustusten merkitystä kalatalouden kentällä. Hankkeen raportti valmistuu alkuvuonna 2010.

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 ja se on käsitelty työryhmässä.

Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutilta (KATTI) on tilattu selvitys kiintiöhallintaan liittyvistä juridisista kysymyksistä. Selvityksen on määrä valmistua vuoden 2009 loppuun mennessä.

Ministeriö on asettanut Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry:n yhdeksi tulostavoitteeksi vuodelle 2009 selvityksen laatimisen käytössä olevista ja uusista vapaa-ajankalastusmenetelmistä ja -laitteista, joita kalastuslaki ei tunnista tai joiden käyttö aiheuttaa laintulkintaongelmia. Lisäksi selvityksessä on tarkoitus tarkastella kehitteillä olevia ja maailmalla käytössä olevia kalastusvälineitä, jotka lain uudistustyössä olisi hyvä ottaa ennakoivasti tarkasteluun. Raportin on määrä valmistua vuoden 2009 loppuun mennessä.

Kalatalouden Keskusliitto ry:lle ministeriö on asettanut vuoden 2009 tulostavoitteeksi muun muassa maan eri alueet kattavan kartoituksen tekemisen kalastusta ohjaavista päätöksistä, jotka on tehty yhtä kalastusaluetta, järveä tai muuten kalastuksellisesti yhtenäistä vesialuetta koskien. Kartoitettavat päätökset voivat liittyä kalastuksen järjestämiseen, alamittoihin, rauhoitusaikoihin tai muihin määräyksiin, jotka on tehty vesialueilla ministeriön, TE-keskusten, osakaskuntien, kalastusalueen tai muiden toimivaltaisten tahojen päätöksillä ja joita kalastajien tulee noudattaa ja kalastuksen valvojien valvoa. Kartoitus on sovittu suoritettavaksi jäsenjärjestöjen toimesta siten, että Keskusliitto kokoaa raporteista yhteenvedon.

Valmiit selvitykset ovat luettavissa kokonaisuudistushankkeen Internet-sivuilla.

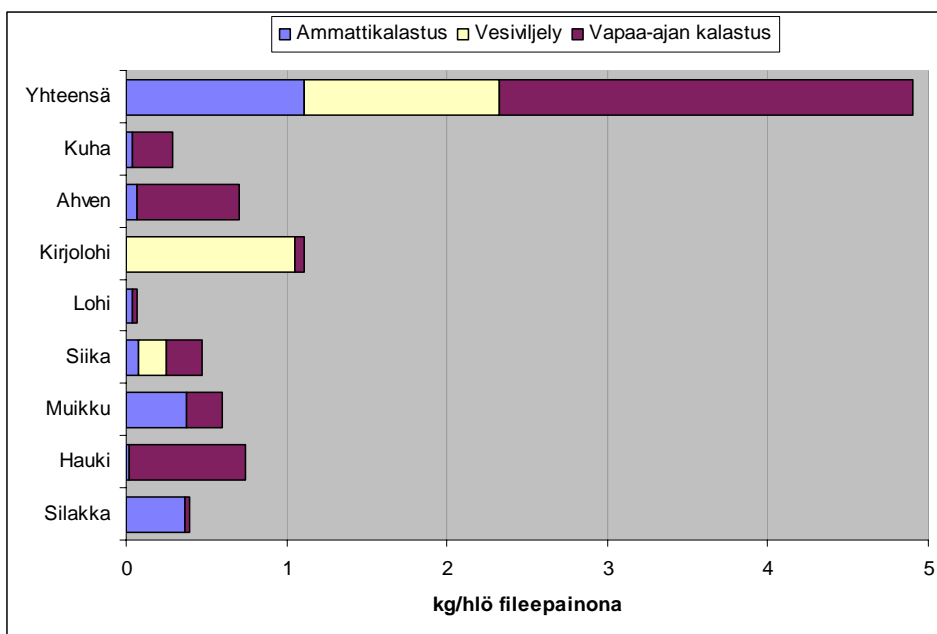
2 Nykytilan kuvaus ja arviointi

2.1 Kalastuksen nykytila Suomessa

2.1.1 Kalan kulutus Suomessa

Suomessa kalaa kulutetaan vuodessa noin 16 kg / hlö fileeksi laskettuna. Samalla kun kalan kokonaiskulutus on noussut, on kotimaisen kalan osuus vähentynyt. Kalan terveellisyydestä ollaan yksimielisiä, ja varsinkin moni pitää kalaa monipuolisena raaka-aineena. Myös yhä useampi suurtalousannos tehdään kalasta ja kalan kulutus onkin noussut kymmenessä vuodessa 30 prosenttia. Kasvu perustuu ulkomailta tuotuun kalaan ja kalatuotteisiin – kotimaisten kalalajien kulutus on pysynyt ennallaan. Esimerkiksi silakkaa tarjotaan suurtalouksissa – kouluissa, työpaikkaruokaloissa, sairaaloissa jne. – yhä vähemmän.

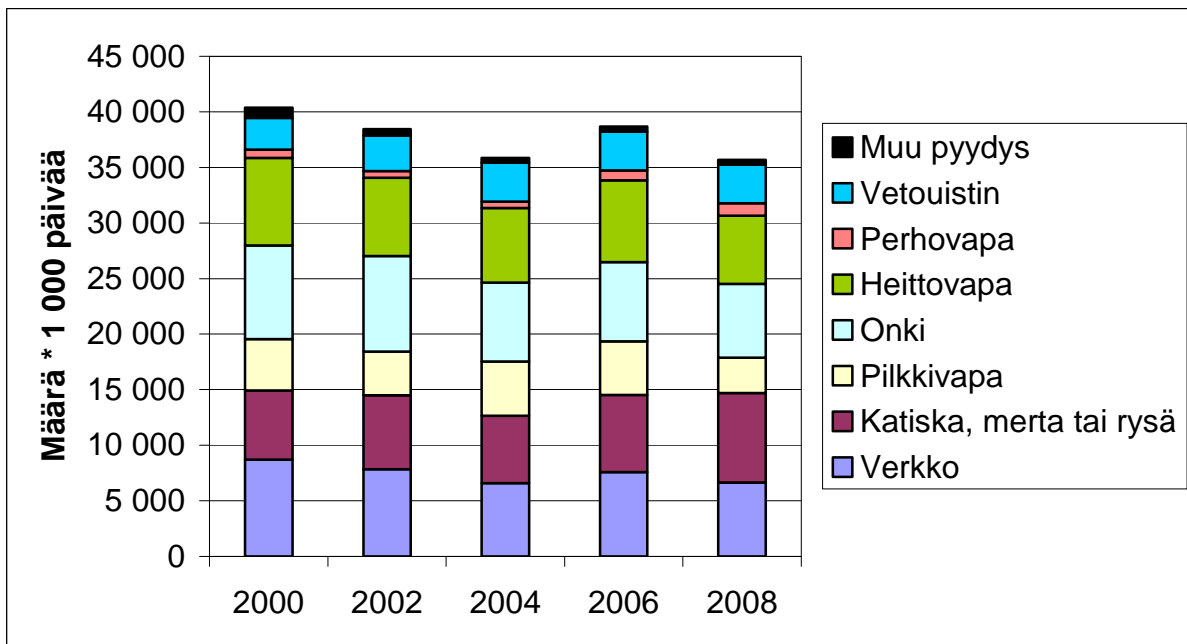
Kalan hankintapäätökseen vaikuttavat toimitusvarmuus, kalalaji ja sopivien tuotteiden saatavuus. Ravitsemusohjeiden merkitys on jonkin verran kasvanut ja ravitsemussuositusten mukaan kalaa tulisi syödä vähintään kaksi kertaa viikossa eri kalalajeja vaihdellen. Suuri osa kulutetusta kotimaisesta kalasta saadaan vapaa-ajan kalastuksen kautta.



Kuva 1. Kotimaisen kalan kulutus Suomessa kalan alkuperän mukaan (kg/hlö fileepainona) lajeittain vuonna 2007.

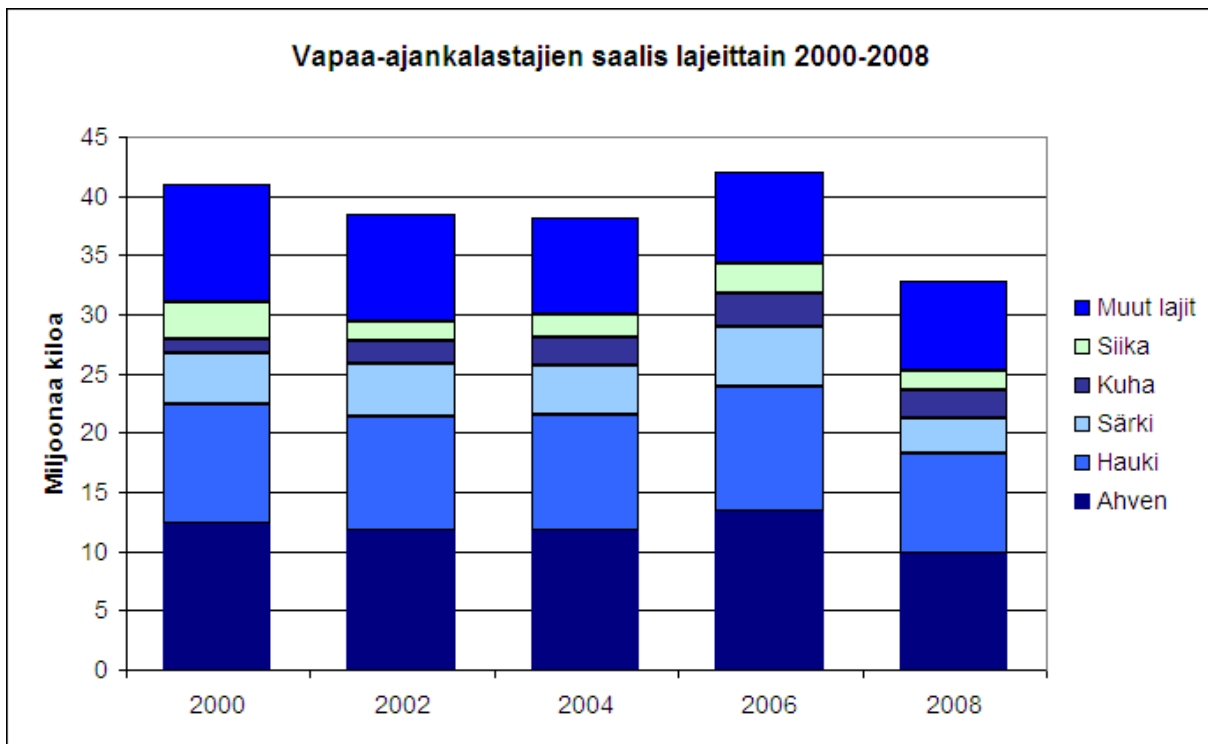
2.1.2 Vapaa-ajankalastus

Vapaa-ajankalastajien määrä on vakiintunut viime vuosina noin 1,8 miljoonaan kalastajaan, joista yli kolmasosa on naisia. Kuudesosalle vapaa-ajankalastajista kalastus on tärkeä tai tärkein harrastus. Onki ja heittovapa ovat yleisimmin käytetyt kalastusvälineet. Myös melko runsas verkkopyydysten käyttö kuuluu suomalaisen vapaa-ajankalastuksen erityispiirteisiin. Katiskan/merran/rysän käyttö, vetouistelu sekä perhokalastus ovat olleet voimakkaimmin kasvussa verkkokalastuksen hieman vähentyessä. Pyydyksittäin eniten pyyntipäiviä on verkko-, katiska-, onki- ja heittokalastuksessa, 5–8 miljoonaa päivää vuosittain kussakin pyyntimuodossa.



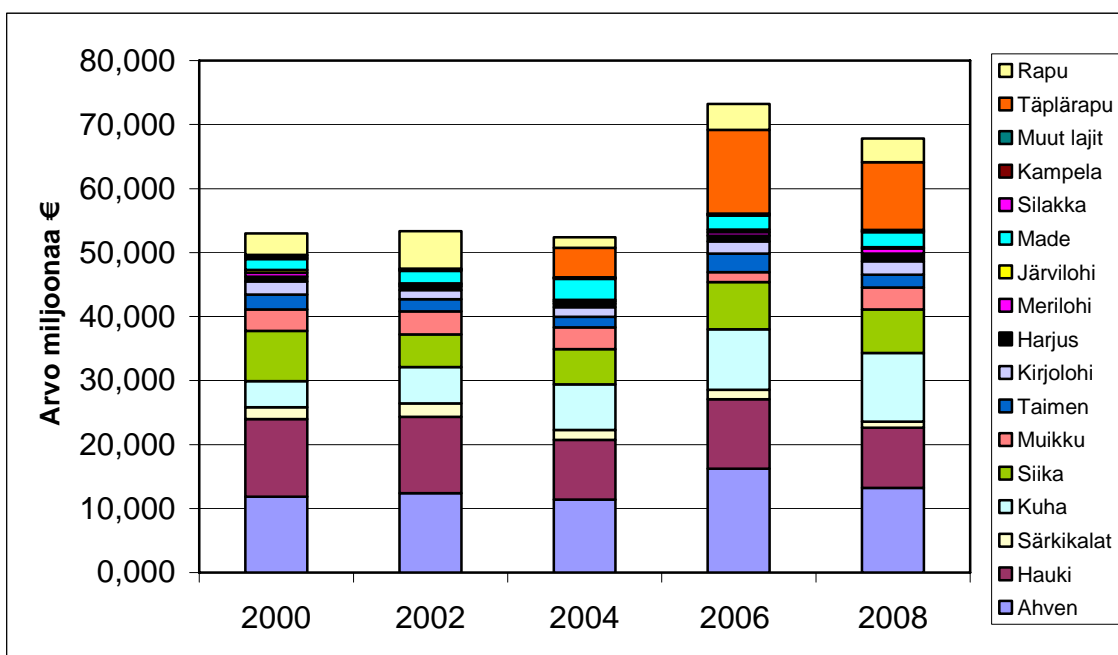
Kuva 2. Vapaa-ajankalastajien kalastuspäivät (1 000 päivää) sisävesillä kalastusalueittain ja pyydyksittäin vuonna 2008.

Suomalainen vapaa-ajankalastus on muuttunut yhä selvemmin kotitarvekalastuksesta vapaa-ajankalastuksen suuntaan. Nykyisin useimpien vapaa-ajankalastajien tärkeimpinä motiiveina kalastaa ovat harrastuksesta saadut luontokokemukset, pyyntielämykset ja rentoutuminen. Saalis on kuitenkin monelle yhä tärkeä osa kalastusta, etenkin vanhemmille kalastajille.



Kuva 3. Vapaa-ajankalastajien saalis lajeittain vuosina 2000–2008

Vapaa-ajankalastajien saalis koostuu pääasiassa luontaisesti lisääntyvistä kalakannoista. Vaelluskalojen osalta myös istutetut kalat ovat tärkeitä vapaa-ajankalastuksen pyyntikohteita. Ahven ja hauki ovat onnistuneina pidettyjen kalaretkien tärkeimmät saalislajit. Seuraavina tulevat taimen, kuha, lohi ja siika. Useimmat kalastavat eniten kesämökkinsä tai kotipaikkansa läheisillä vesillä.



Kuva 4. Vapaa-ajankalastajien saaliin arvo (€) vuosina 2000 – 2008. Kalansaaliin arvo laskettuna ammattikalastajille maksettujen kalan keskihintatietojen perusteella. Vuoteen 2002 asti ravun ja täpläravun saaliin arvo yhteissummana. Rapujen hintatiedot perustuvat

kalatukuilta kerättyihin hintatietoihin, jolloin kyseessä on arvokkain, ruokaravuksi lajiteltu saaliin osa.

Useimmat hankkivat ensimmäiset kalastuskokemuksensa lapsena, ja kimmoke kalastusharrastukseen saadaankin yleensä kotoa tai kavereilta. Jos kalastusta ei aloiteta lapsena, on harrastuksen aloittaminen aikuisiässä epätodennäköistä. Kavereiden ohella korostuu kalakerhojen ja seurojen merkitys kalastusharrastuksen jatkumiselle ja syvenemiselle. Uusia kalastusmuotoja, kuten perhokalastusta, opeteltaessa kurssit ja seurat voivat olla merkityksellisiä tiedon jakajia. Tietoja harrastukseensa kalastavat nuoret ja aikuiset etsivät kalakaverien lisäksi kalastus- ja erälehdistä, radiosta, televisiosta ja Internetistä. Kalastamattomuuden syynä on yleensä ajan tai kiinnostuksen puute. Suomessa kalastusharrastus on kiinteä osa kulttuuriamme, eikä sen eettistä oikeutusta ole toistaiseksi kyseenalaistettu eläinaktivistien toimesta.

Suomalaisten vapaa-ajankalastajien määrä on pysytellyt korkealla tasolla, vaikka vähentymistä onkin ennakoitu jatkuvasti kiihtyvän kaupungistumisen myötä. 2000-luvulla kalastajien lukumäärä on lievästi laskenut noin kahdesta miljoonasta noin 1,8 miljoonaan henkilöön. Vapaa-ajankalastajat muodostavat edelleen maamme suurimman vesiympäristön tilaa seuraavan ja ympäristönsuojelusta kiinnostuneen harrastajakunnan. Vapaa-ajankalastuksella on huomattavaa arvoa paitsi yksilöille myös yhteiskunnallisesti. Harrastajan saama hyöty muodostuu saaliin ja sen taloudellisen arvon lisäksi myös harrastuksen mukanaan tuomasta yleisen hyvinvoinnin lisääntymisestä, mitä on vaikea mitata rahassa. Helpommin taloudellisesti arvotettavia ovat kalastajien elinkeinotoiminnalle tuomat tulot mm. veneiden, kalastusvälineiden, matkojen, ravitsemus- ja majoituspalveluiden muodossa.

Vapaa-ajankalastuksen taloudellinen merkitys on heikosti tutkittua. Vapaa-ajankalastajien kalastuskustannukset vuonna 1999 olivat yhteensä 206 miljoonaa euroa (vapaa-ajankalastajien laskennallinen lukumäärä 1 390 000) ja kalastajaa kohden noin 150 euroa vuodessa. Laskettuna 1,8 miljoonan kalastajan perusteella kokonaiskustannuksiksi saadaan 270 miljoonaa euroa ja rahanarvon korjauksen jälkeen vuonna 2008 noin 300 miljoonaa euroa.

Vapaa-ajan kalastusta, jossa saaliilla on merkitystä kotitalouden toimeentulolle, kutsutaan kotitarvekalastukseksi. Kotitarvekalastuksen merkitys on vähentynyt viime vuosikymmeninä. Kalan hankkiminen oman kotitalouden ruuaksi on kuitenkin edelleen joillekin kalastajille tärkeä motiivi kalastukselle.

2.1.3 Kalastusmatkailu

Kalastusmatkailu on kasvanut Suomessa voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Perinteisten kalatalous- ja matkailuyrittäjien rinnalle on kehittynyt myös kokonaan uusi ammattikunta, kalastusoppaat, jotka tekevät yhteistyötä maaseudun majoitus- ja matkailuyrittäjien kanssa. Kalastusmatkailuyrittäjät tarjoavat asiakkailleen mahdollisuuden kokeilla monenlaisia kalastustapoja ja -muotoja, mutta opastettujen vapakalastusmatkojen kysyntä on ollut suurinta.

Vuonna 2007 Manner-Suomessa oli 1 108 kalastusmatkailuyritystä ja kalastusmatkailun työllistävyys oli 510 henkilötyövuotta. Yrityksillä oli noin 210 000 asiakasta, joista neljäsosa oli ulkomaalaisia. Kalastusmatkailuyrityksistä suurin osa oli pieniä. Toimialan 18,6

miljoonan euron liikevaihdosta pääosan (85 %) saivat kuitenkin yritykset, joiden kalastusmatkailusta saama tulo oli vähintään 15 000 euroa vuodessa. Kalastusmatkailuun liittyvä liikevaihto syntyi mm. lupien myynnistä, veneiden vuokrauksesta ja majoitus-, ravitsemus- ja ohjelmapalveluiden myynnistä.

2.1.4 Ammattikalastus

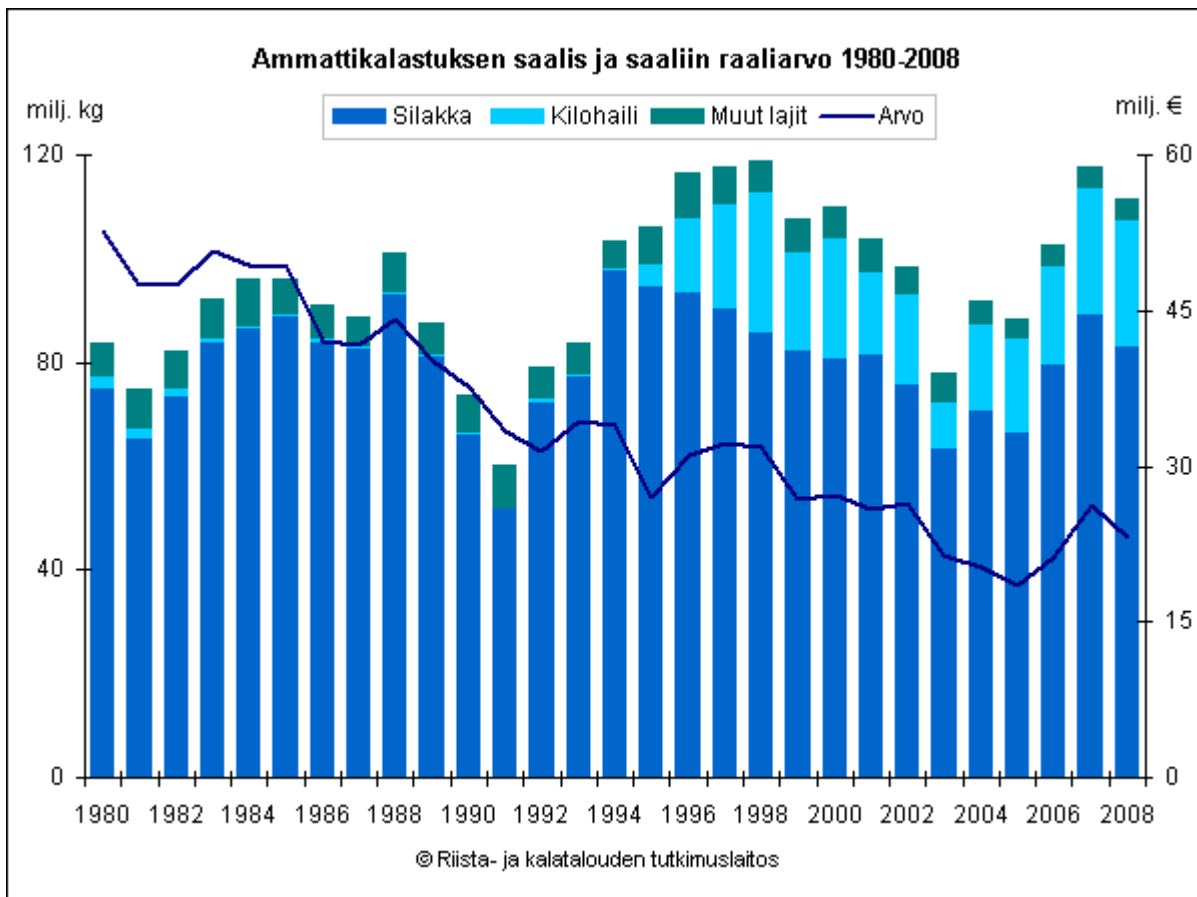
Yleistä

Ammattikalastajien määrä on ollut jo pidempään laskussa ja vuoden 2009 alussa ammattikalastajarekisterissä oli 2 165 merellä toimivaa ammattikalastajaa, joista 664 sai vähintään 30 % tuloistaan kalastuksesta. Sisävesillä toimi samana ajankohtana 562 kalastajaa, joista 260 sai vähintään 30 % tuloistaan kalastuksesta. Merialueilla kalastusalusrekisteriin oli vuoden 2008 alussa rekisteröity yhteensä 3 163 alusta. Näistä 118 kappaletta on 12-metrisiä tai pidempiä. Yli 12-metriset alukset ovat etupäässä silakan, kilohailin ja turskan kalastuksessa käytettyjä troolareita. Troolareiden lukumäärä pienenee, mutta niiden aluskohtainen kalastuskapasiteetti on jatkuvasti kasvussa, koska alusten pituudet ja tonnimäärät kasvavat. Pienimuotoisessa rannikkokalastuksessa kehitys on kulkemassa koneteholtaan tehokkaampien alusten käyttöönottoon.

Ammattikalastajien lukumäärän väheneminen johtuu sekä ikääntymisestä ja alhaisesta nuorten rekrytoitumisesta kalastuselinkeinoon että alan toimintaedellytysten heikentymisestä. Vähäinen rekrytoituminen on osaksi johtunut yhteiskunnan muiden alojen vetovoimasta ja nuorten muuttamisesta opiskelukaupunkeihin. Kehitys on siten noudattanut alkutuotannon sekä väestön ikääntymisen yleisiä trendejä, joskin alkutuotannon muita aloja voimakkaammin.

Ammattikalastuksen kokonaissaaliit ovat merialueella kalastajien lukumäärän vähenemisestä huolimatta säilyneet vakiintuneella runsaan 100 miljoonan kilon tasolla. Kokonaissaaliiden vaihtelut ovat pääosin johtuneet silakka- ja kilohailisaaliiden vaihteluista. Muiden kalalajien saalistrendi on viime vuosina ollut vähenevä, kuten myös kokonaissaaliin arvo. Vuonna 2008 ammattikalastuksen saalis mereltä oli 112 000 tonnia arvoltaan 23 miljoonaa euroa.

Kotimaista saalista on elintarvikemyymälöissä riittävästi vain pääkalastuskauden aikana. Lajien vähittäiskaupparjontaa täydennetäänkin tuonti- ja vesiviljelytuotteilla. Kotimaisen kalan osuus ihmiskulutukseen käytettävästä kalasta on vähentynyt 10 vuodessa 50 %:sta noin 30 %:iin. Samaan aikaan kalan kulutus on kuitenkin kasvanut, mikä on merkinnyt ulkomaisen kalaraaka-aineen tuonnin merkittävää kasvua. Vuonna 2008 Suomeen tuotiin 65 miljoonaa kiloa kalaa elintarvikkeeksi. Kalakaupan mukaan kotimaisen kalan osuuden vähentyminen johtuu sen heikosta saatavuudesta. Lisäksi asiaan vaikuttavat kulutustottumuksien muuttuminen sekä ulkomaisen kalan edullinen hinta ja tasainen saatavuus.

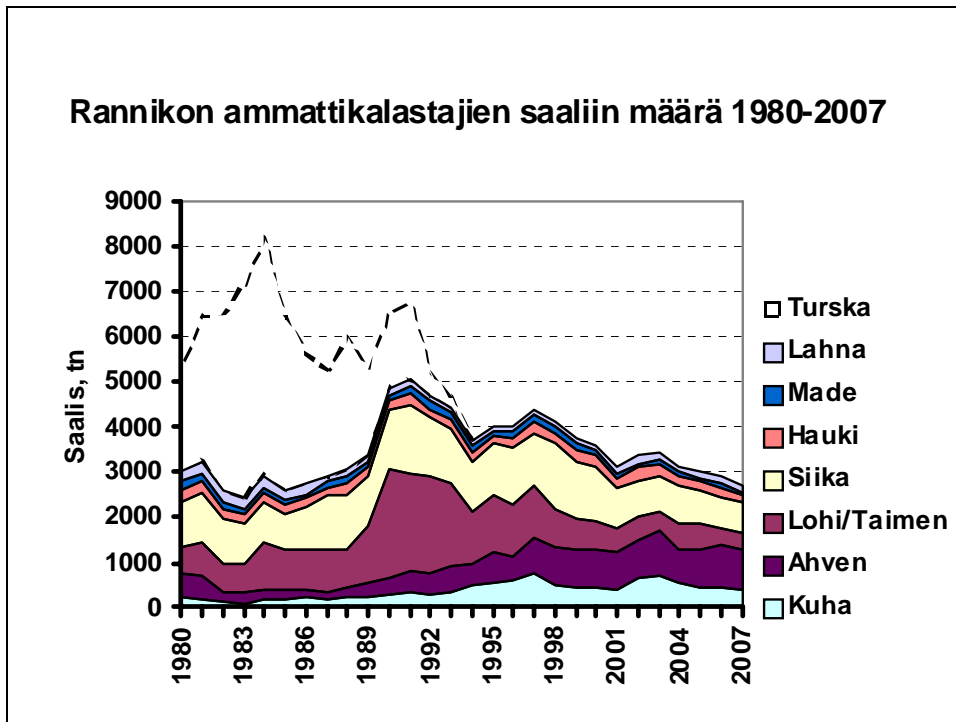


Kuva 5. Merialueen ammattikalastuksen saalis ja saaliin arvo vuosina 1980–2008. Saaliin arvo vuoden 2008 hintatasossa kuluttajahintaindeksillä muutettuna.

Merialueen rannikkokalastus

Rannikon ammattikalastuksen saaliit ovat vähentyneet jo pitkään. Tämä johtuu muun muassa kalastajien vähenemisestä ja kalakannoissa tapahtuneista muutoksista. Viitenä viime vuonna myös pitkään hyvinä pysyneet kuhasaaliit ovat pienentyneet, minkä yhtenä keskeisenä syynä pidetään sitä, että vahvistunut hyljekanta on vaikeuttanut rannikon rysä- ja verkkokalastusta. Vuonna 2009 lasku näyttää jatkuvan myös pitkään hyvinä säilyneiden ahvensaaliiden osalta. Nopeasti runsastunut merimetso on viime vuosina noussut tekijäksi, jonka yhteenlasketut vaikutukset harmaaahylkeiden ja muiden kalakantoihin vaikuttavien tekijöiden ohella ovat uhkaamassa rannikon ammattikalastuksen toimintaedellytyksiä. Lisäksi kalastusrajoitukset, erityisesti Pohjanlahden lohenkalastuksessa, ovat heikentäneet tietyillä alueilla rannikkokalastuksen kannattavuutta.

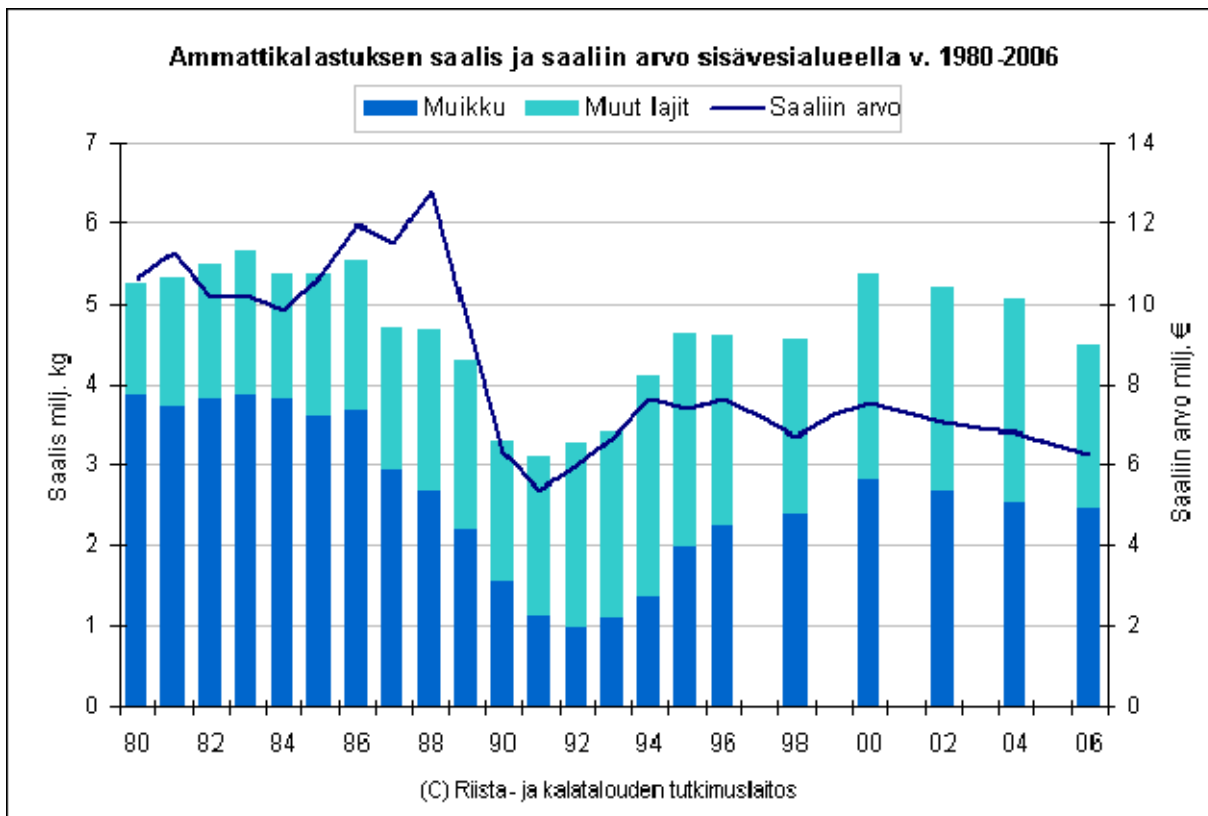
Rannikkokalastuksessa on jouduttu etsimään keinoja perinteisten pyydysten (rysät, pesät ja verkot) korvaamiseksi pyydyksillä, jotka suojaavat paremmin hylkeiden aiheuttamilta vahingoilta. Esimerkiksi Ruotsissa kehitetty hylkeenkestävä isorysä on antanut mahdollisuuden lohien ja siian rysäkalastuksen jatkamiseen. Ponttonirysää on myös kehitetty suomukalojen pyyntiin. Tässä tilanteessa on voitu myöntää EU:n osaksi rahoittamaa tukea hylkeenkestävien ja valikoivien pyydysten hankintaan ja kehittämiseen sekä muuhun hyljetorjuntaan liittyvään kehitystyöhön. Hylkeen kestävien rysien kehitystyö ei ole kuitenkaan kokonaan ratkaisut ongelmaa. Kasvava hyljekanta hankaloittaa edelleen merkittävästi kalastusta sekä vaikuttaa kalojen käyttäytymiseen ja kalakantojen tilaan.



Kuva 6. Rannikon ammattikalastajien saaliin määrä vuosina 1980–2007.

Sisävesikalastus

Ammattikalastus sisävesillä ei ole kokenut vastaavaa murrosta. Sisävesien päätoimisten ammattikalastajien määrä on käytännössä vakiintunut 2000-luvulla. Muikku on sisävesien ammattikalastajien tärkein saalislaji kannan kulloisenkin vahvuuden heijastuessa saalismääriin. Vuonna 2006 sisävesien ammattikalastuksen saalis oli 4 500 tonnia arvoltaan 6,3 milj. euroa. Kasvavat täplärapukannat muodostavat tietyillä alueilla ammattikalastajille merkittävän tulonlähteen.



Kuva 7. Ammattikalastuksen saalis ja saaliin reaaliarvo sisävesillä vuosina 1980–2006.

Ammattikalastuksen tukeminen

Kalatalouden yritystoimintaan liittyviä investointi- ja kehittämishankkeita rahoitetaan ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan kalatalousrahastosta (EKTR). Tukea voidaan myöntää ammattikalastuksen, vesiviljelyn, kalan jalostuksen ja kaupan kehittämiseen. Toimenpiteiden tärkein tavoite on luoda edellytykset kuluttajien ja markkinoiden odotuksia vastaavalle tehokkaalle ja luontoa kunnioittavalle kalatalouden yritystoiminnalle. Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on osoitettu elinkeinokalatalouden markkinoinnin ja rakennepolitiikan edistämiseen 17,316 miljoonaa euroa, josta kansallista tukea 8,357 miljoonaa euroa. Tästä runsas 3 miljoonaa euroa on kertaluontoinen lisäys osana valtion elvytystoimia. Kyseinen määrä vähennetään toimintaohjelman loppukauden rahoituksesta. Lisäksi kokonaan kansallisella tuella tuetaan elinkeinokalastusta 1,5 miljoonalla eurolla. Edellä mainituilla määrärahoilla rahoitetaan myös kalan jalostusta ja tukkukauppaa sekä vesiviljelyä, joten vain osa siitä käytetään ammattikalastuksen tukemiseen.

Ammattikalastajille EKTR-tukea voidaan myöntää investointihankkeisiin, jotka liittyvät työturvallisuuden tai hygienian parantamiseen sekä kalastuksen yritystoiminnan kehittämiseen. Kalastusvälineiden hankinnan tukeminen ei ole mahdollista, samoin kalastusvälineiden tukeminen on hyvin rajoitettua. Käytännössä tukea voidaan myöntää ammattikalastajien pyydysinvestointeihin ainoastaan silloin, kun investointi liittyy saaliin ja pyydyksen suojelemiseen hylkeiltä. Investointitukea voidaan myöntää ainoastaan ns. päätoimisille ammattikalastajille.

Investointitukien lisäksi ammattikalastuksen toimintaedellytyksiä voidaan tukea kalasatamien kehittämisen avulla sekä yleisten kehittämishankkeiden, kuten koulutushankkeiden avulla. Ammattikalastajat eivät saa hinta- tai tuotantotukea. Vuodesta 2008 lähtien merialueen rannikkokalastajille on maksettu ns. hylkeensietopalkkiota.

Palkkion avulla pyritään parantamaan ammattikalastajien edellytyksiä jatkaa elinkeinonharjoittamista hylkeiden aiheuttamista haitoista huolimatta. Hyljesietopalkkiojärjestelmä on väliaikainen toimenpide. Tuen määrä on vuosittain aleneva ja järjestelmä loppuu viimeistään vuonna 2015. Vuonna 2008 ammattikalastajien investointitukia sekä ns. hyljesietopalkkioita maksettiin yhteensä vajaan kahden miljoonaa euron edestä.

Nestemäisten polttoaineiden valmisteverolain mukaan muut kuin yksityisten huvialusten polttoaineet ovat verottomia. Verottomuus toteutetaan palauttamalla hakemuksesta liikenteen harjoittajalle suoritettu vero. Kalastusalusten polttoaine on verotonta siltä osin, kun alusta käytetään ammattikalastukseen ja alusta käyttävä ammattikalastaja on päätoiminen ammattikalastaja. Vuonna 2007 ammattikalastajille maksettiin polttoaineenveropalautuksia yhteensä 300 000 euroa noin 700 hakemuksen perusteella.

Merialueella valtio osallistuu kalastusvakuutusjärjestelmän kustannuksiin. Järjestelmä perustuu lakiin kalastusvakuutusyhdistyksistä (331/1958). Kalastusvakuutuksen antajia ovat kalastusvakuutusyhdistykset ja vakuutuksenottajina ovat Euroopan talousalueen kalastajaväestö ja heidän yrityksensä. Tietyille osalle yhdistysten maksamista vahingonkorvauksista maksetaan valtion tukea. Järjestelmän kustannukset valtiolle ovat noin miljoona euroa vuodessa.

2.1.5 Ammattikalastuksen ja kalastusmatkailun pääsy kalavaraille

Kalastusoikeuksien ja vesialueiden saamista ammattikalastus ja kalastusmatkailukäyttöön pidetään yhtenä alan suurimmista haasteista. Yksityisvesillä oikeus harjoittaa ammattikalastusta ja kalastusmatkailua perustuu 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.

Ongelmia kalastusoikeuksien saannissa on ollut sekä sisävesillä että rannikolla, erityisesti Saaristomerellä sekä Suomenlahdella. Ongelman taustalla on yksityisten vesialueiden omistuksen pirstaleisuus. Selkämerellä ja Pohjanlahdella yleiskalastusalue on lähellä rantaviivaa, mikä on helpottanut ammattikalastajien kalavaraille pääsyä näillä alueilla. Yksityisvesialueella pienten omistajayksiköiden kanssa tehdyt erilliset vuokrasopimukset eivät useissa tapauksissa mahdollista laajojen kalastuksen kannalta mielekkäiden vesialueiden saamista elinkeinonharjoittamisen käyttöön. Tämä tekee kalastustoiminnan pitkäaikaisen suunnittelun sekä investointien toteuttamisen haasteelliseksi. Myös kalastuksen siirtyminen sinne, minne kalat vuoden aikana liikkuvat ei ole aina mahdollista. Erityisen ongelmallinen nykytilanne on aloittavan ammattikalastajan ja kalastusoppaan kohdalla.

Ammattikalastukselle soveltuvien kalavesien käyttöön saamisen helpottamiseksi on toteutettu useita hankkeita eri puolilla Suomea. Hankkeista saadun kokemuksen perusteella toimivien lupajärjestelmien synnyttäminen edellyttää luottamuksen saavuttamista ammattikalastajien ja kalaveden omistajien välille. Tämä on osoittautunut hyvin haasteelliseksi ja se vaatii pitkäjänteistä työtä sekä tiedottamista kalakannoista ja kalastuksen vaikutuksista niihin.

Kalastusmatkailussa kalastusoikeuksien saantia hankaloittavat luultavasti myös ennakkoluulot ja tiedon puute. Osa vesialueiden omistajista pelkää kalakantojen kärsivän ja häiriön lisääntyvän kalastusmatkailun seurauksena. Kalatalouden Keskusliitto ry valmisti keväällä 2006 sopimusmallin vesialueiden vuokraamisesta kalastusmatkailutoimintaan. Sopimusmalli ei kuitenkaan ole helpottanut kalastusmatkailuyrittäjien luvansaantia.

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 keskeisin on Korkeimman oikeuden 11.6.2006 antama ennakkoratkaisu (KKO:2006:70), jossa tulkittiin kalastuslain 8 §:ää siten, että kalastusoppaan seurassa kolmen henkilön harjoittama viehekalastus oli kalastuskilpailua vastaava järjestetty tilaisuus, johon kalastusoppaan olisi pitänyt hankkia myös kalastusoikeuden haltijan lupa. Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu asiaa koskevaa kalastuslain muutosesitystä, joka mahdollistaisi maksuttomien ja maksullisten yleiskalastusoikeuksien käytön kalastusopastoinnassa.

Yksi kasvava ongelma voi olla vesialueiden muu käyttö. Se voi pirstoa ja sulkea vesialueita kalastukselta tai heikentää esimerkiksi kalojen kutualueita (esimerkiksi soranotto, tuulivoimalat jne.). Suomessa kaavoitus ei mene yleensä vesialueille, vaan keskustelu niiden suunnittelusta on vasta alussa.

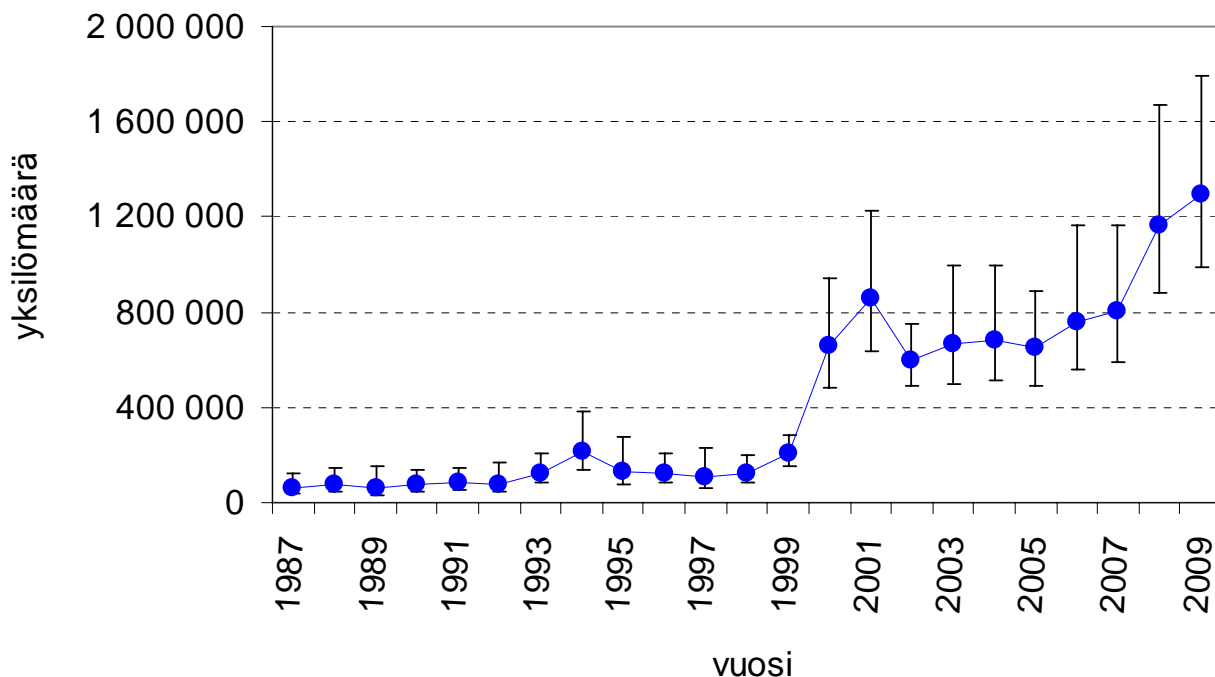
2.2 Kalakantojen tila ja hoito

2.2.1 Kalakannat yleisesti

Pääosa kalastuksen kohteena olevista kalalajeista esiintyy varsin runsaina Suomen vesissä. Merialueella silakka- ja kilohailikannat ovat runsaat ja turska- ja kampelakannatkin ovat elpymässä. Rannikolla ja sisävesissä esiintyvät ahven-, kuha-, muikku-, hauki-, made- ja siikakannat ovat yleisiä, mutta niiden runsaudet eri vesistöalueilla vaihtelevat suotuisten ja epäsuotuisten ympäristöolosuhteiden sekä vaihtelevan kalastuspaineen seurauksena. Kuha- ja ahvenkannat vaihtelevat lämpiminä vuosina syntyneiden vahvojen vuosiluokkien ja niiden suotuisan kasvun mukaan. Sisävesialueilla muikkukannat ovat keskimääräiset, mutta monissa merkittävässä muikkuvesissä kannat ovat jopa ylitiheät, jolloin muikkujen keskikoko on jäänyt pieneksi. Suomenlahden rannikolla, Saaristomerellä ja joissakin sisävesissä ovat keväällä kutevat särkikalakannat runsastuneet voimakkaasti. Särkikaloihin kohdistuu harvoin voimakasta pyyntiä, minkä vuoksi niiden suurta määrää vesistössä pyritään monin paikoin vähentämään intensiivisillä poistokalastuksilla.

Uusimmassa, syksyllä 2009 tehdyssä, Suomen kalalajien uhanalaisuusarviossa äärimmäisen uhanalaisiksi kalalajeiksi on luokiteltu järvilohi, meritaimen, merialueen harjus ja Saimaan nieriä. Saimaan järvilohi on tällä hetkellä kokonaan istutusten varassa, mutta Hiitolanjoen järvilohi lisääntyy luonnossa Venäjän lisäksi Suomen puolella. Luontaiset

meritaimenkannat ovat heikot ja saalis lähes kokonaan istutusten varassa. Merikutuisen harjuksen kannat ovat taantuneet ja jokikutuiset meriharjuskannat ovat kokonaan hävinneet. Erittäin uhanalaisia kalalajeja ovat napapiirin eteläpuoliset järvitaimenet ja luonnossa lisääntyvät vaellussiiat. Luontaiset ankeriaskannat ovat koko Euroopassa erittäin uhanalaisia, samoin Suomessa.



Kuva 8. Tornionjoen lohien vaelluspoikasmäärät kpl vuosina 1987–2009.

Itämereen ja Jäämereen laskevien jokien lohikannat ovat vahvistuneet merkittävästi 2000-luvulla ja ovat siten uhanalaisuusarviossa lievennetty vaarantuneiksi. Lisäksi vaarantuneiksi lajeiksi maassamme on luokiteltu karisiika, planktonsiika ja rantanuoliainen. Silmälläpidettäviksi on luokiteltu harjus Etelä-Suomen sisävesissä, alkuperäiset taimenkannat napapiirin pohjoispuolen sisävesissä, Lapin alueen nieriä, järvisiika, toutain ja nahkiainen. Rannikkojokien nahkiaiskannat ovat yleisesti taantuneet mm. jokien rakentamisen ja säännöstelyn takia, joskin ne ovat edelleen pyyntivahvuiset.

Laajoina jatkuvat kalaistutukset ovat monin paikoin merkittävästi runsastuttaneet kalakantoja ja siten parantaneet kalastusmahdollisuuksia. Samalla ne ovat kuitenkin voimakkaasti muokanneet kalakantojemme alkuperäistä perinnöllistä monimuotoisuutta. Monista vesistä muun muassa alkuperäiset siika- ja kuhakannat ovat kokonaan kadonneet tai sekoittuneet huonosti suunniteltujen istutusten seurauksena. Kalakantojemme jäljellä olevan perinnöllisen monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää istutustoiminnan nykyistä huomattavasti voimakkaampaa ohjausta.

2.2.2 Vaelluskalat

Useiden vaelluskalakantojemme heikko tila johtuu pääasiassa haitallisista elinympäristömuutoksista ja toisaalta liiallisesta kalastuksesta luonnonkantojen heikentyneeseen tilaan nähden. Suomen suurista vaelluskalajoista osa, Teno-, Näätämö-, Tornion-, ja Simojokea lukuun ottamatta, on rakennettu vesivoiman tuotantoon. Suomen sisävesien vesipinta-alasta noin kolmannes on säännöstelyn piirissä.

Vaelluskalalajit ovat laajan elinpiirinsä vuoksi paikallisia lajeja alttiimpia niin elinympäristön laadussa tapahtuneille ja tapahtuville muutoksille kuin voimakkaalle kalastuksellekin. Myös vaelluskalojen istutustoiminnan tuloksellisuus on riippuvainen kasvualueiden ympäristöolosuhteista ja istukkaisiin kohdistuvasta kalastuksesta. Tämän vuoksi sekä ympäristöolosuhteiden parantaminen että kalastuksen kattava ja tarkoituksenmukainen ohjaaminen ovat tarpeen luonnonlisäntymisen vahvistamiseksi ja mahdollisimman hyvän istutustuloksen saavuttamiseksi.

Luonnontuotannoltaan heikentyneet kalalajit eivät monin paikoin kestä nykyisenlaista kalastusta, joka ei huomioi eri kalalajien ja -kantojen erilaista pyyntikestävyyttä. Laajalti liikkuvina vaelluskalakannat edellyttävät kokonaisvaltaista kalastuksen säätely- ja ohjausjärjestelmää, jossa huomioidaan kalalajin elinkierron kaikki vaiheet ja niihin kohdistuvan kalastuspaineen vaikutukset. Vaelluskalojen keskeinen ominaisuus pyynnin kannalta on niiden vuotuinen liikkuminen tiettyjen rajattujen alueiden kautta, kuten jokisuiden, salmien ja muiden kapeikkojen ja jokien, joissa niiden pyynti voi muodostua liian tehokkaaksi. Pyyntipaineen rajoittaminen näillä herkillä alueilla ja tiettyinä ajankohtina tulisi toteuttaa siten, että kantojen lisääntymismahdollisuus turvataan. Sekalaji- ja sekakantakalastuksen ydinongelmat voivat koskea niin ammattikalastusta kuin vapaa-ajankalastustakin, sillä tehokkaat pyyntimuodot, kuten verkot ja muut lähes ammattimaiset pyydykset, ovat käytössä myös vapaa-ajankalastuksessa.

2.2.3 Kalakantojen hoito

Kalakantoja hoidetaan kalojen elinympäristöä suojelemalla ja parantamalla, kalastusta ohjaamalla sekä kalojen monimuotoisuudesta huolehtimalla ja kaloja istuttamalla. Kalastuslain puitteissa eri toimijoiden toimesta tehty kalastuksen ohjaus on keskeisessä asemassa luonnossa lisääntyvien kalalajien ja -kantojen säilyttämisessä ja kestävässä käytössä. Kalastusjärjestelyt ovat ratkaisevassa asemassa myös istutusten tuloksellisuuden parantamisessa. Vesiviljely on keskeinen keino säilyttää ihmisen toiminnan aiheuttamien ympäristömuutosten vuoksi heikentyneitä kalalajeja ja -kantoja ja niiden monimuotoisuutta kunnes edellytykset luonnonkantojen elpymiselle on saatu aikaan.

Vuonna 2007 eri-ikäisiä kaloja ja rapuja istutettiin – vastakuoriutuneet poikaset pois lukien – yhteensä noin 40 miljoonaa yksilöä, yhteisarvoltaan runsaat 15 miljoonaa euroa. Istutusten arvon mukaan tärkeimmät lajit olivat lohi (arviolta 4,5 milj. euroa), siika (2,5 milj. euroa), taimen (meritaimen 1,8 milj. euroa, järvi- ja purotaimen 1,6 milj. euroa) ja kuha (1,6 milj. euroa). Yhteensä eri istutuslajeja on yli 20. Istutuksia tekevät pääasiassa vesilain perusteella velvoiteistutuksiin määrätyt toiminnanharjoittajat, valtio (RKTL), osakaskunnat ja kalastusalueet. Vuonna 2000 istutuksista tehtiin 52 % velvoiteistutuksina, 16 % osakaskuntien rahoittamina, 13 % valtion kalanviljelyvaroin, 6 % kalastusalueiden rahoittamina, 3 % kalastushoitovaroin ja 2 % Metsähallituksen rahoittamina.

Istutukset ovat monin paikoin merkittävästi runsastuttaneet kala- ja rapukantoja ja siten lisänneet kalastus- ja ravustusmahdollisuuksia. Muun muassa lohen, meritaimenen ja mereisen vaellussiian saaliista valtaosa on vuosikymmenten ajan ollut istutusperäistä. Ilman istutuksia myös sisävesien siika- ja taimensaaliit olisivat selvästi nykyistä pienemmät. Suomen 2 250 kuhajärvestä 1 600:aan kuha on kotiutettu istuttamalla. Suomeen istuttamalla kotiutettu täplärapu on palauttanut ravustusmahdollisuudet

rapuruton kroonisesti vaivaamiin vesiin ja täpläravun merkitys ravustukselle on jo suurempi kuin kotimaisen ravun.

Kaikilta osin istutustoiminnan tulokset eivät ole olleet tavoitteiden mukaisia. Etenkin taloudellisen tuottavuuden vaatimus on saaliiden kasvusta huolimatta täytynyt vain harvassa tapauksessa. Tulokset ovat olleet heikkoja myös monissa elvytysistutuksissa, joita ei ole tuettu riittäväällä kalastuksen ohjauksella. Muun muassa vuosien ponnistelut uhanalaisten meritaimenkantojen elvyttämiseksi ovat olleet suurelta osin tuloksettomia liian voimakkaan rannikko- ja jokikalastuksen vuoksi.

Huonosti toteutettu istutustoiminta on myös saattanut tuottaa kalakannoille ja kalastukselle suoranaista vahinkoa. Istutuksissa on esimerkiksi käytetty saman kalalajin muiden alueiden kantoja, jotka ovat vaarantaneet alkuperäisten kalakantojen olemassaolon ja biologisen monimuotoisuuden muun muassa niiden kanssa kilpailemalla tai risteytymällä ja ylläpitämällä kalastusta, joka on ollut vesistöjen alkuperäisten kalakantojen kannalta liian voimakasta.

Lajikohtaiset istutusmäärät 2003 - 2007. Lähde RKTL:n vesiviljelytilasto.

| Kalalaji | Yleisin ikä ja koko | Istutusmäärä, 1000 yksilöä | | | | |
|--------------------------|----------------------|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Kirjolohi | 2-vuotias, > 200 g | 188 | 250 | 275 | 267 | 327 |
| Lohi | 2-vuotias, 16-22 cm | 2 793 | 2 515 | 3 013 | 2 533 | 3 014 |
| Järvilohi | 2-vuotias, 16-22 cm | 180 | 278 | 352 | 220 | 194 |
| Järvi- ja purotaimen | 1-2-vuotias, 6-25 cm | 1 475 | 1 393 | 1 890 | 1 388 | 1 533 |
| Meritaimen | 2-vuotias, 16-25 cm | 1 470 | 1 200 | 1 558 | 1 369 | 1 577 |
| Nieriät | 1-2-vuotias, 6-20 cm | 274 | 356 | 127 | 150 | 97 |
| Siiat | 1-kesäinen, 7-12 cm | 20 220 | 19 280 | 20 340 | 18 550 | 19 452 |
| Kuha | 1-kesäinen, 6-9 cm | 10 069 | 10 104 | 10 757 | 11 908 | 9 448 |
| Harjus | 1-kesäinen, 7-12 cm | 1 124 | 1 956 | 1 506 | 874 | 1 433 |
| Hauki | esikesäinen, 4-6 cm | 233 | 268 | 210 | 132 | 293 |
| Särkikalat (toutain ym.) | 1-kesäinen, 6-9 g | 1 | 9 | 65 | 16 | 0 |
| Muut (muikku, made ym.) | - | 43 | 59 | 105 | 109 | 0 |
| Rapu ja täpläraju | - | 72 | 82 | 92 | 65 | 69 |

2.3 Kalatalouden toimijoita

2.3.1 Osakaskunta

Kalastuslain mukaan kalastusoikeus on Suomessa sidottu pääsääntöisesti vesialueen omistukseen. Tämän lisäksi kalastusoikeus voi perustua mm. kalastusoikeuden vuokraukseen, laissa säädettyyn yleiseen kalastusoikeuteen tai ns. erityisperusteiseen kalastusoikeuteen. Vesialueilla vapaasti liikkuvat kalat eivät ole kenenkään omistuksessa

eivätkä ne kuulu kiinteistöön, vaan ovat ns. isännättömiä esineitä (res nullius), joihin voidaan hankkia omistusoikeus valtauksella eli pyynnillä. Kalastusoikeuteen sisältyy oikeus hankkia vesialueella olevien kalojen hallinta ja tulla niiden omistajiksi sekä oikeus määrätä alueella harjoitettavasta kalastuksesta. Kalastusoikeuteen kuuluu lisäksi velvollisuus huolehtia kalakannasta.

Yhteisen vesialueen osakkaat muodostavat osakaskunnan eli kalastuskunnan, jonka jäseniä ovat yhteisen alueen tai yhteisen erityisen etuuden osakaskiinteistöjen omistajat. Osakaskunnan ulottuvuus ei siis määrity toiminnallisista perusteista, vaan kiinteistömuodostamisoikeudellisten seikkojen nojalla. Osakaskunnat hallinnoivat yhteisomistuksessa olevia vesialueita yhteisluvelain (758/1989) mukaisesti. Yhteisluvelaissa säädetään osakaskunnan järjestäytymisestä, hallinnosta ja päätöksenteosta. Yhteisluvelain mukaan osakkaat voivat järjestäytyä eli toimia vahvistettujen sääntöjen nojalla tai olla järjestäytymättä.

Osakaskunnan tehtävänä on jakamattomien yhteisten vesialueiden osakkaiden *yhteisten etujen hoitaminen*. Osakaskunta huolehtii yhteisen alueen hallinnosta ja aluetta tai etuutta koskevien muiden asioiden hoidosta. Osakaskunnan tehtävät liittyvät pääasiallisesti perusteeltaan yksityisoikeudellisten asioiden hoitoon. Toisaalta osakaskunnilla on myös lakisääteinen velvoite hoitaa kalakantoja. Osakaskunnan päätöksenteon yleisenä reunaehtona on yhteisluvelain 28 §, jonka mukaan osakaskunnan kokous ei voi päätöksillään antaa osakkaiden tai osakaskunnan kustannuksella kenellekään osakkaalle tai jollekin muulle ilmeisesti epäoikeutettua etua.

Osakaskunnan tehtävänä on *kalastuksen ja kalakannan hoidon järjestäminen* osakaskunnan vesialueella niin, että kalastuslain 1 §:ssä mainitut tavoitteet otetaan huomioon. Osakaskunta voi antaa kalastuslain 62 §:n nojalla tarkempia määräyksiä osakkaille kuuluvan kalastusoikeuden käyttämisestä. Osakaskunnalla on myös toimivalta päättää kalastusoikeuden tai sen osan vuokraamisesta, jolloin vuokraaminen rajoittaa yksittäisen osakkaan määräämisvaltaa.

Kalastuksen järjestämiseen liittyvät tehtävät kuuluvat osakaskunnalle vain siltä osin kuin ne eivät kuulu kalastusaluehallinnon alaan eivätkä viranomaisille. Osakaskunnat voivat myös siirtää kalastuslakiin perustuvia kalakannan hoitoa tai kalastuksen järjestämistä koskevia tehtäviään kalastusalueelle kalastuslain 64 §:n nojalla. Tehtävien siirto ei kuitenkaan vapauta osakaskuntaa vastuusta kalastuslain 1 §:n tavoitteiden toteutumisen osalta.

Yksittäisellä osakkaalla on oikeus käyttää yhteistä aluetta sen käyttötarkoituksella huomioon ottaen hyväkseen sillä tavoin, ettei se estä muita osakkaita vastaavanlaisella tavalla käyttämästä aluetta hyväkseen. Lähtökohtaisesti osakkaalla on esimerkiksi oikeus kalastaa koko vesialueella kalastusoikeutensa rajoissa, jollei osakaskunnan säännöissä ole toisin määrätty. Osakas voi myös antaa toiselle luvan vastikkeetta tai vastiketta vastaan käyttää hänelle yhteisellä vesialueella kuuluvaa kalastusoikeuttaan ilman muiden osakkaiden suostumusta. Osakkaalla on osakaskunnan kanssa rinnakkainen oikeus käyttää itsenäisesti puhevaltaa omalta osaltaan, kun osakaskunta on asianosaisena tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Suomessa on noin 1 400 000 osakaskiinteistöä ja 20 500 osakaskuntaa. Osakaskunnista 70 % on sisävesillä, ja niiden hallinnassa on 80–90 % sisävesien pinta-alasta. Lisäksi koko maassa on noin 14 400 yksityistä vesialuetta. Näiden osuus sisävesien pinta-alasta on

noin 5–10 %. Valtion yleisvesialueita on sisävesien pinta-alasta noin 3 %. Osakaskuntien omistamat vesialueet ovat usein pieniä: merialueella noin 70 % osakaskunnista on pinta-alaltaan alle 200 ha, ja sisävesillä noin 80 % osakaskuntien vesialueista on alle 1000 ha. Koko maan osakaskunnista neljänneksen vesialue on alle 50 ha.

2.3.2 Kalastusalueet

Kalastusalueet perustettiin maahamme vuoden 1983 kalastuslain nojalla. Perusteluina kalastusalueiden muodostamiseen nähtiin lähinnä kaksi syytä. Ensimmäinen katsottiin, että kalastuskuntien ja jaettujen vesien omistajien yhteenliittymiksi tarkoitettujen kalastushoito-yhtymien perustaminen jäi vähäiseksi eivätkä ne siten vastanneet tarkoitustaan. Toisena syynä mainittiin vesien omistussuhteista johtuva vesien pirstoutuneisuuden haitat.

Kalastusalueet muodostettiin vesialueiden omistussuhteista sekä kunnallisesta että muusta hallinnollisesta jaotuksesta riippumattomiksi toimielimiksi. Tavoitteena oli saavuttaa kalataloudellisesti yhtenäinen alue, jonka kalastusoloja järjestettäessä oli asianmukaista soveltaa yhtenäisiä toimenpiteitä. Käytännössä kalastusalueiden määrittäminen osoittautui hankalaksi eikä kaikilta osin pystytty muodostamaan kalataloudellisesti yhtenäisiä alueita. Muun muassa kuntarajat ja kielikysymykset vaikuttivat taustalla. Kalastusalueita muodostettiin lopulta yli 200.

Oikeudelliselta asemaltaan kalastusalueet ovat itsehallinnollisena, julkisoikeudellisena subjektina eli julkisoikeudellisena yhdistyksenä erikoislaatuista. Olennainen osa kalastusalueiden tehtävistä on lakisääteisiä julkisia hallintotohtavia, jotka liittyvät yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksista, etuuksista ja velvollisuuksista päättämiseen, eli lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvan julkisen vallan käyttöön. Kalastusalueet mm. päättävät kalastuksesta yleisellä vesialueella järvessä. Kalastuslain mukaan kalastusalueet voivat tietyin edellytyksin kieltää ja rajoittaa yleiskalastusoikeuksia, päättää pyydysten silmäkokomääräyksistä ja käyttökielloista, kalastusasetuksesta poikkeavien kalojen alamittojen määrittämisestä sekä rauhoituspiirin perustamisesta ja lakkauttamisesta. Osa edellä mainituista kalastuksen säätelytehtävistä on velvoittavien ja yleisten oikeussääntöjen antamista eli norminantovallan käyttöä.

Kalastusalueen keskeisiä tehtäviä ovat myös kalastusvalvonta sekä käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen ohjeistukseksi alueen kalakantojen hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen. Kalastusalueen jäsenenä ovat osakaskunnat sekä kalatalousalan järjestöt, ja alueiden toiminta perustuu pitkälti paikallistason talkotoimintaan. Henkilöillä, joilla on paikallinen kytkentä, on tietoisuus lähiympäristöön kalakannoista, kalastuksesta, vedenlaadusta, maantieteellisestä ympäristöstä, henkilöistä ja perinteistä.

2.3.3 Aluehallintoviranomainen

Kalatalouden aluehallintoviranomainen kehittää toimialueensa kalataloutta ja hoitaa sille laeissa ja asetuksissa määrättyjä tehtäviä. Vuoden 2010 alusta maa- ja metsätalousministeriön alaisena kalatalouden aluehallintoviranomaisena toimivat alueelliset elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset).

Kalatalouden piirihallintoviranomainen perustettiin nykyisen kalastuslain nojalla vuonna 1983, jolloin toimintansa aloittivat silloiseen läänijakoon perustuneet kalastuspiirit. Vuoden 1993 alussa kalastuspiirit ja maaseutupiirit yhdistyivät maaseutuelinkeinopiireiksi, ja vuonna 1997 toimintansa aloittivat työvoima- ja elinkeinokeskukset (TE-keskukset; nykyisin työ- ja elinkeinokeskukset), joiden osana kalatalouden aluehallinto toimii vuoden 2009 loppuun.

Nykyisistä 15 TE-keskuksesta 11 hoitaa kalatalouden aluehallinnon tehtäviä palvelten koko Suomea Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Varsinais-Suomen, Hämeen, Pohjanmaan ja Kainuun TE-keskusten kalatalousyksiköt huolehtivat kalatalouteen liittyvistä tehtävistä myös muissa maakunnissa. Myös ELY-keskuksia tulee olemaan 15, joista 11 hoidetaan kalatalousasioita ELY-keskusten elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri - vastuualueella. Tehtäviin kuuluvat mm. yleisen kalatalousedun valvonta, kalavesien hallinnon ohjaus, ammattikalastuksen, vapaa-ajankalatalouden ja kalastusmatkailun kehittäminen, vesistöjen kalataloudellinen kunnostaminen, kalastuslain mukaisista luvista ja kielloista päättäminen, kalataloudellisiin velvoitteisiin liittyvät tehtävät, kalatalouden edistämismäärärahojen ja viehekalastusmaksujen jako, elinkeinokalatalouden rahoitus sekä kalastuslain ja Euroopan yhteisen kalastuspolitiikan mukaiset valvontatehtävät.

2.3.4 Nykyisen hallintojärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet

Kalastukseen liittyvän nykyisen hallintojärjestelmän vahvuutena voidaan pitää pyrkimystä läheisyysperiaatteen ja paikallisten tahojen osallistavuuden toteuttamiseen. Kalastusoikeuksien hyödyntämisen sekä kalakantojen näkökulmasta keskeisin haaste liittyy vesialueiden pirstoutuneisuudesta eli omistuksen hajanaisuudesta ja pinta-alaltaan pienistä omistusyksiköistä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseen.

Kalastusoikeuksien osakaskuntajärjestelmä perustettiin vuosien 1902 ja 1951 kalastuslaeilla vesialueiden hallinnon perustaksi turvaamaan paikallisille maanomistajille kalastusoikeudet ja velvollisuus kalakantojen hoitoon. Osakaskuntajärjestelmä on pysynyt kalavesien hallinnan perustana samalla kun yhteiskunta sen ympärillä muuttunut rajusti. Osakaskunnissa on paljon enemmän osakkaita kuin ennen. Suurin osa osakkaista asuu kaupungeissa eikä omistamansa vesialueen rannalla. Useimpien osakaskuntien päätöksenteko on kuitenkin edelleen paikallisten, usein jo ikääntyvien, omistajien yhteisöllistä toimintaa ja nojaa paikalliseen tapasäännöstyöhön ja arvoihin.

Osakaskunnilla on vesien pinta-alallisesti merkittävin kalaveden hoidon ja käytön toteuttamisvastuu, mutta osakaskuntien toiminta-aktiivisuus on varsin vaihtelevaa. Noin puolet osakaskunnista on käytännössä toimimattomia, eli niillä ei ole tuloja eikä menoja, ja niiden kiinnostus kalavesien hoidon ja käytön edistämistä kohtaan on vähäistä. Vesialueidemme pinta-alasta toimimattomien osakaskuntien osuus on kuitenkin vähäinen.

Vesialueiden ja siten kalastusoikeuksien omistuksen pirstoutuneisuudesta johtuu, että kalakantojen hoito ja säätely eivät aina toteudu biologisesti järkevimmällä eli kalakantojen luonnolliset rajat huomioivalla tavalla. Näin osittain myös siksi, että osakaskuntien edustajien intresseissä korostuu pyrkimys päättää itse omilla vesillään tapahtuvasta kalastuksesta ja mahdollisuus turvata paikallisten osakkaiden kalastusoikeudet. On kuitenkin myös paljon hyvin toimivia osakaskuntia, jotka ovat halukkaita yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa. Osakaskunnissa on myös halukkuutta omistusyksiköiden yhdistämiseen suuremmiksi kokonaisuuksiksi, ja yhdistämissä onkin jonkin verran jo tehty.

Nykyisen päätöksentekojärjestelmän mahdollistamana suurimpana heikkoutena voidaan pitää kalastuksen säätelyn monitasoisuutta ja tilkkutäkkimäisyyttä, jonka vuoksi säätely ei ole kokonaisvaltaista. Järjestelmän kipukohtia ovat kalastusalueiden pienuus ja se, että lailla ei voitaisi antaa kalastusalueille suoraan oikeutta määrätä kalastuksen järjestämisestä ja kalakantojen hoidosta. Tämä on johtanut säätelyn monitasoisuuteen ja tilkkutäkkimäisyyteen. Kalastusalueiden toiminta on sujunut hyvin osassa maata, kun taas tietyillä alueilla toiminnassa on ollut ongelmia. Kalakantojen hoidon kannalta kalastusalueiden tekemät kalastuksensäätelypäätökset eivät aina ole tarkoituksenmukaisia, vaan pahimmassa tapauksessa vesialueen eri kalastusalueet tekevät täysin vastakkaisia säätelypäätöksiä, joilla on suora vaikutus samoihin kalakantoihin. Kalastusalueiden antamat säätelynormit vaikuttavat lisäksi ongelmallisilta perustuslain näkökulmasta.

Pyydysyksiköintiin perustuvalla kalastuksen säätelyjärjestelmällä ei ole voinut säädellä pyyntiponnistusta pyydystyyppikohtaisesti. Olemassa olevaa tutkimustietoa ei hyödynnetä tarpeeksi ruohonjuuritason säätelypäätöksiä tehtäessä eli päätöksiä tehdään usein ilman tarvittavaa asiantuntemusta ja resursseja. Pienillä kalastusalueilla ongelmana ovat lisäksi heikot taloudelliset resurssit. Kalastusalueille vuonna 1999 tehdyn kyselyn perusteella yli puolet vastaajista on ollut sitä mieltä, että osakaskuntien vesialueiden rikkonaisuus ja osakaskuntien vähäinen aktiivisuus haittaa kalastusalueen toimintaa. Myös kalastusalueiden varojen niukkuus on monilla alueilla ongelmana. Kalastushoitomaksuvaroista maksettava toiminta-avustus on viime vuosina ollut keskimäärin noin 6200 euroa kalastusaluetta kohden, ja tämä summa kattaa keskimäärin 48 % kalastusalueiden kokonaistuloista. Valtaosalla kalastusalueista toiminta-avustus ei riitä kattamaan lakisääteisiä toimintoja, vaan niistä 31–36 % katetaan omilla tuloilla. Kalastusalueet tuovatkin huomattavia summia yksityisiä varoja esim. kalavedenhoidon ja kalastusvalvonnan käytettäväksi.

Nykymallin heikkoudet konkretisoituvat erityisesti vaelluskalojen kohdalla, sillä samoihin kalakantoihin saattaa kohdistua keskenään täysin ristiriitaisia säätelypäätöksiä. Viranomaisilla ei ole mahdollisuutta puuttua tilanteeseen, jos osakaskunnat ovat järjestäneet kalastuksen siten, että se ei ole kestäväällä pohjalla. Valtio ei voi myöskään mennä takuuseen siitä, että se pystyy toteuttamaan kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteensa. Moninaisia sääntöjä on vaikea valvoa. Lisäksi niistä on vaikea tiedottaa ja kansalaisten on vaikea ottaa niistä selvää.

Nykyisessä mallissa useita tehtäviä, mm. kalastuksen valvonta, hoidetaan välillisen julkisen hallinnon (kalastusalueet) toimesta pitkälti talkootyönä. Malli mahdollistaakin mm. suurehkon kalastusvalvojarahjelmän olemassaolon. Niillä alueilla, joilla kalastusalueet toimivat hyvin, ne ovat eräänlaisia alueiden "kalatalousmoottoreita" sekä toimijoiden yhteistyö- ja keskustelufuorumeita.

Nykymallissa on ammattikalastajien ja kalastusmatkailuyrittäjien kannalta joillain alueilla suuria ongelmia, joita on kuvattu tarkemmin jaksossa 3.1.4.

2.4 Ammattikalastuksen määritelmästä

Nykyisen määritelmän sisältö

Ammattikalastajan määritelmä on kalastuslain 6 a §:ssä. Määritelmän mukaan ammattikalastajana pidetään henkilöä, joka harjoittaa kalastusta ja saa siitä sekä pyytämänsä saaliin jalostamisesta toimeentulonsa tai oleellisen osan siitä. Oleellisena kalastustuloja pidetään, jos ne ovat vähintään 30 prosenttia henkilön kokonaistuloista.

Määritelmään ei liity millekään henkilöryhmälle säädettyä yksinomaista oikeutta kalastaa myyntitarkoituksessa ja myydä saalistaan kuluttajille tai kaupalle. Kysymys ei ole elinkeinonharjoittamisluvasta, vaan 6 §:n 4 momentin mukaisesta oikeudesta käyttää tiettyjä pyydyksiä yleisellä vesialueella meressä ja Suomen talousvyöhykkeellä.

Kalastuslain 6 a §:n 3 momentissa määritelmän vaikutusta laajennetaan kalansaaliin ilmoitusta ja kalastuksen säätelyä koskevien säännösten soveltamiseen. Nämä velvollisuudet sekä oikeus käyttää ammattimaisia pyydyksiä yleisellä alueella meressä ja talousvyöhykkeellä koskevat myös niitä henkilöitä, joiden kalastuksesta saama kokonaistulo on alle 30 prosenttia, mutta kuitenkin enemmän kuin 15 prosenttia, vaikka nämä henkilöt eivät lainkohdan sanamuodon mukaan ole ammattikalastajia.

Kalansaaliin ilmoitusvelvollisuudesta säädetään EU-lainsäädännössä kalastusaluskohtaisesti. Muutoinkin EU-säännöksiin säädelään kattavasti ja tarkasti kaupallista kalastusta. EU-säädökset eivät kuitenkaan aseta rajoituksia sille, kuka saa kalastaa kaupallisesti, kunhan kaupallisessa kalastuksessa käytettävä alue on rekisteröity jäsenvaltion kalastusalusrekisteriin. EU-säännökset säätävät ainoastaan merellä kalastavista aluksista. Kalastusalus on määritelty alukseksi, joka on varustettu elollisten vesiluonnonvarojen kaupallista hyödyntämistä varten. Kaupallista kalastusta ei ole määritelty.

Ammattikalastajarekisteristä säädetään maa- ja metsätalousministeriön kalataloutta koskevista rekistereistä annetussa päätöksessä 1574/1994. Ammattikalastajan määritelmää käsiteltäessä tulee myös ottaa huomioon elintarvikelain (23/2006) 22 §, jonka mukaan elintarvikealan toimijan on ilmoitettava alkutuotantopaikasta ja siellä harjoitettavasta toiminnasta kunnan elintarvikevalvontaviranomaiselle.

Nykyiseen määritelmään liittyviä ongelmia

Nykyisen ammattikalastajan määritelmän ulkopuolelle jää joukko kalastajia, jotka harjoittavat kalastusta myyntitarkoituksessa, vaikka he eivät ole määritelmän mukaisia ammattikalastajia, eivätkä saa käyttää yleisellä vesialueella meressä tai talousvyöhykkeellä ammattimaisia pyydyksiä (ryhmä 3). Heillä on kuitenkin oikeus käyttää näitä pyydyksiä yksityisvesillä samoilla edellytyksillä kuin kaikilla muillakin kalastajilla. Näiden kalastajien asema ammattikalastajien ja virkistyskalastajien välimaastossa jää epämääräiseksi kalastuslain säätelykentässä. Esimerkiksi kalansaaliin ilmoitusta ja kalastuksen säätelyä koskevien säännösten soveltamista ei ole kalastuslain 6 a §:n 3 momentissa ulotettu tähän ryhmään. Ryhmään kuuluvat kalastajat harjoittavat kuitenkin elinkeinotoimintaa.

Euroopan yhteisön yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevat säädökset säätävät kaupallisesta kalastuksesta merellä erittäin yksityiskohtaisesti, mutta niitä ei joitakin poikkeuksia lukuun

ottamatta sovelleta sisävesillä. Säätelyn kohteena on lähes poikkeuksetta kalastusalue. Yhteisö velvoittaa jäsenvaltiot pitämään rekisteriä merellä kalastavista kalastusalueista. Yhteisö ei ole määritellyt muita toimijoita kuin aluksen, mutta velvoittaa jäsenvaltiot keräämään kalastusaluerekisteriin tiedot myös aluksen omistajasta ja haltijasta. Tulevassa kalastuslaissa tulisikin ottaa huomioon yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevat säädökset ja selvittää niiden suhde kalastuslain tarkoittamaan ammattikalastukseen ja ammattimaisen kalastukseen.

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 2371/2002 on säädetty Suomelle ja Ruotsille oikeus kalastaa Itämerellä toistensa rannikkovesillä neljän meripeninkulman päässä valtion perusviivasta. Samassa asetuksessa säädetään yhteisön kalastusalueille yhtäläinen pääsy vesialueille ja yhtäläinen vesiluonnonvarojen käyttöoikeus kaikilla yhteisön vesillä 12 meripeninkulman päähän toisen jäsenvaltion perusviivoista laskettuna. Suomalaiset kalastusalueet pääsevät siis periaatteessa kalastamaan kiintiömättömiä kaloja ja kiintiöityjäkin Suomen kiintiöiden puitteissa lähes koko Itämerelle. Kalastuslaki on voimassa Suomen alueella ja osittain myös Suomen talousvyöhykkeellä, mutta ei muilla alueilla, joilla suomalaisilla aluksilla on oikeus kalastaa. Ammattikalastukseen käytettävien pyydysten nykyinen käyttörajoitus on menettänyt osin merkitystään, koska sitä ei voida soveltaa alueella kalastaviin muiden EU-valtioiden aluksiin eikä toisaalta myöskään suomalaisiin aluksiin Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen ulkopuolella.

Lokakuussa 2009 saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys neuvoston asetuksesta yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen. Asetuksella tullaan kieltämään virkistyskalastuksesta merellä saatujen saaliiden kaupan pitäminen. Asetuksessa virkistyskalastus määritellään ei-kaupalliseksi kalastustoiminnaksi, jossa meren elollisia vesiluonnonvaroja käytetään virkistys-, matkailu- tai urheilutarkoituksiin.

Nykyinen kalastuslaki rajoittaa ammattimaisten pyydysten käyttöoikeuden merellä yleisellä vesialueella ja talousvyöhykkeellä vain niille kalastajille, joiden 6 a §:n mukainen kalastustulo on vähintään 15 prosenttia kalastajan kokonaistulosta. Jos kalastaja jostain syystä ei jonain vuonna saavuta kyseistä prosenttiosuutta, hän ei enää saa käyttää ammattimaisia pyydyksiä pykälässä tarkoitetuilla alueilla. Aloitteleva kalastaja on samassa tilanteessa. Pykälässä ei ole mainittu, mikä on tulojen tarkasteluajanjakso ja kuinka usein tulot tulevat tarkastaa. Koska asiasta ei ole säädetty, tulee asiassa soveltaa vero- ja kirjanpitolainsäädäntöä ja päätyä vuosittaiseen tarkasteluun. Nopearytmisen tarkastelu ja mahdollisuus, että kalastustulot satunnaisesta syystä jäävät jonain vuonna säädettyjen rajojen alapuolelle, eivät turvaa parhaalla mahdollisella tavalla elinkeinotoiminnan harjoittamisedellytyksiä. Tarkastelu on lisäksi aikaa vievää ja sitoo tarpeettomasti viranomaisresursseja. Käytännössä yleinen tapa onkin ollut, että tulorajojen toteutuminen tarkastetaan kolmen vuoden välein.

Kalastuslain 6 a § sitoo prosenttiosuuden laskennan kalastajan saamiin säännöllisiin kokonaistuloihin. Jos kokonaistulot ovat pienet, päästään pienilläkin kalastustuloilla asemaan, jossa ammattimaisten pyydysten käyttöoikeus toteutuu. Vastaavasti suurilla kokonaistuloilla täytyy kalastustulojenkin olla suuret ennen kuin käyttöoikeus saavutetaan. Elinkeinonharjoittajat ovat hyvin erilaisessa asemassa samansuuruisilla kalastustuloilla.

Ammattimaisten pyydysten käyttörajoituksella on pyritty kalakantojen suojeluun liian tehokkaalta kalastukselta. Käyttörajoitus koskee kuitenkin ainoastaan yleistä vesialuetta merellä ja Suomen talousvyöhykettä. Käyttörajoituksen ulkopuolelle jäävät yksityiset vedet

merellä ja sisävedet kokonaisuudessaan. Kalat liikkuvat vapaasti vedessä, joten rajoitus ei tehokkaasti tällaisenaan edistä kalakantojen suojelua.

Korkeimman hallinto-oikeuden vahvistaman tulkinnan mukaan oikeushenkilöt eivät kalastuslain 6 a §:ssä säädetyn määritelmän mukaan voi olla ammattikalastajia. Nykymuotoinen kaupallinen kalastus edellyttää kuitenkin huomattavienkin pääomien sitomista kalastusaluksiin. Pääomien kerääminen tapahtuu parhaiten siirtämällä kalastustoiminta osakeyhtiömuotoiseen yritykseen. Yhtiömuotoisella toiminnalla saadaan myös yrittäjien henkilökohtaiset riskit rajattua. Suomen merialueilla kaupallisesti kalastavista aluksista 160 kappaletta on rekisterimerkintöjen mukaan muiden kuin luonnollisten henkilöiden omistuksessa. Omistajiksi on merkitty esimerkiksi osakeyhtiöitä, kommandiittiyhtiöitä ja avoimia yhtiöitä.

Ammattimaiset pyydykset ovat kalastusaluksilla käytettäviä pyydyksiä. Epäselvää on, kenellä on oltava kalastuslain 6 a §:n mukainen käyttöoikeus. Tuleeko käyttöoikeus olla sillä, jonka lukuun toimintaa harjoitetaan, jolloin kysymykseen tulisivat kalastusaluksen omistaja tai haltija? Vai onko tarkoitus ollut, että oikeuden olisi oltava niillä, jotka fyysisesti pyydyksiä käsittelevät, jolloin kysymykseen tulisivat lähinnä kalastusaluksen päällikkö tai varsinaisen työn tekevä miehistön jäsen?

2.5 Kalatalouden nykyinen maksu- ja rahoitusjärjestelmä

2.5.1 Järjestelmän kuvaus

Kalatalouden maksujärjestelmistä säädetään kalastuslaissa ja kalastusasetuksessa (1116/1982). Kalastuslain 11 luvussa (Kalatalouden edistäminen, 88–91c §:t) säädetään kalastuksenhoitomaksun ja läänikohtaisen viehekalastusmaksun kannosta, onkimisesta ja pilkkimisestä, kertyneiden varojen käytöstä sekä kalastuksenhoitomaksurekisteristä. Kalastusasetuksen 52 ja 53 §:ssä määrätään tarkemmin muun muassa kalastuksenhoitomaksun ja viehekalastusmaksun maksamisesta, asiamiehistä maksun kerääjinä sekä kalastuksen apuhenkilöiden maksuvelvollisuudesta.

Kalastuksenhoitomaksu on valtion veroluontoinen maksu, jonka voi suorittaa kalenterivuoden (22 euroa) tai 7 vuorokauden (7 euroa) kalastusjakson ajalle. Viime vuosina on maksettu noin 270 000 vuosimaksua ja 25 000 viikkomaksua. Maksu pitää suorittaa, jos on 18–64-vuotias ja harrastaa muuta kalastusta kuin pilkkimistä tai onkimista. Maksu on suoritettava vaikka kalastaisi vain omalla vesialueella.

Läänikohtainen viehekalastusmaksu on puolestaan 18–64-vuotiaille maksullinen yleiskalastusoikeus, joka antaa mahdollisuuden kalastaa kyseessä olevan läänin vesialueilla yhdellä vavalla, kelalla ja vieheellä. Läänikohtainen viehekalastusmaksu on 29 euroa kalenterivuodelta tai 7 päivän kalastusjaksolta 7 euroa. Vuosittain lunastetaan noin 75 000 viehekalastusmaksuun perustuvaa vuosilupaa ja reilut 30 000 viikon lupaa. Suurin osa läänikohtaisista luvista ostetaan Etelä- ja Länsi-Suomen lääneihin.

Alle 18-vuotiaat ja 65 vuotta täyttäneet ovat olleet vuodesta 1997 lähtien vapautettuja sekä kalastuksenhoitomaksusta että viehekalastusmaksusta. Alle 18-vuotiaat onkijat vapautettiin kalastuksenhoitomaksusta jo vuonna 1983. Maksuja ei tarvitse maksaa myöskään henkilön, joka ei käsittele pyyntivälineitä pyyntitapahtuman yhteydessä (esim. soutaja). Onkiminen on ollut kaikille maksutonta vuodesta 1994 lähtien ja pilkkiminen

vuodesta 1997 lähtien. Osa kalastuksenhoitomaksusta tuloutetaan kalavesien omistajille korvauksena heidän vesialueillaan harjoitetusta onkimisesta ja pilkkimisestä, vaikka näiden kalastusmuotojen osalta ei kalastuksenhoitomaksuja kerry.

Läänikohtaisen viehekalastusmaksun kannosta kertyneet varat palautetaan kalavesien omistajille sen jälkeen, kun niistä on vähennetty valtiolle maksun kannosta ja jakamisesta aiheutuneet kulut. Viehekalastusmaksuina kertyvät maksut on valtion talousarviossa esitetty momentilla 12.30.43 (*viehekalastusmaksut*) ja vesialueen omistajille viehekalastusmaksujen palautuksina käytettävät on sijoitettu momentille 30.40.52 (*Tenojoen kalastuslupamaksut ja viehekalastusmaksut, arviomääräraha*).

Kalastuslain 90 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan kalatalouden valtakunnalliseen ja alueelliseen edistämiseen vuosittain määräraha, joka vastaa ainakin sitä määrää, mikä kolmen edellisen vuoden aikana kalastuksenhoitomaksun suorittaneiden henkilöiden keskimääräisen lukumäärän perusteella kalastuksenhoitomaksuina kertyisi. Tarkoitukseen on kuitenkin myönnettävä vähintään se määrä, mikä kalastuksenhoitomaksuina on kertynyt sitä vuotta edeltävänä vuonna, jota varten talousarvio on laadittu.

Kalastuksenhoitomaksuina kertyneet varat käytetään kalastuslain 91 §:n mukaan (suluissa vuonna 2009 ko. tarkoituksiin osoitetut varat):

- 1) kalavesien omistajille kalavesien käytöstä (onginta ja pilkintä) maksettaviin korvauksiin (1 milj. euroa)
- 2) kalastusalueiden toimintaan (1,4 milj. euroa)
- 3) kalastusalan järjestöjen toimintaan (1,5 milj. euroa)
- 4) kalatalouden edistämiseen (erilaisiin valtakunnallisiin ja alueellisiin hankkeisiin) (1,3 milj. euroa)
- 5) valtiolle maksun kannosta ja kalastuksenhoitomaksurekisterin ylläpidosta aiheutuvien menojen maksamiseen (0,4 milj. euroa).

Kalastuksenhoitomaksuina kalatalouden edistämiseen osoitetut määrärahat on valtion talousarviossa sijoitettu momentille 30.40.51 (*kalatalouden edistäminen*, siirtomääräraha 2 v.) Vastaavasti kalastuksenhoitomaksuina kertyvät tulot on sijoitettu momentille 12.30.44 (*kalastuksenhoitomaksut*). Momentti 30.40.51 (*kalatalouden edistäminen*) on luonteeltaan ns. sekamomentti, jossa on siirto- ja toimintamenoja sekä lakisääteisiä ja harkinnanvaraisia menoja.

Kalastuksenhoitomaksuvaroja on kertynyt viime vuosina noin 5,5 miljoonaa euroa vuosittain. Vuoden 2010 talousarviossa kalatalouden edistämiseen on osoitettu varoja 6,138 miljoonaa euroa. Määräraha on noussut, koska kalastajilta kerättävä veroluonteinen maksua korotetaan vuoden 2010 alusta lukien vuosimaksun osalta kaksi euroa ja viikkomaksun osalta yhden euron verran.

Kalastuksenhoitomaksuvaroista käytetään noin kolmannes suoranaisiin kalakantojen hoitotoimenpiteisiin. Sen lisäksi osa muusta rahoitettavasta toiminnasta edistää välillisesti kalakantojen hoitotoimintaa. Kalastuksenhoitomaksut muodostavat omistajakorvauksina viidenneksen osakaskuntien tuloista, ja varat käytetään toiminnan ylläpitoon ja hallintoon. Kalastusalueiden tuloista toiminta-avustus kattaa 48 %, ja tästä avustuksesta 38 % käytetään hallintokuluihin.

Edistämishankkeiden vuosittainen kokonaisrahoitus on noin 1,4 milj. euroa, josta 40 % on omarahoitusta. Kalastusalan järjestöistä eniten varoja ohjataan Kalatalouden Keskusliitolle ja sen jäsenjärjestöille (viime vuosina 65–70 % järjestörahoituksesta) sekä Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestölle (viime vuosina 25–27 %). Järjestöjen välinen jakosuhte perustuu vakiintuneeseen käytäntöön

Kalatalouden edistämisen rahoitus kohdentuu eri toimien kautta pääasiassa vapaa-ajankalatalouden toimiin. Momentilla on määrärahaa käytettäväksi myös Suomen Ammattikalastajaliiton toimintaan. Elinkeinokalatalous hyötyy myös välillisesti kalastuksenhoitomaksuvaroilla tehtävistä erilaisista kalavesien hallintoa ja hoitoa edistävästä toimista.

Kalastusmaksut voi nykyisin maksaa maa- ja metsätalousministeriön verkkopalvelussa tai suoraan tileille. Kalastusmaksut voi maksaa myös posteissa, R-kioskeissa sekä asiamiessopimuksen maa- ja metsätalousministeriön kanssa solmineissa paikoissa.

Maa- ja metsätalousministeriö on perustanut kalastuksenhoitomaksurekisterin palvellakseen kalastusta harrastavia suomalaisia entistä paremmin. Rekisterissä oleville henkilöille lähetetään vuosittain joulukuussa esitäytetty kalastuksenhoitomaksulomake sekä hyödyllistä informaatiota.

2.5.2 Rahoitus- ja maksujärjestelmän ongelmia

Kalastuslain mukaisten nykyisten maksujärjestelmien muodostumiseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti erilaiset kalastusoikeuksiin liittyneet kalastuslain muutokset. Kun yleiskalastusoikeudet ovat laajentuneet, on laajennuksien mahdollistamiseksi luotu korvausjärjestelmiä vesialueenomistajille ja muille kalastusoikeudenhaltijoille. Koska muutoksia on ollut useita, on nykyinen rahoitusjärjestelmä muodostunut vaikeaselkoiseksi. Lainmuutokset ovat johtaneet myös siihen, että valtion talousarviossa momentista 30.40.51 (*kalatalouden edistäminen*) on muodostunut ns. sekamomentti, jolla on sekä harkinnanvaraisia avustusmäärärahoja että korvausvaroja. Lisäksi momentin määrärahat ovat kalastuslaissa korvamerkityjä kalatalouden edistämiseen ja lähtökohtaisesti tällaisia korvamerkityjä määrärahoja ei tulisi talousarvioon sisällyttää,

Kalastuksenhoitomaksun rahoituskertymään on vaikuttanut myös se, että vain noin 43 % maksuvelvollisista maksaa maksun. Tilanne on samanlainen läänikohtaisten viehekalastusmaksujen osalta. Esimerkiksi vuonna 2005 kalastuksenhoitomaksuvelvollisia oli arviolta noin 665 000 – 692 000 kappaletta, kun taas kalastuksenhoitomaksusuorituksia kertyi vain noin 288 000 kappaletta. Mikäli maksamatta jääneitä kalastuksenhoitomaksusuorituksia olisi kertynyt samassa vuosi- ja viikkomaksusuoritusten suhteessa kuin niitä vuonna 2005 maksettiin, olisi maksutulo ollut yli 7 miljoonaa euroa toteutunutta suurempi. Maksuhaluttomuuden syiksi on arveltu tietämättömyyttä, välinpitämättömyyttä, maksujärjestelmän sekavuutta tai järjestelmän eri syistä koettua epäoikeudenmukaisuutta. Osa maksuvelvollisista jättäneet maksut maksamatta myös siksi, että kalastuksenvalvontaa on resurssien niukkuuden vuoksi vähän. Kiinnijäämisestä seuraava 50 euron rikesakko on pieni suhteessa kalastusmaksuihin. Maksujärjestelmä ei palvele erityisen hyvin satunnaisia kalastajia.

Tulevaisuudessa kalastuksenhoitomaksuvelvollisten määrän oletetaan vähenevän väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi (65 v täyttäneet vapautettuja maksuista).

Kalastuksenhoitomaksukertymän säilyttäminen nykyisellä järjestelmällä samansuuruisena tulevaisuudessa vaatisi joko maksun korottamisen tai maksajapohjan laajentamisen.

Kalastuksenhoitomaksu on koettu ongelmalliseksi siksi, että se ei anna vielä oikeutta kalastaa, vaan maksun lisäksi maksuvelvollisen kalastajan tulee hankkia vielä varsinainen kalastuslupa (läänikohtainen viehekalastuslupa tai kalastusoikeudenhaltijan myymä lupa). Läänikohtaiseen viehemaksuun on oltu melko tyytyväisiä, joskin sen laajentamista koko valtakunnan kattavaksi tai useita vapoja tai muitakin pyyntimenetelmiä kattavaksi on esitetty.

Kalastuksenhoitomaksujen perustehtävänä on nykyisessä laissa *kalatalouden edistäminen*, jolloin kalastuksen järjestäminen ja kalakantojen hoito kalastuslain 1 §:n mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ovat keskeisimmät tehtävät. Kalastuksenhoitomaksua voidaan siis nykyisin pitää eräällä tavalla kalastuslain toimeenpanoon kohdistettuna määrärahana, jonka kalastajat (kalavarojen käyttäjät) maksavat. Rahoituksen perustehtäviä ei ole kuitenkaan nykyisessä laissa avattu täsmällisemmin. Kalastuslain 91 §:ssä todetaan vain, että kalastuksenhoitomaksuina kertyneet varat käytetään kalavesien omistajille kalavesien käytöstä maksettaviin korvauksiin, kalastusalue toiminnan ja kalastusalan järjestöjen toiminnasta, kalatalouden edistämisestä sekä valtiolle maksun kannosta aiheutuvien menojen maksamiseen. Lisäksi lain 91 a §:n mukaan kalastuksenhoitomaksurekisteristä aiheutuvat menot maksetaan kalastuksenhoitomaksuvaroista.

Edistämishankkeisiin suunnatut varat ovat harkinnanvaraisia erityisavustuksia tapauskohtaisesti valittuihin kohteisiin. Hankkeiden kirjo on suuri, ja etenkin TE-keskusten rahoittamat hankkeet ovat usein pieniä (tuen osuus on jopa vain joitakin satoja euroja). Varojen jaossa ei ole yleensä erityistä valtakunnallista tai alueellista teemaa, mikä voisi lisätä rahoituksen vaikuttavuutta jos rahoitusta keskitettäisiin esim. määrävuosina vain tiettyihin kohteisiin. Kokonaisuudessaan kalastuksenhoitomaksuvarojen käytön vaikuttavuuden arviointia hankaloittaa rahoitukselle nykyisin asetettujen tavoitteiden heikko määrittely.

Kalastuslain mukaan omistajakorvausten maksaminen on TE-keskuksen tehtävä. Kalastusalueita on voitu käyttää apuna varoja jaettaessa. Tosiasiassa kalastusalueet ovat suurelta osin tehneet käytännön jakotyön. Ongelmana ovat olleet omistajakorvaukset, joita ei ole pystytty maksamaan puuttuvien yhteystietojen vuoksi.

Kalastuksenhoitomaksuvarojen ja viehekalastusmaksujen jakamisessa on ollut jonkin verran ongelmia nykyisessä järjestelmässä. Viehekalastusmaksujen ja kalastuksenhoitomaksuvarojen jakaminen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tekemän Suomi kalastaa -tutkimuksen tulosten perusteella on aiheuttanut oikeusprosesseja, kun tutkimuksen tulokset eli jakoperusteena käytetyt kalastuspainetiedot on koettu virheellisiksi. Kalastuksenhoitomaksusta maksettavan omistajakorvauksen ja viehekalastusmaksun ei myöskään ole aina katsottu palautuvan omistajille asianmukaisesti, kun varat jaetaan kalastusalueiden kautta. Korvausten maksamista vesien omistajille pilkinnästä ja onginnasta on kyseenalaistettu ja toisaalta on esitetty korvaustason nostoa.

Kalastusalueiden toiminnan rahoitus on koettu paikoin riittämättömäksi. Ongelma koskee erityisesti pieniä kalastusalueita. Kalastusalueiden kokoa onkin esitetty suurennettavaksi, jolloin myös osa nyt hallintokuluihin menevistä varoista käytettäisiin tehokkaammin. Lisäksi

on esitetty, että alueelle maksettavan summan ei tulisi riippua kalastuspaineesta. Myös ne alueet, joilla ei ehkä juuri kalakannan huonon tilan vuoksi kalasteta paljon, ovat hoidon ja siten rahoituksen tarpeessa.

2.5.3 Uudistustavoitteita rahoitusjärjestelmän osalta

Nykyisessä järjestelmässä valtion talousarvion saman momentin rahaa jaetaan hyvin erilaisiin tarkoituksiin. Samat toimijat saavat avustusta kalastuksenhoitomaksuvaroista useasta eri osiosta ja monella eri tavalla. Esimerkiksi kalastusalueet ja järjestöt saavat sekä yleisavustuksena toiminta-avustusta että hankkeisiin erityisavustusta. Järjestelmä kaipaa uudistusta, jotta käytön tavoitteellisuus ja läpinäkyvyys parantuisivat.

Rahoitusjärjestelmien tulee pystyä turvaamaan alan toimintaedellytykset ja kehittämistoimet. Kalastussektorin tulee pystyä kehittymään jatkossa entistä paremmin toimintaympäristön muutosten perusteella. Kalastuslain toimeenpanoon osallistuu hyvin paljon yksityisiä toimijoita, joiden vastuulla olevien tehtävien ja toimenpiteiden rahoittaminen on haasteellista. Kolmas sektori hoitaa suuren osan kalastuksen järjestämiseen ja kalakantojen hoitoon liittyvistä tehtävistä. Jos näin ei tapahtuisi, lisääntyisi viranomaistyö merkittävästi.

Rahoitusta tarvitaan kalavarojen hoidon ja käytön järjestämiseen, kalatalouden suunnitteluun sekä seurantaan ja valvontaan. Rahoitusta tarvitaan myös alan yleiseen kehittämiseen sekä tiedotukseen ja valistukseen. Mahdollisuuksien mukaan eri kautta hallintoon ohjautuvan rahoituksen tarvetta tulisi pyrkiä vähentämään. Rahoituksen vaikuttavuutta tulisi pyrkiä seuraamaan nykyistä paremmin esim. tulosohjauksella tai alueellisilla ja valtakunnallisilla strategioilla. Käyttäjien maksamiin maksuihin perustuvan järjestelmän tulee tuoda myös käyttäjille näkyviä vaikutuksia.

Uudistetun rahoitusjärjestelmän tulee olla kustannustehokas, toteuttamiskelpoinen ja sen tulee ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet. Toiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon käytettävissä olevat määrärahat.

2.6 Kalastuksenvalvonta

2.6.1 Kalastuksenvalvonnan nykytila ja ongelmat

Kalastuksenvalvonta on osa kalavesien suunnitelmallisen käytön ohjausta ja keino varmistaa, että kalavesillä toimitaan säännösten mukaan. Kalastuksenvalvonnalla ja valvontatoiminnan yhteydessä annettavalla neuvontatoiminnalla pyritään siihen, että kalastavat kansalaiset hoitavat kalastusta koskevat lupa-asiansa asianmukaisesti. Kalastuslupien maksamisen lisäksi kalastuksenvalvojat ja viranomaiset, joita ovat poliisi, rajavartiolaitos, kalastusviranomainen sekä tulliviranomainen, valvovat kalojen alamittojen ja pyydysrajoitusten noudattamista, rauhoituspiirien, kieltoalueiden ja kiellettyjen aikojen noudattamista, kalastusoikeuden ylityksiä ja muiden lain tai tehtävänasettajan määräyksien noudattamista. EU-jäsenyyden myötä kalastuksen valvonnalliset tehtävät ovat kasvaneet merkittävästi. EU:n kalastuksenvalvontaa suorittavat pääasiassa työ- ja elinkeinokeskusten (1.1.2010 alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten) virkamiehet.

Valtion vesialueiden kalastuksenvilvontaa suorittavat Metsähallituksen erätarkastajat sekä muut kalastusasioista huolehtivat virkamiehet. Muiden kuin valtion vesien osalta kalastuksenvilvonta on valtaosalla vesialueista käytännössä varsin vähäistä. Kalastusviranomainen (maa- ja metsätalousministeriö ja työ- ja elinkeinokeskus) suorittaa kalastuksenvilvontaa Euroopan yhteisen kalastuspolitiikan mukaisen ammattikalastuksen vilvonnan yhteydessä rannikkoalueen yksityisvesillä ja yleisellä vesialueella, mutta sisävesillä kalastusviranomaisella ei juuri ole resursseja osallistua kalastuksenvilvontaan. Lukuun ottamatta merialueita ja rajavesistöjä poliisin, rajavartiolaitoksen ja tulliviranomaisen osallistuminen kalastuksenvilvontaan on myös nykyisin vähäistä. Kalastusalueiden asettamien kalastuksenvilvojen ja poliisin yhteistyönä on järjestetty satunnaisia alueellisia yhteisvilvontaoperaatioita.

Yhteisten vesialueiden osalta kalastuksenvilvonnan perustan muodostaa laajalti kalastuksenvilvojen suorittama osakaskuntalähtöinen ja talkooluonteinen työ. Tämäntyyppisen ei-ammattimaisen kalastuksenvilvonnan toimivuus on nykyisin kyseenalaistettu, sillä talkoopohjainen työ ei houkuttele aktiiviseen vilvontaan. Vähäinen kalastuksenvilvonta vesialueilla on osaltaan johtanut siihen, että kalastusmaksujen maksamisen laiminlyönti on yleistä. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos arvioi Suomi kalastaa 2005 -kyselytutkimuksen tulosten perusteella, että ainoastaan 43 % maksuvelvollisista oli maksanut kalastushoitomaksun.

Kalastuksenvilvontaa hankaloittaa myös se, että kalastusta koskevia sääntöjä ja rajoituksia annetaan monilla eritasoisilla säädöksillä ja määräyksillä. Eräiltä osin käytännön vilvontatyötä tekeville on epäselvää, kenen toimivaltuuksiin näiden eri säännösten ja määräysten vilvominen kuuluu. Säädösten lukumäärän tarkoituksenmukaisuuden harkitseminen ja tilanteen selkeyttäminen saattaisi osaltaan parantaa vilvonnan menettelyjä.

Kalastuksenvilvontaa koskevat säännökset uudistettiin osana kalastuslain kokonaisuudistusta nykyisen kalastuslain (286/1982) voimaan tullessa. Kalastuslain 13 luku sisältää säännökset muun muassa kalastuksenvilvontaa suorittavien viranomaisten ja kalastuksenvilvojen tehtävistä sekä niiden suorittamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, toimivaltuuksista sekä kalastuksenvilvoiksi asettamisesta. Kalastuksenvilvontaa koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta ei lain säätämisen jälkeen ole selvitetty.

Kalastuksenvilvontaa koskevan lainsäädännön puutteisiin ovat kiinnittäneet huomiota myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies sekä valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri. Heidän ratkaisuissaan on pidetty epätyydyttävänä nykyistä tilannetta, jossa kalastuksenvilvojen kelpoisuutta ja pätevyyttä sekä kalastuksenvilvontatoiminnan viranomaisvilvontaa koskevat säännökset puuttuvat voimassa olevasta kalastuslaista. Ratkaisujen mukaan kalastuksenvilvojen asema julkista hallintotehtävää hoitavana henkilönä tulisi olla perustuslain 124 §:n mukaan määriteltä laissa nykyistä paremmin tehtävän hoitajan kelpoisuusvaatimusten osalta.

Voimassa olevan kalastuslain kalastuksenvilvontatoiminnan viranomaisvilvontaa koskevat säännökset ovat osoittautuneet riittämättömiksi ottaen huomioon, että kalastuksenvilvonnessa on kysymys perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Nykyisen kalastuslain kalastuksenvilvontaa koskevat säännökset eivät myöskään sääntele toimenpiteestä luopumisesta tai huomautuksenannosta havaitun rikkomuksen johdosta, mitä eduskunnan

apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä pidettiin valvontaa koskevan sääntelyn puutteena. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sekä valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisujen mukaan havaitut puutteet voimassa olevassa kalastuslaissa osoittavat kalastuksenvalvontaa koskevien kalastuslain säännösten kiireellistä uudistamistarvetta.

Valvontajaostoa koskevan toimeksiannon ensimmäisen vaiheen esityksessä (valvontajaoston väliraportti MMM 2009:11) ehdotetaan muutettavaksi voimassa olevaa kalastuslakia siten, että valan tai vastaavan vakuutuksen antaneen kalastuksenvalvojan toimivaltuudet ja asema määriteltäisiin nykyistä selkeämmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Kalastuksenvalvojalta edellytettäisiin alan koulutusta ja kalastuksenvalvojalle asetettaisiin kelpoisuusvaatimukset sekä hyväksymisedellytys. Kalastuksenvalvojen toiminnan viranomaisvalvontaa suorittaisi maa- ja metsätalousministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Nykyisiin kalastuksenvalvojen toimivaltuuksiin lisättäisiin huomautuksen- ja näyttömääräyksenanto-oikeus sekä mahdollisuus luopua toimenpiteestä.

Esityksen tarkoituksena on lisäksi ajanmukaistaa myös viranomaisten kalastuksenvalvontatoiminnan oikeudellista säätelyä sekä lisätä asiakkaiden oikeusturvaa kalastuksenvalvontatilanteissa ja niihin liittyvissä tilanteissa. Tavoitteiden saavuttamiseksi kalastuslain kalastuksenvalvontaa koskeviin säännöksiin jo sisältyvistä asioista ehdotetaan säädettäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi kokonaan uusia säännöksiä käytännössä ilmenneiden toiminnallisten tarpeiden vuoksi. Säännökset liittyvät muun muassa kalastuksenvalvojen kalastuksenvalvojakorttiin ja kalastuksenvalvojan tunnuksiin sekä talteenottomenettelyn yksityiskohtaisempaan säätelyyn. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2010.

2.6.2 Kalastuksenvalvonnan uudistustavoitteet

Tavoitteena on uudistaa kalastuksenvalvonnan järjestäminen, turvata valvonnan toimintaedellytykset ja tehostaa valvontaa. Kalastusvalvonta on tärkeä osatekijä kalastuslaissa asetettavien tavoitteiden saavuttamisessa

EU-oikeus on tuonut ja tuonee myös jatkossa elementtejä kansalliseen lainsäädäntöön ja viranomaistoimintaan niin kalastuksenvalvonnan, kalakantojen säätelyn kuin myös lajien suojelun osalta. Yhteisön oikeus edellyttää kalastuksenvalvonnan toteutumista kaupallisen kalastuksen osalta Suomessa osana yhteisön yhteistä kalastuspolitiikkaa. Lisäksi mm. voimassa oleva EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi, luontodirektiivi ja toimeenpanovaiheessa oleva meristrategiadirektiivi edellyttävät tiettyjen ympäristönormien ja tilatavoitteiden saavuttamista myös kalakantojen osalta. Lainsäädännön, alemman tasoisten säännösten sekä kalakantojen seurannan lisäksi asianmukainen kalastuksenvalvontajärjestelmä on välttämätön kalakantojen kestäväen käytön varmistamiseksi ja eri lajien suojelutavoitteiden saavuttamiseksi.

Tulevaisuudessa kalastuksenvalvonnan organisoinnin tulee olla selkeää ja kustannustehokasta. Valvonnan tulee lisäksi olla oikeasuhtaista ja toiminnallisesti tehokasta. Kalastuksenvalvontajärjestelmän kehittäminen edellyttää riittävien resurssien turvaamista toimijoiden sekä rahoituksen osalta. Myös valvojen toimivaltuuksien tulee olla asianmukaiset. Julkista hallintotehtävää suorittavien viranomaisten rinnalla toimiville kalastuksenvalvojille tulee turvata valvojen riittävä ja asianmukainen kelpoisuus, koulutus ja pätevyys. Edellä mainittujen valvojen osalta on tärkeää jatkossakin määritellä heidän

toimivaltuuksiansa perustuslainmukaisuus, ajanmukaisuus ja riittävyys sekä koulutuksen ja heidän toimintansa viranomaisvalvonnan riittävyys ja tehokkuus.

Operatiivisen toiminnan osalta kalastuksenvalonnan kehittämisessä on punnittava myös "oikeiden" toimijoiden roolit. Nykyisiä toimijoita ovat kalastusviranomainen, poliisi, tulli, rajavartiolaitos, metsähallituksen erävalvojat, vesialueen omistajat, osakkaat ja kalastusoikeuden haltijat. Valvonnan kehittämisessä tulee arvioitavaksi onko toimijakenttä syytä muuttaa. Operatiivisen toiminnan kehittäminen edellyttää toimijoiden yhteistyön ja mm. sanktioihin liittyvien toimintatapojen ja käytäntöjen yhtenäistämistä esimerkiksi koulutuksen ja tiedonvaihdon avulla.

Rangaistusten osalta kalastuksenvalonnan kehittämistyössä pyritään siihen, että kalastusrikkomuksia ja -rikoksia koskevat rangaistukset otetaan käyttöön nykyistä tehokkaammin. Rangaistussäännösten osalta tarkastellaan myös rangaistusten oikeasuhtaisuutta ja riittävää ennaltaehkäisevää vaikutusta. Nykyisin voidaan pitää puutteena, että vakavistakin kalastusrikkeistä seuraukset saattavat jäädä vähäisiksi ja että vähäisemmät rikkomukset jäävät useimmiten kokonaan ilman rangaistusta.

Operatiivisen valvonnan tulisi olla joustavaa, mikä mahdollistaisi mm. tehoiskut sekä nykyistä paremman valvonnan kohdennettavuuden. Valvonnan tavoitteita ja tulevaa operatiivista toimintaa kehitettäessä tulee harkittavaksi, onko tarvetta kohdistaa eritasoista valvontaa eri alueille. Valvonnan kohdentamisessa tulee olla myös valtakunnallinen lähestymistapa. Tämä tarkoittaa sellaisten kalataloudellisesti tärkeiden ja herkkien alueiden tunnistamista, joille tulisi järjestää asianmukainen kalastuksenvallonta mm. kalakantojen kestävän käytön turvaamiseksi tai suojelutavoitteiden saavuttamiseksi.

2.7 Muuttuneen sääntelykontekstin huomioon ottaminen

2.7.1 Perustuslain merkittävät vaikutukset

Uuden kalastuslain valmistelussa tulee ottaa huomioon nykyinen perustuslaki (731/1999, jäljempänä PL) kokonaisuudessaan sekä muukin muuttunut lainsäädäntö. Perustuslain osalta keskeisimpiä uudistuksessa huomioon otettavia vaatimuksia ovat:

- 2 § oikeusvaltioperiaate
- 3 § valtiollisten tehtävien jako
- 15 § omaisuudensuoja
- 17 § 3 saamelaiden oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin
- 18 § elinkeinovapaus
- 20 § vastuu ympäristöstä
- 21 § oikeusturva
- 80 § asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen
- 124 § hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Perusoikeudet

Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan vesialueen omistukseen kytkeytyvä kalastusoikeus on PL 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa nauttiva varallisuusarvoinen etu haltijalleen. Perinteisesti kalastusoikeuden omaisuudensuojaa on tulkittu varsin tiukasti. Tulkinta on kuitenkin väljentynyt viimeisen parinkymmenen vuoden aikana, kun yhteiskunnan muut intressit ovat saaneet enemmän painoarvoa. Esimerkkinä voidaan

mainita vuonna 1997 voimaantullutta ns. viehelakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 8/1996).

Uuden kalastuslain osalta mahdollisia kalastusoikeuden rajoituksia tullaan arvioimaan muuttuneessa sääntelykontekstissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (lailla säätäminen; täsmällisyys ja tarkkarajaisuus; rajoitusperusteen hyväksyttävyyys; ydinalueen koskemattomuus; suhteellisuus; oikeusturva ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen) pohjalta. Kokonaisuudistus toteutetaan merkittävästi erilaisessa perustuslaillisessa kehyksessä kuin voimassaoleva kalastuslaki säädettiin, minkä vuoksi tulisi kiinnittää riittävästi huomiota myös muihin perusoikeuksiin kuin omaisuudensuojaan.

Erityisesti luonnonarvojen ja ympäristön monimuotoisuuden merkityksen kasvu ja sitä heijastava ympäristövastuusäännös (PL 20 §) sekä elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauden asema (PL 18 §) perusoikeutena ovat perusoikeusudistuksen myötä vahvistuneet osana perusoikeusjärjestelmää. Omaisuudensuoja ei anna suojaa sellaisille omaisuuden käyttötavoille, jotka aiheuttavat esim. peruuttamattomia muutoksia merkittäville luontoarvoille.

PL 18 § turvaa jokaiselle oikeuden lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tämä tulee ottaa huomioon muun muassa ammattikalastuksen määritelmää ja velvoitteita pohdittaessa. Pääsääntönä on siis elinkeinovapaus. Näin ollen esimerkiksi elinkeinotoiminnan säätäminen luvanvaraiseksi on mahdollista ainoastaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä syillä noudattaen perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

PL 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Tämän kollektiivisen vastuun perusteena on se, että luonnon ja ympäristön suojeluun liittyy sellaisia arvoja, joita ei voi palauttaa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Julistuksenomaisesta kirjoitustavastaan huolimatta säännöksen on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä tulkittu olevan osa normatiivisesti velvoittavaa perusoikeusjärjestelmää. Säännös velvoittaa ottamaan ympäristöarvot huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkittävässä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Olennaista on luonnon monimuotoisuuden suojelu ymmärrettyinä luonnon prosessien ja jatkuvuuden turvaamisena, ei pelkästään perinteisin kohde- ja lajisuojeluin keinoin. Säännöksen ilmaisemat arvot ja asenteet tulee ottaa huomioon yhdenvertaisina muiden perusoikeuksien kanssa tasapainottaen aiemmin korostetusti esillä ollutta omaisuudensuojapainotusta.

PL 20 §:n 2 momentti velvoittaa julkista valtaa pyrkimään turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Kalastus koskettaa laajaa joukkoa kansalaisia, joille modernissa yhteiskunnassa tulisi suoda riittävät tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet. Tavoitteena on turvata sekä yksityisten että yleisten intressien välittyminen päätöksentekoon. Taustalla on myös ns. Århusin sopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004).

Kokonaisuudistusta työstettäessä on otettava huomioon myös se, että nykyinen kalastuslainsäädäntö rakentuu kahden rinnakkaislain järjestelmälle. Laki yleisestä kalastusoikeudesta (285/1982) säädettiin kalastuslain rinnalle perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli poikkeuslakina. Siihen sisällytettiin ne säännökset,

joiden katsottiin säätämishetkellä merkitsevän yleisen kalastusoikeuden laajentamista ja sitä kautta omistajan kalastusoikeuden kavennusta (suhteessa aiemmin vallinneeseen oikeustilaan) tavalla, joka ei ollut sopusoinnussa perustuslaissa turvatuun omaisuudensuojan kanssa. Uudessa perustuslaissa omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate tarkoittaa, että lait tulee laatia perustuslain mukaisiksi eikä puhtaasti kotimaista alkuperää olevia lakeja voida enää säätää poikkeuslakien muodossa.

PL 17 §:n 3 momentti sisältää saamelaisten aseman valtiosääntöoikeudellisen perustan, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä suojataan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat heidän perinteiset elinkeinonsa kuten kalastus, metsästys ja poronhoito.

Lainsäädäntövalta ja sen delegoiminen

Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PL 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lainsäädäntövalta, eli yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen, kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat PL 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä seikoista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valtioneuvosto voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista, kun taas ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnallisesti ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Asetustasoisilla säädöksillä voidaan asettaa velvoitteita ainoastaan, jos laissa on tarpeeksi tarkkarajainen asetuksenantoa koskeva valtuutus.

PL 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu *viranomainen* voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Edellä viitatu tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta.

Perustuslaki ei anna minkäänlaista mahdollisuutta sitovien oikeusnormien antamiseen muille tahoille. Näin ollen esimerkiksi kalastusalueiden nykyisen lain mukaiset valtuudet kalastuksensääntelynormien antamiseen näyttäisivät olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Myös kalastuslain asetuksenantovaltuuksia koskevat säännökset näyttäisivät olevan puutteellisia ainakin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen.

Valtion talousarviota koskevat budjettiperiaatteet

PL 7 luvussa säädetään valtioneuvoston talousarvio-oikeudesta. Osa finanssivaltionvaltuutuksen perusperiaatteisiin kuuluvista ns. budjettiperiaatteista ilmenee suoraan perustuslain säännöksistä ja osa on niistä johdettavissa. Yleiskatteisuusperiaatteen mukaan talousarvion tuloja ei voi yleensä käyttää tiettyjen menojen maksamiseen. Yleiskatteisuusperiaatteen on katsottu ilmenevän erityisesti perustuslain 84 §:n 1 momentin jälkimmäisestä virkkeestä, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että talousarvioon voidaan ottaa joistakin toisiinsa välittömästi liittyvistä tuloista ja menoista

niiden erotusta vastaavat tuloarviot tai määrärahat. Budjettiperiaatteiden merkitys suhteessa kalatalouden rahoituksen järjestämiseen tulee selvittää ja analysoida uudistuksen jatkovalmistelussa.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

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

Julkisten hallintotehtävien kirjo on heterogeeninen kokonaisuus, jonka ytimessä on hallinnollisen toimeenpanovallan käyttö eli yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevien päätösten tekeminen. PL 124 §:n mukaan julkista hallintoa voidaan harjoittaa viranomaiskoneiston ulkopuolellakin, vaikka ensisijaisesti se tulisi hoitaa viranomaisiksi organisoiduissa toimielimissä.

Tehtäviä voidaan antaa yksityisille vain siltä osin kuin on olemassa perusteltu tarve. Säännös asettaa yksityistämislle oikeudelliset reunaehdot. Tehtävien hoidon oikeudelliset laatuvaatimukset eivät saa riippua siitä hoitavan tahon organisatorisesta asemasta, joten perusoikeussuojaa, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita ei saa vaarantaa silloinkaan, kun julkinen hallintotehtävä on annettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Käytännössä edellytetään, että tehtävää hoidetaan virkavastuulla pätevien ja koulutuksen omaavien tahojen toimesta ja että toimijoiden ohjaus ja valvonta on lainsäädännöllä järjestetty. Tehtävää hoitavan tahon toimintaedellytysten tulee olla sellaiset, että se selviytyy vaikeuksista tehtävien hoidosta laadun kärsimättä.

2.7.2 Kalastuslakia sivuava muu kansallinen lainsäädäntö

Kalastuslain suhdetta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön on selvitetty Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoituksessa. Kalastuslain toimijoiden päätöksentekoa koskeva oikeudellinen kehys muodostuu erityisesti yhteisalueista, hallintolaista ja kiinteistönmuodostamislaista. Käytännön toiminnassa keskeisiä kalatalouteenkin vaikuttavia säädöksiä ovat vesilaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki, laki vesienhoidon järjestämisestä ja rikoslaki

2.7.3 Ylikansallinen oikeus

Kaupallinen kalastus merellä on Euroopan yhteisön yksinomaisessa määräysvallassa. *Euroopan yhteisön yhteinen kalastuspolitiikka* on Euroopan unionin kalastuksen ja vesiviljelyn hallintoväline, jonka sääntöjen tavoitteena on varmistaa kalakantojen kestävä ja vastuullinen hyödyntäminen. Yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on ottaa asteittain käyttöön ekosysteemiperusteinen lähestymistapa. Kalastusta säädellään yli 600:lla neuvoston ja komission asetuksella. Asetukset ovat suoraan velvoittavia yhteisön jäsenvaltioissa.

Yhteisen kalastuspolitiikan päälinjoista säädetään neuvoston asetuksella (EY) N:o 2371/2002. Asetuksessa on säännökset jäsenvaltioiden kalastusalusten pääsystä toisten jäsenvaltioiden vesille 12 merimailiin perusviivoista laskettuna ja säännön poikkeukset.

Esimerkiksi suomalaiset ja ruotsalaiset kalastusalukset pääsevät neljän merimailin päähän Ruotsin tai Suomen perusviivoista. Asetuksessa 2371/2002 on myös vahvistettu periaatteet, joiden mukaan jäsenmaille jaetaan neuvoston asetuksilla vuosittain kalastuskiintiöt eli määritellään suurimpien mahdollisten saaliiden määrät. Jäsenvaltiolle on säädetty mahdollisuus vaihtaa kiintiöitä tai niiden osia keskenään. Kiintiöjaon perusteena on nk. suhteellisen vakauden periaate, joka takaa jäsenvaltioille tietyn osuuden kokonaiskiintiöistä.

Kansallisesti voidaan antaa yhteisön säädöksiä ankarampia määräyksiä, mutta ne on ilmoitettava tai hyväksyttävä EY:n komissiolla, eivätkä ne saa olla ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Jäsenvaltio voi toteuttaa kansallisia toimenpiteitä 12 meripeninkulman sisällä sen perusviivoista, jos yhteisö ei ole toteuttanut kyseistä aluetta koskevia säilyttämis- ja kalastuksenhoitotoimenpiteitä. Kansallisten toimenpiteiden on oltava yhteensopivia yhteiselle kalastuspolitiikalle asetettujen tavoitteiden kanssa ja vähintään yhtä tiukkoja kuin voimassa oleva yhteisön lainsäädäntö.

Neuvoston asetus 2371/2002 on tarkoitus kumota uudella asetuksella vuoden 2013 alusta lukien. Yhteisen kalastuspolitiikan uudistus on aloitettu komission vihreällä kirjalla (KOM (2009) 163 lopullinen). Yhteiseen kalastuspolitiikkaan kuuluu myös oleellisena osana asetukset valvontajärjestelmästä ja markkinajärjestelmästä (neuvoston asetus 104/2000) sekä Euroopan kalatalousrahastosta (1198/2006).

Yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen lisäksi uudistustyössä on otettava huomioon muu yhteisöoikeus ja lukuisat kansainväliset sopimukset sekä niistä johdetut ympäristöoikeudelliset periaatteet, kuten varovaisuusperiaate, läpäisyperiaate jne. Keskeisinä kansainvälisinä sopimuksina voidaan mainita Rio de Janeiron biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994), Bernin yleissopimus (29/1986) sekä ASCOBANS sopimus eli Sopimus Itämeren, Koillis-Atlantin, Irlanninmeren ja Pohjanmeren pikkuvalaiden suojelusta (SopS 103/1999 muutettu SopS 14/2008) sekä HELCOM eli vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (SopS 2/2000). Ylikansallista oikeutta on käsitelty seikkaperäisesti Kalastuslainsäädännön uudistamisen peruskartoituksessa.

Ympäristöllisten näkökohtien painoarvoa kalastuksen sääntelyssä lisää neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (jäljempänä *luontodirektiivi*). Luontodirektiivissä olevat tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskevat säännökset koskevat myös kalastusta, ja niiden tehokas toteuttaminen kalastukseen liittyen edellyttää vaatimusten huomiointia luonnonsuojelulain ohella myös kalastuslain järjestelmässä. Lisäksi direktiivi edellyttää järjestelmää, jolla voidaan tarvittaessa varmistaa, ettei liitteeseen V kuuluvien lajien hyödyntäminen ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa.

Vesipolitiikan puitedirektiivin (200/60/EY) tavoitteena on edistää vesien laatua ja turvata vesivarojen kestävä käyttö. Pyrkimyksenä on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei pinta- ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Puitedirektiivissä ei säädetä kalastuksesta, mutta direktiivin edellyttämät toimenpiteet hyödyttävät myös kalakantojen suojelua. Vesien tilan luokittelussa yhtenä indikaattorina käytetäänkin kalaston ekologista tilaa. Merialueilla samaa työtä jatkaa meristrategiadirektiivi (56/2008EY).

YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 50/1996) edellyttää rantavaltioiden varmistavan tieteelliseen näyttöön perustuvilla säilyttämisen- ja hoitotoimilla, että elollisten luonnonvarojen säilyminen valtion talousvyöhykkeellä ei vaarannu liiallisen hyödyntämisen vuoksi. Sopimus velvoittaa myös pitämään tai palauttamaan hyödynnettävät kannat kestävän enimmäistuoton tasolla. Niin kutsutun kutuvaltioperiaatteen mukaan valtioilla, joiden joissa anadromiset kannat lisääntyvät, on kannoista päävastuu ja suurin intressi, minkä vuoksi niiden tulee huolehtia kantojen säilymisestä asianmukaisilla sääntelytoimilla. YK:n sopimus merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta (SopS 81/2003) eli niin kutsuttu YK:n kalakantasopimus asettaa periaatteita hajallaan olevien ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämiselle ja hoidolle ja vahvistaa, että näiden toimien tulee perustua varovaiseen lähestymistapaan ja parhaaseen tieteelliseen tietoon.

Vaelluskaloihin liittyviä kansainvälisiä sopimuksia ovat naapurimaiden kanssa tehdyt rajajokisopimukset. Itämeren lohen kalastusta Tornionjoessa ja sen edustalla koskee Suomen ja Ruotsin välillä 11.11.2009 allekirjoitettu rajajokisopimus, jonka voimaansaattamista koskeva hallituksen esitys (HE 264/2009) on parhaillaan eduskunnassa käsiteltävänä. Atlantin lohen osalta relevantti on Suomen ja Norjan välinen sopimus Tenojoen kalastuspiirin yhteisestä kalastussäännöstä (SopS 94/1989).

3 Uudistusvaihtoehtoja

3.1 Kalastuslain tavoite

Voimassaolevassa kalastuslaissa ei ole varsinaista tavoitesäännöstä, mutta lain 1 §:ää voidaan pitää kalastuksen harjoittamista ohjaavana yleissääntönä. Tämä säännös ja kalastuslaki kokonaisuudessaankin heijastavat näkemystä kaloista luonnonvarahyödykkeinä, joiden tulisi tuottaa eli lisääntyä ja uusiutua mahdollisimman paljon, jotta niitä voitaisiin tehokkaasti ja järkipäisesti hyödyntää ihmisravintona. Säännös ilmentää niin sanottua *mahdollisimman suuren pysyvän tuoton -periaatetta* (maximum sustainable yield, MSY). Päämääränä on siis saaliiden turvaaminen ja parantaminen.

Uuden kalastuslain tarkoituksesta ja tavoitteesta on keskusteltu sekä jaostoissa että työryhmässä. Myös keväällä 2008 ministeriön kyselyyn saaduissa vastauksissa esitettiin näkemyksiä uuden kalastuslain tavoitteista. Kalastuslain keskeisenä tehtävänä tulisi olla kalavarojen käytön ja hoidon järjestäminen niin, että kalavarojen hyödyntämisestä saataisiin yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja samalla turvattaisiin luonnonvarojen ekologinen kestävyys sekä luonnon monimuotoisuus.

Kalastuslailla on eräänlainen kaksinaisrooli. Kalastuslaissa säädetään sekä luonnonvarojen että omaisuuden käytöstä. Luonnonvarojen käytöllä on aina vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen. Tästä huolimatta kalastuslain varsinainen tehtävä ei ole niinkään luonnonsuojelullinen, vaikka suojelunäkökulma tuleekin ottaa selkeästi nykyistä enemmän huomioon muussakin lainsäädännössä, kuten kalastuslaissa. Tämä johtuu niin sanotusta läpäisyperiaatteesta, sillä pelkästään luonnonsuojelulainsäädännön nojalla ei voida turvata luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

Kokonaisuudistuksen valmisteluelimissä kannatusta on saanut pyrkimys *ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävään kalastukseen*. Nämä tavoitteet voivat toisinaan olla keskenään ristiriidassa, jolloin kalakantojen ja niiden perimän turvaamisen tulisi olla ensisijainen tavoite. Muussa tapauksessa muiltakin tavoitteilta menee pohja pois. Kestävä käyttö on vanha ympäristöoikeudellinen periaate, jota soveltaen ei pitäisi kalastaa enempää kuin kalakanta pystyy tuottamaan. Nykyisen lain painopistettä olisi ehkä tarpeen tarkistaa siten, että tavoitteena ei olisi ainoastaan jäljellä olevien kalakantojen säilyttäminen ja lisääminen. Tavoitteena tulisi lisäksi olla häviämässä olevien kantojen palauttaminen ekologisesti kestävälle tasolle, sekä muun vesiluonnon suojelutarpeiden huomioon ottaminen.

Lain lähtökohtana tulisi olla pyrkimys kalakantojen *luontaisen lisääntymisen* mahdollistamiseen kaikkien lajien osalta. Kalataloudessa *ekologinen kestävyys* tarkoittaa kalakantojen hyödyntämistä vaarantamatta niiden ja koko ekosysteemin hyvinvointia ja uusiutumiskykyä. Kalastuslain säännöksillä pitäisi pyrkiä varmistamaan, että kalavarat säilytetään geneettisesti monimuotoisina ja tuottavina suunnitelmallisella, parhaaseen käytettävissä olevaan tutkimustietoon perustuvalla ja tarkoituksenmukaisella hoitotoiminnalla. Hoitotoiminnalla tarkoitetaan ennen kaikkea kokonaisvaltaista kalastuksen säätelyä, optimoitua kalastusta ja kalojen elinympäristöstä huolehtimista niin, että kalakantojen elinympäristöjen tila ei kalakantojen missään elämänkierron vaiheissa heikkene ja että tilaa pyritään parantamaan mm. elinympäristökunnostuksin sekä mahdollistamalla kalojen kulku syönnös- ja lisääntymisalueiden välillä. Kalastuksen säätelyn ja muiden kalakantojen hoitotoimenpiteiden lisäksi kalakantojen tilaan vaikuttavat paljon myös muut ympäristötekijät kuten ravinnekuormitus, vesirakentaminen ja -säännöstely, joihin ei kalastuslain säännöksillä voida vaikuttaa. Lisäksi tulee varmistaa, että kalastukseen liittyvillä toimilla ei heikennetä muidenkaan eliölajien ja luontotyyppien tilaa.

Kalaistutukset ovat olleet voimassa olevan lain hengen mukaisesti yksi yleisimmistä kalakantojen hoitomuodoista. Kalojen elinympäristön heikentyneisiin olosuhteisiin ei kalaistutuksilla voida kuitenkaan vaikuttaa. Mikäli kalakannan lisääntymiseen ja elinympäristöihin liittyvät elinkierron vaatimukset vain pystytään turvaamaan, kaloilla ja kalakannoilla on kyky lisääntyä ja toipua nopeastikin suuren lisääntymispotentiaalinsa ansiosta. Kestävän kalastuksen periaatteiden mukaisesti kalaistutuksia tulisi tehdä ainoastaan parhaimpaan tietoon perustuvien suunnitelmien mukaisesti. Kalaistutuksien pääasiallinen tavoite tulisi olla esim. vesistöissä aiemmin esiintyneiden luontaisten kalalajien ja -kantojen palauttaminen tai heikentyneiden luontaisten kantojen vahvistaminen. Kalastuspaineen kompensoimiseksi tehtävien kalaistutusten tulisi olla hyvin harkittuja istutustoiminnan ja kalastuksen säätelyn kehittämisen välillä.

Taloudellisesti kestävällä kalastuksella tarkoitetaan kalatalousjärjestelmän pitemmän aikavälin hyvinvointia ja kilpailukykyä sekä paikallistasolla että maailmantaloudessa. Tavoitteena on järjestelmän sisällä riittävä taloudellinen tuotto ja voittojen oikeudenmukainen jakautuminen toimijoiden kesken. Taloudellisesti kestävä kalatalous on kiinteästi yhteydessä sosiaaliseen kestävyYTEEN, sillä ihmisten hyvinvointi edellyttää myös taloudellista hyvinvointia. Taloudellisesti kestävä kalastus tarkoittaa kalaluonnonvaran hyödyntämistä niin, että siitä saadaan paras mahdollinen yhteiskuntataloudellinen hyöty. Tavoitteena on riittävän taloudellisen tuoton ja sen oikeudenmukaisen jakautumisen ohella kalastuksesta saatavien, epäsuorien taloudellisten hyötyjen, kuten kalastuksen myönteisten kansanterveydellisten vaikutusten pitäminen pysyvällä, korkealla tasolla.

Sosiaalinen kestävyys tarkoittaa, että suomalaisen kulttuuriperintöön olennaisesti kuuluvat kalastus ja luonnossa liikkuminen ovat jatkossakin mahdollisia. Sosiaalisesti kestävä kalastus tarjoaa ihmisille mm. ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä, yksilöiden tasa-arvoa ja terveyttä sekä ympäristön tarjoamia mahdollisuuksia tyydyttää elämisen tarpeet. Sosiaalisesti kestävässä kalatalousjärjestelmässä kalastusoikeuden haltijoiden, kalatalouselinkeinojen sekä vapaa-ajankalastajien oikeudet ja velvollisuudet ovat oikeudenmukaisessa tasapainossa ja kalastus eri muodoissaan on yhteiskunnallisesti hyväksyttävää toimintaa. Sosiaaliseen kestävyysliityy läheisesti myös *kulttuurinen kestävyys*. Kulttuurisesti kestävä kalatalous mahdollistaa paitsi erilaisten kulttuurien säilymistä (esim. pyyntikulttuurit, paikallinen itsemääräämisoikeus, kalastus perinteisenä elinkeinona) myös kehittymisen ihmisten keskinäisessä vuorovaikutuksessa – ihmisten erilaisuus ja jokaisen oikeudet huomioiden. Kulttuurista kestävyyttä tulee tarkastella myös siitä näkökulmasta, että saamelaisten oikeus oman kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen voi toteutua.

Kalataloudelliset konfliktit johtuvat yleensä ristiriidassa olevista arvoista, tiedoista tai intresseistä. Toimijoiden intressit voivat olla taloudellisia, kulttuurisia, sosiaalisia tai poliittisia. Eri intressitahojen osallistuminen yhdessä päätöksentekoon on tärkeää ristiriitojen välttämiseksi ja kestävä kalatalousjärjestelmän luomiseksi ja ylläpitämiseksi.

3.2 Kalastuslakiin perustuvien tehtävien toimeenpano

Valmistelussa on analysoitu nykyisen kalastuslain mukaisia tehtäviä ja pyritty alustavasti sijoittamaan niitä eri kategorioihin sen mukaan, mitkä tehtävät kuuluvat yksityisoikeudellisten tahojen (vesialueiden omistajien) omistusoikeuden piiriin ja mitkä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, julkista valtaa sisältäviä hallintotehtäviä, merkittävää julkista valtaa sisältäviä hallintotehtäviä ja mikä on taas norminantovaltaa (liite 1). Kategorisoinnin pohjalta valmistelussa on pohdittu sitä, miten tehtävät olisi järkevää jatkossa vastuuttaa, jotta kalastuslain tavoite sekä uudistushankkeelle asetetut muut tavoitteet (kustannustehokkuus, hallinnon yksinkertaisuus, oikeusturva) voisivat toteutua.

Lähtökohtana kalavarojen hoitotyön ja sen osana olevan kalastuksen säätelyn järjestämisessä tulisi olla riittävän suuret suunnittelualueet. Hoitoalueiden tulisi olla tarpeeksi laajoja yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen hoidon toteuttamiseksi sekä hoidolla tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamiseksi. Esimerkkinä on tuotu esiin vesienhoitosuunnittelussa jo käytössä olevat, maantieteellisiin valuma-alueisiin perustuvat hoitoalueet. Kalavarojen hoidon suunnittelun kytkeminen samoihin alueisiin voisi selkeyttää vesienhoidon ja kalastuksen säätelyn välistä suhdetta. Vesi ja kalat kuuluvat yhteen.

Kalastuslain tavoitteen saavuttamiseksi erityisen tärkeää olisi parhaan käytettävissä olevan tutkimustiedon mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen. Tutkimustietoa on olemassa paljon, vaikka jokaisesta Suomen vesialueesta ei olekaan kalakantatietoja, eikä kaikki vesialueet kattavalle tiedolle ole jatkossakaan tarvetta. Olennaista olisi tunnistaa kalataloudellisesti merkittävät kohteet ja hankkia niitä koskevat tiedot, joiden perusteella voitaisiin suunnitella ja toteuttaa kalavarojen hoitoa järkevillä ja tehokkailla säätelytoimenpiteillä.

Kalavarojen hoidon suunnittelujärjestelmän tulisi olla myös joustava ja dynaaminen, jotta voitaisiin tarvittaessa nopeasti toteuttaa esimerkiksi tiukempia rajoitustoimenpiteitä tai

toisaalta väljentää ylimitoitetuksi käyneitä rajoituksia. Kalavarojen hoidon suunnitelma pitäisi ankkuroida myös alueellisesti niin, että paikallistason toimijat saataisiin mukaan suunnitelmien laatimiseen ja käytännön toteuttamiseen. Lisäksi suunnittelujärjestelmän tulisi olla sellainen, että tarvittaessa kalatalousviranomaisella olisi selkeä toimivalta puuttua asioihin, jos kalastuslain tavoitteena oleva ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys näyttäisi vaarantuvan.

3.3 Ammattikalastuksen määritelmä

Terminologia ja tarkoitus

Uutta määritelmää valmisteltaessa tulisi harkita, onko syytä luopua termistä ammattikalastus ja siirtyä käyttämään samaa terminologiaa (kaupallinen kalastus) kuin Euroopan yhteisö, josta kuitenkin pääosa toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä suoraan tulee neuvoston ja komission asetusten muodossa. Myös hallituksen esityksessä laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä (17/2009) käytetään termiä kaupallinen kalastus.

Kaupallisen kalastajan tai ammattikalastajan määritelmällä pyritään erottelemaan ne, jotka kalastavat ansaintatarkoituksessa niistä, jotka kalastavat virkistystarkoituksessa. Kalastuslain viitekehikossa erotteleminen on tärkeää, jos ansaintatarkoituksessa kalastavalle ryhmälle säädetään kalastustoiminnassa joitakin oikeuksia ja velvollisuuksia, joita ei muille samoilla vesillä kalastaville säädetä. Määritelmän tulisi kattaa kaikki toimijat, jotka kalastavat ansainta- tai myyntitarkoituksessa. Kalastuslaissa ei ole tarkoitus säätää investointitukiin tai polttoaineverohelpotuksiin oikeutetuista ryhmistä. Se, kenelle tämäntyyppisiä tukia on tarkoituksenmukaista ohjata, jäisi kyseisessä erityislaissa säädettäväksi.

Miksi ammattikalastajien tai kaupallisten kalastajien ryhmälle tulisi antaa kalastuslaissa erioikeuksia ja -velvollisuuksia? Mitä oikeudet ja velvollisuudet olisivat?

Ammattikalastuksen tai kaupallisen kalastuksen asettaminen parempaan asemaan muuhun kalastukseen verrattuna perustuu siihen, että halutaan turvata kotimaisen kalan saanti vähittäiskauppaan ja kulutukseen, harvaan asuttujen alueiden työllisyys sekä kalakantojen kestävä hyödyntäminen ja siitä seuraava kalastuksen jatkuvuus. Jotta säädettävien oikeuksien käyttöä pystyttäisiin paremmin valvomaan, ryhmälle tulisi myös asettaa valvontaa helpottavia velvollisuuksia (esim. rekisteröintivelvollisuus, saaliin ilmoitusvelvollisuus).

Kaupallisille kalastajille voitaisiin säätää virkistyskalastajia laajemmat käyttöoikeudet tehokkaihin pyydyksiin (ammattimaiset pyydykset) ja helpotettu pääsy yksityisille vesille kalastamaan. Tulisiko tehokkaiden pyydysten käyttöoikeuden rajoitus kaupallisille kalastajille ulottaa yleisten vesien lisäksi myös yksityisiin vesiin meressä ja sisävesillä? Asiaa pohdittaessa tulee myös ottaa huomioon yksityisvesien omistajien perustuslaissa turvatut oikeudet.

Muita kalastajia parempi oikeus käyttää tehokkaita pyydyksiä saattaa lisätä halukkuutta ilmoittautua kaupalliseksi kalastajaksi, vaikka ilmoittajalla ei olisikaan tarkoitusta harjoittaa kalastusta elinkeinotoimintana. Tehokkaiden pyydysten laajamittainen käyttö puolestaan lisää kalastuspainetta. Tehokkaiden pyydysten käyttöoikeuteen voitaisiin kytkeä saaliin

ilmoitusvelvollisuus. Suurimmalla osalla merellä kalastavista kaupallisista kalastajista on jo nyt tiukka saaliiden ilmoitusvelvollisuus EU-säännösten perusteella, joten uusi ilmoitusvelvollisuus ei lisäisi heidän hallinnollista taakkaansa. Sisävesillä ilmoitusvelvollisuus sitä vastoin olisi lisävelvoite. Velvoitteen raskautta voitaisiin kuitenkin pienentää säätämällä ilmoitusten jättöväli tarkoituksenmukaiseksi. Vaelluskalakantojen kalastuksensääteilyyn liittyen tulee vielä erikseen harkita tarve rajoittaa tehokkaiden ammattimaisten pyydysten käyttöä.

Elintarvikelaki velvoittaa kaikki kalastustuotteita myytäväksi kalastavat tekemään kunnan elintarvikevalvojalle alkutuottajailmoituksen. Olisi loogista sitoa kaupallisen kalastajan määritelmä alkutuottajailmoitukseen, jolloin saataisiin hygienia- ja terveystaantumusten noudattamisen valvonta turvattua nykyistä paremmin. Myös esimerkiksi ennakonperintärekisteriin tai alv-rekisteriin kuulumista voitaisiin harkita edellytyksiksi. Näillä vaatimuksilla on yhteiskunnallisesti hyväksyty peruste, joten kyseessä ei todennäköisesti olisi elinkeinovapauden perusteeton rajoittaminen.

Oikeushenkilöiden asema

Nykyään kalastustoimintaa harjoitetaan yleisesti yhtiömuotoisesti. Määritelmässä tämä tulisikin ottaa huomioon joko niin, että määritelmä kattaa suoraan myös oikeushenkilöt tai niin, että oikeushenkilön tulisi olla määritelmän piiriin kuuluvan luonnollisen henkilön määräämisvallassa. Jälkimmäinen konstruktio edellyttäisi suhteellisen monimutkaista lainsäädäntöä. Asiaa tulee myös tarkastella perustuslain turvaaman elinkeinonharjoittamisvapauden kannalta.

Yksi mahdollisuus olisi kytkeä kaupallisen kalastajan määritelmä suoraan kalastusalueen omistajuuteen tai haltijuuteen ja järjestää ilman kalastusalueesta harjoitettavien kalastusmuotojen (kuten jään alta kalastaminen) osalta asia pääsäännön poikkeuksena.

Euroopan yhteisön lainsäädäntö edellyttää, että yhteisön kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti EU:n jäsenvaltioissa. Kaupallisen kalastajan määritelmän tulisi tämän takia kattaa myös muiden EU-maiden kansalaiset. Merkitseekö yhdenvertaisen kohtelun periaate myös muiden EU-maiden oikeushenkilöiden asettamista samaan asemaan kuin kotimaiset oikeushenkilöt?

Koska luonnonvarojen pysyminen kansallisessa hallinnassa haluttaneen turvata niin pitkälle kuin mahdollista, voitaisiin harkita vaatimusta, jonka mukaan toiminnan harjoittajan tulee asua Suomessa. Yhtiöiden osalta vaatimuksen noudattaminen on vaikeampaa kuin luonnollisten henkilöiden osalta. Onko mahdollista edellyttää, että yhtiö on perustettu Suomessa ja että sitä johdetaan Suomesta? Toisaalta olisiko tällainen vaatimus riittävä halutun tavoitteen saavuttamiseksi?

3.4 Kalatalouselinkeinojen kalavaraille pääsy

Kalastusoikeuksien ja vesialueiden saaminen ammattikalastus- ja kalastusmatkailukäyttöön on määritetty näiden elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen yhdeksi keskeisimmäksi haasteeksi. Elinkeinojaosto on käsitellyt alustavasti neljän eri mallin toteuttamiskelpoisuutta sekä arvioinut niiden vaikuttavuutta. Tarkastellut mallit ovat:

1. Kalastusalueen myöntämä lupa

2. Nykyisen järjestelmän vahvistaminen
3. Läänikohtaisen luvan soveltaminen kalastusopastoinnassa
4. Viranomaismalli

Jaosto määritteli yleiseksi tavoitteeksi, että kalakantoja tulisi voida hyödyntää kestävästi sekä kalakaupan ja jalostuksen tarpeisiin (kaupallinen kalastus) että kalastukseen virkistysmuotona tukeutuvan yritystoiminnan (kalastusmatkailu) tarpeisiin niin yleisillä kuin yksityisilläkin vesillä.

1. Kalastusalueen myöntämä lupa

Esitetyistä malleista vaihtoehto 1 on ns. 0-vaihtoehto eli sen toteuttaminen on mahdollista nykyisen lain puitteissa. Mallin soveltamisesta on kokemuksia jo sisävesialueilta. Mallissa osakaskunnat siirtäisivät vapaaehtoisesti hallinnassaan oleville vesille kalastamaan pääsyä koskevan päätöksenteon kalastusalueelle. Kalastusalue voisi tämän jälkeen tehdä laajempia ja yhtenäisiä vesialueita koskevan luparatkaisun.

Mallin toteuttamiskelpoisuus katsottiin varsin hyväksi, sillä se perustuu nykyiseen kalastuslain rakenteeseen. Vesialueen omistajien näkökulmasta malli olisi asiakaslähtöinen, sillä se olisi vapaaehtoisuuteen perustuva. Alustavien kokemusten mukaan malli toimii niillä alueilla hyvin, joilla kalastusoikeuksien saamisessa ei ole ollut ongelmia. Sen sijaan ongelmallisilla alueilla malli ei ole edistänyt kalastusoikeuksien saantia. Elinkeinonharjoittajien näkökulmasta kalastusoikeuksien saanti säilyisi monin paikoin nykyisellään ja mallin ei arvioida parantavan sanottavasti nykyistä tilannetta.

2. Nykyisen järjestelmän vahvistaminen

Mallin mukaan luvan vesialueille pääsyyn kalastamaan myöntäisi jatkossakin vesialueen omistaja (osakaskunta, kalastusalue tai vastaava organisaatio). Lailla vesialueen omistaja kuitenkin velvoitettaisiin myöntämään kalastuslupia, mikäli vesialue soveltuisi elinkeinotoimintaan ja pyynnin kohteiksi tarkoitetut kalakannat olisivat kestävässä kunnossa.

Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi kehittämällä käyttö- ja hoitosuunnitelmaa (KHS) siten, että siinä määriteltäisiin elinkeinotoimintaan soveltuvat alueet ja kalastuslupien myöntämisen periaatteet. Lisäksi KHS:n asemaa voitaisiin vahvistaa lainsäädännöllä niin, että siitä tulisi velvoittavana noudatettava asiakirja. Velvoittavuus voitaisiin sitoa kalatalousviranomaisen hyväksyntään. Vahvistuspäätös olisi valituskelpoinen.

Mallin vahvuutena pidettiin sitä, että omistajilla olisi edelleen valta päättää kalastusluvista alueellaan, vaikka harkintavaltaa sidottaisiin alueen kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmaan. Vaikka aluesuunnittelun kehittämistä ja sen roolin vahvistamista pidettiin yleisesti hyvänä lähestymistapana, tuotiin jaostossa vahvasti esiin suunnittelutyön haasteellisuus. Miten laaja alueellinen suunnitelma voi tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa huomioon alueen vesistöjen ja niiden kalakantojen erilaisuudet?

Toimiessaan malli selkeyttäisi erityisesti laajojen vesialueiden käytönperiaatteita, joten sillä olisi vaikutusta myös elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiin. Malli mahdollistaisi laajempien ja yhtenäisten vesialueiden käyttöön saamista ja helpottaisi ammattikalastuksen joustavampaa siirtymistä alueilta toisille.

3. Läänikohtaisen viehekalastusluvan soveltaminen kalastusopastoinnassa

Kalastusoppaan seurassa harjoittama viehekalastus on Korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan kalastuskilpailua vastaava järjestetty tilaisuus, johon läänikohtainen viehekalastuslupa ei riitä, vaan kalastusoppaan tulee hankkia myös kalastusoikeuden haltijan myöntämä lupa. Esitetty malli perustuu ajatukseen, jossa läänikohtaisen viehekalastusluvan soveltamisalaa muutettaisiin lainmuutoksen yhteydessä siten, että se mahdollistaisi pienimuotoisen opastetun kalastusmatkan tekemisen ilman kalastusoikeuden haltijan lupaa.

Mallin vahvuudeksi katsottiin, että se toteuttaisi ns. yhden luukun periaatteen kalastusoppaiden osalta ja mahdollistaisi kalastusopastoinnin harjoittamisen laajoilla vesialueilla. Se todennäköisesti parantaisi kalastusoppaiden tarjoamien ohjattujen kalastusmatkojen saalisvarmuutta ja jakaisi kalastuspainetta suuremmalle alueelle. Mallin heikkoutena pidettiin sitä, että vesialueiden omistajilla ei olisi mahdollisuuksia vaikuttaa alueella harjoitettavaan kalastusopastointaan ja tämän vuoksi mallin soveltaminen voi olla ristiriidassa perustuslain suoman omaisuudensuojan suhteen.

4. Viranomaismalli

Mallin mukaan luvan yksityisille vesille kalastamaan pääsyyn myöntäisi alueellinen kalatalousviranomainen. Lupa-alueena olisi kunkin TE-keskuksen, tulevaisuudessa ELY:n, alue, mutta alue jaettaisiin tarvittaessa kalastusaluekohtaisiin tai muihin tarkoituksenmukaisiin lupa-alueisiin, joille lupia voisi hakea myös erikseen. Lupien myöntäminen perustuisi mallissa 2 esitettyyn käyttö- ja hoitosuunnitelmamalliin, joka määrittäisi ammattikalastukseen ja kalastusmatkailuun soveltuvat alueet. Ammattikalastukseen/kalastusopastointaan tarvittavat luvat myöntäisi ELY valituksenalaisella päätöksellä. Lupa sisältäisi määräykset erilaisista pyydyksistä ja niiden käytöstä.

Esitetty malli yhdenmukaistaisi elinkeinonharjoittajien kalastusoikeuksien saannin ja toteuttaisi ns. yhden luukun periaatetta. Se mahdollistaisi laajojen vesialueiden yhdenmukaisen lupahallinnan. Mallissa elinkeinonharjoittamiseen liittyvien kalastusoikeuksien päätösvalta yksityisvesialueella siirrettäisiin vesialueen omistajilta viranomaisille. Tämän vuoksi mallin kehittämiseen liittyy perustuslaillinen ongelma. Malli lisäisi viranomaisten tehtäviä.

Yhteenveto:

Mitään edellä esitetyistä malleista ei ole valittu ensisijaisesti jatkokehittelyyn. Mallien jatkokehittelyn kannalta keskeisessä roolissa ovat kalastusoikeuksiin ja omaisuuden suojaan liittyvät linjaukset sekä mahdollisesti uudistettava organisaatorakenne.

3.5 Rahoituksen järjestäminen

Rahoitusjaosto on kartoittanut erilaisia kalatalouden rahoittamisen vaihtoehtoja sekä vertaillut niitä suhteessa järjestelmän luonnosteltuun perustehtävään, kustannustehokkuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen. Pyrkimyksenä on aikaansaada laadukas, selkeä, asiakaslähtöinen ja perusteltu ratkaisuehdotus kalatalouden

perusrahoituksen järjestämiseksi. Jaosto on aloittanut työnsä rahoituksen perustehtävän määrittelystä. Rahoituksen mahdollisiksi tehtäviksi on alustavasti luonnosteltu seuraavia asiakokonaisuuksia.

1. Kalavesien käytön ja hoidon suunnittelu
2. Kalastuksen ja kalavesien hoidon järjestäminen, säätely ja valvonta
3. Käytön ja hoidon seuranta ja ohjaus
4. Kalakantojen monimuotoisuuden ylläpitäminen ja yleishyödyllinen hoito
5. Kalastusmahdollisuuksien parantaminen
6. Vapaa-ajankalastuksen edistäminen
7. Neuvonta ja tiedottaminen
8. Innovatiiviset kehittämishankkeet
9. Omistajakorvaukset
10. Maksun kannon järjestäminen ja rekisterit
11. Kotimaisen luonnonkalan käytön edistäminen

Koska rahoitusjärjestelmään vaikuttavat kalastusoikeuskysymykset, kalastuslain tehtävien organisointi ja laista tulevat tehtävät, on rahoituksen perustehtävää ollut vaikea määrittää työn tässä vaiheessa tyhjentävästi.

Uudistusvaihtoehtoina on vuoden 2009 työskentelyn aikana käsitelty seuraavia vaihtoehtoisia rahoitusmalleja:

1. nykyinen malli
2. budjettimalli
3. ”riistanhoitomaksu”-malli
4. ”metsänhoitomaksu/kiinteistövero”-malli
5. yhden peruskortin malli, jossa kalastuksenhoitomaksu on osana viehekalastuslupaa
6. veromallit (kalastusvälinevero, kalastuslupavero)
7. nykyinen malli muutettuna soveltuvien osin

Eri mallien heikkouksien ja vahvuuksien vertailun jälkeen työryhmä on valinnut jatkotarkasteluun vaihtoehtoisiksi malleiksi budjettimallin, yhden peruskortin mallin ja nykyisen mallin soveltuvien osin muutettuna.

1. Budjettimalli

Tässä mallissa kalastuslakiin perustuvat harkinnanvaraiset avustukset ja mahdolliset korvaukset maksettaisiin verovaroista ja kalastuksenhoitomaksun keräämisestä luovuttaisiin. Läänikohtainen viehekalastusmaksujärjestelmä säilyisi soveltuvien osin muutettuna nykyisen kaltaisena.

2. Yhden peruskortin malli

Kalastuslain uudistamishankkeessa on yhdeksi vaihtoehdoksi esitetty ns. ”peruskorttia”, jossa kalastuksenhoitomaksu ja läänikohtainen viehekalastusmaksu yhdistettäisiin. Peruskortti oikeuttaisi onginnan ja pilkinnän lisäksi viehekalastamaan yhdellä vavalla koko maassa tai tietyllä alueella. Peruskortti riittää sellaisenaan, jos kalastaja käyttää vain edellä mainittuja menetelmiä yhdellä vavalla. Jos kalastaja haluaa käyttää näiden lisäksi tai näiden sijasta jotakin muuta menetelmää, tulee hänen maksaa tämä peruskortti ja sen

lisäksi vielä kalavedenomistajan erillinen lupamaksu. Samoin koskikalastus- ja muissa vastaavissa erityiskohteissa tulisi maksaa peruskortti ja paikallinen lupamaksu. Mallissa on lähdetty siitä oletuksesta, että onginta- ja pilkintä säilyisivät maksuttomina yleiskalastusoikeuksina.

3. Nykyinen järjestelmä muokattuna

Uudistusvaihtoehtoista kolmannessa sovelletaan nykyistä järjestelmää, jossa on veroluonteinen kalastuksenhoitomaksu ja läänikohtaista viehekalastusmaksua vastaava järjestelmä (läänien rajojen sijaan uudet rajat). Nykyistä järjestelmää muokataan siten, että tavoitteena on maksukertymän kasvu ja asiakasystävällisyyden paraneminen.

Kalastuslain uudistamistyön edetessä ja mahdollisen uuden organisaatorakenteen hahmottuessa joudutaan perusrahoituksen vaihtoehtoiset mallit mahdollisesti tarkastelemaan uudelleen. Koska työ on vasta alussa, voi lopullinen ratkaisuehdotus pitää sisällään sellaisia elementtejä, jotka eivät ole vielä olleet jaoston käsittelyssä, ja ratkaisu voi myös olla usean eri mallin yhdistelmä. Rahoitusjaosto on pyrkinyt työssään olemaan ottamatta kantaa kalastusoikeuskysymyksiin.

3.6 Kalastuksen valvonnan järjestäminen

Valvontajaosto on ensimmäisen vaiheen jälkeisessä jatkotyössään keskittynyt mallivaihtoehtojen luonnosteluun kalastuksenvalvonnan järjestämiseksi ottaen huomioon muiden jaostojen sekä työryhmän tuottamat kalastuslain kokonaisuudistuksen valmistelutyön tulokset. Lisäksi työssä keskitytään jatkossa selvittämään EU:n kalastuksenvalvonnan vaikutuksia Suomen kalastuslain kokonaisuudistukseen yhteisön nykyisen valvontalainsäädännön, ja valmisteilla olevan EU:n valvonta-asetuksen sekä mahdollisesti laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta koskevan asetuksen, osalta.

Valvontajaoston jatkotyössä on tässä vaiheessa luonnosteltu neljä eri mallivaihtoehtoa kalastuksenvalvonnan järjestämiseksi ja valvonnan sääntelemiseksi kalastuslain muuhun valmisteluun liittyen. Ensimmäinen malli pohjautuu valvontajaoston esityksen mukaisesti voimassa olevan lakiin perustuen osin julkista hallintotehtävää suorittavien, koulutettujen kalastuksenvalvojien sekä viranomaisten suorittamaan kalastuksenvalvontaan. Mallissa kalastusoikeuden haltijatahot valtuuttavat kalastuksenvalvojan tehtävänsä, mikä ohjaa valvontatoimintaa halutuille vesialueille.

Toisessa mallissa valvontaa suorittaisivat koulutetut kalastuksenvalvojat sekä viranomaiset. Erona ensimmäiseen malliin olisi se, että kalastusoikeuden haltijat ja mahdollisesti myös viranomaiset voisivat ostaa valvontapalveluja näiltä osin julkista hallintotehtävää suorittavilta kalastuksenvalvojilta. Painopiste valvonnasta siirtyisi pääasiassa valvontapalveluja tuottaville yksityisille tahoille, jolloin myös valvojien koulutukseen sekä koulutuksen ja kouluttajien valvontaan panostettaisiin enemmän mahdollisten toimivaltuuksien lisäämisen yhteydessä. Kalastusoikeuden haltijoilla ja vesialueen omistajilla olisi oikeus osallistua valvontaan vain tarkkailijan ja ilmoituskentekijän roolissa.

Kolmannessa mallissa valvontatehtävää suorittaisivat vain viranomaiset. Malli edellyttäisi viranomaisten tehtävien huomattavaa lisäämistä ja resursointia nimenomaisesti kalastuksenvalvontaa suorittavien viranomaisten osalta kattavan ja asianmukaisen valvonnan järjestämiseksi.

Neljäntenä mallina on nähty kalastusalueen tai vastaavan kalatalouskentän väliorganisaation roolin vahvistaminen kalastuksenvalvonnassa. Malli edellyttäisi väliorganisaation kalastuksenvalvojan tehtävien ja toimivaltuuksien selkeyttämistä nykyisestä sekä valvontatehtävän integroimista osaksi alueellista kalavarojen käytön ja hoidon suunnittelua.

Kaikki valvontajaostossa käsitellyt mallit ovat tässä vaiheessa luonnoksia, joiden pohjalta kalastuksenvalvontatoimintaa ja valvontaa koskevaa sääntelyä arvioidaan osana kalastuslain kokonaisuudistusta.

Jaostossa on myös alustavasti keskusteltu mahdollisesta kalastuksenvalvonnan kohdentamisesta valvonnan kannalta tärkeisiin ja vähemmän tärkeisiin alueisiin. Valvonta voisi olla eritasoista, ja sitä voitaisiin harjoittaa eri intensiteetillä eri alueilla.

4 Jatkotyö

Tähänastinen työ jaostoissa on ollut melko erillistä muiden jaostojen ja työryhmän työstä. Kukin jaosto on käsitellyt toimeksiantoonsa liittyviä asioita omasta näkökulmastaan suhteellisen itsenäisesti. Työn seuraavassa vaiheessa tulee keskittyä jaostojen työn yhteensovittamiseen.

Valmisteluelimissä on käsittelemättä vielä useita tärkeitä asiakokonaisuuksia, jotka liittyvät useamman kuin yhden jaoston toimeksiantoon. Tällaisia tärkeitä aihepiirejä ovat muun muassa kalastuksen säätelyjärjestelmä ja -toimenpiteet (kielletyt ja sallitut pyydykset ja pyyntimenetelmät, ajalliset ja paikalliset kalastuskiellot, alamitat, verkkojen silmäkoot), kalastusoikeuden ulottuvuus ja omaisuudensuoja, vaelluskalakysymys ja vapaa-ajan kalastuksen sekä kaupallisen kalastuksen lupajärjestelyt. Jatkotyössä tulisi myös miettiä, miten vesialueiden omistuksen pirstoutumisen ehkäisemiseksi tehtävää työtä voitaisiin kehittää ja tehostaa.

Avoimia kysymyksiä ovat muun muassa kalastuslain täsmällinen soveltamisala, suhde muuhun lainsäädäntöön, erityisesti perustuslakiin, budjettilainsäädäntöön ja ympäristöoikeuden alan säädöksiin sekä EU-lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusvelvoitteiden konkreettiset vaikutukset kalastuslakiin. Keskustelu kalavarojen hoidon järjestämisestä on vielä kesken, vaikka aihetta onkin sivuttu kalatalouden tehtävien toimeenpanon järjestämisestä käydyn keskustelun yhteydessä.

Vuoden 2010 alussa valmistuu useita hankkeen jatkovalmistelua tukevia erillisselvityksiä, joihin tulee perehtyä. Toistaiseksi aloittamattomia selvityksiä ovat mm. vapaa-ajankalastuksen sosioekonominen selvitys sekä istutusten vaikutuksia, kannattavuutta ja vaihtoehtoisia kalakantojen hoitotoimia koskeva selvitys. Lisäksi työryhmän tarkoituksena on jatkaa alueellisia kuulemistilaisuuksia, joita on sovittu pidettäväksi ainakin 19.1.2010 Turussa (ammattikalastus), keväällä 2010 Lapissa (Ylä-Lapin erityiskysymykset), keväällä Kuopiossa (kalastusalue toiminta ja kalavesien hoito) sekä syksyllä vapaa-

ajankalastusta käsittelevä seminaari. Lisäksi uudistukseen liittyen järjestetään Helsingissä 26.8. kansainvälisen miniseminaarin vapaa-ajankalastuksen eurooppalaisista käytännöistä.

5 Yhteenveto

Matti Vanhasen II-hallituksen ohjelman mukaan valmistellaan kalastuslain kokonaisuudistus. Uudistustyössä on erityisesti otettava huomioon vaelluskaloihin liittyvä kokonaisuus sekä ammattikalastuksen toimintaedellytykset. Maa- ja metsätalousministeriö asetti 25.11.2008 työryhmän ja neljä jaostoa valmistelemaan uutta kalastuslakia. Välimietinnössä työryhmä analysoi nykytilannetta ja esittää alustavia uudistusvaihtoehtoja.

Sisämaan vesistöjä on Suomessa noin kymmenesosa maan pinta-alasta eli 3,4 milj. hehtaaria. Pääosa vesialueista on jakamattomassa yhteisomistuksessa. Osakaskuntia on 20 500 ja osakaskiinteistöjä 1,4 miljoonaa. Myös valtio on merkittävä vesialueiden omistaja erityisesti Pohjois-Suomessa ja avomerellä. Omistuksen pirstaleisuudesta aiheutuvia haittoja kalastuksen järjestämiselle on torjuttu 225 kalastusalueen avulla.

Suomessa on kaikkiaan noin sata kalalajia, joista noin 30 esiintyy vain satunnaisesti. Pääosa kalastettavista lajeista esiintyy varsin runsaina. Kuitenkin järvilohi, meritaimen, merialueen harjus ja Saimaan nieriä ovat äärimmäisen uhanalaisia. Vaelluskalat kärsivät etenkin koskien patoamisesta ja vesistöjen säännöstelystä. Laajat kalaistutukset ovat monin paikoin runsastuttaneet kalakantoja ja muokanneet niiden perinnöllistä monimuotoisuutta. Vesien rehevöityminen on kasvattanut voimakkaasti särkikalakantoja etenkin Suomenlahden rannikolla, Saaristomerellä ja joissakin sisävesissä.

Kalan kulutus Suomessa on kasvanut 2000-luvulla 30 prosenttia noin 16 kiloon henkeä kohden fileeksi laskettuna. Kulutuksen kasvu perustuu tuontikalaan: kotimaisen kalan osuus on pudonnut noin kolmasosaan. Kotimaisen kirjolohen ja silakan kulutus on 2000-luvulla vähentynyt. Ammattikalastuksen saalis on vakiintunut runsaaseen 100 miljoonaan kiloon vuodessa. Rannikon ammattikalastuksen saaliit ovat vähentyneet jo pitkään. Ammattikalastajien määrä on laskenut noin 2 700:aan, joista noin 900 saa vähintään 30 % tuloistaan kalastuksesta. Maailmanlaajuinen kehityssuunta on viljellyn kalan osuuden kasvaminen kalan kokonaiskulutuksesta. Myös Suomen kulutuksen kasvu perustuu viljeltyihin lohikaloihin, joita tuodaan erityisesti Norjasta. Suomessa ruokakalaviljelyn määrä on laskenut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana noin 13 miljoonaan kiloon.

Suuri osa kulutetusta kotimaisesta kalasta on itse pyydettyä; joka kolmas suomalainen harrastaa kalastusta. Vapaa-ajan kalastus on muuttunut saalispainotteisesta kotitarvekalastuksesta elämispainotteisen harrastuksen suuntaan. Vapaa-ajan kalastuksen saalis on 2000-luvulla vaihdellut 33 – 42 miljoonan kilon välillä. Kalastusta harrastetaan pääosin omatoimisesti, mutta kalastusopastointi on selvässä kasvussa. Vuonna 2007 Manner-Suomessa oli 1 108 kalastusmatkailuyritystä ja alan työllistävä vaikutus oli 510 henkilötyövuotta.

Uuden kalastuslain tavoitteena on eniten saanut kannatusta pyrkimys ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävään kalastukseen. Sosiaalista kestävyyttä tarkastellaan laajassa merkityksessä sisältäen myös kulttuurisen kestävyuden: kalastus on keskeinen osa saamelaista kulttuuria.

Työryhmä on yksilöinyt yhteensä 35 tehtävää, joista säädettäisiin kalastuslaissa. Tehtäviä on luokiteltu sen mukaan, ovatko ne yksityisiä vai julkisia. Julkisia tehtäviä on edelleen jaoteltu julkisiin hallintotehtäviin, julkisen vallan tehtäviin, merkittävän julkisen vallan tehtäviin sekä norminantotehtäviin. Lukumääräisesti eniten on julkisen vallan tehtäviä. Jatkossa pohditaan, miten tehtävät on tarkoituksenmukaista organisoida kun otetaan huomioon perustuslain vaatimukset, toiminnan vaikuttavuus ja kustannustehokkuus sekä sääntelyjärjestelmän selkeys.

Ammattikalastuksen käsite on alustavasti ajateltu korvattavaksi kaupallisen kalastuksen käsitteellä, jota käytetään EU:n yhteisessä kalastuspolitiikassa. Kaupalliselle kalastajalle asetettaisiin laajempia oikeuksia ja velvollisuuksia kuin muille kalastajille. Kaupalliselle kalastukselle ja muille kalatalouselinkeinoille tärkeää on turvata kalavaroille pääsy. Valmistelussa on tarkasteltu neljää eri mallia. Kalavaroille pääsy perustuisi omistajan tai kalastusalueen myöntämään lupaan, läänikohtaisen viehekalastusmaksun soveltamiseen kalastusopastoinnassa tai viranomaisen päätökseen. Vesistön käyttö- ja hoitosuunnitelman roolia kalastuksen järjestämisessä vahvistettaisiin.

Kalatalouden rahoitusjärjestelmäksi on pohdittu seitsemää eri mallia, joista kolme on valittu jatkotarkasteluun. Budjettimallissa kalastuksenhoitomaksu korvattaisiin valtion yleiskatteellisella määrärahalla, mutta läänikohtainen viehekalastusmaksu säilyisi muutettuna. Yhden peruskortin mallissa kalastuksenhoitomaksu ja läänikohtainen viehekalastusmaksu yhdistettäisiin. Kolmas rahoitusmalli on nykyinen järjestelmä muokattuna.

Kalastuksenvalvontaan on alustavasti luonnosteltu neljää eri mallia. Ensimmäinen malli on nykyjärjestelmä parannettuna. Toisessa mallissa valvonnan hoitaisivat viranomaiset sekä yksityiset valvontapalvelujen tuottajat. Kolmannessa mallissa valvonta olisi kokonaan viranomaisten vastuulla. Neljännessä mallissa kalastusalueen vastaavan väliorganisaation rooli vahvistuisi kalastuksen valvonnassa. Valvontaa voitaisiin lisäksi priorisoida riskianalyysiin perustuen.

Kalastuksen valvonnan osalta on valmisteltu myös voimassaolevaan kalastuslakiin ehdotettavat muutokset, jotka on esitetty erillisessä julkaisussa (työryhmämuistio mmm 2009:11). Kalastuksenvalvojan toimivaltuudet ja asema määriteltäisiin nykyistä selkeämmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Kalastuksenvalvojalta edellytettäisiin alan koulutusta. Kalastuksenvalvojalle asetettaisiin kelpoisuusvaatimukset ja hyväksymisedellytys. Maa- ja metsätalousministeriö sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisivat kalastuksenvalvojen toimintaa. Nykyisiin kalastuksenvalvojen toimivaltuuksiin lisättäisiin huomautuksen- ja näyttömääräyksenanto-oikeus sekä mahdollisuus luopua toimenpiteestä.

Jatkotyössä käsitellään muun muassa kalastuksen sääntelyjärjestelmää, kalastusoikeuden ulottuvuutta ja omaisuudensuojaa, vaelluskalakysymystä sekä vapaa-ajan kalastuksen ja kaupallisen kalastuksen lupajärjestelyjä. Niin ikään kalavarojen hoidon järjestäminen sekä vesialueiden omistuksen pirstoutumisen haittojen ehkäisy ovat kalataloudelle keskeisiä kysymyksiä. Uuden kalastuslain valmistelua jatketaan avoimessa, laajapohjaisessa yhteistyössä. Työryhmätyöskentelyn ohella järjestetään alueellisia kuulemistilaisuuksia ja tehdään erillisselvityksiä. Nykyisen kalastuslain valvontasäännösten uudistaminen on tarkoitus saada eduskunnan käsittelyyn vuoden 2010 aikana.

LIITE 1

| |
|---|
| A Omistajan omistusoikeuden piiriin kuuluvaa toimivaltaa sisältävä tehtävä |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman toimeenpano |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman seuranta |
| yksityisoikeudelliset kalastusluvut (ml. hinnoittelu ja myynti) |
| yhteisen kalaveden käyttöoikeuden jakaminen |
| kalastusoikeuden vuokraaminen/käyttäminen |
| kalatalousneuvonta ja tiedottaminen |
| kalastuksen valvonta |
| |
| B Julkinen hallintotehtävä |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman seuranta |
| kalastuskieltoalueiden merkitseminen ja niistä tiedottaminen |
| kalatalouteen liittyvien rekisterien ylläpito |
| rekisteritietojen luovuttaminen |
| |
| C Julkista valtaa sisältää hallintotehtävä |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman laatiminen |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman hyväksyminen |
| käyttö- ja hoitosuunnitelman toimeenpanon valvonta |
| kalastuskieltojen määrääminen |
| rauhoituspiirien perustaminen |
| kalastusta koskevien poikkeuslupien myöntäminen |
| kalaväylän määrittely |
| kalatalouden perusrahoituksen myöntäminen |
| kalatalouden perusrahoituksen tulohjaus |
| kalatalouden perusrahoituksen käytön valvonta |
| rekisteritietojen luovuttaminen |
| kalastuksen valvonta |
| yleisen kalatalousedun valvonta |
| maahantuontilupien myöntäminen |
| kotiuttamislupien myöntäminen |
| siirtoistutuslupien myöntäminen |
| |
| D merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä hallintotehtävä |
| kalastuksen valvonta |
| |
| E norminantovaltaa sisältävä tehtävä |
| khs:n sisältö- ja laatuvaatimukset, ohjeistus |

| |
|---|
| valtion kalastusluvat (ml. hinnoittelu ja myynti) |
| kalastuskieltojen määrääminen |
| kalojen alamittojen asettaminen |
| verkkojen silmäkorajoitukset |
| pyydysten rakennetta ja käyttötapaa koskevat määräykset |

11. 01. 2010

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmän asettamispäätöksessä 25.11.2008 (MMM022:00/2008) edellytetään, että työryhmän ”tulee antaa välimietintö uudistusvaihtoehdoista sekä mahdollisista muista työn aikana esiin nousevista periaatteellisista kysymyksistä 31.12.2009 mennessä.”

Työryhmän antama välimietintö ei juuri sisällä asettamiskirjeen mukaisia uudistusvaihtoehtoja tai mahdollisia periaatteellisia kysymyksiä. Työryhmän asettamispäätöksen mukaisista asioista, joihin työryhmän erityisesti tulee työssään kiinnittää huomiota, välimietinnöstä puuttuu kokonaan tai on vain ohimennen käsitelty mm.:

- yhteiskunnan muutoksista aiheutuvat tarpeet tarkistaa kalastuslakia,
- kalastuksen sääntelyjärjestelmän selkeys ja kustannusvaikutusten kohtuullisuus,
- kalastusharrastuksen toimintaedellytysten turvaaminen,
- kalakantojen käytön kestävyys,
- vaelluskaloihin liittyvä kokonaisuus ja
- kalavesien hoitotoiminnan järjestäminen.

Kokonaisuudistus on osa paremman sääntelyn toimintaohjelmaa, joka edellyttää lainvalmistelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. Välimietintö ei tue näitä tavoitteita.

Valtaosaa kalastuslain kannalta olennaisista asioista ei välimietintöä laadittaessa ollut vielä edes käsitelty työryhmässä tai sen jaostoissa eikä välimietintö voi siksi sisältää niihin liittyvien vaihtoehtojen tarkastelua tai esittää esiin nousseita periaatteellisia kysymyksiä.

Kalastuslain uudistamisen kannalta keskeisten asioiden, kuten kalakantojen hoidon ja kalastuksen järjestäminen, kalastusoikeudet ja vapaa-ajankalastuksen lupajärjestelmät, kalatalouden hallinto sekä vaelluskalakokonaisuus, mahdolliset uudistusvaihtoehdot puuttuvat välimietinnöstä.

Toinen välimietinnön perustavanlaatuisen puute on, että siinä ei anneta kokonaiskuvaa tulevan lain toimintaympäristöstä ja tulevasta kehityksestä sekä yhteiskunnassa jo tapahtuneiden tai parhaillaan käynnissä olevien muutosten vaikutuksista kalastuksen eri osa-alueisiin ja niiden merkitykseen, kalakantojen hoitoon ja kalastuksen järjestämiseen. Uudistusvaihtoehtojen etsiminen ja arviointi ilman tutkimustietoon perustuva näkemystä kalastuksen nykytilasta ja sen kehityssuunnista sekä niihin vaikuttavista yhteiskunnallisista muutoksista on hedelmätöntä. Se voi johtaa lopputulokseen, johon vaikuttavat enemmän asenteet kuin todellinen tieto asioiden tilasta.

Välimietinnön kannalta ongelmallista on myös, että lainsäädännöllisiä selvityksiä lukuun ottamatta muutkin uudistamisvaihtoehtojen kannalta olennaiset selvitykset eivät olleet käytettävissä mietintöä laadittaessa.

Edellä kerrotuista syistä välimietintö ei luo edellytyksiä laajalle ja avoimelle keskustelulle kalastuslain uudistamisvaihtoehdoista ja periaatteellisista kysymyksistä. Tämän vuoksi esitin, että välimietintöä työryhmän hyväksymässä muodossa ei tulisi antaa, vaan välimietinnön työstämiselle olisi haettava jatkoaikaa.

Jyväskylässä 6.1.2010



Mikko Mäkelä

Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö

ISBN 978-952-453-532-8 (painettu)
ISSN 0781-6723 (painettu)
ISBN 978-952-453-533-5 (verkkojulkaisu)
ISSN 1797-4011 (verkkojulkaisu)