

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastus- lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta (HE 135/2011 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 8/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalatalousylitarkastaja Roni Selén, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Mika Laakkonen, Metsähallitus

- toiminnanjohtaja Markku Myllylä, Kalatalouden Keskusliitto
- ohjelmapäällikkö Päivi Eskelinen, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL
- kalatalouspäällikkö Markku Marttinen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- kalatalouspäällikkö Jukka Muhonen, Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- projektipäällikkö Ismo Kolari, Pirkanmaan kalatalouskeskus
- toimitusjohtaja Kim Jordas, Suomen Ammatikalastajaliitto SAKL ry
- puheenjohtaja Ari Pajukoski, Suomen Kalastusopaskilta ry
- toiminnanjohtaja Ilkka Mäkelä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- isännöitsijä Sulo Tiainen, Helsingin kalastusalue
- Matkailun edistämiskeskus (MEK).

HALLITUKSEN ESITYS

Kalastuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat myöntää kalastusmatkailuyrittäjälle luvan järjestää yleiskalastusoikeuksien turvin sellaisia kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa. Muutoksen tavoitteena on helpottaa ja parantaa kalastusmat-

kailuyrittäjien toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä siten, että yleiskalastusoikeuksien turvin voidaan toteuttaa pienimuotoisia ohjattuja ja opastettuja kalastusretkiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Kalastuslain (286/1982) 8 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus harjoittaa onkimista ja pilkkimistä sekä viehekalastusta yhdellä vavalla ja vieheellä kuitenkin siten, että onginta-, pilkintä- ja viehekalastuskilpailuja sekä muita vastaavia järjestettyjä tilaisuuksia varten on saatava kalastusoikeuden haltijan lupa. Kyseiset ns. yleiskalastusoikeuksien harjoittamista koskevat säännökset ovat olleet voimassa vuoden 1997 alusta lukien. Edellä mainitun lainmuutoksen jälkeen kalastusmatkailu on kasvanut Suomessa nopeasti. Perinteisten kalatalous- ja matkailuyrittäjien rinnalle on syntynyt uusi ammattikunta, kalastusoppaat, jotka tekevät yhteistyötä maaseudun majoitus- ja matkailuyrittäjien kanssa. Vaikka kalastusoppaat tarjoavat asiakkailleen kaikenlaisia kalastusmatkoja ja -muotoja koskevia palveluja, opastettujen vakalastusmatkojen kysyntä on muodostunut suurimmaksi.

Korkein oikeus tulkitsi 11 päivänä kesäkuuta 2006 antamassaan ennakkoratkaisussa (äänestystulos 3-2) kalastuslain 8 §:ää siten, että kalastusoppaan seurassa kolmen henkilön harjoittama viehekalastus oli kalastuskilpailua vastaava järjestetty tilaisuus, johon kalastusoppaan olisi pitänyt hankkia kalastusoikeuden haltijan lupa. Korkeimman oikeuden tulkinta ei siten mahdollistanut voimassa olevan kalastuslainsäädännön perusteella kalastusoppaiden elinkeinon harjoittamista läänikohtaisella viehekalastusmaksulla ilman vesialueen omistajan lupaa.

Kalastusoppaat eivät ole yrityksistä huolimatta saaneet riittävän laajoille vesialueille lupia opastotoiminnan harjoittamiseen. Ongelmat ovat koskeneet erityisesti merialuetta ja rannikkoseutuja. Valiokunta huomauttaa, että rannikolla vesien omistus on paikoin erittäin pirstaloitunutta jaettujen vesialueiden takia ja tämä on vaikeuttanut osaltaan lupien hakemista. Kannattava opastotoiminta edellyttää riittävän laajoja vesialueita ja mahdollisuuksia liikkua pyyntialueelta toiselle. Lisäksi toiminnan kehittämisen ja jatkuvuuden kannalta on tärkeää, että kalastusopastotoiminnan luvat ovat monivuotisia. Valiokunta kat-

soo edellä todettuun viitaten, että kalastuslaki ei nykymuodossaan tarjoa käytännössä toimivia ratkaisuvaihtoehtoja kalastusmatkailuyrittäjien lupa-asian järjestämiseksi. Valiokunta toteaa, että kalastuslakia esitetään muutettavaksi siten, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) voisivat myöntää kalastusmatkailuyrittäjälle luvan järjestää yleiskalastusoikeuksien turvin sellaisia pienimuotoisia kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa kerrallaan. Kalastusmatkailuyrittäjän lupa olisi voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan. Valiokunta toteaa, että suuremmat kalastusmatkailutilaisuudet, kalastuskilpailut ja muut isot kalastustapahtumat edellyttävät jatkossakin aina kalastusoikeuden haltijan myöntämää lupaa. Lisäksi valiokunta korostaa sitä, että nykyisessä kalastuslain 39 §:ssä kielletään kaikki sellainen toiminta, josta voi aiheutua haittaa tai häiriötä rannan omistajalle tai haltijalle. Tämä säännös koskee myös kalastusopastointia.

Valiokunta pitää esitystä perusteltuna ja korostaa, että esitetyllä lainmuutoksella turvattaisiin kalastusoppaiden, kalastusmatkailuyrittäjien ja muiden maaseudun matkailuyrittäjien elinkeinon harjoittamisen edellytyksiä helpottamalla ja selkeyttämällä kalastuslupapolitiikkaa. Esityksen myönteiset tulo- ja työllisyysvaikutukset kohdistuvat erityisesti saaristoon ja maaseudulle, joissa muita työtilaisuuksia on niukasti. Jatkossa lupa kalastusopastointiaan voidaan lain mukaisten edellytysten täytyessä myöntää kalastusoikeuden haltijan tahdosta riippumatta. Valiokunta toteaa, että esityksellä selkeästi muutetaan nykyistä käytäntöä, joka edellyttää vesialueen omistajan suostumusta kalastusopastoinnassa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että kalastusoikeuden erityisyys omaisuudenlajina on otettava huomioon nyt käsillä olevan esityksen arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Esityksessä ehdotettu ELY-keskuksen keski-

tetty lupaharkinta ja lupaan liitettävät rajoitukset palvelevat myös kalastusoikeuksien haltijoiden yhteisiä tarpeita turvata vesialueen kalakantojen kestävä hyödyntäminen tehokkaammin kuin nykyinen yksittäisten kalastusoikeuden haltijoiden myöntämiin lupiin perustuva menettely, jossa yksi kalastusoikeuden haltija voi toiminnallaan vaikuttaa merkittävästi muiden omistamien vesialueiden kalakantoihin.

Valiokunta pitää keskeisenä sitä, että uudessa lupajärjestelmässä lähtökohtana on kalakantojen kestävä käyttö. Valiokunta esittääkin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa säännösten täydentämistä siten, että kalakantojen kestävä hyödyntäminen turvataan opastointia harjoitettaessa. Lisäksi valiokunta esittää luvan myöntämiseen liittyvien teknisten yksityiskohtien selkeyttämistä ja tarkentamista perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Valiokunta pitää myös tarpeellisenä uuden kalastusoppaiden lupajärjestelmän toimivuuden sekä vaikutusten seuranta ja edellyttää, että kalastusoppaita koskevan lupajärjestelmän toimivuudesta ja sen vaikutuksista kalakantoihin toimitetaan maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvitys 31.12.2014 mennessä. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

8 a §. Ehdotetun pykälän 1 momentissa osoitetaan luvan hakemismahdollisuus kalastusmatkailuyrittäjälle. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ilmaisu on epätasällinen ja sitä on täsmennettävä tai sitten vaihtoehtoisesti muutettava siten, ettei hakijasta nimenomaisesti säädetä laissa, jolloin hakijana voisi olla oikeushenkilö muultakin elinkeinoalalta tai itsenäisesti toimiva kalastusopas. Valiokunta ehdottaa edellä todettuun viitaten kyseisen kohdan selkiyttämistä siten, että sana "matkailuyrittäjä" poiste-

taan pykälän 1 momentista ja sen sijaan pykälässä mainitaan, että lupa voidaan myöntää kalastusmatkailutilaisuuksien järjestämiseen.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ELY-keskus myöntäisi luvat kalastusopastointiaan toimialueelleen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lupapäätöksessä on tarpeen määritellä tarkemmin ne vesialueet, joita lupa koskee. Valiokunta esittääkin, että ELY-keskus voisi myöntää luvan joko koko toimialueelleen tai sen osalle.

Valiokunta viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon toteaa, että luvan yleiset myöntämisedellytykset on säännelty varsin väljästi ehdotetussa pykälässä. Myöntämisedellytykset on esityksessä kirjoitettu laajaan viranomaisharkintaan viittaavaan yleiseen muotoon, vaikka selkeämmin oikeusharkintaan perustuva sanamuoto olisi tässä yhteydessä perustellumpi. Luvan myöntämistä koskevassa sääntelyssä tulee ottaa huomioon se, että luvan myöntämiselle aiheutuu aineellisia rajoituksia kalastuslain muista säännöksistä, samoin kuin se, että samalla vesialueella voi olla useita kalastusmatkailuyrittäjiä eikä kaikille halukkaille ole mahdollista myöntää lupaa. Luvan myöntämisedellytyksiin on siten perusteltua sisällyttää vaatimus vesialueen kalakannan hyödyntämisestä kestäväällä tavalla. Valiokunta korostaa myös sitä, että oppaiden tasapuolinen kohtelu lupia myönnettäessä on varmistettava. Lupa voisi olla voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan, jotta kalakantojen kestävä hyödyntäminen voidaan varmistaa.

Valiokunta viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon toteaa, että pykälän 2 momentista tulee selkeämmin ilmetä ELY-keskuksen velvollisuus asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Valiokunta esittääkin 2 momenttia muutettavaksi siten, että ELY-keskuksen tulee luvassa asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos kalataloudelliset näkökohdat tai alueen kalakantojen tila sitä edellyttävät. Valiokunta pitää tarpeellisenä sisällyttää lupamenettelyyn tällainen rajoitusmahdollisuus muun muassa siltä varalta, että esimerkiksi jonkin uhanalaisen kalakannan

suojelemiseksi kalastusmatkailutoimintaa olisi tarpeen ohjata tai rajoittaa. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että lähtökohtaisesti opastointi on varsin pienimuotoista, eikä sen harjoittaminen yleensä vaikuta kalakantoihin merkittävästi.

Valiokunta esittää 3 momenttia täsmennettäväksi siten, että ELY-keskuksen oikeus peruuttaa lupa edellyttäisi asetettujen ehtojen olennaisista rikkomista ja sitä, ettei luvanhaltija ELY-keskuksen huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta lopeta ehtojen rikkomista.

Valiokunnan muutosehdotus

Laki

kalastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kalastuslakiin (286/1982) uusi 8 a § seuraavasti:

8 a §

Kalastusmatkailun toimintaedellytysten turvaamiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi (*poist.*) myöntää *koko toimialueeltaan tai sen osaa koskevan* luvan järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia, joihin osallistuu enintään kuusi kalastajaa kerrallaan ja joissa harjoitetaan 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta. *Lupaa haetaan kirjallisesti, ja se voidaan myöntää, jos kalakantojen kestävä hyödyntäminen tämän sallii. Lupa voi olla voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan.*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee luvassa asettaa alueellisia kalastusrajoituksia tai päiväkohtaisia saaliskiintiöitä, jos kalata-

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

loudelliset näkökohdat tai alueen kalakantojen tila sitä edellyttävät. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee pyytää toimialueensa kalastusalueilta vuosittain lausunto alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseen vaikuttavista seikoista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi peruuttaa luvan, jos luvanhaltija *olennaisesti* rikkoo asetettuja ehtoja eikä luvanhaltija elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huomautuksesta ja varoituksesta huolimatta lopeta ehtojen rikkomista.

(4 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että kalastusop-

paita koskevan lupajärjestelmän toimivuudesta ja sen vaikutuksista kalakantoihin sekä järjestelmän kehittämistar-

*peista muun muassa maaseutumatkai-
lun näkökulmasta toimitetaan maa- ja*

*metsätalousvaliokunnalle selvitys
31.12.2014 mennessä.*

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Heikki Autto /kok (osittain)
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Anne Kalmari /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Pirkko Mattila /ps

Jari Myllykoski /vas
Mats Nylund /r
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Reijo Tossavainen /ps
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.

MmVM 1/2012 vp — HE 135/2011 vp