

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 35/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2010 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta (HE 271/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 65/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Pentti Lähteenoja, hallitusneuvos Heidi Aliranta ja ylitarkastaja Jouni Tammi, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Ruusanen, oikeusministeriö

- erikoistutkija Raimo Parmanne, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
- kalastusmestari Paavo Suominen, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- järjestöpäällikkö Risto Vesa, Kalatalouden Keskusliitto
- toiminnanjohtaja Ilkka Mäkelä, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Timo Meronen, Keski-Suomen Kalatalouskeskus ry
- hallituksen puheenjohtaja Henrik Lundberg, Ekenäs-Snappertunan kalastusalue
- puheenjohtaja Rauno Kaija, Pihtiputaan kalastusalue
- puheenjohtaja Jouko Swanström, Suomen rannikon kalastuksentralvoijat ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
— Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Kalastuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valan tai vastaavan vakuutuksen antaneen kalastuksentralvojan toimivaltuudet ja asema määriteltäisiin nykyistä selkeämmin vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

Kalastuksentralvojalta edellytettäisiin alan koulutusta ja kalastuksentralvojalta asetettaisiin kelpoisuusvaatimukset sekä hyväksymisedellytys. Kalastuksentralvojen toiminnan viranomaisvalvontaa suorittaisi maa- ja metsätalous-

ministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Kalastuksentralvojan toimivaltuuksiin lisättäisiin oikeus antaa huomautus ja näyttöääräys sekä mahdollisuus luopua toimenpiteestä. Vesi-alueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan kalastuksentralvontaan liittyviä toimivaltuuksia ehdotetaan supistettavaksi nykyisestään.

Esityksen tarkoituksena on ajanmukaistaa myös viranomaisten kalastuksentralvontatoiminnan oikeudellista säätelyä sekä lisätä asiakkaiden oikeusturvaa.

Tavoitteiden saavuttamiseksi kalastuslain kalastuksentralvontaa koskeviin säännöksiin jo si-

sältyvistä asioista säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Lakiin lisättäisiin myös kokonaan uusia säännöksiä käytännössä ilmenneiden toiminnallisten tarpeiden vuoksi. Säännökset liittyvät muun muassa pyydysten merkitsemiseen, kalojen tai rapujen vapauttamisvelvollisuuteen, kalastuksentralvojen kalastuksentralvojakorttiin ja tunnuksiin, kalastuksentralvojan henkilöllisyyden selvittämisoikeuteen, kalastukseen käytettävän kulkuvälineen pysäyttämisvelvollisuuteen sekä talteenottomenettelyyn.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Kalastuksen valvontaa koskevien säännösten uudistamistarpeet

Valiokunta toteaa, että voimassa oleva kalastuslaki on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 1983, jonka jälkeen lakiin on tehty vuosien mittaan lukuisia muutoksia. Kalastuksentralvontaa koskevat kalastuslain 13 luvun säännökset ovat osin alkuperäisessä muodossaan, osaa säännöksistä on muutettu useaan kertaan. Valiokunta korostaa, että kalastuksentralvontaa koskevan lainsäädännön puutteisiin, erityisesti kalastuksentralvojan aseman ja toimivaltuuksien määrittelyn osalta, ovat kiinnittäneet huomiota päätöksissään eduskunnan apulaisoikeusasiamies (9.6.2006, Dnro 785/4/04) ja apulaisoikeus-oikeuskansleri (29.1.2008, Dnro 158/1/06 ja 14.5.2010, Dnro OKV/947/1/2008) vuosina 2006, 2008 ja 2010.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei ole vuoden 2006 ratkaisussaan pitänyt tyydyttävänä nykyistä tilannetta, jossa kalastuksentralvojan kelpoisuutta ja pätevyyttä sekä kalastuksentralvontatoiminnan viranomaisvalvontaa koskevat säännökset puuttuvat voimassa olevasta kalastuslaista. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan kalastuksentralvojan asema julkista hal-

lintoitehtävää hoitavana henkilönä tulisi olla perustuslain 124 §:n mukaan määritelty laissa nykyistä paremmin tehtävän hoitajan pätevyysvaatimusten ja kelpoisuusehtojen osalta. Ratkaisussa todetaan lisäksi, että voimassa olevan kalastuslain kalastuksentralvontatoiminnan viranomaisvalvontaa koskevat säännökset ovat osoittautuneet riittämättömiksi edellä mainitun perustuslain säännöksen korostaessa julkista hallintoitehtävää hoitaviin henkilöihin kohdistuvan julkisen valvonnan asianmukaisuutta. Kalastuslain nykyiset kalastuksentralvontaa koskevat säännökset eivät myöskään sääntele lainkaan toimenpiteestä luopumista tai huomautuksen antoa havaitun rikkomuksen johdosta, mitä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä pidettiin valvontaa koskevan sääntelyn yhtenä puutteena.

Vuoden 2010 kalastuksentralvontaa koskevassa ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota valvontamenettelyssä noudatettavaan hyvän hallinnon ja suhteellisuuden periaatteisiin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kalastuslain säännökset pyydysten hävittämisvelvollisuudesta ilman asianomistajan kuulemista eivät ole ajanmukaisia eivätkä vastaa nykyistä käsitystä hyvästä viranomaistoiminnasta ja hallinnosta. Valvontatahtumien jälkikäteistä val-

vontaa olisi merkittävästi hyödyttänyt tapahtumien, toimenpiteiden ja luvattomaksi määriteltyjen pyyntivälineiden yksityiskohtainen kirjaaminen ja kuvaileminen.

Valiokunta korostaa, että edellä mainituissa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sekä apulaisoikeusoikeuskanslerin ratkaisuihin havaitut voimassa olevan kalastuslain puutteet osoittavat kalastuksenvalvontaa ja kalastuksenvalvojia koskevien säännösten kiireellisen uudistamistarpeen.

Kalastuksenvalvonnan lähtökohdat

Valiokunta toteaa, että kalastuksenvalvonta on tärkeä osa kalavesien kestävästä käytöstä ohjausta ja keskeinen keino varmistaa, että kalastuksessa noudatetaan voimassa olevia sääntöjä. Keskeisiä valvottavia asioita ovat esimerkiksi kalojen alamitat, kalastusalueiden kielletyt alueet, rauhoituspiirit sekä pyydysten rakennetta koskevien säännösten ja päätösten noudattaminen. Lisäksi vesillä valvotaan erityisesti kalastuslupia koskevien säännösten noudattamista. Valiokunta pitää kalastuksen valvontaa myös olennaisena osana vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan omaisuuden suojaamista ja sen turvaamista. Kalastuksenvalvonnalle on pysyvä tarve ottaen huomioon Suomen vesistöjen suuri määrä ja laajat pinta-alat. Valtionhallinnon resurssikysymyksistä johtuen kalastuksenvalvonnasta on järkevää huolehtia ensisijaisesti paikallisten kalastuksenvalvojien toimesta. Näin ollen kalastuksenvalvonnan toimivallan antaminen yksityisille kalastuksenvalvojille on tarpeellista.

Lakiehdotuksessa kalastuksenvalvojan toimivaltuudet ja asema muutetaan vastaamaan nykyisen perustuslain vaatimuksia. Esityksen pääperiaatteena valtuuksien uudelleen tarkastelussa on perustuslaillinen lähtökohta, jonka mukaan ilman koulutus- ja pätevyysvaatimuksia oleville yksityisille henkilöille ei voida antaa sellaisia valtuuksia, joiden käyttäminen edellyttäisi lainmukaisuuden arviointia. Kalastuksenvalvonnassa ja sen suorittamisen toimivaltuuksissa on kysymys lähtökohtaisesti viranomaiselle kuuluvan julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Tämän vuoksi valvontaa koskevia toimivaltuuksia

on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, jossa säädetään niistä valtiosääntöoikeudellisista perusteista, joiden täyttyessä tehtävä voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Perustuslakivaliokunta pitää uudistusehdotusta lausunnossaan kalastuksenvalvonnan onnistuneena sopeuttamisena nykyaikaiseen yhteiskuntaan, jossa omistusoikeus ei sellaisenaan voi luoda viranomaisvaltuuksiin verrattavia oikeuksia mutta jossa uudentyypisellä sääntelyllä kuitenkin riittävän tehokkaasti turvataan vesialueen omistajan oikeudet.

Kalastuksenvalvojan toimivaltuudet ja velvollisuudet

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa kalastuksenvalvonta esitetään keskitettäväksi kalastuksen valvontaa suorittavalle viranomaiselle tai kalastuslaissa tarkoitetulle kalastuksenvalvojalle. Esityksen mukaan kalastusalueen, osakkaan, vesialueen omistajan tai kalastusoikeuden haltijan valtuuttamana kalastuksenvalvojana voisi jatkossa toimia ainoastaan ELY-keskuksen hyväksymisen saanut, kelpoisuusedellytykset täyttävä henkilö, joka on suorittanut alan koulutuksen. Kalastuksenvalvojan kelpoisuusvaatimuksiin kuuluisivat alan koulutus ja koe, oikeustoimikelpoisuus sekä rehellisyys, luotettavuus ja sopivuus henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan. Valan tai vastaavan vakuutuksen antamisesta luovuttaisiin.

Lakiehdotuksen mukaan kalastuksenvalvojan yleisiä toimivaltuuksia muutettaisiin ja samalla ne määriteltäisiin nykyistä täsmällisemmin ja yksityiskohtaisemmin. Suurimmat puutteet valvonnan kannalta liittyvät tällä hetkellä epäselviin valtuuksiin, joita lakiehdotuksessa on pyritty tarkentamaan. Valiokunta katsoo, että pysähtymisvelvollisuuden lisääminen viranomaisen ja kalastuksenvalvojan oikeuksiin on välttämätön uudistus erityisesti valvottaessa veneestä tapahtuvaa kalastusta. Kalastusta valvovalla viranomaisella ja kalastuksenvalvojalla olisi lakiehdotuksen 104 §:n mukaan oikeus määrätä kalastukseen käytettävä kulkuväline pysäytettäväksi ja saada pyyntiä harjoittavalta yksittäisen valvontatehtävän suorittamiseksi tieto henkilön ni-

mestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä henkilön yhteystiedot. Valiokunta toteaa, että huomautuksen- ja näyttömääräyksenanto-oikeus sekä mahdollisuus luopua toimenpiteestä lisäävät osaltaan kalastuksenvalvonnan hyväksyttävyyttä ja tehokkuutta.

Lakiehdotuksessa esitetään lisäksi muutettavaksi kalastuslain 13 luvun kalastuslain pyydys- ja pyynnin harjoittamista koskevat 33 ja 36 §:t. Tässä yhteydessä esitetään kumottavaksi säännös seisovien pyydysten ns. suoja-alueesta, kun ne on merkitty kalastusasetuksen mukaisesti määritellyllä selvällä merkillä (1,5 m salko ja 30 x 30 cm lippu). Valiokunta toteaa, että nykyisen vesiliikennelain 5 §:n mukaan vesillä vesikulkuneuvolla liikkuva ei saa aiheuttaa merkittävää tai tarpeetonta haittaa tai häiriötä luonnolle tai muulle ympäristölle, kalastukselle, yleiselle luonnon virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle.

Esityksen 33 §:n 1 momentin mukaan pyyntiin asetetut kiinteät ja seisovat pyydykset on jatkossa merkittävä siten, että ne ovat selvästi muiden vesistöissä liikkuvien havaittavissa. Vastavaa velvoitetta ei ole aikaisemmin sisältynyt kalastuslakiin. Selvän merkinnän edellyttäminen parantaisi pyydysten näkyvyyttä vesillä ja vähentäisi tahattomia pyydysten vahingoittumisia. Pyydysten merkinnästä annettaisiin tarkempia säännöksiä asetuksella.

Kalastuksenvalvojalla säilyisi esityksen mukaan myös talteenotto-oikeus pyydyksen, kalastusvälineiden ja saaliin osalta. Kalastukseen käytettävän veneen tai muun kulkuvälineen talteenotto-oikeudesta sekä kiellettyjen pyydysten hävittämisvelvollisuudesta sen sijaan luovuttaisiin kokonaan. Valvonnan tehostamisen kannalta on myös myönteistä, että kalastusalueen asettamalla valvojalla on jatkossa alueellinen toimivalta koko kalastusalueella, riippumatta siitä, onko mahdollista kalastuslain 64 §:n mukaista sopimusta tehtävien siirrosta kalastusalueelle tehty.

Kalastuksenvalvojalla säilyisi tiettyjen tarkennusten jälkeen edelleen tarkastusoikeus pyydysten ja saaliin osalta varastotiloihin, joissa

säilytetään kaloja tai rapuja. Valiokunta pitää näiden tarkastusoikeuksien säilyttämistä valvonnan vaikuttavuuden kannalta välttämättömänä.

Vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan tarkastus- ja talteenotto-oikeus

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että perustuslain 124 §:stä johtuen vesialueen omistajan, osakkaan ja kalastusoikeuden haltijan kalastuksenvalvontaan liittyviä toimivaltuuksia ehdotetaan supistettavaksi nykyisestä. Voimassa olevan lain mukaan vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla on ns. talteenotto-oikeus, jos joku tavataan kalastamassa vedessä, jossa hänellä ei ole oikeutta harjoittamaansa pyyntiin, tai kalavedessä tavataan pyydyksiä, jotka muu kuin kalastukseen oikeutettu on sinne asettanut, taikka joku ilmeisesti ylittää hänelle kuuluvan kalastusoikeuden, kalastaa kielletyssä paikassa tai kielletynä aikana tahi käyttää kiellettyä pyydystä tai pyyntitapaa. Tällöin vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla on oikeus verekseltä ottaa talteen tällaisessa kalastuksessa käytetty pyydyks sekä saatu saalis samoin kuin vene tai muu kulkuväline, josta pyyntiä harjoitetaan. Nämä oikeudet ehdotetaan nyt poistettavaksi ja kalastuksenvalvontaa keskitettäväksi kalastuksenvalvontaa suorittavalle viranomaiselle tai kalastuslais- sa tarkoitettulle kalastuksenvalvojalle.

Valiokunta toteaa, että valtion kalastushoitomaksun ja läänikohtaisen viehekalastusluvan olemassaolon tarkastus edellyttää käytännössä aina oikeutta henkilötietojen selvittämiseen, koska maksut ovat henkilökohtaisia ja niihin liittyy esimerkiksi tiettyjä ikään perustuvia poikkeuksia. Tarkastuksen yhteydessä tulee varmistua siitä, ovatko henkilöt alle 18-vuotiaita tai yli 64-vuotiaita, koska nämä ryhmät ovat vapautettuja maksuista. Iän ja henkilöllisyyden mahdollinen selvittäminen valvontatilanteessa edellyttää oikeusharkintaa. Oikeus henkilöllisyytietojen selvittämiseen liittyy perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, eikä oikeutta voida antaa yksityisille

valvojille ilman perustuslain 124 §:n reunaehtojen (esimerkiksi pätevyys ja valvojen valvonta) täyttymistä.

Vesialueen omistajalla, osakkaalla tai kalastusoikeuden haltijalla olisi 33 §:ssä säädetty oikeus tarkastaa kiinteästä tai seisovasta pyydyksestä, onko siinä lupaa osoittava pyydyserkki. Tällainen tarkastus ei edellytä erityistä lain tuntemusta ja oikeudellista harkintaa. Valiokunta pitää näitä edellä mainittuja omistajien valvontaoikeuksia välttämättöminä, jotta esimerkiksi luvaton verkkokalastusta voidaan valvoa tehokkaasti. Valiokunta pitää keskeisenä myös sitä, että omistajalla on oikeus jatkossakin edelleen valtuuttaa haluamansa ELY-keskuksen hyväksynnän saanut henkilö toimimaan alueellaan kalastuksenvalvojana.

Mahdollisuus hankkia kalastuksenvalvojan pätevyys

Valiokunta katsoo, että kalastuksenvalvonnan suurimmat tulevaisuuden haasteet liittyvät siihen, että omistajavalvonta saattaa lakiuudistuksen myötä vähentyä. Valiokunta korostaa, että vesialueen omistajan, osakkaan tai kalastusoikeuden haltijan lakiin perustuvien toimivaltuuksien rajaamisen nykyistä vähäisemmiksi on useissa asiantuntijalauseunoissa arvioitu heikentävän kalastuksenvalvonnan resursseja ja tehokkuutta. Valiokunta pitää tätä huolta aiheellisena ja korostaa, että vesialueen omistajan, osakkaan tai kalastusoikeuden haltijan mahdollisuutta hankkia ehdotetun 97 §:n mukainen hyväksyminen tulee joustavoittaa. Samalla tulee huolehtia myös siitä, että kalastusalueiden ja osakaskuntien valvontaresurssit eivät vähene.

Valiokunta pitää yleiseltä kannalta välttämättömänä, että vesialueiden omistajien ja kalastusoikeuden haltijoiden saamiseen kalastuksen valvojiksi kiinnitetään erityistä huomiota räätälöimällä tälle keskeisimmälle kalastuksen valvontaresurssille hyvät ja joustavat mahdollisuudet toimia hyväksyttynä kalastuksenvalvojana. Omistajavalvontaa suorittaneilla henkilöillä on yleensä jo valmiiksi perustiedot kalastuslaista ja kalastuksenvalvonnasta, ja tämä tietopohja on täydennettävissä itseopiskelulla. Lisäksi omista-

jille voidaan tarvittaessa suunnata erityistä täsmäkoulutusta tutkinnon suorittamista varten. Valiokunta korostaa, että tätä kautta voidaan entisestään madaltaa vesialueen omistajien, osakkaiden ja kalastusoikeuden haltijoiden kynnystä toimia kalastuksenvalvojina. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että samalla tavoin nykyiset kalastusalueiden ja osakaskuntien valvojat, jotka eivät ole omistajavalvojia, voivat suorittaa tutkinnon itseopiskelun tai täsmäkoulutuksen perusteella.

Valiokunta ehdottaa edellä esitettyyn viitaten kalastuslakiehdotuksen muuttamista jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettävällä tavalla siten, että kalastuksenvalvojan tutkinnon suorittaminen olisi mahdollista myös näyttötutkinnon avulla.

Kalastuksenvalvojan koulutus

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 17) kalastuksen valvojen koulutuksen pituudeksi on esitetty jopa yhtä työviikkoa (40 tuntia), joka on monissa tapauksissa varsin pitkä aika etenkin ansiotyössä käyville henkilöille. Usein kalastuksen valvojaksi ryhtyvillä on kuitenkin aikaisempaa kalastuksen ja kalastuslainsäädännön tuntemusta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tarjolla on jatkossa koulutettavien tarpeet huomioon ottavaa räätälöityä opetusta. Kalastuksenvalvojan koulutuksesta tulee luoda joustava ja helposti saavutettavissa oleva järjestelmä, jotta aktiivisilla, valvontaa jo suorittaneilla halukkailla on mahdollisimman matala kynnys päivittää halutessaan tiedot kalastuslainsäädännöstä ja valvonnan suorittamisesta. Koulutusta tulee myös järjestää maantieteellisesti kattavasti koko Suomessa.

Valiokunta toteaa, että uusina koulutustahoina voisivat toimia esimerkiksi kalatalousoppilaitokset, kansalaisopistot, kalatalousalan järjestöt ja muutkin vastaavat rekisteröidyt alan toimijat. Monipuolisella koulutuksella tulee varmistaa kalastuksenvalvojan pätevyys- ja ammattitaitovaatimusten täyttyminen. Koulutuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös ihmissuhdetaitoihin.

Valiokunta toteaa, että Metsähallituksessa kalastuksen luvallisuuden valvontaa tekevät erätarkastajat ja lisäksi myös muu Metsähallituksen henkilökunta ja ns. valvontakorttilaiset. Metsähallituksella arvioidaan olevan tällä hetkellä kaikkiaan noin 300 valvojaa. Erätarkastajat toimivat Metsähallituksessa valvonnan yhdyshenkilöinä, joihin muut kalastuksenvalvojat ovat yhteydessä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että Metsähallitus voi toimia tulevaisuudessa yhtenä kalastuksenvalvojan koulutuksen järjestäjänä, jotta valtion vesialueiden valvonta saadaan toteutettua yhtä joustavasti kuin tähänkin asti. Valiokunta toteaa, että Metsähallitus järjestää tälläkin hetkellä kaikille kalastuksenvalvojilleen monipuolista koulutusta erätarkastajien ja eräsunnittelijoiden johdolla.

Valiokunta pitää välttämättömänä kalastuksenvalvojen koulutus- ja hyväksymismenettelyn laatimista mahdollisimman sujuvaksi ja nopeaksi. Sesonkiaikojen valvonnan tehoa vähentää merkittävästi, jos valvojen hyväksymisprosessiin kuluu pitkiä aikoja. Sama koskee myös valvojen tarvitsemien valvojakorttien ja -tunnusten toimituksia. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että koulutuksen kustannukset eivät saa muodostua kohtuuttoman suuriksi yksittäisen henkilön kannalta tai niihin tulee saada tukea valtion taholta, kuten esimerkiksi kalastushoitomaksuvaroista.

Talteenottomenettely kalastuksenvalvonnan yhteydessä

Valiokunta toteaa, että talteenottoa koskevia säännöksiä esitetään lakiehdotuksessa uusittaviksi. Esityksen 100 §:ssä säädettäisiin välittömästä ilmoitusvelvollisuudesta poliisille sen jälkeen, kun tavarat talteenotto on tehty. Jos talteenotetun tavaran luovuttaminen poliisille ei kävisi hankaluudetta päinsä, olisi pyydyksestä ja sen säilytyspaikasta ilmoitettava erikseen poliisille, joka määräisi, miten tavara on säilytettävä. Talteenotettuja pyydyksiä koskevasta nykyisestä lunastusmenettelystä luovuttaisiin.

Lakiehdotuksessa ei suoraan määritellä, kenen on säilytettävä pyydys, jos poliisi määrää säilyttämisestä. Valiokunta toteaa, että tavaran

säilyttäminen ei ole ensisijaisesti kalastuksenvalvojan tehtävä, vaan kalastuksenvalvontaan valtuuttajan, kuten esimerkiksi osakaskunnan tai kalastusalueen, asiana olisi huolehtia sopivan paikan tai tilan hankkimisesta, jossa mahdollisesti talteenotettavia pyydyksiä voitaisiin säilyttää. Valiokunta korostaa, että asiasta tulisi mahdollisuuksien mukaan sopia etukäteen valvojan ja valvontaan valtuuttajan välillä. Sopivia talteenotettavien pyydyksien säilytyspaikkoja saatetaan löytyä esimerkiksi venesatamien ja veneenlaskupaikkojen yhteydestä.

Rangaistussäännökset

Kalastuslain 108 §:n 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi muun muassa säännös saimaannon suojelusopimusten täytäntöön panemiseksi asetettujen rajoitusten rikkomisen rangaistavuudesta. Jos kalastusrajoitus perustuu valtion ja vesialueen omistajan välisen, kalastuslain (697/2010) 37 b §:ssä tarkoitetun sopimuksen täytäntöön panemiseksi tehtyyn vesialueen omistajan, kuten esimerkiksi osakaskunnan, päätökseen, perustuisi tällaisen rajoituksen rikkomisen sanktiointi esitetyn 108 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

Rangaistavuuden edellytyksenä on ensinnäkin, että kyseessä on kalastuslain 37 b §:n mukainen Etelä-Savon ELY-keskuksen sekä vesialueen omistajan välinen voimassa oleva sopimus kalastuksen rajoittamisesta tai kieltämisestä tietyllä tavalla. Lisäksi rangaistavuuden toteutuminen edellyttää, että sopimusosapuolena oleva osakaskunta on saattanut sopimuksen täytäntöön päättämällä rajoituksista osakaskunnan kouksissa yhteisäluelain mukaisesti ja että kyseistä kalastusrajoitusta tai pyydyksien rakennetta koskevaa määräystä on rikottu. Valiokunta pitää lakiehdotukseen sisältyvää rangaistavuuden täydentämistä tältä osin välttämättömänä, koska voimassa olevan kalastuslain mukaan osakaskunnan yksittäinen osakas ei syyllisty lain säännösten rikkomiseen kalastaessaan saimaannon suojelusopimuksen määräysten vastaisella pyydyksellä. Valiokunta korostaa lisäksi, että saimaannon suojelusopimusten rikkomista

koskeva säännös tulee saattaa voimaan kiireellisenä ennen Saimaan kalastuskauden alkua.

Kalastuksenvalvonnan resurssien turvaaminen

Vähäinen kalastuksenvalvonta vesialueilla on osaltaan johtanut siihen, että erilaisten kalastusta koskevien maksujen laiminlyönti on varsin yleistä. Viime vuosina toteutettujen valvontahankkeiden, valvontakampanjoiden sekä yksittäisten maa- ja metsätalousministeriölle ja ELY-keskuksille raportoivien kalastuksenvalvojien keräämien seurantatulosten perusteella kalastuslupamaksujen laiminlyönteiden osuudet kaikista tarkastetuista kalastajista ovat vaihdelleet yleisesti 5—25 prosentin välillä. Valiokunta toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa valvonnan kehittämishankkeessa on todettu valvonnan lisäämisen näkyvän lupatulojen nousuna aktiivisesti valvotuilla vesialueilla.

Valiokunta arvioi, että lakiesityksellä on yleisesti myönteisiä vaikutuksia kalastuksenvalvonnan yhdenmukaistamiseen ja valvonnan laatutason nostamiseen oikeuksien selkeyttämisen kautta. Kalastuksenvalvojan toimivaltuuksien ja oikeudellisen aseman selkeyttäminen sekä valvojan nykyistä korkeampi profiili ja tunnettisuuden parantaminen helpottavat valvontaa pitkällä tähtäimellä. Samalla valvontatehtävään valtuuttajien eli vesialueiden omistajien, osakkaiden ja kalastusoikeuden haltijoiden kiinnostus antaa tehtävä henkilölle, jonka asema ja toimivaltuudet on lailla tarkoin määritelty ja asema tunnustettu, todennäköisesti kasvaa. Toisaalta omistajavalvonnan mahdollinen väheneminen tuo uusia haasteita valvonnan kattavuudelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kalataloushallinto kohdentaa lisää rahoitusresursseja kalastuksenvalvontaan lakiuudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, jotta valvonta ei vähene. Valiokunta korostaa sitä, että jo kuluvana vuonna kalastuksenhoitomaksuvarojen käytössä kalastuksenvalvontaan on kohdistettu erityistä huomiota uuden järjestelmän saattamiseksi jouhevasti käyttöön. Valiokunta edellyttää, että kalastuslain uudistuksessa lain tasolla säädetään kalastuksenvalvonta yhdeksi keskeiseksi kalastuk-

senhoitomaksuvarojen käytön kohteeksi, jotta riittävät resurssit valvonnan tehostamiseen varmistetaan (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Suurin osa kalastuksenmaksun laiminlyöjistä on todennäköisesti satunnaisia kalastajia, jotka kalastavat ehkä vain kerran tai pari vuodessa. Tutkimusten mukaan heitä on yli puolet 1,8 miljoonasta kalastuksen harrastajasta. Valvonnan mahdollisuudet ohjata tätä satunnaisten kalastajien ryhmää luvalliseen kalastukseen ovat rajalliset. Valtion kalastuksenhoitomaksujärjestelmän helpottaminen siten, että maksaminen olisi vaivatonta esimerkiksi matkapuhelimen avulla, saattaisi osaltaan lisätä maksajien määrää. Maksujärjestelmien yksinkertaistamisen lisäksi tarvitaan myös tehokasta tiedotusta kalastusluvista.

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

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki kalastuslain muuttamisesta

33 §. Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttia muutettavaksi siten, että asetuksenantajana olisi valtioneuvosto eikä maa- ja metsätalousministeriö. Valiokunta toteaa, että pyydysten merkinnästä säädetään tällä hetkellä kalastuslain lisäksi myös kalastusasetuksessa, joka on annettu valtioneuvoston asetuksena. Valiokunta pitää tarpeellisena, että pyydysten merkintää koskevia kalastusasetuksen säännöksiä annetaan vastaavalla säädöstasolla.

97 §. *Kalastuksenvalvojan kelpoisuusvaatimukset ja hyväksyminen.* Valiokunta ehdottaa kalastuksenvalvojan kelpoisuusehtoihin liittyvää koulutusvaatimusta muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentin 3 kohdasta poistetaan ehdoton edellytys koulutuksen suorittamisesta. Pelkkä kokeen suorittaminen ilman koulutusta on mahdollista etenkin silloin, kun henkilö on jo aikaisemmin perehtynyt kalastuslainsäädäntöön ja

valvontaan esimerkiksi kalastusalueen valvojina tai omistajavalvonnan kautta. Lähtökohtaisesti nämä edellä mainitut valvojatahot voivat jatkaa toimintaansa kokeen suorittamisen jälkeen. Muutoksella ei haluta vähentää riittävän koulutuksen ja kalastuksenvalvontaan liittyvän osaamisen merkitystä valvontatoiminnassa, vaan varmistaa kokeen suorittamisen mahdollistaminen näissä tapauksissa pääsääntöisesti näytötutkintona.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on se, että 2 momentissa säädetty poliisin lausunto tehtäisiin lähinnä valvojan rikosrekisteritietojen perusteella. Koska ELY-keskuksella on rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella itselläänkin oikeus pyytää tarvittaessa valvojaksi haakeutuvan rikosrekisteriotetta, valiokunta ehdottaa toisen virkkeen poistamista 2 momentista tarpeettomana.

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että edellä mainitun 2 momentin viimeisestä virkkeestä poistetaan sana "enintään". Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että hyväksyminen on voimassa kymmenen vuotta, ellei sitä peruuteta.

97 a §. Kalastuksenvalvojan koulutus. Viitaten jäljempänä ehdotettaviin muutoksiin valiokunta ehdottaa koulutusta koskevan pykälän osalta otsikkoa muutettavaksi siten, että siihen lisätään sana "koe" ennen koulutusta. Teknisenä muutoksena valiokunta ehdottaa pykälän 1 ja 2 momenttien järjestystä vaihdettavaksi. Viitaten yleisperusteluissa todettuun valiokunta ehdottaa, että koulutuksen vaihtoehtona olisi pykälän 2 momenttiin (ent. 1 mom.) esitettävän muutoksen mukaisesti muu riittävä perehtyneisyys kalastuksenvalvontaan, joka voitaisiin osoittaa suorittamalla 1 momentissa tarkoitettu koe. Valiokunta toteaa, että muu perehtyneisyys voidaan saavuttaa esimerkiksi omaehtoisella opiskelulla tai aikaisemmalla kokemuksella kalastuksenvalvontatehtävistä, kuten esimerkiksi omistaja- tai kalastusaluevalvonnasta. Valiokunta ehdottaa myös, että pykälän 1 momentista (ent. 2 mom.) poistetaan selkeyden vuoksi sanat "koulutukseen sisältyvän".

Valiokunta korostaa, että esitetyillä pakollisen koulutuksen poistavilla muutoksilla pyritään madaltamaan erityisesti nykyisin kalastuksenvalvojina toimivien henkilöiden sekä kalastuksenvalvontaa harjoittavien kalaveden omistajien, osakkaiden ja kalastusoikeuden haltijoiden kynnystä toimia jatkossakin kalastuksenvalvojina. Tarkoituksena on varmistaa määrällisesti riittävät kalastuksenvalvojaressurssit tulevaisuudessaakin. Kalastuksenvalvojilta perustuslain 124 §:n mukaan vaadittava riittävä asiantuntemus ja koulutus julkisen hallintotehtävän hoitamiseen varmistettaisiin suorittamalla viranomaisen järjestämä koe, joka olisi yksi kolmesta kalastuksenvalvojan kelpoisuusehdoista.

Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momenttia muutettavaksi siten, että asetuksen antajana on valtioneuvosto eikä maa- ja metsätalousministeriö. Koska kyseessä on koulutuksesta päättäminen, valiokunta katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että asetuksenantajana on valtioneuvosto. Lisäksi edellä 1 ja 2 momenttiin ehdotettuihin muutoksiin liittyen valiokunta ehdottaa sanamuotojen tarkistamista siten, että säännökset annettaisiin kokeesta ja koulutuksesta.

104 §. Pysähtymisvelvollisuus ja henkilöllisyyden selvittäminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momenttia täydennettäväksi siten, että momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan pyytää vain, jos se on tarpeellista yksittäisen valvontatehtävän suorittamiseksi. Valiokunta katsoo täsmennyksen välttämättömäksi henkilötietojen sääntelylle asetetun täsmällisyyden ja tarkkaraajuuden vaatimuksen vuoksi.

106 a §. Kalastuksenvalvojien koulutuksen ja toiminnan valvonta. Valiokunta ehdottaa pykälän otsikosta ja 1 momentista poistettavaksi maininnan kalastuksenvalvojakoulutuksen valvonnasta. Valiokunta toteaa, että koulutusjärjestelmä on vasta kehittymässä ja koulutukseen liittyvä viranomaiskontrolli voidaan varmistaa ELY-keskuksen kalastuksenvalvojille järjestämällä kokeella.

Voimaantulossäännös. Valiokunta toteaa, että sen jälkeen kun hallituksen esitys annettiin edus-

kunnalle, on ilmennyt tarve tarkistaa esityksessä ehdotettuja säännösten suunniteltuja voimaantuloaikoja ja siirtymäsäännöksiä. Valiokunta ehdottaa, että lain saimaannorpan suojelua koskeva 108 §:n 1 momentin 3 kohta tulee voimaan 1.4.2011 uhanalaisen saimaannorpan suojelusopimuksia koskevien rikkomusten sanktioimiseksi yksittäisen osakkaan osalta. Sopimuksiin perustuvien saimaannorpan suojelua koskevien kalastusrajoitusten rikkomisen sanktiointi tulee saattaa voimaan ennen Saimaan avovesikalastuskauden alkua. Valiokunta ehdottaa, että lain muut esitetyt säännökset tulevat voimaan samanaikaisesti 1.4.2012.

Valiokunta pitää lain vahvistamisen ja sen eräiden koulutusta koskevien pykälien voimaantulon välille esityksessä ehdotettua kolmen vuoden siirtymäaikaa liian pitkänä. Suurimpana ongelmana esitetylle pitkälle siirtymäajalle on todennäköinen sekaannusvaara siitä, mitä kalastuslain säännöksiä sovelletaan tuona siirtymäaikana. Valiokunta korostaa sitä, että monissa ehdotetuissa säännöksissä viitataan esimerkiksi 97 §:n mukaisesti hyväksyttyihin kalastuksenvalvojiin. Nykyisin voimassa olevaan kalastuslain 97 §:ään ei kuitenkaan sisälly mitään hyväksymismenettelyä. Siirtymäaikana saattaisi muodostua myös tarvetta voimassa olevan lain mukaisille uusille valan tai vakuutuksen antaneille kalastuksenvalvojille. Viranomaisella olisi tällöin myös velvollisuus valvoa kalastuksenvalvojia, joista ei olisi kuitenkaan olemassa mitään rekisteriä tai yhteystietoja.

Valiokunta ehdottaa lisäksi siirtymäsäännökseen lisättäväksi voimassa olevan, kumottavan lain 97 §:n mukaisille valan tai vakuutuksen antaneille kalastuksenvalvojille toimivaltuuden toimia valvojana esimerkiksi kuuden kuukauden ajan lain voimaantulosta. Valiokunta pitää tätä siirtymäaikaa tarkoituksenmukaisena valvonnan jatkuvuuden turvaamiseksi.

2. Laki kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta

108 §. Kalastusrikkomus. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 26) mukaan molemmat lakiehdotukset on tarkoitus saattaa voimaan 1 päivänä huhtikuuta tänä vuonna. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä ei kuitenkaan lainsäädännön selkeys huomioon ottaen ole mahdollista, koska sekä 1. että 2. lakiehdotus sisältävät ehdotuksen kalastuslain 108 §:n muuttamisesta. Valiokunta toteaa, että kalastuslain voimassa olevaa 108 §:ää koskeva muutos on sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin (754/2010) liittyen vahvistettu lailla (773/2010) tulemaan voimaan lailla erikseen säädettävänä ajankohtana. Oikeusministeriöstä saadun tiedon perusteella laki on tulossa voimaan vasta vuonna 2013 tai 2014.

Valiokunta ehdottaakin, että 2. lakiehdotus hylätään, jotta ei saateta voimaan samanaikaisesti kahta 108 §:ää koskevaa säännöstä ja aiheuteta sekaantumisen vaaraa säännösten soveltamisessa. Valiokunta katsoo, että siinä yhteydessä, kun sakon ja rikesakon määräämisestä annettu laki säädetään tulevaksi voimaan, on tarkoituksenmukaisempaa tehdä tarvittavat muutokset kalastuslain 108 §:ään.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset),

että 2. lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki**kalastuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kalastuslain (286/1982) 33, 36 ja 89 §, 13 luvun otsikko, 96—106 § ja 108 §: n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 89 § laissa 1045/1996, 96 § laeissa 493/1997 ja 590/2005, 97 § osaksi laissa 1462/2009, 98 § ja 102 § osaksi laissa 493/1997, 101 § osaksi laissa 590/2005, 104 § osaksi laissa 877/2001, 108 §:n 1 momentti laissa 518/2002, sekä

lisätään lakiin uusi 96 a ja 96 b §, 97 a—97 c §, 104 a—104 d § ja 106 a § seuraavasti:

33 §

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Pyydysten merkinnästä annetaan tarkempia säännöksiä *valtioneuvoston* asetuksella.

(3 mom. kuten HE)

97 a §

Kalastuksentralvojan koe ja koulutus

36 ja 89 §
(Kuten HE)

13 luku

Kalastuksentralvonta

96, 96 a ja 96 b §
(Kuten HE)

97 §

Kalastuksentralvojan kelpoisuusvaatimukset ja hyväksyminen

Kalastuksentralvojaksi hyväksytään se, joka:
(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) on hyväksytysti suorittanut 97 a §:ssä säädetyn kalastuksentralvojan (*poist.*) kokeen.

Kalastuksentralvojaksi hyväksyy hakemuksesta se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimialueeseen hakijan kotikunta kuuluu. (*Poist.*) Hyväksyminen on voimassa (*poist.*) kymmenen vuotta.

Kalastuksentralvojan (*poist.*) kokeen järjestää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Koetta koskevaan ratkaisuun on oikeus hakea oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. (HE:n 2 mom.)

Kalastuksentralvojan koetta edeltävässä koulutuksessa koulutettavalle tulee antaa kalastuksentralvontatehtävän kannalta riittävä kalastuslainsäädännön ja hyvän hallinnon perusteiden tuntemus sekä kalastuksentralvontatehtävän edellyttämät muut tiedolliset ja taidolliset valmiudet. Koulutuksen vaihtoehtona on muu riittävä perehtyneisyys kalastuksentralvontaan, joka osoitetaan suorittamalla 1 momentissa tarkoitettu koe. (HE:n 1 mom.)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset kalastuksentralvojan koulutuksesta ja kokeesta.

97 b, 97 c ja 98—103 §
(Kuten HE)

104 §

Pysähtymisvelvollisuus ja henkilöllisyyden selvittäminen

(1 mom. kuten HE)

Pyyntiä harjoittavan on annettava kalastusviranomaiselle tai kalastusvalvojalle yksittäisen valvontatehtävän suorittamiseksi *tarpeellinen* tieto nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä yhteystiedot.

104 a—104 d, 105 ja 106 §
(Kuten HE)

106 a §

Kalastusvalvojien (poist.) toiminnan valvonta

Kalastusvalvojien (*poist.*) yleisestä valvonnasta ja ohjauksesta vastaa maa- ja metsä-

lousministeriö. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat kalastusvalvojien (*poist.*) toiminnan valvonnasta toimialueellaan.
(2 ja 3 mom. kuten HE)

108 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2012. Sen 108 §:n 1 momentin 3 kohta tulee voimaan kuitenkin jo 1 päivänä huhtikuuta 2011.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olevassa 97 §:ssä tarkoitetun valan tai vakuutuksen tehneen kalastusvalvojan toimivalta on voimassa kuusi kuukautta tämän lain voimaantulosta.

(3 mom. kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että kalastuslain uudistuksessa lain tasolla säädetään

kalastusvalvonta yhdeksi keskeiseksi kalastushoitomaksuvarojen käytön kohteeksi, jotta riittävät resurssit valvonnan tehostamiseen varmistetaan.

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Pertti Hemmilä /kok
jäsen. Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Anne Kalmari /kesk
Johanna Karimäki /vihr
Lauri Kähkönen /sd

Mats Nylund /r
Klaus Pentti /kesk
Erkki Pulliainen /vihr
Kari Rajamäki /sd
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Pekka Vilkuna /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.