Harri Kukka, neuvotteleva virkamies
Maa- ja metsätalousministeriö
3.6.2024

HE 33/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta

51 §:n muutoksen muotoilu

Valiokunnan vastinekuulemisessa 29.5.2024 käsitelty 51 §:n 2 momentin muutos olisi kirjoitettavissa seuraavasti:

Jos neuvoston LIS-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a–e tai i alakohdassa tai neuvoston valvonta-asetuksen 90 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa taikka edellä 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu teko on olosuhteet ja teon seuraukset huomioon ottaen vähäinen eikä sillä ole tavoiteltu taloudellista hyötyä, Ruokavirasto voi päättää, että teko on rikkomus, ja määrätä siitä rikkomusmaksun 50 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti.

Lisäksi olisi tärkeää kirjoittaa 51 §:n 1 momentin 5 kohta hallituksen esityksessä ollutta asua täsmällisemmin esimerkiksi seuraavasti:

5) jättää noudattamatta velvollisuuden kirjata kalamäärät kalastuspäiväkirjaan tarkasti sallitun poikkeaman mukaisesti siten, että poikkeamaa purettuihin määriin tai tarkastuksen tuloksiin verrattuna on pidettävä vakavana rikkomuksena kalastuksenvalvonnan muutosasetuksen 8 artiklan 4 kohdan nojalla.

Valiokunnan pyytämiä lisäselvityksiä

Kaupallisten kalastajien ja virkamiesten lukumääristä

Luonnonvarakeskuksen tilastotietokannan mukaan vuonna 2023 Suomessa oli 2 133 merialueen kaupallista kalastajaa. Sisävesiltä tuorein tieto on vuodelta 2022, jolloin sisävesillä oli aktiivisia kaupallisia kalastajia 1 167. Vapaa-ajankalastajia oli koko Suomessa Luonnonvarakeskuksen mukaan 1 792 000 henkilöä.

Luonnonvarakeskuksen ja muiden viranomaisten kalatalouteen kohdistuva työ koskee kaikkia kalastajaryhmiä ja osin myös kalankasvatusta, kalanjalostusta, kalakauppaa ja kalastusmatkailua. On mahdotonta erotella kaupalliseen kalastukseen kohdistuvaa osuutta erikseen.

Virkamiesten lukumäärän suhteuttaminen kaupallisten kalastajien määrään on vielä haasteellisempaa. EU:n yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) koskee merellä

harjoitettua kalastusta ja mereltä peräisin olevien kalastustuotteiden kauppaa. Muu kalatalous on pitkälti kansallisesti säädeltyä. Voidaan kuitenkin todeta, että merialueen kaupallista kalastusta koskee selvästi laajemmat viranomais-velvoitteet kuin sisävesikalastusta tai vapaa-ajankalastusta.

Kalataloushallinnossa työskentelee virkamiehiä seuraavasti:

Viranomainen	**Yhteisen kalastuspolitiikan valvonta**	**Muut kalatalous-tehtävät**
MMM, elinkeinokalatalousyksikkö	3	8
MMM, erätalousyksikkö	-	5
Varsinais-Suomen ELY-keskus	12	19
Pohjois-Savon ELY-keskus	-	14
Lapin ELY-keskus	-	12

Kalataloushallinnon keskittäminen kolmeen ELY-keskukseen aiemman 11 sijaan on tehostanut merkittävästi hallinnon toimintaa. Tästä ja muista syistä johtuen kalataloushallinnossa työskentelevien virkamiesten määrä on vähentynyt verrattuna tilanteeseen ennen keskittämistä. YKP:n valvonta-tehtävät on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen koko rannikon osalta.

Luonnonvarakeskus Luke on matriisiorganisaatio, jossa yhdistyvät läpileikkaavat ohjelmat sekä yksiköt ja palveluryhmät. Kalataloustehtävissä työskentelevien lukumäärää ei siis voi tarkasti laskea, mutta karkeasti arvioiden heitä on noin 130 eli n. 10 % LUKE:n henkilöstöstä. LUKE:n kalatehtävät käsittävät mm. kalastukseen ja kalavaroihin, vaelluskaloihin ja rakennettuihin jokiin, vesiviljelyratkaisuihin ja tilastopalveluihin liittyviä asiakokonaisuuksia.

Ruokavirastossa toimii kaksi juristia seuraamusten määräämiseen liittyvissä tehtävissä (Ruokaviraston maaseutulinjalla). Ruokavirasto osallistuu myös yhteisen kalastuspolitiikan valvonnan tehtäviin tuotteiden jäljitettävyys-valvonnan osalta (Ruokaviraston elintarvikelinjalla). Ruokavirasto ohjaa YKP:n jäljitettävyysasioissa kuntien elintarvikevalvonnan yksiköitä. Ruokavirastossa jäljitettävyysvalvontaa ohjaa yksi virkamies, mutta hänelle kuuluu paljon muitakin tehtäviä. Lisäksi yksi virkamies ohjaa kalastus- ja vesiviljelytuotteiden kauppanimimerkintöjen valvontaa pienenä osana muuta työtään.

Rajavartiolaitos osallistuu yhteisen kalastuspolitiikan valvontaan osana muuta monialaista tehtäväkenttäänsä. Rajavartiolaitoksella ei kuitenkaan ole yhtään erityisesti kalastuksenvalvontaan keskittyvää virkamiestä. Tärkeä rooli Rajavartiolaitoksella on mm. tarjota aluskalustoa ELY-keskuksen kanssa

yhteistyössä tehtävissä valvontaoperaatioissa sekä kalastajien mereltä lähettämien ilmoitusten vastaanottamisessa.

Vapaa-ajankalastuksen valvontaa tekevät yksityisillä vesialueilla yksityiset kalastuksenvalvojat ja valtion vesialueilla pääosin Metsähallituksen erävalvojat, satunnaisesti myös poliisi. ELY-keskus ja Rajavartiolaitos ovat toimivaltaisia valvomaan myös vapaa-ajankalastusta.

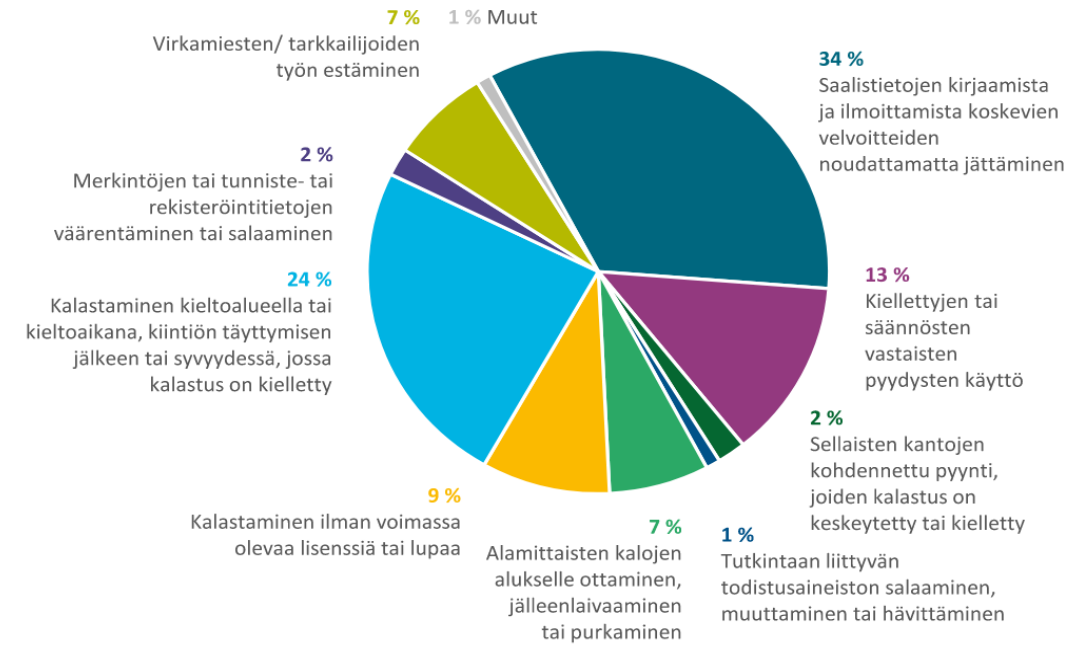
Tilanne muissa jäsenvaltioissa

Vertailu muiden maiden viranomaisten henkilöstömääriin on hankalaa, koska tehtävät on organisoitu eri tavoin kussakin maassa. Ruotsissa kalastuksenvalvonta kuuluu meri- ja vesiviranomaiselle (Havs- och vattenmyndighet). Hiljattain saadun tiedon mukaan virastossa toimii 60 virkamiestä kalastuksenseurantaan ja -valvontaan liittyvissä tehtävissä. Lisäksi rannikkovartiosto vastaa merellä tehtävästä kalastuksenvalvonnasta. Ministeriötason henkilöstömääristä Ruotsissa ei ole nopeasti käsillä olevaa tietoa.

Muista Itämeren maista saatujen epävirallisten tietojen mukaan Virossa olisi noin 40 ja Puolassa noin 50 virkamiestä kalastuksenvalvonnan tehtävissä, mutta heidän tarkemmasta tehtäväalueesta ei ole tietoa.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa 20:2022 on esitetty tietoja unionin jäsenvaltioiden kalastuksenvalvonnasta ja seuraamuksista. Erityiskertomuksen mukaan EU:ssa tehtiin vuosina 2015-2019 yhteensä 345 510 tarkastusta, ja jäsenmaissa oli yli 14 000 tarkastajaa. Havaittujen vakavien rikkomusten jakauma esitettiin oheisella kaaviolla:

Kaavio 9 – Vakavien rikkomusten osuus luokittain (2015–2019)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin Euroopan parlamentin tietojen perusteella.

Erityiskertomuksen mukaan Euroopan komissio on tehnyt tarkastuksia jäsenmaiden valvontajärjestelmiin ja havainnut runsaasti puutteita. Komissio käynnisti vuosina 2015–2021 jäsenvaltioita vastaan 11 rikkomusmenettelyä (oikeustointa), jotka koskivat epäonnistumista purkamisvelvoitteen vaikuttavassa soveltamisessa, niiden ulkoisen laivaston tai kalastuksen asianmukaisessa valvonnassa, tehokkaan seuraamusjärjestelmän soveltamisessa vakavien rikkomusten osalta tai saaliiden rekisteröinti- ja punnitusjärjestelmien valvonnassa.

Jäsenmaiden seuraamusjärjestelmissä on havaittu suuria eroavaisuuksia, mikä osaltaan johti niihin muutoksiin, jotka hyväksyttiin sillä muutosasetuksella, jonka johdosta myös nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys on laadittu. Erityiskertomuksessa todetaan muun muassa, että käytännössä samanlaisesta rikkomuksesta määrätty keskimääräinen sakko vaihteli noin 200 eurosta (Kypros, Liettua ja Viro) yli 7 000 euroon (Espanja).

Euroopan kalastuksenvalvontaviraston vuotta 2023 koskevassa raportissa esitetään seuraavan taulukon muodossa tietoja, miten paljon tarkastuksia eri merialueilla on tehty ns. yhteisvalvontaoperaatioiden (JDP, joint deployment programme) puitteissa. Yhteisvalvontaoperaatiot eivät kata läheskään kaikkea EU:n jäsenmaiden tekemää valvontaa, mutta taulukosta saa suuntaa-antavan kuvan tarkastusten ja niissä havaittujen epäiltyjen rikkomusten määristä. Taulukon lukuihin ei sisälly esimerkiksi toimistovalvonta, joka Suomessa tuottaa lukumääräisesti eniten epäiltyjä rikkomustapauksia (esim. myöhästyneet tai puuttuvat lakisääteiset ilmoitukset). Vuonna 2023 Suomessa kirjattiin kaikkiaan 250 epäiltyä rikkomusta.

JDP	Inspections		Inspections with at least one suspected infringement	
	2022	2023	2022	2023
BALTIC SEA	3 710	3 637	97	104
NORTH SEA	2 043	1 372	129	94
WESTERN WATERS	3 634	3 740	229	221
NAFO / NEAFC	98	116	6	7
MEDITERRANEAN SEA	36 339	34 253	3 635	3 788
BLACK SEA	1 768	1 875	12	15
TOTAL	**47 592**	**44 993**	**4 108**	**4 229**