
RKTL:n työraportteja 38/2014

Kalastuksen valvontaan liittyvien säännösten toimivuus

Matti Salminen ja Juhani Mellanoura

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos, Helsinki
2014



Julkaisija:
Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos
Helsinki 2014

ISBN 978-952-303-185-2 (Verkojulkaisu)

ISSN 1799-4756 (Verkojulkaisu)

RKTL 2014

Kuvailulehti

Tekijät Matti Salminen ja Juhani Mellanoura			
Nimike Kalastuksen valvontaan liittyvien säännösten toimivuus			
Vuosi 2014	Sivumäärä 30	ISBN 978-952-303-185-2	ISSN ISSN 1799-4756 (PDF)
Yksikkö/tutkimusohjelma Tutkimus- ja asiantuntijapalvelut			
Hyväksynyt Päivi Eskelinen			
Tiivistelmä <p>Tutkimuksessa selvitettiin 2012 voimaan tulleiden uusien kalastuksen valvontaa koskevien säännösten toimivuutta. Lailla 270/2011 muutettiin pyydysten merkitsemismääräyksiä, kiellettiin kuolleidenkin alamittaisten saaliiden otto ja tehtiin iso muutos valvontajärjestelmään. Uusien säännösten toimivuutta arvioitiin hallinnon (ELY), kalastusalueiden ja valvojien kannalta. Menetelminä olivat haastattelut ja kyselytutkimukset.</p> <p>Valvontajärjestelmän muutoksilla pyrittiin selkiyttämään valvonnan oikeudellista perustaa ja parantamaan kalastuksenvalvojan kelpoisuutta ja pätevyyttä. Hallinnon positiivinen yleisarvio uudesta järjestelmästä, valvojakoulutuksen ja -kokeen kohtalaisen hyvä suosio sekä valvojien positiivinen arvio koulutuksen tarpeellisuudesta viittaavat siihen, että uudistus on näiden tavoitteiden osalta onnistunut. Tottuminen uusiin toimintatapoihin on kuitenkin vielä osin kesken. Esille on myös noussut muutamia ongelmia ja kehittämistarpeita.</p> <p>Lakiuudistus toi ELY:ille uusia velvoitteita. ELY:jen valvontavastaavien haastatteluissa näistä ainoastaan rikeilmoitusten vastaanottamista pidettiin nyky muodossaan huonosti toimivana. Riketiedoilla nähtiin olevan merkitystä vain, mikäli valvojat velvoitettaisiin pitämään kirjaa myös valvontaponnistuksesta. Toisena kehittämistarpeena nostettiin esiin valvojien täydennyskoulutuksen järjestäminen.</p> <p>Kalastusalueet pitivät uudistuksen pääongelmana kalastusoikeuden haltijoiden valtuuksien vähenemistä, mikä on vähentänyt osakaskuntien omaehtoista valvontaa. Vapaaehtoisten motivointi valvojakoulutukseen ja -kokeeseen on osoittautunut vaikeaksi. Yli puolet kalastusalueista ilmoitti valvojia olleen 2013 liian vähän. Valvojakasterin mukaan pulaa valvojista on etenkin haja-asutusalueilla ja ruotsinkielisessä saaristossa. Valvonnan tehostamiseen kalastusalueet toivoivat yleisesti lisäresursseja. Lisäksi valvojille kaivattiin lisää infomateriaalia.</p> <p>Valtion vesillä valvonnasta vastaavien Metsähallituksen erävalvojien asemaa uudistus ei muuttanut. Uusien kalastussäännösten vuoksi valvontaa tehostettiin palkkaamalla erävalvojien avuksi kausivalvojia. Valvonnan linja oli aluksi kalastajia opastava ja sitä tiukennettiin vasta kesällä 2013. Metsähallituksen valvojakoulutus ja yhteistyö kalastusalueiden kanssa tehostivat valvontaa myös Kainuun ja Koillismaan yksityisvesillä.</p> <p>Yksityisvesillä toimivat valvojat pitivät uutta valvojakoulutusta yleisesti hyödyllisenä. Valvonnassa he noudattivat aluksi, Metsähallituksen erävalvonnan tapaan, opastavaa linjaa. Suurin osa myös hyödynsi mahdollisuutta huomautuksen antamiseen ja toimenpiteestä luopumiseen.</p> <p>Uusista kalastussäännöksistä alamittaisten saaliskalojen vapauttamisvelvollisuutta on noudatettu melko hyvin. Sen sijaan asetuksen 158/2012 mukaisessa pyydysten merkinnässä on ollut ongelmia, joiden ratkaisemiseksi asetukseen olisi hyvä tehdä joitakin pyydysten asettajien ja valvojien työtä helpottavia täsmennyksiä. Myös lain edellyttämät omistaja- ja yhteystiedot jäävät edelleen usein merkitsemättä pyydyksiin.</p>			
Asiasanat Kalastuksen valvonta, uusi valvontajärjestelmä, pyydysten merkintä, alamittasäännökset			
Julkaisun verkko-osoite http://www.rktl.fi/www/uploads/pdf/uudet%20julkaisut/tyoraportit/kalastuksen_valvonta			
Yhteydenotot Matti Salminen, etunimi.sukunimi@rktl.fi			
Muita tietoja			

Sisällys

Kuvailulehti	3
1. Kalastuksen valvonta osana kalavesien kestäväää käyttöä ja hoitoa	5
2. Uusien valvontasäännösten tausta ja tavoitteet	7
3. Miten uusien säännösten toimivuutta selvitettiin?	8
3.1. Tietojen keruu valvontajärjestelmän hallinnoinnista ELY-keskuksissa	8
3.2. Webropol-kysely kalastusalueille	8
3.3. Metsähallituksen erävalvonnan valvontaraportit	9
3.4. Kalatalouden keskusliiton valvojakysely 2012	9
4. Selvityksen tulokset	9
4.1. Valvojien määrän kehitys ELY-keskuksittain suhteessa kalastuspaineeseen	9
4.2. Hallinnon näkemykset uusien säännösten toimivuudesta	11
4.2.1. Yhteistyön toimivuus eri tahojen kanssa	13
4.2.2. Kehittämisenäkökohdat	14
4.3. Kalastusalueiden näkemykset uusien säännösten vaikutuksista	16
4.3.1. Valvonnan motiivit	16
4.3.2. Valvonnan toimivuus	17
4.3.3. Kalastussääntöjen noudattaminen	18
4.3.4. Valvonnan kehittäminen	20
4.4. Uusien säännösten vaikutukset Metsähallituksen hallinnoimilla valtion vesialueilla	22
4.4.1. Valvonnan toimivuus	22
4.4.2. Kalastussääntöjen noudattaminen	22
4.5. Uusien valvontaa koskevien säännösten toimivuus yksityisvesillä	23
5. Yhteenveto - kuinka uudet valvontasäännökset ovat toimineet?	24
Kiitokset	27
Lähteet	27
Liitteet	27

1. Kalastuksen valvonta osana kalavesien kestävästä käytöstä ja hoitoa

Kalastuksen valvonta on keino varmistaa että kalavesillä toimitaan voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan. Valvonnan piirissä olevat säännökset perustuvat kalastuslakiin ja -asetukseen, EU:n yhteiseen kalastuspolitiikkaan, ELY-keskuksen päätöksiin ja kalastusalueen antamiin määräyksiin ja ne koskevat mm. kalastuksessa käytettäviä pyydyksiä, pyyntialueita, pyyntiaikoja, alamittoja ja saalismääriä. Valvonnalla pyritään varmistamaan myös se, että kalastajat hoitavat lupasiansa asianmukaisesti. Hyvin toimiva valvonta on tärkeä osa suunnitelmallista ja kestävästä kalavesien käytöstä ja hoitoa.

Kalastusta valvovat valvontaviranomaiset, valtuutetut kalastusvalvojat, rajoitetusti myös vesialueen omistajat, osakkaat ja kalastusoikeuden haltijat. Valvontaviranomaisia ovat kalastusviranomainen (Maa- ja metsätalousministeriö MMM, Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus ELY), poliisi, rajavartiolaitos ja tulliviranomainen. Valtion vesillä valvontaa suorittavat lisäksi viranomaisvaltuuksin Metsähallituksen erätarkastajat.

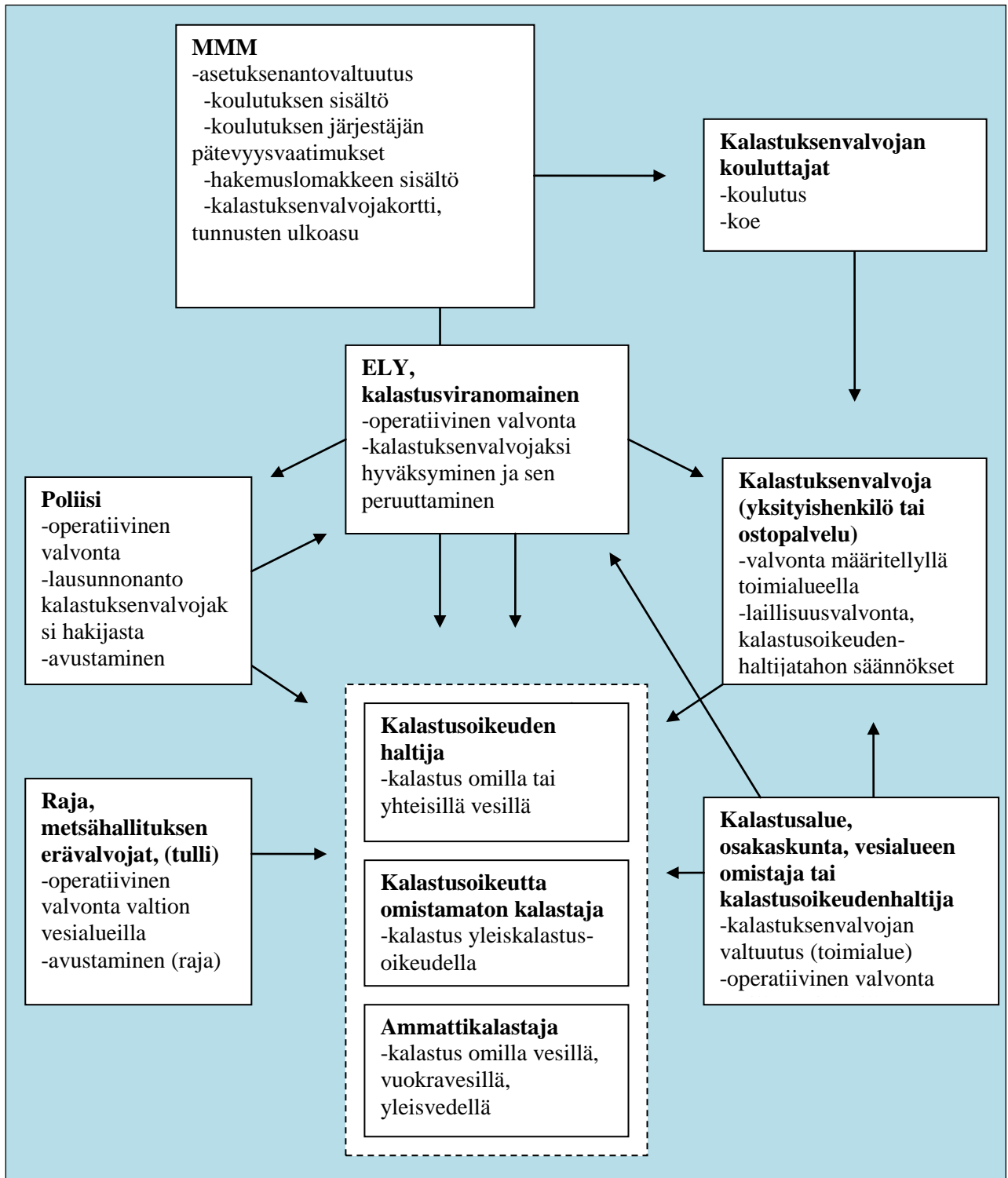
Kalastusviranomaisella on kokonaisvastuu kalastusvalvonnasta koko maassa. Lisäksi kalastusviranomainen vastaa Euroopan Unionin yhteisen kalastuspolitiikan mukaisen ammattikalastuksen operatiivisesta valvonnasta merialueella ja valvoo samassa yhteydessä kalastusta myös rannikkoalueen yksityisillä ja yleisillä vesialueilla. Merialueella valvontaa koordinoi MMM:n Luonnonvaraosasto ja käytännössä valvontaa hoitavat ELY-keskusten kalatalousyksiköt apunaan rajavartiolaitos, poliisi ja tulli. Sisävesillä kalastusviranomainen on osallistunut muun muassa vaelluskalajokien kalaväylien valvontaan.

Metsähallituksen erätarkastajat johtavat ja koordinoivat kalastusvalvontaa Metsähallituksen hallinnassa olevilla valtion vesialueilla. Erätarkastaja on lainvalvontaviranomainen, jolla on poliisiin verrattavat oikeudet. Erätarkastajia avustavat koulutetut, Metsähallituksen valtuuttamat kalastusvalvojat.

Valtion vesialueiden ulkopuolella kalastusta valvovat virkavastuulla toimivat, koulutetut kalastusvalvojat, joilla on tehtävänsä ELY-keskuksen hyväksyntä ja kalastusoikeuden haltijan valtuutus. Tehtävänsä kalastusvalvojien on kalastuslain lisäksi noudatettava hallintolakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja kielilakia.

Tärkeimpiä kalastusvalvojien valtuuttajia ja tehtävänantajia ovat kalastusalueet, joilla on kalastuksen paikallishallinnosta vastaavana tahona päävastuu kalakantojen kestävästä käytöstä ja hoidon järjestämisestä. Kalastusalueen lisäksi valtuutuksen voi valvojalle antaa osakaskunta, vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija.

Vesialueen osakkaiden, omistajien ja kalastusoikeuden haltijoiden oma valvontaoikeus rajoittuu oikeuteen tarkastaa, onko omalle vesialueelle lasketussa pyydyksessä kalastusoikeuden osoittava pyydysmerkki. Pyydys, jossa merkkiä ei ole, voidaan myös ottaa talteen.



Kuva 1. Kalastuksen valvonnan organisaatiokaavio (Maa- ja metsätalousministeriö). Kalastusoikeuden haltijatahot voivat toteuttaa paikallisvalvonnan valtuuttamalla kalastuksenvalvojan tähän tehtävään. ELY hyväksyy kalastuksenvalvojan tehtävänsä.

2. Uusien valvontasäännösten tausta ja tavoitteet

Kalastuksen valvontaa koskevat kalastuslain säännökset muuttuivat monilta keskeisiltä osiltaan huhtikuussa 2012 (Laki kalastuslain muuttamisesta 270/2011; VN asetus kalastusasetuksen muuttamisesta 158/2012). Muutoksilla pyrittiin selkeyttämään kalastuksenvalvojan kelpoisuutta ja pätevyyttä sekä valvonnan oikeudellista perustaa ja viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä. Tavoitteena oli myös parantaa valvonnan kohteena olevien kalastajien oikeusturvaa. Samassa yhteydessä myös eräisiin kalastusta koskeviin säännöksiin tehtiin lisäyksiä ja tarkennuksia, joiden tavoitteena oli käytännön valvontatyön tehostaminen.

Uudet säännökset vaikuttivat monin tavoin kalastuksenvalvonnan keskeisten osapuolten, ELY-keskusten, kalastusalueiden, kalastuksenvalvojien ja myös valvonnan asiakkaiden eli kalastajien toimintaan:

- **ELY-keskukset** saivat uudistuksen myötä uusia tehtäviä. Keskeinen uusi tehtävä on valvojakokeiden järjestäminen ja kokeen läpäisseiden hyväksyminen kalastuksenvalvojiksi. Valvojen toiminnan viranomaisvalvojana ELY-keskus voi myös peruuttaa hyväksynnän tai antaa valvojalle kirjallisen varoituksen. Lisäksi ELY-keskus ottaa vastaan ilmoitukset valvojen valtuutuksista ja niiden peruuttamisesta, sekä valvojen tapahtumailmoitukset talteenotoista, huomautuksen antamisesta ja toimenpiteestä luopumisesta.
- **Kalastusalueet** ovat joutuneet järjestämään uusien säännösten mukaisen valvonnan toimialueellaan. Valvonnan perustana aiemmin ollut, pääosin osakaskuntalähtöinen ja talkooluonteinen valvontatyö on jouduttu korvaamaan alueen omalla valvonnalla tai ostamalla valvontapalveluja kalatalouskeskukselta, Metsähallitukselta tai alan yrittäjiltä.
- **Kalastuksenvalvojat** veloitettiin hankkimaan valvojalta edellytettävät ja valvojakokeessa testattavat monipuoliset tiedot ja taidot. Valvontatyöhönsä valvojat ovat saaneet uutena työkaluna mahdollisuuden huomautuksen antamiseen ja toimenpiteestä luopumisesta. Valvontatehtävää on myös pyritty helpottamaan tarkentamalla pyydysten merkintää ja alamittaisten kalojen vapauttamista koskevia säännöksiä.
- **Kalastajien** oikeusturvaa parannettiin selkeyttämällä valvontatoiminnan oikeudellista perustaa. Kalastajat ovat myös joutuneet omaksuma uusia pyydysten merkintää ja alamittaisten kalojen vapauttamista koskevia käytäntöjä.

Kokonaan uutena osana valvontakokonaisuuteen tuli valvojakoulutus, jonka sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valvojen ammattitaidon parantamiseen tähtäävä koulutus ei kuitenkaan ole kokeeseen pääsyn ja valvojaksi hyväksymisen edellytys, sillä sen vaihtoehtona on muu riittävä perehtyneisyys kalastuksenvalvontaan. Koulutusta ovat järjestäneet Kalatalouden keskusliitto, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ja Metsähallitus.

3. Miten uusien säännösten toimivuutta selvitettiin?

Maa- ja metsätalousministeriö asetti uusien valvontaa koskevien säännösten ja niiden mukaisen uuden valvontajärjestelmän toimivuuden selvittämisen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tulostavoitteeksi vuosille 2013 ja 2014.

Uusien säännösten toimivuutta selvitettiin valvontajärjestelmän kolmen keskeisen osapuolen eli hallinnon (ELY-keskukset), kalastusalueiden ja valvontatyötä käytännössä tekevien tahojen (Metsähallituksen erävalvonta, valtuutetut valvojat) näkökulmista. Tavoitteena oli saada kokonaiskuva uusien säännösten mukaisen valvontajärjestelmän mahdollisista ongelmista ja kehittämistarpeista.

3.1. Tietojen keruu valvontajärjestelmän hallinnoinnista ELY-keskuksissa

Hämeen ELY:llä on kalataloushallinnossa kalastuksen valvonnan koordinaattorin ja tietojen kokoajan rooli. Valvojarekisteriin kootut tiedot hyväksytyjen valvojakokeiden ja valtuutettujen valvojien määrästä ELY-keskuksittain ja kalastusalueittain saatiin HämELY:n Eliisa Mikkolalta.

Uuteen järjestelmään hallinnon näkökulmasta liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita selvitettiin haastatteleamalla puhelimitse kaikkien ELY-keskusten valvonnasta vastaavaa henkilöä. Haastattelut tehtiin vuodenvaihteessa 2013 - 2014. Haastattelussa esitetyt kysymykset löytyvät liitteestä 1.

Hallinnon osalta keskeiset mittarit uusien säännösten toimivuudelle olivat:

- Valvojien ja valtuutusten määrä ELY:ittäin suhteessa kalastuksen määrään
- ELY-keskusten hallinnollisten velvoitteiden toimivuus
- Yhteistyön toimivuus eri tahojen kanssa

3.2. Webropol-kysely kalastusalueille

Kalastusalueiden näkemyksiä uusien valvontasäännösten toimivuudesta ja niiden kehittämistarpeista selvitettiin nettipohjaisella (Webropol) kyselyllä. Kyselyllä kartoitettiin muun muassa valvojamääriä, valvojien motiiveja, kalastusrikkeiden luonnetta ja valvonnan kehittämistarpeita. Lisäksi vastaajia pyydettiin avoimessa kysymyksessä kommentoimaan uuden valvontajärjestelmän toimivuutta.

Webropol-kysely lähetettiin vuoden 2014 alussa sähköpostitse tai kirjeitse kaikille maamme 213 kalastusalueen isännöitsijälle, joita pyydettiin vastaamaan kyselyyn joko itse tai siirtämään vastaaminen jollekulle kalastusalueen toimihenkilöistä. Isännöitsijöiden nimet ja yhteystiedot saatiin ELY-keskuksilta. Kalastusalueille esitetyt kysymykset löytyvät liitteestä 2.

Kyselyn keskeiset mittarit uusien valvontasäännösten toimivuudelle olivat:

- Valvojien riittävyys, valvonnan kattavuus
- Valvontaan liittyvän yhteistyön sujuminen
- Kalastussääntöjen noudattaminen

3.3. Metsähallituksen erävalvonnan valvontaraportit

Metsähallituksen hallitsemilla valtion vesialueilla kalastuksen valvonnan järjestämisestä vastaavat erätarkastajat. Apunaan heillä on Metsähallituksen kouluttamia ja tehtävään valtuuttamia kalastuksenvalvoja. Metsähallituksen erävalvonta tarjoaa valvontapalveluja myös valtion vesialueiden ulkopuolella.

Metsähallituksen erävalvonnan toiminnasta tehdään vuosittain yhteenvetoraportti, josta käy ilmi mm. valvontatapahtumien ja niissä havaittujen puutteiden ja rikkeiden luonne sekä seuraamusten määrä.

Tässä selvityksessä arvioitiin valvontasäännösten vaikutuksia valtion vesialueilla vertaamalla uusien säännösten voimaantuloa edeltäneen vuoden 2011 valvontaraportin tietoja vuosien 2012 ja 2013 raportteihin (Metsähallitus 2012, 2013 ja 2014).

Keskeiset mittarit uusien valvontasäännösten vaikutuksille Metsähallituksen erävalvonnassa olivat:

- Uusien säännösten mukaisen valvonnan toimivuus valtion vesialueilla
- Uusien kalastusta koskevien säännösten noudattaminen valtion vesialueilla
- Valvontaan liittyvän yhteistyön sujuminen

3.4. Kalatalouden keskusliiton valvojakysely 2012

Kalatalouden keskusliitto (KKL) tukee kalastusalueiden ja osakaskuntien valvontatoimintaa mm. järjestämällä valvojakoulutusta ja julkaisemalla valvontaan liittyvää tiedotus- ja oppimateriaalia. Selvittääkseen valvojakoulutuksensa onnistumista ja uusien säännösten mukaisen valvonnan toimivuutta KKL teki kouluttamilleen valvojille Webropol-pohjaisen kyselyn vuoden 2012 toiminnasta. Kysely lähetettiin kaikkiaan 676 liiton valvontakoulutukseen osallistuneelle.

Tämän selvityksen arvio uusien kalastuksen valvontaa koskevien säännösten toimivuudesta yksityisillä vesialueilla perustuu Kalatalouden keskusliiton Webropol-kyselyn tuloksista tekemään raporttiin (Kalatalouden keskusliitto 2013).

Keskeiset mittarit valvonnan toimivuudelle olivat:

- Valvojien arvosana valvojakoulutuksesta
- Pyydysten merkintää koskevien uusien säännösten noudattaminen yksityisillä vesialueilla
- Alamittaisten kalojen vapauttamista koskevien uusien säännösten noudattaminen

4. Selvityksen tulokset

4.1. Valvojien määrän kehitys ELY-keskuksittain suhteessa kalastuspaineeseen

Kalataloushallinto ylläpitää rekisteriä valvojista ja heidän valtuutuksistaan Kaveri-tietojärjestelmässä. Rekisteriin koottujen tietojen mukaan (Eliisa Mikkola, HämELY) valvontakokeen oli 27.8.2014 mennessä suorittanut koko maassa hyväksytysti 2819 henkilöä. Valtuutuksen valvontatyöhön oli samaan päivään mennessä suorittanut 1874 henkilöä, eli 66 % kokeen läpäisseistä (taulukko 1).

Kalastuspaineeseen (Seppänen ym. 2011) suhteutettuna eniten halukkuutta valvojan työhön on ollut Hämeessä, Keski-Suomessa ja Uudellamaalla. Näiden alueiden osuus kokeessa hyväksytyistä on selvästi suurempi kuin niiden osuus kalastuspaineesta. Samalla mittarilla arvioiden valvojatilanne kalastuspaineeseen nähden on heikoin Varsinais-Suomessa, Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Savossa. On kuitenkin huomattava, että tällainen tarkastelu ei ota huomioon eroja valvojien aktiivisuudessa ja heidän työnsä alueellisessa organisoinnissa.

ELY:ihin saatujen ilmoitusten mukaan valvojien valtuuttaminen - tai valtuutuksista ilmoittaminen - on sujunut parhaiten Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Savossa ja Etelä-Savossa, joissa valtuutuksen on saanut yli 80 % valvojista, ja heikoimmin Kainuussa (1 %) ja Lapissa (42 %) (taulukko 1).

Taulukko 1. Hyväksytyjen valvontakokeiden ja valvojille annettujen valtuutusten lukumäärä ELY-keskuksittain (tilanne 27.08.2014). Kalastuspaineen jakauma perustuu tietoihin pyyntipäivien määrästä vapaa-ajankalastuksessa (Seppänen ym. 2011).

ALUE	Valvojia hyväksytty	%	Valtuutuksia saatu	%	Kalastuspaine %
Uusimaa	299	10,6	214	71,6	8,9
Varsinais-Suomi	207	7,3	105	50,7	12,0
Häme	621	22,0	474	76,3	17,2
Kaakkois-Suomi	217	7,7	164	75,6	8,6
Etelä-Savo	278	9,9	233	83,8	9,1
Pohjois-Karjala	144	5,1	140	97,2	6,8
Pohjois-Savo	178	6,3	156	87,6	7,8
Keski-Suomi	285	10,1	213	74,7	7,5
Pohjanmaa	127	4,5	84	66,1	5,5
Kainuu	253	9,0	3	1,2	9,4
Lappi	210	7,4	88	41,9	7,2
Yhteensä	2 819	100,0	1874		100,0

4.2. Hallinnon näkemykset uusien säännösten toimivuudesta

Kalataloushallinnon valvontaan liittyvien uusien, ja osin myös vanhojen, velvoitteiden toimivuutta ja kehittämistarpeita selvitettiin kunkin ELY:n valvonnasta vastaavaa toimihenkilöä haastatteleamalla. Haastattelut toteutettiin vuoden 2014 alussa.

Haastatteluvastausten perusteella ELY:tä kuormittivat vuonna 2012 uusista tehtävistä eniten valvojakokeet: koekysymysten suunnittelu, kokeiden järjestäminen ja vastausten arviointi. Jokaiselle valvojaksi hyväksytylle oli myös teetettävä valokuvalla varustettu valvojakortti ja hihamerkki. Työtaakka helpottui merkittävästi vasta vuoden 2013 kuluessa, jolloin valvojakokeeseen osallistuneiden määrä laski huomattavasti.

Varsinainen valvontatyö on kuulunut ELY:jen työnkuvaan lähinnä vain rannikkovesillä, missä EU-velvoitteiden mukaisen kaupallisen kalastuksen ohella on seurattu myös ei-kaupallisessa kalastuksessa kalastussäännösten noudattamista. Sisävesillä on satsattu voimavaroja lähinnä vaelluskalajokien, erityisesti Tornionjoen ja Tenon kalaväylien kalastuksen valvontaan. Kokonaisuudessaan osallistuminen käytännön valvontatyöhön on viime vuosina vähentynyt taloudellisten resurssien vähennyttyä. Kaupallista kalastusta koskevien velvoitteiden takia vapaa-ajan kalastuksen valvonta on mm. Pohjanmaan rannikolla jäämässä marginaaliseksi.

Haastateltujen mukaan ELY:jen järjestämiin valvojakokeisiin tulleet ovat olleet tehtävänsä motivoituneita. Kokelaiden joukossa on ollut runsaasti nuoria, mutta myös esimerkiksi virassa toimivia tai jo eläkkeelle jääneitä poliiseja. Koulutukseen on osallistunut myös Metsähallituksen eräsuunnittelijoita, vaikka heidän ei kalatalousviranomaisina olisi tarvinnut osallistua kokeeseen. Uusi koulutusjärjestelmä korostaa valvojien hyvää kieli- ja asiakaspalvelutaitoa. Haastateltujen mukaan enää ei pitäisi olla valvojia, jotka takavuosien tapaan saattoivat suhtautua kalastajiin jopa vihamielisesti ja yrittävät kaikin mahdollisin keinoin ”narauttaa”. Valvojasta on tullut entistä enemmän kalastajia opastava ja ohjaava.

Valvontaoikeuden saadakseen kalastuksenvalvojat tarvitsevat valtuutuksen kalastusalueelta, osakaskunnalta, vesialueen omistajalta tai kalastusoikeuden haltijalta. Valvontaoikeuden myöntäjillä on velvollisuus ilmoittaa päätöksestä eli valvontaoikeuden saaneen henkilötiedot ELY-keskukselle. Useiden haastateltujen mukaan valtuutusilmoituksia on toimitettu heille paljon odotettua vähemmän (taulukko 1). Yleinen oletus oli, että valvontaoikeuden myöntäjältä ilmoitusvelvoite on jäänyt tekemättä. Osaksi vaje saattaa selittyä sillä, että valvojiksi kouluttautuneiden joukossa oli myös niitä, jotka loppujen lopuksi eivät olleet riittävän motivoituneita ottamaan valvojan tehtäviä. Koska osa valtuutusilmoituksista on jäänyt lähettämättä, ELY-keskuksilla ei ole ollut kovin tarkkaa käsitystä osakaskuntien ja kalastusalueiden mandaateilla toimijoiden määrästä. Haastatellut näkivät arvokkaina kalastusalueiden valtuuttamat valvojat, sillä heidän ansiostaan valvonta voidaan ulottaa laajemmille vesille, esimerkiksi toimimattomien osakaskuntien vesille.

Valvojatehtävistä kiinnostuneita on ollut helpoin löytää asutuskeskusten ja taajamien läheisille vesille, missä on yhtenäislupa-alueita tai laajoja, korkeintaan parin osakaskunnan hallinnoimia vesialueita. Myös kalastusalueen hallituksen aktiivisuudella ja valvojien määrällä haastatellut näkivät selkeän yhteyden. Sen sijaan haja-asutusalueilla valvojien saanti on usein osoittautunut vaikeaksi; ei haluta valvoa tuttujen kyläläisten kalastusta. Näillä alueilla kiinnostus valvojaksi kouluttautumista kohtaan on ollut laimeaa; moni on houkuteltu puoliväkisin Kalatalouden Keskusliiton järjestämille kursseille. Ruotsinkielisessä saaristossa vähäisen kiinnostuksen kalastuksen valvontaa kohtaan arvellaan juontavan historiallisista syistä, mm. pilkinnän vapautumisesta (1983) ja viehekalastuksen

vapautumisesta (1997). Kalastuksen valvonta nähdään tämän kehityksen jatkeena: ”kalastusoikeuksien sosialisointina yleiskalastusoikeuksien alle”.

Kalastusalueet ovat haastateltujen mukaan onnistuneet paikkaamaan valvontavajetta ostopalveluiden kautta. Tällöin on turvauduttu Kalatalouden Keskusliiton neuvontajärjestöjen tekemiin valvontaiskuihin. Kalastusalueet ovat rahoittaneet näitä valvontaiskuja ELY:iltä saatujen kalatalouden edistämisrahojen turvin. Saimaan vesistöissä kalastuksen valvontaa on rahoitettu osakaskuntien keväisestä verkkokalastuskiellosta saamien korvausten avulla.

ELY-keskusten valvonnasta vastaavilla ei yleensä ole kovin tarkkaa tietoa valvonnan toimivuudesta. Tapahtumailmoituksia, joita valvojien on ollut määrä toimittaa jokaisesta kalojen ja pyydysten talteenotosta, toimenpiteistä luopumisesta ja huomautuksesta, toimitettiin ELY-keskuksiin harvakseltaan. Lähes poikkeuksetta kaikkien ELY:jen haastatellut kertoivat saaneensa tietoa näyttömääräyksistä tai kalastusrikkeistä sen verran vähän etteivät ne voi vastata todellisuutta. Yhtenä ilmeisenä syynä ilmoittamatta jättämiseen pidettiin sitä, etteivät kaikki valvojat vielä olleet saaneet vuonna 2013 käyttöönsä tapahtumailmoituslomaketta. Monissa tapauksissa kalastuksen valvojat ovat toimittaneet kalastusviranomaisille valvontapöytäkirjojen kopioita. Jotkut valvojista ovat raportoineet kirjeitse tai sähköpostin kautta tekemistään valvontamatkoista, vaikka vesillä ei havaittu kalastusrikkeitä. Haastateltujen mukaan kalastuslaissa ei riittävän selkästi määritellä missä tilanteissa tapahtumailmoitus tulisi tehdä. Epäselväksi on jäänyt mm. se, edellyttääkö näyttömääräyksen kirjoittaminen raportointia kalastusviranomaiselle. Muutamat ELY:ille tapahtumailmoituksia toimittaneet ovat myös kertoneet jääneensä epätietoisiksi siitä, mitä poliisi on tehnyt asialle; onko asianomainen saanut rikemaksun vai onko tehty ”syyttämättä jättämispäätös”.

ELY-keskukset ovat saaneet kalastuksen valvonnan tuloksellisuudesta tietoa lähinnä rahoittamiensa valvonnan kehittämishankkeiden kautta. ELY:jen kalastusalueille myöntämät kalatalouden edistämisrahat ohjautuvat usein valvontasuunnitelmien tekoon ja valvontaiskuihin, joiden tuloksista informoidaan rahoittajaa. Etenkin kalatalousneuvonnan toimesta laaditut loppuraportit ovat olleet ELY:ille tärkeitä tietolähteitä. Joillakin alueilla kalatalouden edistämisrahat on ohjattu valvonnan asemesta koulutustilaisuuksien järjestämiseen.

ELY:jen valvonnasta vastaavien mukaan eniten valvojia työllistävät ongelmat pyydysten merkitsemisessä. Pyydyksistä puuttuvat usein kalastajien yhteystiedot. Yhä edelleen monet kalastajat merkitsevät pyyntijatansa maapästä kohomerkillä ja ainoastaan ulkopään koholipulla. Merkintäkäytäntö kuitenkin sysää vahinkovastuun pyydyksen asettajalla, sillä veneen aiheuttamassa haaveritilanteissa pyydys luokitellaan kohomerkityksi.

Haastateltujen mukaan pyydysmerkintää koskevat rikkeet keskittyvät asutuskeskusten ruuhkaisille lähivesille, missä on paljon eri tavoittein kalastavia. Myös vaelluskalajokien kalaväylät, koskipaikat ja suvannot vaativat valvojilta erityistä työpanosta. Kalalajikohtaisesti tarkasteltuna suurimmat puutteet nähtiin vaelluskalojen ja kuhan kalastuksen valvonnassa. Erityisen haasteen valvojille ovat tuoneet maahanmuuttajat; etenkin venäläistaustaiset, joita pidetään innokkaina kalastajina. Itä-Suomessa, jossa käy paljon venäläisiä matkailukalastajia, kaivattaisiin nykyistä enemmän venäjää taitavia kalastuksen valvojia.

4.2.1. Yhteistyön toimivuus eri tahojen kanssa

Kalastusvalvojien ja ELY-keskusten lisäksi kalastuslupia voivat tarkistaa poliisi, tulli, rajavartiolaitos ja Metsähallituksen erävalvojat. Monien toimijoiden kannalta valvonnan koordinointi on osoittautunut tärkeäksi. Yhteistyön avulla valvonta on saatu aiempaa tehokkaammaksi ja organisoidummaksi. Toimijoiden keskinäiset yhteistyökombinaatiot vaihtelevat eri puolella Suomea. Monin paikoin sisävesillä Kalatalouden Keskusliiton valvojat ovat keskeinen koordinoiva taho. Itä- ja Pohjois-Suomessa korostuu Metsähallituksen koordinoiva asema, rannikkovesillä ELY:n ja Merivartioston rooli.

Viranomaisten keskinäiset koordinaatiokokoukset eivät suinkaan ole uusi ilmiö, vaan yhteistyötilaisuuksia on monin paikoin järjestetty pitkään. Ensimmäinen suunnittelukokous, jossa kartoitetaan osapuolten resurssit ja selkiytetään työnjakoa sekä suunnitellaan valvonnan iskukohteita, järjestetään yleensä kevättalvella ennen kalastussesonkia. Metsähallituksen hallinnoimilla vesialueilla erätarkastajat ovat järjestäneet yhdessä kalastusalueiden kanssa tilaisuuksia, joissa myös poliisit ovat olleet mukana.

Yhteistyökumppaneista poliisi on jäänyt ELY:lle melko etäiseksi, sillä varsinaiseen valvontatyöhön poliisit osallistuvat perin harvoin. Haastateltujen parissa oletettiin melko yleisesti, että poliisi pitää kalastukseen liittyviä rikkeitä vähäpätöisinä ja päättyy helposti ”syyttämättä jättämispäätöksiin”. Suurimpana syynä tähän pidetään poliisien puutteellista kalastuslainsäädännön tuntemusta. Vain harvoilla poliiseilla on ollut riittävästi intoa perehtyä kalastuksen valvontaa koskeviin kysymyksiin, eikä heillä siten aina ole ollut tietoa siitä, miten valvojien eteen tulevissa tilanteissa tulisi reagoida. Eräs haastateltu totesi, kuinka poliisin edustaja tiedusteli ELY-keskukselta missä takavarikoidut pyydykset tulisi säilyttää.

Kalastuksen valvojien ja virkavallan keskinäisen yhteistyön perusta on vähitellen syntyneessä yksittäisten poliisien innostuksen kautta. Esimerkiksi Pohjois-Savossa paikallinen neuvontajärjestö on nimennyt kalastuksen valvonta-asioissa koulutusta saaneet poliisit. Vastaavasti Uudellamaalla kalastusalueiden ja osakaskuntien valvojille on nimetty ”omapoliisi”, johon voi kalavesiltä ottaa yhteyttä ja kysyä ”tämä ja tämä on tilanne, otetaanko pyydykset talteen?” Eräs haastateltu kertoi, että viime vuosina kalastuksen valvonta on alettu ymmärtää osaksi poliisin työtä ja kynnys rikesakkojen kirjoittamiseen on alentunut. Toki vesillä liikkueensa poliisi keskittyy edelleen mieluummin nopeusrajoitusten ja veneilyvarusteiden kuin kalastuksen valvontaan.

Merialueen ELY-keskukset ovat merivartioston kanssa osallistuneet kalastuksen kansalliseen ja EU-valvontaan. Valvonta on haluttu keskittää kalastuksen sesonkiaikoihin tai pyritty mahdollisimman nopeasti reagoimaan valvontapyyntöihin ja lähdetty paikanpäälle. Uuden valvontajärjestelmän myötä kansalaisten kalastusrikkeitä koskevat yhteydenotot ovat hieman lisääntyneet. ELY on välittänyt saamansa tiedon tapahtumapaikan lähistöllä toimivalle kalastuksen valvojalle. Yhä useammin kalastajat tiedustelevat ELY:stä valvonta-asioista; esimerkiksi vesiliikenneväylän määritelmää ja miten se tulisi ottaa huomioon pyydyksiä merkitessä.

4.2.2. Kehittämisenäkökohdat

Haastateltujen mukaan kalastuksen valvontaa koskeva lainsäädäntö on uusi ja monet käytännöt etsivät uomaansa, mutta joitakin uusia velvoitteita pidettiin jopa tarpeettomina. Monet kyseenalaistivat valvojille asetetun tapahtumailmoitusvelvollisuuden, ainakin nykymuotoisena. Yksistään kalastajien riketietoa ja tietoa poliisille päätyneiden tapausten määrästä ei pidetä kovin kiinnostavana. Tapahtumailmoitusten arvo nousisi vasta, jos tarjolla olisi tietoa myös siitä, minkä suuruinen valvontaponnistus on poiknut tapahtumailmoitukset. Tällöin saataisiin selville esimerkiksi valvonnan tehostamisen kannalta keskeiset painopistealueet ja -ajankohdat. Vuosittainen valvonnan tehokkuuden seuranta tarjoaisi mahdollisuuden suunnata valvontamäärärahoja nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Eräs haastatelluista ehdotti, että valvontatapahtumatietojen (valvontaponnistus ja riketapahtumat) keruuvastuu olisi kalastusalueilla, jotka raportoisivat tuloksista ELYlle. Eräs toinen ehdotti RKTL:n osallistumista valvonnan tuloksellisuuden seurantaan.

ELY:n kalataloushallinnolla on käytössään maa- ja metsätalousministeriön omistama Kaveri-tietojärjestelmä, johon esitettiin joitakin parannuksia. Tarpeelliseksi koettiin järjestelmä, jossa karttanäytölle voitaisiin tuoda muutamalla klikkauksella esimerkiksi kaikki tietyn järven valvojat. Tämä auttaisi ELY:n kalastuksen valvonnasta vastaavia ohjaamaan ”kentältä” tullut valvontapyyntö tapahtumapaikan lähistöllä valvonnasta vastaaville. Eräs toinen haastatelluista ehdotti Kalakaveri-tietojärjestelmän kehittämistä niin, että siihen saataisiin siirretyksi kunkin valvojan tapahtumailmoitukset/valvontaraportit. Järjestelmään ehdotettiin kirjattavaksi myös tietoja valvonnan aktiivisuudesta sen tehokkuuden seuraamiseksi. Toisaalta tallennetut tiedot toivottiin ohjelmoitavan tietyn ajan kuluttua järjestelmästä poistuviksi. ELY:n valvonnasta vastaavat esittivät, että valvontaa varten tulisi pikaisesti kehittää tietokanta, josta valvojat voisivat tarkistaa viehekalastusmaksun ja kalastushoitomaksun suorittaneet.

Valvonnasta vastaavat ehdottivat pyydysmerkintään koskevaan asetukseen muutamia täsmennyksiä. Asetustekstin muotoa ehdotettiin muutettavaksi niin, että pyyntijadan molemmat päät tulisi merkitä samantyyppisellä merkillä. Sen sijaan rysien kohdalla korkean lipun kiinnittäminen matalaan veteen maapäässä voi olla mahdotonta, joten reilun kokoisen kohon käyttö rannan puoleisessa päässä olisi sallittua.

Nykyinen asetus sallii koho- ja pikkulippumerkinnän siellä, missä vesiliikennettä ei harjoiteta tai muuten on ilmeistä, etteivät pyydykset haittaa vesiliikennettä tai vesistön muuta käyttöä. Vesiliikennettä koskevaa asetuksen kohtaa ei kuitenkaan koeta pyydyksen asettajan tai kalastuksen valvojan kannalta riittävän yksiselitteiseksi. Erään haastatellun mukaan tulkinta helpottuisi, jossa asetuksen ”veneliikenteelle tai vesistön muulle käytölle aiheuttama haitta” korvattaisiin käsitteellä ”veneellä yliajettavissa olevat pyydykset”. Tällöin vain veneliikenteen kannalta riittävän syvällä vedenpinnasta olevat pyydykset voisi varustaa kohomerkein. Sen sijaan vesiliikennöinnin kannalta liian lähellä pintaa olevat tulisi merkitä lipuilla.

Nykyisten merkintäsäännösten ei myöskään katsota ottavan riittävästi huomioon erillisiä ja yksittäisillä painoilla ankuroituja koukkuja. Koukkupyynnissä merkintäkoho ei voi olla suurikokoinen, sillä jos kala tuntee merkittävää vastusta tarttuessaan koukkuun, se hylkää syötin. Samanlainen merkintäongelma koskee usealla lähekkäin sijaitsevalla nahkiasrysällä tapahtuvaa pyyntiä. Käytäntöä, jossa kouku- tai nahkiasrysäkalastajien pyyntialue on rajattu korkeilla lippumerkeillä, pidetään kohtuuttoman työläänä. Molempien kalastusmuotojen pyydysmerkintä ehdotettiin

määriteltävän uudella asetuksella. Asetuksen ei myöskään katsota määrittelevän riittävän selkeästi, onko talvikalastuksessa avanto merkittävä myös silloin kun siinä ei ole pyydyksiä.

Asetuksen mukaan pyydyksessä tulee olla kalastajan nimi ja puhelinnumero tai osoite. Käytännössä nykyinen merkitsemiskäytäntö saattaa olla joissakin tilanteissa ongelmallinen. On nimittäin ilmennyt, että mikäli pyydyksissä on viranomaisen tai julkisuuden henkilön tai pahennusta herättävän henkilön nimi, on tavallista suurempi riski joutua ilkeiden kohteeksi. Tältä ongelmalta voitaisiin välttyä jos kalastajan asemasta yhteystiedon antajana voisi toimia myös hänen edustajansa.

Eräs haastatelluista ehdotti kalastusalueille valvontaan osoitettavien rahojen korvamerkintää. Kommentti osoittaa kalastusalueen valvonnasta vastaavien maallikkovalvojien ja viranomaisten keskinäisen luottamuksen merkityksen. Tiivistämällä vuoropuhelua voidaan hälventää osapuolten keskinäistä epätietoisuutta ja lisätä avoimuutta. Yhteistyön tiivistäminen voi liittyä yhteisiin valvontakampanjoihin. Toisaalta valvojien jatko- ja täydennyskoulutus sai runsaasti kannatusta. Tätä näkemystä ovat tukeneet valvojien usein esittämät toiveet koulutustilaisuuksien järjestämisestä. Siinä valvojat voisivat nokakkain keskustella kalavesillä saaduista kokemuksista ja ongelmatilanteista.

Viranomaisten tarjoama täydennyskoulutus koettiin tarpeelliseksi. Jatko-opintojen avulla voitaisiin yhtenäistää kenttätöissä tapahtuvia tulkintoja ja täsmentää valvojille määrättyjen velvoitteiden sisältöä. Eräs haastatelluista ehdotti Internetin kautta tarjottavien koulutus- ja opiskelumahdollisuuksien lisäämistä. Sähköisen järjestelmän kautta voidaan esitellä käytännön esimerkkejä ongelmallisista tilanteista ja siitä miten niissä tulisi toimia. Haastatellut korostivat myös Internetin valistavaa merkitystä koko kalastavalle väestölle. Sähköisen viestimen tulisi tarjota heille kalastuslainsäädäntöön ja valvontaan liittyvää materiaalia kiinnostavalla tavalla esitettynä.

Uusien säännösten toimivuus ja kehittämistarpeet hallinnon näkökulmasta

- Valvojiksi haluavista on pulaa erityisesti haja-asutusalueilla ja ruotsinkielisessä saaristossa, pulaa on paikattu ostopalveluilla
- ELY:t ovat saaneet yllättävän niukasti kalastusalueilta, osakaskunnilta, vesien omistajalta ja kalastusoikeuden haltijoilta tietoja valtuutetuista kalastuksen valvojista; haastatellut arvelivat ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin johtuneen pääosin unohtamisesta.
- Kalastajien rikkeistä tapahtumailmoitus- velvoite ei ole toimi, ja sen poistamista on yleisesti ehdotettu. Riketiedoilla olisi merkitystä vain mikäli valvojat velvoitettaisiin pitämään kirjaa valvontapöytäkirjoista
- Asetuksessa olisi otettava käyttöön käsite: ”veneellä yliajattavissa olevat pyydykset”, mikä toisi helpotusta pyydysten merkitsemistä koskeviin tulkintoihin
- Yksittäisten koukkupyydysten ja nahkiasrysien pyydysmerkintää olisi täsmennettävä
- Asetuksessa tulisi täsmentää, onko talvikalastuksessa avanto merkittävä myös silloin kun siinä ei ole pyydyksiä
- Kalastajan ohella myös hänen edustajalleen tulisi antaa mahdollisuus toimia pyydyksiin merkittävän yhteystiedon antajana
- ELY:n käytössä olevan tietojärjestelmän tulisi tarjota riittävän monipuoliset mahdollisuudet valvonnan tuloksellisuuden seuraamiseen ja kehittämiseen
- Valvontaa varten tulisi kehittää tietokanta, josta valvojat voisivat tarkistaa viehekalastusmaksun ja kalastushoitomaksun suorittaneet
- Kalastuksen valvojille tulisi tarjota täydennyskoulutusta

4.3. Kalastusalueiden näkemykset uusien säännösten vaikutuksista

4.3.1. Valvonnan motiivit

Kalastusalueille suunnattuun Webropol-kyselyyn vastasi 108 eli noin puolet (51 %) kyselyn saaneista 213 alueesta. Kyselyyn vastanneista kalastusalueista 43 % katsoi valvonnan tehostamistarpeen olleen kiireellinen ennen säännösten uudistamista. Vähemmän tärkeänä tehostamista piti 29 % ja tyytyväisiä valvonnan tehoon ennen uudistusta oli niin ikään 29 % alueista. Vastausten perusteella valvonnan uudistaminen nähtiin kalastusalueilla tarpeelliseksi.

Yksi kalastussäännösten toimivuuden kannalta keskeinen kysymys on valvojien riittävä määrä. Kyselyyn vastanneista 102 ilmoitti alueella operoivien valtuutettujen valvojien määrän. Tulosten perusteella vastanneilla kalastusalueilla oli yhteensä noin 1000 kalastuksenvalvojaa. Näistähieman yli puolet (52 %) toimi osakaskunnan, 40 % oli kalastusalueen ja 8 % muiden toimijoiden mandaatilla. Neljällä alueella ei ollut valtuutettua valvojaa. Yli puolet alueista (56 %) ilmoitti valvojia olleen vuonna 2013 liian vähän. Vain reilu kolmannes (36 %) piti määrää riittävänä.

Kalastusalueen edustajille esitettiin kysymys: ”Millä keinoin kalastusalueen valvontaa on pyritty tehostamaan?”. Yleisin motivointikeino oli valvontatyöstä aiheutuneiden kulujen korvaaminen (93 % vastanneista), ja toiseksi merkittävin valvojille työstä maksettavat korvaukset (69 %). Muita kannustavia järjestelyitä ovat olleet edulliset tai ilmaiset kalastusluvut. Monilla kalastusalueilla (74 %) valvontamotiivia ylläpitää edelleen myös jonkinasteinen talkoohenki (taulukko 2).

Valvontaa koskevat uudistukset ja valvontavelvoitteet ovat saaneet lähes kolmanneksen kalastusalueista turvautumaan Kalatalouskeskuksen tarjoamiin ostopalveluihin.

Taulukko 2. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Millä keinoin kalastusalueen valvontaa on pyritty tehostamaan? Näkemysten %-osuudet.

Väittäjä	Vastauksia, kpl	Pitää paikkansa	Pitää osittain paikkansa	Ei pidä paikkaansa	Yhteensä, %
Talkoohenki on edelleen voimissaan	97	25	49	26	100
Valvontatyön kulut (esim. polttoaine) korvataan	99	59	34	7	100
Valvojille maksetaan korvaus valvontatyöstä	102	47	22	31	100
Valvontapalveluita on ostettu Kalatalouskeskukselta	100	30	8	62	100
Valvontapalveluita on ostettu Metsähallitukselta	92	3	2	95	100
Jokin muu järjestely	18				

4.3.2. Valvonnan toimivuus

Kysymys: ”Miten osakaskunnissa on koettu vesialueen omistajien valtuuksien väheneminen” valaisi monia uusien säännösten mukaisen valvonnan käynnistymisessä ja toimivuudessa ilmenneitä ongelmia. Suurin tyytymättömyys (95 % vastanneista) kohdistui kalastusoikeuden haltijoiden ja vedenomistajien valvontavaltuuksien kaventumiseen. Kolme neljästä kalastusalueesta (77 %) katsoi uusien säännösten vähentäneen osakaskuntien omaehtoista valvontaintoa. Lähes yhtä moni (68 %) arveli kalavesien hoidon jääneen taka-alalle. Sen sijaan lakiuudistusten vaikutukset kalastusalueen kanssa harjoitettavaan yhteistyöhön ovat tuntuvasti vähäisemmät (taulukko 3).

Taulukko 3. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Miten osakaskunnissa on koettu vesialueen omistajien valtuuksien väheneminen? Näkemysten %-osuudet.

<i>Väittäjä</i>	Vastauksia, kpl	Pitää paikkansa	Pitää osittain paikkansa	Ei pidä paikkaansa	Yhteensä, %
On otettu myönteisesti vastaan	94	5	34	61	100
On vähentänyt intoa kalavesien hoitoon	98	22	46	32	100
On vähentänyt omaehtoista valvontaa	103	43	34	23	100
On vähentänyt yhteistyötä kalastusalueen kanssa	99	8	22	70	100

Kalastusalueille esitettiin kysymys: ”Mitkä ovat kalastusalueiden valvojien tärkeimmät yhteistyökumppanit valvontatilanteissa?” Yhteistyö ulkopuolisten valvojien kanssa oli verraten harvinaista. Poliisi oli useimmille kalastusalueille (69 %) ylivoimaisesti tärkein yhteistyökumppani. Itse valvontatyössä eniten yhteistyötä harjoitettiin Kalatalouskeskusten (53 %) ja naapurikalastusalueiden (45 %) kanssa (taulukko 4). Vapaamuotoissa kommentteissa ulkopuolisten valvojien eduksi laskettiin uskallus ja motiivi puuttua mahdollisiin rikkeisiin. Epäkohtana pidettiin surempia valvontakustannuksia kuin jos valvonnasta vastaisi oma valvoja. Eräs vastaajista ehdotti, että kalastusalueille tulisi pestata yhteisiä riista- ja kala-asioita vastaavia valvoja.

Yhteistyö Metsähallituksen, Merivartioston ja ELY-keskuksen valvonnasta vastaavien kanssa oli yllensä satunnaista (taulukko 4).

Taulukko 4. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Mitkä ovat kalastusalueiden valvojien tärkeimmät yhteistyökumppanit valvontatilanteissa? Näkemysten %-osuudet.

<i>Yhteistyökumppani</i>	Vastanneita, kpl	Usein	Satunnai- sesti	Ei lainkaan	Yhteensä, %
Naapurikalastusalueiden valvojat	96	11	34	55	100
Kalatalouskeskuksen valvonnasta vastaavat	93	37	16	47	100
ELY:n valvonnasta vastaavat	95	6	16	78	100
Metsähallituksen valvojat	97	7	20	73	100
Merivartijat	95	5	12	83	100
Poliisi	102	14	55	31	100

4.3.3. Kalastussääntöjen noudattaminen

Kalastusalueille esitettiin kysymys: ”Onko uuden lain mukainen valvonta onnistuttu järjestämään suunnitellusti tai riittävän hyvin?” Vastausten perusteella parhaiten on onnistuttu pyydysten merkinnän (37 % alueista) ja kuturauhoitusten (34 %) valvonnassa. Toisaalta joka viides vastaaja (19 %) katsoi, ettei rauhoitusten valvonnassa ole onnistuttu lainkaan. Eniten ongelmia ovat aiheuttaneet luvatta kalastavat; valtaosa vastaajista (88 %) katsoi ainakin jonkin verran esiintyneen tämän tyyppisiä ongelmia. Suurimmalla osalla kalastusalueista on ollut ongelmia myös kieltoalueiden salakalastuksen ja luvattomien pyydysten kitkemisessä (taulukko 5).

Taulukko 5. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Onko uuden lain mukainen valvonta onnistuttu järjestämään suunnitellusti/riittävän tehokkaasti. Näkemysten %-osuudet.

Väittäjä	Vastanneita, kpl	Onnistuttu hyvin	On ollut jonkin verran ongelmia	Ei onnistuttu lainkaan	Yhteensä, %
Kieltoalueiden salakalastus on onnistuttu kitkemään	73	22	64	14	100
Kuturauhoituksia on alettu noudattaa	62	34	47	19	100
Luvattomia pyydyksiä ei esiinny enää yhtä paljon	94	28	66	6	100
Kalastajat merkitsevät pyydyksensä aiempaa paremmin	98	37	55	8	100
Ilman kalastuslupaa ei enää kalasteta	103	12	83	5	100

Kalastusalueilta tiedusteltiin ”Mihin pyyntitapaan sääntörikkomukset yleensä liittyvät?”. Rikkeitä esiintyi eniten passiivisilla pyydyksillä kalastettaessa: miltei kaikilla kalastusalueilla (97 %) tämä oli pantu merkille ja usein toistuvia laittomuuksia esiintyi joka kahdeksannella (14 %) kalastusalueella. Virvelikalastajat rikkoivat sääntöjä lähes yhtä usein (89 %:lla kalastusalueista). Kolmanneksi eniten laittomuuksia esiintyi vetouistelijoiden parissa: neljällä viidestä alueesta (80 %) rikkomuksia esiintyi ainakin satunnaisesti. Perhokalastajat, pilkkijät ja onkijat syyllistyivät rikkeisiin varsin harvoin tai ei lainkaan (taulukko 6).

Taulukko 6. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Mihin pyyntitapaan sääntörikkomukset yleensä liittyvät? Näkemysten %-osuudet.

<i>Pyydysryhmä</i>	Vastauksia, kpl	Usein	Satunnaisesti	Ei lainkaan	Yhteensä, %
Passiivisilla pyydyksillä kalastavat	104	14	83	3	100
Virvelikalastajat	103	14	75	11	100
Perhokalastajat	86	0	25	75	100
Vetouistelijat	98	8	72	20	100
Pilkkijät	83	2	15	83	100
Onkijat	85	1	27	72	100

Kun sääntörikkomuksia tarkastellaan kalastajaryhmittäin, kalastusalueet ovat havainneet eniten rikkeitä kesäasukkaiden parissa: lähes kaikilla kalastusalueilla (98 %) puutteita esiintyi ainakin satunnaisesti. Paikallisten asukkaiden aiheuttamat rikkeet olivat lähes yhtä yleisiä (91 %). Tuntuvasti vähemmän rikkeisiin syyllistyivät maahanmuuttajat, kalastusmatkailijat ja ammattikalastajat. Mikäli maahanmuuttajat aiheuttivat rikkeitä, olivat ne kuitenkin muihin kalastajaryhmiin verrattuna useammin toistuvia. Vähiten rikkomuksia esiintyi ammattikalastajilla; kolmella neljästä alueesta ei ollut elantonsa kalastamalla hankkivien pyynnissä huomautettavaa (taulukko 7).

Taulukko 7. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Mihin ryhmään sääntöjen rikkojat yleensä kuuluvat? Näkemysten %-osuudet.

Kalastajaryhmä	Vastauksia, kpl	Usein	Satunnaisesti	Ei lainkaan	Yhteensä, %
Ammattikalastajat	95	2	24	75	100
Muut paikalliset	97	15	76	9	100
Kesäasukkaat	97	18	80	2	100
Maahanmuuttajat	96	22	41	37	100
Kalastusmatkailijat	95	5	46	49	100

Jos kalastajien rikkomuksia tarkastellaan sen mukaan mihin kalalajiin pyynti kohdistuu, niin erot ovat verraten pieniä. Neljällä viidestä (81 %) kalastusalueesta esiintyy jonkinasteisia rikkeitä kuhankalastuksessa. Laittomuudet eivät ole läheskään yhtä tavanomaisia taimenen pyynnissä (71 %:ssa kalastusalueista). Hauen kalastuksessa vain reilulla puolella (55 %) kalastusalueista esiintyi ainakin satunnaisesti rikkeitä. Tuntuvasti satunnaisemmin rikkeitä esiintyi siian- ja lohenkalastuksessa (taulukko 8). Taulukossa esiintyvien muiden kalalajien lisäksi osa vastaajista mainitsi kalastusrikkeitä esiintyvän harjuksen, ahvenen ja muikun pyynnissä sekä ravustuksessa. Myös Saimaan nieriään kohdistunut pyynti askarrutti muutamaa vastaajaa.

Uusista alamittasäännöksistä ei kysytty erikseen, mutta kalastusalueet eivät maininneet niiden noudattamiseen liittyviä ongelmia myöskään avoimeen kysymykseen antamissaan vastauksissa.

Taulukko 8. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Minkä kalalajien kalastuksessa esiintyy rikkomuksia? Näkemysten %-osuudet.

Kalastuskohde	Vastauksia, kpl	Usein	Satunnaisesti	Ei lainkaan	Yhteensä, %
Hauki	88	6	49	45	100
Kuha	94	12	69	19	100
Siika	87	11	29	60	100
Taimen	93	13	58	29	100
Lohi	79	10	32	58	100
Jokin muu kalalaji	21	24	76	-	100

4.3.4. Valvonnan kehittäminen

Vastaukset kysymyksen ”Missä asioissa valvonnassa on vielä puutteita tai kehitettävää” olivat jokseenkin yhdenmukaisia. Lähes kaikki vastaajat katsoivat, että valvonnan maatiieteellisessä kattavuudessa ja tarkoituksenmukaisessa ajoittamisessa on parannettavaa (taulukko 9). Vapaamuotoisissa kommentteissaan kalastusalueet pitivät tärkeinä täsmäiskuja ajankohtina, jolloin on kalastuksen kannalta otolliset säät. Myös virtavesissä sesonkiaikaan yöllä tehtäviä valvontaiskuja tulisi merkittävästi lisätä.

Valvonnan tehostamisen kannalta pidetään vähintään jossain määrin tärkeänä yhteistyön kehittämistä poliisin (81 %) ja ELY-keskusten kanssa (72 %). Avoimessa kysymyksessä vastaajat toivoivat poliisin nykyistä suurempaa näkyvyyttä valvontatilanteissa. Monissa kommentteissa kalastusalueiden edustajat korostivat valvonnan ”ammattimaistamisen” tärkeyttä. Tämän suuntaista kehitystä ei pidetty kovin realistisena ilman ELY:n kautta saatavaa taloudellista tukea. Riittävät taloudelliset resurssit auttaisivat kalastusalueita saamaan kalavesille ostopalveluina ulkopuolisia valvojia. Tehokkaan valvonnan kannalta tärkeänä monet kalastusalueiden edustajat pitivät ulkopuolisen rahoituksen turvin saatavaa valvontavenettä.

Muutamit edustajat ehdottivat ELY:jen ottavan entistä tukevamman roolin kalastuksen valvojien motivoijina. Eräs kalastusalueen edustaja esitti ELY:jen kartoittavan toimialueensa vakavimmat kalastusrikkeet, mikä helpottaisi valvonnan keskittämistä. Kalastusvalvojien uskottiin tarvitsevan

valvonnan kannalta hyödyllistä tietoa ja tarpeellisia aineistoja. ELY:n toimesta tapahtuvaa valvojen jatkokoulutusta ja kurssitoimintaa tulisi lisätä.

Vapaamuotoissa kommentteissaan kalastusalueiden edustajat pitivät valvojen kannustuskeinoja perin vähäisinä ilman viranomaistukea. Kulukorvausten lisäksi valvoja voidaan motivoida työhänsä myöntämällä edullisia tai ilmaisia kalastuslupia. Erään vastaajan mukaan tabletin käyttöönotto on tuonut valvontatyöhön selkeitä etuja: on voitu siirtyä sähköiseen ja reaaliaikaiseen lupamyyntiin.

Taulukko 9. Kalastusalueiden vastaukset kysymykseen: Missä asioissa valvonnassa on vielä puutteita/kehittävää? Näkemysten %- osuudet.

Kehityskohde	Vastauksia kpl	Paljon	Jonkin verran	Ei lainkaan	Yhteensä, %
Valvonnan maantieteellisessä kattavuudessa	96	46	41	13	100
Valvonnan tarkoituksenmukaisessa ajoittamisessa	103	37	54	9	100
Yhteistyössä kalatalouskeskuksen kanssa	96	9	39	52	100
Yhteistyössä ELY:n kanssa	98	37	35	28	100
Yhteistyössä poliisin kanssa	98	27	54	19	100
Jossain muussa	15	20	40	40	100

Uusien säännösten toimivuus ja kehittämistarpeet kalastusalueiden näkökulmasta

- Valvonnan tehostamiselle ja ammattimaistamiselle nähtiin olleen tarvetta ennen lakiuudistusta
- Paikallisten valtuuksien väheneminen koettiin ongelmalliseksi, koska se on mm. vähentänyt osakaskuntien omaehtoista valvontaa
- Vuonna 2013 valvoja oli monilla kalastusalueilla vielä liian vähän; kehitystarvetta nähtiin myös valvonnan tarkoituksenmukaisessa ajoittamisessa ja maantieteellisessä kattavuudessa
- Valvontaan liittyvään yhteistyöhön kaivattiin parannusta; parhaiten yhteistyö oli sujunut Kalatalouskeskuksen ja heikommin ELY:n ja poliisin kanssa
- Valvojille kaivattiin lisää valvontatyötä koskevaa materiaalia ja tietoa mm. siitä, mistä lomakkeita on saatavissa
- Valvonnan arvioitiin epäonnistuneen erityisesti luvattoman kalastuksen kitkemisessä sekä kieltoalueiden ja kuturauhoitusten valvonnassa
- Pyyntitavoista eniten valvontaongelmia aiheuttivat passiivisilla pyydyksillä kalastavat, kalastajaryhmistä kesäasukkaat ja kalalajeista kuha ja taimen
- Valvonnan toteuttamiseen ja kehittämiseen toivottiin yleisesti lisää rahoitusta

4.4. Uusien säännösten vaikutukset Metsähallituksen hallinnoimilla valtion vesialueilla

4.4.1. Valvonnan toimivuus

Metsähallituksen hallinnoimilla valtion vesillä kalastuksen valvonnasta vastaavat Metsähallituksen erätarkastajat, joita oli 10 vuosina 2011 ja 2012 ja 11 vuonna 2013. Erävalvonnan tehostamiseksi ja uusien säännösten mukaisen valvonnan hoitamiseksi erävalvojen avuksi palkattiin vuonna 2012 13 ja vuonna 2013 10 määräaikaista kausivalvojaa. Kausivalvojat ovat valvoneet kalastusta kalastusalueiden toimeksiannosta myös Kainuun ja Koillismaan yksityisvesillä. Valvontayhteistyö kalastusalueiden kanssa on lisännyt valvonnan ammattimaisuutta ja auttanut uusien säännösten mukaisen valvonnan järjestämisessä myös valtion vesialueiden ulkopuolella.

Uusien valvontasäännösten voimaantulon jälkeen Metsähallituksen erätarkastajat ovat kouluttaneet kaikkiaan toista sataa kalastuksenvalvojaa (Erävalvontaraportti 2013). Tämäkin on osaltaan edistänyt valvontayhteistyötä Metsähallituksen erävalvonnan ja yksityisoikeudellisilla vesialueilla toimivien valvojen kanssa. Valvontayhteistyön merkitys tuli esille myös kalastusalueille suunnatussa Webropol-kyselyssä. Kysymykseen tärkeimmistä yhteistyökumppaneista vastasi yhteensä 102 aluetta, joista 7 ilmoitti harjoittaneensa yhteistyötä Metsähallituksen kanssa usein ja 19 satunnaisesti. Kolme aluetta ilmoitti ostaneensa Metsähallituksen valvontapalveluita.

Metsähallituksen hallitsevilla vesillä siirtyminen uusien säännösten mukaiseen valvontaan näyttäisi onnistuneen ilman suurempia ongelmia. Valvojakoulutuksen ja valvontayhteistyön kautta Metsähallituksen toiminta on tehostanut valvontaa myös Kainuun ja Koillismaan yksityisvesillä.

4.4.2. Kalastussääntöjen noudattaminen

Uusien säännösten voimaantulon jälkeen erävalvonnan painopisteeksi asetettiin alamittaisen saaliskalojen vapauttamista ja pyydysten merkintää koskevien säännösten valvonta. Aluksi valvonta oli opastavaa ja säännösten rikkomisesta annettiin pääasiassa huomautuksia. Kesästä 2013 lähtien rikkeisiin alettiin suhtautua tiukemmin, ja väärin merkityjä pyydyksiä ryhdyttiin keräämään pois.

Valvonnan asteittain tiukentunut yleislinja näkyy myös Metsähallituksen valvontaraportteihin kirjatuissa valvontatapahtumissa (taulukko 4). Vuonna 2012 tarkastuksia tehtiin selvästi enemmän, mutta rikosilmoituksia, rangaistusvaatimuksia ja rikesakkoja kirjattiin vähemmän kuin 2011. Linjan tiukentuminen vuonna 2013 johti varsinkin rangaistusvaatimusten määrän kasvuun.

Valtion vesillä kalastavien keskuudessa hämmennystä ovat aiheuttaneet etenkin pyydysten merkintää koskevat uudet säännökset. Lippumerkintä on yleensä omaksuttu hyvin, mutta omistaja- ja yhteystiedot jäävät edelleen usein merkitsemättä.

Uusien säännösten toimivuus ja kehittämistarpeet Metsähallituksen näkökulmasta

- Valtion vesillä uusien säännösten mukainen valvonta on toiminut hyvin
- Erävalvojen järjestämä valvojakoulutus ja yhteistyösopimukset kalastusalueiden kanssa ovat tehostaneet valvontaa myös Kainuun ja Koillismaan yksityisvesillä
- Uusista kalastussäännöksistä pyydysten lippumerkintä on omaksuttu hyvin, mutta omistaja- ja yhteystietojen merkitsemisessä esiintyy edelleen puutteita

Taulukko 10. Metsähallituksen erävalvonnassa havaitut kalastusrikokset ja -rikkeet sekä niistä määrätyt seuraamukset vuosina 2011, 2012 ja 2013. Tiedot on koottu erävalvontaraporteista.

Tapahtumat (a) ja seuraamukset (b)	2011	2012	2013
a)			
Tarkastuksia	2285	2567	2175
Laillisuusrikokset ja -rikkeet	102 (4,5 %)	108 (4,2 %)	65 (3,0 %)
MH:n luvallisuusrikkeet	132 (5,8 %)	83 (3,2 %)	107 (4,9 %)
b)			
Rikosilmoitus	10	7	9
Rangaistusvaatimus	60	43	74
Rikesakko	39	20	20
Huomautus	122	122	116
Näyttömääräys	58	64	49

4.5. Uusien valvontaa koskevien säännösten toimivuus yksityisvesillä

Kalatalouden keskusliitto (KKL) teki kouluttamilleen kalastuksenvalvojille Webropol-kyselyn uusien valvontasäännösten vaikutuksista heidän tehtäviinsä vuonna 2012. Tiedustelun kehikkona oli KKL:n järjestämän valvojakoulutuksen yhteydessä koottu sähköpostiosoitteisto. Tiedustelu lähetettiin 676 valvojalle ja siihen vastasi 202 valvojaa. Vastaaajista 130 oli toiminut valvojana vuoden 2012 aikana.

Vastausten perusteella runsain riketyyppi oli uusien määräysten vastainen pyydysten merkintä (taulukko 11). Hyvällä tasolla (rikkeitä alle 2 %:lla tarkastetuista) pyydysten merkinnän ilmoitti olleen 40 valvojaa (37 % vastanneista). Yhteensä 21 valvojaa (19 %) ilmoitti puutteita esiintyneen yli 10 % tarkastustapauksista, ja 6 valvojan (5,5 % vastaaajista) mukaan merkinnässä oli puutteita 31 - 50 prosentissa tapauksista. Alamittaisten kalojen vapauttamista koskeva uusi säännös oli omaksuttu paremmin. Valtaosa (74; 91 %) alamittaisten kalastusta koskevaan kysymykseen vastanneista 81 valvojista ilmoitti alamittasäännöksiä rikkoneita kalastajia olleen alle 2 %.

Uusien säännösten ensimmäisenä voimassaolovuotena valvojat noudattivat joustavaa ja opastavaa valvontalinjaa. Mahdollisuutta antaa tietyissä tilanteissa huomautus tai kokonaan luopua toimenpiteestä käytti vuonna 2012 hyväkseen 64 % valvojista. Näin meneteltäessä rikkeenä oli useimmiten pyydysten merkintää koskevien säännösten laiminlyönti.

Valvojakoulutus näyttää vastanneen hyvin tarkoitustaan. Suuri enemmistö KKL:n valvojakoulutukseen osallistuneista piti koulutusta joko erittäin (63 %) tai jokseenkin (33 %) hyödyllisenä. Koulutukseen tyytymättömiä oli vain 4 prosenttia.

Uusien säännösten toimivuus ja kehittämistarpeet valvojien näkökulmasta

- Pyydysten merkintää koskevien uusien säännösten noudattamisessa oli 2012 paljon puutteita, sen sijaan alamittasäännöksiä noudatettiin paremmin
- Pyydysten merkinnän osalta valvonnan linja oli aluksi opastava
- Mahdollisuutta huomautuksen antamiseen ja toimenpiteestä luopumiseen käytettiin runsaasti hyväksi
- Uusien säännösten mukainen valvojakoulutus on koettu hyvin hyödylliseksi

Taulukko 11. Erilaisten kalastusrikkeiden frekvenssejä kalastuksenvalvojille suunnatussa vuoden 2012 valvontatyötä koskeneessa kyselyssä (Kalatalouden keskusliitto 2013). Kysymys: ”Paljonko kuluneen kesän aikana valvonnassasi tuli vastaan kalastajia, jotka olivat tehneet seuraavia rikkomuksia?” Luvut taulukon soluissa ovat vastausmääriä.

Riketyyppi	≤ 2 %	3-5 %	6-10 %	11 -20 %	21-30 %	31-50 %	Vastaajia yhteensä
Pyydysten merkinnän puutteet	40	25	23	10	5	6	109
Alamittaisten kalojen kalastaminen	74	2	1	3	1		81
Luvaton kalastus	58	20	8		1	1	83
Valtion kalastusmaksujen laininlyönti	61	16	8				85
Kalastusoikeuden ylitys	67	9	3	1			80
Rauhoitusaikana kalastaminen	69	4					73
Muu rike	27	5	2	1	1		36

5. Yhteenveto - kuinka uudet valvontasäännökset ovat toimineet?

Selvityksessä arvioitiin huhtikuussa 2012 voimaan tulleiden uusien kalastuksen valvontaan liittyvien säännösten toimivuutta ja vaikutuksia valvonnan kolmen keskeisen osapuolen, hallinnon (ELY-keskukset), kalastusalueiden ja valvontatyötä käytännössä tekevien tahojen (Metsähallituksen erävalvonta, valtuutetut valvojat) näkökulmista.

Siirtyminen uusien säännösten mukaiseen kalastuksen valvontaan näyttäisi sujuneen pääsääntöisesti hyvin. Vajaan kolmen vuoden ajanjakso on kuitenkin liian lyhyt lopullisten johtopäätösten tekemiseen koko uudistuspaketin toimivuudesta ja vaikutuksista kalavesien käyttöön ja hoitoon. Joiltakin osin siirtyminen uusiin toimintatapoihin on edelleen kesken. Esille on myös ehtinyt nousta muutamia ongelmakohtia ja kehittämistarpeita (taulukko 6).

Alueellinen kalatalousviranomainen (ELY) sai valvontauudistuksen myötä uusia hallinnollisia tehtäviä. Uudet veloitteet lisäsivät työmäärää, mutta ovat toimineet sinänsä hyvin ja vastanneet tarkoitustaan. Huonosti toimivaksi tai toimimattomaksi veloitteeksi arvioitiin valvojen kalastajien rikkeistä tekemä tapahtumailmoitus. Riketiedoilla nähtiin olevan merkitystä vain, mikäli valvojat veloitettaisiin pitämään kirjaa myös valvontaponnistuksesta. Kalatalousviranomaisten mukaan pyydysten merkintä kaipaa joitakin yleisiä, mutta myös yksittäisiä pyyntitapoja koskevia täsmennyksiä ja lisäyksiä. Selkeänä kehittämistarpeena pidettiin valvojille suunnatun täydennyskoulutuksen järjestämistä. Uusiin valvontaa koskeviin säännöksiin välillisesti liittyvänä

ongelmana tuotiin ELY:jen taholta esille kalataloushallinnon tietojärjestelmien kehittymättömyys. Nyky muodossaan järjestelmät eivät tarjoa valvontaviranomaiselle riittävän monipuolisia mahdollisuuksia valvonnan tuloksellisuuden seuraamiseen ja kehittämiseen.

Kalastusalueet pitivät uusien valvontasäännösten keskeisenä ongelmana kalaveden omistajien ja kalastusoikeuden haltijoiden valvontavaltuuksien vähenemistä, koska se on vähentänyt osakaskuntien omaehtoista valvontaa. Vapaaehtoisten motivointi valvojakoulutukseen ja -kokeeseen on ollut monilla alueilla vaikeata ja valvojavajetta on ainakin väliaikaisesti jouduttu paikkaamaan valvontapalveluja ostamalla. Enemmistö kalastusalueista ilmoitti valvojia olleen 2013 liian vähän. Valvonnan kehittämiseen toivottiin yleisesti lisää rahoitusta ja joillakin alueilla valvonnassa tarvittavaa venekalustoa. Osittain kalastusalueiden heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuen nähtiin ongelmia myös valvonnan ajallisessa ja alueellisessa kattavuudessa. Kalastusalueet pitivät tärkeänä yhteistyön kehittämistä nimenomaan ELY:n ja poliisin kanssa. ELY-keskusten toivottiin ottavan entistä vahvempi rooli kalastuksen valvojien motivoijina. Tiedonvaidon toivottiin olevan kaksisuuntaista: valvojat voisivat avustaa kalastusrikkeitä koskevassa tiedon keruussa ja vastaavasti ELY-keskus toimittaisi heille valvontatyössä tarvittavaa materiaalia.

Metsähallituksen erävalvonnassa valtion vesialueilla uusien säännösten vaikutus valvontatyöhön on ollut vähäisempi kuin yksityisoikeudellisilla vesillä, sillä uudistukset eivät muuttaneet valvonnasta vastaavien ja viranomaisvaltuuksin toimivien erävalvojien oikeudellista asemaa tai tehtäviä. Pyydysten merkintää ja alamittaisen kalojen vapauttamista koskevien uusien säännösten vuoksi valvontaa kuitenkin tehostettiin palkkaamalla erävalvojien avuksi kausivalvojia. Metsähallitus on myös järjestänyt uusien säännösten mukaista valvojakoulutusta, johon on omien kausivalvojien lisäksi osallistunut muitakin valvojiksi haluvia. Erävalvojien antama valvojakoulutus ja kalastusalueiden kanssa tehdyt yhteistyösopimukset ovat johtaneet valvonnan tehostumiseen myös Kainuun ja Koillismaan yksityisvesillä. Pyydysten merkintää ja alamittaisten kalojen vapauttamista koskevien säännösten oselta erävalvonnan linja oli aluksi kalastajia opastava ja rikkeistä annettiin pääsääntöisesti huomautuksia. Linjaa tiukennettiin vasta kesällä 2013.

Yksityisoikeudellisilla vesillä toimivat kalastusvalvoijat pitivät saamaansa uusien säännösten mukaista valvojakoulutusta yleisesti hyvin hyödyllisenä. Valvontatyössään he noudattivat uusien säännösten ensimmäisenä voimassaolovuotena, Metsähallituksen tapaan, opastavaa linjaa. Suurin osa valvojista myös hyödynsi uutta mahdollisuutta huomautuksen antamiseen ja toimenpiteestä luopumiseen.

Kalastajien näkemyksiä uusista valvontaa ja kalastusta koskevista säännöksistä ei selvitetty erikseen. Valvojien kokemuksen mukaan kalastajat ovat niin valtion kuin yksityisilläkin vesillä omaksuneet hyvin alamittaisten saaliskalojen vapauttamista koskevat uudet määräykset. Sen sijaan pyydysten merkintää koskevien säännösten omaksumisessa ja noudattamisessa on ollut vaikeuksia. Ainoat selkeät uusiin kalastussäännöksiin liittyvät kehittämisideat koskivat juuri pyydysten merkintää. Nykyisen lain mukainen käytäntö, jonka mukaan pyydyksessä tulee olla kalastajan nimi ja puhelinnumero tai osoite, saattaa olla joissakin tilanteissa ongelmallinen. Jos pyydyksessä on viranomaisen tai julkisuuden henkilön tai pahennusta herättävän henkilön nimi, voi ilkeiden riski olla tavallista suurempi. Ongelmalta voitaisiin välttyä jos yhteystiedon antajana voisi toimia myös kalastajan edustaja. Lisäksi esitettiin muutoksia muutamiin asetuksella säädettyihin pyydyksmerkinnän teknisiin yksityiskohtiin.

Kalastuksen valvontaa koskevien säännösten uudistamisella pyrittiin ennen kaikkea selkeyttämään kalastusvalvojan kelpoisuutta ja pätevyyttä sekä valvontatoiminnan oikeudellista

perustaa ja viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä. Valvontaviranomaisen (ELY) positiivinen yleisarvio uudesta valvontajärjestelmästä, valvojakoulutuksen ja -kokeen kohtuullinen suosio sekä valvojen positiivinen arvio valvojakoulutuksesta viittaavat siihen, että uudistus on näiden päätavoitteiden osalta onnistumassa varsin hyvin.

Osa selvityksessä esille tulleista käytännön ongelmista saattaa liittyä edelleen jatkuvaan siirtymäkauteen, jonka aikana uusia sääntöjä ja toimintapoja vielä opetellaan. Muun muassa poliisin kanssa tehtävässä yhteistyössä havaitut ongelmat, haja-asutusalueilla ja ruotsinkielisessä saaristossa vallitseva valvojumpula ja valvonnan yleisen resurssipula kalastusalueilla voivat kuitenkin olla ongelmia, jotka eivät ratkea ajan kuluessa itsekseen. Uusien säännösten asemesta monia näistä ongelmista voitaneen ratkaista tiedottamista, tiedonkulkua ja yhteistyötä kehittämällä.

Taulukko 12. Keskeiset selvityksessä esille tulleet valvontajärjestelmän kehittämistarpeet

Esittäjä	Kehittämistarve
ELY	Poistetaan valvojen tapahtumailmoitusvelvoite tai liitetään siihen velvoite ilmoittaa myös valvontaponnistuksen määrä
ELY	Valvontaa varten tulisi kehittää tietokanta, josta valvojat voisivat tarkistaa viehekalastusmaksun ja kalastushoitomaksun suorittaneet
ELY	Valvojille tulisi järjestää täydennyskoulutusta
ELY	Kalastajan ohella myös hänen edustajalleen tulisi antaa mahdollisuus toimia pyydyksiin merkittävän yhteystiedon antajana
ELY	Asetuksessa olisi otettava käyttöön käsite: ”veneellä yliajattevissa olevat pyydykset”, mikä toisi helpotusta merkitsemistä koskeviin tulkintoihin.
ELY	Yksittäisten koukkupyydysten ja nahkiaisrysiin pyydysmerkkintää olisi täsmennettävä.
ELY	Asetuksessa olisi otettava kantaa myös siihen onko talvikalastuksessa avanto merkittävä ja varustettava kalastajan yhteystiedoin myös silloin kun siinä ei ole pyydyksiä.
ELY/Kalastusalueet	Haja-asutusalueiden ja ruotsinkielisen saariston valvojumpulaan tulisi löytää ratkaisu
Kalastusalueet	Yhteistyötä erityisesti ELY:jen ja poliisin kanssa olisi kehitettävä
Kalastusalueet	Valvonnan kehittämiseen tulisi ohjata lisää rahoitusta
Kalastusalueet	Valvojille tarvittaisiin lisää valvontatyötä koskevaa infomateriaalia

Kiitokset

Kalastusalueiden isännöitsijöiden osoitetiedot kalastusaluekyselyä varten saimme kaikilta ELY-keskuksilta, valvojarekisterin tiedot valvojen määrästä Hämeen ELY:n Eliisa Mikkolalta ja Jukka Muhoselta, Kalatalouden keskusliiton valvojakyselyn raportin Risto Vesalta ja Metsähallituksen erävalvonnan raportit Olli Urpaselta. Kalastusaluekyselyn teossa meitä auttoivat Jari Setälä, Tapio Keskinen ja Päivi Eskelinen. Päivi Eskelinen, Olli Urpanen ja Paavo Suominen kommentoivat käsikirjoitusta. Björn Ehrnsten tarkisti Kalastusaluekyselyn ruotsinnoksen. - Kiitämme kaikkia edellä mainittuja avusta.

Lähteet

Kalatalouden keskusliitto 2013. Kalastuksenvilvonta 2012 (webropol-tiedustelu). 4 s.

Metsähallitus 2012. Erävalvontaraportti 2011.

Metsähallitus 2013. Erävalvontaraportti 2012.

Metsähallitus 2014. Erävalvontaraportti 2013.

Seppänen, E., Toivonen, A-L., Kurkilahti, M. ja Moilanen, P. 2011. Suomi kalastaa 2009. Vapaa-ajankalastus kalastusalueilla. Riista- ja kalatalous. Tutkimuksia ja selvityksiä 1/2011. 56 s.

Liitteet

- LIITE 1: ELY-haastattelujen kysymykset
- LIITE 2: WebroPol kyselyn kysymykset

LIITE 1

ELY:jen valvonnasta vastaavien toimihenkilöiden haastattelun kysymykset

1. Mitä muutoksia kalastuksen valvontaan liittyvässä työssänne on tapahtunut (kalastus)lakiuudistuksen myötä (valvojarekisterin ylläpito ym.)?
2. Mitkä kysymykset ovat erityisesti työllistäneet ELYä?
3. Onko valvojien ELYille tehtävissä raportoinnissa (valvontailmoitukset) esiintynyt puutteita? Mihin nämä puutteet ovat liittyneet?
4. Missä tilanteissa ELYn vastuuhenkilö osallistuu itse kalastuksen valvontaan? Onko tältä osin tapahtunut muutoksia?
5. Miten yhteistyö on toiminut muiden kalatalousviranomaisten, metsähallituksen, poliisien ja rajavartiolaitoksen suuntaan? Missä olisi parannettavaa?
6. Onko kalastuksen valvonta (koskien mm. kalojen alamittamääräyksiä, rauhoitusaikoja ja -alueita sekä pyydyksiä koskevia kieltoja tai pyydysten rakennetta koskevia määräyksiä) riittävän tehokasta toimialueellanne? Missä olisi parannettavaa?
7. Ovatko valvojien vastuut (valtuutukset) riittävät? Miltä osin olisi parannettavaa?
8. Ovatko kalastusalueiden, osakaskuntien yhteydenotot ELYyn valvontaan liittyvissä kysymyksissä kasvaneet? Mistä näissä yhteydenotoissa on ollut kyse?
9. Mitkä ovat kalastuslakiuudistuksen parhaat puolet?
10. Mitkä ovat kalastuslakiuudistuksen huonoimmat puolet? Mitä näiden poistamiseksi tulisi tehdä?

Kalastusalueiden Webropol-tiedustelun kysymykset

1. Kalastusalueen nimi
2. Minkä ELY-keskuksen alueeseen kalastusalueenne kuuluu hallinnollisesti?
3. Kuinka monta kalastusvalvojaa kalastusalueellanne toimi 2013? Merkitse valvojen kokonaismäärä ja näiden jakautuminen eri tahoja edustaviin valvojiin
Valvojen kokonaismäärä/...joista kalastusalueen valvoja/...osakaskuntien valvoja/...muiden tahojen valvoja
4. Onko valvojen määrä riittävä?
Kyllä/ Ei/ En osaa sanoa
5. Mikä on ollut valvonnan tehostamisen tarve ennen kalastuslain uudistusta kalastusalueellanne?
Kiireellinen/ Vähemmän tärkeä/ Valvonta on ennestään ollut riittävää
6. Onko uuden kalastuslain mukainen valvonta onnistuttu järjestämään suunnitellusti/riittävän tehokkaaksi? Arvioi kuinka hyvin näissä asioissa on onnistuttu asteikolla 3 (onnistuttu hyvin) - 2 (on ollut jonkin verran ongelmia) - 1 (ei onnistunut lainkaan)
Kieltoalueiden salakalastus on onnistuttu kitkemään/ Kuturauhoituksia noudatetaan/ Luvattomia pyydyksiä ei enää esiinny yhtä paljon/Kalastajat merkitsevät pyydyksensä aiempaa paremmin/ Ilman kalastuslupaa ei enää kalasteta
7. Mitkä ovat kalastusalueen valvojen tärkeimmät yhteistyökumppanit valvontatilanteissa? Arvioi asteikolla 3 (usein) - 2 (satunnaisesti) - 1 (ei lainkaan)
Naapurikalastusalueiden valvojat/ Kalatalouskeskuksen valvonnasta vastaavat/ ELY:n valvonnasta vastaavat/ Metsähallituksen valvojat/ Merivartijat/ Poliisi
8. Mihin pyyntitapaan sääntörikkomukset yleensä liittyvät? Arvioi seuraavia pyyntitapoja asteikolla 3 (usein) - 2 (satunnaisesti) - 1 (ei lainkaan)
Passiivisilla pyydyksillä kalastavat/ Virvelikalastajat/ Perhokalastajat/ Vetouistelijat/ Pilkkijät/ Onkijat. Mihin ryhmään sääntöjen rikkojat yleensä kuuluvat? Arvioi asteikolla 3 (usein) - 2 (satunnaisesti) - 1 (ei lainkaan)
Ammattikalastajat/ Muut paikalliset/ Kesäasukkaat/Maahanmuuttajat/ Kalastusmatkailijat
10. Minkä kalalajien kalastuksessa alueella esiintyy rikkomuksia? Arvioi rikkomusten esiintymistä asteikolla 3 (usein) - 2 (satunnaisesti) -1 (ei lainkaan)
Hauenkalastus/Kuhankalastus/Siiangkalastus/Taimenenkalastus/Lohenkalastus/Muu kalastus, mikä?
11. Missä asioissa valvonnassa on vielä puutteita / kehitettävää? Arvioi asteikolla 3 (usein) - 2 (satunnaisesti) 1 (ei lainkaan)
Valvonnan maantieteellisessä kattavuudessa/ Valvonnan tarkoituksenmukaisessa ajoittamisessa/ Yhteistyössä Kalatalouskeskuksen kanssa/ Yhteistyössä ELY:n kanssa/ Yhteistyössä poliisin kanssa/ Jossakin muussa, missä?
12. Valvojen sitoutuneisuus työhönsä. Millä keinoin kalastusalueen valvontaa on pyritty tehostamaan? Arvioi asteikolla - 3 (pitää paikkansa) - 2 (pitää osittain paikkansa) - 1 (ei pidä paikkaansa)
Talkoohenki on edelleen voimissaan/ Valvontatyön kulut (esim. polttoaine) korvataan/ Kalastusalueen valvojille maksetaan korvaus valvontatyöstä/ Kalastusalue on ostanut

valvontapalveluita Kalatalouskeskukselta/ Kalastusalue on ostanut valvontapalveluita Metsähallitukselta/ Joki muu järjestely, mikä?

13. Miten osakaskunnissa on koettu vesialueen omistajien valtuuksien väheneminen? Arvioi seuraavia väitteitä asteikolla 3 (pitää paikkansa) - 2 (pitää osittain paikkansa) - 1 (ei pidä paikkaansa)

On otettu myönteisesti vastaan/On vähentänyt intoa kalavesien hoitotyöhön/On vähentänyt omaehtoista valvontaa/On vähentänyt yhteistyötä kalastusalueen kanssa

14. Avoin kysymys - Miten valvonnan toimivuutta tulisi mielestänne parantaa?