

Maija Mela  
Lainsäädäntöneuvos  
puh. 040 523 7695  
MMM

VASTINE  
12.9.2022

## **HE 90 Hallituksen esitys laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) muuttamisesta**

Ote lausunnon antajan lausunnosta sisentämättömänä ja ministeriön vastineteksti sisennettynä alapuolella.

### Oikeusministeriö

Ehdotuksessa hallinnollisiin delikteihin ja niiden seuraamuksiin vaikuttaa toisinaan tosiasiallisesti viitattavan myös ilmaisulla rangaistava teko tai rangaistus (mm. 61 § 3 momentti: ”vakavana rikkomuksena rangaistavaa tekoa”). Ehdotuksen sanamuotoja olisi tältä osin aiheellista tarkistaa ja varmistaa se, että hallinnollisiin delikteihin ja seuraamuksiin ei viitattaisi rangaistavina tekoina ja rangaistuksina.

Kyseisestä 61§3 momentista ongelma olisi helppo korjata poistamalla sanat ”vakavana rikkomuksena rangaistavaa”. Lause kuuluisi: uutta tekoa tai laiminlyöntiä, josta hänelle määrätään pisteitä. Maa- ja metsätalousministeriö ei kuitenkaan pidä tätä tarkoituksenmukaisena, koska vastaavanlaisia ilmauksia on laissa muuallakin ja niiden muuttamiseksi lakia tulisi avata vielä nykyistä laveammin. Kaikissa kohdissa ongelma ei myöskään olisi näin helposti korjattavissa, vaan virkkeiden ja pykälien rakennetta tulisi muuttaa oleellisemmin. Ministeriö onkin sitä mieltä, että tämän tyyppiset terminologiset korjaukset tulee tehdä kaikki samalla kertaa ja mielellään suuremman uudistuksen yhteydessä, esimerkiksi yhteisen kalastuspolitiikan valvontasäännösten muutoksia pantaessa täytäntöön. Muutoksen kohteena olevassa laissa on pyritty välttämään harhaanjohtavaa terminologiaa, mutta aina se ole onnistunut täydellisesti. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan asiaan puuttunut lakiesitystä aikoinaan käsitellessään.

Rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä viime vuosina on vakiintuneesti muotoiltu määräämistoimivalta harkintaa sisältäväksi (”voi määrätä”). Määräämistoimivaltaa koskeva säännös olisi perusteltua muuttaa ”voi määrätä” muotoon, ellei muotoilu nimenomaisesti perustu EU-sääntelyyn, joka näiltä osin ei jätä lainkaan kansallista liikkumavaraa.

Kansallisen liikkumavaran olemassaolo ehdotetulla tavalla on erittäin kyseenalaista Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan säännösten valossa. Jos Ruokavirasto tutkinnan ja harkinnan jälkeen toteaa, että rikkomus on tapahtunut, sen kuuluu määrätä asiaankuuluva maksu. Poikkeuksina on 54 § ja 51§2.

Puolestaan viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla oikeusharkintaista eli seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Lain 54 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä.

Laissa luetellut kriteerit ”kokonaisuutena arvioiden vähäinen”, ”eikä se ole toistuva”, ”ilmeisen kohtuuttomana ottaen huomioon tekohetken olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema” eivät ole kovin tarkkoja kriteereitä eikä niitä täysin tarkoiksi ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaistakaan kirjoittaa. Siihen nähden sanamuodon muuttaminen muotoon ”Ruokavirasto jättää seuraamuksen määräämättä” on mahdollista.

Edelleen voimassaolevassa ja ehdotetussa laissa ei ole lainkaan säännöksiä seuraamusmaksun ja rikkomusmaksun kohtuullistamisesta ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Määräämättä jättämistä koskeva 54 § soveltuu sanamuodon mukaisesti ainoastaan rikkomusmaksuun (49 §), mutta ei vakavista rikkomuksista määrättävään seuraamusmaksuun (51 §).

Rikkomusmaksun määräämisasteikko on laeva ja minimaksut ovat 100 ja 300 euroa. Kun vielä ottaa huomioon, että lain 54 §:ssä annetaan mahdollisuus jättää rikkomusmaksu määräämättä, niin ministeriö ei pidä tarpeellisena tässä vaiheessa ottaa käyttöön rikkomusmaksun kohtuullistamisäännöstä.

Vakavia rikkomuksia koskien ei ole olemassa mahdollisuutta jättää seuraamusmaksua määräämättä. Pykälän 51 momentissa 2 on kuitenkin mahdollisuus tiettyjen vakavien rikkomusten kohdalla muuttaa seuraamusmaksu rikkomusmaksuksi. Rikkomusmaksu on mahdollista määrätä huomattavasti pienemmäksi kuin seuraamusmaksu. Vakavista rikkomuksista on säädetty neuvoston valvonta-asetuksessa ja LIS-asetuksessa. Komissio pitää tärkeänä vakavista rikkomuksista määrättävien seuraamusten yhdenmukaistamista EU:n jäsenvaltioissa. Komissio ei ole välttämättä pitänyt Suomen nykyistäkään lievennysmahdollisuutta asianmukaisena, joten ottaen erityisesti huomioon, että valvonta-asetuksen revisio on käynnissä ja että siinä käsitellään EU-säännösten vakavia rikkomuksia, ei ole tarkoituksenmukaista tässä vaiheessa tehdä esitetyn kaltaisia muutoksia.

Ministeriö on samaa mieltä siitä, että seuraamuksia koskevien säännösten päivitystarpeen arviointi on tärkeää, mutta on myös sitä mieltä, että siihen on varattava riittävästi aikaa ja siinä tulee ottaa myös huomioon lain soveltamiskäytännössä mahdollisesti havaittuja epäkohtia. Euroopan unionissa parhaillaan kolmikantaneuvotteluissa oleva yhteisen kalastuspolitiikan valvontasäännösten uudistus tulee valmistuttuaan aiheuttamaan huomattavia muutostarpeita nyt kyseessä olevaan lakiin ja erityisesti sen seuraamusosioon. Ministeriö on edelleen sitä mieltä, että oikeusministeriön huomiot on tarkoituksenmukaisinta ottaa huomioon näiden muutostarpeiden takia tehtävän valmistelun yhteydessä.

## Henkilötietojen suoja ja tietojen luovuttaminen

Esityksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, perustuisiko henkilötietojen käsittely ja kansallisen liikkumavaran käyttö tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c vai e alakohtaan (vai mahdollisesti molempiin) ja mitkä oikeudet rekisteröidyillä on käytettävissään. Henkilötietojen käsittelyperusteesta tulisi tehdä selkoa kunkin rekisterinpitäjän osalta.

Tämä asia kuuluisi lain perusteluihin. Pykälien perusteluissa on mainittu kummatkin kohdat, koska on ollut vaikea erottaa lakisääteisen veloitteen noudattamista rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämisestä tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta. Kaikki tietoja käsittelevät ovat viranomaisia, joiden tehtävät ovat lakisääteisiä ts. niistä on säädetty lailla, ja jotka käyttävät julkista valtaa niissä tehtävissä, joissa he käyttävät rekisterissä olevia henkilötietoja. Kyseisistä tehtävistä säädetään yleisen edun takia.

## Rekisterinpito

Ehdotettavassa sääntelyssä tulisi käyttää tietosuoja-asetuksessa määriteltyjä käsitteitä sekä lisäksi varmistaa, että yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta säädetään asetuksen 26 artiklan edellyttämällä tavalla. Vastaavasti tulisi ottaa huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Selkeyden vuoksi ehdotettu 38 §:n 1 momentti olisi syytä muuttaa muotoon ”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Rajavartiolaitos ja maa- ja metsätalousministeriö ovat 30–35 §:ssä tarkoitettujen rekisterien *yhteisrekisterinpitäjiä*. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Tulli ja maa- ja metsätalousministeriö ovat 36 §:ssä tarkoitettujen rekisterin *yhteisrekisterinpitäjiä*”.

Vastuunjaon osalta ehdotetussa 38 §:ssä voitaisiin esimerkiksi säätää siitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtisi kaikkien 30–36 §:ssä tarkoitettujen rekistereiden tietoa-aineistosta yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa tarkoitettua sisä- ja ulkoarvotietosuoja-asetuksesta, 32 artiklassa tarkoitettua käsittelyn turvallisuudesta, 35 artiklassa tarkoitettua tietosuoja-asetuksesta vaikuttamistarpeesta, 36 artiklassa tarkoitettua ennako-kuulemisesta ja 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen rekisterinpitäjien velvollisuuksista ja muista sellaisista yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyistä rekisterinpitäjien velvollisuuksista, jotka koskevat käytettävän tietojärjestelmän ja tietoa-aineiston tietoturvallisuutta sekä siitä, että muut pykälässä mainitut yhteisrekisterinpitäjät vastaisivat muista kuin edellä mainituista tietosuoja-asetuksesta tarkoitettujen rekisterinpitäjien velvollisuuksista rekistereihin tallentamiensa tietojen osalta. Pykälässä voitaisiin mahdollisesti täsmentää myös, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi tietosuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittama rekisteröidyn yhteyspiste.

Oikeusministeriön ehdotus on hyvä, pykäläehdotukset erillisellä paperilla.

Ehdotetun 38 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan päävastuullinen rekisterinpitäjä myöntäisi viranomaisen esityksestä henkilölle käyttöoikeuden niihin rekistereihin ja rekistereiden tietoryhmiin tai tietokenttiin, jotka ovat tarpeen kyseisen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Ehdotettu säännös on epäselvä ja säännöskohtaisten perusteluiden puuttuessa esitys jättää epäselväksi, mikä säännöksen tarkoitus on (ts. mistä siinä on tarkoitus säätää) ja minkälainen yhteys säännöksellä on tietojen luovuttamista koskevaan 69 §:ään ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan 69 a §:ään. Lisäksi teknisesti säännöksessä vaikuttaa olevan virheellinen viittaus ”henkilölle - - jotka ovat tarpeen kyseisen viranomaisen”.

Säännös on jo voimassa olevassa laissa. Säännöksellä on haluttu tuoda esille, että pykälässä tarkoitettuihin rekistereihin myönnetään erilaisia käyttöoikeuksia. Käyttöoikeuksien laajuus riippuu kyseisen viranomaisen tehtävistä ja viranomaisen palveluksessa olevan rekistereitä käyttävän *henkilön* työtehtävistä. Käyttöoikeuksia hallinnoi ainoastaan yksi rekisterinpitäjä eli ns. päävastuullinen rekisterinpitäjä, joka tekee käyttöoikeuksia koskevan päätöksen ko. viranomaisen esityksestä. Säännöksen voi poistaa hallituksen esityksestä, jos se on tarpeeton.

Lain 69 §:ää muutettaisiin siten, että tietojen luovutuksesta päättäisi rekisteriä pitävän viranomaisen sijaan päävastuullinen rekisterinpitäjä. Tiedot voisivat ilmeisesti sisältää myös salassa pidettäviä tietoja (69 a §).

Esityksessä ei ole perusteltu, minkä vuoksi 69 §:ää muutettaisiin ehdotetulla tavalla. Perustuslakivaliokunta on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt keskeisenä julkisuuslaista seuraavan viranomaisten erillisyyden periaatteen huomioimista ja toisaalta korostanut perustuslain 10 §:n edellyttämää sääntelyä viranomaisten tietojen saamisesta ja luovuttamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä. (PeVL 62/2018 vp tai 7/2019 vp) Esityksen perusteella ei ole täysin selvää, mihin sääntelyyn tai säännöksiin päävastuullisen rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeus kaikkiin rekisterissä oleviin tietoihin perustuisi ja onko tiedonsaantioikeudesta säädetty kattavalla tavalla siten, että päävastuullisella rekisterinpitäjällä olisi itsellään selvästi tiedonsaantioikeus kaikkiin rekisterissä oleviin salassa pidettäviin tietoihin, joita sillä olisi mahdollisuus ilmeisesti 69 §:n ja 69 a §:n perusteella luovuttaa edelleen. Lisäksi epäselväksi jää, onko kyseisestä tiedonsaantioikeudesta säädetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (ks. esim. PeVL 73/2018 vp ja (PeVL 15/2018 vp).

Muutosehdotuksella pyritään helpottamaan tiedon tarvitsijan mahdollisuuksia saada tietoja keskittämällä tietojen luovutukset yhteen pisteeseen. Samalla pyritään siihen, että tietojen luovutuksessa tarvittava juridinen asiantuntemus olisi mahdollisimman korkealla tasolla. Teknisten yhteyksien ja rajapintojen käyttö edellyttää myös erityisosaamista. Luovutusasteina toimisivat entiset päävastuulliset rekisterinpitäjät (viimeisimmän ehdotuksen mukaiset yhteispisteviranomaiset) Ruokavirasto (rikkomusrekisteri) ja ELY-keskus (muut rekisterit).

#### Varsinais-Suomen ELY-keskus

ELY-keskus katsoo, että tämä muutoksen myötä ne kalastajat jotka kalastavat kiintiöityjä kalalajeja (mm. lohta ja silakkaa) alle 10 m aluksilla (21§) ja jotka tekevät paperisia ilmoituksia, tulevat jatkossa useimmiten syylistymään rikkeeseen, koska posti nykypäivänä yhä harvemmin tuo kirjeet perille kahdessa päivässä ja tällöin viranomaisen vastaanottoleima muodostuu ratkaisevaksi tekijäksi seuraamusilmoituksia tehdessä. Tämän lisäksi postia ei toimiteta joka arkipäivä viranomaiselle. Koska tehtävä on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen, jonka päätoimipaikka on Turku, esitys asettaa samalla eri puolella rannikkoa asuvat kalastajat eriarvoiseen asemaan.

Mikäli 20 § 2 mom muutetaan esitetyn mukaiseen muotoon, tulisi samalla 21§ palautusaika 48 tuntia muuttaa ja kohtuullistaa siten että toimijoilla olisi mahdollisuus toimittaa lain edellyttämät 21§ mukaiset ilmoitukset ajallaan esimerkiksi 7 -14 vrk sisällä

Ministeriö ei näe tarvetta laajentaa hallituksen esitystä ottamalla siihen tässä vaiheessa lisää muutettavia pykäläiä. Postin leiman käyttö määräajan laskemisessa perustuu erittäin vanhaan käytäntöön eikä ole vastannut yleisiä määräaikaisten laskentaperusteita. Postin leimaaminen on ollut sattumanvaraista jo kauan, ja se on ollut osaltaan omiaan asettamaan kalastajat eriarvoiseen asemaan. Postin kulun hitaus aiheuttaa ongelmia kaikille, jotka lähettävät virallisia papereita postitse. Kalataloushallinnossa on varauduttu tähän kehittämällä sähköisiä ilmoitusjärjestelmiä, jolloin 48 tunnin tai jopa 24 tunnin kaltainen määräaika ei ole kohtuuton. Ilmoituksen voi myös lähettää skannattuna/valokuvattuna sähköpostitse, jos järjestelmien käyttö ei onnistu. Lain 21 §:ssä säädetään nimenomaan kiintiöityjä kaloja koskevista ilmoituksista, minkä takia oikea-aikaisen tiedon saamisen tärkeys korostuu. Ministeriö korostaa, että hallituksen esitykseen sisältyvät, lainsäädännön kehittämiseen pyrkivät säännökset on valmisteltu pitkälti ELY-keskuksen toivomuksesta ja yhteistyössä ELY-

keskuksen kanssa. Lisäksi ELY-keskukselta on lausuntomenettelyn yhteydessä pyydetty lausunto hallituksen esityksestä.

Päivittäistavarakauppa ry PTY

Kuljetusasiakirjaa koskevan 20 kilometrin poikkeusmahdollisuuden valvonta ei ole kaupan tehtävä. Kuljetusasiakirjan pitäminen ja sen mukanaolo kuljetusvälineessä on aina kuljettajan vastuulla.