

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 19/2009 vp**

Hallituksen esitys laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä maaliskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä (HE 17/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Maija Mela, maa- ja metsätalousministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä. Laissa säädetään niistä menettelytavoista ja edellytyksistä, joilla suomalaiset merialueilla purjehtivat kalastusalukset ja vesiviljelyalukset rekisteröidään kalastusalusrekisteriin. Laissa on myös säännökset alusten poistamisesta rekisteristä, rekisteriin merkittävistä tiedoista ja niiden luovuttamisesta sekä tietojen poistamisesta rekisteristä.

Euroopan yhteisön lainsäädännön mukaan jokaisen jäsenvaltion on pidettävä kalastusalusrekisteriä sen lipun alla merialueilla purjehtivista kalastus- ja vesiviljelyaluksista. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää Ahvenanmaan maakun-

ta, jolla on Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kalastusalueiden rekisteröintiä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen ja 10 §:n 1 momentin mukaiseen henkilötietojen suojaan. Lisäksi on otettu esille lakiehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet perustuslain 80 §:n kannalta. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta siitä huolimatta on pidetty suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotetussa laissa säädetään suomalaisista merellä toimivista kalastus- ja vesiviljelyaluksista pidettävästä rekisteristä siltä osin kuin asiasta ei säädetä Euroopan yhteisön lainsäädännössä. Rekisteriä käytetäänkin ensisijaisesti Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoon liittyviin tehtäviin ja toissijaisesti kansallisiin tarpeisiin. Rekisterin käyttötarkoituksena on yhtäältä yhteisen kalastuspolitiikan mukainen kalastuksenvalvonta ja toisaalta yhteisön lainsäädäntöön perustuvien tiedonkeruuvuotteiden täyttäminen.

Elinkeinovapaus

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan kalastusalue on rekisteröitävä ennen kuin sitä saa käyttää kaupalliseen kalastukseen. Jos rekisterissä olevan kalastusalueen kapasiteettia lisätään, myös tämä lisäys on rekisteröitävä ennen kuin kalastusalueen käyttöä kaupalliseen kalastukseen saa jatkaa. Niin ikään vesiviljelyalue on rekisteröitävä ennen kuin sitä saadaan käyttää vesiviljelyssä.

Koska alueen rekisteröinti on edellytyksenä sille, että alusta voidaan käyttää kaupalliseen kalastukseen, ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Ehdotetun kaltainen rekisteröimisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, s. 2, PeVL 45/2001 vp, s. 2/I ja PeVL 24/2000 vp, s. 2/I). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää,

että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp, s. 2, ja PeVL 33/2005 vp, s. 2).

Kansalliset kalastusalueenrekisterit ovat osa Euroopan yhteisön kalastusalueenrekisteriä, jonka avulla yhteisö pyrkii sääntelemään kalastuskapasiteettia yhteisön tasolla. Vesiviljelyalueen rekisteröintivelvollisuus on yhteisössä säädetty sen vuoksi, että kaikki merellä jonkin tyyppistä elollisten luonnonvarojen pyyntiä harjoittavat alukset olisivat rekisterissä. Kyse on pyrkimyksestä kestävään kalastukseen sekä kalastuskapasiteetin ja kalavarojen väliseen tasapainoon. Tällaiset viime kädessä myös perustuslain 20 §:n 1 momenttiin kiinnittyvät tavoitteet muodostavat epäilyksettä hyväksyttävän perusteen rekisteröimisvelvollisuuden säätämiseksi.

Edellytyksenä kalastusalueen rekisteröinnille on lakiehdotuksen 9 §:n mukaan, että kalastusalue on suomalainen ja että rekisterissä on riittävästi rekisteritilaa rekisteröitävälle alukselle. Viimeksi mainittu edellytys liittyy edellä mainittuun kalastuskapasiteetin sääntelyyn. Jos kalastusalue kalastaa yhteisön lainsäädännön mukaan kiintiöityjä kalalajeja, kalastuksella on oltava riittävä taloudellinen yhteys suomalaisen kalastuselinkeinoon. "Riittävän yhteyden" muodostavat tekijät luetellaan säännöksessä erikseen. Vaikka luetellut edellytykset eivät täytyisikään, rekisterinpitäjä voi kuitenkin ottaa huomioon muitakin alueen omistajan esittämiä seikkoja, jotka osoittavat, että alueen harjoittamalla kalastuksella on riittävä yhteys suomalaisen kalastuselinkeinoon.

Ehdotettu rekisteröinnin edellytysten sääntely on valiokunnan mielestä tarkkarajaista. Säännöksen sanamuodosta ei kuitenkaan käy ilmi se hallituksen esityksen perusteluissa mainittu seikka, että rekisteröinnin edellytyksiä koskevan harkintavallan on tarkoitettu olevan sidottua. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin liittyvistä

syistä tämän on kuitenkin tarpeen käydä selvästi ilmi myös lain sanamuodosta. Tällainen täsmennys on toteuttavissa esimerkiksi lisäämällä pykälän 3 momentin alkuun maininta siitä, että kalastusalue "on rekisteröitävä myös silloin", jos omistaja esittää momentissa tarkoitetun selvityksen.

Kalastusalueen rekisteristä poistamisesta säädetään lakiehdotuksen 13 §:ssä. Pykälän 1 momentissa on tyhjentävä luettelo niistä tilanteista, joissa rekisterinpitäjällä on tähän velvollisuus. Pykälän 3 momentin mukaan alue poistetaan rekisteristä myös, jos omistaja sitä pyytää. Säännökset riittävät valiokunnan mielestä takaamaan viranomais toiminnan ennustettavuuden rekisteristä poistamistilanteissa.

Henkilötietojen suoja

Kalastus- ja vesiviljelyaluksista pidettävä rekisteri on tietosisältönsä perusteella henkilörekisteri. Tällöin sitä koskeva sääntely on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Lakiehdotuksen 17—25 § sisältävät kattavat ja yksityiskohtaiset säännökset rekisteriin merkittävistä tiedoista, niiden ilmoittamisesta, oikeudesta saada tietoja, tietojen luovuttamisesta ja siitä päättämisestä sekä tietojen säilyttämisaikasta. Sääntely täyttää pääosin valiokunnan vakiintuneessa käytännössä henkilörekistereille asetetut vaatimukset (ks. esim. PeVL 3/2009 vp, s. 2—3, PeVL 35/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/II).

Valiokunta huomauttaa kuitenkin kahdesta yksityiskohdasta. Ensimmäinen lakiehdotuksen 21 §:n mukaan rekisteriin merkittävät tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla. Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että tämä tarkoittaa esimerkiksi suorakäyttöyhteyttä rekisterin niihin tietoihin, jotka voivat olla luovutuksen kohteena. Kun otetaan huomioon muun muassa se, että tämä mahdollisuus koskee pykälän 12 kohdan mukaan tietojen luovuttamista myös yksityisoikeudellisille kalatalousalan neuvonta- ja edunvalvontajärjestöille, valiokunta pitää henkilötietojen suojan kannalta

tarpeellisena, että säännöstä täydennetään maininnalla, jonka mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys tietojen asianmukaisesta suojaamisesta (ks. esim. PeVL 51/2002 vp, s. 2—3, PeVL 14/2002 vp, s. 5/II ja PeVL 12/2002 vp, s. 5/II).

Toiseksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota henkilötietojen säilyttämisaikaa koskevaan 25 §:ään. Sen mukaan säädettyään lain nojalla rekisteriin tallennetut henkilötiedot poistetaan rekisteristä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jona ne ovat tulleet rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomiksi. Säännöksen sanamuoto on ongelmallinen, koska se antaa ymmärtää, että rekisterissä voitaisiin säilyttää sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia tietoja pitkähkökin aikaa. Hallituksen esityksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että myös tällaisten niin sanottujen historiatietojen säilyttäminen on tietyn ajan tarpeen, jotta voidaan täyttää Suomea sitovaan yhteisön lainsäädäntöön sisältyvät velvoitteet eräiden tietojen toimittamisesta komissiolle. Säännöstä on aiheellista täsmentää tämän mukaisesti.

Rekisterinpitäjiä koskeva sääntely

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan kalastus- ja vesiviljelyaluksista rekisteriä pitävä maa- ja metsätalousministeriö ja ne työ- ja elinkeinokeskukset, joiden toimialue sijaitsee Itämeren rannikolla. Pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan "määrättyjä" rekisterin pitämiseen liittyviä tehtäviä säätää "joidenkin" työ- ja elinkeinokeskusten tehtäväksi. Säännöksen sanamuodosta ei selviä, onko tarkoitus siirtää rekisterin pitämiseen liittyviä teknisiä tehtäviä vai onko kysymys rekisterin pitämiseen yleisesti liittyvän toimivallan siirrosta. Niin ikään epäselväksi jää, onko säännöksessä mainittuja "määrättyjä tehtäviä" mahdollista antaa vain 1 momentin mukaan toimivaltaiselle työ- ja elinkeinokeskukselle vai tulevatko tehtävien saajina kyseeseen työ- ja elinkeinokeskukset yleensä.

Mainitun 4 §:n 2 momentin perustelut ja 5 §:n 1 momentin sanamuoto viittaavat lähinnä siihen, että kyseessä olisi maa- ja metsätalousmi-

nisteriölle annettava toimivalta poiketa ministeriön asetuksella pykälän 1 momentin mukaisesta toimivaltajärjestelystä. Ehdotetulla tavalla muotoiltu valtuus poiketa asetuksella lain säännöksistä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 9/II ja PeVL 14/2006 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin säännösten takia suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 51/2006 vp, s. 9/II, PeVL 24/2006 vp, s. 3/I, PeVL 17/2004 vp, s. 2/I; ks. myös näissä lausunnoissa viitattua valiokunnan lausuntokäytäntöä).

Toimivaltaista viranomaista koskevat säännökset vaikuttavat läheisesti kalastuselinkeinonharjoittajan elinkeinovapauden käyttämiseen. Siksi tällaisen sääntelyn on oltava mahdollisimman selkeää. Perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 18 §:n 1 momenttiin ja 21 §:n 1 momenttiin liittyvistä syistä säännöstä on edellä mainituissa suhteissa olennaisesti selvennettävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Elisabeth Naucélér /r (osittain)

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös 5 §:ään sisältyvään sääntelyyn toimivaltaisesta rekisterinpitäjästä. Sen 1 momentin mukaan toimivaltainen rekisterinpitäjä on se työ- ja elinkeinokeskus, jonka toimialueella aluksen omistajan kotipaikka on. Pykälän 2 momentissa on säännös niitä tapauksia varten, joissa omistajan kotikunta on muun kuin 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisen työ- ja elinkeinokeskuksen toimialueella. Tällöin toimivaltainen rekisterinpitäjä on muutoin toimivaltaisista työ- ja elinkeinokeskuksista se, jonka aluksen omistaja ilmoittaa rekisterinpitäjäksi.

Valiokunta pitää erikoisena, että viranomaisen toimivalta säännöksen sanamuodon mukaan perustuisi omistajan omaan ilmoitukseen eikä objektiivisesti todennettavissa olevaan tosiseikkaan, jollainen voisi liittyä esimerkiksi rekisteröintihakemuksen vastaanottaneeseen viranomaiseen. Säännöksen sanamuotoa on aiheellista tarkistaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 4 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.