

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 28/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 107/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jarmo Vilhunen ja vanhempi hallitussihteeri Maija Mela, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mikael Koillinen, oikeusministeriö
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta. Samalla eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettaviksi. Laeilla toimeenpannaan Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan tehtäviksi hallinnolliseen seuraamusjärjestelmän siirtymisen johdosta tarpeelliset muutokset rikoslakiin, Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annettuun lakiin, merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annettuun lakiin, kaupallisen kalastuksen vakuutuksesta annettuun lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan säännösten noudattamisen valvontaa ja säännösten noudattamatta jättämisestä määrättäviä seuraamuksia koskevat asetukset edellyttävät täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Esityksen tavoite on Euroopan unionin jäsenyysvelvoitteet ja perustuslain säännökset huomioon ottaen panna täytäntöön kyseiset asetukset siten, että täytäntöönpanosta aiheutuu julkiselle hallinnolle ja alan toimijoille mahdollisimman vähän lisäkustannuksia. Seuraamusjärjestelmää koskevien säännösten lisäksi esityksessä on säännöksiä yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa hoitavista viranomaisista ja niiden toimintavaltuuksista, alan toimijoiden ilmoitusvelvollisuuksista, valvon-

nassa käytettävistä tietojärjestelmistä ja kaupallisen merikalastuksen säätelystä.

Hallituksen esitykseen sisältyy erittäin laajat (s. 57—69) säätämisyjärjestysperustelut, joissa esitystä arvioidaan perustuslain 1, 2, 6—10, 15, 18, 21, 80, 93, 119 ja 124 §:n näkökulmasta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä,

mutta pitää kuitenkin suotavana, että ehdotuksista hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tarkoitus ja soveltamisala

Hallituksen esityksen tarkoitus on toimeenpanna Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan noudattamisen valvontaa koskevat asetukset sillä osin kuin toimeenpanossa tarvitaan lain tasoista kansallista sääntelyä. Asetusten tavoitteena on poistaa kokonaan tai ainakin vähentää laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta ja yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden yhteisen kalastuspolitiikan vastaisiin tekoihin liittyviä seuraamusmenettelyjä ja seuraamuksia.

Valiokunta kiinnittää tarkastelun aluksi huomiota 1. lakiehdotuksen soveltamisalaan. Ehdotettua lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaan muun muassa Suomen kansalaisiin riippumatta siitä, missä he ovat tai missä toiminta tapahtuu. Näin laaja, esimerkiksi myös vapaa-ajan- ja harrastuskalastukseen ulottuva soveltamisala ei ilmeisesti ole lakiehdotuksen tarkoituksena, vaan laki on tarkoitettu kohdistuvaksi ainoastaan 3 §:ssä mainittujen EU-asetusten määrittelemiin kaupallisiin toimijoihin. Koska yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä riittävän täsmällisesti lailla, lain henkilöllistä soveltamisalaa on täsmennettävä.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallituksen esityksen merkittävin muutos nykyiseen oikeustilaan nähden koskisi rikkomus- ja seuraamusmaksusääntelyä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että unionin asetuksiin sisälty-

vät sanktiointivelvoitteet pannaan täytäntöön säätämällä niitä koskeva hallinnollinen sanktiojärjestelmä, minkä lisäksi eräät kriminalisoinnit korvattaisiin rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 9/2012 vp ja siinä viitatus PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I), vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on pitänyt tärkeänä varmistaa, että säännökset täyttävät sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/2014 vp ja PeVL 17/2012 vp, s. 5—6 sekä siinä mainitut lausunnot).

Rikkomuksina sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on yksilöity 1. lakiehdotuksen 49 §:ssä. Vakavista rikkomuksista säädetään puolestaan 51 §:ssä. Sääntely perustuu suurimmaksi osaksi viittauksiin Euroopan unionin asetusten tiettyyn yksittäiseen artiklaan tai tiettyihin artikloihin.

Ehdotettu sääntely vastaa valiokunnan mukaan niitä vaatimuksia, joita valiokunnan käytännössä on asetettu hallinnollisia seuraamuksia koskevalle sääntelylle.

Joiltakin osin rikkomukseksi on määritelty myös kansallisen lainsäädännön vastainen menettely. Jonkinasteisena ongelmana valiokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön verrattuna voidaan pitää sitä, että 49 §:n 1 momentin 52 kohdan perusteella rikkomusmaksu määrätäisiin sille, joka laiminlyö lain 44 §:n nojalla annetun valtioneuvoston tai maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annettuja Euroopan unionin säilyttämistoimenpiteitä tai monivuotisia suunnitelmia koskevien tarkempien säännösten noudattamisen. Tämän seurauksena hallinnollisen seuraamuksen määrääminen perustuisi viime kädessä asetuksentasoisten määräysten rikkomiseen. Ongelman merkitystä vähentää valiokunnan käsityksen mukaan se, että asetuksenantovaltuutta koskevassa 44 §:ssä on yksilöity riittäväällä tavalla kielletyn toiminnan ala, sääntely on varsin tarkkaa ja täsmällistä ja että tuonkin sääntelyn taustalla on Euroopan unionin yhteiseen kalastuspolitiikkaan liittyvä unioniasetus.

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 69 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta laissa tarkoitetuista rekistereistä.

Valiokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" tietyn tar-

koituksen kannalta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Ehdotettu 69 §:n 2 momentti ei vastaa näitä vaatimuksia, koska se ei sisällä tarpeellisuuseikä välttämättömyyskriteeriä. Säännöstä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös ehdotetussa laissa olevien rekisterisäännösten sisältö. Nämä rekisterisäännökset sisältyvät pääosin lakiehdotuksen 5 lukuun, ja sen mukaisia rekistereitä ovat saalisrekisteri (30 §), ensiostajarekisteri (31 §), myynti-ilmoitusrekisteri (32 §), aluksen satelliittiseurantajärjestelmä (33 §), kalastuksen valvontaan liittyvä ilmoitus- ja luparekisteri (34 §), valvontatapahtumarekisteri (35 §) ja saalistodistusrekisteri (36 §) sekä 1. lakiehdotuksen 8 luvun 64 §:n rikkomusrekisteri. Lisäksi ehdotetun lain valvonnan tietojärjestelmään kuuluu merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetussa laissa (690/2010) tarkoitettu kalastusalusrekisteri. Näiden rekistereiden tietosisällöt on valiokunnan mukaan pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Ehdotettua 69 §:n 2 momentin säännöstä tulee kuitenkin edellä mainitun valiokunnan lausuntokäytännön vuoksi täsmentää kytkemällä tietojen luovuttaminen sen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tarkoituksen kannalta. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Hallituksen esitykseen sisältyy laajasti (1. lakiehdotuksen 39—41 § ja 43—45 §) valtuutuksia lainsäädäntövallan delegointiin osittain valtioneuvostolle ja osittain maa- ja metsätalousministeriölle. Ehdotuksen 39 ja 41 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettäisiin muun muassa kalastuskieltojen voimaantulosta.

Perustuslain esitöiden mukaan ministeriölle voidaan delegoida säädösvaltaa lähinnä silloin, kun kyse on selvästi teknisluonteisista ja toimeenpanovaltaan soveltuvista säännöksistä (HE

PeVL 28/2014 vp — HE 107/2014 vp

1/1998 vp, s. 132/II). Valiokunta on lausunnoissaan PeVL 20/2010 vp katsonut, että valtuus antaa säännöksiä pyydysten käyttöajasta ei ole tällainen teknisluonteinen säännös. Sen vuoksi — ja koska nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella asettaa rajoituksia kaupalliselle kalastukselle kalastuskiintiöiden täytyessä yleensä tai alueellisesti — on perusteltua siirtää kalastuskieltojen alkamisen ajankohdasta (39 ja 41 §) päättäminen valtioneuvoston asetuksessa säädettäväksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 69 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Elina Lepomäki /kok

Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok
Harry Wallin /sd
vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.