

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 17/2014 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 107/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 28/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kalatalousneuvos Risto Lampinen ja hallitussihteeri Maija Mela, maa- ja metsätalousministeriö

- lainsäädäntöneuvos Mikael Koillinen, oikeusministeriö
- lakimies Soile Lepistö, Maaseutuvirasto, MAVI
- lakimies Hanna Brotherus, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira
- osastonjohtaja Susanna Metsälampi, Liikenteen turvallisuusvirasto
- projektisihteeri Jari Hakala, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- rajavartiolaitarkastaja Pertti Normia, Rajavartiolaitos
- elinkeinojohtaja Vesa Karttunen, Kalatalouden Keskusliitto
- toimitusjohtaja Kim Jordas, Suomen Ammatikalastajaliitto SAKL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Kalankasvattajaliitto ry
- Päivittäistavarakauppa ry
- Etelä-Suomen kalastusvakuutusyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta. Samalla eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettavaksi. Laeilla toimeenpannaan Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan tehtäviksi hallin-

nolliseen 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 sakan 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, valvonnassa käytettävistä tietojärjestelmistä ja kaupallisen merikalastuksen säätelystä.

Merkittävin esitykseen sisältyvä muutosesitys koskee hallinnolliseen järjestelmään siirtymistä yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen seuraamuksia määrättäessä. Samalla yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen rikosperustaiset rangaistussäännökset esitetään kumottaviksi. Varsinaisten seuraamusten ohella

Euroopan unionin säädökset edellyttävät jäsenvaltioiden ottavan käyttöön kalastuslisenssinhaltijoita ja kalastusalusten päälliköitä koskevat pistejärjestelmät. Esitykseen sisältyy säännökset kalastuslisenssinhaltijalle ja kalastusaluksen päällikölle määrättävistä pisteistä, pisteiden kumuloidumisen vaikutuksista ja menettelystä, jota noudatetaan pisteitä määrättäessä.

Euroopan unionin neuvosto vahvistaa vuosittain kaupallista merikalastusta koskevat suurimmat mahdolliset kalastusmahdollisuudet. Esitykseen on otettu säännökset, jotka mahdollistavat kalastusmahdollisuuksien käytön säätelyn ja säätelyä koskevien tarkempien säännösten antamisen valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla. Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan säädösten toimeenpanon kannalta tärkeä on esitys 24 tuntia vuorokaudessa seitsemänä päivänä viikossa toiminnassa olevan kalastuksenseurantakeskuksen toimintojen siirtymisestä Rajavartiolaitoksen hoidettaviksi.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta katsoo yleisesti, että kyseessä on merkittävä lainsäädännöllinen ja hallinnollinen muutos, jonka sovittaminen Suomen olosuhteisiin on ongelmallista. Uudistus on pitkälti valmisteltu EU:n suurten kalastusvaltioiden harjoittaman valtamerikalastuksen lähtökohdista, eikä se kaikilta osin sovellu suomalaisen pienimuotoisen rannikkokalastuksen valvontaan.

Valiokunta toteaa, että komissio käynnisti vuonna 2007 EU:n yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) laajan valvonta- ja seuraamusalainsäädännön muutosprosessin, jonka seurauksena lähes koko kyseinen erittäin laaja lainsäädäntöalue on uudistettu.¹ Tärkeimpänä syynä kokonaisuudistukseen oli, ettei EU:n yhteisellä kalastuspolitiikalla ja erityisesti valvonnalla ollut saavutettu kalakantojen kestävää hyödyntämistä. EU:n uusien asetusten tavoitteena on poistaa kokonaan tai ainakin vähentää laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta (LIS-kalastus) ja yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden yhteisen kalastuspolitiikan vastaisiin tekoihin liittyviä menettelyjä ja seuraamuksia. Neuvoston ja komission LIS-asetuksiin sisältyy myös säännöksiä kolmansista maista peräisin olevan saaliin ja saaliista val-

mistettujen tuotteiden tuonnista unioniin (ns. saalistodistusjärjestelmä). EU:n yhteinen kalastuspolitiikka koskee laajasti kaupallista kalastusta merellä ja kalakauppaa, mukaan lukien kaupallisesti pyydetyn kalan kuljetus ja jalostus. Valiokunta toteaa, että yhteinen kalastuspolitiikka on meren elollisten luonnonvarojen säilyttämisen osalta EU:n yksinomaisessa toimivallassa, joten kansallinen sääntely edellyttää unionin lainsäädännössä annettua erillistä valtuutta. EU:n yhteisen kalastuspolitiikan säännösten noudattamisen valvontaa ja säännösten noudattamatta jättämisestä määrättäviä seuraamuksia koskevat asetukset edellyttävät kuitenkin tietyil-

tä osin täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta. Samalla myös eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettavaksi.

Seuraamusjärjestelmää koskevien säännösten lisäksi esityksessä on säännöksiä yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa hoitavista viranomaisista ja niiden toimintavaltuuksista, alan toimijoiden ilmoitusvelvollisuuksista, valvonnassa käytettävistä tietojärjestelmistä ja kaupallisen merikalastuksen sääntelystä. Lakiehdotuksen keskeinen tavoite on EU:n velvoitteet ja perustuslain säännökset huomioon ottaen saattaa mahdollisimman kustannustehokkaasti kansallisesti toimeen EU:n yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamuksia koskeva lainsäädäntö sekä neuvoston ja komission LIS- ja valvonta-asetukset. Valiokunta toteaa, että toimeenpanolla pyritään parantamaan yleisesti kaupallisen kalastuksen ja kalakaupan valvontaa, vaikka Itämerellä valvontaongelmat ovatkin keskittyneet eteläosan lohen- ja turskankalastukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Itämerellä huolehditaan kattavasti kalastussäännösten ja kiintiöiden noudattamisesta tehokkaalla ja riskiperusteisella valvonnalla.

Kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmää ja valvontaa koskeva EU:n lainsäädäntö on laaja ja vaikeaselkoinen kokonaisuus, joka kalastuselinkeinon näkökulmasta tulee toteuttaa siten, että toimijoiden oikeusturvaan kiinnitetään tässä yhteydessä erityistä huomiota. Valiokunta painottaa sitä, että lakiehdotuksessa yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (17 §) korostetaan suhteellisuusperiaatetta, jonka mukaan valvonnan ja toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa niistä toimijoille aiheutuvaan haittaan ja rikkomuksen moitittavuuteen. Toimenpiteiden suhteellisuusvaatimuksella pyritään siihen, että valvonnassa ei käytetä voimakkaampia toimenpiteitä kuin on välttämätöntä tavoitellun asiantilan saavuttamiseksi. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että suhteellisuusperiaatetta sovelletaan aidosti käytännön valvonnassa ja seuraamuksia määrättäessä.

¹ Keskeiset säädökset, joilla Euroopan unionissa pyritään parantamaan toimijoiden ja jäsenmaiden yhteisen kalastuspolitiikan säädösten noudattamista, ovat neuvoston asetus (EY) N:o 1005/2008 laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemistä, estämistä ja poistamista koskevasta yhteisön järjestelmästä, asetusten (ETY) N:o 2874/93, (EY) N:o 1936/2001 ja (EY) N:o 601/2004 muuttamisesta sekä asetusten (EY) N:o 1093/94 ja (EY) N:o 1447/1999 kumoamisesta (neuvoston LIS-asetus); komission asetus (EY) N:o 1010/2009 laittoman, ilmoittamattoman ja sääntelemättömän kalastuksen ehkäisemistä, estämistä ja poistamista koskevasta yhteisön järjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1005/2008 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (komission LIS-asetus); neuvoston asetus (EY) N:o 1224/2009 yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, asetusten (EY) N:o 847/96, (EY) N:o 2371/2002, (EY) N:o 811/2004, (EY) N:o 768/2005, (EY) N:o 2115/2005, (EY) N:o 2166/2005, (EY) N:o 388/2006, (EY) N:o 509/2007, (EY) N:o 676/2007, (EY) N:o 1098/2007, (EY) N:o 1300/2008 ja (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 2847/93, (EY) N:o 1627/94 ja (EY) N:o 1966/2006 kumoamisesta (neuvoston valvonta-asetus); komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 404/2011 yhteisön valvontajärjestelmästä, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattaminen, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1224/2009 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (komission valvonta-asetus) ja neuvoston asetus (EY) N:o 1006/2008 yhteisön kalastusaluksille myönnettävistä luvista kalastustoiminnan harjoittamiseksi yhteisön vesien ulkopuolella ja kolmansien maiden alusten pääsystä yhteisön vesille, asetusten (ETY) 2847/93 ja (EY) 1627/94 muuttamisesta sekä asetuksen (EY) 3317/94 kumoamisesta (kalastuslupa-asetus).

Lain soveltamisala

EU:n yhteisen kalastuspolitiikan soveltamisala on laaja, mutta esitykseen sisältyvät velvoitteet koskevat nimenomaisesti kaupallisia toimijoita. Neuvoston valvonta-asetuksen 55 artikla velvoittaa kuitenkin yleisellä tasolla jäsenvaltiot varmistamaan, että virkistyskalastusta harjoitetaan niiden alueella ja yhteisön vesillä tavalla, joka on yhteensopiva yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden ja sääntöjen kanssa. Valiokunta toteaa lisäksi, että EU-säännösten mukaan meressä harjoitetun virkistyskalastuksen saaliiden kaupan pitäminen on kielletty.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lakiehdotuksen soveltamisalaan. Lakia sovelletaan 2 §:n mukaan muun muassa Suomen kansalaisiin riippumatta siitä, missä he ovat tai missä toiminta tapahtuu. Näin laaja, myös vapaa-ajankalastukseen asti ulottuva soveltamisala ei ole kuitenkaan 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 siten, että laki koskee yksiselitteisesti vain kaupallisia toimijoita. Valiokunta esittääkin 1. lakiehdotuksen 2 §:n täsmenämistä jäljempänä yksityiskohteisissa perusteluissa esitettävällä tavalla.

Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä

Valiokunta toteaa, että uuden kalataloussektoria koskevan seuraamusjärjestelmän tavoitteena on varmistaa, ettei yhteisen kalastuspolitiikan rikkomuksista ole mahdollista saada taloudellista hyötyä ja että seuraamukset ovat riittävät rikkomusten ehkäisemiseksi. Merkittävin esitykseen sisältyvä muutos koskee hallinnolliseen järjestelmään siirtymistä yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen seuraamuksia määrättäessä. Samalla nykyiset yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen rikosperustaiset rangaistus-säännökset esitetään kumottaviksi. Käyttöön-

otettavat rikkomus- ja seuraamusmaksut ovat rangaistuksen luonteisia hallintomenettelyssä määrättäviä maksuja.

Varsinaisten seuraamusten ohella EU:n säädökset edellyttävät jäsenvaltioiden ottavan käyttöön kalastuslisenssinhaltijoita ja kalastusaluksen päälliköitä koskevat ns. rangaistukselliset pistejärjestelmät. Esitykseen sisältyy säännökset kalastuslisenssinhaltijalle ja kalastusaluksen päällikölle määrättävistä pisteistä ja pisteiden kumuloitumisen vaikutuksista sekä menettelystä, jota noudatetaan näitä pisteitä määrättäessä. Pisteiden seurauksena voi olla kalastuslisenssin ja päällikön oikeuksien menettäminen.

Esityksen mukaan rikkomusmaksun suuruus on porrastettu sanktioidun teon tai laiminlyönnin vakavuuden perusteella siten, että vähimmäismaksu vaihtelee 100—300 euron välillä ja enimmäismaksu 5 000 eurosta tai 10 000 eurosta 25 000 euroon tai 50 000 euroon. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan porrastuksella on pyritty rangaistusten oikeasuhtaisuuteen. Vähimmäis- ja enimmäismaksun välisen eron suuruudella mahdollistetaan lieventävien tai raskauttavien tekijöiden huomioon ottaminen maksua määrättäessä.

Valiokunta painottaa sitä, että Maaseutuviraston tulee jättää rikkomusmaksu määräämättä, jos teko tai laiminlyönti on kokonaisuutena vähäinen eikä se ole toistuva ja rikkomusmaksun antamista on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema huomioon ottaen. Valiokunta katsoo, että uusi valvonta- ja seurantajärjestelmä on erittäin monimutkainen ja vaikeaselkoinen, joten mahdollisuus jättää rikkomusmaksu määräämättä on täysin välttämätön kohtuuttomien seuraamusten estämiseksi. Uudessa seuraamusjärjestelmässä korostuvat Maaseutuviraston ammattitaidon vaatimus sekä yhtenäisen soveltamislinjan muodostaminen. Valiokunta painottaa sitä, että elinkeinotoimintaan kohdistuvat ylilyönnit on ehdottomasti vältettävä. Jotta käytännön yhteys kalastuksen valvontaan olisi mahdollisimman toimiva, tulee harkita asiaa hoitavan Maaseutuviraston virkamiehen sijoittamista jonkin rannikolla toimivan ELY-keskuksen yhteyteen. Täten voi-

taisiin varmistaa ELY-keskusten ja Maaseutuviraston tiivis yhteistyö, joka on välttämätöntä. Vakavista rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun enimmäissuuruuden määräytymisperusteeksi on neuvoston LIS-asetuksessa säädetty kalastustuotteen arvo joko viisin- tai kahdeksankertaisena. Kalastustuotteen arvoon sidottua enimmäisrangaistusta säädettyä tarkoituksena on ollut varmistaa, että vakavaan rikkomukseen syyllystynyt ei saa taloudellista hyötyä ja että seuraamus olisi niin tuntuva, että sillä olisi myös ennalta ehkäisevä vaikutus. Maaseutuvirastolla on kuitenkin esityksen mukaan mahdollisuus määrätä joidenkin vakavan rikkomuksen teonkuvauksen täyttävistä teoista pelkkä rikkomusmaksu. Lievennyksen käytännön merkitys on siinä, että rikkomusmaksun minimisuuruus on pienempi kuin seuraamusmaksun eikä rikkomuksesta seuraa pisteytysjärjestelmän mukaisia pisteitä. Valiokunta korostaa, että näissä tapauksissa teon tulee kuitenkin olla olosuhteet ja seuraukset huomioon ottaen vähäinen eikä sillä saa olla tavoiteltu taloudellista hyötyä.

Valiokunta korostaa, että siirtyminen rikosoikeudellisista seuraamuksista hallinnollisiin seuraamuksiin on suuri periaatteellinen ja oikeudellinen muutos. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä huolehtia tässä yhteydessä tarkoin toimijoiden oikeusturvasta. Kalastuksenseurannan ja -valvonnan EU-säädökset muodostavat laajan ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jota on erittäin vaikeata hahmottaa ja soveltaa. Ammattikalastajien ja muiden alan toimijoiden oikeusturvan huomioiminen järjestelmän käyttöönoton yhteydessä korostuu, koska seuraamukset voivat olla taloudellisesti merkittäviä ja merkitä ääritapauksessa ammatin ja elinkeinon menettämistä. Valiokunta pitää täysin välttämättömänä järjestää kattavaa tiedotusta ja koulutusta alan toimijoille sekä säännöksiä soveltaville viranomaisille.

Valvontaviranomaiset ja kalastuksenseurantakeskus

Lakiehdotuksen mukaisia valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus, Rajavartiolaitos, Liikenteen turvallisuusvirasto ja Elintarviketurvallisuusviraston kautta sen ohjauksessa olevat kuntien

elintarvikevalvontaviranomaiset ja rajaeläinlääkärit. Merellistä kalastuksenvalvontaa harjoittavat esityksen mukaan ELY-keskus ja Rajavartiolaitos. Elintarviketurvallisuusvirasto valvoo jäljitettävyyttä ja kuluttajille annettavia tietoja koskevien velvoitteiden noudattamisen viranomaistoimintaa ja Liikenteen turvallisuusvirasto oman toimintansa puitteissa moottoritehoja koskevien säännösten noudattamista. Rikkomuksia koskevat seuraamukset määrää Maaseutuvirasto. Valiokunta toteaa, että poliisin rooli hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä rajoittuu virka-avun antoon.

Yhteisen kalastuspolitiikan valvonta on perinteisesti tapahtunut merellä ja usein vaikeissa olosuhteissa. Valvojille taataan EU:n valvontalainsäädännössä laajat valtuudet tutkia toiminnan laillisuus, vaikka epäilystä yhteisen kalastuspolitiikan vastaisesta toiminnasta ei olisi-kaan. Neuvoston valvonta-asetuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ylläpidettävä kalastusenseurantakeskuksia, joiden tehtävänä on kalastustoiminnan ja pyyntiponnistuksen seuranta. Jäsenvaltion kalastusenseurantakeskuksen on seurattava kyseisen jäsenvaltion lipun alla purjehtivia kalastusaluksia riippumatta siitä, millä vesillä alukset toimivat tai missä satamassa ne ovat, sekä kyseisen jäsenvaltion suvereniteettiin tai lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä toimivia muiden jäsenvaltioiden lipun alla purjehtivia yhteisön kalastusaluksia ja kolmansien maiden kalastusaluksia, joihin sovelletaan alusten satelliittiseurantajärjestelmää.

Esityksessä ehdotetaan, että neuvoston valvonta-asetuksen 9 artiklan mukaisen kalastusenseurantakeskuksen toimintoja hoitaisi Rajavartiolaitos. Kalastusenseurantakeskuksen toiminnan luonteesta johtuu, että sen on oltava toiminnassa 24 tuntia seitsemänä päivänä viikossa. Valiokunta toteaa, että Rajavartiolaitoksella on jo tällä hetkellä käytössään ympärivuorokautinen päivystyspalvelu muiden toimintojensa takia, joten kalastusenseurantakeskuksen velvoitteet on mahdollista hoitaa kustannustehokkaasti jo olemassa olevien toimintojen yhteydessä. Tarvittavista tietojärjestelmistä vastaisi kuitenkin maa- ja metsätalousministeriö.

Toimijoiden velvollisuudet

Suomen ammattikalastusrekisterissä merialueella oli 1.1.2013 kaikkiaan 562 ns. I luokan ammattikalastajaa ja kaikissa luokissa (I—III) yhteensä 2 158 ammattikalastajaa. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen saalistilaston mukaan merialueen ammattikalastuksen kokonais-saaliin tuottaja-arvo oli 47 miljoonaa euroa vuonna 2013.

EU:n valvonta-asetukset velvoittavat jäsenvaltiot keräämään tiedot kaupallisen kalastuksen saaliista. Neuvoston valvonta-asetus edellyttää kalastukseen sekä saaliin ja kalastustuotteiden purkamiseen ja kaupan pitämiseen osallistuvien toimijoiden ilmoittavan kalastetut, puretut, jälleenlaivatut, myyntiin tarjotut ja ostetut saalismäärät.

Kymmenmetristen ja sitä pidempien alusten saaliiden ilmoittaminen on säädetty tarkoin EU:n valvonta-asetuksissa, mutta sitä pienempien alusten saalistietojen keräämisessä on enemmän valinnanvaraa. Valiokunta toteaa, että 1. lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentissa säädetään alle kymmenmetristen kalastusalusten saaliiden raportointijärjestelmästä. Kiintiöityjä lajeja koskeva saalisilmoitus tulee toimittaa purkamiskohtaisesti 48 tunnin kuluessa purkamisen päättymisestä. Valiokunta korostaa sitä, että kiintiön seurannan ja Suomen käytävissä olevan kiintiön ylittymisen estämiseksi on välttämätöntä saada mahdollisimman nopeasti tieto kiintiöjärjestelmään kuuluvista saaliista.

Pykälän 2 momentissa sallitaan raportointi silakka- ja kilohailisaaliista kuukausikohtaisesti, jos yhdellä kalastusmatkalla saatu silakka- tai kilohailisaalis on alle 50 kiloa. Mikäli silakan tai kilohailin saalismäärä on 50 kiloa tai enemmän, ilmoitus olisi tehtävä purkamiskohtaisesti 48 tunnin kuluessa purkamisen päättymisestä. Valiokunta pitää esitettyä joustomahdollisuutta tarpeellisenä.

Kalastuksen valvontaan liittyvät olennaisesti 47 §:n mukaiset saaliin jälleenlaivaus- ja purkupaikat. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan valvonnan helpottamiseksi purkupaikoille voitaisiin vahvistaa kellonajat, joiden puitteissa purkamisen ja jälleenlaivaus on mahdollista.

Valiokunta pitää välttämättömänä sitä, että hallinnolliset järjestelyt eivät vaikeuta kalastustoimintaa ja saaliiden purkamista. Ammattikalastuksen ei ole mahdollista toimia virka-ajan puitteissa, vaan saaliiden purkamisen tulee tapahtua nopeasti, jotta kalan laatu säilyy hyvänä ja saaliiden toimittaminen eteenpäin voidaan tehdä joustavasti.

Kiintiöiden seuranta ja kalastuksen keskeyttäminen

Euroopan unionin neuvosto vahvistaa vuosittain kaupallista merikalastusta koskevat suurimmat mahdolliset kalastusmahdollisuudet. Näiden kalastusmahdollisuuksien vahvistamisella tarkoitetaan käytännössä sitä, että EU:lle vahvistetaan suurin sallittu saalismäärä ja sen käyttöoikeus jaetaan jäsenmaille kalastuskiintiöinä. Tämä edellyttää tehokasta kansallista kiintiöidenhallintaa, koska kiintiöiden ylittymisestä seuraa huomattavia sanktioita jäsenvaltioille. Suomalle on vahvistettu kiintiöosuus kaikille Itämerellä kalastettaville kiintiöidyille kalalajeille (silakka, kilohaili, lohi ja turska) punakampelaa lukuun ottamatta. Lisäksi Suomella on pieni sillikiintiö pohjoisella Atlantilla.

Valiokunta toteaa, että neuvoston valvonta-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on vahvistettava päivä, josta alkaen sen lipun alla purjehtivien kalastusalusten tietystä kiintiöidystä kalakannasta tai kalakantaryhmästä kalastamien saaliiden on katsottava täyttyneen kyseisen kiintiön tai pyyntiponnistuksen katsotaan saavuttaneen säädetyn enimmäismäärän. Vahvistetusta päivästä alkaen jäsenvaltion tulee kieltää kalastusaluksiltaan kalastus sekä päättää päivästä, johon saakka saaliiden jälleenlaivaus, kuljetus ja aluksesta purkamisen tai loppullisten saalisilmoitusten tekeminen on sallittua. Päätös kalastuksen lopettamisesta on julkaistava ja se tulee viipymättä ilmoittaa komissiolle.

Lakiehdotukseen on sisällytetty säännökset, jotka mahdollistavat kalastusmahdollisuuksien käytön säätelyn ja säätelyä koskevien tarkempien säännösten antamisen valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla. Esi-

tyksen mukaan maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on seurata saaliiden ja pyyntiponnistuksen määrän kehitystä saalisrekisterin tietojen sekä kyseistä kalakantaa kalastamassa olevien kalastusalusten lukumäärän, kalastuskapasiteetin ja sijainnin perusteella. Nämä tiedot antavat parhaan mahdollisen perustan kalastuksen kieltämistä koskevalle päätökselle. Koska saaliiden raportointi tapahtuu aina jälkikäteen, kalastuksen kieltöpäivä joudutaan päättämään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella jo ennen kuin saalisrekisteri osoittaa kiintiön tulleen kokonaan kalastetuksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan PeVL 20/2010 vp katsonut, että valtuus antaa säännöksiä pyydysten käyttöajasta ei ole teknisluonteinen säännös. Tähän lausuntoonsa viitaten perustuslakivaliokunta onkin todennut, että koska nyt käsitellyssä olevassa hallituksen esityksessä on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella asettaa rajoituksia kaupalliselle kalastukselle kalastuskiintiöiden täytyessä yleensä tai alueellisesti, olisi perusteltua siirtää myös kalastuskieltojen alkamisen ajankohdasta (39 ja 41 §) päättäminen valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi. Valiokunta toteaa, ettei perustuslakivaliokunta ole kuitenkaan pitänyt tätä asiaa sääätämiskäytännönä.

Valiokunta toteaa, että tässä tapauksessa on erityisen painavia syitä säätää asetuksenantovaltuudet maa- ja metsätalousministeriölle. Kysymys on käytännössä EU:n asettamien kalastuskiintiöiden täyttymisen seurannasta ja päätöksenteosta kiintiöiden ylitysten välttämiseksi. Ratkaisuihin ei liity harkintaa, vaan päätöksenteko perustuu yksinomaan Suomen kalastuskiintiön (neuvoston asetuksella vuosittain asetettava) tai valtioneuvoston päätöksellä asetetun kansallisen kiintiön täyttymiseen. Valiokunta korostaa sitä, että kiintiöt täyttyvät useimmiten hyvin epätasaisesti saaliiden vaihtelusta johtuen, joten kiintiöiden täyttymistä on seurattava ajantasaisesti kiintiöiden täysimääräisen hyödyntämisen varmistamiseksi ja kiintiöylitysten estämiseksi.

Jotta ammattikalastajille ja kalastustoiminnalle aiheutuu kalastuksen kieltämisestä mah-

dollisimman vähän haittaa, on välttämätöntä kyetä tekemään kalastuskieltopäätökset nopeasti. Käytännössä asetuksenantovaltuuden siirtäminen valtioneuvostolle tarkoittaisi sitä, että kalastuksen lopettamista koskevat päätökset tulisi sovittaa valtioneuvoston yleisistuntojen aikatauluihin ja kalastuksen kieltämiseen tulisi varautua nykyistä varhaisemmassa vaiheessa, muutoin olisi vaara kiintiöiden ylityksistä. Tästä johtuen kiintiöiden hyödyntämistä todennäköisesti laskisi tästä tai vähintään ammattikalastajien kalastuskausi pilkkoutuisi kalastuksen yritystoiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisiin lyhyempiin jaksoihin, kun pyydykset tulisi poistaa välillä vedestä. Valiokunta painottaa sitä, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan kalastuksen lopettaminen ajoittaa tarkemmin reaaliaikaisesti eikä ennakkointia tarvita niin paljon kuin valtioneuvoston asetuksessa.

Tietojen luovuttaminen rekistereistä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 69 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta laissa tarkoitettuista rekistereistä. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyssä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota siihen, mihin ja keitä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu, sekä siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan lausunnon 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 tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan esitetty 69 §:n 2 momentti ei vastaa näitä vaatimuksia, koska se ei sisällä tarpeellisuus- eikä välttämättömyyskriteeriä.

Valiokunta toteaa, että säännöstä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös ehdotetussa laissa olevien rekisterisäännösten sisältö. Nämä rekisterisäännökset sisältyvät pääosin lakiehdotuksen 5 lukuun ja 8 luvun 64 §:ään. Lisäksi ehdotetun lain mukaan valvonnan tietojärjestelmään kuuluu merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä annetussa laissa (690/2010) tarkoitettu kalastusalusrekisteri. Näiden rekistereiden tietosisällöt on perustuslakivaliokunnan mukaan pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Ehdotettua säännöstä tulee kuitenkin edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön vuoksi täsmentää kytkemällä tietojen luovuttaminen sen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut tämän olevan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta esittää 1. lakiehdotuksen 69 §:n 2 momentin muuttamista jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevällä tavalla siten, että säännöksessä viitataan käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotus

2 §. Lain alueellinen ulottuvuus. Valiokunta esittää lakiehdotuksen 2 §:n henkilöllistä soveltamisalaa koskevan sanamuodon tarkentamista perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella siten, että lain velvoitteet, valvonta ja seuraamukset koskevat nimenomaan kaupallisia toimijoita.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi siten, että lakia sovelletaan 3 §:ssä luetelluissa EU:n asetuksissa tarkoitettuihin kaupallisiin toimijoihin niiden toimiessa Suomen alueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa tarkoitettulla talousvyöhykkeellä. Lakia ei sovelleta vapaa-ajankalastukseen. Lakia sovelletaan kaupallisesti toimiviin Suomen kansalaisiin ja suomalaisiin oikeushenkilöihin sekä merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekiste-

röinnistä annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin (kalastusalusrekisteri) merkittyihin kalastusaluksiin ja niiden miehistöön riippumatta siitä, missä he tai ne ovat taikka missä toiminta tapahtuu.

27 §. Ilmoitus kalastuspäiväkirjan, jälleenlaivaus- ja purkuilmoituksen ja saalisilmoituksen allekirjoittajista. Pykälässä säädetään kalastuslissenssinhaltijan velvollisuudesta ilmoittaa kalastuspäiväkirjan, jälleenlaivaus-, purkamis- tai saalisilmoituksen allekirjoittajat ja heidän asemansa aluksessa tai lissenssinhaltijan liiketoiminnassa. Kalastusaluksen päällikkö vastaa neuvoston valvonta-asetuksen ilmoitusvelvollisuutta koskevien artiklojen mukaan aina ilmoitusten täyttämistä, niiden oikeellisuudesta ja toimitamisesta ajoissa viranomaiselle, mutta joissain tapauksissa hän voi käyttää valtuutettua edustajaa. Valiokunta toteaa, että alle kymmenmetristen kalastusaluksen kalastuslissenssinhaltijat ovat edelleen suurimmaksi osaksi luonnollisia henkilöitä. Tarpeettoman hallinnon vähentämiseksi valiokunta ehdottaa pykälän täydentämistä uudella 2 momentilla siten, että alle kymmenmetristen kalastusaluksen lissenssinhaltijoiden ei tarvitse ilmoittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen saalisilmoitusten allekirjoittajia siinä tapauksessa, että allekirjoittaja on sama kuin lissenssinhaltija. Tällöin lissenssinhaltijan on oltava luonnollinen henkilö.

40 §. Kalastuksen säätely kansallisilla kiintiöillä. Pykälän 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta valtioneuvoston asetuksella säätää alueellisista, alusryhmäkohtaisista ja ajallisista kansallisista kiintiöistä sellaisille unionissa kiintiöidylle kalakannoille, joita Suomen lipun alla olevilla kalastusaluksilla on oikeus kalastaa. Valtioneuvoston asetus voisi olla voimassa enintään viisi vuotta. Valiokunta esittää pykälän 1 momentin teknistä täydentämistä siten, että virkkeen loppuun lisätään sana "kerrallaan".

66 §. Rekisterin käyttötarkoitus. Pykälän mukaan maa- ja metsätalousministeriö käyttää rikkomusrekisteriä yhteisen kalastuspolitiikan noudattamisen valvonnan ja kaupallisen kalastuk-

sen säätelyn suunnitteluun ja ohjaukseen sekä Euroopan unionin asettamien ilmoitusvelvollisuuksien täyttämiseksi. Valvontaviranomaiset käyttävät rekisterin tietoja apuna kalastuksen valvonnassa ja yhteisen kalastuspolitiikan vastaisia tekoja koskevassa tutkinnassa. Valiokunta ehdottaa pykälän sanamuodon selventämistä siten, että rekisterin käyttötarkoitus käy siitä selkeämmin ilmi.

69 §. *Tietojen luovuttaminen rekistereistä.* Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin täydentämistä siten, että salassapitosäännösten estämättä

voitaisiin luovuttaa ainoastaan käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja, jotka on lueteltu tarkkarajaisesti momentissa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että 2.—6. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
(Kuten HE)

2 §

Lain alueellinen ulottuvuus

Tätä lakia sovelletaan 3 §:ssä luetelluissa Euroopan unionin asetuksissa tarkoitettuihin kaupallisiin toimijoihin niiden toimiessa Suomen alueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitettulla talousvyöhykkeellä. *Kaupallisina toimijoina oleviin Suomen kansalaisiin, suomalaisiin oikeushenkilöihin sekä merellä toimivien kalastus- ja vesivilje-*

lyalusten rekisteröinnistä annetussa laissa (690/2010) tarkoitettuun rekisteriin (kalastus- alusrekisteri) merkittyihin kalastusaluksiin ja niiden miehistöön lakia sovelletaan riippumatta siitä, missä ne ovat tai missä toiminta tapahtuu.

3 §
(Kuten HE)

2 luku

Yhteisen kalastuspolitiikan noudattamista valvovat viranomaiset ja niiden tehtävät

4—10 §
(Kuten HE)

<p>3 luku</p> <p>Valvontavaltuudet</p> <p>11—19 § (Kuten HE)</p> <p>4 luku</p> <p>Toimijoiden velvollisuuksista</p> <p>20—26 § (Kuten HE)</p> <p>27 §</p> <p><i>Ilmoitus kalastuspäiväkirjan, jälleenlaivaus- ja purkuilmoituksen ja saalisilmoituksen allekirjoittajista</i></p> <p>(1 mom. kuten HE)</p> <p><i>Kalastusaluksen päällikkönä toimivan kalastuslisenssinhaltijan ei tarvitse tehdä 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta, jos lisenssinhaltijan kalastusalus on alle kymmenen metriä pitkä. (Uusi 2. mom)</i></p> <p>28 § (Kuten HE)</p> <p>5 luku</p> <p>Valvonnan tietojärjestelmä</p> <p>29—38 § (Kuten HE)</p> <p>6 luku</p> <p>Kalastuksen säätely</p> <p>39 § (Kuten HE)</p>	<p>40 §</p> <p><i>Kalastuksen säätely kansallisilla kiintiöillä</i></p> <p>Kaupallinen kalastus tulee järjestää tavalla, joka ei vaaranna Suomen käytössä olevien kiintiöiden riittävyyttä, kiintiöiden täysimääräistä hyödyntämistä, kalakantojen säilyttämistä ja hoitamista, alueellisen kalastuspaineen sääntelyä tai kaupallisten kalastajien tasapuolisia kalastusmahdollisuuksia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tässä tarkoituksessa säätää alueellisista, alusryhmäkohtaisista ja ajallisista kansallisista kiintiöistä sellaisille Euroopan unionissa kiintiöidylle kalakannoille, joita Suomen lipun alla olevilla kalastusaluksilla on oikeus kalastaa. Asetus voi olla voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan.</p> <p>(2 ja 3 mom. kuten HE)</p> <p>41—48 § (Kuten HE)</p> <p>7 luku</p> <p>Rikkomukset ja vakavat rikkomukset</p> <p>49—59 § (Kuten HE)</p> <p>8 luku</p> <p>Pisteytysjärjestelmät, muut oheisseuraamukset ja seuraamuksista pidettävät rekisterit</p> <p>60—65 § (Kuten HE)</p> <p>66 §</p> <p><i>Rekisterin käyttötarkoitus</i></p> <p><i>(Poist.) Rikkomusrekisteriä käytetään yhteisen kalastuspolitiikan noudattamisen valvonnan ja kaupallisen kalastuksen säätelyn suunnitteluun ja ohjaukseen sekä Euroopan unionin asetamiin ilmoitusvelvollisuuksien täyttämiseksi. (Poist.) Rekisterin tietoja käytetään apuna kalas-</i></p>
--	--

tuksen valvonnassa ja yhteisen kalastuspolitiikan vastaisia tekoja koskevassa tutkinnassa sekä seuraamusten määräämisessä.

67 §
(Kuten HE)

9 luku

Erinäiset säännökset

68 §
(Kuten HE)

69 §

Tietojen luovuttaminen rekistereistä

(1 mom. kuten HE)
Salassapitosäännösten estämättä käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja voidaan luovuttaa:

(1—9 kohta kuten HE)

70—73 §
(Kuten HE)

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Heikki Autto /kok
Markku Eestilä /kok
Reijo Hongisto /ps
Anne Kalmari /kesk

Pirkko Mattila /ps
Jari Myllykoski /vas
Kari Rajamäki /sd
Janne Sankelo /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.