Janne Salminen 22.9.2016
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta, aikaisemman kansallisen lainsäädännön korvaavaa lakia Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanemiseksi. Tarkoituksena on toteuttaa Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus.

2. Hallituksen esityksessä selvitetään sen suhdetta valtiosääntöön ja perustuslakiin (s. 45-51). Havaintojeni mukaan hallituksen esitykseen otetut selvitykset ja tulkinnat ovat asianmukaisia.

3. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat koskevat vastuuta ympäristöstä perustuslain 20.1 §:n mukaan, esityksen suhdetta elinkeinonvapauteen perustuslain 18.1 §:n mukaan ja omaisuudensuojaan perustuslain 15.1 §:n mukaan – tärkeydeltään tässä järjestyksessä. Niistä hallituksen esitykseen otetut seikat, kuten sanottua, vastaavat sillä tavoin perustuslakivaliokunnan käytännössä niiden osalta muodostuneita linjauksia ja myös omia tulkintojani niistä, ettei niitä tarvitse tässä yhteydessä lähemmin avata. Minulla ei ole lisähuomautettavaa niiden johdosta. Hallituksen esityksessä on viitattu relevanttiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja esitetyt ratkaisut ovat vakiintuneen käytännön kannalta tältä osin mahdollisia.

4. Sen sijaan hallituksen esityksessä ei havaintojeni mukaan mitenkään arvioida ehdotetun lain 47 §:ään sisältyvää näytteenottopaikkoihin ja yritysrekisteriin pääsyä koskevaa ehdotusta perustuslain kannalta. Ehdotuksen 47 §:n mukaan ”[l]uonnonvarakeskuksen nimeämillä tietojenkerääjillä on oikeus päästä aluksille, yritys-tiloihin ja muihin näytteenottopaikkoihin sekä yritysrekistereihin keräämään tietoja Euroopan unionissa kalatalousalan tietojen keruusta, hallinnasta ja käytöstä sekä tieteellisten lausuntojen tukemisesta säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi.” Ehdotettavan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”EU:n kalatalousalan tietojenkeruuta koskevan lainsäädännön toimeenpano edellyttää myös fyysistä pääsyä esimerkiksi kalastusaluksiin, josta säädettäisiin ehdotetussa pykälässä. Näytteenottoa voidaan tehdä myös muissa tiloissa. Luonnonvarakeskuksen nimeämille tietojenkerääjille olisi annettava pääsy sellaisiin tiloihin, joissa tietoja voidaan kerätä.”

5. Säännöstä on arvioitava perustuslaissa turvatun kotirauhan kannalta. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10.1 §:n mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin

mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

5. Ehdotettu säännös jättää epäselväksi paitsi sen, mikä on ”tietojenkerääjien” virkamiesoikeudellinen asema Luonnonvarakeskuksen nimeäminä henkilöinä, myös yksityiskohtaiset rajat sille, mihin tietojen keruu voisi kohdistua ja missä tarkoituksessa tietoja voidaan kerätä. Valitettavasti perusteluissa ei myöskään avata sitä Euroopan unionin säädöstä ja sen vaatimuksia, jonka implementoimiseksi kyseistä tietojen keräämiseen eri tiloissa valtuuttavaa toimivaltaa kansallisessa laissa tarvittaisiin muutoin kuin siltä osin, että myös fyysinen tiloihin pääsy on sen edellyttämää.

6. Vakiintuneen käytännön mukaan perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 43/2010 vp). Aluksissa ja muissa kulkuneuvoissa olevien asuintilojen on valiokunnan käytännössä katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 8/1994 vp, s. 3—4). Aluksia käytetään sekä liikkumiseen että asumiseen, ja valiokunta on todennut tällaisen kaksinaiskäytön voivan olla valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomionarvoinen seikka. Myös yritystilojen ja pysyväisluonteiseen asumiskäytössä olevien tilojen välinen ero on voi olla tulkinnanvarainen silloin, kun elinkeinotoiminta on kovin pienimuotoista eikä lainsäädäntö myöskään edellytä sen harjoittamista asumistilojen ulkopuolella. Myös kalastusaluksissa voisi käsitykseni hyvinkin olla tiloja, joita aluksen työntekijät käyttävät asumiseen ja yritystoimintaansa.

7. Käytännössä on lähdetty siitä, että kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu säädettäessä jonkinlaisen tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin – myös asumiseen käytettäviin – tiloihin, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp).

8. Tällaisenaan ehdotettu säännös vaikuttaisi olevan vakiintuneeseen kotimaiseen perustuslain 10 §:n tulkintakäytäntöön nähden turhan avoin. Toimenpidevaltuutta saattaisi olla mahdollista sen tarkoituksen vaarantamatta tarkistaa niin, että selkeästi kotirauhan piiriin kuuluvat tilat rajataan valtuuksien ulkopuolelle lakiin otettavalla maininnalla, jos toimenpiteitä ei ole tarkoitus, eikä unionioikeus sitä edellytä, ulottaa kotirauhan piirissä tehtäviksi. Ehdotuksen perusteluissa esitetyn perusteella vaikuttaa nimittäin selvältä, että edellytykset kotirauhan piiriin ulottuvalle tietojen keruulle eivät puolestaan täyty.

9. Kannanotto edellyttäisi kuitenkin myös perehtymistä implementoitavaan säännökseen ja sen vaatimuksiin. Kalastuspolitiikka on Euroopan unionin yksinomaisessa toimivallassa. Kysymyksessä on unionisäädöksen implementointi ja sen edellyttämien kansallisten vastuutahojen ym. määrittely. Sinänsä on selvää, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi suhteessa unionin lainsäädäntövaatimuksiin. Nyt olisi kuitenkin selvitettävä, onko säännökseen mahdollista tehdä unionioikeuden estämättä kotirauhan piirin edellyttämiä rajoituksia toimenpiteille. Samoin voitaisiin samalla selvittää, onko tietojenkerääminen sinänsä mahdollista riittävän täsmällisen unionisäädöksen perusteella jättää unionisäädöksen varaan ja kansallisesti rajoittua säätämään toimivaltaisesta viranomaistahosta (ks. ratkaisutapana PeVL 51/2014 vp). Sinänsä on selvää, että kansallista liikkumavaraa, sikäli kuin sellaista on, tulee käyttää perus- ja ihmisoikeuksista johtuvien vaatimusten täyttämiseen. Mainitsemassani tapauksessa (PeVL 51/2014 vp) on pyritty välttämään mahdollinen konflikti, joka

perustuslain 10 §:n vakiintuneella tulkinnalla mahdollisesti voisi olla joissakin unionioikeudellisissa tilanteissa. Joissakin tilanteissa unionioikeus voi myös edellyttää vakiintuneiden tulkintojen tarkistamista (ks. PeVL 18/2014 vp).