Maa- ja metsätalousministeriö 28.2.2018
Luonnonvaraosasto
Risto Lampinen
Maija Mela
Harri Kukka

maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI YHTEISEN KALASTUSPOLITIIKAN SEURAAMUSJÄRJESTELMÄSTÄ JA VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA HE 204/2017 vp.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta seuraavaa:

11 § Rikkomusepäilyä koskeva ilmoitus

Elintarviketurvallisuusvirasto Evira katsoo lausunnossaan, että hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta olisi tärkeää, että rikkomisilmoituksen tekevä viranomainen tekisi asiassa nimenomaan ilmoituksen, ei hallintopäätöstä. Sen johdosta Evira ehdottaa, että pykäläehdotuksesta poistettaisiin kokonaan virke ”viranomaisen ilmoitusta koskevasta päätöksestä ei saa valittaa”.

Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annettua lakiesitystä käsiteltäessä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa syksyllä 2014 myös tätä valituskieltoa sivuttiin keskusteluissa. Kysymys oli siitä, onko valvontaviranomaisen tekoa koskevan tapauskohtaisen harkinnan lopputulos siitä, onko kyseessä epäilty rikkomus, joka ilmoitetaan Maaseutuvirastolle lain 11 §:n nojalla, sellainen päätös, josta hallintolainkäyttölain mukaan voitaisiin valittaa, jos valituskiellosta ei olisi erikseen säädetty. Päätöksen luonnetta ei pidetty täysin selvänä, mutta lakiin otettua tekstiä, jonka mukaan viranomaisen ilmoitusta koskevasta päätöksestä ei saa valittaa, pidettiin kuitenkin informatiivisena. Maa- ja metsätalousministeriö ei näe syytä muuttaa pykälän sanamuotoa tältä osin.

Rajavartiolaitos piti haasteellisena ilmoituksen kohteen tavoittamista, jos alus esimerkiksi on useita vuorokausia ulkona avomerellä. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että ilmoitusmenettelystä säädetään valtioneuvoston asetuksella, jolloin otetaan huomioon mm. Rajavartiolaitoksen esittämät näkökohdat.

20 a § Ennakkoilmoitus lohenkalastuksessa

Lain valmistelun ja sen eduskuntakäsittelyn aikana on esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, onko pakollinen ennakkoilmoitusmenettely tarpeellinen ja millaisena se mahdollisesti olisi toteutettava. Valiokunnalle annetuissa lausunnoissa useimmat tahot kannattivat ennakkoilmoituksen käyttöönottoa; elinkeinon edunvalvontajärjestöt

kuitenkin olivat kriittisiä byrokratian lisääntymisestä. Maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole asiassa uutta esitettävää. Ennakkoilmoitus on tarpeen, jotta lohenkalastusta olisi mahdollista tehokkaasti valvoa. Vaikka ennakkoilmoitusmenettelystä esitetään säädettäväksi kansallisena toimenpiteenä, sen taustalla voidaan kuitenkin nähdä olevan myös Euroopan unionin lainsäädännön, joka edellyttää jäsenvaltioiden valvovan tehokkaasti kaupallista kalastusta.

Mikäli ennakkoilmoitusmenettely säädetään hallituksen esityksen mukaisena, se ottaa huomioon suomalaisen rannikkokalastuksen erityispiirteet ja on hyvin joustava. Ehdotettu ennakkoilmoitusjärjestelmä ottaa jo esitetyssä muodossaan huomioon Kalatalouden Keskusliiton ja Perämeren Kalatalousyhteisöjen Liiton lausunnoissaan esittämät huolet, ja osittain ne perustuvat väärinkäsityksiin.

Suomen Ammattikalastajaliiton lausunnossa esitettiin huoli silakan ja niin kutsuttujen vähäarvoisten kalalajien rysäkalastuksen asemasta. Lakiesityksen mukaan ennakkoilmoitusvelvoite koskee lohenkalastusta ja esityksen perustelujen mukaan verkkokalastusta ei voida pitää lohenkalastuksena eikä se näin ollen ole ennakkoilmoitusvelvoitteen piirissä. Lain tarkoitus siis ilmenee perusteluista sellaisena, että sellainen kalastus, jossa lohta ei tyypillisesti saada saaliiksi, olisi velvoitteen ulkopuolella.

Eräissä lausunnoissa kannettiin huolta ennakkoilmoitusmenettelyn teknisestä toteutuksesta ja Rajavartiolaitos oli huolissaan sen aiheuttamasta työmäärästä Kalastuksenseurantakeskukselle. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että helppokäyttöinen sekä tietokoneella että älypuhelimella toimiva sovellus on tarkoitus ottaa käyttöön heti lain astuessa voimaan. Ilmoitusmenettely hoituisi pitkälti automatisoituna prosessina, jossa Kalastuksenseurantakeskuksen aktiivista työpanosta tarvittaisiin verraten vähän. Lisäksi sovelluksella voidaan lohenkalastuksen ennakkoilmoituksen ohella tehdä myös 8-15 metriä pitkien sellaisten silakkaa, turskaa ja kilohailia kalastavien alusten ennakkoilmoitukset, joita ei koske vaatimus sähköisen kalastuspäiväkirjan käytöstä. Kalastuksenseurantakeskus on tähän asti vastaanottanut nämä ilmoitukset puhelimitse. Näin ollen menettelyn tekninen toteutus voi näiltä osin vähentää Kalastuksenseurantakeskuksen työmäärää.

Varsinais-Suomen ELY-keskus ehdottaa ennakkoilmoitusmenettelyyn lisättäväksi tarkistenumeron, joka kalastusaluksen päällikön olisi lisättävä saalisilmoitukseen. Ministeriön näkemyksen mukaan tarkistenumeron antamisesta ei tarvitse säätää laissa. Velvoite sen merkitsemisestä saalisilmoitukseen lisäisi kalastajien työtä ja byrokratiaa eikä siten ole perusteltua. Varsinais-Suomen ELY-keskus ehdottaa lisäksi erillisen pykälän laatimista saalin purkamisnumerosta. Ministeriö katsoo, että myöskään purkamisnumerosta ei ole tarpeen säätää lain tasolla.

50 § Ennakkoilmoituksia koskevan rikkomusmaksun suuruus

Varsinais-Suomen ELY-keskus ehdottaa, että ennakkoilmoitusten laiminlyönti siirrettäisiin korkeamman rikkomusmaksun piiristä alemman rikkomusmaksun piiriin. Ennakkoilmoitusmenettely on nykyisin laajasti käytössä kiintiölajien kalastuksessa EU-lainsäädännön nojalla. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo ennakkoilmoituksen muodostavan edellytykset tehokkaalle valvonnalle. Tämän velvoitteen rikkominen vaikuttaa kielteisesti koko valvontajärjestelmän toimivuuteen, joten sen ei voida katsoa kuuluvan vähäisiin rikkomuksiin.

50 § Kevennetty menettely rikkomusmaksua määrättäessä

Varsinais-Suomen ELY-keskus esittää, että Maaseutuvirastolle säädettäisiin oikeus rikkomuksesta epäiltyä kuulematta määrätä enintään 100 euron rikkomusmaksu. ELY-keskus pitää riittävänä oikeusturvan takeena, että rikkomusmaksun saaneella on valitusoikeus päätöksestä ja että maksupäätös pannaan täytäntöön vasta kun se on lainvoimainen. ELY-keskus perustelee esitystä ajansäästöllä ja sillä, että epäillyn kuulemisesta on ”synnytetty hallitsematon byrokratia, joka ei palvele asiakasta eikä myöskään hallintoviranomaista tarkoituksenmukaisella tavalla.”

Tällä hetkellä epäiltyä kuullaan kaikista epäillyistä rikkomuksista ja vakavista rikkomuksista. Päätös pannaan täytäntöön vasta, kun se on lainvoimainen. Päätöksestä on myös valitusmahdollisuus.

Perusteet epäillyn kuulemiselle lainsäädännössä

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Kuulemisesta on säädettävä lailla. Asianosaisen kuuleminen on myös EU-oikeuden keskeisiä menettelyvaatimuksia. Hallintolain 34 § sisältää yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ja kuulemisen alasta. Asianosaisen kuuleminen liittyy myös hallintolain 31 §:ssä viranomaiselle säädettyyn asian selvittämisvelvollisuuteen. Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetussa laissa olevat rikkomukset ja vakavat rikkomukset ovat rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, joiden määräämismenettelyyn sovelletaan hallintolakia. Hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin.

Hallintolain 36 §:ssä säännellään kuulemisen toteuttamista. Asianosaiselle on varattava asianmukaiset mahdollisuudet tutustua kuulemisen kohteena olevaan asiakirjamateriaaliin ja asianosaiselle on varattava riittävä määräaika. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta ratkaista asia varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Kuuleminen ei ole lainkohdan mukaan välttämätöntä, jos esimerkiksi vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana tai kuuleminen on muista syistä ilmeisen tarpeetonta. Oikeuskirjallisuudessa muista syistä esitetään esimerkkinä tilanne, jossa on selvää, että kuuleminen ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvaan tai tuoda lisäselvitystä asiaan.

Jatkotoimenpiteet

Maa- ja metsätalousministeriö on Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kanssa samaa mieltä, että Maaseutuviraston jutturuuhka on saatava purettua. Asianosaisten oikeusturva edellyttää nykyistä nopeampaa päätöksentekoa.

Maa- ja metsätalousministeriö on aloittanut asian valmistelun. Mahdolliset lainmuutokset tarkoittaisivat todennäköisesti poikkeamista hallintolain säännöksistä. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää ottaa huomioon etukäteisten oikeusturvakeinojen, kuten kuulluksi tulemisen oikeuden, lisäksi jälkikäteiset oikeusturvan

takeet kuten päätöksen tiedoksiantoon liittyvät muotomääräykset, asianosaisen muutoksenhakumahdollisuudet ja päätöksen lainvoimaiseksi tulohetki. Menettelysäännökset eivät saa myöskään johtaa siihen, että asia joudutaan käytännössä käsittelemään useampaan kertaan kuin nyt tai että muutoksenhakuviranomaisen työtaakka kasvaa. Rikkomukset, joiden minimiseuraamukseksi on yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain 50 §:ssä säädetty 100 euroa, ovat keskenään erilaisia. Lainmuutoksen valmistelu edellyttää perusteellista perehtymistä asiaan ja siihen liittyviin oikeussääntöihin. Lainvalmisteluun kuuluva viranomaisten ja eri asianosaistahojen edustajien kuulemismenettely on myös tarpeen, joten ministeriö ei pidä mahdollisena ottaa huomioon Varsinais-Suomen ELY-keskuksen esitystä käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.