OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

2.12.2022

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kalastulain muuttamisesta (HE 285/2022 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuslakia. Kalastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden nojalla voitaisiin vapaa-ajankalastajat velvoittaa ilmoittamaan saalis- ja pyyntitietonsa Luonnonvarakeskukselle, jos se on tarpeen kyseisen lajin tai kannan kestävän käytön ja hoidon suunnittelemiseksi sekä järjestämiseksi tai luontaisen elinkierron varmistamiseksi tai vieraslajin seurannan järjestämiseksi. Lisäksi esitetään, että Luonnonvarakeskus laatisi kolmen vuoden välein raportin Suomen kalakantojen tilasta ja kalastuksesta, sekä merialueen että sisävesien osalta Suomessa. Esitykseen sisältyy myös muutoksia kalataloushallinnon tietovarantojen sisältöön ja niiden käyttöön, terminologiaan sekä tietovarantojen rekisterinpitäjien vastuisiin ja tietojen ilmoittamatta jättämisen sanktiointiin. Ehdotettujen muutosten keskeisenä tavoitteena on varmistaa riittävän ja laadukkaan tiedon saaminen kalakantojen käytön ja hoidon järjestämiseksi sekä parantaa edellytyksiä saalis- ja kalastustietojen saamiseksi päätöksentekijöille vapaa-ajankalastuksesta.

Esityksestä lausutaan kunnioittavasti seuraava:

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Henkilötietojen suoja

Esityksen yhtenä tavoitteena on saattaa kalastuslaki vastaamaan EU:n uudistunutta tietosuoja-sääntelyä. Voimassa oleva kalastuslaki sisältää EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Esitysluonnoksella ehdotetaan eräitä täsmennyksiä voimassa olevaan sääntelyyn, tarkoituksena muun muassa selkeyttää tietovarannon rekisterinpitäjien vastuita ja velvoitteita. Henkilötietojen suojan osalta esityksessä on varsin huolellisesti tehty selkoa esityksen suhteesta tietosuoja-asetukseen, kansallisen erityissääntelyn antamisesta, kansallisen liikkumavaran käytöstä sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä henkilötietojen suojan osalta. Henkilötietojen suojan osalta on syytä kiinnittää huomiota vielä saalisrekisterin tietojen käsittelyyn ja ehdotetun sääntelyn välttämättömyyteen.

Saalisrekisterin tietojen käsittely (kalastuslain 92 §:n 1 momentin 9 kohta)

Esityksessä ehdotetaan, että kalastuslain 92 §:n 1 momentin luetteloon lisättäisiin uusi 9 kohta, joka koskisi vapaa-ajankalastuksen saalisrekisteriä. Kyseiseen rekisteriin tallennettaisiin kalastajan nimi ja osoite tai kalastusmatkailutilaisuuden järjestäjän nimi ja osoite, tiedot pyydetystä kalasta, pyyntiväline, päivämäärä ja pyyntialue. Esityksessä ehdotetaan, että erityissääntelyä siitä, miten saalisrekisterin tietoja voitaisiin käsitellä. Saalisrekisterissä käsiteltävät henkilötiedot olisi esimerkiksi pidettävä rekisterissä erillään muista tiedoista. Lisäksi säädettäisiin siitä, että Luonnonvarakeskuksen työntekijät saisivat käsitellä henkilötietoja tunnistettavassa olevassa muodossa vain, jos käsittely olisi välttämätöntä työtehtävien suorittamisen vuoksi. Pseudonymisoituna henkilötietoja saisivat käsitellä Luonnonvarakeskuksen muut työntekijät, siltä osin kuin se on tehtävien kannalta tarpeellista. Esityksen perusteluissa (s. 22–23) ei käy yksiselitteisesti ilmi, miksi henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä on tarpeen säätää muihin tietovarannon rekistereihin verrattuna täsmällisemmin (muun muassa tarve pitää henkilötiedot erillään muista tiedoista ja pseudonymisoida ne).

Erityissääntelyn antamisen osalta on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista ja katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Valiokunnan

mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunta on katsonut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. (Ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot.)

Esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että saalisrekisteriin ei tallennettaisi ainakaan arkaluonteisia tietoja (rekisteriin tallennettaisiin kalastajan nimi ja osoite tai kalastusmatkailutilaisuuden järjestäjän nimi ja osoite, tiedot pyydetystä kalasta, pyyntiväline, päivämäärä ja pyyntialue). Kyse ei olisi näin ollen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista tai 10 artiklan tarkoittamista rikoksiin tai rikostuomioihin liittyvistä tiedoista tai muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisista tiedoista (maksukorttitiedot, tilitiedot sekä sosiaalihuollon asiakastiedot). Esityksestä ei tarkemmin myöskään ilmene selkeästi muita käsittelyyn liittyviä riskejä tai uhkia, jotka perustelisivat välttämättömyyttä säätää saalisrekisterin henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä tarkemmin kuin muiden tietovarantoon sisältyvien rekistereiden osalta. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että kansallista erityissääntelyä annettaessa hallituksen esitykseen tulee sisällyttää riittävä

arviointi siitä, että ehdotettava erityissääntely on yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämätöntä. Esityksestä jää näin ollen epäselväksi, onko ehdotetuista käsittelyn edellytyksiä koskevista rajoituksista välttämätöntä säätää erikseen vai onko kyseessä asia, josta rekisterinpitäjän tulisi huolehtia suoraan tietosuoja-asetuksen tai muun lain nojalla.

Kalastuslain 92 §:n 1 momentin 9 kohtaa koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotetun erityissääntelyn tarpeellisuutta perustellaan kalastuslain 62 a §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa. Kyseisistä perusteluista (s.18) ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi, mitkä syyt edellyttäisivät erityissääntelyn antamista ja miltä osin erityissääntelyssä on huomioitu tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan reunaehdot. Perusteluissa viitataan sinänsä siihen, että pyyntipaikat ovat liikesalaisuuden kaltaista tietoja kalastusoppaille. Lisäksi mainitaan, että vapaa-ajan kalastajat jättäisivät ilmoituksen tekemättä tai ilmoittaisivat väärän pyyntipaikan, jotta pyyntipaikka jäisi salaiseksi. Perusteluissa todetaan myös, että saamelaisten perinteiset pyyntipaikat kuuluvat saamelaisyhteisölle. Perusteluista saa kuitenkin käsityksen, että perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, etteivät Luonnonvarakeskuksen alaisuudessa toimivat käsittele pyyntipaikkatietoja tarpeettomasti. (Ks. s.18 ”*Edellä mainituista syistä mitään pyyntipaikkatietoja ei saisi käsitellä tarpeettomasti ja niiden salassapidossa, käsittelyssä ja luovuttamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta*.”)

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että yksinomaan epäily siitä, että rekisterinpitäjän työntekijät käsittelisivät henkilötietoja laajemmin ja/tai muihin tarkoituksiin kuin se on niiden työtehtävien kannalta tarpeellista, ei tavanomaisesti edellytä erityissääntelyn antamista. Tietosuoja-asetuksen 24 artikla edellyttää, että rekisterinpitäjä toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Tietosuoja-asetuksen 29 artiklassa säädetään lisäksi siitä, ettei rekisterinpitäjän alaisuudessa toimiva henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, saa käsitellä niitä muuten kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä niin vaadita. Asetuksen 32 artiklan 4 kohta edellyttää, että rekisterinpitäjän toteuttaa toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen sen alaisuudessa toimiva luonnollinen henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, käsittelee niitä ainoastaan rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä toisin vaadita. Tällaisia tavanomaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi työntekijöiden ohjeistaminen sisäisin toimintaohjein

sekä rekisterin tietojen käsittelyn rajaaminen käyttöoikeuksin. Viimeksi mainituilta osin on syytä nostaa esiin, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 §:ssä edellytetään, että tietojärjestelmästä vastuussa oleva viranomainen määrittää tietojärjestelmän käyttöoikeudet käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan ja huolehtii käyttöoikeuksien ajantasaisuudesta.

Rangaistussääntely

Kalastuslain 118 §:n 1 momentin 16 kohta

Esitetyn, kalastusrikkomusta koskevan 118 §:n 1 momentin 16 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai huolimattomuudesta ottaa vapaa-ajankalastuksessa Euroopan unionin neuvoston kalastusta Itämerellä sovellettavien kalastusmahdollisuuksien vahvistamista koskevan asetuksen säännösten vastaisesti saaliiksi lohi kiellettynä aikana tai ylittää kalastajalle asetettu saaliskiintiö.

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntovaiheessa huomiota siihen, ettei viitattu asetus näyttänyt asettavan jäsenvaltioille velvollisuutta säätää seuraamuksia joidenkin asetuksen määräysten rikkomisesta. Rangaistavaksi säätäminen edellyttää kriminalisointiperiaatteiden perusteella velvollisuuskohtaisesti tapahtuvaa arviointia. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin (s. 27), että sanktiointi on arvioitu välttämättömäksi, sillä muunlaista yhteiskunnallista ohjausta ei koeta tarpeeksi tehokkaaksi keinoksi, kun on kyse luonnonvarojen kestävästä käytöstä ja hoidosta. Lisäksi asiasta on tarpeen säätää kansallisesti, koska jäsenmaalla on velvollisuus huolehtia, että EU:n kalastusta koskevien säännösten rikkomisesta on mahdollista antaa seuraamuksia neuvoston yhteisön valvontajärjestelmästä antaman asetuksen (EY) N:o 1224/2009 velvoittamana. Viitattu asetus 1224/2009 vaikuttaa jättävän jäsenvaltion valittaviksi sovellettavien seuraamusten luonteen. Rikosoikeudellisiin keinoihin tulee ns. ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua viimesijaisesti, ja ennen niitä tulisi harkita muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja tai seuraamuksia, jotka eivät ole rikosoikeudellisia (ks. esim. LaVL 17/2017 vp, s. 5).

Huomiota kiinnitetään myös siihen, että säännöksen mukaan rangaistavaa olisi myös vapaa-ajan kalastuksessa huolimattomuudesta tehty lohen ottamisen saaliiksi, jolloin rangaistavuuden

kynnys on varsin alhainen. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty sitä, millaisissa tilanteissa huolimaton toiminta voisi tulla rangaistavaksi.

Blankorangaistussäännöksiä koskevien edellytysten osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että kyseiset edellytykset koskevat lähtökohtaisesti myös säännöksiä, joissa säädetään rangaistavaksi EU-asetuksen vastainen menettely. Lähtökohta, jonka mukaan blankorangaistussäännöksessä tulee viittaamalla osoittaa, minkä aineellisen lain säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan, koskee myös EU-säädöksiä. Lainkohdasta tulisi siis käydä ilmi viitattavan säädöksen yksilöintitiedot (esim. vuosi ja säädösnumero) sekä velvollisuuden sisältävä artikla. Lisäksi on huomioitava, että niissä rangaistussäännöksen kohdissa, joissa rangaistavuuden on tarkoitus kattaa myös asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien vastainen menettely, asian tulee nimenomaisesti käydä ilmi.

Ehdotetun sääntelyn osalta on syytä todeta lisäksi, että myös tekotapa, jossa joku ylittää kalastajalle asetetun saaliskiintiön, olisi asianmukaista kytkeä lainkohdassa tarkoitettuun asetukseen (esim. ”*…tai ylittää asetuksen [x] artiklan vastaisesti kalastajalle asetetun saaliskiintiön*”).

Kalastuslain 118 §:n 4 momentti

Oikeusministeriö on lausuntovaiheessa kiinnittänyt huomiota ehdotetussa 62 a §:ssä säädetyn velvollisuuden rikkomisen säätämiseen rangaistavaksi. Kalastuslain 118 §:ään lisättäisiin esityksen mukaisesti uusi 4 momentti, jonka mukaisesti joka tahallaan laiminlyö 62 a §:n 3 momentin nojalla annetun valtioneuvoston asetuksessa säädettyjen tietojen ilmoittamisen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kalastus-rikkomuksesta sakkoon. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 62 a §:ää on muutettu, mutta säännöksen asiallinen sisältö vastaa pääosin lausuntokierroksella olleeseen esitykseen sisältynyttä. Ehdotetussa 62 a §:n 1 momentissa säädettäisiin seuraavasti: ”*Jokaisen 16 vuotta täyttäneen vapaa-ajankalastuksen harjoittajan on tehtävä määräajassa ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvalla alueella saalisilmoitus saaliiksi saadusta kalasta, käytetystä kalastusvälineestä ja pyyntialueesta, jos se on tarpeen kyseisen lajin tai kannan kestävän käytön ja hoidon suunnittelemiseksi sekä järjestämiseksi tai luontaisen elinkierron*

varmistamiseksi tai vieraslajin seurannan järjestämiseksi. Saalisilmoitus tehdään Luonnonvarakeskukselle. Saalisilmoitus on tehtävä myös vapautetusta kalasta.”

Mainittu 62 a §:n mukainen velvollisuus ei ole yksiselitteinen vaan varsin harkinnan- ja arvostuksenvarainen. Säännös ei siten ole sillä tavoin tarkkarajainen, että se voisi muodostaa rikostunnusmerkistön osan. Se, että rangaistusuhka koskisi näiltä osin vain tahallisia tekoja, ei ratkaise mainittua ongelmaa. Kyseistä säännöstä koskevien säännöskohtaisten perustelujen (s. 27) mukaisesti ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisen sanktioimisella pyrittäisiin varmistamaan ilmoitusten tekeminen ja sitä kautta toteutettaisiin ilmoitusvelvollisuuden tavoitetta, eli vapaa-ajankalastuksen kalastustietojen saamista päätöksentekijöille, jotta kalastus olisi mahdollista järjestää kestävällä tavalla kalakantoja turvaten. Tältä osin kiinnitetään huomiota siihen, että rangaistavaksi voidaan säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Rangaistavaksi säätämiselle tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve. Kuten edellä on todettu, rikosoikeudellisiin keinoihin tulee ns. ultima ratio -periaatteen mukaisesti turvautua viimesijaisesti.

Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että varsinaisesta ilmoittamisvelvollisuudesta säädettäisiin 62 a §:ssä, kun taas valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset kalalajeista ja -kannoista, joista saalisilmoitus olisi tehtävä, sekä pyyntialueen, kalastusvälineen, kalan koon, mahdollisen eväleikkauksen ilmoittamisesta sekä ilmoituksen maantieteellisestä soveltamisalasta, muodosta, sellaisesta muusta teknisluonteisesta sisällöstä, jota ilmoitus edellyttää, ja ilmoituksen tekemisen määräajasta. Rangaistussäännöksessä tulisi siten viitata 62 a §:ään, jossa säädetään itse velvollisuudesta, tai tarvittaessa 62 a §:ssä tai sen nojalla annetussa säädöksessä säädettyyn. Esitysluonnoksesta lausumisen yhteydessä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida mainitun säännöksen nojalla mahdollisesti annettavaa asetusta rangaistavaksi säätämisen näkökulmasta. Lisäksi on todettava, että sikäli kuin rangaistavaksi säädetään lain nojalla annetun alemman tasoisen normiston säännösten rikkominen, tässä alemman tasoisessa säädöksessä tulee olla (takaisin)viittaus rangaistussäännökseen (PeVL 9/2018 vp, s. 9).

Edelleen, sikäli kuin rangaistavaksi säätämisen katsottaisiin tältä osin olevan kriminalisointi-periaatteiden mukaisesti perusteltua, olisi säännöksen sisäisen logiikan kannalta asianmukaista, että kyseinen lainkohta lisättäisiin 118 §:n 2 momentiksi. Lisäksi lainkohdan

johdantolauseen olisi vakiintuneen tavan mukaisesti asianmukaista kuulua seuraavasti: ”*Jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, kalastusrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan…*”.