



Oikeusministeriölle

Lausuntopyyntö 10.11.2017 OM 7/41/2017

Lausunto muistioloonnoksesta "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön kehittäminen"

Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) antaa otsikossa mainitusta muistiolounnoksesta seuraavan lausunnon. Lausunto on valmisteltu ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Pirkanmaan ELY-keskus lausuu muistiolounnoksesta erityisesti valtakunnallisen tuottajavastuun valvontaviranomaisen näkökulmasta. Lausunnossa on vastattu muistiolounnoksessa lausunnonantajille esitettyihin kysymyksiin siltä osin kun ELY-keskuksella on asiasta lausuttavaa.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?

Jätelain (646/2011) 131 § mahdollistaa laiminlyöntimaksun määräämisen. Seuraamus on otettu uutena valvontakeinona jätelakiin, joka tuli voimaan 1.5.2012. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä jätelain 6 luvussa tarkoitetulle tuottajalle, joka laiminlyö velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi tai velvollisuuden pitää kirjaa ja toimittaa Pirkanmaan ELY-keskukselle tiivistelmä kirjanpitoa koskevista tiedoista, sekä jätteen kuljettajalle, välittäjälle tai kerääjälle, joka laiminlyö velvollisuuden tehdä ilmoitus jätehuoltorekisteriin. Lisäksi laiminlyöntimaksu voidaan määrätä jätteen kuljettajalle, joka laiminlyö velvollisuuden pitää mukanaan otetta jätehuoltorekisteristä, sekä jätteen siirtoihin liittyvien laiminlyöntien perusteella. Mahdollisuus laiminlyöntimaksun määräämiseen on erityisen keskeinen jätelain 6 luvun tuottajavastuuta koskevien säännösten valvonnassa. Pirkanmaan ELY-keskus on toimivaltainen valvontaviranomainen tuottajavastuuta koskevien säännösten osalta koko maassa sekä jätehuoltorekisteriin merkitsemistä koskevien säännösten osalta siltä osin kun toiminta alueellisten toimivaltasäännösten nojalla kuuluu ELY-keskuksen valvottavaksi.

Pirkanmaan ELY-keskus ei vielä ole määrännyt laiminlyöntimaksuja. Kehotuksia laiminlyöntien oikaisemiseksi maksun määräämisen uhalla on kuitenkin annettu, ja ne ovat johtaneet laiminlyöntien oikaisemiseen. Siten voidaan katsoa, että laiminlyöntimaksu vastaa tarkoitustaan. Jätelain antama mahdollisuus rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen on koettu tarpeelliseksi ja hyödylliseksi.

Muissa ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen valvottavaksi kuuluvissa laeissa ei ole mahdollisuutta rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen.

Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?

Laiminlyöntimaksun luonne rangaistusluonteisena seuraamuksena on varsin selkeä.

Laiminlyöntimaksun lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus voi jätelain 128 §:n 2 kohdan nojalla kieltää tuottajaa saattamasta markkinoille tuottajavastuun piiriin kuuluvia tuotteita, kunnes tuottaja on hyväksytty tuottajarekisteriin. Kielto lienee luonteeltaan välitön hallintopakkokeino. ELY-keskuksen käsityksen mukaan muidenkaan ympäristölakien mahdollistamien hallinnollisten seuraamusten rangaistusluonteisuudesta ei ole epäselvyyttä.

Sovelletaanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?

Laiminlyöntimaksua ei ole koskaan tarvinnut määrätä. Näin ollen muiden seuraamusten soveltaminen sen ohella ei ole tullut ajankohtaiseksi. Laiminlyöntimaksun soveltamisala ja suhde muihin seuraamuksiin on kuitenkin selkeä, eikä ole ilmennyt juurikaan epäselvyyttä siitä, tulisiko toiminnanharjoittajien laiminlyönteihin puuttua laiminlyöntimaksulla vai muilla seuraamuksilla.

Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?

Jätelain 133 §:n 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa. Lisäksi laiminlyöntimaksun ja rikosoikeudellisten seuraamusten soveltamisalat eroavat toisistaan. Jätelain 147 §:n rangaistussäännös koskee varsinaisten jätehuoltovelvoitteiden laiminlyöntiä. Rikoslain 48 luvun 1-4 §:ssä tarkoitetun ympäristön turmelemisen tunnusmerkistöön kuuluu, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista tai vastaavia seurauksia. Laiminlyöntimaksu puolestaan soveltuu hallinnollisiin laiminlyönteihin. Rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot on siten jätelaissa selkeästi rajattu koskemaan erityyppisiä tilanteita.

Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminialisointitausta? Jos näin on,

miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?

Laiminlyöntimaksusta säättämisen yhteydessä laiminlyöntimaksun piiriin tulleet rikkeet poistettiin jätelain rangaistussäännöksen soveltamisalasta. Taustalla oli muun ohessa ympäristövaliokunnan vuoden 1993 jätelain muutosesityksen yhteydessä antama lausunto (YmVM 2/2008 vp), jossa valiokunta piti tarpeellisena selvittää erityisesti tuottajavastuun valvonnan tehostamismahdollisuuksia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena oli tehostaa toiminnanharjoittajien ilmoituksen tekemistä, rekistereihin hakemista ja eräiden asiakirjojen käyttöä koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa. Tarkoituksena oli luoda valvontaviranomaisille normaalia hallintopakkoa ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää nopeampi työväline.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täyttyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?

Jätelain 133 §:n sanamuodon mukaan valvovalla viranomaisella ei varsinaisesti ole sanktiointivelvoitetta. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti on kuitenkin lähtökohtaisesti syytä kohdella samoin kaikkia jätelain 131 §:ssä tarkoitettuihin laiminlyönteihin syyllistyneitä. Laiminlyöntimaksuja ei ole jätetty määräämättä harkinnan seurauksena, vaan ainoastaan kehotuksen kohteena olevan laiminlyönnin oikaisemisen vuoksi.

Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?

Jätelain mukainen laiminlyöntimaksu määrätään tuottajalle tai tuottajayhteisölle, jotka ovat oikeushenkilöitä.

Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?

Jätelain 132 §:n 2 momentin mukaan laiminlyöntimaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua. Käytännössä ei ole ilmennyt tilanteita, joissa säännöstä olisi ollut tarpeen soveltaa. Asiaan ei ole koettu liittyvän ongelmia.

Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä

että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?

Jätelain 131 §:ssä ei edellytetä huolimattomuutta tai tahallisuutta, jotta laiminlyönti voitaisiin määrätä. Vastuu on siten luonteeltaan objektiivista. Laiminlyöntimaksun määrääminen perustuu hallinnollisten velvoitteiden laiminlyöntiin. Jätelain 133 §:n mukaisesti laiminlyöntimaksun määräämistä edeltää aina kirjallinen kehoitus, jossa annetaan määräaika laiminlyönnin korjaamiselle. ELY-keskuksen käsityksen mukaan laiminlyönnin oikaisematta jättäminen ilman tahallisuutta tai vähäistä suurempaa huolimattomuutta ei ole mahdollista kuin hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?

Asian selvittäminen käynnistyy, kun ELY-keskuksen tietoon tulee, että jokin toiminnanharjoittaja todennäköisesti laiminlyö jätelain mukaisia velvoitteitaan. Tieto voi tulla esimerkiksi toiselta yritykseltä tai tuottajayhteisöltä. Valvonnan kannalta selvitettävä kysymys on, harjoittaako yritys toimintaa, jonka perusteella jätelain velvoitteet tulevat noudatettaviksi. Tuottajavastuun niin sanottuun vapaamatkustajavalvontaan on laadittu toimintamalli, jonka mukaisesti asioiden selvittämisessä edetään.

Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?

Lähtökohtaisesti laiminlyöntimaksu ja rikosoikeudelliset sanktiot kohdistuvat eri tekoihin.

Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?

Tällaista tilannetta ei ole ollut esillä. Periaatteessa samaan toimintakokonaisuuteen voi liittyä sekä hallinnollisen sanktion kohteena olevia laiminlyöntejä että rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja. Kyse on kuitenkin selkeästi erillisistä teoista laiminlyöntimaksun ja rikosoikeudellisten seuraamusten erilaisten soveltamisalojen vuoksi.

Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?

Jätelain 129 §:n 1 momentin mukaan hallintopakon uhalla saatuja tietoja ei saa käyttää todisteena rikosta tai laiminlyöntimaksua koskevassa asiassa. Toiminnanharjoittajaa ei voida sakon uhalla velvoittaa luovuttamaan laiminlyöntimaksun määräämiseksi tarpeellisia tietoja. Tämä on asia, joka valvontaviranomaisen on syytä huomioida valvontatoimenpiteitä harkitessaan. Itsekriminointisuoja ei kuitenkaan ole koettu ongelmalliseksi valvonnan toteuttamisen kannalta, koska tiedot on mahdollista saada muilla keinoin.

8.1.2018

Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää? Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?

Pirkanmaan ELY-keskus pitää nykyisen jätelain mukaista laiminlyöntimaksua onnistuneena lainsäädännöllisenä ratkaisuna. Laiminlyöntimaksu on hallinnollisesti kevyt, tehokas ja ennakoitava valvonnan tehoste. Nykyisellään jätelain ja hallintolain menettelysäännökset on koettu riittäviksi. Käytännön soveltamisongelmia tai epäselvyyksiä ei ole ilmennyt.

Laiminlyöntimaksusta saatujen kokemusten perusteella vastaavien rangaistusluonteisen hallinnollisten seuraamusten lisääminen muihin sektorilakeihin voi olla kannatettavaa. Mikäli hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennetaan, tarvetta menettelysäännösten yhtenäistämiseksi voi ilmetä. Pirkanmaan ELY-keskus pitää siten lainsäädännön kehittämistä myönteisenä.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty. Asian on ratkaissut ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja Olli Madekivi ja esitellyt lakimies Riina Arffman.

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument har godkänts elektroniskt

Arffman Riina 08.01.2018 14:06

Madekivi Olli 08.01.2018 17:08