

11.1.2018

Oikeusministeriö  
[oikeusministerio@om.fi](mailto:oikeusministerio@om.fi)  
[marietta.keravuori-rusanen@om.fi](mailto:marietta.keravuori-rusanen@om.fi)

OM 7/41/2017 / OM038:00/2017

**LAUSUNTO MUISTIOLUONNOKSESTA "RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN"**

Oikeusministeriö on 10.11.2017 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä, jäljempänä *ministeriö*, lausuntoa muistioluonnoksesta "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen", jäljempänä *muistio*. Ministeriö toteaa pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:

*Yleiset kommentit muistioluonnoksesta*

Ministeriö pitää muistiota hyvänä yleisesityksenä hallinnollisten sanktioiden ongelmatiikasta.

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

Ministeriön lausunnossa käsitellään lähinnä elinkeinokalataloutta, johon sovelletaan Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan säännöksiä.

Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) 7 luvussa on säännöksiä rangaistusluonteisten seuraamusten (rikkomus- ja seuraamusmaksut) määräämisestä. Lain 8 luvussa on myös säännöksiä seuraamusmaksujen ohella määrättävistä pisteistä. Rikkomus- ja seuraamusmaksut ovat rangaistusluonteisia maksuja. Pisteet johtavat kumuloituessaan määräaikaiseen elinkeinonharjoittamisoikeuden rajoittamiseen tai/ja kalastusalueen rekisteristä poistoon.

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

Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole.

*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?*

Seuraamusmaksujen ohella määrätään pisteitä. Unionin lainsäädäntö velvoittaa määräämään pisteitä kalastusalueen päällikölle ja alueen lisenssinhaltijalle, jos "kalastusalue" syyllistyy unionin lainsäädännössä täsmennettyihin vakaviin rikkomuksiin (asetus 1005/2008). Järjestelmä on riittävän selkeä.

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

Valmisteltaessa lakia yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta katsottiin, että Suomen rikosoikeudellinen järjestelmä ei olisi soveltunut niihin reunaehtoihin, joita unionin yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevissa säännöksissä asetettiin.

*Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminointitilasta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?*

Lakia säädettäessä kumottiin rikoslaissa ja substanssilaisissa olevat rangaistussäännökset (kts. edellinen vastaus). Substanssilaisissa olleet rangaistussäännökset eivät muutoinkaan täyttäneet rangaistussäännösten tarkkarajaisuusedellytystä. Katsottiin myös, että ei ollut tarkoituksenmukaista kuormittaa oikeuslaitosta tämän tyyppisillä rikkomuksilla ja rikoksilla.

*Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?*

Euroopan unionin lainsäädäntö ja komissio edellyttävät, että yhteisen kalastuspolitiikan vastaisista teoista annetaan tehokkaita ja oikeasuhteisia rangaistuksia. Laitonta, ilmoittamatonta ja säätelemätöntä kalastusta koskevien asetusten valmistumisen jälkeen Euroopan komissio on seurannut jäsenmaiden sanktiosäännösten valmistumista, niiden rangaistustasoa ja rangaistussäännösten käytännön soveltamista. Suomeen on tehty kaksi auditointia asiaa koskien ja ministeriön käsityksen mukaan kolmas auditointi olisi tulossa. Komissio on kiinnittänyt huomiota Suomen järjestelmän hitauteen.

Käytännössä hallinnollinen sanktiomaksujärjestelmä on osoittautunut hitaammaksi ja raskaammaksi kuin lakia valmisteltaessa toivottiin. Hitaus johtuu osittain siitä, että kyseessä on aivan uusi prosessi, jonka toimintaperiaatteiden (esim. määrättävien maksujen taso) vakiintuminen kestää aikansa. Kirjallinen prosessi tiedoksiantoja koskevine vaatimuksineen hidastaa käsittelyä. Maaseutuvirastolle tulee vuosittain satoja ilmoituksia. Suuria ilmoitusmassoja käsiteltäessä oikeusturvavaatimusten huomioon ottaminen tekee prosessista hidasta.

*Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturva koskevia erityistarpeita?*

Säädösvalmistelun yhteydessä on kiinnitetty oikeusturvaan huomiota.

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

On velvollisuus, mutta Maaseutuvirasto voi jättää rikkomusmaksun määräämättä, jos teko on kokonaisuutena arvioiden vähäinen eikä se ole toistuva ja rikkomusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana tekohetken olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema huomioonottaen (54 §). Seuraamusmaksun (vakavat rikkomukset) osalta määräämättä jättämismahdollisuutta ei ole.

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

Oikeushenkilöille voidaan määrätä rikkomus- ja seuraamusmaksuja sekä pisteitä samoin periaattein kuin yksityisille henkilöillekin. Maksimirangaistukset ovat korkeampia kuin luonnollisille henkilöille määrättävissä maksuissa.

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

Mahdollistaa. Maaseutuvirasto voi jättää rikkomusmaksun määräämättä, jos teko on kokonaisuutena arvioiden vähäinen eikä se ole toistuva ja rikkomusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana tekohetken olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema huomioonottaen (54 §). Seuraamusmaksun (vakavat rikkomukset) osalta määräämättä jättämismahdollisuutta ei ole. Maaseutuvirasto pitää soveltamiskriteereitä liian tiukkoina.

*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?*

Vastuu on lähempänä objektiivista kuin subjektiivista. Todettakoon, että Euroopan unionin asetuksissa tekijänä on usein kalastusala.

*Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?*

Valvontaviranomaiset ilmoittavat havaitsemansa teot Maaseutuvirastolle, joka käynnistää selvittämisprosessin asianosaisten kirjallisella kuulemisella.

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

Dekriminalisoinnilla pyrittiin vähentämään tällaista mahdollisuutta, mutta rikoslain ja kalastuslain rangaistussäännösten kanssa on päällekkäisyyttä. Lain 1188/2014 57 §:ssä on säännös näiden tilanteiden varalta.

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

Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole.

*Onko kaksoisrangaistavuuden kielto mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?*

Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole.

*Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?*

Ministeriön Maaseutuvirastosta saaman tiedon mukaan ei ole ollut.

*Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?*

Ministeriön Maaseutuvirastosta saaman tiedon mukaan ei ole ollut.

*Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?*

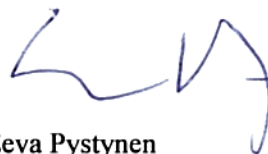
Laissa 1188/2014 jouduttiin ottamaan huomioon kaikki sellaiset asiat, joista olisi luontevaa säätää yleislaissa (kohtuullistaminen, rangaistuksen määräämättä jättäminen, vanheneminen, täytäntöönpano, suhde rikosoikeudellisiin menettelyihin). Teon selvittämisen prosessia ja hallintopäättöstä koskevat säännökset taas löytyvät hallintolaista. Yleislaille ei tätä prosessia ajatellen ole enää tarvetta. Jos yleislakia ryhdyttäisiin valmistelemaan, tulisi valmistelussa ottaa huomioon se, että unionin substanssiasioita koskeva lainsäädäntö saattaa olla joskus niin erityisluonteista, että sitä on vaikea sovittaa Suomen hallinto- tai oikeusrakenteisiin. Erityislaeilla tulee voida säätää ratkaisusta, joilla järjestelmät saadaan yhteensovitetun mahdollisimman tyydyttävästi.

*Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?*

Ministeriön näkemyksen mukaan erityislainsäädännön valmistelua voisi helpottaa esimerkiksi kirjallinen ohjeistus, josta löytyisi tietoa keskeisistä sääntelyperiaatteista sekä listaus valmistelussa huomioon otettavista asioista. Myös syyttömyysolettaman ja itsekriminalisointisuojan huomioonottamisesta olisi hyvä olla ohjeistusta.

Kansliapäällikön sijaisena,  
hallintojohtaja

Neuvotteleva virkamies



Eeva Pystynen



Toni Tuomainen