

Elintarviketurvallisuusvirasto

Pvm/Datum/Date
8.1.2018Dnro/Dnr/DNo
6191/0004/2017

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi
marietta.keravuori-rusanen@om.fi

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

ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTON LAUSUNTO RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVASTA MUISTIOLUONNOKSESTA

Oikeusministeriö on 10.11.2017 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä lausuntoa hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevasta muistioluonnoksesta. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira on maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alan valvontaviranomaisena seurannut hallinnollisten sanktiojärjestelmien kehitystä niin kotimaassa kuin muissa EU:n jäsenvaltioissa viime vuosina. Eviran toimialan lainsäädännössä on paljon valvontasektoreita, joille rangaistusluonteisten sanktioiden järjestelmän käyttöönottoa on jo alustavasti harkittu tai joille sellaisen käyttöönottoa tullaan todennäköisesti lähiaikoina harkitsemaan.

Koska Eviran toimialalla ei toistaiseksi ole käytössä hallinnollisten sanktioiden järjestelmiä, vastaa Evira ainoastaan muutamaaan muistioluonnoksessa esitettyyn kysymyseen suoraan. Näiden vastausten jälkeen Evira esittää joitakin omaa lainsäädäntösektoriaan koskevia ajatuksia ja kysymyksiä.

Muutamia vastauksia muistioluonnoksen kysymyksiin

Kysymys: Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen?

Vastaus: Eviran toimialalla ei toistaiseksi ole käytössä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

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

Vastaus: Eviran toimialalla valvotaan elinkeinotoimintaa monella eri substanssilakisektorilla. Kaikissa substanssilaeissa säädetään hallinnollisista pakkokeinoista, joita ovat erilaiset määräykset ja kiellot. Hallinnollisia pakkokeinopäätöksiä on yleensä mahdollisuus tehostaa uhkasakolla. Näitä erilaisia elinkeinotoiminnan valvontaan kuuluvia toimenpiteitä ei pidetä luonteeltaan rangaistusluonteisina seuraamuksina.

Sen sijaan elintarvikevalvonnan tietojen julkaisujärjestelmää, ns. OIVA-järjestelmää on joidenkin alan toimijoiden taholta toisinaan kritisoitu sillä perusteella, että valvontatie-

tojen julkaisemisvelvollisuus esimerkiksi ravintolan ovesa olisi luonteeltaan jonkinlainen rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. OIVA-järjestelmässä elintarvikevalvontaviranomainen tekee tarkastuskäynnistään tarkastusraportin ja tarkastuksen tuloksen ilmaiseva OIVA-raportti hymynaamoinen ja selitteinen julkaistaan elintarvikehuoneistojen sisäänkäynnin yhteydessä sekä internetissä. Erityisesti tilanteissa, joissa OIVA-tarkastuksen tulos on huono, on mahdollista, että valvontatuloksen julkaisemisen lisäksi teko tai laiminlyönti täyttää myös rikoslaissa tai elintarvikelaissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. OIVA-järjestelmästä lisää: <https://www.oivahymy.fi/>.

Seuraamuksia koskevat EU-lainsäädännön säännökset

Eviran toimialan lainsäädäntö on lähtökohtaisesti asetuksentasoista EU-lainsäädäntöä. EU:n valvonta-asetuksen¹ 55 artiklassa säädetään seuraamuksista ja artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä muiden, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin suojelua koskevien yhteisön säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen niiden täytäntöönpanon. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Valvonta-asetuksen logiikkana on, että substanssilainsäädännön rikkomuksista seuraa sanktio, joka voi olla luonteeltaan hallinnollinen tai rikosoikeudellinen. Monissa jäsenmaissa on käytössä hallinnollisten sanktioiden järjestelmä – Suomessakin keskusteltiin hallinnollisten sanktioiden vaihtoehdosta esimerkiksi nykyisen elintarvikelain (23/2006) valmistelun yhteydessä, mutta lopulta päädyttiin ratkaisuun, jossa rikosoikeudelliset sanktiot ovat ainoa sanktioinnin muoto.

Edellä mainittu EU:n valvonta-asetus on uudistettu ja asteittain vuosina 2017-2022 voimaan tulevassa uudessa valvonta-asetuksessa² säädetään seuraamuksista 139 artiklassa seuraavasti:

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että ne pannaan täytäntöön. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on viimeistään 14 päivänä joulukuuta 2019 ilmoitettava näistä säännöksistä komissiolle ja niihin vaikuttavista mahdollisista myöhemmistä muutoksista viipymättä.
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän asetuksen ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen rikkomisiin, joita tehdään petollisten tai vilpillisten käytän-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2017/625 virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaikainia koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (virallista valvontaa koskeva asetus)

töjen avulla, sovellettavissa taloudellisissa seuraamuksissa otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön mukaisesti vähintään joko toimijalle koituva taloudellinen hyöty tai tapauksen mukaan prosenttiosuus toimijan liikevaihdosta.

Artiklan 2. kohdassa oli valmisteluvaiheessa muotoilu, joka edellytti toimijalle koituvan taloudellisen hyödyn huomioon ottamista vähintään kaksinkertaisena, mutta lopullisessa artiklassa moninkertaisen hyödyn huomioon ottamisvelvollisuutta ei enää ole. Artiklan valmisteluprosessi kuitenkin viitannee siihen, että kyse ei ole rikoshyödyn konfiskaatiovelvoitteesta vaan rangaistuksen mittaamista koskevasta vaatimuksesta. Eviralla ei toistaiseksi ole selkeää näkemystä, missä määrin valvonta-asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvilla lainsäädäntösektoreilla hallinnolliset sanktiot olisi perusteltua ottaa Suomessa käyttöön.

Vaikka valvonta-asetuksen logiikkana nyt ja jatkossa on, että lainsäädännön rikkomuksesta on lähtökohtaisesti kaikissa tilanteissa seurattava sanktio, ei rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönotto valvonta-asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvilla lainsäädäntösektoreilla ole ongelmatonta. Erityisesti itsekriminointisuoja voisi käytännössä johtaa vaikeisiin tilanteisiin, jos valvontaviranomainen olisi selvittämässä hallinnollisin sanktioin sanktioitua rikkomusta ja tarvitsisi toimijalta tietoja esimerkiksi kuluttajien turvallisuuden varmistamiseksi.

Valvonta-asetus ja ns. yleinen elintarvikeasetus³ edellyttävät, että rehu- ja elintarvikealan toimijoiden on tehtävä yhteistyötä valvontaviranomaisten kanssa. Esimerkiksi valvonta-asetuksen 10 artiklassa säädetään, että viralliseen valvontaan liittyvissä tehtävissä käytetään yleensä asianmukaisia valvontamenetelmiä ja -tekniikoita, kuten seuranta, tarkkailua, toteamista, toiminnan tarkastamista, tarkastuksia, näytteenottoa ja analysointia. Rehujen ja elintarvikkeiden viralliseen valvontaan kuuluvat artiklan mukaan muun muassa rehu- ja elintarvikealan toimijoiden sekä niiden henkilöstön haastattelut. Yleisen elintarvikeasetuksen 19 ja 20 artikloissa säädetään, että rehu- ja elintarvikealan toimijoiden on tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa toteutettaessa toimia niiden toimittaman elintarvikkeen aiheuttamien riskien välttämiseksi tai vähentämiseksi. Vahva yhteistyövelvollisuus viranomaisen kanssa on säädetty rehu- ja elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi. Hallinnollisen sanktiointijärjestelmän käyttöönoton myötä rikkomusten sanktiointi tehostuisi nykyisestä huomattavasti. Hallinnollisten sanktioiden arkipäiväistymisen myötä itsekriminointisuojustakin tulisi arkipäiväisempi keskustelunaihe, mikä ei tietysti olisi itsessään huono asia. Yksittäisissä käytännön tilanteissa voisi kuitenkin käydä niin, että vaikka kuluttajien terveyden suojeleminen edellyttäisi tiivistä yhteistyötä viranomaisen ja toimijan välillä, pelkästään hallinnollisen sanktiojärjestelmän olemassaolo vähentäisi tai ainakin heikentäisi tätä välttämätöntä vuoropuhelua. Tätä riskiä voitaneen jossain määrin pienentää hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajuutta ja kohdentamista koskevissa ratkaisuissa.

Samaan aikaan hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamista koskevan keskustelun kanssa on kansallisesti, EU-tasolla ja kansainvälisemminkin vireillä paljon yhteistyötä elintarvikeketjun rikollisuuden torjunnan saralla. Elintarvikeketjun rikollisuudessa on usein kyse vaikeasti tutkittavista, substanssilainsäädännön tuntemusta edellyttävistä talousrikoksista ja piilorikollisuudesta. Hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen elintarvikeketjun lainsäädännön puolelle helpottaisi osaltaan esitutkintaviranomaisten resurssien suuntaamista vakavampien ja vaikeampien tapausten tutkintaan.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä

Elintarviketurvallisuusvirasto

Pvm/Datum/Date
8.1.2018Dnro/Dnr/DNo
6191/0004/2017

Työryhmämuistion sekä edellä lausutun perusteella Evira uskoo, että rangaistusluonteisten hallinnollisten sanktioiden käyttöala tulee lähivuosina laajentumaan entisestään. Eviran näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että hallinnollisten sanktioiden käytön peruseriaatteista ja prosesseista säädettäisiin joko omassa laissaan tai hallintolaissa omana erillisenä lukunaan. Substanssilainsäädäntösektoreiden tehtäväksi ja vastuulle jäisivät siten yksittäisten sanktiointien kohdentamista ja tarkkarajaisuutta koskevat linjaukset ja ratkaisut.

Johtaja
Elintarviketurvallisuusosasto


Leena Räsänen

Lakimies


Hanna Brotherus