Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

3.10.2019

Lsn Pirjo Tomperi

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HE 11/2019 vp kasvinterveyslaiksi sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

VASTINE MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE JÄTETTYIHIN LAUSUNTOIHIN

Maa- ja metsätalousministeriö esittää pyydettynä vastineenaan kunnioittaen seuraavaa:

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on lausunnossaan tarkastellut esityksen rikosoikeudellista sääntelyä.

Oikeusministeriön työryhmän ehdottama eräänä sääntelyperiaatteena on, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä. Rikosoikeudellisen sääntelyn tulee olla aina olla viime sijainen sääntelytapa, jos käytössä on muita, vähintään yhtä tehokkaita sääntelytapoja.

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen johtavat tekotavat ovat samat kuin 30 §:n 1 momentin rangaistussäännöksen 1, 3-5 ja 7-8 kohdassa. Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä toimijalle, joka on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Rikosoikeudellinen sanktio voidaan määrätä vain luonnolliselle henkilölle. Säännökset vaikuttavat siten olevan luonnollisten henkilöiden osalta päällekkäiset. Päällekkäinen sääntely olisi työryhmän periaatteiden mukaisesti syytä poistaa ehdotetusta rangaistussäännöksestä eli dekriminalisoida ko. teot.

MMM:n vastine:
Tiivistelmä

Rangaistussäännökset hallinnollisen seuraamusmaksun lisäksi ovat tarpeelliset kasvinterveyslaissa. Unionin kasvinterveysasetuksen ja valvonta-asetuksen mukaan säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Hallinnollisen seuraamusmaksun voisi lakiehdotuksen 26 §:n mukaan määrätä vain Ruokavirasto. Sen sijaan ELY-keskuksilla ja Tullilla ei kasvinterveyslain mukaan tätä mahdollisuutta olisi. Yhdenmukaisen soveltamiskäytännön takaamiseksi seuraamusmaksua ei säädetty kaikkien 15 ELY-keskuksen käyttöön. Niillä olisi kuitenkin tarvittaessa mahdollisuus käyttää seuraamuksena rangaistusäännöstä vakavammissa tapauksissa, joissa rangaistusäännöksen käytön edellytykset täyttyisivät. Päällekkäistä sääntelyä ei näiltä osin olisi.

Ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun piiriin kuuluisi vain sellaisia laiminlyöntejä, joiden toteennäyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia toimenpiteitä. Kyse olisi rikosoikeudellista rikkomusta vähäisempinä pidettävistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä, mihin

viittaa se, että hallinnollinen seuraamusmaksu olisi jäljempänä mainituin tavoin määrättävä kuuden (6) kuukauden kuluessa rikkomuksesta.

Monimutkaisemmista kokonaisuuksista, samoin jos kysymys on toimijan tekemistä toistuvista laiminlyönneistä, viranomaisella on oltava mahdollisuus saattaa toiminta poliisitutkintaan. Teon tai laiminlyönnin selvittäminen voi tällöin vaatia paljon aikaa.

Lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta kulunut yli kuusi kuukautta. Jos teosta olisi kulunut enemmän kuin kuusi kuukautta tai teon selvittäminen kestäisi enemmän kuin kuusi kuukautta, ei Ruokavirastolla olisi enää mitään sanktiomahdollisuutta, jos rangaistussäännöstä ei olisi. Asian selvittäminen voi kuitenkin joissain tapauksissa kestää pitkään, varsinkin jos kyseessä petollinen tai vilpillinen toiminta.

Lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentissa otetaan huomioon kaksoisrangaistavuuden kielto, jonka mukaan samasta teosta ei voi määrätä luonnolliselle henkilölle useampaa rangaistusluonteista seuraamusta. Kielto kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Pelkoa päällekkäisestä sanktiosta ei siis ole.

Sekä hallinnollinen seuraamusmaksu että rangaistussäännös on säädetty kasvintuotannon alalla myös 1.7.2019 voimaan tulleessa siemenlaissa.

Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan työryhmän mietintöön 52/2018, jossa ehdotettu hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteet. Mietinnön sivulla 19 todetaan kuitenkin, että periaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi.

Liitteenä laajemmat perustelut

Liite:

Unionin valvonta-asetuksen 139 artiklan 1 kohdan mukaan 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.** Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvonta-asetuksen ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen (=ne substanssisäädökset, jotka kuuluvat valvonta-asetuksen soveltamisalaan ml. kasvinterveys) rikkomisiin, joita tehdään petollisten tai vilpillisten käytäntöjen avulla, sovellettavissa taloudellisissa seuraamuksissa otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön mukaisesti vähintään joko toimijalle koituva taloudellinen hyöty tai tapauksen mukaan prosenttiosuus toimijan liikevaihdosta. Valvonta-asetuksen johdanto-osassa on todettu, että jotta petollisten tai vilpillisten käytäntöjen avulla tehtyihin sääntöjen rikkomisiin sovellettavilla taloudellisilla seuraamuksilla olisi riittävän ennaltaehkäisevä vaikutus, ne olisi asetettava tasolle, jolla pyritään ylittämään perusteeton etu, joka rikkomiseen syyllistyneelle kyseisistä käytännöistä aiheutuu.

Valvonta-asetuksessa kaiken kaikkiaan korostetaan sitä, että valvonta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien substanssisektoreiden, ml. kasvinterveys, valvonnassa ei voida pitäytyä pelkästään ns. perinteisessä turvallisuus- tai terveysvalvonnassa, vaan huomiota on kiinnitettävä myös sellaisiin ao. toiminnassa ilmeneviin petollisiin tai vilpillisiin käytäntöihin, joilla esimerkiksi johdetaan kuluttajia harhaan, mutta joilla ei ole välitöntä vaikutusta esimerkiksi kasvinterveyteen.

Myös unionin kasvinterveysasetuksen 108 artiklan mukaan **jäsenvaltion on annettava asetuksen rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön**. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

On totta, että kasvinterveyslain seuraamusmaksusäännöksessä ja rangaistussäännöksessä on Ruokaviraston osalta osittain päällekkäisyyttä siten, että samanlaisesta teosta voidaan määrätä seuraamismaksu tai ilmoittaa teko poliisitutkintaan. Tämä on täysin tarkoituksellista ja pohjautuu käytännön näkökohtiin ja Ruokaviraston kokemuksiin. Tarkoitus ei tietenkään ole, että samaan tekoon kohdistettaisiin molemman kaltainen seuraamus.

Hallinnollisen seuraamusmaksun voisi 26 §:n mukaan määrätä vain Ruokavirasto. Sen sijaan ELY-keskuksilla ja Tullilla ei kasvinterveyslain mukaan tätä mahdollisuutta olisi. Yhdenmukaisen soveltamiskäytännön takaamiseksi seuraamusmaksua ei säädetty kaikkien 15 ELY-keskuksen käyttöön. Niillä olisi kuitenkin tarvittaessa mahdollisuus käyttää seuraamuksena rangaistusäännöstä vakavammissa tapauksissa, joissa rangaistusäännöksen käytön edellytykset täyttyisivät. Päällekkäistä sääntelyä ei näiltä osin olisi.

Ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun piiriin kuuluisi vain sellaisia laiminlyöntejä, joiden toteennäyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia toimenpiteitä. Kyse olisi rikosoikeudellista rikkomusta vähäisempinä pidettävistä rikkomuksista tai laiminlyönneistä, mihin viittaa se, että hallinnollinen seuraamusmaksu olisi jäljempänä mainituin tavoin määrättävä kuuden (6) kuukauden kuluessa rikkomuksesta.

Teon tai laiminlyönnin selvittäminen voi vaatia paljon aikaa ja edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia toimivaltuuksia. Lakiehdotuksen 27 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa

määrätä, jos teosta kulunut yli kuusi kuukautta. Jos teosta olisi kulunut enemmän kuin kuusi kuukautta tai teon selvittäminen kestäisi enemmän kuin kuusi kuukautta, ei Ruokavirastolla olisi enää mitään sanktiomahdollisuutta. Asian selvittäminen voi kuitenkin joissain tapauksissa kestää pitkään, varsinkin jos kyseessä petollinen tai vilpillinen toiminta. Sanktion määrääminen voi perustua vain objektiivisiin perusteisiin ja syyksiluettavuuteen pohjautuvaan arviointiin.

Toimijoiden toiminnan volyymissä ja toiminnan monimutkaisuudessa voi olla suuria eroja. Joskus oikea toimintatapa on antaa seuraamismaksu, mutta joskus saatetaan todeta, että toiminta on parempi saattaa poliisitutkintaan.

Rangaistussäännöksiä tarvitaan tilanteisiin, joissa kysymys voi olla monimutkaisemmista kokonaisuuksista, joiden selvittämiseen vain poliisilla on toimivalta. Samoin jos kysymys on toimijan tekemistä toistuvista laiminlyönneistä, viranomaisella on oltava mahdollisuus saattaa toiminta poliisitutkintaan. Lisäksi koska valvonta-asetus edellyttää taloudellisten seuraamusten osalta toimijalle koituneen taloudellisen hyödyn huomioimista, on muistettava, että jos teot ovat dekriminalisoituja, esimerkiksi rikoshyödyn periminen toimijalta ei ole mahdollista.

Rangaistussäännökset laissa tarvitaan. Rangaistusäännöksillä voidaan toteuttaa unionin asetuksen vaatimusta seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta.

Lakiehdotuksen 27 §:n 3 momentissa otetaan huomioon kaksoisrangaistavuuden kielto, jonka mukaan samasta teosta ei voi määrätä luonnolliselle henkilölle useampaa rangaistusluonteista seuraamusta. Kielto kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset. Pelkoa päällekkäisestä sanktiosta ei siis ole.

Sekä hallinnollinen seuraamusmaksu että rangaistussäännös on säädetty kasvintuotannon alalla myös 1.7.2019 voimaan tulleessa siemenlaissa.

Oikeusministeriö viittaa lausunnossaan työryhmän mietintöön 52/2018, jossa ehdotettu hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteet. Mietinnön sivulla 26 todetaan: ”Sanktiojärjestelmät ovat kehittyneet EU-oikeuden johdosta sen suuntaisiksi, että merkittävän (*alleviivaus tässä*) taloudellisen seuraamuksen muodossa määrättävä hallinnollinen sanktio voi olla rikosoikeudellista rangaistusta huomattavasti tuntuvampi. Tällaisissa tilanteissa voi olla perusteltua luopua samaa rikkomusta koskevasta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä on yleensäkin pyrittävä välttämään rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä.” MMM toteaa kuitenkin, että ko. merkittäviä taloudellisia seuraamuksia voi aiheutua esimerkiksi tietosuoja-asetuksen rikkomisessa, mutta kasvinterveyslaissa ei tällaisesta ole kyse.

Edelleen mietinnön sivulla 19 todetaan, että periaatteita ei ole tarkoitettu sitoviksi kannanotoiksi.