Maija Mela
lainsäädäntöneuvos
Maa- ja metsätalousministeriö 28.5.2024

Vastine HE 33

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Tällä vastineella vastataan Ruokaviraston ja oikeusministeriön asiantuntijalausunnoissa esille tuotuihin huomioihin. Muiden tahojen lausunnoissa ei ole kommentoitavaa.

Hallinnollinen maksuseuraamus erikseen jokaisesta teosta tai laiminlyönnistä

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää tarkkuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset lähes samaan tapaan kuin rikosoikeudellisten sanktioiden sääntelyn. Laissa yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta (1188/2014) ei ole säännöksiä teoista määrättävien tai määrättyjen seuraamusmaksujen tai rikkomusmaksujen yhdistämisestä, eikä asiaa koskevaa yleistä lainsäädäntöä ole toisin kuin rikoslainsäädännössä. Euroopan unionin säännöksissä asetettu vaatimus siitä, että jokaisesta teosta ja laiminlyönnistä määrätyn seuraamuksen tulee ilmetä rikkomusrekisteristä, estää jo sinänsä yhdistetystä maksusta säätämisen ja maksun määräämisen yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen kohdalla.

Minimi- ja maksimirangaistuksista

Lakia 1188/2014 valmisteltaessa ja säädettäessä kymmenen vuotta sitten ei ollut tietoon perustuvaa käsitystä siitä, minkälaisia rikkomuksia ja vakavia rikkomuksia seuraamusjärjestelmässä käytännössä käsitellään. Unionin valvontalainsäädännön kehittäminen oli vasta alkamassa ja Suomessa voimassa ollut rikosoikeudellinen järjestelmä ei toiminut tyydyttävästi. Lailla 1188/2014 säädettiin minimi- ja maksimimäärät rikkomus- ja seuraamusmaksuille, mutta minimi- ja maksimäärien väli on niin suuri, että käytännössä Ruokavirastolla on erittäin laaja harkintavalta seuraamustason mittaamisessa. Seuraamusasteikon laajuudella varauduttiin siihen, että järjestelmässä voidaan käsitellä monenlaisia tekoja sekä ottaa tarvittaessa huomioon teon toistuvuus seuraamustasoa nostavana tekijänä. Teon toistuvuutta pidetään yleisesti rangaistuksen mittaamisessa koventamisperusteena, koska sen katsotaan osoittavan piittaamattomuutta säännösten noudattamisessa. Unionin valvonta-asetuksessa jäsenvaltiot velvoitetaan huolehtimaan siitä, että niiden seuraamusjärjestelmät ovat sellaisia, että yhteisen kalastuspolitikan sääntöjen rikkomisesta määrätään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Kuluneen kymmenen vuoden kokemusten perusteella seuraamusasteikkoja voitaneen jatkossa tarkentaa ja siirtyä mahdollisesti ainakin osassa tekoja kiinteisiin maksuihin.

Hallinnollisen maksuseuraamuksen kohtuullistamisesta

Laissa 1188/2014 on säännökset joidenkin vakavien rikkomusten muuttamisesta tavalliseksi rikkomukseksi (51 §) ja mahdollisuudesta jättää rikkomusmaksu määräämättä (54 §). Vakavan rikkomuksen muuttaminen tavalliseksi rikkomukseksi tarkoittaa määrättävän minimisanktiomaksun huomattavaa alentumista.

Vakavan rikkomuksen muuttaminen tavalliseksi rikkomukseksi edellyttää, että teko on olosuhteet ja teon seuraukset huomioon ottaen vähäinen eikä sillä ole tavoiteltu taloudellista hyötyä. Kysymykseen tullee lähinnä vahinkoluonteisesti tapahtunut teko, joka kuitenkin täyttää EU-lainsäädännössä olevan vakavan rikkomuksen teonkuvauksen. Jos teko katsotaan tavalliseksi rikkomukseksi, minimimaksu on tässä tapauksessa 300 euroa vakavan rikkomuksen 2000 euron minimimaksun sijasta.

Ministeriö pitää mahdollisena, että lain 51 §: ään lisätään viittaus muutettavan 51 §:n 1 momentin 5 kohtaan, jossa säädettäisiin sallitun poikkeaman noudattamatta jättämisestä. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä viittausta ei ollut, mutta ottaen huomioon lyhyehkö siirtymäaika 10.1.2026 saakka on perusteltua kerätä kokemusta uuden vakavan rikkomuksen soveltamisesta ja säilyttää samanaikaisesti mahdollisuus määrätä seuraamus lievennettynä. Vakavista rikkomuksista määrättävien seuraamusten minimitasot tulevat muuttumaan 10.1.2026 joka tapauksessa.

Rikkomusmaksua koskevaa yleisen minimiseuraamuksen alittamisen mahdollistavan säännöksen tarvetta on vaikea perustella ja laatia sille kriteereitä, kun minimiseuraamus on ainoastaan 100 euroa. Ministeriön käsityksen mukaan tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa tulisi mieluummin harkita maksun määräämättä jättämisen edellytysten sopivuutta kyseiseen tapaukseen. Hallinnollisista sanktioista säädettäessä tulee noudattaa tarkkuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia. Oikeusvaltiossa sanktioita voidaan määrätä ainoastaan sidotun harkinnan perusteella, joten säännöksillä tulisi luoda kehikko, joka mahdollistaa sanktioita määräävälle viranomaiselle sidotun harkinnan käytön seuraamuksen tason mittaamisessa. Minimiseuraamuksen alentamisperusteet tulisi säätää tarkasti lailla, muutoinhan Ruokaviraston harkintavalta sanktioiden tason määräämisessä olisi täysin vapaata. Alentamisperusteena ei ministeriön käsityksen mukaan voi käyttää teon toistuvuutta, koska sitä pidetään yleisesti koventamisperusteena.

Maksuseuraamuksen määräämättä jättämisestä

Rikkomusmaksu voidaan 54 §:n perusteella jättää määräämättä, jos teko tai laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden vähäinen eikä se ole toistuva ja rikkomusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana ottaen huomion tekohetken olosuhteet ja tekijän taloudellinen asema. Vähäistäkään tekoa ei ole perustetta jättää rankaisematta, jos teko on toistuva. Kohtuuttomuutta taas yleensä arvioidaan tekohetken olosuhteilla ja tekijän taloudellisella tilanteella. Jos olosuhteet ovat olleet sellaiset, että tekoa tai laiminlyöntiä ei käytännössä ole voinut välttää tekijän kohtuudella käytettävissä olleilla toimenpiteillä, hallinnollisen maksun määräämistä voitaneen pitää kohtuuttomana kokonaisuutena arvioiden vähäisestä teosta.

Yleisesti vähäisistä teoista ja rangaistuksen kohtuullisuudesta

Yhteisen kalastuspolitiikan valvonta- ja seuraamusjärjestelmällä pyritään varmistamaan, että toimijat noudattavat yhteisen kalastuspolitiikan säännöksiä. Yhteisellä kalastuspolitiikalla taas pyritään turvaamaan meren elollisten luonnonvarojen mahdollisimman hyvä tila, jotta kalastettavaa riittää kaikille tulevinakin vuosina. Säännökset koskevat kaikkia unionin kalastusaluksia riippumatta siitä, millä merillä ne kalastavat. Säännökset ovat usein niin monimutkaisia ja pikkutarkkoja, että niiden suojaama oikeushyvä saattaa hel-

posti jäädä hahmottamatta. Jos suojeltavaa oikeushyvää ei tunnista, on vaikeaa arvioida säännösten vastaisista teoista määrättävien seuraamusten tasoa ja kohtuullisuutta suhteessa teolla aiheutettuun mutta usein abstraktiksi jäävään vahinkoon. Jokaisella yksittäisellä toimittamatta jätetyllä tai myöhästyneellä saalisilmoituksella tai ostoilmoituksella taikka väärin ilmoitetulla saalismäärällä ja lajikohtaisella poikkeamalla on merkitys meren elollisten luonnonvarojen säilyttämiseen pyrkivässä järjestelmässä. Jos edellä mainitun kaltaiset laiminlyönnit ovat yleisiä, unionin kalastustoimijoiden pyydystämistä saaliista kerätty tieto ei ole enää luotettavaa. Muun muassa saalistiedon perusteella tehdään kalakantojen tilaa koskevat arviot, joiden perusteella määrätään kalastuskiintiöt ja tarvittaessa rajoitetaan kalastusta tai jopa kielletään se. Väärin ilmoittamisella saattaa olla erittäin laajalle ja pitkälle ulottuvia seurauksia. Kaupallinen kalastus on elinkeinon harjoittamista ja alan toimijoilta voidaan edellyttää tarkempaa säännösten tuntemusta ja suurempaa vastuullisuutta kuin esimerkiksi vapaa-ajan kalastajalta.

Seuraamusten mittaamiseen liittyviä näkökohtia pohdittaessa on hyvä myös muistaa, että yhteisen kalastuspolitiikan vastaisiin tekoihin ei sovelleta maa- ja metsätalousministeriön asetusta uhanalaisten ja taantuneiden kalojen arvoista (614/2019). Esimerkkejä asetuksen mukaisista menettämisarvoista: Itämeren lohi meressä ja sisävesissä 3 470 euroa, rasvaeväleikattu Itämeren lohi meressä ja sisävesissä 170 euroa, ankerias 3 510 euroa, nahkiainen 100 euroa, taimen meressä ja mereen laskevassa joessa 3 260 euroa, rasvaeväleikattu taimen meressä ja mereen laskevassa joessa 390 euroa. Nämä menettämisseuraamukset tuomitaan teosta annettavan varsinaisen rangaistuksen lisäksi.

Ministeriön kanta

Ministeriö valmistelee vuoden 2025 aikana neuvoston valvonta-asetuksen muutokseen liittyvän hallituksen esityksen, jossa voidaan ottaa huomioon myös asiantuntijalausunnoissa nyt esitettyjä näkökantoja samalla kun tehdään unionin lainsäädännön edellyttämät muutokset. Ministeriön käsityksen mukaan seuraamusjärjestelmään tehtävät muutokset tulee valmistella johdonmukaisesti ja huolella kokonaisarvioinnin perusteella eikä tehdä siihen hallituksen esityksessä esitettyjen ja tässä vastineessa mainitun muutoksen lisäksi enää yksittäisiä muutoksia runsasta vuotta ennen suurempaa uudistusta.