

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 21.9.2023, VN/4564/2020

**OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LA-
EIKSI KASVINSUOJELUAINESTA ANNETUN LAIN JA SAKON TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN
LAIN 1 §:N MUUTTAMISESTA**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksesta lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusrekisterikeskusta on pyydetty kiinnittämään huomiota hallituksen esitysluonnoksessa lähinnä Oikeusrekisterikeskusta koskeviin kohtiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi kasvinsuojeluaineista annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin hallinnollisessa menettelyssä määrättävästä uudesta kasvinsuojeluainevalvonnan seuraamusmaksusta. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Ruokavirasto voisivat määrätä vähintään 300 euron ja enintään 5 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 40 a §:n 1 momentissa luetelluista laiminlyönneistä. Ehdotetun sääntelyn mukaan Oikeusrekisterikeskus huolehtisi seuraamusmaksun täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Oikeusrekisterikeskuksella on jo vastaavia täytäntöönpanotehtäviä, sillä Oikeusrekisterikeskus huolehtii yli 50 erilaisen hallinnollisen seuraamus- tai rikemaksun täytäntöönpanosta. Lisäksi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentissa säädettäisiin Turvallisuus- ja kemikaaliviraston, Ruokaviraston ja Tullin oikeudesta saada salassapitosäätösten estämättä 40 a §:ään ehdotetun seuraamusmaksun määräämistä varten välttämättömät tiedot sakkorekisteristä.

Ehdotettu täytäntöönpanolaki

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuden kasvinsuojeluainevalvonnan seuraamusmaksun täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa lakia (672/2002). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 40 a §:n sisältämän seuraamuksen täytäntöönpanotapaa koskevan lakiviittauksen lisäksi on tärkeää, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 2 momentin luetteloon sisällytettäisiin ehdotettu uusi hallinnollinen seuraamusmaksu.

Seuraamusmaksun korottomuus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 40 a §:stä tai säännöskohtaisesta perustelusta ei ilmene, peritäänkö seuraamusmaksusta viivästyskorkoa. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamusmaksuille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä olisi perusteltua siksi, että seuraamusmaksu on sanktioluonteinen maksu ja rinnastuu tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa. Oikeusrekisterikeskus pitää tärkeänä, että seuraamusmaksun korottomuus lisätään erikseen säännöskohtaisiin perusteluihin. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Tiedonsaantioikeus sakkorekisteristä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston, Ruokaviraston ja Tullin oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä 40 a §:ään ehdotetun seuraamusmaksun määrittämistä varten välttämättömät tiedot sakkorekisteristä. Tiedonsaantioikeus sakkorekisteristä olisi ehdotuksen mukaan tarpeen, jotta voitaisiin noudattaa kaksoisrangaistavuuden kieltoa eli varmistaa, ettei seuraamusmaksua määrätä sille, joka on samasta teosta jo tuomittu sakkorangaistukseen tuomioistuimessa. 40 a §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että seuraamusmaksua ei saa määrätä luonnolliselle henkilölle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli vuosi.

Sakkorekisterin tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 218/2001 vp) todetaan 50 §:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä muun ohessa seuraavaa: ”Tietosuoja ja muuhun lainsäädäntöön viittaamisen yleinen muotoilu asettavat luovuttamissäännöksille kuitenkin erityisiä vaatimuksia. Tietosuojan asianmukainen turvaaminen edellyttää ensinnäkin, että luovuttamisesta säädetään lailla. Luovuttamissäännöksestä on riittävän selvästi käytävä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Siinä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.” Sakkorekisteritietojen saamiseen oikeuttavissa säännöksissä tulee siten määritellä tietojen saamiseen oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus edellä esitetyllä tavalla.

Oikeusrekisterikeskus katsoo jäävän sakon täytäntöönpanosta annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä edellytetyksi täsmentämättä, mitä tie-

toja sakkorekisteristä luovutettaisiin seuraamusmaksun määräämistä varten. Lakiehdotuksen 40 a §:n 4 momentin perusteella voidaan Oikeusrekisterikeskuksen käsityksen mukaan päätellä, että tietoja sakkorekisteristä ei voitaisi luovuttaa enää, kun teosta on kulunut yli vuosi. Kyseessä on tosiseikka, jota tietoja luovutettaessa ei ole mahdollista todentaa. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 51 §:n 1 momentin mukaan tiedot sakkorekisteristä luovutetaan sakkorekisterin otteella, joka sisältää kaikki ne tiedot, joiden saamiseen pyytäjällä on oikeus. Oikeusrekisterikeskus katsoo lisäksi jäävän täsmentämättä luovutettavien tietojen osalta, mitä lakiehdotuksen 40 a §:n 3 momentissa tarkoitettu "samasta teosta" merkitsee ja edellyttääkö tiedonluovutus Oikeusrekisterikeskukselta teonkuvausten täsmällistä vertailua. Sakkorekisteritietojen perusteella ei välttämättä ole mahdollista tietoja luovutettaessa päätellä, onko kysymys samasta teosta. Oikeusrekisterikeskus viittaa tältä osin myös oikeusministeriön lausuntoon asiassa. Lausunnossa todetusti tiedonsaantioikeus rajoittuu ainoastaan kaksoisrangaistavuuden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Sakkorekisterin muita tietoja ei tulisi luovuttaa seuraamusmaksun määrääville viranomaisille, koska tällaiset tiedot eivät ole tarpeen seuraamusmaksun määräämisessä.

Oikeusrekisterikeskus ei pidä ehdotettua viranomaisten tiedonsaantioikeutta sakkorekisteritietoihin kannatettavana. Sakkorekisteristä ei käy ilmi, jos henkilöä vasta epäillään rikoksesta, asia on syyteharkinnassa tai vireillä tuomioistuimessa. Kuten lakiluonnoksesta käy ilmi, ennen seuraamusmaksun määräämistä tehtävän kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamisen valvonta ulottuu myös käynnissä olevaan rikosprosessiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että jo käynnissä oleva rikosprosessi estäisi seuraamusmaksun määräämisen. Oikeusrekisterikeskus kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että tuomiot estäisivät ehdotetun 40 a §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksun määräämisen ainoastaan siinä tilanteessa, että tuomio on tullut lainvoimaiseksi. Kun toisaalta seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos teosta on kulunut yli vuosi ja kyseessä tulee olla sama teko kuin lainvoiman saaneessa tuomiossa, aikaväli, jolta luovutettavia tietoja voisi sakkorekisterissä henkilöstä olla, jäisi hyvin kapeaksi. Teosta tuomion lainvoimaiseksi tulemiseen kestää usein kauemmin.

Näin ollen pelkästään sakkorekisteritietojen tarkastaminen ei olisi riittävä toimenpide kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi. Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa 41 §:n 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan: "Rikoslaisissa (39/1889) tai 1 momentissa tarkoitettua tekoa koskevassa esitutkinnassa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle sekä Ruokavirastolle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Syyttäjän on varattava Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle sekä Ruokavirastolle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättymistä. Asiaa tuomioistuimessa suullisesti käsiteltäessä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla sekä Ruokavirastolla on läsnäolo- ja puheoikeus." Käytännössä valvontaviranomaisella on siten mahdollisuus saada esitutkintaa, syyteharkintaa ja tuomiota koskevat tiedot suoraan poliisilta, syyttäjältä tai tuomioistuimelta osallistuessaan rikosasian käsittelyyn. Oikeus-

rekisterikeskuksen näkemyksen mukaan edellä mainituilla perusteilla voitaisiin kokonaan luopua valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta sakkorekisteritietoihin. Oikeusrekisterikeskus katsoo, että tiedonsaantioikeutta on joka tapauksessa vähintään täsmennettävä.

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että seuraamusmaksun voisivat määrätä ehdotetun 40 a §:n 1 momentin mukaan ainoastaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä Ruokavirasto. Oikeusrekisterikeskukselle jää epäselväksi, miksi lain 31 §:n 2 momentissa säädettäisiin sakkorekisteritietojen luovuttamisesta lisäksi Tullille, joka ei voi määrätä kyseistä seuraamusmaksua. Oikeusrekisterikeskuksen näkemyksen mukaan sakkorekisteritietojen luovuttaminen seuraamusmaksun määrittämistä varten viranomaiselle, joka ei voi määrätä seuraamusmaksua, ei ole perusteltua.

Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukseen

Esitysluonnoksessa on todettu, että Oikeusrekisterikeskuksen Rajsa-perintäjärjestelmään olisi tehty tarvittavat muutokset tuontivalvonnan seuraamusmaksun yhteydessä. Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksujen määrittäminen vuositasolla arvioidaan jäävän muutamiiin yksittäisiin tapauksiin, minkä vuoksi esitysluonnoksessa ei katsota tarpeelliseksi esittää Oikeusrekisterikeskukselle lisämäärärahaa.

On totta, että Rajsa-perintäjärjestelmää kehitettiin tuontivalvonnan seuraamusmaksun yhteydessä, jotta kyseisen seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävää voitiin hoitaa Oikeusrekisterikeskuksessa automatisoidusti. Muutokset, jotka tuolloin tehtiin Rajsa-perintäjärjestelmään, palvelivat kuitenkin vain tuontivalvonnan seuraamusmaksun täytäntöönpanoa. Uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanon automatisoinnista Rajsa-perintäjärjestelmään aiheutuu aina kertaluonteinen tietojärjestelmäkustannus. Koska kasvinsuojeluainevalvonnan seuraamusmaksuja arvioidaan määrättävän vuositasolla vain muutamia yksittäisiä, seuraamusmaksun täytäntöönpanon automatisointia Rajsa-perintäjärjestelmään ei tietojärjestelmäkustannusten vuoksi olisi järkevää toteuttaa ainakaan alkuvaiheessa. Täytäntöönpano hoidettaisiin Oikeusrekisterikeskuksessa siten, että Rajsa-perintäjärjestelmään tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen perintä toteutettaisiin manuaalisesti.

Riippumatta täytäntöönpanotavasta jokainen uusi seuraamusmaksu lisää Oikeusrekisterikeskuksen henkilötöiden tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötöiden määrä, vaikka lisähenkilötöiden määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, Oikeusrekisterikeskuksen lisähenkilötöiden tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulohajautusmenettelyssä. Ehdotettuun lakiin perustuvan uuden seuraamusmaksun johdosta tarvittava lisähenkilöstön määrä Oikeusrekisterikeskukselle on 0,1 henkilötyövuotta.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden hallinnollista seuraamusmaksua koskevassa osuudessa todetaan seuraavalla tavalla: "Ehdotetussa pykälässä olisi riittävän täsmälliset säännökset maksuvelvollisuuden ja seuraamusmaksun suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon vanhentumisesta." Edellä mainitussa kohdassa puhutaan täytäntöönpanon vanhentumisesta, vaikka asiallisesti kyse on seuraamusmaksun vanhentumisesta. Täten kohta ehdotetaan muutettavaksi muotoon: "[--] seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja ~~täytäntöönpanon~~ **seuraamusmaksun** vanhentumisesta."

ylivohtaja

Jussi Kivinen

rikoshyötyasiantuntija

Jaakko Haaparanta

