

Asia: VN/22626/2023

Hallituksen esitys merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sekä Hongkongin yleissopimuksesta ja MARPOL-yleissopimuksen ja Lontoon pöytäkirjan muutoksista

Aluspäästökiellot Suomen aluevesillä

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annettua asetusta täydentävä kansallinen sääntely

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Jakeluinfra-asetusta koskeva täydentävä kansallinen sääntely (satamien maasähkö)

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Hongkongin yleissopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

MARPOL-yleissopimuksen muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Lontoon pöytäkirjan muutosten hyväksyminen ja voimaansaattaminen

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Muut muutokset

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

-

Koko esitysluonnosta koskevat lausunnot

Klikkaa ja lisää otsikko avoimelle kysymykselle

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muutettavaksi muun muassa merenkulun ympäristönsuojelulakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ehdotetaan lisättävän uusi 7 b luku, jossa säädettäisiin kahdesta uudesta rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta: kasvihuonekaasuintensiteettimaksusta ja maasähkön käyttövelvoitteen laiminlyönnistä määrättävästä maksusta. Molemmat seuraamukset pantaisiin luonnoksen mukaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Oikeusrekisterikeskus (ORK) vastaa yli 50 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Siten ORK arvioi erityisesti seuraamusten määräämistä ja täytäntöönpanoa koskevia kohtia esitysluonnoksessa. Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttaminen

Merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 9 §:ään esitetään informatiivista viittausta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin sisältyvän seuraamuksen täytäntöönpanotapaa koskevan lakiviittauksen lisäksi on tärkeää, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on esitetty muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 2 momentin listaan sisällytettäisiin ehdotetut uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset.

Seuraamusmaksujen vanhentuminen

Luonnoksen mukaan merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 4 §:n otsikko olisi ”Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentuminen”. Säännöskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että ”Seuraamusmaksujen täytäntöönpanoon esitetään sovellettavan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, joten täytäntöönpanon vanhentumisesta tulee säätää erikseen, koska mainitussa laissa ei ole saatavien vanhentumista koskevia säännöksiä eikä velan vanhentumisesta annetussa laissa ole tilanteeseen soveltuvia säännöksiä.” ORK toteaa, että kuten luonnoksessa hallituksen esityksessä on tunnistettu, seuraamusten vanhentumisesta tulee säätää

erikseen. ORK kuitenkin katsoo, että asiallisesti kyse on seuraamusmaksujen vanhentumisesta. Täten 4 §:n otsikko tulisi muuttaa muotoon ”Seuraamusmaksun vanhentuminen”. Vaihtoehtoisesti 4 §:n säännös voitaisiin lisätä johonkin toiseen pykälään, jolloin pelkkää vanhentumista käsittelevästä pykälästä voitaisiin kokonaan luopua.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanokelpoisuus

ORK kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole erikseen todettu, että liikenne- ja viestintäviraston määräämät seuraamukset olisivat täytäntöönpanokelpoisia vain lainvoimaisina. ORK katsoo, että seuraamusmaksut ovat luonteeltaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, joita koskevat samat yleiset sääntelyn periaatteet kuin rikosoikeudellisia rangaistuksia. ORK pitää tärkeänä, että seuraamusmaksujen täytäntöönpanokelpoisuus vain lainvoimaisena olisi tästä syystä todettu erikseen perustelutekstissä esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Liikenne- ja viestintäviraston määräämät seuraamusmaksut olisivat täytäntöönpanokelpoisia vain lainvoimaisena ja hallinto-oikeuden muutoksenhakuasiassa antama ratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

Seuraamusmaksujen korottomuus

Esitetyn merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 3 §:n säännöskohtaisesta perustelusta ilmenee, että seuraamusmaksuille ei perittäisi korkoa. ORK pitää tärkeänä, että seuraamusmaksujen korottomuus on todettu erikseen perustelutekstissä. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Seuraamusmaksutulojen käyttäminen

Luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyy 7 b luvun 5 §, joka on otsikoitu ”Kertomus seuraamusmaksutulojen käyttämisestä” (säännöskohtaisissa perusteluissa 5 § on tästä poiketen otsikoitu ”Seuraamusmaksutulojen käyttäminen”). Säännöksen mukaan liikenne- ja viestintäviraston on julkaistava kertomukset kasvihuonekaasuintensiteettimaksujen sekä maasähkön käyttöveloitteen laiminlyönnistä määrättävien maksujen käytöstä siten kuin uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen 23 artiklan 11 kohdassa edellytetään. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan seuraamuksista saatavat tulot tai niitä vastaava rahallinen arvo on käytettävä ”uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden nopean käyttöönoton ja käytön tukemiseen merenkulkualalla edistämällä merenkulkualan uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden tuotannon lisäämistä, helpottamalla asianmukaisten tankkauslaitosten tai maasähkön jakeluinfraktuurin rakentamista satamiin ja tukemalla innovatiivisimpien teknologioiden kehittämistä, testaamista ja käyttöönottoa aluskannassa merkittävien päästövähennysten saavuttamiseksi.”

ORK kiinnittää huomiota siihen, että EU-sääntelystä aiheutuva vaade tulojen käyttämisestä ja ohjaamisesta tiettyihin käyttötarkoituksiin pitäisi toteuttaa yksinomaan yleisen talousarviomenettely kautta, eikä siten että ORK tulouttaa kyseisten seuraamusten täytäntöönpanossa mahdollisesti kertyvät nimenomaiset tulot erikseen määrätyle taholle. ORK:lla ei ole edellytyksiä arvioida sitä, mihin tulot kohdistetaan. ORK:n näkemyksen mukaan täytäntöönpanossa saatuja maksuja tulisi käsitellä, kuten muitakin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisia sakkotuloja ja rahoitus tiettyyn käyttötarkoitukseen tulee ohjata valtion talousarviomenettelyssä.

Seuraamusmaksujen vaikutukset ORK:lle

Lausuttavana olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi ei sisälly arvioita siitä kuinka paljon esitettyjä kasvihuonekaasuintensiteettimaksuja sekä maasähkön käyttövelvoitteen laiminlyönnistä määrättäviä maksuja määrättäisiin vuositasolla. Huomionarvoista asiassa on se, että luonnoksen mukaan maasähkön käyttöä koskeva velvoite tulee voimaan vasta vuoden 2030 alusta lukien. Mikäli seuraamuksia määrättäisiin vuositasolla vain harvoin tai enintään joitain kymmeniä, niin ainakin alkuvaiheessa seuraamusmaksujen täytäntöönpano toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vuositasolla runsaasti, asiaa jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Edellä mainitusta syystä ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmä Rajsaan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinaiset täytäntöönpanotoimet (esim. maksukehotuksen lähettäminen sekä ulosoton hakeminen) toteutettaisiin manuaalisesti. Riippumatta täytäntöönpanotavasta, jokainen uusi seuraamusmaksu lisää ORK:n 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, ORK:n lisähenkilötöiden tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä. Tällä perusteella arvioidaan nyt, että esitettyjen uusien seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta syntyy ORK:lle lisähenkilöstön tarvetta vähäisissä määrin.

Muut huomiot

ORK kiinnittää huomiota siihen, että jo voimassa olevaan merenkulun ympäristönsuojelulakiin sisältyy rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, öljypäästömaksu, jonka täytäntöönpanosta ORK vastaa. Merenkulun ympäristönsuojelulakiin ei kuitenkaan tällä hetkellä sisälly samaa informatiivista lakiviittausta öljypäästömaksun täytäntöönpanolain osalta, kuin luonnoksessa esitetään kasvihuonekaasuintensiteettimaksun ja maasähkön käyttövelvoitteen laiminlyönnistä määrättävä maksun osalta lain 13 luvun 9 §:ään. ORK kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että merenkulun ympäristönsuojelulain 16 §:n perusteella öljypäästömaksu on korollinen. Kuten luonnoksessa on todettu, lakiin esitetyt kaksi uutta seuraamusta eivät kuitenkaan ole korollisia, koska rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, eikä niille tulisi tästä syystä periä viivästyskorkoa tai muuta

viivästysseuraamusta. ORK toteaa, että öljypäästömaksun vanhentumisesta ei myöskään ole säädetty merenkulun ympäristönsuojelulaissa.

Lainsäädännön yhdenmukaisuuden takia ORK katsoo, että saman lain perusteella määrättäviä samanlaatuisia seuraamuksia tulisi säännellä samalla tavoin. Tällä hetkellä onkin jo esitetty, että jatkossa myös öljypäästömaksu olisi koroton sekä informatiivisen lakiviittauksen lisäämisestä merenkulun ympäristönsuojelulakiin myös öljypäästömaksun täytäntöönpanolain osalta. Esitykset sisältyvät tällä hetkellä lausuttavana olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi sakon ja muiden omaisuuteen kohdistuvien seuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnoksessa on käsitelty kysymystä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten korollisuudesta. Tähän luonnokseen sisältyy myös ehdotus, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaan kuuluville rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei jatkossa perittäisi viivästyskorkoa ja että merenkulun ympäristönsuojelulakia muutettaisiin 3 luvun 15 §:n osalta ja 3 luvun 16 § sekä 17 § kumottaisiin. Esitykseen sisältyy myös sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin lisättävä yleinen säännös rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten raukeamisesta viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. (Työryhmän mietintö VN/10633/2021 s. 55–56, 130, 148 ja 204)

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus