

Asia: VN/17877/2023

## Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista

### Lausunnonantajan lausunto

#### Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi metsäkatoasetuksen toimeenpanon edellyttämät kansalliset täydentävät säännökset erityisesti toimivaltaisista viranomaisista, asetuksen noudattamisen valvonnasta ja sen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Oikeusministeriö on esittänyt eräitä erityisesti seuraamusjärjestelmää koskevia huomioita luonnoksesta sen valmistelun aikana.

Esitysluonnos vaikuttaa olevan monilta osin vielä varsin keskeneräinen, minkä vuoksi tässä lausunnossa on voitu käsitellä luonnosta vain lausunnossa todetuina osina. Oikeusministeriö painottaa esityksen huolellista jatkovalmistelua. Jatkovalmistelussa on hyvä perehtyä erityisesti Lainkirjoittajan oppaassa olevaan ohjeistukseen. Sääntämisperusteluista on monilta osin täsmennettävä ja täydennettävä. Yleisesti voidaan todeta, että esityksessä on tehtävä tarkemmin selkoa kansallisesta liikkumavarasta ja sen käyttämisestä perustuslain mukaisesti.

#### Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

##### Tarkastukset (5–9 §)

Luonnoksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokavirasto tekisi metsäkatoasetuksen edellyttämät tarkastukset. Säännöksen tarve jää epäselväksi, sillä asetus on suoraan sovellettavaa sääntelyä ja sen 16 artiklassa säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten (2 §:n nojalla Ruokavirasto) on tehtävä tarkastukset tietyissä tilanteissa ja tietyllä tavalla.

Pykälän 2 momentissa on ilmeisesti ollut tarkoituksena säätää, että Ruokavirasto voi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen tekemään metsäkatoasetuksen mukaisen / metsäkatoasetuksen x artiklassa tarkoitetun tarkastuksen. Luonnoksen muotoilu ei ole kovin onnistunut. Sama koskee momentin toista virkettä ("Tarkastuksen voi tehdä myös - - valtuuttama asiantuntija."). Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä muotoilemaan säännöstä vastaamaan edellä todettua.

Ulkopuoliset tarkastajat

Ulkopuolisista tarkastajista ehdotetaan säädettäväksi ilmeisesti 5 §:n 2 momentissa sekä 7 §:ssä. Selkeyden vuoksi voisi olla tarkoituksenmukaista yhdistää ulkopuolista tarkastajaa koskeva sääntely yhteen pykälään, jossa voitaisiin säätää toisaalta mahdollisuudesta valtuuttaa tällainen tarkastaja tekemään tarkastuksia muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa ja toisaalta mahdollisuudesta käyttää tällaisia tarkastajia viranomaisen apuna tarkastuksissa. Ehdotettu säännös ”asiantuntijan on oltava virkasuhteessa, jos tarkastus tehdään 6 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilassa” tulisi muotoilla pikemminkin tavanomaiseen tapaan siten, ettei tällaisilla ulkopuolilla tarkastajilla ole oikeutta tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin ulottuvia tarkastuksia.

Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi 7 §:ään on listattu juuri siinä mainitut lait. Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalansa mukaisesti, minkä vuoksi viittaus niihin suositellaan jätettäväksi pois, ellei kyse ole aineellisesta viittauksesta (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 10). Julkisuuslain osalta viittaus vaikuttaisi olevan aineellinen (soveltaminen koko julkiseen hallintotehtävään, ei ainoastaan julkisen vallan käyttöön), mutta tästä ei luonnoksen perusteluissa ole tehty selkoa. Epäselväksi jää myös se, minkä vuoksi näihin ei-virkamiehiin säädettäisiin sovellettavaksi kahta virkamieslain pykälää.

Ehdotetun 5 §:n perusteluissa asiantuntijan valtuuttamisesta tarkastustehtävään todetaan, että tällainen taho voisi olla esimerkiksi kunnan elintarvikevalvontaviranomainen. Säännöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että 5 §:n 2 momentissa tarkoitettaisiin vain muita viranomaisia (mitä viranomaisia?). Lisäksi viranomaiseen sovellettaisiin ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaan 7 §:ssä tarkoitettua lainsäädäntöä, joka kuitenkin koskee tilanteita, joissa julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §). Asiantuntijoita ja ulkopuolisia tarkastajia koskeva sääntely on hyvin epäselvää ja osin virheellistä ja siten edellyttää huolellista jatkovalmistelua. Säättämisympäristöperusteluista puuttuu mm. tarkoituksenmukaisuutta koskeva arvio. Tarkoituksenmukaisuus on PL 124 §:stä johtuva oikeudellinen edellytys julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle. (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 10).

#### Tarkastukset pysyväisluonteiseen asumiseen

Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaan ”Tarkastus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu.” Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, mikä säättämisympäristöperusteluissa onkin tunnistettu. Perusteluissa todetaan, että ”Metsäkatoasetuksen säännösten ympäristötavoitteiden ja siten niihin liittyvien velvoitteiden voidaan katsoa edistävän myös perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua ympäristöperusoikeuden toteutumista.” Luonnoksessa ei kuitenkaan tehdä selkoa siitä, miten pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuvien tarkastusten arvioidaan olevan PL 10 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla välttämättömiä ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotirauhan suoja rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. (PeVL 51/2022 vp, kohta 11).

Perusteluissa todetaan myös, että tarkastusoikeus rajataan vain tilanteisiin, joissa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä metsäkatoasetuksen velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voisi olla seuraamuksena ehdotetun lain 23 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan

toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp). Perusteluja on syytä täydentää suhteessa perustuslakivaliokunnan PL 10 §:n 3 momenttia koskevaan lausuntokäytäntöön (esim. PeVL 51/2022 vp ja siinä viitatus) sekä selkeyttää arviointia siitä, miten ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan yhdenmukainen PL 10 §:n 3 momentin kanssa sekä selostaa kansallista liikkumavaraa.

Ehdotetun 8 §:n mukaan toimijan, kauppaa käyvän ja muun tarkastuksen kohteena olevan olisi avustettava viranomaista itseensä kohdistuvan tarkastuksen tekemisessä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei selosteta, mitä tällaisella avustamisvelvollisuudella tarkoitetaan ja mitä velvollisuus sisältää. Säännöksen asianmukaisuudesta on vaikea siten varmistua. Epäselväksi jää, onko nk. avustamisvelvollisuudella tarkoitettu pikemminkin myötävaikutusvelvollisuutta. Lisäksi tulee tehdä selkoa siitä, onko tällainen avustamisvelvollisuus yhteensopiva sen kanssa, että tarkastuksella selvitetään asioita, jotka voivat johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen tai rangaistusluonteiseen seuraamusmaksuun (itseksiminointisuoja).

#### Euroopan unionin tarkastajat (30 §)

Lain 30 §:ssä säädettäisiin Euroopan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisen sekä maa- ja metsätalousministeriön tarkastusoikeuksista. Ehdotuksen mukaan näihin sovelletaan ”mitä 5–13 §:ssä säädetään Suomen viranomaisen tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta”. Ehdotusta ei ole käsitelty luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Säännöstä on perusteltu ainoastaan sillä, että se vastaa voimassa olevan puutavaralain 15 §:n sääntelyä. Ilmeisesti ehdotettu säännös ei perustu metsäkatoasetukseen.

Jatkovalmistelussa säännöksen perusteluja on välttämätöntä täydentää. Lisäksi ehdotettu säännös vaikuttaa ongelmallisen lavealta: mistä unionin toimielimistä olisi kyse, minkä vuoksi muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulisi voida tehdä tarkastuksia itsenäisesti Suomessa yhtäläisin toimivaltuuksin kuin Suomen viranomaisten, minkä vuoksi maa- ja metsätalousministeriö tarvitsee samat tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet kuin Ruokavirasto, vaikka niiden tehtävät asetuksen valvonnassa eivät ole samat? Edelleen ehdotettu sääntely mahdollistaisi, että muiden maiden viranomaiset tekisivät itsenäisesti kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia. Tällaista sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena suvereniteetin kannalta (ks. esim. PeVL 67/2002 vp, PeVL 17/2004 vp, PeVL 48/2005 vp ja PeVL 28/2008 vp – vrt. esim. kilpailulain 35–37 § ja ulkomaisten tarkastajien epäitsenäinen oikeus tarkastuksiin). Ehdotettua 20 §:ää on jatkovalmistelussa monilta osin täydennettävä ja täsmennettävä sekä arvioitava ja perusteltava huolellisesti sen tarve ja perustuslainmukaisuus sekä mm. kansallinen liikkumavara.

#### Tietojensaantioikeudet (11–12 §)

Tietojensaantioikeutta koskevat 11 ja 12 § on muotoiltu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden varsin väljästi. Tietojensaantioikeuksien osalta on syytä jatkovalmistelussa tutustua Lainkirjoittajan oppaan osioon 12.4. ja siihen, miten tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset tulee muotoilla (ks. myös esim. PeVL 17/2016 vp).

Ehdotetun 12 §:n otsikointi on virheellinen. Viranomaista ei tule rinnastaa ”julkista hallintotehtävää hoitavaan”. Säännös on lisäksi aivan liian laava ja epätäsmällinen. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä täsmentämään selkeämmin, mihin tahoihin tiedonsaantioikeus kohdistuu (”muulta viranomaiselta tai julkista tehtävää hoitavalta”). Jää myös kyseenalaiseksi, että Suomen metsäkeskukselle säädetään sama tiedonsaantioikeus kuin Ruokavirastolle, vaikka tämän tehtäviin kuuluu ainoastaan tarkastukset niissä yksittäistapauksissa, joissa Ruokavirasto on tällaisen valtuutuksen antanut (pykälän muotoilu ”valvontaa varten”, vaikkei tämä kuulu Metsäkeskuksen tehtäviin). Säännös ei myöskään vaikuta olevan yhdenmukainen 11 §:n kanssa näiltä osin. Viittaus tiedonhallintalakiin vaikuttaa tarpeettomalta.

Ehdotettu 11 § mahdollistaisi tarpeellisten tietojen saamisen salassapitosäännösten estämättä. Sääntelyä tulee täsmentää (ks. edellä mainittu Lainkirjoittajan oppaassa todettu).

#### Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuus (13 §)

Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuutta epäilystä rikoksesta Ruokavirastolle ei esityksessä ole lainkaan perusteltu. Ehdotuksesta ei käy ilmi, minkä vuoksi Ruokavirastolle tulee antaa tällaisia tietoja ja mitä Ruokavirasto tällaisilla tiedoilla tekisi. Ehdotusta on välttämätöntä perustella jatkovalmistelussa huolellisemmin tai poistaa se. Metsälain 22 §:ssä säädetään Suomen metsäkeskuksen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille.

Säännöksen perusteluissa todetaan lisäksi, että Metsäkeskus jatkossa seuraisi osaltaan metsäkatoasetuksen edellyttämien tietovaatimusten täyttymistä metsänkäyttöilmoituksia valvomalla. ”Metsäkeskus voi esimerkiksi todeta, että metsäkäyttöilmoitus on täytetty puutteellisesti ja se ei siten täytä kaikkia niitä tietoja, joilla voi olla merkitystä metsäkatoasetuksen edellytysten täyttymisen arvioinnissa.” Oikeusministeriö korostaa, että tällainen tehtävä ei voi perustua ainoastaan hallituksen esityksen perustelulausumiin tai siihen, että viranomaiselle säädetään ilmoitusvelvollisuus. Toimivalta valvoa metsäkatoasetuksen noudattamista, mikäli tällainen halutaan, tulee asianmukaisesti säätää.

#### **Perustellut huolenaiheet (14 §)**

##### Perustellut huolenaiheet (14 §)

Lain 14 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta esittää perusteltuja huolenaiheita Ruokavirastolle, jos luonnollinen tai oikeushenkilö katsoo, että toimija tai kauppa käyvä ei noudata metsäkatoasetusta. Esityksessä olisi syytä tehdä selkoa siitä, missä menettelyssä tällaiset perustellut huolenaiheet käsitellään ja annetaanko niistä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös vai mihin tällaisen ilmoituksen käsittelyn arvioidaan vertautuvan (esim. kantelu).

Ruokaviraston tulisi ilmoittaa perustellun huolenaiheen tekijälle ilmoituksen johdosta toteutetut toimet ja niiden perustelut kolmen tai perustelluista syistä enintään kuuden kuukauden kuluessa perustellun huolenaiheen vastaanottamisesta. Perusteluissa todetaan, että asetus jättää kansallista liikkumavaraa ja lakiehdotuksessa päädytään omaksumaan sama määräaika kuin

ilmoittajansuojelulaissa. Jatkovalmistelussa on tehtävä selkoa ensinnäkin siitä, edellyttääkö asetus kiinteästä määräajasta säätämistä (huom. HL 23 §:ssä säädetty velvollisuus käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä sekä PL 21 §:n 1 mom. oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä). Toiseksi, mikäli asetus edellyttää Suomen oikeudelle lähtökohtaisesti vierasta käsittelymääräajasta säätämistä, on perusteluissa tehtävä tarkemmin selkoa siitä, minkä vuoksi määräajaksi omaksutaan hyvin toisentyypiseen sääntelykontekstiin (ilmoittajansuojelulaki) omaksuttu määräaika sääntely.

Asetus edellyttää, että jäsenvaltion on säädettävä toimenpiteistä, joilla suojellaan niiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden henkilöllisyyttä, jotka esittävät perusteltuja huolenaiheita tai tekevät tutkimuksia todentaakseen, että toimijat tai kauppa käyvät noudattavat tätä asetusta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 mukaisten velvoitteiden soveltamista. Pykälään ehdotetaan siten säädettäväksi, että voimassa olevaa ilmoittajansuojelulaki ”sovellettaisiin lain henkilöllisen soveltamisalan mukaiseen ilmoittajaan”. Luonnoksen perusteella on vaikea ymmärtää, minkä vuoksi tällaista informatiiviselta vaikuttavaa säännöstä ehdotetaan lakiin. Jää myös jossain määrin epäselväksi, täyttääkö ilmoittajansuojelulain soveltaminen asetuksen edellyttämän vaatimuksen (vrt. esim. MMM:n EU:n valvonta-asetuksen täytäntöönpanon johdosta valmistellut lait).

Muilta osin ehdotettu sääntely vaikuttaa tarpeettoman monimutkaiselta: perusteluiden mukaan mahdollisiin muihin kuin ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluviin ilmoituksen tekijöihin sovellettaisiin eräitä ilmoituksen käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä. Kyse ilmeisesti olisi siten aineellisesta viittauksesta. Säännöstä ei kuitenkaan ole perusteltu sen säännöskohtaisissa perusteluissa, minkä vuoksi on vaikea vakuuttua sen asianmukaisuudesta. Neljännen momentin viittaussäännöksen tarpeellisuus jää epäselväksi eikä sitä ole myöskään perusteltu. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta.

## Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

### Väliaikainen keskeyttäminen 15 §

Tuotteiden markkinoille saattamisen, markkinoille saataville asettamisen tai viennin väliaikainen keskeyttäminen olisi ehdotetun 15 §:n nojalla mahdollista, jos Ruokavirasto on havainnut tai muulla tavoin saanut tietoonsa mahdollisen asetuksen noudattamatta jättämisen ”asetuksen 23 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen tarkastelujen perusteella”. Viitatussa kohdassa puhutaan kuitenkin ”jonkin seuraavista perusteella”. Ehdotettua sanamuotoa olisi syytä vielä arvioida siitä näkökulmasta, voidaanko sen tulkita edellyttävän kaikkia tarkasteluja. Myös käsitettä ”mahdollisen noudattamatta jättämisen” olisi syytä pyrkiä selkeyttämään. Onko sillä tarkoitettu esimerkiksi tilannetta, jossa Ruokavirasto epäilee asetusta rikotun?

Ehdotettu 15 § sisältää pitkän listan velvoitteita, joiden laiminlyönnin takia Ruokavirasto voi keskeyttää tuotteiden markkinoille saattamisen, saataville asettamisen tai viennin.

Säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, minkä vuoksi juuri listatut velvoitteet ovat sellaisia, joihin keskeyttäminen voidaan ja tulisi liittää: perustuuko tämä kansallisen liikumavaran käyttöön vai edellyttääkö asetus väliaikaisen keskeyttämisen liittämistä näihin laiminlyönteihin. Sääntelytapa ei ole myöskään aivan yhteneväinen (esim. 15 §:n 2 mom. 2-kohta vs. muut kohdat tai 3 mom. vs. 2 mom.). Vastaavat huomiot koskevat myös 16 §:ään ehdotettua korjausmääräystä. Perusteluissa olisi

syötä tehdä lisäksi selkoa siitä, minkä vuoksi viranomaisen mahdollisuus määrätä toimija noudattamaan asetusta rajataan ilmeisesti vain osaan asetuksen velvoitteista.

#### Uhkasakko (17 §)

Ehdotuksen mukaan uhkasakko olisi mahdollista asettaa 17 §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi. Jatkovalmistelussa lienee hyvä varmistua siitä, onko mahdollisuus uhkasakon käyttämiselle tarpeeton väliaikaista keskeyttämistä, hävittämistä ja korjausmääräystä koskevissa tilanteissa.

Kiellon ja väliaikaisen keskeyttämisen välinen suhde jää epäselväksi ja sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä. Ehdotetun 17 §:n 2 momentin säännös ”edellä 1 momentissa tarkoitettu kiello voidaan antaa ilman korjausmääräystä” on epäselvä. Tarkoitetaanko säännöksellä sitä, että tietyissä tilanteissa kiello voidaan antaa välittömästi ilman, että toimijalle annetaan ennen kielloa mahdollisuus korjata toimintaansa? Mikä tämän suhde 15 §:ään on?

Luonnoksen 18 §:ssä säädettäisiin, että jos toimija tai kauppa käyvä ei noudata määräystä, Ruokavirastolla on oikeus teettää toimet toimijan tai kauppa käyvän kustannuksella. Onko säännöksellä ajateltu tarkoitettavan uhkasakkolain mukaista teettämisuuhkaa? Lisäksi pykälän säännöskohtaiset perustelut ovat jossain määrin ristiriidassa pykälätekstin kanssa.

#### **Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)**

Seuraamusjärjestelmän kokonaisuudesta

Metsäkatoasetuksen 25 art. 1 kohta sisältää yleisluontoisen seuraamussäännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt seuraamuksista, joita sovelletaan, jos toimijat ja kauppa käyvät rikkovat tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistukseksi, että ne pannaan täytäntöön. Tämän lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään, että 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kyseisten seuraamusten on käsitettävä kohdassa listattuja seuraamuksia, joita ovat sakot, tuotteiden menetetyksi tuomitseminen, tulojen menetetyksi tuomitseminen, sulkeminen hankintamenettelyn ulkopuolelle, väliaikainen kiello ja kiello noudattaa yksinkertaistettua asianmukaisen huolellisuuden menettelyä. Artikla ei kuitenkaan edellytä, että jokaisesta asetuksen veloitteen rikkomisesta olisi voitava määrätä kaikki mainitut seuraamukset.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi väliaikaista keskeyttämistä, korjausmääräystä, kielloa, hävittämismääräystä, rikkomusmaksua sekä seuraamusmaksua. Rangaistusluonteisin seuraamusmaksuin (seuraamusmaksu, rikkomusmaksu) ehdotetaan sanktioitavaksi lukuisia asetuksessa säädettyjä velvoitteita. Lisäksi samoihin tekoihin ehdotetaan yhdistettäväksi myös korjausmääräys, keskeytys ja kiello. Myös uhkasakon käyttö mahdollistettaisiin.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 23/2022 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Rangaistusluontoisissa seuraamusmaksuissa (tässä seuraamusmaksu ja rikkomusmaksu) on kyse uudesta perusoikeusrajoituksesta. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, minkä vuoksi kukin ehdotettu laiminlyönti tai teko tulee sanktioida eli luonnoksessa ei ole arvioitu sitä, onko kukin ehdotettu teko välttämätöntä sanktioida rangaistusluonteisin hallinnollisin

seuraamusmaksuin. Luonnoksen seuraamusmaksuja koskevat säätämisyjärjestysperustelut ovat varsin puutteelliset, minkä vuoksi ehdotetun seuraamussäätelyn perustuslainmukaisuudesta on vaikea vakuuttua.

Koska kyse on uudesta perusoikeusrajoituksesta, tulee säätelyn täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset, mm. vaatimukset välttämättömyydestä ja viimesijaisuudesta, hyväksyttävistä syistä ja oikeasuhtaisuudesta. Myös perusoikeuskirjan 49 art. edellyttää rangaistusluontoisilta seuraamuksista oikeasuhtaisuutta sekä laillisuusperiaatteen noudattamista. Hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säätää voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Säätelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.

Sanktioinnin tulee täyttää laillisuusperiaatteen ja täsmällisyysvaatimuksen asettamat reunaehdot: sen lisäksi, että seuraamussäännöksestä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä seuraamusmaksu voidaan määrätä, tulee EU-säädöksessä asetetun aineellisen velvoitteen, jonka rikkomisesta seuraamusmaksu on määrättävä, olla tarpeeksi täsmällinen ja yksiselitteinen. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat säätelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden seuraamusmaksujen määräämisestä. Luonnoksen perusteella tästä on vaikea vakuuttua. Luonnoksen jaksossa 2.7 on selostettu metsäkatoasetuksen seuraamuksia koskevia velvoitteita, mutta jaksosta ei käy täsmällisesti ilmi näiden velvoitteiden sisältö. Velvoitteiden sanktioinnin osalta on tehtävä lisäksi selkoa niiden täsmällisyydestä ja mahdollisuudesta sanktoida kunkin velvoitteen laiminlyönti.

Metsäkatoasetuksen seuraamussäännös on muotoilultaan ns. yleisluontoinen. Tällöin seuraamusmaksu ei välttämättä ole tarpeen kaikkien EU-säädöksen velvoitteiden vastaisista teoista tai laiminlyönneistä, eikä välttämättä edes mahdollinen. Näin on esimerkiksi niiltä osin kuin asetuksen velvoitteet ovat luonteeltaan epätäsmällisiä tai velvoitteiden rikkomista voidaan pitää merkitykseltään vähäisinä säätelyn tavoitteet huomioiden. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä selostaa tarkemmin asetuksen kansallista liikkumavaraa sanktioitavien tekojen osalta ja perustella huolellisesti kunkin teon osalta sanktioinnin perustuslainmukaisuus (erit. välttämättömyys ja viimesijaisuus sekä oikeasuhtaisuus). Vastaava huomio koskee myös muita hallinnollisia seuraamuksia, kuten sulkemista hankintamenettelyjen ulkopuolelle. Jatkovalmistelussa on syytä huolellisesti tutustua Lainkirjoittajan oppaaseen (erit. osio 12.10) sekä EU-seuraamussäännöksiä koskevaan ohjeistukseen.

Oikeusministeriö painottaa lisäksi, että seuraamusjärjestelmän tulee muodostaa selkeä ja looginen kokonaisuus. Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että samoihin laiminlyönnteihin kohdistuvien eri seuraamusten (seuraamusmaksu, kehoitus, väliaikainen keskeyttäminen, uhkasakko, kieltäminen, käyttötilanteet sekä seuraamusten keskinäiset suhteet ovat selvät. Esimerkiksi kiellon ja keskeyttämisen erot ja välinen suhde jäävät jossain määrin epäselväksi. Molemmissa kun on kyse määräämiskiellosta saattaa markkinoille tuotteita.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita seuraamussäännöksistä

- Seuraamusmaksua ja rikkomusmaksua ei lakiehdotuksessa ole liitetty tekijän tuottamukseen, vaan objektiiviseen vastuuseen. Omaksuttua ratkaisua ei ole perusteltu. ks. tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta esim. Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.5

- Vaikuttaa siltä, että seuraamusmaksun ja rikkomusmaksun kohdalla kyse voisi olla myös ns. jatketuista teoista. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida vanhentumisaikaa jatkettujen tekojen kohdalla.
- Seuraamusmaksun suuruutta koskeva sääntely on epätäsmällistä (24 §). Esimerkiksi seuraamusmaksun enimmäismäärää koskeva sääntely on tulkinnanvaraista (24 §:n 1 mom. 4 ja 5 kohdat). Rikkomusmaksun ja seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta ei ole käsitelty sääntämisjärjestysperusteluissa.
- Kohtuullistamista ja määräämättä jättämistä koskeva sääntely on perusteltua muotoilla oikeusharkintaiseksi.
- Ehdotukset seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta ovat Lainkirjoittajan oppaan mukaisia, ja esityksen vaikutukset (jaksossa 4.4.2, Vaikutukset julkiseen talouteen) on tältä osin asianmukaisesti arvioitu.

Huomioita esitysluonnoksen seuraamuksista suhteessa rikosoikeuteen

Jaksossa 3.1.5 tuodaan esiin, että uudella metsäkatoasetuksella on vaikutuksia myös rikoslain (39/1889) puutavararikosta koskevaan säännökseen. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan selosteta mainitussa jaksossa. Samassa jaksossa viitataan huhtikuussa 2024 hyväksytyyn uuteen ympäristörikosdirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta). Jaksossa olisi perusteltua tuoda esiin, mitä metsäkatoasetukseen kytkeytyviä velvoitteita ko. direktiiviin sisältyy.

Tältä osin keskeinen on ympäristörikosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan p alakohdan mukainen velvoite säätää rangaistavaksi asianomaisten hyödykkeiden tai asianomaisten tuotteiden saattaminen unionin markkinoille tai asettaminen saataville unionin markkinoilla taikka vienti unionin markkinoilta asetuksen (EU) 2023/1115 3 artiklassa asetetun kiellon vastaisesti, paitsi jos tällainen menettely koskee merkityksetöntä määrää. Kriminialisointia koskevia velvoitteita on lisäksi erityisesti 3 artiklan 3 ja 4 kohdissa (ns. kvalifioitua rikosta ja törkeästä huolimattomuudesta tehtyjä tekoja koskevat kriminialisointivelvoitteet), 4 artiklassa (yllitys, avunanto ja yritys), 5 artiklassa (luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamukset) sekä 7 artiklassa (oikeushenkilöille määrättävät seuraamukset).

Oikeusministeriö toteaa, että ympäristörikosdirektiivin kansallista toimeenpanoa valmisteleva työryhmä on asetettu toukokuussa 2024, ja työryhmän toimikausi jatkuu 31.5.2025 saakka. Kuten esitysluonnoksessa todetaan (jakso 5.1.3), ympäristörikosdirektiivin myötä tulee kansallisesti säädettäväksi metsäkatoasetukseen liittyen myös rikosoikeudellisista seuraamuksista edelläkin todetulla tavalla. Esitysluonnoksen (jakso 10) mukaan ehdotetun lain seuraamussäännöksiin voi liittyä päivitystarvetta uuden ympäristörikosdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon myötä vuonna 2026. Näiltä osin vaikuttaa selvältä, että ehdotettavan lain seuraamussäännöksiä on tarpeen muuttaa direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä, kun huomioidaan edellä mainitut direktiivin velvoitteet. Tämä koskee erityisesti niitä ehdotettavan lain seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä (20 ja 23 §), jotka ovat päällekkäisiä ympäristörikosdirektiivin velvoitteiden kanssa.

Useassa esitysluonnoksen kohdassa (s. 12, 29 ja 68) tuodaan esiin, että metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää



sakkorangaistuksesta, jonka enimmäismäärän oikeushenkilön kohdalla olisi oltava vähintään 4 prosenttia liikevaihdosta. Vaikka asetuksen englanninkielisessä versiossa seuraamuksista käytetty käsite (penalties) vaikuttaisi viittaavan rangaistukseen, asetuksen ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan voi katsoa velvoittavan nimenomaan rangaistuksesta eli rikosoikeudellisesta seuraamuksesta säätämiseen eikä velvoittaminen vaikuttaisi olevan mahdollistakaan huomioiden asetuksen oikeusperusta, joka ei ole rikosoikeudellinen (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 83 artikla). Englanninkielisistä termeistä yksinään ei voi tehdä suoraa päätelmää siitä, onko säännöksessä kyse hallinnollisesta vai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta vai onko seuraamuksen laji jätetty jäsenvaltion harkintaan. Ks. lisäksi EU-seuraamussäännöksiä koskevan ohjeen kohta 2.1.2 Seuraamuksista käytettävistä käsitteistä.

Esitysluonnoksen jaksossa 4.1.4 todetaan, että koska liikevaihtoon sidottu sanktio sopii Suomessa huonosti rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi, ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruus määräytyy liikevaihdon mukaan. Kuten jaksossa 5.1.3 tuodaan esiin, oikeushenkilön rikosoikeudellisesta vastuusta säädetään rikoslain 9 luvussa, ja ko. luvun 5 §:n mukaisesti oikeushenkilölle määrättävän yhteisöosakon rahamäärä on vähintään 850 ja enintään 850 000 euroa. Rikoslain sääntely ei siten nykyisin mahdollista yhteisöosakon määräämistä liikevaihtoon perustuen. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että sikäli kuin EU-säädökseen sisältyvän seuraamussääntelyn kansallisessa täytäntöönpanossa harkittaisiin rikosoikeudellisia seuraamuksia, olisi huomioitava, että rangaistavaksi säätämisen on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja oltava niin sanottujen kriminalisointiperiaatteiden mukainen (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp, PeVL 48/2017 vp; ks. myös Lainkirjoittajan opas, kohta 12.9.2). Näihin kuuluu muun muassa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja ultima ratio -periaate. Rangaistavaksi säätämisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, ja siihen tulee turvautua viimesijaisena keinona vain, jos muut yhteiskunnalliset ohjauskeinot eivät ole mahdollisia.

Esityksen mukaisesti kumottaisiin laki puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta (897/2013, jäljempänä puutavaralaki). Ko. lain 12 §:n 2 momentissa on puutavararikkomusta koskeva rangaistussäännös, joka siis myös kumottaisiin. Rikoslain (RL) 48 a luvun 3 b §:n säännöstä puutavararikoksesta ei kuitenkaan esitetä muutettavaksi tai kumottavaksi. Esityksestä ei käy selvästi ilmi, millä perusteilla mainittuun ratkaisuun on päädytty ja miksi puutavararikosta koskeva rangaistussäännös on perusteltua pitää edelleen voimassa, vaikka niin sanottu puutavara-asetus (995/2010), johon RL 48 a luvun 3b:ssä viitataan, kumotaan esitysluonnoksessa esiin tuodulla tavalla. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, miksi olisi perusteltua poistaa rangaistavuus puutavaralain 12 §:n 2 momentin mukaisilta teoilta, kun huomioidaan, että metsäkatoasetuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaisesti puutavara-asetusta sovelletaan joiltakin osin 31.12.2027 saakka.

Puutavaralain 11 §:ssä säädetään ilmoituksesta esitutkintaviranomaiselle ja Ruokaviraston kuulemisesta. Säännöksen 1 momentissa säädetään Ruokavirastolle ilmoitusvelvollisuus lain 12 §:n mukaisista teoista. 2 momentin mukaisesti syyttäjän on ennen puutavararikkomusta tai puutavararikosta koskevan syytteen nostamista kuultava Ruokavirastoa. Lisäksi säännöksen mukaan tuomioistuimen on tällaista rikkomusta tai rikosta koskevaa asiaa käsitellessään varattava Ruokavirastolle tilaisuus tulla kuulluksi. Myös mainitut säännökset kumottaisiin esityksen mukaisesti, mistä vaikuttaa seuraavan, että Ruokavirastolla ei olisi ilmoitusvelvollisuutta myöskään voimaan jäävän RL 48 a luvun 3 b §:n mukaisen puutavararikoksen osalta. Myöskään syyttäjällä ei olisi velvollisuutta kuulla Ruokavirastoa eikä tuomioistuimella velvollisuutta varata Ruokavirastolle tilaisuutta tulla kuulluksi puutavararikosta koskevassa asiassa. Mainittuja kysymyksiä ei ole käsitelty esitysluonnoksessa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksen 20 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja 23 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin sisältyvään sääntelyyn ja kaksoisrangaistavuuden kieltoon, josta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Mainituissa esitysluonnoksen säännöksissä säädetään Ruokavirastolle toimivalta määrätä rikkomusmaksu tai seuraamusmaksu tuotteiden viennistä tiettyjen metsäkatoasetuksen säännösten vastaisesti. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 1 momentin 7 kohdassa on säädetty säännöstelyrikoksena rangaistavaksi Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevilla asetuksilla säädetyn tai tällaisen säädöksen nojalla annetun säännöstelymääräyksen rikkominen tai rikkomisen yritys. Rangaistus säännöstelyrikoksesta on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Luvun 2 §:ssä säädetään törkeästä säännöstelyrikoksesta. Sekä esitysluonnoksen mainituissa säännöksissä että säännöstelyrikoksesta koskevilla rikoslain säännöksissä on siten kyse EU-asetukseen sisältyvien, tuotteiden vientiä koskevien säännösten vastaisesta menettelystä, ja tällaisesta metsäkatoasetuksen vastaisesta menettelystä vaikuttaisi siten voivan seurata sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon mukaisesti samasta teosta ei tule voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää asiaan huomiota ja lisätä ehdotukseen säännös rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen suhteesta (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.5).

## Menettämisseuraamukset

Metsäkatoasetuksen 25 artiklassa 2 kohdassa säädetään kahdenkertaisesta menettämisseuraamuksesta eli konfiskaatiosta. Asetuksen säännös velvoittaa laskemaan rikkomista koskevat sakot siten, että niillä tosiasiallisesti estetään saamasta rikkomuksen tuottamaa taloudellista hyötyä ja lisäksi tuomitsemaan menetetyksi asianomaiset tuotteet sekä tulot, jotka on saatu kyseisiin tuotteisiin liittyvistä liiketoimista. Suomen oikeusjärjestyksessä konfiskaatio on rikosoikeudellisessa menettelyssä tuomittava rikosoikeudellinen seuraamus, jonka edellytyksenä on laissa rangaistavaksi säädetty teko rikoslain (RL) 10 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan. Rikosoikeudellisia menettämisseuraamuksia ei pidetä Suomessa rangaistuksina vaan turvaamistoimina, joiden tarkoituksena on estää rikoksia ja poistaa jo tapahtuneiden rikosten vaikutuksia. Asetuksen nojalla menetetyksi tuomittavat tuotteet ja niihin liittyvät tulot eivät liittyisi rikoksiin, minkä vuoksi niihin ei voida soveltaa RL 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä.

Luonnoksen sivulla 29 todetaan hallinnollisista sanktioista ja metsäkatoasetuksen 25 artiklan 2 kohdan osalta seuraavasti:

”Lisäksi laissa säädettäisiin, että maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon se, että maksu tosiasiallisesti estää saamasta laiminlyönnistä taloudellista hyötyä, mitä edellytetään artiklan 2 kohdan a alakohdassa. Asetuksen 25 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdissa säädetään tuotteiden menetetyksi tuomitsemisesta sekä tulojen menetetyksi tuomitsemisesta. Näistä ei kansallisesti ole tapana säätää hallinnollisten seuraamusten yhteydessä, vaan rikosoikeudellisina menettämisseuraamuksina. Kun asetuksen seuraamukset on tarkoitus säätää kansallisesti hallinnollisina seuraamuksina, ei ole tarkoituksenmukaista säätää 2 kohdan b ja c kohtien seuraamuksista erikseen. Sen sijaan niiden voidaan tosiasiallisesti katsoa jo sisältyvän kansallisesti

seuraamusmaksun suuruuden määrittelyssä asetuksen 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa edellytetyn taloudellisen hyödyn saamisen estämisen kautta.”

Asetuksen 25 artiklan 2 kohdan konfiskaatiosääntelyn tulkintaan liittyy epävarmuuksia. On myös mahdollista tulkita asetuksen 25 artiklan 2 kohtaa siten, että tuotteet vaaditaan poisotettavaksi fyysisesti toimijalta b alakohdan nojalla sen lisäksi, että rikkomuksesta saatava taloudellinen hyöty poistetaan määrittämällä seuraamusmaksun määrä a alakohdan nojalla. Toisin sanoen, olisi myös tulkittavissa, että b alakohdan mukaisesta tuotteen poisottamista koskeva seuraamus ei sisältyisi a alakohtaan, kuten HE-luonnoksen perusteluissa todetaan. Tätä näkemystä tukee myös HE-luonnoksen sivun 29 maininta kansallisen liikkumavaran vähäisyydestä koskien 2 kohdassa säädettyjä seuraamuksia: ”[25] Artiklan 2 kohdassa on lista seuraamuksista, mihin liittyen kansallisen liikkumavaran voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan kapea, sillä artiklan sanamuodon mukaan seuraamusten on käsitettävä 2 kohdassa listatut asiat.” Jos tuotteen fyysisestä haltuunotosta ei säädetä, sääntely voisi johtaa siihen, että toimija saa pitää vaatimustenvastaiset tuotteet, vaikka niistä saatava taloudellinen hyöty voidaan poistaa seuraamusmaksun määrää määritettäessä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tällainen sääntely ei välttämättä vastaisi asetuksen 25 artiklan 2 kohdan b alakohdan tarkoitusta.

Sitä vastoin voisi olla tulkittavissa, että tulojen menetetyksi tuomitseminen c alakohdan mukaisesti olisi mahdollista määritettäessä sakon määrää a alakohdan perusteella, koska sakon määrässä voitaisiin huomioida rikkomisesta saatu taloudellinen hyöty. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain 24 § jättää avoimeksi, mitkä varallisuuserät katsotaan ”rikkomisen tuottamaksi taloudelliseksi hyödyksi”. Sisältyisikö kyseiseen taloudelliseen hyödyn määritelmään myös esimerkiksi tulot, jotka on saatu vaatimustenvastaisiin tuotteisiin liittyvistä liiketoimista? Oikeusministeriö ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa taloudellisen hyödyn määritelmää täsmennettäisiin.

Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy sääntelyä hallinnollisesta haltuunottomenettelystä. Esimerkiksi tullilaisissa (304/2016) säädetään haltuunottomenettelystä koskien niitä tavaroita, jotka eivät täytä lain edellytyksiä. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida ja perustella, edellyttääkö asetuksen 25 artiklan 2 kohdan b alakohdan tehokas täytäntöönpano fyysisestä haltuunottomenettelystä säättämistä. Tuotteiden fyysinen haltuunottomenettely vaatisi HE-luonnosta merkittävästi laajemman sääntelyn koskien esimerkiksi viranomaisen toimivaltuutta ottaa haltuun tavara, haltuunottoa koskevia menettelyllisiä säännöksiä, haltuunotetun tavaran käsittelyä, tavaran luovuttamista edelleen sekä sen henkilön oikeussuojakeinoja, jota tavaran haltuunotto koskee.

Esitysluonnoksen sivulla 77 on arvioitu esityksen suhdetta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Oikeusministeriö toteaa, että omaisuuden suojusta on säädetty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklassa. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty taloudellisen hyödyn saamisen estäminen seuraamusmaksun suuruutta määriteltäessä on myös merkityksellistä omaisuuden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (ks. esim. PeVL 13/1986 vp, PeVL 3/1982). Tämän vuoksi oikeusministeriö ehdottaa, että luonnoksen sivun 77 arviota esityksen suhteesta omaisuuden suojaan täydennetään ehdotetun sääntelyn osalta. Mikäli esityksessä päädytään säätämään edellä mainitusta tuotteen

fyysisestä haltuunottomenettelystä asetuksen 25 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, myös tätä menettelyä tulisi arvioida HE-luonnoksessa tarkemmin omaisuuden suojan näkökulmasta.

Esitysluonnoksen sivuilla 30 ja 69 todetaan, että ehdotetun lain taloudellisen hyödyn poisottamista koskevaa sääntelyä tullaan uudelleentarkastelemaan ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon johdosta myöhemmin. Ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon myötä tavarat voitaisiin mahdollisesti tuomita menetetyksi rikosoikeudellisen menettämisseuraamussääntelyn (RL 10 luku) perusteella. Oikeusministeriö pitää mahdollisena sääntelyn uudelleentarkastelua tietyiltä osin direktiivin täytäntöönpanon myötä.

## **Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)**

Määräaikainen sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

Ehdotetun 25 §:n mukaan Ruokaviraston on samassa yhteydessä, kun se määrää 23 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun, tehtävä päätös kyseisen tahon sulkemisesta julkisten hankintamenettelyjen ja tarjouskilpailumenettelyjen sekä tukien, avustusten ja muun julkisen rahoituksen ulkopuolelle. Päätös on tehtävä 6 kuukauden määräajaksi.

Sääntelyä ja sen perusteluja olisi hyvä pyrkiä täsmentämään siten, että niistä selkeästi käy ilmi, onko viranomaisella asiassa harkintavaltaa vai sulkeeko se tahon mm. julkisten hankintamenettelyjen ulkopuolelle aina, jos tälle on määrätty seuraamusmaksu. Säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, edellyttääkö asetus sitä, että sulkeminen julkisten hankintojen ja rahoituksen ulkopuolelle tulee koskea kaikkia seuraamusmaksuin sanktioituja tekoja ja että tämän seuraamuksen määräämisessä ei ole mitään harkintavaltaa. Asetuksen sanamuoto ei tällaista vaikuta edellyttävän. Jatkovalmistelussa tuleekin tehdä selkoa kansallisesta liikkumavarasta ja siitä, miten sitä on käytetty perustuslain mukaisesti, mm. säännöksen oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä. Nyt julkisista hankinnoista ja julkisesta rahoituksesta poissulkeminen on liitetty lukuisiin asetuksen vastaisiin tekoihin, kuten ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Esityksessä on tehtävä lisäksi selkoa siitä, minkä vuoksi 25 §:ssä tarkoitettu seuraamus ehdotetaan kiinnitettäväksi kuhunkin 23 §:ssä mainittuun laiminlyöntiin (kansallinen liikkumavara ja sen käyttäminen perustuslain mukaisesti). Epäselväksi jää myös se, miten säännöstä on tarkoitus soveltaa tilanteissa, joissa seuraamusmaksua koskeva päätös kumoutuu valituksen johdosta (poissulun kiinnittäminen ei-lainvoimaiseen seuraamusmaksupäätökseen).

Asetus edellyttää, että sulkeminen julkisten hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle voisi kestää enintään 12 kuukautta. Kansallisesti ehdotetaan säädettäväksi, että ulkopuolelle sulkeminen tehtäisiin kaikissa tapauksissa kuuden kuukauden määräajaksi. Perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, täyttkö ehdotettu sääntely asetuksen vaatimuksen (mahdollisuus määrätä enintään 12 kk seuraamus) ja toisaalta siitä, millä perusteella kiinteä kaikissa tapauksissa sovellettava 6 kuukauden sulkeminen arvioidaan oikeasuhtaiseksi.

## **Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)**

## Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevasta 4. kappaleesta puuttuu arvio esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka 11. kappaleessa esitys on tunnistettu merkitykselliseksi useiden perusoikeuksien kannalta. Tämän vuoksi oikeusministeriö ehdottaa vaikutusten arvioinnin laajentamista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta. Oikeusministeriö on julkaissut oppaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164464>

## Muita huomioita

Maa- ja metsätalousministeriön ohjaus- ja valvontatehtävä (28 §)

Luonnoksen 28 §:ssä säädettäisiin maa- ja metsätalousministeriölle tehtäväksi valvoa Ruokaviraston toimintaa ”sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen osalta” sekä oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja valvonnassa ja tehdä lain noudattamisen valvonnassa tarpeellisia tarkastuksia Ruokaviraston toimintaan. Perusteluiden mukaan säännös vastaisi voimassa olevaa puutavaralain sääntelyä. Säännöstä ei ole perusteltu luonnoksessa eikä puutavaralain esitöissä (HE 97/2013 vp). Jatkovalmistelussa ehdotettu säännös tulee perustella asianmukaisesti. Samalla on syytä tarkastella, onko ehdotettu tarkastustoimivallan sisältämä tehtävä sellainen, jonka on tarkoituksenmukaista kuulua ministeriölle ja millä perusteella. Lähtökohtana on, että ylempi viranomaisen ei asteellisen toimivaltarajan jäykkyyden vuoksi voi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua alaisensa viranomaisen toimintaan, kun se käyttää päätösvaltaansa. Ylempi toimielin voi yleisesti ohjata alaisensa viranomaisen toimintaa antamalla sisällöltään yleisiä määräyksiä ja ohjeita (vrt. esim. elintarvikelain 23 § ”Maa- ja metsätalousministeriö suunnittelee ja ohjaa elintarvikesäännösten täytäntöönpanoa.”). Ministeriö voi esimerkiksi antaa alaiselleen virastolle yleisiä määräyksiä ja ohjeita hallintotehtävien suorittamisesta. Ministeriö ei voi kuitenkaan määrätä, miten viraston on ratkaistava yksittäinen hallintoasia.

Jatkovalmistelussa on edelleen syytä varmistua siitä, että maa- ja metsätalousministeriölle ehdotetut toimivalta- ja tiedonsaantioikeudet vastaavat sille säädettävää tehtävää.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita:

- 2 §:n 2 momentti (”Tulli ja Suomen metsäkeskus hoitavat tämän lain ja metsäkatoasetuksen täytäntöönpanoon liittyvät niille säädetyt tehtävät.”) on epätasaisesti muotoiltu ja sen tarve jää epäselväksi
- 3 §:n määritelmäsäännös sisältää osan asetuksen määritelmistä, mutta ei ole tyhjentävä. Lisäksi osa käsitteistä poikkeaa asetuksessa omaksutuista. Määritelmäpykälän tarpeellisuutta on syytä jatkovalmistelussa pohtia. Mikäli se päädytään jättämään, tulee varmistua siitä, että se on tarpeeksi kattava ja toisaalta siitä, että valmistelussa hahmotetaan asetuksen tulevan sellaisenaan kaikilta osin suoraa sovellettavaksi, eikä asetuksen tekstiä tule lähtökohtaisesti kansallisessa säädöksessä toistaa.
- 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ”Ruokavirasto vastaa metsäkatoasetuksen toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta ja sen järjestämisestä.” Perusteluiden mukaan säännös olisi informatiivinen, sillä 2 §:ssä säädettäisiin jo, että Ruokavirasto olisi metsäkatoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen

viranomainen. Ehdotetun 4 §:n tarve jää varsin epäselväksi, ja sen tarvetta tulisikin pohtia jatkovalmistelussa

- 9 §:n viittaus vaikuttaa virheelliseltä ("edellä 5 §:ssä tarkoitettujen toimijoihin kohdistuvien tarkastusten" vs. metsäkatoasetuksen tarkastukset). Säännöksen tarvetta on myös syytä pohtia, sillä asetuksen sääntelyä ei lähtökohtaisesti tule kansallisessa laissa toistaa ja perusteluissa todetaan säännöksen olevan vain informatiivinen.

- virka-apua koskeva 26 § on hyvin väljä sen kattaessa kaikki viranomaiset. Perusteluissa on mainittu ainoastaan Tulli. Ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää kattamaan ne tahot, joilta virka-apua tulisi saada.

- Ruokaviraston tiedoksianto-, raportointi- ja ilmoitusvelvollisuutta koskeva 29 § edellyttää toimittamaan tietoja komissiolle sekä asettamaan tiettyjä tietoja saataville pyynnöstä. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, sisältäisivätkö nämä tiedot myös salassapidettäviä tietoja. Vaikuttaa lisäksi siltä, että kyse ei olisi varsinaisesti tiedoksiantovelvollisuudesta (vrt. tiedoksiantosääntely). Sääntelyä on arvioitava lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa.

Möller Tia  
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini  
Oikeusministeriö