

Asia: VN/17877/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Toimivaltaisen viranomaisen (Ruokavirasto) nimeäminen (2 §)

-

Valvonta ja tarkastukset (4-13 §)

-

Perustellut huolenaiheet (14 §)

Uusi elementti verrattuna EU:n puutavara-asetukseen on metsäkatoasetuksessa säädetty luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden mahdollisuus esittää toimivaltaiselle viranomaiselle perusteltuja huolenaiheita. Tähän liittyen asetus jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, missä ajassa toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava tekemistään toimenpiteistä huolenaiheen esittäjälle.

Oikeuskanslerinvirasto toimii Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022) 18 §:ssä säädettyinä keskitettynä ilmoituskanavana ja huolehtii sille mainitussa laissa säädettyistä muista tehtävistä.

Ehdotetun lakiesityksen 1. 14 §:n 1 momentin mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi kirjallisesti esittää Ruokavirastolle metsäkatoasetuksen 31 artiklassa tarkoitetun perustellun huolenaiheen. Lakiesityksen 14 §:n 3 momentin mukaan ilmoittajansuojelulakia (1171/2022) sovelletaan lain henkilöllisen soveltamisalan mukaiseen ilmoittajaan. Muiden tahojen perusteluihin huolenaiheisiin sovelletaan edellä mainittua lakia sen 20 ja 21 §:n, 6 luvun ja 37 §:n osalta.

Ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä säädetään ilmoittajan henkilöllisestä soveltamisalasta (esim. työ- tai virkasuhde). Uudesta sääntelystä tulisi tarkemmin käydä ilmi, onko tarkoitus, että muihin luonnollisiin henkilöihin kuin ilmoittajansuojelulain henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluviin luonnollisiin henkilöihin perustellun huolenaiheen esittäjänä sovelletaan vain ilmoittajansuojelulain 20 ja 21 §:n, 6 luvun ja 37 §:n osalta.

Ilmoittajansuojelulain 38 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava vuosittain oikeuskanslerinvirastolle ilmoitusten perusteella tehdyt ratkaisut ja rikkomisten perusteella takaisin perittyjen varojen määrä sekä arvio rikkomisten aiheuttamasta taloudellisen vahingon määrästä. Esityksen perusteella on epäselvää, sovelletaanko raportointivelvoitetta muiden tahojen perustellun huolenaiheen esittämisessä.

On tärkeää, että perustellun huolenaiheen esittämisen ja ilmoittajansuojelulain piiriin kuuluvien ilmoitusten erottelu ja yhteisesti sovellettaviksi tulevat säännökset ja menettelyt on mahdollisimman tarkasti yksilöity. Näitä tulisi vielä jatkovalmistelussa terävöittää.

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

-

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

-

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

-

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

-

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

Esityksen mukaan metsäkatoasetuksen ja sitä täydentävän lain vaikutukset erityisesti Ruokavirastolle tulevat kasvamaan puutavara-asetukseen verrattuna merkittävästi.

Yleisesti totean, että laillisuusvalvoja ei puutu viranomaisten resurssien määrään ja niiden kohdentamiseen muutoin, mutta viranomaisen on kyettävä realistisesti hoitamaan sen säännösten mukaiset velvoitteet. Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden käsittelyssä tulee viranomaisten selvityksissä joskus esiin, että säännöstenmukaisten tehtävien ja velvoitteiden laiminlyönnin ainakin yhtenä syynä on ollut resurssien riittämättömyys suhteessa sille asetettuihin tehtäviin ja velvoitteisiin. Pääsääntöisesti laillisuusvalvonnassa ei ole hyväksytty resurssien vähäisyyttä säännöstenmukaisten tehtävien laiminlyönnille, koska se ei ole säännöstenmukainen peruste.

Tässä yhteydessä tuon esiin, että olen Ruokaviraston maksullisten suoritteiden kustannusvastaavuutta koskevassa päätöksessä 28.9.2023 (dnro OKV/432/10/2023) saattanut maa- ja metsätalousministeriön ja Ruokaviraston tietoon käsitykseni valtion maksuperustelain noudattamisesta. Pidin tärkeänä, että maa- ja metsätalousministeriö ryhtyy toimiin maksuperustelain noudattamiseksi mahdollisimman pian ja viimeistään vuoden 2024 alussa voimaan tulevan uuden maksuasetuksen valmistelun yhteydessä. Kantelun mukaan Ruokaviraston toiminta on ollut alijäämäistä pitkään ja että maa- ja metsätalousministeriö ei ole reagoinut viraston esityksiin hintojen korottamisesta.

Metsäkatoasetuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on resurssit säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi. Vaikutusarvioinnissa on epävarmuuksia, mutta olisi tärkeää tuoda esiin ja pyrkiä arvioimaan Ruokaviraston resurssien riittävyttä uuden sääntelyn aiheuttaman velvoitteen lisääntyessä tilanteessa, jossa viraston henkilöstökuluihin on kohdistettu sopeutustoimia valtiontalouden tasapainottamistoimista johtuen.

Lisäksi tulisi pyrkiä kuvaamaan tapoja, joilla mahdollisesti hallinnonalan sisäisin priorisoinnein ja uudelleenkohdennuksin voidaan käytännössä täyttää sääntelyn asettamat velvoitteet.

Metsäkatoasetus tulee aiheuttamaan hallinnollista ja taloudellista taakkaa muun muassa osalle kauppaa käyvistä ja soveltamisalan toimijoille. Näiden suhteen tulisi vielä arvioida rasituksen oikeasuhtaisuutta ja kertoa, missä määrin kansallisen liikkumavaran puitteissa taakkaa voidaan helpottaa.

Asetuksen 34 artiklassa säädetään asetuksen uudelleentarkastelusta. Komissio esittää viimeistään 30.6.2024 vaikutustenarvioinnin ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen, joka koskee asetuksen soveltamisalan laajentamista kattamaan muu puustoinen maa.

Myös eduskunnan tietojensaannin turvaamisen kannalta vaikutusarvioita tulisi päivittää ennen hallituksen esityksen antamista.

Muita huomioita

Säätämisyjärjestysperustelut

Säätämisyjärjestysperusteluissa kansallisen liikkumavaran osalta on tarpeen todeta yksiselitteisemmin, miltä osin perustuslain kannalta merkityksellinen sääntely on nimenomaisesti metsäkatoasetuksen edellyttämää, vaikka muutoin kansallisen liikkumavaran tarkastelussa voidaan viitata sitä koskevaan omaan lukuun hallituksen esityksessä.

Sääätämisyjärjestysperusteluihin olisi tarpeen lisätä arviointi lakiesityksen tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Erityisesti lakiehdotuksen 11 §:n säännös tarpeellisten tietojen antamisesta tulisi perustella myös metsäkatoasetuksen asettamien velvoitteiden kannalta, kun salassa pidettävien tietojen luovuttamista ei tältä osin sidota perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti välttämättömyysvaatimukseen.

Sääätämisyjärjestysperusteluihin on tarpeen lisätä myös selvitys siitä, miksi perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on oikeudellisesti tarkoituksenmukaista.

Lakiesityksen 1.5 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirasto voisi myös valtuuttaa itsenäiseen tarkastustehtävään erikseen asiantuntijan. Säännöksen perustelujen mukaan Ruokaviraston itsenäiseen tarkastustehtävään valtuuttamana asiantuntijanaa voisi toimia esimerkiksi kunnan elintarvikevalvontaviranomainen. Tähän nähden olisi paikallaan arvioida hallituksen esitystä myös perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon ja sen sisältämän rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Yhdenvertaisuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on tarpeen vielä arvioida myös seuraamuksia koskevissa säännöksissä oleva pk-yritysten ja muiden yritysten erottelu.

Pulkinen Minna
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri