

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 §)

-

Hallinnolliset seuraamukset (15-19 §)

Uhkasakko

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään säädettävän laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista. Lain 17 §:n 4 momentin nojalla Ruokavirasto voisi asettaa 17 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjen kieltojen tehosteeksi uhkasakon. Samoin Ruokavirasto voisi asettaa uhkasakon 19 §:n 2 momentin nojalla 19 §:n 1 momentissa säädetyn kiellon tehosteeksi. Esitetyn lain 17 §:n 4 momentin mukaan ”Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990)”. (s. 88) Luonnoksessa hallituksen esitykseksi lakiviittaus on kuitenkin kirjoitettu 19 §:n 2 momentin osalta ilman säädösnumeroa seuraavasti: ”Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa.” (s. 89) ORK katsoo, että lakiviittaus uhkasakkolakiin tulisi kirjata yhdenmukaisesti nyt esitettyyn lakiin.

ORK vastaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla uhkasakkojen täytäntöönpanosta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ”uhkasakon

maksamisen uhka lienee useimmiten riittävä tehoste saada toimija, kauppaa käyvä tai valtuutettu edustaja viimeistään ryhtymään toimiin puutteiden korjaamiseksi, joten uhkasakon maksamiseen jouduttaneen turvautumaan hyvin harvoin.” Täytäntöönpanoilmoituksesta ORK:lle säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ja edelleen valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta. ORK:lle tehdään täytäntöönpanoilmoitus vuosittain noin 100–200 uhkasakosta. Mikäli uhkasakkoja tuomittaisiin maksettavaksi vain hyvin harvoin, ORK katsoo, että EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain nojalla mahdollisesti maksettavaksi tuomittavien uhkasakkojen täytäntöönpanosta syntyisi ORK:lle lisätyötä ainoastaan vähäisissä määrin.

Rikkomusmaksu ja hallinnollinen seuraamusmaksu (20-24 §)

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään säädettävän laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista. Lisäksi esitetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamista. EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annettuun lakiin esitetään 4 lukua, jossa säädettäisiin kahdesta uudesta rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta: rikkomusmaksusta ja hallinnollisesta seuraamusmaksusta. 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 täytäntöönpanoa koskevia kohtia esitysluonnoksessa. Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 30.12.2024.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttaminen

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain 4 luvun 20 §:n 4 momenttiin (rikkomusmaksu) sekä 23 §:n 4 momenttiin (hallinnollinen seuraamusmaksu) esitetään informatiivista viittausta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. ORK toteaa, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi 20 §:n 4 momentissa lakiviittaus on kirjoitettu seuraavasti: ”Rikkomusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).” (s. 89) Luonnoksessa hallituksen esitykseksi 23 §:n 4 momentissa lakiviittaus on kirjoitettu kuitenkin ilman säädösnumeroa seuraavasti: ”Hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.” (s. 90) ORK katsoo, että lakiviittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulisi kirjata yhdenmukaisesti nyt esitettyyn lakiin.

EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annettuun lakiin sisältyvien seuraamusten täytäntöönpanolakia koskevien lakiviittausten 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. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpanotavat uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty 1 §:n 2 momenttiin.

Seuraamusten vanhentuminen

ORK katsoo, että luonnoksessa EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetuksi laiksi, on otettu hyvin huomioon rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten vanhentuminen. Seuraamusten vanhentumisesta tulee säätää erikseen, koska tällä hetkellä voimassa olevassa sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei ole erikseen säädetty rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten vanhentumisesta. Rikkomusmaksun osalta esitetyn lain 20 §:n 4 momenttiin ja hallinnollisen seuraamusmaksun osalta esitetyn lain 23 §:n 4 momenttiin esitetään säännöstä, jonka mukaan: ”Rikkomusmaksu / hallinnollinen seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua rikkomusmaksun / seuraamusmaksun määräämispäivästä.” ORK esittää säännöstä muutettavan siten, että 20 §:n 4 momentissa sekä 23 §:n 4 momentissa vanhentumisesta säädettäisiin seuraavasti: ”Rikkomusmaksu / hallinnollinen seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua maksua koskevan lainvoimaisen ratkaisun antamispäivästä.” Muotoilu vastaisi useiden muiden rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelyä, jossa vanhentuminen määräytyy nimenomaisesti lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus

Esitetyn EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain 20 §:n ja 23 §:n säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, että molemmat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset olisivat täytäntöönpanokelpoisia vasta lainvoimaisina. Ehdotetun lain nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuuden osalta noudatettaisiin siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) säännöksiä. ORK pitää tärkeänä, että seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus vain lainvoimaisena on todettu erikseen perustelutekstissä. Lisäksi esitetyn 27 §:n (Muutoksenhaku Ruokaviraston päätökseen) 2 momentissa esitetään säädettävän, että rikkomus- sekä seuraamusmaksua koskevissa päätöksissä ei voida määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Seuraamusten korottomuus

Esitetyn EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain 20 §:n ja 23 §:n säännöskohtaisista perusteluista ilmenee, että kummallekaan rangaistusluonteiselle hallinnolliselle seuraamukselle, ei perittäisi viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta. ORK pitää tärkeänä, että molempien seuraamusten korottomuus on todettu erikseen perustelutekstissä. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle. Lisäksi ORK katsoo, että rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, eikä niille tule tästä syystä periä viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta.

Seuraamusten raukeaminen henkilön kuollessa

Esitetyn EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain mukaan sekä rikkomus- että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös luonnolliselle henkilölle. ORK kiinnittää huomiota siihen, että mikäli 20 §:n tai 23 §:n nojalla määrätään rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus luonnolliselle henkilölle, sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ei tällä hetkellä sisälly säännöstä maksuvelvollisen kuoleman vaikutuksesta täytäntöönpanoon. Kuoleman vaikutuksesta täytäntöönpanoon onkin säädetty yksittäisiä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevilla laeilla. Tämän perusteella ORK esittää, että 20 §:n 4 momenttiin ja 23 §:n 4 momenttiin lisättäisiin oheinen säännös: ”Rikkomusmaksu / seuraamusmaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee”. Säännökset vastaisivat rikoslain 8 luvun 16 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan sakko raukeaa tuomitun henkilön kuollessa.

Seuraamusten vaikutukset ORK:lle

Lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi arvioidaan, että esitettyjen rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta syntyisi ORK:lle lisätyötä vähäisissä määrin. Luonnokseen ei sisälly kappalemääräistä arviota siitä, kuinka paljon esitettyjä seuraamuksia määrättäisiin vuositasolla. Luonnoksessa on kuitenkin todettu, että 1.1.2014 alkaen voimassa olleen puutavaralain nojalla ei ole määrätty yhtään sakkoa, joten toimialaan liittyvää seuraamusmenettelyä ei ole ainakaan toistaiseksi jouduttu käyttämään.

Mikäli rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia määrättäisiin harvoin, niin ainakin alkuvaiheessa seuraamusten täytäntöönpano toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että seuraamuksia 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.

Esitettyjen seuraamusten täytäntöönpanossa on kyse uudesta pysyväisluonteisesta tehtävästä ORK:lle. Riippumatta täytäntöönpanotavasta, jokainen uusi seuraamus 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 tulohajausmenettelyssä. Tällä perusteella arvioidaan nyt, että esitettyjen uusien seuraamusten täytäntöönpanosta syntyy ORK:lle lisähenkilöstön tarvetta vähäisissä määrin.

Muut huomiot

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi lakiin EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista esitetään 4 lukuun 22 §:ää, joka on otsikoitu ”Rikkomusmaksun määräämättä jättäminen”. Säännöskohtaisissa perusteluissa pykälästä on todettu seuraavasti: ”Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn osalta on yleisesti katsottu, että sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana.” (s. 68) ORK kiinnittää huomiota siihen, että koska pykälä käsittelee ”määräämättä jättämistä”, säännöskohtaiset perustelut tulisi tältä osin kirjata esimerkiksi seuraavasti: ”Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn osalta on yleisesti katsottu, että sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa seuraamuksen määräämättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana.”

Määräaikainen sulkeminen hankintojen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle (25 §)

-

Erinäiset säännökset ja voimaantulo (26-31 §)

-

Esityksen vaikutukset (HE-luonnoksen perusteluiden luku 4.2)

-

Muita huomioita

-

Mikkola Teemu
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus