

Asia: VN/22627/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusrekisterikeskus (ORK) vastaa yli 50 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Lausuttavana olevan luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan ORK vastaisi jatkossa myös ilmailulain sekä uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (jakeluvelvoitelaki) mukaisten seuraamusmaksujen ja virhemaksujen täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. Siten erityisesti seuraamusten määräämistä ja täytäntöönpanoa koskevat kohdat esitysluonnoksessa, ovat ORK:n lausunnossa arvioinnin kohteena. Esityksessä ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

Luonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi jatkossa määrätä ilmailulain nojalla seuraamusmaksuja ilma-aluksen käyttäjille (151 a §) sekä unionin lentoaseman pitäjille (151 b §). Ilmailulain mukaisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta on esitetty säädettävän ilmailulain 151 c §:ssä. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskevan 151 c §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan seuraamusmaksuille ei perittäisi korkoa. ORK pitää mainintaa tärkeänä. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle. Esitetyn 151 c §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu vanhenisi puolestaan viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. ORK katsoo, että luonnoksessa ilmailulain muuttamisesta on hyvin otettu huomioon tarve säätää seuraamusmaksujen vanhenemisesta, koska vanhentumisesta ei ole säädetty täytäntöönpanolaiksi esitetystä sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Voimassa olevan jakeluvelvoitelain mukaan Energiavirasto voi määrätä laissa mainituista rikkeistä seuraamusmaksuja (11 §) sekä virhemaksuja (12 §). Tällä hetkellä ORK ei vastaa näiden seuraamusten täytäntöönpanosta. Luonnoksen mukaan Energiavirasto voisi jatkossa määrätä

jakeluvelvoitelain nojalla seuraamusmaksuja myös lentopolttoaineen toimittajille (11 a §). Samalla jakeluvelvoitelakia esitetään muutettavaksi siten, että jatkossa kaikkien jakeluvelvoitelain mukaisten seuraamusten täytäntöönpanosta vastaisi ORK. Jakeluvelvoitelain mukaisten seuraamusten täytäntöönpanosta on esitetty säädettävän 14 b §:ssä. Seuraamusten täytäntöönpanoa koskevan 14 b §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan seuraamuksille ei perittäisi korkoa ja esitetyn 14 b §:n 2 momentin mukaan seuraamukset vanhenisivat viiden vuoden kuluttua seuraamuksia koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Kuten edellä ilmailulain kohdalla on todettu, ORK katsoo että maininta korottomuudesta ja vanhenemisestä erikseen säätäminen ovat tärkeitä täytäntöönpanon kannalta.

Lausuttavana olevan luonnoksen mukaan ilmailulain 181 §:ssä ja jakeluvelvoitelain 13 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Molempien lakien mukaan päätökseen tulisi hakea ensin muutosta oikaisuvaatimuksella, jonka jälkeen oikaisuvaatimukseen saatuun päätökseen voisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. ORK kiinnittää huomiota esitettyyn jakeluvelvoitelain 13 §:ään, jonka mukaan oikaisua olisi mahdollista hakea ainoastaan nyt lainsäädäntöön esitettyihin 11 a §:n mukaisiin seuraamusmaksuihin sekä lainsäädännössä jo oleviin 12 §:n mukaisiin virhemaksuihin. Jo nykyisin voimassa olevan 11 §:n nojalla määrättyihin seuraamusmaksuihin haettaisiin puolestaan muutosta, edellä mainituista seuraamuksista poiketen, valittamalla suoraan hallinto-oikeuteen. Lainsäädännön yhdenmukaisuuden takia ORK ei pidä kannatettavana, että kahden samaan lakiin sisältyvän seuraamusmaksun (11 § ja 11 a §) muutoksenhaku on järjestetty eri tavoin. ORK kiinnittää samalla huomiota myös siihen, että useasti muutoksenhaku rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa on järjestetty siten, että muutosta haetaan suoraan valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa järjestyksessä.

ORK:n täytäntöönpanemien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanossa on omaksuttu sääntely, jonka mukaan seuraamuksen määräävän viranomaisen päätös on täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaisena. Edellä mainitun perusteella ORK esittää, että joko kohtaan 12.2.4 Oikeusturva (s. 32) tai ilmailulain sekä jakeluvelvoitelain säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin esimerkiksi seuraava maininta: "Liikenne- ja viestintäviraston / Energiaviraston määräämä seuraamusmaksu / virhemaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena ja hallinto-oikeuden muutoksenhakuasiassa antama ratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään." Maininnalla olisi informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Sekä ilmailulakiin että jakeluvelvoitelakiin esitetään pykälä, jotka on otsikoitu "Seuraamusmaksutulojen käyttö" (151 d § ja 11 c §). Tulojen käyttöä koskevat pykälät on kirjoitettu siten, että ilmailulain 151 a §:stä ja 151 b §:stä sekä jakeluvelvoitelain 11 a §:stä "kertyneet tulot tai niistä vastaava rahallinen arvo" on käytettävä lentoliikenteen kestävästä polttoaineista annetun asetuksen 12 artiklan 10 kohdan tarkoittamalla tavalla. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että seuraamusmaksuista kertyneet tulot tai näitä tuloja vastaava rahallinen arvo tulee käyttää tukemaan kestävien lentopolttoaineiden alan tutkimus- ja innovointihankkeita, kestävien lentopolttoaineiden tuotantoa tai kestävien lentopolttoaineiden ja perinteisten lentopolttoaineiden välisten hintaerojen kaventamista mahdollistamia menetelmiä.

ORK kiinnittää huomiota siihen, että EU-sääntelystä aiheutuva vaade tulojen käyttämisestä ja ohjaamisesta tiettyihin käyttötarkoituksiin pitäisi toteuttaa yksinomaan yleisen budjettimenettelyn kautta, eikä siten että ORK tulouttaa kyseisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta mahdollisesti kertyvät nimenomaiset tulot erikseen ja yksilöidysti ORK:lle määritellylle taholle.

ORK katsoo, että ilmailulain 151 c §:ään ja jakeluvelvoitelain 14 b §:ään esitettyjen seuraamusten täytäntöönpanotapaa koskevien lakiviittausten lisäksi on tärkeää, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on esitetty muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 2 momentin listaan sisällytettäisiin ilmailulain ja jakeluvelvoitelain mukaiset seuraamukset. ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkasti arvioitu, kuinka paljon ilmailulakiin ja jakeluvelvoitelakiin esitettyjä seuraamusmaksuja määrättäisiin vuosittain. Esitysluonnoksessa on kuitenkin todettu, että Suomessa toimijoita ei ole montaa, minkä takia seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta syntyisi ORK:lle lisätyötä vähäisissä määrin. Erikseen on myös todettu, että jakeluvelvoitelain nykyisiä seuraamus- ja virhemaksuja, joiden täytäntöönpanosta ORK myös jatkossa vastaisi, on määrätty toistaiseksi hyvin vähän. Mikäli kaikkien luonnokseen sisältyvien seuraamusten määrääminen olisi arvioidulla tavalla harvinaista, niin ainakin alkuvaiheessa seuraamusten täytäntöönpano toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että seuraamuksia määrättäisiin vuositason runsaasti, asiaa jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Edellä mainitusta syystä ORK:n täytäntöönpanojärjestelmä Rajsaan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen täytäntöönpano toteutettaisiin manuaalisesti. Riippumatta täytäntöönpanotavasta, jokainen uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen 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 tulosohjausmenettelyssä. Tällä perusteella arvioidaan nyt, että ilmailu- ja jakeluvelvoitelain mukaisten seuraamusten takia ORK:lle syntyy lisähenkilöstön tarvetta vähäisissä määrin.

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus