

Asia: VN/3050/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista ja laiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI MAA-ASEMISTA JA ERÄISTÄ TUTKISTA JA LAIKSI AVARUUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN (63/2018) MUUTTAMISESTA

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi uusi laki maa-aseamista ja eräistä tutkista ja muutettavaksi lakia avaruustoiminnasta (63/2018).

LAKIEHDOTUKSET MAA-ASEMISTA JA ERÄISTÄ TUTKISTA

Uusi seuraamusmaksu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksu, joka voitaisiin määrätä toiminnanharjoittajalle, joka harjoittaa maa-asema- tai tutkatoimintaa ilman lupaa tai muutoin rikkoo lain säännöksiä. Vastaavaa hallinnollista seuraamusta ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä. Seuraamusmaksusta säädettäisiin ehdotetun maa-aseamia ja eräitä tutkia koskevan lain 19 §:ssä. Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määräisi Liikenne- ja viestintävirasto, ja se määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Ehdotuksen mukaan Oikeusrekisterikeskus (ORK) vastaisi seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. ORK:lla on jo vastaavia täytäntöönpanotehtäviä, sillä ORK huolehtii yli 40 erilaisen hallinnollisen seuraamus- tai rikemaksun täytäntöönpanosta.

## Ehdotettu täytäntöönpanolaki

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanossa noudatettaisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007). ORK pitää tärkeänä, että ehdotetun uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanossa noudatettaisiin edellä mainitun lain sijasta sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002). ORK:n tehtäväksi on säädetty viime vuosina lukuisten uusien hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpano. Sääntelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi uudet seuraamusmaksut on säädetty pantavan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä. ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta.

ORK ehdottaa, että uusi seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä, jolloin lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n luetteloon tulisi sisällyttää ehdotettu uusi seuraamusmaksu.

## Seuraamuksen vanhentuminen

Mikäli seuraamusmaksu säädettäisiin pantavaksi täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä, ehdotetun lain 19 §:ssä tulisi ottaa huomioon myös seuraamusmaksun vanhentuminen, koska sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ei sisälly tähän tarkoitukseen soveltuvia säännöksiä. Pykälään olisi syytä lisätä säännös siitä, että seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Tämä vastaisi sakkorangaistukselle säädetty vanhentumisaikaa.

## Seuraamuksen raukeaminen henkilön kuollessa

Ehdotetun lain 2 §:stä ilmenee, että toiminnanharjoittaja voi olla luonnollinen henkilö. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä siten myös luonnolliselle henkilölle. Ehdotetun lain 19 §:ään olisi syytä edellä mainitusta syytä lisätä säännös siitä, että seuraamusmaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee. Säännös vastaisi rikoslain 8 luvun 16 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan sakko raukeaa tuomitun henkilön kuollessa.

## Seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuus

Ehdotetun lain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. ORK katsoo, että hallinnolliset seuraamusmaksut ovat luonteeltaan rangaistusluonteisia seuraamuksia, joita koskevat samat yleiset sääntelyn periaatteet kuin rikosoikeudellisia rangaistuksia. Sääntelyä, jonka perusteella hallinnollinen seuraamusmaksu olisi suoraan täytäntöönpanokelpoinen, ei voida pitää perusteltuna. ORK ehdottaa, että ehdotettu lain 21 §:n 2 momentti muutetaan seuraavaan muotoon: Liikenne- ja viestintäviraston muussa kuin 19 §:ssä tarkoitettussa seuraamusmaksua koskevassa päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Lisäksi ORK ehdottaa, että ehdotetun lain 19 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin lisätään seuraava kirjaus: Seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Liikenne- ja viestintäviraston päätös seuraamusmaksusta on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös on saanut lainvoiman.

### Seuraamusmaksun korottomuus

Ehdotetun lain 19 §:stä tai säännöskohtaisesta perustelusta ei ilmene, peritäänkö seuraamusmaksusta viivästyskorkoa. ORK:n näkemyksen mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamusmaksuille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä olisi perusteltua siksi, että seuraamusmaksut ovat sanktioluonteisia maksuja ja rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa. ORK pitää tärkeänä, että seuraamusmaksun korottomuus lisätään erikseen säännöskohtaisiin perusteluihin. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

### Valtioneuvoston asetuksella annettavat tarkemmat säännökset

Ehdotetun lain 19 §:n 6 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanon kannalta merkityksellisestä viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, seuraamusmaksun palauttamisesta ja muista vastaavista, maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista sekä tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta.

ORK katsoo, että viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, rahamäärän palauttamisesta sekä muusta rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanomenettelystä on riittävät menettelysäännökset sakon täytäntöönpanosta annetun lain lisäksi valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta (789/2002). ORK:n näkemyksen mukaan ehdotettu lain 19 §:n 6 momentin sääntely olisi tarpeeton, jos ehdotettu seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa menettelyssä.

Tiedonsaantioikeudet toiminnanharjoittajan luotettavuuden arvioimiseksi

ORK kiinnittää huomiota ehdotetun lain 5 §:ään. Kun säädetään, että toiminnan-harjoittajan on oltava luotettava, tällöin rikosrekisteritiedot toiminnanharjoittajan luotettavuuden arvioimiseksi voidaan luovuttaa suoraan rikosrekisterilain (770/1993) 4 a §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Tiedonsaantioikeudesta rikosrekisteriin ei tarvitse siis säätää erikseen tässä pykälässä.

Sakkorekisteriä koskevaa tiedonsaantioikeutta tulisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti: Tiedonsaantioikeus koskee myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitettua sakkorekisteriä.

ORK pitäisi myös selkeämpänä, että myös tiedonsaantioikeudesta toiminnanharjoittajan luotettavuuden selvittämiseksi säädettäisiin ehdotetun lain tiedonsaantioikeutta koskevassa 13 §:ssä.

Muut huomiot

ORK:n näkemyksen mukaan ehdotetun lain 14 §:n 3 momentti tulisi jakaa kahdeksi eri momentiksi, jotta se vastaisi esitysluonnoksen sivulla 37 olevaa pykäläkohtaista perustelutekstiä, jossa pykälä on jaettu neljään momenttiin. ORK:n näkemyksen mukaan sivulla 37 olevaan 14 §:n 4 momentin perusteluihin tulisi lisätä vastaavalla tavalla maininta rikoslaisissa säädetystä rangaistuksesta kuin siitä on mainittu ehdotetun lain 14 §:n 3 momentissa. Nyt perustelutekstissä on mainittu ainoastaan hallinnollinen seuraamusmaksu.

Ehdotetun lain 19 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 40 viitataan 14 §:ssä tarkoitettuun uhkasakkoon ja teettämis- tai keskeyttämisuhkaan. ORK kiinnittää huomioita, että tekstissä tulisi viitata 14 §:n sijasta 17 §:ään.

Ehdotetun lain 19 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ehdotetussa pykälässä on seitsemän momenttia, vaikka ehdotetussa laissa pykälässä on kuusi momenttia. ORK kiinnittääkin huomiota, että 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olevat momenttiviittaukset tulee tarkistaa.

Suhde perustuslakiin

ORK:n näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnokseen tulee sisällyttää jakso, jossa arvioidaan ehdotetun uuden seuraamusmaksun suhdetta perustuslakiin. Tältä osin tulee arvioida sääntelyn

hyväksyttävyyttä, oikeasuhtaisuutta sekä kiinnitettävä huomioita sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan.

Ehdotetun lain 14 §:n mukaan samasta teosta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu tai rikoslaissa säädetty rangaistus. ORK:n näkemyksen mukaan kaksoirangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -kielto) toteutumiseksi on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevassa lainsäädännössä huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi ottamalla lakiin säännökset rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen välisestä suhteesta, kun kyse on samasta teosta. Seuraamusmaksua ei saa muun muassa määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu.

#### Seuraamusmaksun vaikutukset ORK:lle

Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu, kuinka paljon uusia seuraamusmaksuja tulisi vuositasolla määrättäväksi. Esitysluonnoksen mukaan maa-asetoiminta on Suomessa verrattain vähäistä, joten lienee arvioitavissa, että myös määrättyjen seuraamusmaksujen lukumäärä jäisi vuositasolla vähäiseksi. Mikäli seuraamusmaksujen määrän voidaan arvioida vuositasolla jäävän vähäiseksi, niin ainakin alkuvaiheessa seuraamusmaksujen perintä toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vuositasolla runsaasti, asiaa jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Edellä mainitusta syystä ORK:n perintäjärjestelmä Rajsaan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen perintä 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 tulosoikeusmenettelyssä. Tällä perusteella nyt arvioidaan, että ehdotettuun lakiin perustuvien uusien seuraamusmaksujen johdosta tarvittava lisähenkilöstön määrä ORK:lle on 0,1 henkilötöivuotta.

#### LAKIEHDOTUKSET AVARUUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

##### Ehdotettu seuraamusmaksu

Ehdotetun lain 15 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saisi toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu

ja yksilöity syy epäillä tämän lain säännöksiä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu tai rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistus.

Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (esim. PeVL 61/2014 vp, PeVL 28/2014 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2005 vp). Hallinnollisen sanktion määräämisestä ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen säädettävä riittävän täsmällisesti lailla. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevan oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnön (52/2018) mukaan hallinnollisten sanktioiden täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lain tasolla.

Avaruustoiminnasta annetun lain 15 §:ään ollaan ehdottamassa sääntelyä, josta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu. ORK kiinnittää erityistä huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ei ole ehdotettu tarkempia säännöksiä seuraamusmaksusta, määräävästä viranomaisesta, suuruuden perusteista tai täytäntöönpanosta. Nyt ehdotettua sääntelyä seuraamusmaksusta ei voida pitää hyväksyttävänä. Mikäli tarkoituksena on ehdottaa avaruustoiminnasta annettuun lakiin vastaavanlaista hallinnollista seuraamusmaksua kuin lakiehdotuksessa maa-aseamista ja eräistä tutkista on ehdotettu, seuraamusmaksusta ja sen täytäntöönpanosta tulee säätää tarkemmin lailla. Tällöin tulee ottaa huomioon ORK:n tässä lausunnossa aiemmin maa-aseamia ja eräitä tutkia koskevien lakiehdotusten yhteydessä esittämät näkemykset.

Tiedonsaantioikeudet toiminnanharjoittajan luotettavuuden arvioimiseksi

Lain 17 a §:ään ollaan ehdottamassa sääntelyä, jonka mukaan luotettavana ei voi voida pitää henkilöä, joka on tuomittu sakkorangaistukseen. Jos sakkorekisterin tietoja halutaan käyttää luotettavuuden arviointiin, tiedonsaantioikeudesta sakkorekisterin tietoihin tulisi säätää erikseen. Ehdotetun lain tiedonsaantioikeutta koskevaan 18 §:ään tulisi lisätä, että työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada toiminnanharjoittajan luotettavuuden selvittämiseksi tarvittavat tiedot myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä.

Saarela Jari  
Oikeusrekisterikeskus

Haaparanta Jaakko  
Oikeusrekisterikeskus