VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Maa- ja metsätalousministeriö

Viite:
Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 17.6.2026, VN/18354/2026

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi Euroopan unionin metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 77/2025 vp) jo 28.8.2025. EU:n metsäkatoasetusta kuitenkin muutettiin 19.12.2025 annetulla asetuksella, minkä johdosta kansalliseen lainsäädäntöesitykseen on tehtävä merkittäviä muutoksia. Tämän vuoksi valtioneuvosto antoi eduskunnalle kirjelmän esityksen peruuttamisesta 4.6.2026. Nyt lausunnoilla olevassa uudessa hallituksen esityksen luonnoksessa on sen mukaan otettu huomioon asetusmuutoksesta johtuvat korjaustarpeet. Samoin siihen sisältyy EU:n ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen luonnoksen liitelakina olleet metsäkatolakiin liittyvät muutosehdotukset, jotka olivat lausunnoilla 17.2.–31.3.2026. Kyseiset säännösehdotukset siirtyisivät tähän hallituksen esitykseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista. Lailla täydennettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston metsäkatoa ja metsien tilan heikkenemistä koskevaa asetusta. Samalla kumottaisiin laki puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta.

EU:n metsäkatoasetus (EU) 2023/1115 tuli voimaan 29.6.2023, ja sitä aletaan soveltamaan keskeisiltä osin 30.12.2026. EU:n metsäkatoasetuksessa säädetään toimijoita, toimitusketjussa

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

alempana sijaitsevia toimijoita ja kauppaa käyviä koskevista velvoitteista, joiden noudattaminen on edellytyksenä asetuksessa määriteltyjen tuotteiden markkinoille saattamiselle, asettamiselle saataville markkinoille ja viennille. Ehdotetussa laissa säädettäisiin asetukseen liittyen toimivaltaisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä sekä hallinnollisista seuraamuksista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ja rikoslakiin.

Joulukuussa 2025 voimaan tulleen asetusmuutoksen myötä EU:n metsäkatoasetuksen soveltamisen alkaminen siirtyy 12 kuukautta, joten soveltaminen alkaa keskeisiltä osiltaan vasta 30.12.2026. EU:n metsäkatoasetuksen sisältöä muutettiin niin, että vaatimukset keskittyvät tuotteiden ensimmäiseen markkinoille saattamiseen. Velvoitteita on kevennetty toimitusketjussa alempana sijaitsevien toimijoiden ja kauppaa käyvien osalta. Samoin alkutuotannon mikro- ja pientoimijoiden velvoitteita kevennettiin ja niille on mahdollistettu uusi yksinkertaistettu ilmoitus. Asetusmuutokset edellyttävät muutoksia muun muassa kansallisen lakiehdotuksen seuraamussäännöksiin.

EU:n metsäkatoasetuksen tavoitteena on edistää maailmanlaajuisen metsäkadon vähentämistä. Asetuksella pyritään minimoimaan EU:n vaikutus maailmanlaajuiseen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen sekä vähentämään EU:n osuutta kasvihuonekaasupäästöistä ja biologisen monimuotoisuuden vähenemisestä. Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää metsäkatoasetuksen edellyttämät kansalliset säännökset asetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista.

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausumaan erityisesti esityksen niistä kohdista, jotka ovat uusia tai muuttuneet suhteessa aikaisemmin lausuttavina olleisiin esitysluonnoksiin.

Lausun yleisesti hallituksen esityksestä otsikointien mukaisista säännöksistä ja viittaan tarpeellisin osin muutoin oikeuskanslerin aikaisempaan hallituksen esitysluonnoksesta (sittemmin HE 77/2025 vp) antamaan lausuntoon 19.6.2024 (dnro OKV/1382/21/2024) sekä oikeuskanslerinviraston ennakkotarkastusmuistioon 24.6.2025 (dnro OKV/23/2025). Olen tätä asiaa varten myös tutustunut oikeusministeriön eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamaan lausuntoon 17.6.2026 hallituksen esityksestä HE 77/2025 vp (MmV 30.9.2025, VN/18354/2026). Siinä esitetyt huomiot otettaneen lainvalmistelussa asianmukaisesti huomioon.

Toimitusketjussa alempana sijaitsevaa toimijaa koskeva sääntely Valvonta ja tarkastukset -luvussa (5–6 § ja 9–11 §)

Ehdotetun EU:n metsäkatoasetuksen velvoitteiden valvonnasta ja seuraamuksista annetun lain (jatkossa myös metsäkatolaki) 5 §:n 1–4 momentin mukaan:

”Ruokaviraston tekemistä tarkastuksista säädetään metsäkatoasetuksen 16 artiklassa.

Ruokavirasto voi valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen taikka ulkopuolisen asiantuntijan tekemään metsäkatoasetuksen mukaisen tarkastuksen. Valtuutuksessa on yksilöitävä tarkastuksen sisältö ja valtuutukseen tulee olla valtuutetun suostumus. Tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee Ruokavirasto.

Edellä 2 momentissa tarkoitetulla ulkopuolisella asiantuntijalla on oltava tehtävän edellyttämä kokemukseen tai koulutukseen perustuva riittävä ammattitaito.

Ruokavirasto voi lisäksi käyttää omissa tarkastuksissaan apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Suomen metsäkeskus voi käyttää ulkopuolista asiantuntijaa apunaan tarkastuksissa, joita se 2 momentissa tarkoitetun valtuutuksen nojalla tekee.

Edellä 3 ja 4 momentissa tarkoitettuun asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tämän lain mukaisissa tehtävissä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Esityksen 5 §:n 2 momentin perusteluissa (s. 82) todetaan, että ei ole tarkoituksenmukaista säätää tarkastusvelvoitetta muille kuin toimivaltaiselle viranomaiselle. Ruokavirasto on voinut valtuuttaa Suomen metsäkeskuksen tekemään tarkastuksen jo voimassa olevan puutavaran lain 5 §:n 4 momentin nojalla. Suomen metsäkeskus on organisaationa niin sanottua välillistä valtionhallintoa ja sitä koskevista toimivaltuuksista, vastuusta ja velvollisuuksista on säädetty Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa (418/2011). Kyseisen lain 15 §:ssä on säädetty yleisen hallintolainsäädännön noudattamisesta ja rikosoikeudellisesta vastuusta. Perusteluissa todetaan edelleen, että koska tarkastusten yhteydessä käytettäisiin julkista valtaa, Suomen metsäkeskuksen toimihenkilöistä vain ne henkilöt, joille on Suomen metsäkeskuksessa säännösten edellyttämällä tavalla vahvistettu oikeus käyttää julkista valtaa, voisivat tehdä tässä tarkoitettuja tarkastuksia. Esityksen 5 § 3 momentin perusteluissa (s. 82–83) todetaan puolestaan: ”Tällaisena Ruokaviraston itsenäiseen tarkastustehtävään valtuuttamana asiantuntijana voisi toimia toinen viranomainen tai muu taho. Kunnan elintarvikevalvontaviranomainen hoitaa elintarvikevalvontaa, joten niiden voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi asiakirjatarkasteluna muiden tarkastusten yhteydessä tehdä myös metsäkatoasetukseen liittyviä tarkastuksia sen mukaan kuin kyseinen taho Ruokaviraston kanssa erikseen sopii. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kuntien itsehallinnosta, mihin liittyy myös se, että kunnan tulee voida päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176/I, PeVL 20/2013 vp, s. 4/II). Kun otetaan huomioon, että pykälän 2 momentin mukaan valtuutukseen tulee olla valtuutetun suostumus eikä pykälässä yksilöidä valtuutettavia tahoja, voidaan katsoa, ettei sääntely ole ristiriidassa kuntien itsehallintosääntelyn kanssa. Kunnalliseen itsehallintoon liittyy myös rahoitusperiaate. Rahoitusperiaate tarkoittaa

käytännössä, että säädettäessä kunnille tehtäviä ja niiden toteuttamistapaa koskevia velvoitteita tulee varmistaa, että kunnilla on tosiasiassa taloudelliset edellytykset suoriutua näistä velvoitteistaan. Tässä tapauksessa kunnille tai muillekaan tahoille ei säädetä tehtävää tai velvoitetta. Kunta voi niin halutessaan tehdä tarkastuksiin liittyen yhteistyötä ja tehtävän vaatima rahoitus ratkaistaisiin samassa yhteydessä.”

Viittaan tässä yhteydessä edellä mainitsemaani oikeusministeriön eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamaan lausuntoon, jossa on muun ohessa kiinnitetty huomiota siihen, että ”- - ilmeisesti samat säännökset koskevat osin tilanteita, joissa valtuutetaan viranomainen (perustelujen mukaan esimerkiksi kunnan elintarvikevalvontaviranomainen) tekemään asetuksen mukainen tarkastus ja osin tilanteita, joissa tarkastuksen tekemiseen valtuutettaisiin yksityinen. Jälkimmäisessä tilanteessa kyse olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joka sinänsä on esityksessä tunnistettu. Koska edellä mainittuja tilanteita on arvioitava perustuslain eri säännösten näkökulmasta riippuen siitä, onko valtuutettava taho viranomainen tai yksityinen, on sääntely haastavasti rakennettu.”

Pidän ongelmallisena, että Suomen metsäkeskus (välillistä julkishallintoa) ja perustelujen mukaan kunnan viranomainen sekä ilmeisesti muu ulkopuolinen asiantuntija ”muu taho” ehdotetussa lainsäädännössä luetaan yhdeksi ja samaksi tässä yhteydessä. Suomen metsäkeskusta ja kunnan viranomaista koskee oma lainsäädäntönsä, kun taas mahdollinen lain säännöksen perusteella valtuutettava yksityinen taho toimii yksilöidyn valtuutuksen perusteella ja hoitaa tällöin Suomen perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää. Sinänsä perustuslain mukaista julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle käsitellään yleisemmin jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

Koska säännösperusteluissa selostetaan sitä, miksi ministeriön mukaan kunnan elintarvikeviranomaisen valtuuttamisessa erikseen sopien ei ole kysymyksessä Suomen perustuslain 121 §:n soveltamistilanne ja ettei sääntely ole ristiriidassa kunnallisen itsehallintosääntelyn kanssa, tätä olisi aiheellista erikseen käsitellä myös jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

Ehdotetun lain 5 §:n 4 momentin perusteella ei ole aivan selvää, valtuuttaako Ruokavirasto myös Suomen metsäkeskuksen käyttämän ulkopuolisen asiantuntijan. Edelleen ei ole selvää, miksi lain 5 §:n 4 momentissa säädetään apuna käyttämisestä eikä avustamisesta. Säännösperusteluissa (s. 83) puhutaan avustajasta. (Teknisenä huomiona lisään lisäksi, että momentin 4 säännösperusteluissa viitataan osin vääriin momentteihin.)

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ”[t]arkastuksen suorittamiseksi Ruokavirastolla, Suomen metsäkeskuksella ja tarkastustehtävään valtuutetulla ulkopuolisella asiantuntijalla on oikeus

päästä - - ”. Jos itsenäinen julkisoikeudellinen laitos Suomen metsäkeskus toimii ehdotetulla tavalla myös valtuutuksen nojalla, voisi tämä olla aiheellista ilmetä myös säännöksen sanamuodosta.

Muita huomiota

Rikkomusmaksun määrä 21 §

Rikkomismaksun määrää koskien oli edellistä hallituksen esitysluonnosta koskevassa apulaisoikeuskanslerin ennakkotarkastusmuistiossa 24.6.2025 (OKV/1239/23/2025) (s. 9–10) pyydetty selventämään, koskiko EU:n metsäkatoasetus ja ehdotettu metsäkatolaki kuntia ja muita viranomaisia, koska tuolloisen 21 §:n perustelujen perusteella rikkomusmaksu koskisi myös kuntalain kuntia ja kuntien liikelaitoksia.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen 21 §:n perusteluissa s. 103 todetaan: ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että mitä tässä pykälässä säädetään mikroyrityksestä, pienyrityksestä, keskisuuresta yrityksestä tai suuryrityksestä, sovelletaan myös muuhun oikeushenkilöön, joka on muussa laissa kuin kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvolliseksi. Tämän myötä laajennettaisiin edellä mainitut määritelmät koskemaan sellaisia kirjanpitovelvollisia, joiden kirjanpitovelvollisuudesta säädetään jossain muussa laissa. Näille määrättävän rikkomusmaksun suuruus määräytysi vastaavasti edellä mainittujen kirjanpitolaissa olevien raja-arvojen mukaisesti.”

Viittaus nimenomaan kuntiin on nyt uudesta esitysluonnoksesta poistettu, mutta asiantila vaatisi edelleen selventämistä, koska kuntalain (410/2015) 112 §:n (1368/2019) mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä kuntalaissa säädetään, kirjanpitolakia. Tämän perusteella rikkomusmaksu saattaisi koskea myös kuntia.

Viittaan myös tältä osin oikeusministeriön maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamaan lausuntoon, jossa ministeriö ”[k]iinnittää valiokunnan huomiota siihen, että esityksen 21 §:n perusteluista ilmenee, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin esityksen sääntelykontekstissa määrätä viranomaiselle (ainakin kunnille). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty erikseen seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille ja asetuksen tähän liittyvää liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että EU-säädöksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on käytettävä siten, että viranomaiset rajataan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai edellyttänyt, että tällaisesta liikkumavarasta varmistutaan neuvotteluissa (ks. PeVL 13/2023 vp, PeVL 37/2021 vp, PeVL 14/2018 vp). Valiokunnan olisi syytä varmistua siitä, että asetuksen jättämää liikkumavaraa on käytetty edellä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaisesti.”

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on 3.6.2026 antanut lausunnon (PeVL 40/2026 vp – HE 46/2026 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi. Esityksessä ehdotettiin muutettaviksi tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Esityksessä ehdotettiin, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat esityksen mukaan pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan viitannut aiempiin lausuntoihinsa todeten, että se on lausunnossa **PeVL 32/2026 vp** toistanut aiemman kantansa siitä, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta useasta syystä (**PeVL 32/2026 vp**, kappale 6). Valiokunnan mukaan lakiehdotukseen tuli lisätä nimenomainen säännös, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Tällainen muutos oli edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (**PeVL 32/2026 vp**, kappale 9).

Nähdäkseni hallituksen esitystä on selvennettävä suhteessa EU:n metsäkatoasetuksen ja ehdotetun lainsäädännön seuraamussääntelyn mahdollisesta ulottumisesta kuntiin ja muihin viranomaisiin ennen esityksen antamista eduskunnalle vähintään säännösperusteluissa ja jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys kansallinen liikkumavara selostaen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Minna Pulkkinen