

Lausunto

20.7.2022

VN/13862/2022

VN/13862/2022-OM-17

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin maatalouden rakennetuista annettua lakia (1476/2007), porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettua lakia (986/2011), kolttalakia (253/1995) ja maatilatalouden kehittämisrahastosta annettua lakia (657/1966). Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki (329/1999) ja peruskuivatustoiminnan tukemisesta annettu laki (947/1997) kumottaisiin. Muutokset lakeihin liittyvät Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen vuosiksi 2023-2027 ja siihen kytkeytyvän Suomen yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman toimeenpanoon edellä mainittuina vuosina.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Sähköinen haku

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen (laki maatalouden rakennetuista annetun lain muuttamisesta) 29 §:ssä on säännökset sähköisestä hausta, joka tarkoittaisi, että tukea haettaisiin sähköisesti verkkopalvelussa, joka on osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua ruokahallinnon tietovarantoa. Hakija tunnistettaisiin vahvalla sähköisellä tunnistamisella, siten kuin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetusta laissa (617/2009) säädetään.

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 37), että sähköinen hakemus on maatalouden rakennetuissa ollut käytössä vuoden 2015 alusta. Suurin osa tukihakemuksista tehdään tällä hetkellä sähköisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 32/2018 vp) velvollisuutta sähköiseen asiointiin on pidetty mahdollisena, jos velvollisuus sähköiseen asiointiin ei koske välittömästi yksityisiä henkilöitä, vaan velvollisuuden kohteena ovat ensisijaisesti oikeushenkilöt. Tietojärjestelmän sähköinen luonne ja järjestelmän tavoitteet määrittävät osaltaan sähköiseen asiointiin velvoittamisen hyväksytävyyttä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan velvollisuutta sähköiseen asiointiin on esitysluonnoksessa asianmukaisesti perusteltu ja sääntelyn konteksti ei ole sen laatuinen, että sääntely olisi ongelmallinen yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Huomattavaa myös on, että 29 §:ssä on varauduttu tilanteeseen, jossa sähköinen asiointi on häiriytynyt (Ruokaviraston määräksenantovaltuus 29 §:n 2 momentissa).

Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että maataloustuen hakijat ovat yksityisiä elinkeinonharjoittajia, joiden vertaaminen edellä viitattuihin oikeushenkilöihin lienee suhteellista. Huomattavaa myös on, että perustelujen mukaan (s. 37) hakemuksia on jätetty yhä jonkin verran myös paperilomakkeella. Voidaan lisäksi todeta, että esitysluonnoksen 2. lakiesityksessä (laki porotalouden ja luontaiselinkei-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

nojen rakennetuista) 48 §:ssä sähköisen haun ohella on säilytetty mahdollisuus tuen hakemiseen paperilomakkeella. Perustelu tälle esitysluonnoksessa on (s. 48), että kaikilla tuen hakijoilla ei käytännössä olisi kuitenkaan mahdollisuutta hakea tukea edellä selvitettyä verkkopalvelua käyttäen, toisaalta myös se (s. 60), ettei sähköistä hakujärjestelmää ole olemassa saameksi.

Seuraamukset

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 51 a §:ssä on säännökset siitä, että takaisinperinnän lisäksi tuensaajalle olisi määrättävä maksettavaksi takaisinperittävän määrän kertaluonteinen korotus. Kertaluonteinen korotus olisi suuruudeltaan 10 prosenttia laskettuna takaisinperittävästä määrästä. Maksettavaksi määräämättä voitaisiin kuitenkin jättää kertaluonteinen korotus, joka on enintään 100 euroa. Seuraamukset perustuvat nk. horisontaaliasetuksessa ((EU) N:o 1306/2013) jäsenvaltioille asetettuun velvoitteeseen.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, onko 51 a §:n seuraamus ns. hallinnollinen sanktio. Hallinnollisena sanktiona eli rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena voidaan lähtökohtaisesti pitää hallintopäätökseen perustuvaa seuraamusta, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen ja joka määrätään lain rikkomisen johdosta luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle hallintoviranomaisen toimesta. Useimmiten tällainen hallinnollinen sanktio sisältää velvoitteen suorittaa rangaistusluonteinen seuraamusmaksu. (ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018)

Oikeusministeriön käsityksen mukaan 51 a §:n seuraamussäätelyä voidaan pitää sen sisältöisenä, että kyseessä on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Hallinnollisesta sanktiosta säädettäessä huomiota tulee kiinnittää mm. hallinnollisen sanktion nimikkeeseen, sen käyttöalaan, syyttömyysolettamaan (ankara vastuu vai tuottamus), perusoikeuksien turvaamiseen, määräämistoimivallan organisointiin, hallinnollisen sanktion oikeasuhtaisuuteen, kohtuullistamiseen ja perimättä jättämiseen, hallinnon yleislakien soveltamiseen, muutoksenhakuun, määräämisoikeuden vanhentumiseen, viivästyseuraamuksiin ja hallinnollisen sanktion täytäntöönpanoon. Myös kaksoisrangaistavuuden kielto (*ne bis in idem*) on otettava huomioon, jottei samasta asiasta määrätä sekä hallinnollista että rikosoikeudellista sanktiota. Hallinnollisesta sanktiosta säätäminen tulisi huomioida myös hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. (ks. Lainkirjoittajan opas, kohta 12.10)

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa edellä mainitut tekijät rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamuksesta kansallisesti säädettäessä tulisi ottaa huolellisesti huomioon sääntelyssä.

Edellä olevat huomiot koskevat yhtäläisesti myös esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 103 a §:ää.

Tarkastusoikeus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 44 §:n 3 momentin mukaan Euroopan unionin varoista osaksi tai kokonaan taikka valtiontukena myönnettyä tukea koskeva tarkastusoikeus olisi myös Euroopan unionin toimielimellä siten kuin asiasta Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 40) säännöstä ei perustella. Oikeusministeriön mielestä, vaikka kyseessä ilmeisesti olisi informatiivinen viittaus EU-sääntelyyn (säännöksellä ei luoda toimivaltaa), tulisi säännöksen luonne todeta säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa olisi perusteltua myös avata sitä, mitä nämä EU:n toimielimet ovat ja minkä EU-säädösten nojalla niiden tarkastusoikeuksista on säädetty.

Sama huomio koskee 2. lakiehdotuksen 93 §:n 3 momenttia.

Alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että esityksessä on kiinnitetty huomiota saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Saamelaisten oikeuksien – ja erityisesti kielellisten oikeuksien – turvaaminen ehdotuksessa on tärkeää, koska saamelaisten kotiseutualueella on 13 paliskuntaa ja siten merkittävä määrä Suomen poronomistajista.

Ehdotuksessa todetaan, että voimassa olevassa laissa porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista sekä kolttalaissa tukihakemuksia voidaan toimittaa saamenkieltä käyttäen vain paperihakemuksina joko postitse toimitettuna tai vietynä Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Esityksessä ehdotetaan, että lomake olisi mahdollista toimittaa jatkossa suojatulla sähköpostiyhteydellä käyttäen saamenkielisiä pdf-lomakkeita. Lisäksi säilytetään edelleen mahdollisuus paperisen hakemuksen jättämiseen. Oikeusministeriö toteaa, että muutoksella vahvistetaan saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä hakijoiden yhdenvertaisuutta nykytilanteeseen verrattuna. Muun ohella Pohjois-

Suomen epävarmempien internetyhteyksien vuoksi on myös hyvä, että mahdollisuus paperisen lomakkeen jättämiselle säilytetään. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että yleisesti järjestelmät tulisi kehittää siten, että ne tukevat myös muita kieliä kuin kansalliskieliä ja erityisesti saamelaisten kotiseutualueella saamen kieliä. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) kannalta on selvää, ettei sellaista tilannetta saa syntyä, että saamenkieliset hakijat joutuisivat saamen kieliä koskevan erillismenettelyn vuoksi epäsuotuisampaan asemaan kuin ei-saamenkieliset hakijat tilanteessa, jossa henkilöllä on oikeus saamen kielilain (1086/2003) mukaisesti käyttää saamea. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida ehdotuksen vaikutuksia vielä tältä osin.

Ehdotuksen luvussa 18 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys sekä ehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on käsitelty saamelaisten oikeuksia pääasiallisesti kielellisten oikeuksien kautta (s. 60 ja s. 23). Saamelaisten kielelliset oikeudet kytkeytyvät kiinteästi yleisesti perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Poronhoito on keskeinen saamelaiskulttuuriin kytkeytyvä elinkeino, jonka vuoksi oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota saamelaisten oikeuksiin kokonaisuutena ja ehdotuksen vaikutuksiin saamelaisten oikeuksiin yleisesti.

Osastopäällikön sijainen, esikuntapäällikkö Yrsa Nyman

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö
Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/13862/2022-OM-17

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: