

Asia: VN/7326/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

- **Näkemyksenne porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevista poronhoitolakiin ehdotetuista säännöksistä (6 a luku)**

-
- **Näkemyksenne poromäärien vähentämistä ja hallintaa koskevista poronhoitolakiin ehdotetuista muutoksista (3 luvun säännökset)**

-
- **Näkemyksenne muista poronhoitolakiin ehdotetuista muutoksista**

-
- **Näkemyksenne porotalouden tukia koskevaan lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista (lakiehdotukset 2–3)**

-
- **Lausunnonantajan muut mahdolliset näkökohdat ja huomiot (esim. lakiehdotusten perustelut)**

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain tässä lausunnossa tarkasteltujen seikkojen osalta.

Saamelaisten oikeudet

Saamelaisille on turvattu perustuslaissa oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan (17 §:n 3 momentti) ja saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto (121 §:n 4 momentti). Alkuperäiskansaoikeudet perustuvat myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joiden tulkinta kehittyy sopimusten valvontakäytännössä. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta on säädetty saamelaiskäräjälailla (974/1995). Poronhoito ja muut saamelaisten harjoittamat perinteiset elinkeinot ovat osa saamelaisten kulttuuria.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 mukaan hallitus tukee saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja edistää rakentavaa vuoropuhelua ja yhteistyötä saamelaisten kanssa.

Nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on otettu huomioon saamelaisten oikeuksia koskeva sääntely ja asiaa koskevaa kansallisten tuomioistuinten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntöä, sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Saamelaiskäräjät on ollut mukana esitystä valmistelleessa työryhmässä ja tausta-aineiston perusteella vaikuttaa, että saamelaiskäräjien kanssa on käyty saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Valmistelu vaikuttaa tältä osin asianmukaiselta ja perusteelliselta. Saamelaisten oikeuksien osalta oikeusministeriö toteaa lisäksi lausuntonaan seuraavaa.

Kuten esityksessä todetaan (s. 25), poronhoito on hyvin keskeinen osa saamelaisten kulttuuria. Asiaa koskevat lainsäädännölliset puitteet ovat hyvin merkittäviä saamelaisen poronhoidon tulevaisuuden kannalta. Saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus osallistua ja vaikuttaa kielensä ja kulttuurinsa kehitykseen. Kansainvälisessä oikeudessa kehittynyt vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate lähtee siitä, että valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin (YK:n alkuperäiskansajulistuksen 19 artiklan sanoitus, käsitteeseen on viitattu useasti myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännössä).

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan esityksen tavoitteet tukevat alkuperäiskansa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, jonka ytimeen poronhoito kuuluu (s. 29). Lisäksi esityksessä on arvioitu vaikutuksia saamelaiskulttuuriin kuvailemalla muun muassa eroja saamelaisten kotiseutualueen ja muun poronhoitoalueen tilanteessa (s. 39). Oikeusministeriö pitäisi

poronhoidon ja sitä koskevan lainsäädännön merkitys huomioon ottaen tarpeellisenä, että esityksessä kuvailtaisiin yksityiskohtaisemmin, millä tavoin esitys toteutuessaan vaikuttaisi saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 80) käsitellään saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja paliskuntia ja niiden tehtäviä koskevien säännösten suhdetta, ja todetaan, ettei esitys ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa. Oikeusministeriö yhtyy tähän käsitykseen. Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto ei esityksessä kuvatulla tavalla ole aiheuttanut välittömiä vaikutuksia muuhun hallintoon, ja erilaiset järjestämistavat ovat mahdollisia.

Samalla on kuitenkin tärkeää todeta, että saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevalla itsehallinnolla on kotiseutualueella oikeus vaikuttaa poronhoidon yleisiin puitteisiin vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisesti, jonka keskeinen ilmentymä kansallisessa lainsäädännössä on saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen viranomaisten velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa muun ohella saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllisestä tai hallinnollisesta muutoksesta ja muusta vastaavasta saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavasta asiasta. Säätämisyjärjestysperusteluita olisi aiheellista kehittää niin, että saamelaisten itsehallinnon asema ilmenee niistä monipuolisemmin.

Esityksessä viitataan muutamassa kohtaa saamelaiskäräjien näkemyksiin. Saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluiden ydinkohdat ja siten saamelaiskäräjien näkemysten huomioon ottaminen asian valmistelussa olisi perusteltua kuvata lopullisessa hallituksen esityksessä. Näin esityksestä ilmenee, millä tavalla saamelaisilla on itsellään ollut mahdollisuus vaikuttaa tämän kulttuurinsa kannalta hyvin keskeisen sääntelyn kehittämiseen.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 mukaisesti hallitus on antanut eduskunnalle esityksen saamelaiskäräjälain uudistamisesta (HE 100/2023 vp). Hallituksen esitys on eduskunnan käsittelyssä. Hallituksen esityksessä sääntelyä viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä aiempaa enemmän painottavaksi. Uusi kokonaisuus muodostuisi yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoisesta, säännöksestä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisten toiminnassa sekä yhteistoimintaa ja neuvotteluja koskevasta menettelysäännöksestä.

Saamelaiskäräjälakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan ja vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien

perinteisiä elinkeinojaan. Esityksen mukaan tällainen toimenpide olisi jatkossakin muun ohella saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllinen tai hallinnollinen muutos ja muu vastaava saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttava asia.

Lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan poronhoitolakiin otettavaksi maininta siitä, että lain tarkoituksena on muun ohella turvata saamelaisille oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Saamelaiskäräjälain lisäksi monissa erityislaeissa on säännöksiä saamelaisten oikeuksien turvaamisesta. Nämä ovat luonteeltaan osin poronhoitolakiin esitetyn kaltaisia tavoitesäännöksiä, osin esimerkiksi kuulemista koskevia menettelyllisiä säännöksiä ja osin ns. heikentämiskieltoja (tarkemmin sääntelystä HE 100/2023 vp, alaluku 2.9). Näin on luotu puitteita saamelaisten oikeuksien toteutumiselle sopeutettuna kunkin toiminnan luonteeseen. Saamelaiskäräjälakiin esitetyt säännökset täydentävät tätä kokonaisuutta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan poronhoitolakiin esitetty uusi tarkoitussäännös on samansuuntainen saamelaiskäräjälain uudistuksen kanssa, ja pidemmällekin menevä erityissääntely saamelaisten oikeuksien turvaamisesta juuri poronhoidon kontekstissa olisi mahdollista. Erityisesti mikäli saamelaiskäräjälain uudistus tulee voimaan ennen poronhoitolakia koskevan esityksen antamista, saamelaiskäräjälain uusien säännösten ja ehdotetun tarkoitussäännöksen suhdetta olisi kuitenkin hyvä käsitellä esityksen perusteluissa.

Esityksessä viitataan saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen mukaiseen saamelaisten kotiseutualueeseen (s. 6). Kotiseutualueen määrittelyn osalta olisi ajantasaisempaa viitata saamelaiskäräjälain 4 §:ään.

Poikkeukset hallinnon yleislaeista

Esitysluonnoksen 16 a §:ssä säädettäisiin paliskunnan kokousten tiedoksiannosta. Ehdotettava pykälä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan jossain määrin vaikeaselkoinen, ja sen suhde hallintolakiin ja sähköisestä asioinnista annettuun lakiin (asiointilaki) jää osin epäselväksi. Mikäli tarkoituksena on poiketa yleislaeista, poikkeuksen tulee olla selkeästi perusteltu ja rajattu. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy (ks. Lainkirjoittajan opas, osa 12.1). Oikeusministeriö katsoo, että tiedoksiantosääntely tulisi sitoa mahdollisimman pitkälti hallintolain ja asiointilain yleissäännöksiin.

Ehdotetun sääntelyn hahmottamista vaikeuttaa se, että hallintopäätösten ja muiden päätösten tiedoksiannosta ehdotetaan säädettävän toisistaan poikkeavasti. Oikeusministeriö katsoo, että tiedoksiantosääntelyn yhdenmukaistaminen olisi lähtökohtaisesti perusteltua ja selkeyttäisi sääntelyä. Jos myös muiden kuin hallintopäätösten tiedoksiantoon on tarkoitus soveltaa hallintolain ja asiointilain säännöksiä, tulee tästä säätää laissa erikseen.

Oikeusministeriö katsoo, että sähköistä tiedoksiantoa koskevat säännökset ja niiden suhde asiointilakiin jää epäselväksi. Esitysluonnoksen 16 a §:n 3 momentin ja 14 §:n yhteisvaikutuksesta syntyy vaikutelma sähköisen tiedoksiannon velvoittavuudesta, mutta sääntely jättäisi kuitenkin mahdollisuuden käyttää kirjepostia. Mikäli tarkoituksena on säätää sähköisestä tiedoksiannosta velvoittavasti, tulee ehdotusta arvioida huolellisesti perusoikeuksien, erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä osana vaikutusarviointia että säätämisyjärjestysperusteluissa (vrt. esim. Digi ensin -hanke: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=c839a803-4cdf-4d29-b911-249178fed2c6>). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että edellä mainitun Digi ensin -hankkeen tarkoituksena on lisätä ja helpottaa sähköistä tiedoksiantoa hallinnon yleislakien puitteissa.

Tiedoksiannon ajankohdan tulee perustua selkeästi määriteltyyn ja todennettavissa olevaan tapahtumaan. Oikeusministeriö katsoo, että ajankohdan sitominen kokouspöytäkirjan tarkastamiseen aiheuttaisi todennäköisesti epäselviä tulkintatilanteita.

Paliskunta on julkisoikeudellinen yhdistys, joka hoitaa muiden tehtävien ohella julkisia hallintotehtäviä. Sen toimintaa ei voida täysin rinnastaa rekisteröidyn yhdistyksen toimintaan, eikä yhdistyslakia vastaavan sääntelyn soveltaminen ole täysin ongelmaton. Esimerkiksi yhdistyslain mukainen moitekanne ja kolmen kuukauden määräaika eivät ole suoraan rinnastettavissa paliskunnan päätöksiin, joihin sovelletaan hallintomenettelyä ja joista muutoksenhakuaja on yksi kuukausi. Nämä seikat puoltavat oikeusministeriön mielestä hallintolain ja asiointilain mukaista tiedoksiantosääntelyä.

Esitysluonnoksen 19 a §:ssä ehdotetaan, että paliskunnan osakkaan, hallituksen jäsenen, asiamiehen ja poroisännän esteellisyyttä arvioitaisiin hallintolain säännösten sijaan yhdistyslain mukaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että yhdistyslain esteellisyyssääntely on huomattavan väljä yleislakina noudatettavan hallintolain esteellisyyssääntelyyn nähden. Yleislaista poikkeamiselle tulisi tässäkin yhteydessä esittää painavat perusteet, varsinkin kun ehdotetaan poikettavaksi oikeusturvan kannalta olennaisista esteellisyyssäännöksistä. Poikkeaminen hallintolain esteellisyyssäännöksistä ei lähtökohtaisesti ole asianmukaista ottaen huomioon paliskunnille osoitetut julkiset hallintotehtävät ja niiden tekemät hallintopäätökset.

Julkinen hallintotehtävä

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että osa paliskunnalle lain mukaan kuuluvista tehtävistä on julkisia hallintotehtäviä ja että esitys on siten merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Paliskunnilla on jo voimassa olevan poronhoitolain mukaan tehtäviä, joissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Esitysluonnoksessa laajennettaisiin ja täsmennettäisiin paliskunnalla olevia poromäärän rajoittamista koskevia toimivaltuuksia. Esimerkiksi ehdotettavan 40 b §:n mukaan paliskunta voisi talvilaidunten tilan parantamiseksi tehdä päätöksen sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärästä. Ehdotettavassa 22 §:ssä puolestaan laajennettaisiin ennakoivien pakkoteurastusten käyttöalaa. Pykälän 3 momentin mukaan paliskunnan tulisi jatkossa päättää porojen vähentämisestä, kun poromäärän ylittyminen seuraavana poronhoitovuonna olisi todennäköistä. Voimassa olevan lain mukaan paliskunta voi päättää poromäärän vähentämisestä, kun poromäärän ylittyminen on ilmeistä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty perustuslain 124 §:ää ja siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Ehdotettuja paliskunnan julkisten hallintotehtävien laajennuksia arvioidaan yhtenä kokonaisuutena ja todetaan muun ohella, että näissä paliskunnan tehtävissä katsotaan olevan kyse sellaisista poronhoidon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä, joiden hoitaminen edellyttää syvällistä tietämystä alueen paliskunnan toiminnasta ja vahvaa poronhoitokäytäntöjen osaamista, eikä tehtävien hoitoa ole sen vuoksi tarkoituksenmukaista osoittaa viranomaiselle. Oikeusministeriö katsoo, että paliskunnan uusia toimivaltuuksia, joissa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, olisi jatkovalmistelussa tarpeen arvioida yksitellen, jotta tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa voidaan huomioida oikeusturva ja muut yksilön oikeudet.

Voimassa olevalla poronhoitolalla on annettu paliskunnille useita julkisia hallintotehtäviä. Lain säätämisaikojen vuoksi perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut näitä paliskunnan tehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Lakiin sisältyy poronomistajien perusoikeuksien kannalta merkittäviä toimivaltuuksia, kuten voimassa olevan lain 22 §:n 4 momentin oikeus vähentää porot sellaisten poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä poroja paliskunnan päätöksen mukaisesti. Kyseinen säännös siirrettäisiin esitysluonnoksessa 22 §:n 6 momentiksi ja sääntelyä täsmennettäisiin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että paliskunta voisi pyynnöstä saada poliisilta virka-apua päätöksen toimeenpanoon, jos tehtävän hoitamisesta estetään tai jos tehtävässä muuten tarvitaan poliisivaltuuksien käyttöä. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta arvioi paliskunnan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta nyt, kun sääntelyä ollaan muuttamassa.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 22 a §:n 3 ja 5 momenteissa säädetään paliskuntien velvollisuudesta pitää osakaskohtaisesti kirjaa vähentämättä jätetyistä poroista sekä ennakolta vähennetyistä poroista. Säännösehdoituksia on asianmukaisesti arvioitu esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) kansallisen liikkumavaran kannalta. Liikkumavara-arvion mukaan kirjanpidon edellyttämä henkilötietojen käsittely liittyy rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohta c alakohta) sekä rekisterinpitäjän julkisen vallan käyttöön (6 artikla 1 kohta e alakohta), joten käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen peruste.

Oikeusministeriö toteaa, että muun muassa rekisteröidyn näkökulmasta olisi selkeintä, että esitettävälle henkilötietojen käsittelylle olisi määritelty yksi käsittelyperuste. Käsittelyn oikeusperusteella on vaikutusta muun muassa siihen, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia rekisteröidyllä on käytettävissä (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohta).

Käsittely voi kuitenkin joissain tilanteissa perustua sekä c että e alakohtaan. Hallintovaliokunta (HaVM 13/2018 vp) on katsonut, että asetuksen 6 artiklan sanamuodon perusteella henkilötietojen käsittely voi perustua useampaan artiklassa tarkoitettuun käsittelyn oikeusperusteeseen. Näin ollen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja e alakohta voivat olla osin päällekkäisiäkin. Valiokunta on kuitenkin korostanut, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä sanotun lain mukaan olisi. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä. Jatkovalmistelussa tulisi huomioida edellä mainittu hallintovaliokunnan lausuntokäytäntö.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen liikkumavaran kannalta relevanttia sääntelyä vaikuttaisi sisältyvän myös esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 22a §:n 4 momenttiin, joka koskee paliskunnan velvollisuutta ilmoittaa vähentämättä olevien porojen vuosittaiset osakaskohtaiset määrät Ruokavirastolle. Jatkovalmistelussa myös Ruokaviraston tiedonsaantioikeutta koskevaa esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 52 b §:ää olisi arvioitava tietosuoja-asetuksen liikkumavaran kannalta huomioiden erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan, jossa säädetään edellytyksistä koskien henkilötietojen käsittelyä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty.

Salassapitosääntely

Esitysluonnoksen 1. lainsäädäntöehdotuksen 40 c §:n 4 momentin mukaan paliskuntaan sekä sen vahvistamaan suunnitelmaan ja 1 momentissa tarkoitettuun kuvaukseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään viranomaisesta ja viranomaisen asiakirjasta. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään salassapitoperusteista, suunnitelman ja kuvauksen tiedot paliskunnan tai poronomistajien elinkeinotoiminnasta ovat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomistajalle tai paliskunnalle.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan julkisuuslain soveltamista koskeva säännös panisi täytäntöön ympäristötietodirektiivin vaatimusta avoimuudesta suunnitelmaan sisältyvien tietojen julkisuusasemaa koskevan arvioinnin lähtökohtana. Perustelujen mukaan erityissäännös olisi tarpeen, koska julkisuuslaki soveltuu paliskunnan asiakirjoihin vain, kun ne liittyvät julkisen vallan käyttöön, eikä ehdotetussa suunnitelmassa katsota olevan kyse julkisen vallan käyttöön liittyvästä tehtävästä.

Esitettävässä sääntelyssä vaikuttaisi olevan kyse julkisuusperiaatteen laajennuksesta, jota toisaalta kavennettaisiin erityisellä salassapitoperusteella. Oikeusministeriö katsoo, että kyseessä olevaa säännöstä olisi syytä käsitellä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen näkökulmasta. Julkisuusperiaatteeseen kohdistuvien vaikutusten osalta olisi kiinnitettävä huomiota siihen, olisiko esitettävän salassapitoperusteen soveltamisella vaikutusta myös valvontaviranomaisen toimintaan.

Julkisuusperiaatteeseen kohdistuvien vaikutusten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännökseen esitettävää salassapitoperustetta koskeviin perusteluihin. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jos suunnitelmaa tai sen tietoja pyydetäisiin valvontaviranomaiselta, jolle paliskunta olisi toimittanut suunnitelman lain edellyttämällä tavalla, viranomainen voisi julkisuuslain 15 §:n nojalla siirtää tietopyynnön paliskunnan ratkaistavaksi.

Siirtämisen osalta olisi huomioitava, että ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa lähtökohtana siirtämiselle on pidetty sitä, että pyynnön siirtämiselle tulisi olla perusteltu syy (ks. esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2.12.2014 Dnro 5014/2/14). Käytännössä siirtämistä on saatettu pitää perusteltuna esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen joutuu arvioimaan, olisiko asiakirjan antamisella sellaisia vaikutuksia, joihin on viitattu salassapitosäännöksiin otetuissa vahinkoedellytyslausekkeissa. Parhaat edellytykset vaikutusten arviointiin on useimmiten sillä viranomaisella, jonka käsiteltäviin asia kuuluu tai on kuulunut.

Esitettävään salassapitoperusteeseen sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen johdosta tietopyynnön siirtäminen voinee tulla kyseeseen tilanteessa, jossa säännöksessä tarkoitettua suunnitelmaa pyydetäisiin valvontaviranomaiselta. Oikeusministeriö katsoo, että esitettävällä sääntelyllä vaikuttaisi tämän johdosta olevan käytännössä julkisuusperiaatetta kaventavaa vaikutusta, mikä tulisi huomioida asianmukaisesti esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että julkisuuslain soveltamista koskevassa säännöksessä viitataan paliskuntaan ja paliskunnan suunnitelmaan sekä julkisuuslain mukaiseen viranomaiseen ja viranomaisen asiakirjaan. Jatkovalmistelussa säännöksen sanamuotoa olisi vielä arvioitava sen selventämiseksi, olisiko esitetyn säännöksen tarkoituksena laajentaa julkisuuslain soveltaminen kokonaisuudessaan paliskuntaan ja sen toimintaan vai ainoastaan rajatusti paliskunnan suunnitelmaan.

Poronhoitorikkomus (47 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että poronhoitorikkomusta koskevaa sakonuhkaista kriminalisointisäännöstä muutettaisiin, jotta se nykyistä paremmin täyttäisi rikosoikeudelliselta sääntelyltä vaadittavat sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyvät vaatimukset.

Poronhoitorikkomusta koskevan 47 §:n 1 momentissa ehdotetaan täsmennettäväksi, että rangaistavaa olisi momentin kohdissa yksilöity menettely silloin, kun se olisi tahallista tai tuottamuksellista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei kysymys kuitenkaan vaikuta olevan pelkästään sääntelyn täsmäntämisestä vaan myös syyksiluettavuuden asteen alentamisesta nykytilaan verrattuna. Voimassa olevan lain mukaan rangaistavaa on tahallinen porojen ilmoittamatta jättäminen säädetyllä tavalla sekä tahallinen porojen lukumäärän väärin ilmoittaminen. Jatkossa poronhoitorikkomukseen voisi syyllistyä vastaavalla menettelyllä myös huolimattomuudesta.

Ehdotettua muutosta ei tältä osin ole perusteltu esitysluonnoksessa. Esityksen perusteluja olisikin aihetta täydentää sen osalta, miksi aiemmin vain tahallisina rangaistavien tekojen olisi perusteltua olla rangaistavia myös huolimattomuudesta tehtyinä. Voidaan myös kysyä, voitaisiinko siinä tapauksessa, että painavat yhteiskunnalliset syyt vaativat syyksiluettavuuden asteen alentamista, mahdollisesti perustaa rangaistusvastuu törkeään huolimattomuuteen.

Seuraamusmaksu ja sen täytäntöönpano (52 a §)

Esitysluonnoksen mukaan Ruokavirasto voisi määrätä seuraamusmaksun (teurastuksen laiminlyöntimaksu) paliskunnan osakkaalle, joka laiminlyö 22 b §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden vähentää porojensa määrää. Maksun suuruus olisi 450 euroa kutakin vähentämättä jätettyä poroa kohden.

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on kiinnitetty huomiota muun muassa laiminlyöntimaksun oikeasuhtaisuuteen ja kohtuullisuuteen sekä oikeusturvaan, mukaan lukien kaksoisrangaistavuuden kielto. Laiminlyöntimaksun kiinteä määrä on hyvä ratkaisu sääntelyn tarkkarajaisuuden ja soveltamiseen liittyvän ennakoitavuuden näkökulmasta. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeen joiltakin osin täydentää perusteluita laiminlyöntimaksun suhteesta perusoikeuksiin ja niiden rajoitusedellytyksiin. Erityisesti tulisi osoittaa, että seuraamusmaksulle on hyväksyttävyyysvaatimuksen mukaisesti painava yhteiskunnallinen tarve ja että sanktiointi on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätöntä sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Tämä on huomioitu ehdotetun 52 a §:n 2 momentissa, jonka mukaan teurastuksen laiminlyöntimaksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä eikä se osoita piittaamattomuutta lain velvoitteista taikka jos maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on tekoon liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista. Hallinnollisen sanktion määräämisoikeuden vanhentumisesta ehdotetaan säädettäväksi pykälän 4 momentissa.

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu vuosittain määrättävien seuraamusmaksujen määrää ja vaikutusta Oikeusrekisterikeskukselle.

Esitysluonnoksen seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevat säännökset on pyritty laatimaan yhteensopiviksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2025 vp) kanssa. Oikeusministeriöllä ei ole säännöksiin tältä osin huomautettavaa. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että kyseisessä esityksessä käsiteltävät lainmuutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2026. Oikeusministeriön tiedossa on myös, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin luetteloon tullaan lähiaikoinakin lisäämään useita uusia seuraamusmaksuja. Nämä seikat on syytä huomioida esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Saarela Anna
Oikeusministeriö