

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**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle poronhoitolain muuttamisesta. Lisäksi luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia. ORK huolehtii sakkoihin, menettämisseuraamuksiin, rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin ja muihin saataviin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä. Lisäksi ORK vastaa oikeusministeriön hallinnonalan keskeisten rekistereiden kuten sakkorekisterin ja rikosrekisterin sekä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin rekisterinpidosta. ORK toimii myös liiketoimintakieltorekisterin rekisterinpitäjänä.

TÄYTÄNTÖÖNPANOTEHTÄVIIN LIITTYVÄT HUOMIOT

Esitysluonnoksen mukaan poronhoitolain 52 a §:n nojalla voitaisiin jatkossa määrätä teurastuksen laiminlyöntimaksuja. Esitetyt laiminlyöntimaksut olisivat uusia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ja ne pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Seuraamusten täytäntöönpanosta vastaisi siten ORK. ORK vastaa tällä hetkellä yli 50 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi poronhoitolain 52 §:ään tehtäisiin joitain sisällöllisiä muutoksia uhkasakkojen osalta. Lapin aluehallintoviraston sijaan Ruokavirasto voisi jatkossa tehostaa paliskuntaan kohdistettuja määräyksiä uhkasakolla. Myös uhkasakkojen täytäntöönpanosta vastaisi edelleen ORK. Luonnoksen mukaan muutettu poronhoitolaki tulisi voimaan keväällä 2026. Esitettyä 52 a §:ää alettaisiin kuitenkin soveltaa vasta vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

ORK katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on otettu pääasiassa hyvin huomioon täytäntöönpanomenettelyn kannalta keskeiset asiat. Lausuttavana olevan esityksen mukaan laiminlyöntimaksujen täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Informatiivisen viittauksen ohella sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia on esitetty muutettavaksi. ORK pitää uusien seuraamusten lisäämistä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tärkeänä, sillä sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpantavat uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty 1 §:n 2 momenttiin.

ORK pitää perusteltuna, että esitetyn poronhoitolain 52 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että teurastuksen laiminlyöntimaksuille ei ehdoteta perittävän korkoa. ORK:n mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä on otettu lähtökohdaksi myös eduskunnan 20.5.2025 hyväksymässä hallituksen esityksessä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä on todettu, että seuraamusmaksut ovat sanktioluonteisia maksuja ja ne rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille viivästyskorkoa ei peritä. (HE 5/2025 s. 39–40). Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, että ehdotetussa poronhoitolain 52 a §:ssä olisi riittävän täsmälliset säännökset mm. täytäntöönpanon vanhentumisesta. Edellä mainitussa eduskunnan hyväksymässä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisessa on säädetty myös rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten raukeamisesta. Jatkossa sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 b §:ssä säädetään, että nämä seuraamukset raukeavat viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Siten vanhentumisesta ei ole tarpeen säätää erikseen poronhoitolaissa, kuten luonnoksessa ei myöskään ole esitetty.

Voimassa olevassa poronhoitolaissa on säädetty 44 §:ssä muutoksenhausta paliskunnan päätöksiin. Lisäksi poronhoitolain 45 §:ssä on säädetty valituksesta Paliskuntain yhdistyksen päätökseen. Nyt lakiin esitetty teurastuksen laiminlyöntimaksu on Ruokaviraston määräämä maksuvelvollista velvoittava sanktioluonteinen maksu, josta tulee olla oikeus hakea muutosta. Esitysluonnoksessa 52 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa onkin todettu, että ”Hyvän hallinnon ja oikeusturvan

vaatimusten kannalta olennaista on, että seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä on valitusoikeus, mikä vaatimus täyttyisi.” Useissa laeissa, joiden perusteella seuraamusmaksuja määrätään maksettavaksi, muutoksenhausta on säädetty lain tasolla seuraavasti: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” ORK pitäisi perusteltuna, että myös poronhoitolaissa, jossa jo on säädetty muutoksenhausta tiettyihin muihin päätöksiin, säädettäisiin lain tasolla myös teurastuksen laiminlyöntimaksujen muutoksenhausta. Muutoksenhausta voitaisiin säätää esimerkiksi yhdistämällä nykyiset muutoksenhakupykälät yhdeksi kaikkia poronhoitolain perusteella tehtyjä päätöksiä koskevaksi muutoksenhakupykäläksi.

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että teurastuksen laiminlyöntimaksuja määrättäisiin vuosittain keskimäärin viisi. Samalla on todettu, että myös ORK:n määrärahojen mitoitusta koskevat tarpeet tulevat täsmentymään vasta myöhemmin ja ne käsitellään normaaleissa kehys- ja talousarviomenettelyissä. ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmää ollaan uudistamassa. Samalla on tarkoitus uudistaa myös täytäntöönpanoilmoituksen teko ORK:lle. Tarkoituksena on, että tulevaisuudessa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen (sekä uhkasakon) määrännyt viranomais voisi tehdä ORK:lle täytäntöönpanoilmoituksen kehitteillä olevan ORK:n viranomaisportaalin kautta. Täytäntöönpanoilmoitus tehtäisiin viranomaisportaalin kautta suoraan ORK:n kehitteillä olevaan täytäntöönpanotietojärjestelmään Tapsaan. Sähköisen palvelun on määrä olla käytössä alkuvuodesta 2026, joten myös teurastuksen laiminlyöntimaksut ilmoitettaisiin Ruokavirastolta ORK:lle kehitteillä olevan palvelun kautta. Mikäli seuraamukset ilmoitettaisiin ORK:lle nykyisin voimassa olevan menettelyn mukaisesti, Ruokavirasto ilmoittaisi tiedot ORK:lle sakkoluettelolla ja täytäntöönpanoperustetta koskevat tiedot tallennettaisiin manuaalisesti ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmään Rajsaan. Ilmoitustavasta riippumatta, jokainen uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus kuitenkin lisää ORK:n henkilötyn tarvetta täytäntöönpanovaiheessa muun muassa asiakasyhteydenottojen, täytäntöönpanoon liittyvien virhetilanteiden selvittämisen ja ulosottoon siirtyneiden saatavien valvonnan takia. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyn määrä, vaikka lisähenkilötyn määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyn tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä. Tällä perusteella arvioidaan nyt, että teurastuksen laiminlyöntimaksujen takia ORK:lle syntyy lisähenkilöstön tarvetta vähäisissä määrin.

REKISTERITIE TOJEN LUOVUTUKSEEN LIITTYVÄT HUOMIOT

Poronhoitolain 52 b §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Ruokaviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä 52 a §:ssä säädetyn teurastuksen laiminlyöntimaksun määräämistä varten välttämättömät tiedot sakkorekisteristä. Tiedonsaanti olisi ehdotuksen mukaan tarpeen, jotta voitaisiin noudattaa kaksoisrangaistavuuden kieltoa eli varmistaa, ettei laiminlyöntimaksua määrätä sille, joka on samasta teosta jo tuomittu sakkorangaistukseen tuomioistuimessa. Ehdotetun 52 a §:n 3 momentin mukaan teurastuksen laiminlyöntimaksua ei saisi määrätä henkilölle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen

tuomio. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, ettei laiminlyöntimaksua saa määrätä, jos sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt, on kulunut yli kaksi vuotta.

Sakkorekisterin tietojen salassapidosta ja luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Tietoja ei kuitenkaan saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 218/2001 vp) todetaan 50 §:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä muun ohessa seuraavaa: ”Tietosuoja ja muuhun lainsäädäntöön viittaamisen yleinen muotoilu asettavat luovuttamissäännöksille kuitenkin erityisiä vaatimuksia. Tietosuojan asianmukainen turvaaminen edellyttää ensinnäkin, että luovuttamisesta säädetään lailla. Luovuttamissäännöksestä on riittävän selvästi käytävä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Siinä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.” Sakkorekisteritietojen saamiseen oikeuttavissa säännöksissä tulee siten määritellä tietojen saamiseen oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus edellä esitetyllä tavalla.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä edellytetysti jää täsmentämättä, mitä tietoja sakkorekisteristä luovutettaisiin laiminlyöntimaksun määräämistä varten. Lakiehdotuksen 52 a §:n 4 momentin perusteella voidaan päätellä, että tietoja sakkorekisteristä ei voitaisi luovuttaa enää, kun sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt, on kulunut yli kaksi vuotta. Kyseessä on tosiseikka, jota tietoja luovutettaessa ei ole mahdollista todentaa. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 51 §:n 1 momentin mukaan tiedot sakkorekisteristä luovutetaan sakkorekisterin otteella, joka sisältää kaikki ne tiedot, joiden saamiseen pyytäjällä on oikeus. Luovutettavien tietojen osalta jää lisäksi täsmentämättä, mitä lakiehdotuksen 52 a §:n 3 momentissa tarkoitettu ”samasta teosta” merkitsee ja edellyttääkö sakkorekisteritietojen luovuttaminen teonkuvausten vertailua. ORK:lle jää epäselväksi se, mihin rikosnimikkeisiin ja -teonkuvauksiin mahdolliseen laiminlyöntimaksuun johtavaa menettelyä verrattaisiin. Huomionarvoista tältä osin on myös se, että ehdotuksen mukaan poronhoitorikkomuksen tunnusmerkistöstä nimenomaisesti poistettaisiin tahallinen porojen vähentämättä tai ilmoittamatta jättäminen tai tahallinen porojen lukumäärän väärin ilmoittaminen. Sakkorekisteristä saatavien tietojen perusteella teonkuvausten keskinäistä vertailua ei ole mahdollista tehdä.

Viranomaisten tiedonsaantioikeutta sakkorekisteritietoihin ei edellä lausutuin perustein ole pidettävä kannatettavana. Sakkorekisteristä ei käy ilmi, jos henkilöä vasta epäillään rikoksesta, asia on syyteharkinnassa tai vireillä tuomioistuimessa.

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

-

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

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus