

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 161/2025 vp laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi)

1. LAUSUNNON SISÄLLÖSTÄ

Perustuslakivaliokunta on esittänyt kysymyksen siitä, miten poronhoitolain 3 lukuun ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n (erityisesti sen toisen virkkeen) kannalta. Tarkastelen seuraavassa tuon kysymyksen lisäksi myös eräitä muita perustuslakiin liittyviä näkökohtia, joihin hallituksen esitys nähdäkseni antaa aiheen. Näillä on useita liittymäkohtia myös mainittuun 124 §:ään.

2. PORONHOITO VIERAASEEN KIINTEÄN OMAISUUTEEN KOHDISTUVANA OIKEUTENA SEKÄ PORONHOITOON LIITTYVÄ OMAISUUDEN-SUOJA ERI NÄKÖKULMISTA

Poronhoitoa saadaan poronhoitolain 3 §:n mukaan mainitussa laissa säädetyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella *maan omistus- tai hallinto-oikeudesta riippumatta*. Poronhoito (jos saamelaiden kotiseutualueen poronhoidon erityispiirteet jätetään huomiotta) rinnastuu siis erilaisiin yleiskäyttöoikeuksiin siinä mielessä, että mitään tiettyyn kiinteistöön kohdistuvaa erityistä oikeutta tai muutenkaan kiinteistöoikeudellista oikeussuhdetta käyttäjän ja omistajan välillä ei käyttäjältä edellytetä. Oikeudet ovat tältä kannalta yleisiä, vaikka käyttöön oikeutettujen joukkoa olisi-kin jossakin suhteessa rajoitettu.

Kiinteään omaisuuteen kohdistuvien yleiskäyttöoikeuksien joukko on monimuotoinen. Niiden piirissä on rikoslain 28 luvun 14 §:stä ilmenevien jokamiehen oikeuksien, jokamiehen liikkumisoikeuksien sekä yleiskalastus- ja metsästys-oikeuksien ja eräiden vesilain mukaisten pienimuotoisten yleisoikeuksien ohella merkittävää taloudellista toimintaa vieraalla alueella palvelevia oikeuksia, kuten vesiliikenne pienveneilystä merenkulkuun, puutavaran uitto vesialueella, ja malminetsintä.

Mitään näistä oikeuksista ei ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa. Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistusta (1995) valmisteltaessa harkittiin jokamiehen oikeuksien ottamista mukaan perusoikeussääntelyyn, mutta näin ei hallituksen esityksessä lopulta tapahtunut. Tietojeni ja omien muistikuvieni mukaan yksi tähän ratkaisuun vaikuttaneista tekijöistä oli se ongelma, mitä yleiskäyttöoikeuksille laajemmin olisi samassa yhteydessä tapahtunut ja millä tavoin raja erilaisten yleiskäyttöoikeuksien välillä, myös esimerkiksi vesilain oikeustyyppien sisällä, kenties olisi tullut vedetyksi.

Myöhemmässä perustuslakivaliokunnan käytännössä on merkkejä siitä, etteivät ainakaan tietyt yleiskäyttöoikeudet välttämättä jää vaille perustuslain suojaa. *Poronhoidon (ei-saamelaisen) osalta en ole sellaista kannanottoa havainnut.*

Kiinteistölliseltä kannalta poronhoito siis perustuu vieraan kiinteän omaisuuden käyttämiseen. *Tältä kiinteistölliseltä kannalta tarkastelussa merkityksellinen omaisuudensuoja liittyy nimenomaan laiduntamisalueiden omistajien asemaan, ei poronhoitajien.* Maanomistajien kannalta laiduntamisoikeus merkitsee käytönrajoitusta sekä porojen liikkumisen ja hoidon että näiden ravinnon kannalta. Rikoslain 28 luvun 14 §:n mukaan jokaisen keräilyoikeus ei koske jäkälää ja sammalta.

Itse laiduntaminen ei siis ole oman omaisuuden käyttöä, jota poronhoidon toimijoiden omaisuudensuoja koskisi ja johon

kohdistuvien käyttörajoitusten oikeasuhtaisuus tulisi tavanomaiseen tapaan arvioitavaksi. *Jos poronhoito-oikeuden eli vapaan laiduntamisoikeuden pitkän oikeushistoriallisen kehityksen myötä vakiintuneena oikeusinstituutioon katsottaisiin nauttivan omaisuusdensuojaa, mitä en pidä poissuljettuna, kysymys olisi kuitenkin tilanteesta, jossa omistusoikeus on toisen omistusoikeutta vastassa, kuten lainsäädännöstä (etenkin poronhoitolain 6 luku) ja nyt käsillä olevasta ehdotuksestakin osin ilmenee. Se, mitä poronhoito-oikeuden omaisuusdensuoja tässä hyvin erityislaatuudessa tilanteessa merkitsisi, ei ole itsestään selvää, eivätkä kaikki omaisuusdensuojaa koskevat valtiosääntöiset ajatusmallit suoraan soveltuisi. Ympäristöperusoikeuskin saattaisi vaikuttaa (toisen eli maanomistajan) omaisuusdensuojan rinnalla.*

Poronhoitoon liittyvää omaisuusdensuojaa on joka tapauksessa tarkasteltava itse porojen sallitun omistuksen ja siihen liittyvän kasvatusmahdollisuuden kannalta. Näin on myös tapahtunut eräiden säännösten osalta voimassa olevaa (alkuperäistä) poronhoitolakia koskevassa lausunnossa PeVL 3/1990 vp. Nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys ei siten ehkä välttämättä vaadi kannanottoa itse laiduntamisoikeuden omaisuusdensuojaan. Toisaalta laiduntamisoikeus ja hallituksen esityksessä nyt keskeinen porojen enimmäismäärä liittyvät yhteen, etenkin koska paliskunnan talvilaitumilla laidunnettavien porojen määrä saattaa ylittää alueiden kestävän tuottokyvyn.

Saamelaidun poronhoidon kohdalla on lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ja että poronhoito on tuon kulttuurin olennainen osa. Toisaalta myös saamelainen poronhoito perustuu vieraaseen omaisuuteen kohdistuvaan vapaaseen laiduntamisoikeuteen. Tältä kannalta tilanne ainakin osin saattaisi muuttua, jos Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimus nro 169 tulisi Suomessa

voimaan. Eräistä muista kansainvälisistä velvoitteista saattaa kyllä jo nyt syntyä velvollisuus turvata saamelaisille poronhoitajille riittävät laidunalueet.

Porojen omistuksen ja määrän osalta jo voimassa olevan poronhoitolain säännökset sisältävät merkittäviä omistusoikeuden rajoituksia. Toisaalta hallituksen esityksen sisältämät muutokset pitkälti kirjaavat lakiin oikeuskäytännössä jo omaksuttuja tulkin-toja. Hallituksen esityksessä tältä osin esitettyjen näkökohtien perusteella en näe tässä suhteessa ongelmaa perustuslain 15 §:n kannalta.

Jos laiduntamisoikeuden katsottaisiin ainakin joissakin suhteissa ja rajoissa nauttivan omaisuudensuojaa, saatetaan ehdotetun poronhoitolain 6 c luvun mukaisten porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien nähdä mahdollistavan tiettyjä, kokonaisuutena kuitenkin suhteellisen vähäisiä tämän oikeuden rajoituksia tavalla, joka ei aiemmin samalla tavoin ole ollut mahdollista. Suunnitelmien tarpeellisuudelle on kuitenkin selkeät, osin muihin perusoikeuksiin liittyvät perusteet. Ehdotettuun suunnitelmasääntelyyn sinänsä kyllä liittyy oikeudellista epäselvyyttä ja menettelyllisiä oikeusturvaongelmia, mutta palaan niihin jäljempänä kohdissa 4 ja 5. Kaiken kaikkiaan en näe ehdotettuja säännöksiä laiduntamisoikeuden kenties nauttiman omaisuudensuojan kannalta ongelmallisiksi.

3. ELINKEINONHARJOITTAMISOIKEUDEN SUOJA

Elinkeinoon harjoittamisoikeuden kannalta poronhoitolaki, nyt tehty ehdotukset mukaan lukien, merkitsee pikemminkin toiminnan mahdollistavaa välttämätöntä kokonaisjärjestelyä kuin poronhoidon harjoittajien vapauden rajoittamista. Esimerkiksi porojen enimmäismäärän sääntely sinänsä tietenkin merkitsee elinkeinonharjoittamisen määrällistä rajoitusta, mutta ilman

enimmäismäärien sääntelyä järjestetty poronhoito tuskin edes olisi ajateltavissa. Poromäärien asettamisen ja porojen vähentämisen osalta ehdotettu sääntely täyttää tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja lailla säätämisen vaatimukset. *Perustuslain 18 § ei siten poronhoidon harjoittajien aseman kannalta nyt ole ongelmallinen.*

Ainakin perustuslain 18 §:n sanamuodon tasolla ongelmallista sen sijaan saattaa olla se, että jo olemassa oleva poronhoitolaki (etenkin 4 §) rajoittaa merkittävästi ryhtymistä poronhoitajaksi. Jokaisella ei siis ole oikeutta lain mukaan hankkia toimeentuloaan valitsemalla poronhoidon elinkeinokseen, ainakaan poronomistajana.

Kumotun hallitusmuodon ollessa voimassa sen ennen perusoikeusuudistusta (1995) voimassa olleessa muodossa perustuslakivaliokunta (PeVL 3/1990 vp) on lausunut, että poronhoitoelinkeinoon erikoisluonteen huomioon ottaminen merkitsee sitä, että poronhoitoa elinkeinokseen harjoittavat poronhoitoalueen asukkaat tarvitsevat (poronhoitolakiehdotuksessa tuolloin ehdotetun tapaista) suojaa elinkeinonsa menestykselliseksi harjoittamiseksi. Tästä syystä mainittu rajoitus (eräin täydennyksin) voitiin säätää tavallisessa laissa. *Kannanotto ei perusoikeustasolla liittynyt elinkeinovapauteen*, vaan hallitusmuodon alkuperäisistä perusoikeussäännöksistä johtuen (elinkeinovapautta koskevaa perusoikeussäännöstä ei silloin ollut) omaisuudensuojaan ja asuinpaikan valitsemisvapauteen. ETA-sopimukseen liittyvästä poronhoitolain 4 §:n muutosehdotuksesta antamassaan lausunnossa PeVL 8/1993 vp katsottiin, että tuo lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä sen perusteella, mitä perustuslakivaliokunta oli poronhoitolain säätämisen yhteydessä (PeVL 3/1990 vp) esittänyt porojen omistamista koskevasta sääntelystä. *Käsittääkseni kannanotto on perusoikeuskytkennöistään huolimatta merkityksellinen myös perustuslain 18 §:ssä turvatun*

elinkeinovapauden kannalta. Lakiehdotus ei siten ole tässä suhteessa perustuslain kannalta ongelmallinen.

Elinkeinojen suojaan liittyy vielä myös kysymys (muuta kuin poronhoitoa harjoittavien) *elinkeinonharjoittajien oikeussuojasta porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmista päätettäessä*. Kuten maanomistajienkin kohdalla, kyse on suunnitelman oikeusvaikutusten epäselvyydestä (jäljempänä kohta 4) ja valitusoikeuden epäselvyydestä (jäljempänä kohta 5).

4. PERUSTUSLAIN 124 §

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan *julkisella hallintotehtävällä* viitataan 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Tilanteet, joissa perustuslain 124 §:n ja erityisesti sen toisen virkkeen soveltaminen aktualisoituu, ovat perustuslakivaliokunnan käytännössä olleet hyvin moninaisia. Kysymys voi esimerkiksi olla kokonaan uuden hallintotehtävän antamisesta, olemassa olevan viranomaistehtävän delegoimisesta muulle kuin viranomaiselle tai muutoksesta jo ennestään muulle kuin viranomaiselle kuuluvan orgaanin tehtäviin. Myös yhteydet eri perusoikeussäännöksiin vaihtelevat. Ei siten ole yllättävää, ettei valiokunnan tulkintakäytännöstä tässä kohdin ole oikeustieteessäkään muodostunut yhtenäistä kuvaa, kuten viimeksi Heini *Färkkilän* tutkimuksessa *Merkittävän julkisen vallan delegointikielto* (Lakimies 7–8/2025) on todettu.

Paliskunnan tehtävissä selvimmin julkisia hallintotehtäviä ovat ehdotetun poronhoitolain 21 §:n 3 momentin, 22 §:n, 22 a §:n ja 40 b §:n 3 momentin mukaiset tehtävät, mikä ilmenee esityksen

perusteluistakin. Toisaalta jo nykyisen poronhoitolain järjestelmä toimii pitkälti samoin. Esimerkiksi ehdotetun uuden 22 a §:n (Porojen vähentämisen toimenpano) perusteluissa lausutaan, että pykälä tekisi näkyväksi ja selkeyttäisi sitä, mikä on rästiporojen asema ja paliskunnan osakkaiden vastuu porojen vähentämisestä. Voimassa olevan lain mukaisiin tehtäviin julkisina hallinto- tehtävinä perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa.

Julkisia hallintotehtäviä näyttävät olevan myös poronhoitolakiin lisättäväksi ehdotetun 6 c luvun mukaiset *porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat* (muutoinkin kuin edellä mainitun 40 b §:n 3 momentin osalta). Arviota tosin vaikeuttaa merkittävästi se, että laissa ei lausuttaisi mitään tuollaisten suunnitelmien *oikeusvaikutuksista tai sitovuudesta taikka sidotuista tahoista* (vrt. esim. kalastuslain 40 § kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelman osalta), mikä jo itsessään on ongelmallista ja luo sääntelyyn epä-määräisyyttä. Oikeusvaikutuksiin ja ainakin jonkinasteiseen sitovuuteen viittaa kuitenkin ehdotetun 40 a §:n 4 momentin säännös suunnitelman voimassaolosta mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan lailla tai lain nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. *Tämän virkkeen asettamat oikeudelliset kriteerit kietoutuvat helposti saman pykälän toisen virkkeen kriteereihin, joten tarkastelen seuraavassa ensin toista virkettä.*

Kysymys perustuslain 124 §:n toisen virkkeen soveltumisesta ehdotettuihin muutoksiin on hankala. Pykälän esitöissä merkittävä julkinen valta määritellään itsenäiseen harkintaan perustuvaksi oikeudeksi käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179).

Lisäksi lausuntokäytännössä hallinnollisten seuraamusten määrittämisen on katsottu sisältävän merkittävän julkisen vallan käyttämistä. Kun voimakeinoista ei ainakaan välittömästi olisi kyse, ei myöskään hallinnollisista seuraamuksista sanan tavanomaisessa mielessä, on arvioitava, puututaanko sääntelyllä muulla merkittäväällä tavalla perusoikeuksiin. *Lähinnä kyse olisi poronomistajien omaisuudensuojaan puuttumisen merkittävydestä.*

Erityisesti välitön puuttuminen poronomistajan yksityiseen omistusoikeuteen johtaa siihen, että ainakin ehdotetuissa 21 §:n 3 momentissa, 22 §:ssä, 22 a §:ssä ja 40 b §:n 3 momentissa kysymys on *lähtökohtaisesti merkittävästä julkisen vallan käytöstä*. Kyse on selvästi enemmästä ja syvemmästä puuttumisesta kuin esimerkiksi Suomen riistakeskukselle (itsenäinen julkisoikeudellinen laitos) delegoitujen metsästyksen tarvittavien lupien ja riistanhoidollisten toimenpiteiden kohdalla, joiden ei katsottu sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 48/2010 vp s. 4).

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei näytä löytyvän tässä suoraan vertailukelpoisia kannanottoja. Esityksen perusteluissa mainittu PeVL 31/1998 vp ei liity perustuslain 124 §:n kontekstiin, vaan itse rajoitusten hyväksyttävyyteen. Sääntely-ympäristön erityislaatuisuus kokonaisuutena arvioiden on lausunnossa PeVL 17/2012 vp puoltanut sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. Vaikka tuo sääntelytilanne oli hyvin toisenlainen kuin nyt, myös poronhoitoa ja paliskuntia voidaan pitää erityislaatuisena sääntely-ympäristönä. PeVL 16/2002 vp sisältää seuraavan maininnan: ”Tässä yhteydessä on valiokunnan mielestä kuitenkin annettava merkitystä sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle ja sille, että toimintaa harjoittaa suppea ammattiryhmä.” Tämä maininta liittyi kuitenkin 124 §:n 1 momentin säännökseen hyvästä hallinnosta kielellisten oikeuksien kannalta, eikä se suoranaisesti tue 2 momentin soveltamista. Esityksen perusteluista saattaa saada toisen

käsityksen. Perusteluissa mainittu PeVL 53/2001 vp (s. 4/II) liittyy perustuslain 124 §:ään kokonaisuutena, lähinnä sen 1 momentin oikeusturvakriteereihin, ei 2 momenttiin.

Tulkintatilanne on näin ollen varsin avoin.

Itse ehdotettuja muutoksia voimassa olevaan poronhoitolakiin verrattuna ei kuitenkaan voida pitää sellaisina, että juuri nämä muutokset merkitsisivät merkittävän tai ylimalkaan uuden julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamista. Muutokset perustuvat useilta osin oikeuskäytännön kannanotoista ilmenevään tarpeeseen. Olemassa oleva, poronomistajien itsehallinnon vaaraan paljolti rakentuva järjestelmä on vakiintunut, eikä siinä siinänsä liene havaittu perustuslain näkökulmasta julkiseen valtaan liittyviä rakenteellisia ongelmia. Itsehallintonäkökulma vielä korostuu saamelaisenemmistöisissä paliskunnissa. Toisaalta paliskunta on yhteisönä julkisoikeudellinen, mikä yleisesti ottaen mataltaa kynnystä toimivallan antamiselle verrattuna yksityisoikeudellisiin yhteisöihin. Vaihtoehtoa, jossa jokin viranomainen hoitaisi nämä tehtävät kokonaan tai ainakin olennaisilta osin, ei ole ainakaan välittömästi nähtävissä, vaikka joissakin yksittäisissä suhteissa viranomaisten vaikutusmahdollisuutta vahvennettaisiinkin. Päätöksiin on mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa (ottaen kuitenkin huomioon, mitä lausun oikeusturvan takeista jäljempänä kohdassa 5). *Nämä seikat puoltaisivat kokonaisuutena sitä, ettei perustuslain 124 §:n toinen virke lopulta aseta lakiehdotuksen hyväksymiselle oikeudellista estettä.*

Mikäli edellä sanotun mukaisesti katsottaisiin, että perustuslain 124 §:n toinen virke ei aseta lakiehdotukselle estettä, on vielä arvioitava pykälän *ensimmäisen virkkeen* asettamia edellytyksiä. Toisin sanoen ehdotetun toimivallan on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eivätkä ne saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Näissä suhteissa en näe lakiehdotuksen tiellä olevan

valtiosääntöisiä esteitä. Oikeusturvaan palaan kuitenkin vielä seuraavassa kohdassa.

5. OIKEUSTURVA JA PERUSTUSLAIN 21 §

Voimassa oleva poronhoitolain 44 §, jota nyt ei ehdoteta muutettavaksi, kuuluu seuraavasti:

44 § (15.1.2021/21) *Muutoksenhaku paliskunnan päätöksiin*

Poroisännän päätökseen tyytymättömällä poronomistajalla on oikeus saattaa häntä itseään koskeva asia paliskunnan hallituksen käsiteltäväksi. Paliskunnan hallituksen käsittelyä on pyydetävä kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun osakas on saanut tiedon poroisännän päätöksestä.

Paliskunnan hallituksen päätökseen tyytymättömällä poronomistajalla on oikeus saattaa päätös paliskunnan kokouksen käsiteltäväksi. Tätä on vaadittava kirjallisesti poroisännältä kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi 18 §:ssä tarkoitettussa paliskunnan kokouksessa.

Paliskunnan kokouksen päätökseen poronomistaja saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka muutoin on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Mitä 2 momentissa on säädetty, ei koske paliskunnan hallituksen päätöstä, jolla porokarjan saantolupa on myönnetty tai jolla etuosto-oikeus on jätetty käyttämättä. Porojen saaja saa hakea muutosta porokarjan

*saantoluvan epäämistä ja etuosto-oikeuden käyttä-
mistä koskevaan paliskunnan hallituksen ja paliskun-
nan kokouksen päätökseen siten kuin 2 ja 3 momen-
tissa säädetään.*

Poronhoitolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 40 a §:stä (toisin kuin sen perusteluista; tästä jäljempänä) imenee välilli-
sesti, että myös siinä tarkoitettusta *porolaidunten hoito- ja käyt-
tösuunnitelmasta voitaisiin valittaa*. Muutoksenhakuaste olisi oi-
keudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksen
mukaisesti hallinto-oikeus.

Ehdotetun 40 a §:n yksityiskohtaiset perustelut kuuluvat seuraa-
vasti (alleviivaukset minun):

*Pykälän 4 momentin mukaan suunnitelman hyväksy-
mistä koskeva päätös olisi voimassa mahdollisesta
muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhaku-
tuomioistuimella toisin määräisi. Poronhoitolain 44 §:n 3
momentin mukaan poronhoitaja saa hakea hallinto-
oikeudelta muutosta paliskunnan kokouksen päätök-
seen, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on
syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka muutoin
on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun so-
velletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an-
netussa laissa (808/2019) säädetään. Tämä säännös
[”säännös” tässä tarkoittanee mainittua lakia] määrit-
telee ja rajaa muiden elinkeinonharjoittajien ja maan-
omistajien mahdollisuuksia valittaa suunnitelmaa kos-
kevasta päätöksestä. Oikeudenkäynnistä hallintoasi-
oissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa ha-
kea muutosta sellaiseen päätökseen, jolla hallintoasia
on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valittamalla ei saa
hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian
valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos*

suunnitelmapäätös katsottaisiin tuomioistuimessa valituskelpoiseksi, valitusoikeutta rajaisi säännös, jonka mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Tämä antaa aiheen useisiin huomautuksiin.

Ehdotetussa 40 a §:ssä ei ensinnäkään säädettäisi, että päätöksen siinä tarkoitettusta suunnitelmasta tekee nimenomaan *paliskunnan kokous*, vaikka perustelujen mukaan tätä tarkoitettaisiin ja vaikka 44 §:n muutoksenhakusäännökset tekevät eron sen mukaan, minkä paliskunnan elimen tekemä päätös on muutoksenhaun kohteena.

Erikoislaatuista on, että ehdotetun 40 a §:n perusteluissa itse suunnitelmapäätösten *valituskelpoisuus* jätetään avoimeksi ja riippumaan tulevasta oikeuskäytännöstä ("*Jos suunnitelmapäätös katsottaisiin tuomioistuimessa valituskelpoiseksi,...*"), vaikka pykälän 4 momentti selkeästi viittaaakin muutoksenhaun mahdollisuuteen. Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Vaikka oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin yleissäännöksen mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta, *valituskelpoisuuden kaltaista perusasiaa ei lainsäädännössä ole keskeisten päätöskategorioiden kohdalla asianmukaista jättää tietoisesti avoimeksi, eikä oikeusturvaan vaikuttava epäselvyys tässä olisi perustuslain 21 §:n kannalta hyväksyttävää*. Näin on nyt sitäkin suuremmalla syyllä, kun paliskunta ei ole viranomainen. Valituskelpoisuus on nyt siis päätöskategorian tasoinen, ei tapauskohtainen kysymys, mitä jo *valitusosoitusta* koskeva sääntely edellyttää, (ks. seuraavassa), eikä se myöskään voi mielekkäästi jäädä riippumaan

suunnitelman kulloisestakin sisällöstä, vaikka 40 b § jättäisikin suunnitelman sisältöön tiettyä vaihtoehtoisuutta.

Käytännössä paliskunta itse joutuisi ottamaan kantaa valituskelpoisuuteen jo harkitessaan valitusosoituksen liittämistä suunnitelmapäätökseen. Jos se päätyisi kielteiseen tulokseen, oikeusturva muutoksenhaun tietä ei voi toteutua sen enempää poronomistajien kuin muidenkaan tahojen osalta.

Toisaalta itse velvollisuutta liittää hallintopäätökseen valitusosoitus ei ole säädetty (muutoksenhaussa joka tapauksessa poronhoitolain 44 §:n 3 momentin nojalla noudatettavassa) oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa, vaan hallintolaissa, sen 47 §:ssä. Hallintolakiin tai sen tähän nimenomaiseen säännökseen ei poronhoitolaissa siis hallinnon yleislakeja koskevan lähtökohdan mukaan viitattaisi, vaan osapuolten oikeusturvan ja perustuslain 21 §:n toteutumisen kannalta avainasemassa oleva valitusosoitus jäisi sen varaan, että hallintolain 47 §:ää ymmärretään paliskunnassa tässä kohdin noudattaa. Sääntelytapaa on vaikea pitää selkeänä ja asianmukaisena.

Suunnitelmilla olisi vaikutuksia maanomistajien ja muiden elinkeinonharjoittajien oikeusasemaan, kuten ehdotetuista 40 a ja 40 b §:stä ilmenee. Kuitenkin *laidunalueen omistajan ja muun tahon muutoksenhakuoikeus suunnitelmapäätöksestä on jätetty, kuten jo suunnitelman valituskelpoisuuskin, riippumaan tulevista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tulkinnosta ilman, että tämä peruskysymys ratkaistaisiin poronhoitolakiin otettavalla nimenomaisella säännöksellä. (Poronomistajien valitusoikeudesta ei sen sijaan olisi epäselvyyttä, vaikkakin sitä poronhoitolain yleissäännöksenä koskevaa, voimassa olevaa 44 §:n 3 momenttia onkin pidettävä oikeudellisesti epätydyttävänä, kuten jäljempänä vielä ilmenee.)*

Perusteluissa siis pidetään mahdollisena, etteivät suunnitelmapäätökset vaikuta maanomistajien tai elinkeinonharjoittajien

oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun ja että nämä eivät siksi voisi valittaa niistä. Tällaista tulkintamahdollisuutta yleisellä tasolla suorastaan tukee 44 §:n 3 momentin nimenomainen säännös (vain) poronomistajien valitusoikeudesta, vaikka tämä ei yleissäännöksenä koskekaan erityisesti juuri suunnitelmia.

Maanomistajan ja elinkeinonharjoittajan valitusoikeuden jättäminen poronhoitolaissa kokonaisuudessaan avoimeksi myös edellyttäisi hallintotuomioistuimilta jo ennen asian tutkimista suunnitelmiin ja niiden vaikutuksiin perehtymistä, jolloin *valitusoikeus ei olisi joutuisasti ja selkeästi prosessin esikysymyksenä ratkaistavissa, itse pääasiaa vielä siinä vaiheessa selvittämättä*. Tällainen pitkittynyt epävarmuus ei olisi poronhoitajien ja paliskunnankaan oikeussuojan mukaista.

Sääntelyn perustuslainmukaisuutta tässä hyvin erityisessä muutoksenhakutilanteessa ei ole esityksen kohdassa 12.12 mitenkään perusteltu perustuslain 15 ja 21 §:n kannalta.

Tiedossani ei ole sellaisia alueiden käyttöä koskevia muita säädöksiä, joissa alueen omistajalla ei ole valitusoikeutta hänen omistamaansa aluetta koskevasta päätöksestä. Yleensäkin alueidenkäyttö-, luonnonvara- ja ympäristölainsäädännössä on erityisten, yleislakia täsmällisempien valitusoikeussäännösten¹ vuoksi poikkeuksellista, että valitusoikeus esimerkiksi suunnitelmapäätöksistä jäisi kokonaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksen tulkintojen varaan.

On myös huomattava, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n yleissäännös valitusoikeudesta edellyttää, että päätös *vaikuttaa välittömästi* asianomaisen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Tästä vaikutuksen välittömyydestä ei ole alueiden käyttöä tai luonnonvaroja koskevan sääntelyn osalta oikeuskäytäntöä, koska maanomistajien ja muiden edunhaltijoiden

¹ Esimerkiksi kaivoslain 165 § verr. 34 §, vesilain 15:2 verr. 11:7, luonnonsuojelulain 134 §:n 5 mom., ympäristönsuojelulain 191 § verr. 43 §, jätelain 138 §, kalastuslain 125 §, rakentamislain 179 §.

valitusoikeus on siellä yleensä määritelty muunlaisella tavalla, johon nyt kysymyksessä olevan kaltaisissa yhteyksissä vaikeasti tulkittava välittömyyskriteeri ei sisälly.² Käsitykseni mukaan välittömyyskriteerin täyttyminen olisi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmasta vaikutusperusteisesti valitettaessa maanomistajien ja elinkeinonharjoittajien kohdalla lähtökohtaisesti epätodennäköistä. Vahvasti perusoikeuksista lähtevä toisenlainen tulkinta saattaisi oikeuskäytännössä kuitenkin olla mahdollinen.

Oikeusturvan saatavuutta komplisoi edellä selostettujen seikkojen lisäksi vielä myös poronhoitolain voimassa olevan ja voimaan jääväksi tarkoitetun 44 §:n 3 momentti (*"Paliskunnan kokouksen päätökseen poronomistaja saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka muutoin on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään."*)

Tällainen poikkeuksellinen ja oikeusturvan toteutumisen kannalta epälooginen säännösrakenne, joka sekoittaa keskenään *muutoksenhakuasian esikysymyksenä eli prosessinedellytyksenä tutkittavan valitusoikeuden ja itse päätöksen lainvastaisuuden*, sisältää erikoisen yhdistelmän jo kauan sitten kumotuista hallintovalitus-säännöksistä sekä kuntalainsäädännöstä. Säännöksessä ei, lukuun ottamatta sen rajoittumista poronomistajiin, ole mitään sellaista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksistä (7 ja 13 §) poikkeavaa, joka olisi sisällöllisesti vaikuttavaa. Valituksen hallinto-oikeuteen saa joka tapauksessa nykyisin tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (edellä mainittu 13 §), eivätkä mitään tarkoituksenmukaisuusvalitukset tuomioistuimeen ole mahdollisia. Lainvastaisuus valituksen perusteena voi olla sekä menettelyllistä että aineellista.

² Ks. edellistä viitettä.

Muutoksenhakuun liittyy suoraan myös kysymys suunnitelmapäätösten *tiedoksiantamisesta*. Ehdotetun 40 a §:n mukaan paliskunnan on tullut hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa eräissä tapauksissa kuulla paikallista maa- ja metsätaloutta edustavia tahoja. Sen sijaan suunnitelmapäätöksen tiedoksiantamisesta tai kuuluttamisesta ei säädettäisi mitään. *Tästä seuraa, että valitusoikeuden omaavien tahojen tulee saada suunnitelmapäätös erikseen tiedokseen hallintolain 54 §:n mukaisesti, jotta valitusaika kunkin kohdalta alkaisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n mukaisesti.* Siitä puolestaan seuraisi melkoista epämääräisyyttä suunnitelmapäätösten lainvoimaistumiseen, koska valittamiseen oikeutetut tahot eivät olisi tarkkaan tiedossa.

Tapa, jolla tämä asia on lainsäädännössä vastaavissa tilanteissa laajalti järjestetty, on se, että päätös annetaan tiedoksi julkisella kuulutuksella yleisessä tietoverkossa noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään. Tällöin kuulutuksessa on mainittava myös päätöstä koskeva valitusaika. Kuulutus ja lupapäätös pidetään nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Tämä siis vaatisi nimenomaista säännöstä eikä seuraa suoraan hallintolaista.

Perustuslain 21 §:n toteutumiseksi olisi asianmukaista kirjoittaa muutoksenhakua koskevat säännökset uudelleen.

6. HALLINNON YLEISLAKEIHIN VIITTAAMINEN ERÄISSÄ TAPAUKSISSA

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallinnon yleislakeihin ei tarvitse laissa erikseen viitata, jos julkisia hallintotehtäviä osoitetaan muulle kuin viranomaiselle. Tällä ei kuitenkaan liene kategorisesti tarkoitettu, ettei viittaus tietyssä tilanteessa silti voisi olla tarpeen. Käsitykseni mukaan sääntelyn

selkeyden vuoksi olisi tietyissä tilanteissa suotavaa ja joskus oikeusturvan kannalta välttämätöntä, että tällaisia soveltamisviitauksia asianomaisiin lakeihin tilanteiden mukaan sisällytetään. Näin on etenkin silloin, kun asianomaiselle yhteisölle kuuluu selvästi sellaisiakin ”omia” tehtäviä, joissa noita säädöksiä ei ole sovellettava. Raja ei tosin useinkaan ole selkeä, kuten perusteluista nyt ilmenee. Samoin voi olla tilanteissa, joissa jotakin yleislaeista tai sen yksittäistä säännöstä on sovellettava vain jossakin tietyssä säännösyhteydessä. Edellä kohdassa 5 olen jo maininnut oikeusturvaa suoraan vaarantavasta, valitusosoitusta koskevasta epäselvyydestä *hallintolain* osalta.

Nyt ehdotus poronhoitolain muuttamisesta sisältää perusteluissa selostetuista, sinänsä asianmukaisista syistä *yhden nimenomaisen viittauksen* (40 c §:n 4 momentti) *viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin*. Tästä säännöksestä lain käytännön soveltaja, joka ei tunne perustuslakivaliokunnan yleislakeja koskevaa viittauskäytäntöä, saattaa normaalien laintulkintatapien mukaan hyvinkin tehdä sellaisen virheellisen vastakohtaispäätelmän, että missään muissa poronhoitolain yhteyksissä ei mainittua julkisuuslakia sovellettaisi. Näin ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus. Julkisuuslain soveltamisalaa kokonaisuutena olisikin paikallaan poronhoitolaissa selventää avoimuuden ja selkeyden turvaamiseksi.