

Olli Mäenpää

17.3.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2025 vp)

Poronhoitolain 3 luvussa säädetään porojen määrästä. Lain 22 §:ssä säädetään mm. paliskunnan päätöksenteosta porojen määrän vähentämisessä ja 22 a §:ssä paliskunnan mahdollisuudesta toimeenpanna porojen vähentäminen. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, miten ehdotettua sääntelyä paliskunnan tehtävistä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n (erityisesti sen toisen virkkeen) kannalta ottaen myös huomioon perustuslakivaliokunnan poronhoitolain säätämisen yhteydessä antama lausunto (PeVL 3/1990 vp).

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan paliskunnan olisi vuosittain päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä seuraavan poronhoitovuoden kuluessa. Pykälän 3 momentin mukaan paliskunta voisi päätätä, että poroja on vähennettävä jo kuluvana poronhoitovuonna. Vähentämistä koskevan päätösvallan käytön edellytykset ja perusteet määritellään verraten täsmällisin säännöksiin kyseisessä pykälässä.

Uudessa 22 a §:ssä säädettäisiin vähentämiss päätöksen toimeenpanosta. Vähentämiss päätöksen toimeenpano kuuluisi ensisijaisesti osakkaalle. Pykälän 6 momentin mukaan paliskunta voisi kuitenkin 22 §:ssä tarkoitetussa päätöksessään määrätä, että se toimeenpanee vähentämisen paliskunnan järjestämissä poroerotuksissa niiden poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä porojensa määrää. Poliisi voisi tällöin pyynnöstä antaa päätöksen toimeenpanoon osallistuville virka apua.

Tehtäväsääntelyä on ensin paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n 1. virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Paliskunnan päätösvalta porojen määrän vähentämisessä (22 §) sisältää lain toimeenpanoa ja sitä voidaan myös päätöksen oikeusvaikutusten vuoksi pitää julki-

sen hallintotehtävän hoitamisenä. Samoin porojen määrän vähentämistä koskevaa määräysvaltaa (22 a §:n 6 mom) voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

Paliskunnat ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden toiminta kytkeytyy elinkeinon harjoittamiseen (PeVL 3/1990 vp, s. 3). Kun lisäksi otetaan huomioon perusteluissa esitetty arvio, jonka mukaan 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” (s. 93), perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset näiden julkisten hallintotehtävien antamiselle paliskunnille lähtökohtaisesti täyttyvät.

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Erikseen on lisäksi arvioitava, sisältävätkö paliskunnan tehtävät sellaista merkittävän julkisen vallan käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidetty muun muassa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179).

Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momenttiin perustuva *porojen vähentämistä koskeva paliskunnan päätösvallan käyttö* voi rajoittaa paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrää ja puuttua siten rajoittavasti näiden tahojen omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen. Tällaisetkin omistusoikeuteen puuttumiset voidaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sinänsä toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä poronhoitoelinkeinon erikoisluonteen vuoksi (PeVL 3/1990 vp, s. 3). Paliskunnan päätösvallan käyttö on lisäksi momentissa säädettäväksi ehdotetuin kriteerein sidottu yksityiskohtaisiin lain säännöksiin, joten päätöksen tekeminen perustuu laissa täsmällisesti määritellyn harkintavallan käyttöön. Säännöksessä ehdotettua päätösvallan käyttöä ei siten voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Porojen vähentämisen toimeenpanoa koskeva toiminta olisi 22 a §:n 1 momentin mukaan ensisijaisesti osakkaan velvollisuutena. Tällaiseen lakiin perustuvan päätösvallan nojalla määritellyn velvoitteen noudattamiseen yksityisen poronomistajan toiminnassa ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Paliskunta voisi kuitenkin pykälän 6 momentin mukaan päättää, että se toimeenpanee vähentämisen paliskunnan järjestämässä poroerotuksissa niiden poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä porojensa määrää.

Arvioitaessa tätä paliskunnalle ehdotetun toimeenpanotehtävän luonnetta merkittävän julkisen vallan käytön kannalta, on merkitystä ensinnäkin sillä, että poronomistajan puolesta tapahtuva paliskunnan toiminta rinnastuu poronomistajan toi-

mintaan. Koska paliskunta voisi päättää toimeenpanna vähentämisen poronomistajien puolesta, sillä olisi vastaavat toimivaltuudet kuin tällaisella yksityisellä poronomistajalla. Niihin ei sisälly oikeutta julkisen vallan käyttöön.

Toiseksi julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, mutta paliskunnalla ei säännösehdotuksen mukaan olisi lakiin perustuvaa toimivaltaa käyttää julkista valtaa ja esimerkiksi voimakeinoja vähentämispäätöksen toimeenpanossa. Lakiehdotukseen ei sisälly toimivaltasäännöstä, joka oikeuttaisi paliskunnan käyttämään julkista valtaa päätöksensä toimeenpanossa. Pelkästään ehdotetun 22 a §:n 6 momentissa tarkoitettu paliskunnan määräys, jonka mukaan ”se toimeenpanee vähentämisen”, ei ole riittävä tällaisen toimivallan määrittelemiseksi. Paliskunnan lain nojalla tekemä päätös toimeenpanna vähentäminen ei näin ollen voi perustaa toimivaltaa julkisen vallan käyttöön, koska tällainen toimivalta voidaan perustaa vain lailla ja laissa on säädettävä erikseen, millä tavoin julkista valtaa käytetään.

Paliskunnalla ei siten kyseisen 6 momentin perusteella tai muullakaan laissa säädetyllä perusteella ole toimivaltaa panna yksipuolisesti tai muuten julkista valtaa käyttämällä täytäntöön vähentämispäätöstä, jos sen toimeenpanon kohde kieltäytyy vähentämispäätöksen noudattamisesta tai muuten estää sen toteuttamisen. Paliskunnalle säädettäväksi ehdotettu toimeenpanotehtävä ei siten perusta toimivaltaa julkisen vallan käyttöön eikä se näin ollen voi oikeuttaa myöskään merkittävän julkisen vallan käyttöön.

Sen sijaan poliisi voisi 6 momentin mukaan pyynnöstä antaa päätöksen toimeenpanoon osallistuville virka apua, jos toimeenpanotehtävän hoitamista estetään tai jos se on muusta syystä tarpeen. Poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. Virka-avun antamisen edellytyksenä on lisäksi, että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Virka-apua antaessaan poliisi voi siten käyttää sen lakisääteiseen toimivaltaa kuuluvia keinoja, myös välttämättömiksi arvioituja voimakeinoja, jos vähentämispäätöksen toimeenpanoa estetään.

Julkisten hallintotehtävien säädännäinen määrittely

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 37/2025 vp, kappale 6). Vaikka jokin paliskunnan lakisääteinen tehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi tästä ei johdu, että paliskunnan toiminta ja lakisääteiset tehtävät kokonaisuudessaan olisivat julkisia hallintotehtäviä.

Myös esityksen perusteluissa kiinnitetään aiheellisesti huomiota siihen, että kaikki paliskunnan hoitamat tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Tältä osin viitataan myös korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä *KHO 2017:171* esitettyyn

arvioon, jonka mukaan paliskunnan kokous tekee poronhoitolain nojalla erityyppisiä päätöksiä, joista osaan sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta monet rinnastuvat sisällöltään yksityisoikeudellisissa yhteisöissä tehtäviin päätöksiin (HE, s. 91). Perusteluissa julkisia hallintotehtäviä määritteleviksi säännöksiksi mainitaan edellä mainittujen lisäksi ainakin lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentin, 30 §:n ja 40 b §:n 3 momentin säännökset.

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta arvioida julkisten hallintotehtävien alaa eritellysti (PeVL 47/2025 vp, kappale 50). Se voi edellyttää myös laintasaisen sääntelyn täsmentämistä tältä osin.

Paliskunnan hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisia hallintotehtäviä, sen toiminnassa sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella. Tästä ei tarvitse säätää laissa erikseen, mutta informatiivista syistä se voi olla perusteltua. Paliskunnan julkisten hallintotehtävien sisällöstä ja laajuudesta on ollut epäselvyyttä, joten niiden yksilöisimeksi voisi olla aiheellista määritellä ne paliskunnan tehtävät, joiden hoitamisessa sovelletaan hallinnon yleislakeja.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta tehtäviä hoitaviin yksityisiin on säädettävä erikseen. Sitä ei siten voida järjestää poronhoitolakiesityksen perusteluilla (HE 3/1990 vp).

Tältä kannalta ei kuitenkaan ole riittävää, että paliskunnan toimielimen jäseneen ja toimihenkilöön soveltuvat suoraan rikoslain säännökset julkisen vallan käyttöön liittyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Sääntelyä on tältä osin välttämättöntä täydentää kohdentamalla rikosoikeudellinen virkavastuu säädettävässä laissa paliskunnan julkisten hallintotehtävien hoitamiseen osallistuviin henkilöihin. Tällaista sääntelyä on yleensä pidetty edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. esim. PeVL 92/2022 vp, kappale 13).