

Veli-Pekka Viljanen

HE 161/2025 vp laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.3.2026

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani seuraavasta kysymyksestä: ”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. Miten ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n (erityisesti sen toisen virkkeen) kannalta ottaen myös huomioon perustuslakivaliokunnan poronhoitolain säätämisen yhteydessä antama lausunto (PeVL 3/1990 vp).”

Rajoitun lausunnossani tarkastelemaan hallituksen esitystä ainoastaan perustuslakivaliokunnan minulle esittämän kysymyksen osalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään koskeva osio (s. 91-94), jonka lopputulokseen voin pitkälti yhtyä.

Paliskunnat ovat elinkeinon harjoittamiseen kytkeytyviä julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden taustalla on poronhoitoelinkeinojen erikoisluonne. Poronhoidon on katsottu vaativan jonkinasteista järjestettyä yhteistoimintaa, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja (PeVL 3/1990 vp, s. 3). Poronhoitolain 7 §:ssä säädetään yleisesti paliskunnan tehtävistä. Sen mukaan paliskunnan tehtävänä on huolehtia, että paliskunnan porot hoidetaan paliskunnan alueella ja että paliskunnan osakkaiden harjoittamaan poronhoitoon kuuluvat työt tulevat tehdyiksi, sekä estää paliskunnan poroja tekemästä vahinkoa ja menemästä toisten alueella samoin kuin suorittaa muutkin sille poronhoitolaissa

tai sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä annetut tehtävät. Poronhoitolaissa säädettyjä erityistehtäviä ovat juuri esimerkiksi porojen vähentämisestä päättäminen (ehdotettu 22 §) ja porojen vähentämisen toimeenpano (ehdotettu 22 a §).

Paliskunnan muodostavat poronhoitoalueella asuvat poronomistajat, joiden poroja hoideetaan paliskunnan alueella (poronhoitolain 6 §). Esimerkiksi paliskunnan päätökset porojen määrän vähentämisestä ja porojen vähentämisen toimeenpanosta kohdistuvat pääosin paliskunnan osakkaisiin, vaikkakin päätökset voivat koskea myös muiden kuin paliskunnan osakkaiden poroja. Paliskuntien toiminnassa on siten vahva itsehallinnollinen elementti. Poronhoitolaki perustuu paliskuntajohtoiselle poronhoitomallille. Paliskunta tekee poronhoitolain nojalla erityyppisiä päätöksiä, joihin osaan sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta monet rinnastuvat sisällöltään yksityisoikeudellisissa yhteisöissä tehtäviin päätöksiin (ks. KHO 2017:171).

Siltä osin kuin paliskunnan tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, paliskunnan tehtäviä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, joskin eron tekeminen paliskunnan päätösten luonteen perusteella ei aina ole yksiselitteistä. Paliskuntien osalta on kyse hyvin erityislaatuaisesta toiminnasta, joka on muotoutunut 1900-luvun aikana poronhoitoelinkeinon erityisluonteen perusteella ja jossa keskeistä on julkisoikeudellisen yhdistyksen muotoon järjestetty yhteistoiminta, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja. Tilanne eroaa merkittävästi perustuslain 124 §:n normaalista soveltamisasetelmasta, jossa lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvia tehtäviä ulkoistetaan tai yksityistetään viranomaishallinnon ulkopuolelle. Mielestäni tälle erottelulle voidaan antaa merkitystä arvioitaessa paliskunnan lakisääteisiä tehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta.

Voimassa oleva poronhoitolaki on säädetty tavallisena lakina perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/1990 vp). Arvioinnissa ei luonnollisesti voitu ottaa huomioon vasta vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslain 124 §:ään liittyviä näkökohtia. Perustuslakivaliokunnan tarkastelun kohteena olivat keskeisesti paliskunnan päätöksenteon ja sen valtuuksien arvioiminen tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon omaisuussuojasäännöksen kannalta. Valiokunta totesi tältä osin varsin yleisluonteisesti, että ”valiokunnan käsityksen mukaan tällaisetkin omistusoikeuteen puuttumiset voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä poronhoitoelinkeinon erikoisluonteen vuoksi” (PeVL 3/1990 vp, s. 3).

Sinänsä paliskunnan tehtävä päättää porojen vähentämisestä (ehdotuksen 22 §) ja porojen vähentämisen toimeenpanotehtävä (ehdotuksen 22 a §) eivät merkitse uudentyyppisiä paliskunnan tehtäviä ja toimivaltuuksia, vaan niistä on säädetty hieman ehdotettua yleisemmin poronhoitolain nykyisessä 22 §:ssä.

Pidän selvänä, että lakiehdotuksen 22 ja 22 a §:ään sisältyy myös julkisen vallan käyttöä tarkoittavien tehtävien osoittamista paliskunnille. Siten ehdotuksia on arvioitava myös perustuslain 124 §:n kannalta. Arvioni mukaan kyse ei ole kuitenkaan perustuslain 124 §:n 2. virkkeessä tarkoitetuista merkittävää julkisen vallan käyttöä koskevista tehtävistä.

Perustelen kantaani seuraavasti. Perustuslain 124 §:n esitöissä todetaan, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Paliskuntien päätöksellä rajoitettaisiin porojen lukumäärää tavalla, joka voidaan katsoa perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden rajoituksiksi. Paliskuntien toimivalta on kuitenkin suoraan laissa sidottu lakiin perustuviin ja valtioneuvoston asetuksella täsmennettyihin määrällisiin kriteereihin (21 §) sekä päätöksentekoa ohjaaviin laissa säädettyihin päätöksentekomenettelyihin (22 ja 22 a §). Paliskuntien oma harkintavalta on siten laissa selkeästi rajattu. Varsinaiset perusoikeusrajoitukset on kirjattu siten hyvin pitkälti suoraan lakiin, jolloin paliskunnan tehtävää voidaan pitää lähinnä toimeenpanevana, ei laajaan itsenäiseen harkintaan perustuvana. Näin ollen kyse ei mielestäni ole sellaisesta laajaan harkintaan perustuvasta puuttumisesta perusoikeuksiin, joka olisi katsottava perustuslain 124 §:n jälkimmäisen virkkeen tarkoittamalla tavalla merkittävän julkisen vallan käyttämiseksi.

Mielestäni tässä yhteydessä voidaan painoarvoa antaa myös poikkeukselliselle sääntely-ympäristölle. Kyse on paitsi julkisen vallan käyttämisestä, myös poronhoitoelinkeino sääntelyyn perinteisesti kuuluvasta järjestelystä, jossa poronomistajien muodostamat itsehallinnollisia piirteitä omaavat paliskunnat ovat keskeisessä asemassa viranomaishallinnon sijasta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin todetaan (HE, s. 92), perustuslakivaliokunta on antanut joissakin tapauksissa merkitystä juuri sääntely-ympäristön erityislaatuudelle ja katsonut, että sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 124 §:n näkökulmasta jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 4-5). Tässä yhteydessä sääntelyn erityispiirteiden huomioon ottamista korostaa se, että kyse on

poronhoitoalalla vakiintuneesti paliskunnille annetuista tehtävistä, joita on poronhoitolain säätämisen yhteydessä pidetty perustuslain kannalta ongelmattomina (ks. PeVL 3/1990 vp, s. 3). Lisäksi voidaan todeta, että jo poronhoitolakia säädettäessä sen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa otettiin keskeisellä tavalla huomioon ”poronhoitoelinkeinon erikoisluonne”.

Edellä esitetyin perustein katson, että ehdotettuja 22 ja 22 a §:n tehtäviä ja toimivaltuuksia on arvioitava perustuslain 124 §:n 1. virkkeen kriteerien valossa. Tältä osin pidän selvänä, että paliskunnat ovat viranomaisia luontevampia toimijoita tekemään porojen vähentämistä koskevia päätöksiä ja tarvittaessa toimeenpanemaan porojen vähentämisen. Tässä viitataan hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan paliskunnan tehtävät ovat sellaisia poronhoidon järjestämiseen liittyviä tehtäviä, joiden hoitaminen edellyttää syvällistä tietämystä alueen paliskunnan toiminnasta ja vahvaa poronhoitokäytännön osaamista, jota samassa merkityksessä ei ole viranomaisilla (HE, s. 93). Perustuslain 124 §:n kriteeri tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuudesta täyttyy siten selvästi. Oikeusturvavaatimuksen osalta on merkityksellistä, että poronhoitolakiin sisältyy erityissäännöksiä muutoksenhausta paliskunnan päätöksiin ja viime kädessä mahdollisuus hakea muutosta hallinto-oikeudelta (44 §). Lisäksi on selvää, että paliskunnan julkista valtaa koskeviin päätöksiin sovelletaan hallinnon yleislakeja (ks. myös KHO 2017:171), jota kautta perusoikeuksien ja hyvän hallinnon turvaaminen paliskunnan päätöksenteossa varmistetaan.

Edellä olevin perustein katson, että ehdotetut poronhoitolain 22 ja 22 a § eivät ole ongelmallisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta.