

Juha Joona
Oikeustieteen tohtori, Varatuomari LL.D., Researcher
Lapin yliopisto Arktinen Keskus
Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti
Box 122, 96101 Rovaniemi
FINLAND
Tel. +358 40 5577221
juha.joona@ulapland.fi

EDUSKUNNAN MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

Pyydetty lausunto koskien, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2025 vp.)

1. Yleistä

Hallituksen esityksestä poronhoitolain muuttamiseksi voidaan yleisellä tasolla sanoa, että poronhoidon harjoittamiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä on selvitetty poikkeuksellisen kattavasti ja yksityiskohtaisesti. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että kun nykyinen poronhoitolaki, jonka muutoksesta nyt siis on kysymys, säädettiin, hallituksen esityksen (HE 244/1989 vp.) perustelujen pituus oli 22 sivua. Nyt vastaavan tekstin pituus on 102 sivua. Näin siitäkkin huolimatta, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä kysymys on vain muutamien yksittäisten lainkohtien muuttamisesta, kun taas vuoden 1989 hallituksen esityksessä kysymys oli kokonaan uudesta laista.

Hallituksen esityksessä käydään laajasti lävitse sellaisia oikeuslähteitä, joilla voidaan olettaa olevan merkitystä myös poronhoidon hallinnon näkökulmasta. Lisäksi hallituksen esityksessä käydään lävitse varsin yksityiskohtaisesti myös poronhoitolain soveltamista koskevaa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Tätä oikeuskäytäntöä koskevat tulkinnat ja johtopäätökset ovat perusteltuja. Lisäksi oikeuskäytännöstä on pelkistetty lain soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Voidaan jopa sanoa, että tältä osin lain valmistelu on tehty poikkeuksellisen huolellisesti. Lisäksi voidaan todeta, että useimpien käytännön oikeuselämässä esiin tulleiden ongelmia korjaamisesityksistä voidaan pitää perusteltuina.

Toisaalta hallituksen esityksessä on kohtia, jotka tulisivat toteutuessaan aiheuttamaan todennäköisesti merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Paliskuntien toimintaan liittyvät kiistakysymykset liittyvät ensisijaisesti poromäärien pitämiseen lain edellyttämällä tasolla. Noin puolet paliskunnan päätöksistä hallintotuomioistuimiin tehdyistä valituksista liittyy porojen vähentämistä koskeviin päätöksiin.

Poronhoidon hallinto perustuu välilliseen hallintoon eli siihen valtionhallinnon ulkopuolisille tahoille on lainsäädännössä annettu mahdollisuus käyttää julkista valtaa. Järjestelmä on taloudellisesti tehokas mutta samalla siihen voi sisältyä myös merkittäviä oikeusturvaongelmia.

Paliskunnan hallinnossa valtaa käyttää paliskunnan hallitus ja poroisäntä. Toisin kuin esimerkiksi valtion hallinnossa, ne poronomistajat, jotka käyttävät julkista valtaa eivät ole itse asiaa nähden ulkopuolisia ja riippumattomia, vaan tehdyt päätökset vaikuttavat mitä suurimmassa määrin myös heidän omaan poronhoitoon eli harjoittamamaansa elinkeinotoimintaan. He eivät ole siis itse asian osalta esteettöminä, vaan he käyttävät julkista valtaa asioissa, jotka vaikuttavat myös heidän omaan toimeentuloonsa. Muun muassa näistä syistä paliskunnan toimihenkilöiden toiminnan läpinäkyvyydelle ja yksittäisten osakkaitten oikeusturvanäkökohdille tuli tulisi asettaa korostetut vaatimukset.

2. Hallinnollinen seuraamusmaksu

Kuten edellä todettiin, paliskunnan toimintaan liittyvät ristiriidat liittyvät monissa tapauksissa paliskunnan poromäärän pitämiseen suurimmalla sallitulla tasolla. Jokaiselle paliskunnalle on määrätty suurin sallittu eloporomäärä ja paliskunta on vastuussa siitä, että tämä poromäärä ei ylity. Moni poronomistaja haluaisi lisätä poromääräänsä, mutta tämä ei ole mahdollista, koska jos näin tehtäisiin paliskunnan, suurin sallittu poromäärä ylittyisi.

Niissä tilanteissa, joissa paliskunnan poromäärä on ylittynyt tai on ilmeistä, että se tulisi seuraavan poronhoitovuoden aikana ylittymään, paliskunnan kokouksen tulee päättää paliskunnan poroluvun alentamisesta. Yleensä kysymys on nk. prosenttipäätöksestä, jossa kaikkien paliskunnan osakkaitten tulee vähentää porojaan samassa suhteessa, jolloin kaikkien osakkaitten suhteellinen poromäärä pysyy samana. Jos joku paliskunnan osakas katsoo, että paliskunnan tekemä päätös loukkaa osakkaitten yhdenvertaisuutta, hänellä on oikeus valittaa tällaisesta päätöksestä hallintotuomioistuimeen.

Hallituksen esityksessä esitetään erityistä seuraamusmaksua osakkaalle, joka laiminlyö velvollisuutta vähentää porojensa määrää. Esitys on siinä mielessä yllättävä, että paliskunnan lainvoimaisten vähentämispäätösten noudattamatta jättäminen ei ole ollut merkittävä ongelma. On vain muutamia yksittäisiä tapauksia, joissa osakas on pyrkinyt välttämään porojensa vähentämisen. Näillä tapauksilla ei ole kuitenkaan ollut juurikaan käytännön merkitystä.

Lisäksi paliskunnan johdolla on käytössään poronhoitolain 22 §:n 4 momentti, jossa säädetään, että jollei poronomista vähennä porojensa määrää paliskunnan päätösten mukaisesti, poroisäntä voi päättää, että paliskunta suorittaa porojen vähentämisen poronomistajan puolesta. Erotuksessa kyseinen osakas voi osoittaa vähennettävät porot ja poliisi voi antaa tarvittaessa virka-apua. Vähentämisen toteuttamisesta voidaan päättää myös paliskunnan kokouksessa, jolloin asiasta päättäminen ei jää poroisännän vastuulle. Erilliselle hallinnolliselle seuraamusmaksulle ei ole varsinaisesti tarvetta.

Hallinnollisesta seuraamusmaksusta säättäminen tarkoittaisi julkisoikeudellisen toimivalla lisäämistä henkilöpiirille, joka ei ole itse asian suhteen ulkopuolinen vaan pikemminkin asianosainen. Lisäksi voidaan viitata siihen, että esitetyn maksun suuruus on poikkeuksellisen suuri. Ja vaikka kyseistä maksusta käytetään nimitystä hallinnollinen seuraamusmaksu, kysymys on käytännössä rikosoikeudelliseen sanktioon rinnastettavasta menettelystä, mikä tulee esille myös hallituksen esityksen perusteluissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tässä tapauksessa vaarana on nimenomaan oikeusturvan vaarantuminen. Kysymys on siitä, että maksun määrääminen perustuu vuosittain paliskunnan kevätkokouksessa vahvistettavaan poroluetteloon. Poroluettelon laatiminen on paliskunnan hallituksen ja poroisännän vastuulla. Yksittäisellä paliskunnan osakkaalla on oikeus saada tietoja vain omista tiedoistaan, mutta paliskunnalla ei ole velvollisuutta antaa osakkaalle toisen osakkaitten tietoja.

Oikeusturvaan liittyvä ongelma liittyy siihen, että paliskunnan johtoon kuulumattomilla paliskunnan osakkailla tai viranomaisilla ei ole mahdollisuutta kontrolloida poroluettelon tietojen oikeellisuutta. Asiassa voidaan viitata esimerkiksi erääseen Pohjois-Lapin paliskuntaan, jonka toiminnassa on tullut esille, että paliskunnan johdon toimesta laaditut poroluettelon eivät voi pitää paikkaansa.

Kyseisessä paliskunnassa porojen määrä oli ollut pitkään lähellä suurinta sallittua ja joinain vuosina myös ylittänyt sen. Tästä syystä paliskunnan kokous oli tehnyt joka vuosin vähennyspäätöksen, jonka mukaisesti jokaisen paliskunnan osakkaan tuli vähentää omistamiaan poroja samassa suhteessa. Kaikkien paliskunnan osakkaitten omistamien porojen lukumäärä, suhteessa muiden osakkaitten poromäärään, olisi siis tullut säilyä vähentämisestä huolimatta suhteessa samansuuruisena. Kyseisessä paliskunnassa asia ei ole kuitenkaan mennyt näin.

Ajanjaksolla 2014–2023 paliskunnan poroisännän ja myös muiden hallituksen jäsenten poroluku on noussut voimakkaasti. Poroisännän perhekunnan poroluku on lisääntynyt tällä ajanjaksolla lähes 250 porolla. Myös itse poroluettelossa on sellaisia ristiriitaisuuksia, joita ei voi selittää. Poroluettelon mukaan poroisännän perhekunnalle olisi tullut noin 120 poroa enemmän sellaisia poroja kuin mitä edellisenä vuonna pidetyissä erotuksissa oli vapautettu luontoon. Tällainen ei ole mahdollista. Myös muiden hallituksen jäsenten poroluku oli kasvanut vastaavana aikana. Yhteensä kasvu oli 1 788 poroa.

Sen sijaan useiden muiden paliskunnan osakkaitten poroluvut olivat tämä aikana vähentyneet. He ovat joutuneet vähentämään porojaan, jotta paliskunnan poroluku säilyisi suurimman sallitun alapuolella. Lopulta osa heistä oli joutunut tilanteeseen, jossa he eivät voineet enää vähentää porojaan. Jos he olisivat vielä vähentäneet omistamiaan poroja, he eivät olisi saaneet poronhoidosta enää toimentuloaan. Koska he ovat tällöin jättäneet noudattamatta paliskunnan vähentämispäätöstä, heille on syntynyt rästejä, osalla oli yli sata rästiä. Jos siis esitetty 450 euron seuraamusmaksu määrättäisiin tällaiselle paliskunnan osakkaalle, summa nousee yli 45 000 €:n. Vaikka asia ei tule esille hallituksen esityksessä, on ilmeistä, että kyseistä maksua koskeva esitys liittyy edellä kuvatun paliskunnan tapahtumiin.

Mikäli tiedettäisiin varmuudella, että vuosittain laadittava poroluettelon perustuisi todellisiin porolukuihin, tällaisen seuraamusmaksun käyttöönottoa voitaisiin pitää perusteltuna. Tällä hetkellä tilanne on kuitenkin se, että paliskunnan hallitukseen kuulumattomat poronomistajat tai viranomaiset eivät voi millään tavalla kontrolloida pitävätkö poroluettelot paikkaansa. Heillä ei ole mahdollisuutta varmistua siitä onko kaikkien osakkaiden porot luettu erotuksissa oikein tai ovatko kaikki osakkaat vähentäneet porojaan paliskunnan tekemien vähentämispäätösten mukaisesti.

Jos paliskunnan johto toimii vilpillisesti, asiaan ei ole käytännössä mahdollista puuttua millään tavalla. Tällä hetkellä koko järjestelmä perustuu siihen lähtökohtaan, että paliskuntien luottamushenkilöt toimivat lain mukaan. Ja epäilemättä näin on suurimmassa osassa paliskuntia, mutta kaikissa paliskunnissa asia ei ole välttämättä näin. Hiljattain (Lapin Kansa 2.4.2026) uutisoitiin laajasta Yli-Lapin porotalouteen liittyvästä rikosjutusta, joka koskee useita paliskuntia. Epäiltynä on useita henkilöitä, joista osa toimii paliskuntien luottamustehtävissä, kuten poroisäntinä. Muutama viikko sitten paljastui, että erään Pohjois-Lapin paliskunnan poroisäntä oli yrittänyt saada petokorvauksia lavastamalla kuolleita poroja petojen tappamiksi. Inarin erään paliskunnan poroisäntää taas epäillään useiden kymmenien porojen varastamisesta. Asia on esitutkinnassa.

Tätä taustaa vasten on siis mahdollista, että myöskään poroisännän (poronhoitoasetus 9 § 15 kohta) toimesta laaditut poroluettelot eivät pidä paikkaansa. Näin voi sanoa erityisesti sitä taustaa vasten, että porojen lukemisessa tapahtuneiden väärinkäytöksen osoittaminen on käytännössä erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta. Motiivina on taas se, että tällöin kyseinen poronomistaja voi lisätä poromääräänsä ja tätä kautta myös tulojaan. Mikäli esitetty hallinnollinen seuraamusmaksu toteutuu, on selvää, että monessa tapauksessa yksittäisen poronomistajan oikeusturva voi vaarantua.

Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 10/2016 vp, s. 7). Tästä syystä seuraamusmaksun määräämistä ei voida antaa paliskunnalle vaan maksun määrää Ruokavirasto. Ruokavirasto on kuitenkin tässä asiassa täysin riippuvainen paliskunnan hyväksymästä poroluettelosta, joka siis laaditaan poroisännän ja paliskunnan hallituksen toimesta.

3. Hallinnollisen seuraamusmaksun suuruus

Hallituksen esityksen mukaan maksun suuruus olisi 450 euroa kutakin vähentämättä jätettyä poroa kohden. Esityksen mukaan maksun tulisi olla riittävä kattamaan se taloudellinen hyöty, jonka poronmistaja voi saada rästiporosta. Esityksen mukaan, tämä on ensisijaisesti rästiporojen synnyttämistä vasoista saatava lihan myyntitulo. Tätä perustellaan myös sillä, että Ruokaviraston määräyksen (15/2020) mukaan silloin, kun valtion varoista maksetaan korvauksia suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen vuoksi, korvauksena teurasvasasta maksetaan noin 220 euroa.

Asiassa jää kuitenkin epäselväksi mistä syystä tässä yhteydessä käytettäisiin petokorvauksista maksettavia summia. Näin voidaan kysyä siitä syystä, että petokorvauksista maksettavat summat on määritelty todellista vahinkoa suuremmiksi siitä syystä, että sillä pyritään korvaamaan myös löytymättä jääneiden petojen tappamien porojen menetyksiä. Epäselväksi jää myös miksi seuraamusmaksu on 450 euroa, kun edellä mainittukin summa on vain 220 euroa.

Hallinnollisen seuraamuksen suuruutta perustellaan nimenomaan sillä, että sen määrän tulee olla sellainen, että se kattaa sen hyödyn, minkä poronmistaja tulisi saamaan vähentämättä jätetystä porosta. Tällöin olisi voinut kuitenkin olettaa, että tällöin käytettäisiin nk. puhdasta tuottoa. Poron verotettava puhdas tuotto on laskennallinen arvo, joka oli vuonna 2025 oli 28,94 euroa vuotta vanhempaa poroa kohti. Tämä summa perustuu Valtioneuvoston asetuksella vahvistettuihin paliskuntakohtaisiin arvioihin porotalouden keskimääräisistä tuloista ja menoista.

Puhdas tuotto ei ole siis poronvasan myynnistä saatava myyntitulo, vaan verottajan määrittämä keskimääräinen tuotto, josta vähennetään poronhoidon kulut. Kun maksun suuruus on siis pyritty määrittämään siten, että se kattaa sen taloudellisen hyödyn, minkä poronmistaja saa vähentämättä jääneestä porosta, tällöin ei tulisi ottaa huomioon pelkästään bruttotuloa eli lihanmyyntituloa, vaan myös ne kulut, kuten lukumaksut ja ruokkimiskulut, jotka poronmistajalle aiheutuu. Tämä poronmistajan saama keskimääräinen hyöty vuonna 2025 oli siis 28,94 €, mikä on siis varsin kaukana edotetusta 450 eurosta.

4. Muita seikkoja

Ehdotuksen mukaan (s. 66) porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat laadittaisiin kymmenvuotiskaudelle. Suunnitelmia laadittaessa tulisi *saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella* varata paikallista metsätaloutta edustaville tahoille mahdollisuus tulla kuulluksi yksityismaille suunnitelluista aitojen ja muiden rakennelmien rakentamiseen tai luonnon ennallistamiseen liittyvistä toimenpiteistä sekä tällaisille maille suunnitelluista toimenpiteistä, joihin sisältyy porojen pysyväisluonteista lisäruokintaa.

Perusteluista ei käy selville, mistä syystä yksityistä metsätaloutta edustavilla tahoilla ei ole oikeutta tulla kuulluksi saamelaisten kotiseutualueella. Tätä voidaan kysyä siitä syystä, että esimerkiksi Inarin yhteismetsä on joutunut lopettamaan puunmyynnin käytännössä kokonaan. Eräs keskeinen syy liittyy poronhoidon harjoittamiseen liittyviin kiistoihini. Kuitenkin yli puolet Inarin yhteismetsän jäsenistä on inarinsaamelaisia, joiden toimeentuloon alueella harjoitettava poronhoito vaikuttaa. Hallituksen esityksessä ei varsinaisesti tuoda esille mistä syystä metsätaloutta edustavilla tahoilla ei olisi oikeutta tulla kuulluksi.

Hallituksen esityksessä esitetään, että kukaan ei saisi äänestää paliskunnan kokouksessa äänimäärällä, joka ylittää 10 % paliskunnan kokonaisäänivallasta. Raja nostettaisiin siis 5 %:sta 10 %:iin. Kukaan ei kuitenkaan saisi äänestää yli 500 äänellä. Asia perustellaan sillä, että päätoimisten poronomistajien asemaa vahvistettaisiin. Kysymys ei ole kuitenkaan siitä, että kaikki suurten porokarjojen omistajat olisivat päätoimisia tai päinvastoin, vaikka asia useasti näin onkin.

Eräissä paliskunnissa poromäärän mukaan määräytyvä äänimäärä on aiheuttanut vallan keskittymisen pienelle piirille. On tilanteita, joissa muutamalla perheellä on enemmistö koko paliskunnan äänivallasta. Käytännössä voidaan joutua vähemmistön – vaikka kysymys olisi siis paliskunnan poronomistajien enemmistöstä – näkökulmasta kohtuuttomiin tilanteisiin. Jos enemmistö annetuista äänistä kannattaa esimerkiksi poroisännän palkkion nostamista moninkertaiseksi, eri mieltä olevilla paliskunnan osakkailla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa asiaan. Asiaa ei voida perustella asunto-osakelain säännöksillä (s. 39).

Lisäksi voidaan viitata siihen, että paliskunnassa on periaatteessa kysymys julkisoikeudellisesta yhdistyksestä ja yhdistyksessä on lähtökohtaisesti kysymys yhtäläisestä päätösvallassa.

Hallituksen esityksessä (s. 43) todetaan, että sillä on erityinen merkitys saamelaisille, joiden kulttuurissa poronhoito on paitsi elinkeino, myös kulttuurin ja kielen ylläpitämisen ja siirtämisen olennainen ympäristö ja väline. Ehdotetun uuden lain tarkoitusta koskevan säännöksen kautta poronhoidon asema saamelaiskulttuurissa ja tähän liittyvä turvaamistavoite tehtäisiin laissa aiempaa näkyvämmiksi.

Kysymys on niin merkittävästä asemasta, että tässä yhteydessä olisi pitänyt yksilöidä ketä tällöin tarkoitetaan. Tarkoitetaanko tällöin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä, vai myös muita. Vai tarkoitetaanko tällöin lainkaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyjä henkilöitä. Esimerkiksi Ruotsissa, joka on oikeushistoriallisesti ja lainsäädännöllisesti varsin lähellä suomalaista järjestelmää, suurimmalla osalla Ruotsin saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkityistä henkilöistä ei ole oikeutta harjoittaa poronhoitoa. Jo tästä syystä tulisi selvittää mitä saamelaisella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Hallituksen esityksessä (s. 46) esitetään, että kiintiöjärjestelmää ei voisi soveltaa edes vapaaehtoisen pohjalta saamelaisten kotiseutualueella. Perusteena on se, että kiintiöjärjestelmä ei sovellu saamelaiskulttuuriin. Kuitenkin toisessa yhteydessä käy selville, että kiintiöjärjestelmää on käytössä esimerkiksi Ruotsissa (s. 47), jossa poronhoito on saamelaisen yksinoikeus. Voisi myös ajatella, että kunkin paliskunnan saamelaiset poronhoitajat tietävät itse millaiset päätökset ja sopimukset ovat saamelaiskulttuurin mukaisia ja mitkä eivät ole. Tässä tapauksessa lainsäätäjä rajaa saamelaisalueella olevien poronhoitajien päätösvalan kapeammaksi kuin mitä se on muulla poronhoitoalueella.

Lisäksi voidaan viitata siihen, että saamelaisten kotiseutualueella asuu myös suomalaisia poronhoitajia. Alueellinen rajausta tarkoittaisi sitä, että lainsäätäjä estää kiintiöjärjestelmän soveltamisen myös heidän keskuudessaan. Kiintiöjärjestelmä on kuitenkin todettu olevan hyvin toimiva järjestelmä estämään poromäärien säätelyyn liittyviä erimielisyyksiä.

