

**Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi
poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2025 vp)**

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

1) Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on ylläpitää ja lisätä porolaidunten tuottokykyä sekä poistaa tai vähentää niitä haitallisia vaikutuksia, joita laitumille ja niiden biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuu porotalouden, muun maankäytön ja ilmastomuutoksen yhteisvaikutusten johdosta. Esityksellä tavoitellaan siten myös porolaidunten kestävää käyttöä ja niiden ekologisen tilan parantamista.

2) Tämän lisäksi esityksellä pyritään poistamaan ne poronomistajien yhdenvertaisuutta heikentävät ja porolaitumiin haitallisesti vaikuttavat ongelmat, joita aiheutuu, kun poronomistajat eivät vähennä porojensa määrää paliskunnan päätösten mukaisesti. Tavoitteena on samoin selkeyttää poromäärän vähentämistä koskevaa sääntelyä, helpottaa paliskunnan toimia pitää poromäärä enintään suurimmassa sallitussa määrässä sekä lisätä sääntelyn joustavuutta mahdollistamalla paliskunnille nykyistä enemmän harkintavaltaa.

3) Poronhoito on elimellinen osa alkuperäiskansa saamelaisten kulttuuria ja identiteettiä. Tämä on tunnistettu perusoikeusuudistuksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 65) ja myöhemmin myös useissa poronhoitoon liittyvissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 40/2009 vp, s. 3; PeVL 21/2007 vp, s. 2; PeVL 29/2004 vp, s. 2; PeVL 44/1996 vp, s. 2-3 ja PeVL 3/1990 vp, s. 3). Näin ollen on luonnollisesti hyvin tärkeää, että hallituksen esitystä laadittaessa on noudatettu saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n edellyttämää yhteistoiminta- ja neuvotteluvetoa.

4) Hallituksen esitykseen sisältyvät keskeisimmät ehdotukset poronhoitolain (848/1990) muuttamiseksi voidaan tiivistää seuraavasti. Lain tarkoitusta koskevaa säännöstä selkeytetään siten, että siinä todetaan lain tavoitteeksi poronhoidon edellytysten turvaaminen kestävä kehityksen periaatteen eri osa-alueet huomioon ottaen. Säännökseen lisätään myös maininta tavoitteesta turvata saamelaisille kuuluva oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen sekä kehittämiseen. Paliskunnille säädetään velvollisuus laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat. Näihin on liitettävä konkreettiset vaihtoehtoiset toimenpiteet, jotka luetellaan laissa. Lakiin ehdotetaan samoin muutoksia, joiden tarkoituksena on helpottaa paliskunnan poromäärän pitämistä enintään suurimmassa sallitussa määrässä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka voitaisiin määrätä porojen vähentämisvelvoitetta laiminlyöväälle poronomistajalle. Lakiin sisältyvät poronhoitorikkomusta koskevat kriminalisointisäännökset uudistetaan vastaamaan rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetyjä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden

vaatimuksia. Hallituksen esitykseen sisältyy myös poronhoitolain muutoksiin läheisesti kytkeytyviä muutoksia lakiin maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001), lakiin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011) ja lakiin sakon täytäntöönpanosta (672/2002).

5) Hallituksen esityksen jakso koskien perusoikeuksia ja säätämisjärjestystä (HE 161/2025 vp, s. 81-100) on pääosin informatiivisesti kirjoitettu. Esityksessä tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 47/2025 vp, kappale 3 viitteineen) ne perustuslain pykälät ja perusoikeudet, joista esityksessä on kysymys ja niiden merkitystä myös käsitellään avoimesti.

6) Kiinnitä lausunnossani huomion kahteen teemaan. Arvioin ensinnäkin paliskunnan julkisia hallintotehtäviä PL 124 §:n näkökulmasta. Tämän lisäksi tarkastelen lähemmin saamelaisten oikeuksien merkitystä (PL 17 § 3 mom. ja PL 121 § 4 mom.).

7) 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.

8) Paliskunnat ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Voimassa olevalla poronhoitolailla on annettu paliskunnille useita julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole aiemmin arvioinut paliskunnan tehtäviä PL 124 §:n näkökulmasta.

9) Mitä lailla säätämisen vaatimukseen tulee, esityksessä ei ole tältä osin ongelmia: paliskuntien tehtävät määritellään laissa.

10) Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen osalta voidaan ensinnäkin todeta, että perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, että se on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5; PeVL 16/2016 vp, s. 3; PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja PeVL 15/2025 vp, kappale 6). Valiokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 5; PeVL 29/2013 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2 ja PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4).

11) Paliskuntien lakisääteiset tehtävät ovat eittämättä sellaisia, joissa poronhoitoon liittyvä erityisosaaminen on keskeistä. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, paliskunnan tehtävissä on ”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.” (HE 161/2025 vp, s. 93) Tässä yhteydessä on myös merkityksellistä, kuten HE:ssä todetaan, että kyse on rajattuun elinkeinonharjoittajien muodostamaan ryhmään kohdistuvista toimivaltuuksista (HE 161/2025 vp, s. 93).

12) Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimus edellyttävät, että julkisen tehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen PL 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 10; PeVL 33/2004 vp, s. 7; PeVL 11/2006 vp, s. 3; PeVL 20/2006 vp, s. 2 ja PeVL 17/2012 vp, s. 4).

13) Poronhoitolain 44 § 3 momentin mukaan paliskunnan kokouksen päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, jos päätös koskee hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai muutoin on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) on säädetty. Kun paliskunta käyttää julkista valtaa, sitä sitovat hallinnon yleislait. Julkista valtaa käytettäessä sovellettavaksi voivat tulla myös rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikossäännökset (ks. RL 40:12 §); joskin on todettava, että rikosoikeudellinen virkavastuu ei koske paliskuntaa, vaan ainoastaan sen toimihenkilöitä tai toimielimen jäseniä.

14) Kootusti voitaneen todeta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset on ehdotuksessa otettu asianmukaisesti huomioon.

15) Lopuksi on tarkasteltava vielä kriteeriä merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Periaatteessa paliskunnalla on poronhoitolain nojalla poronomistajien perusoikeuksien kannalta merkittäviä toimivaltuuksia, erityisesti voimassa olevan lain 22 §:ssä säädetty oikeus vähentää porot sellaisten poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä poroja paliskunnan päätöksen mukaisesti. Uudessa laissa peruslähdekohta olisi sama, mutta ehdotettu säännös on aiempaa tarkkarajaisempi ja täsmällisempi. Vaikka päätös porojen vähentämisestä itsessään on varsin pitkälle menevä, samalla on kuitenkin todettava, että paliskunnan harkintavalta olisi rajattu tarkasti laissa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on lähdetty siitä, että tällöin kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 48/2010 vp, s. 3 ja PeVL 27/2012 vp, s. 2) Paliskunnan toimivalta ulottuu laissa tarkasti rajatulla tavalla omaisuusarvoihin, eikä esimerkiksi kotirauhan piiriin tai henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (PeVL 62/2010 vp, s. 5-6; PeVL 5/2014 vp, s. 2-3 ja PeVL 56/2025 vp, kappale 29).

16) Poronhoitolain 22 §:ään lisättäisiin myös uusi maininta siitä, että paliskunnan toteuttama porojen vähennys toimeenpannaan poroerotuksissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tämä antaisi poronmistajalle mahdollisuuden olla paikalla valvomassa etujaan. Vähennettävien porojen valinta jäisi paliskunnan edustajalle vain siinä tapauksessa, jossa osakas olisi passiivinen.

17) Paliskunnille annetut tehtävät näyttäisivät olevan sopusoinnussa PL 124 §:n vaatimusten kanssa. Paliskuntien toimivallasta on säädetty tarkkarajaisesti lailla, ne ovat tarkoituksenmukaisia poronhoidon järjestämiseksi, ja niihin liittyvät tavanomaiset oikeusturvakeinot. Paliskuntien tehtäviin ei myöskään näyttäisi sisältyvän sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voitaisi antaa muulle kuin viranomaiselle.

18) Kuten aiemmin totesin, lausuntoni toinen teema liittyy saamelaisten oikeusasemaan. PL 17 §:n 3 momentissa säädetään, että saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään sekä kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännös vahvistaa saamelaisten aseman maan ainoana alkuperäiskansana kaikkine siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65). Lainkohdassa tarkoitettu kulttuurin käsite ymmärretään laajasti. Esitöiden mukaan kulttuurin suoja ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se turvaa laajemmin vähemmistöjen kulttuurimuotoja (HE 309/1993 vp, s. 65), joihin lukeutuvat muun muassa saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys (HE 309/1993 vp, s. 65. Ks. myös PeVL 3/1990 vp, s. 2; PeVL 8/1993 vp, s. 2 ja erityisesti PeVM 4/2025 vp, kappale 5).

19) PL 17 § 3 mom. on tulkittava yhdessä PL 22 §:n kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla on siten velvollisuus sekä turvata että edistää saamelaisten kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä aktiivisesti erilaisin toimenpitein (HE 309/1993 vp, s. 65; HE 100/2023 vp, s. 11; ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuskomitean yleiskommentti Nro 23(50) (art. 27), kappale 6.1).

20) PL 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (PeVM 4/2025 vp, kappale 5). PL 17 § 3 momentissa säädetty oikeus sisältää ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp, s. 14).

21) Alkuperäiskansaoikeudet ovat vahvasti kiinnittyneitä kansainväliseen oikeuteen (ks. tiivistetysti HE 100/2023 vp, s. 11-17). Saamelaisilla on alkuperäiskansana itsemääräämisoikeus siten kuin YK:n kansalais- ja poliittisia (KP) oikeuksia ja

taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia koskevien sopimusten 1 artikloissa määrätään.¹

22) Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on poronhoitolain säätämisen yhteydessä todennut, että joissakin paliskunnissa poroja hoidetaan perinteisesti jakautuneina kyläkuntiin. Tästä syystä valiokunta katsoi, että paliskuntajohtoisen poronhoitomallin toteuttamisessa ei välttämättä pidä pyrkiä täysin yhdenmukaiseen järjestelyyn (PeVL 3/1990 vp, s. 3).

23) Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että myös tällä hetkellä joidenkin paliskuntien rooli on käytännössä rajoittunut, sillä poronhoitotöitä suoritetaan tokkakunnissa, siidoissa tai kyläkunnissa, jotka ovat poronomistajien ja perhekuntien vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvia liittoutumia. Hallituksen esityksessä esitetyn mukaan niiden toiminta on ollut mahdollista paliskuntien sisällä, vaikka siitä on aiheutunut ”sisäisiä haasteita.” Hallituksen esityksessä todetaan tämän jälkeen melko toteavasti, että ”[s]itä mahdollisuutta ei kuitenkaan katsota olevan, että järjestäytyneen poronhoidon edellyttämä paliskuntaan perustuva hallintorakenne korvattaisiin näillä kokoonpanoltaan jokseenkin joustavilla ryhmillä.” (HE 161/2025 vp, s. 89)

24) Tämän jälkeen hallituksen esityksessä viitataan PL 121 § 4 momenttiin ja siihen, että säännöstä pidettiin säätämishetkellä lähinnä julistuksenomaisena ja että se jätti itsehallinnon tarkemman järjestelyn kaikilta osin lailla järjestettäväksi ja ettei uudistuksen tavoitteena ollut saada aikaan muutoksia esim. poronhoidon alalla (HE viittaa mietintöön PeVM 17/1994 vp). Edelleen esityksessä viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta on ILO 169-yleissopimuksen osalta todennut, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimuksen määräyksiä eikä sen ratifioiminen aiheuta tarvetta lainsäädäntömuutoksiin (HE viittaa mietintöön PeVM 13/2014 vp, s. 6).

25) Tältä osin on kuitenkin todettava, että itsemääräämisoikeus kehittyy dynaamisesti, eikä alkuperäiskansaoikeuksien kehitys ole ainoastaan kansallisesti tarkasteltava seikka. Itsemääräämisoikeus onkin KP-sopimuksen soveltamiskäytännössä vahvistunut asteittain taustalla olevasta periaatteesta tulkintaa ohjaavaksi periaatteeksi ja lopulta jopa loukattavissa olevaksi oikeudeksi. Eritoten on tässä korostettava, että itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuudella on erittäin suuri merkitys alkuperäiskansoille (ks. lähemmin esim. Pirjatanniemi & Törnroos 2025, s. 54-58 viitteineen).

¹ Itsemääräämisoikeuden kehityksestä, ks. esim. Pirjatanniemi Elina & Thörnroos Rakel 2025, Perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutus kalastuksen järjestämiseen Ylä-Lapissa, s. 54-58 viitteineen https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2025/02/pirjatanniemi-thornroos_pio-vaikutus-kalastuksen-jarjestamiseen.pdf

26) Suomi on saanut myös suosituksia kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä saamelaisten poronhoidon osalta. TSS-komitea suositteli vuoden 2021 johtopäätöksissään Suomelle, että Suomen tulisi mm. ottaa huomioon perinteisen poronhoidon edellytykset poronhoitolakia uudistaessaan (E/C.12/FIN/CO/7, kappaleet 50-51). Asiaan on kiinnittänyt kriittisesti huomiota myös YK:n rasismin vastainen komitea johtopäätöksissään Suomelle vuonna 2012 (CERD/C/FIN/CO/20-22, kappale 13).

27) Suomessa on hiljattain julkaistu kattavia selvityksiä saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Oula-Antti Labban tekemä erillisselvitys saamelaisten poronhoidon asemasta nostaa esiin tarpeen saamelaisten tapaoikeuden tunnustamisen poronhoitolaissa.² Martin Scheininin erillisselvityksessä päädytään samoin samaan johtopäätökseen: saamelainen poronhoito tulisi joko vapauttaa paliskuntapakosta tai lainsäädännössä tulisi muutoin tehdä tilaa perinteisen siidajärjestelmän ja saamelaisen tapaoikeuden toteuttamiselle.³ Korostettakoon tässä vielä, että yksi saamelaisten totuus- ja sovintokomission ehdotuksista on, että saamelaisesta poronhoidosta tulee säätää omalla lailla ja luoda saamelaista poronhoitoa varten oma hallinto.⁴

28) Hallituksen esityksessä on pyritty tuomaan aiempaa paremmin esiin se, että poronhoito on olennainen osa saamelaisten kulttuuria, mikä näkyy erityisesti poronhoitolain uudessa tavoitesäännöksessä. Hallituksen esityksessä ehdotettu paliskuntamalli ei yllä esitetyn valossa ole kuitenkaan saamelaisten poronhoidon näkökulmasta ongelmaton. Nähdäkseni on olemassa erittäin hyvät perustelut sille, että saamelainen poronhoito tulisi saattaa jatkossa erillisen tarkastelun alaiseksi siten kuin saamelaisten totuus- ja sovintokomissio ehdottaa. Kyse on saamelaisten itsemääräämisoikeuteen vahvasti kiinnittyvän resurssin hyödyntämisestä ja olennaisesta osasta saamelaisten kulttuuria. Sen edistämiseen Suomi on velvoitettu kansainvälisten sopimusten nojalla ja PL 22 §:n hengessä.

Kööpenhamina 24.2.2026

Elina Pirjatanniemi

Elina Pirjatanniemi

² Labba, Oula-Antti 2025. Saamelaisten poronhoidon oikeudellinen asema ja poronhoitoon liittyvät oikeudet Suomessa oikeusjärjestyksen valossa. Erillisselvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:60, s. 78.

³ Scheinin Martin 2024. Kansainväliset alkuperäiskansaoikeudet ja niiden toteutuminen Suomessa. Selvitys saamelaisten totuus- ja sovintokomissiolle. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:25, s. 55.

⁴ "Haluan, että kansani elämä paranee" Yhteenveto saamelaisten totuus- ja sovintokomission ehdotuksista. Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:100, s. 12.