

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI PORONHOITOLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 161/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poronhoitolakia, maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettua lakia, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettua lakia ja sakan täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksen mukaan paliskuntien tulisi laatia ja hyväksyä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat. Poronhoitolaissa säädettyjä porojen määrän vähentämistä koskevia periaatteita selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin. Lakiin tehtäisiin muutoksia, joilla estetään porojen vähentämisvelvollisuutta laiminlyöneen poronomistajan hyötyminen vähentämättä jätetyistä poroista. Muutoksiin sisältyisi myös hallinnollisesta seuraamusmaksusta säättäminen. Poronhoitolakiin tehtäisiin myös eräitä muita muutoksia, joiden tarkoituksena on sujuvoittaa poronhoidon hallintoa, vähentää siihen liittyviä kustannuksia sekä ottaa huomioon viestintävälineiden kehitys. Lisäksi päätoimisten poronhoitajien asemaa vahvistettaisiin uudistamalla paliskunnan kokouksen päätöksentekoon liittyvä äänileikkuri. Poronhoitorikkomusta koskevat kriminalisointisäännökset uudistettaisiin vastaamaan rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia. Muihin lakeihin tehtäisiin edellä mainituista muutoksista johtuvat tekniset muutokset. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2026.

Esityksen tavoitteena on porolaidunten käytön suunnittelua tehostamalla ylläpitää ja lisätä laidunten tuottokykyä sekä poistaa tai vähentää porotalouden haitallisia vaikutuksia laitumille ja niiden biologiselle monimuotoisuudelle. Tätä kautta esityksen tavoitteena on parantaa porolaidunten ekologista tilaa ja niiden kestäväen käytön edellytyksiä. Suunnittelusta pyritään saamaan hyötyjä myös poroista maanviljelylle ja vakituksille asunnoille aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseen. Tavoitteena on myös poistaa ne poronomistajien yhdenvertaisuutta heikentävät ja myös porolaitumiin haitallisesti vaikuttavat ongelmat, joita aiheutuu, kun poronomistajat eivät vähennä porojensa määrää paliskunnan päätösten mukaisesti. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää poromäärän vähentämistä koskevaa sääntelyä. Uudistuksella pyritään helpottamaan paliskunnan toimia pitää poromäärä enintään suurimmassa sallitussa määrässä sekä lisäämään joustavuutta mahdollistamalla paliskunnille nykyistä enemmän harkintavaltaa päättää vähennyksistä, kuitenkin vaarantamatta poronomistajien yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa. Lisäksi pyritään eräiltä osin sujuvoittamaan poronhoidon hallintoa. Esityksen tavoitteet tukevat alkuperäiskansa saamelaidunten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa on tarkasteltu asiakysymyksinä omaisuudensuoja, elinkeinovapautta, yhdistymisvapautta, saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana, ympäristöperusoikeutta, julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, hallinnollista seuraamusmaksua, rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, tiedonsaantioikeuksia, julkisuusperiaatetta, henkilötietoja, oikeusturvaa sekä asetuksen- ja määräyksenantovaltaa. Näissä kysymyksissä on arvioitu lakiehdotusten suhdetta tai viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:n 1 momenttiin (yksityiselämän suoja), 12 §:n 2 momenttiin (julkisuusperiaate), 13 §:n 2 momenttiin (yhdistymisvapaus), 15 §:n 1 momenttiin (omaisuudensuoja), 17 §:n 3 momenttiin (saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin), 18 §:n 1 momenttiin (elinkeinovapaus), 20 §:ään (vastuu ympäristöstä), 21 §:n 1 momenttiin (oikeusturva), 67 §:ään (valtioneuvoston päätöksenteko), 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), 81 §:ään (valtion verot ja maksut), 121 §:n 4 momenttiin (saamelaisten kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Huomioon on otettu myös näihin liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Perustuslakijaksoon sisältyy arviointia myös suhteessa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimukseen (KP-sopimus), Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen nro 169, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistukseen sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi on viitattu YK:n ihmisoikeuskomitean, lapsen oikeuksien komitean ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean ratkaisukäytäntöön sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Henkilötietojen suojan osalta on käyty läpi EU:n yleisen tietosuojasetuksen merkitystä.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Esityksen perustuslainmukaisuutta koskevan yleisarvioinnin lisäksi katson tarpeelliseksi lausua ehdotettujen muutosten suhteesta perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuuseen, 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvattuihin saamelaisten oikeuksiin sekä perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan ja 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen nähden. Tämän lisäksi nostan esille seikkoja paliskunnan julkisista hallintotehtävistä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esitetyt arviot koskevat lakiehdotusta poronhoitolain muuttamisesta (1. lakiehdotus).

Yleisarvio

Esityksen perustuslakijakso on laaja ja kattava ja siinä on esitetty asian perustuslainmukaisuuden arvioinnin perusteet varsin laadukkaasti. En tämän vuoksi katso tarpeelliseksi toistaa esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kaikkia valtiosääntöisiä perusteita, vaan tuon esille ennemminkin eräitä täydentäviä näkökohtia. Yleisellä tasolla puutteena voi mainita sen, että paikoin perustuslakijakson viittauksista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön puuttuvat asiassa relevantit uudemmat kannanotot. Lisäksi on huomionarvoista, ettei esitykseen sisälly varsinaista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esityksessä on kuitenkin arvioitu vaikutuksia saamelaiskulttuuriin kuvailemalla muun muassa eroja saamelaisten kotiseutualueen ja muun poronhoitoalueen tilanteessa (s. 43).

Ehdotettu poronhoitoa koskeva sääntely koskee useita perustuslain säännöksiä, mikä on otettu esityksessä asianmukaisesti huomioon. Esitys koskee keskeisesti saamelaisten oikeuksia (perustuslain 17 §:n 3 momentti ja 121 §:n 4 momentti), omaisuudensuojaa (perustuslain 15 §) ja elinkeinovapautta (perustuslain 18 §) sekä ympäristöperusoikeutta (perustuslain 20 §). Nämä ovat ehdotuksen kannalta osin jännitteisessä keskinäisessä asetelmassa. Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perusoikeuksilla ei ole etusijajärjestystä, vaan arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVM 3/2022 vp, kappale 14, PeVL 12/2024 vp, kappale 6, PeVL 14/2018 vp, s. 8, PeVL 54/2014 vp, s. 2, PeVL 10/2014 vp, s. 4). Nyt arvioitavana olevassa esityksessä on kyse olennaisesti siitä, minkä laajuisia rajoituksia voidaan perustuslain 20 §:n mukaisen vastuun ympäristöstä perusteella säätää poronhoito-oikeuteen perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattun saamelaisten aseman alkuperäiskansana, perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden estämättä. Kyse on myös ylipäänsä poronhoito-oikeuden valtiosääntöoikeudellisesta luonteesta esimerkiksi suhteessa omaisuudensuojaan.

Saamelaisten oikeuksilla on merkittäviä ihmisoikeuskytkentöjä. Kansojen tai alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeudesta määrätään muun muassa KP- ja TSS-sopimuksen 1 artiklassa sekä YK:n alkuperäiskansajulistuksessa. Sekä KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea että TSS-sopimusta valvova komitea ovat tulkintakäytännössään todenneet, että kyseisten sopimusten 1 artiklaa kansojen itsemääräämisoikeudesta sovelletaan tiettyihin alkuperäiskansoihin, saamelaiset mukaan lukien. KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on etnisiä, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen 33 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. (PeVM 4/2025 vp, kappale 6.) Esityksessä tehty ihmisoikeuksiin liittyvä arviointi ei ole laajaa, mutta kuitenkin kaikkein olennaisimmat seikat on havaintojeni mukaan otettu huomioon eri puolilla esitystä.

Tavoitteen hyväksyttävyys

Esityksen keskeisenä tavoitteena on parantaa porolaidunten ekologista tilaa ja niiden kestävän käytön edellytyksiä. Vaikutusarvioinneissa (s. 40–41) on todettu, että porojen laidunnuksella on olennainen vaikutus poronhoitoalueen luontoon. Vaikutus voi olla kielteinen tai myönteinen. Esityksessä katsotaan, että sen tavoitteet tukevat alkuperäiskansa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Esityksen keskeinen tavoite kytkeytyy perustuslain 20 §:ään ympäristövastuusta. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perusoikeuslainsäädännön esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä (ks. HE 309/1993 vp, s. 66). Säännöksellä pyritään korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan

voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia. (HE 309/1993 vp, s. 66, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 10 ja esim. PeVL 12/2024 vp, kappale 8, PeVL 27/2022 vp, kappale 5, PeVL 45/2016 vp, s. 2.)

Esityksessä on useassa kohtaa tuotu esille tarve varmistaa poronhoidon kestävyys siten, että samalla vaalitaan saamelaisten oikeuksia ja mahdollisuuksia kulttuurin ylläpitoon ja perinteisiin elinkeinoihin. Tämä ilmenee asianmukaisesti myös siinä, että poronhoitolain tarkoitusta selkeytettäisiin uudella 1 a §:llä, jossa todetaan, että lain tarkoituksena on varmistaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä poronhoidon perusedellytykset sekä turvata saamelaisille oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Ehdotetulle muutoksille on mielestäni esitetty esityksessä hyväksyttäviä, perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristövastuusäännökseen kiinnittyviä perusteita (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 3). On kuitenkin syytä painottaa, että lainsäädännöllä tulisi myös ympäristövastuuta toteuttavan sääntelyn yhteydessä turvata saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan (ks. PeVL 12/2024 vp, kappale 24, PeVL 5/2017 vp, s. 7). Ekologiseen kestävyys kiinnittyvien tavoitteiden voi katsoa osaltaan myös edistävän saamelaiskulttuurin jatkuvuutta (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 7). Esityksen tavoitteenasettelu on kytketty mielestäni asianmukaisesti perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaiseen saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Samalla esityksen voi katsoa toteuttavan perustuslain 22 §:ssä todettua julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Saamelaisten oikeudet

Hallituksen esityksen mukaan esityksen tavoitteet tukevat alkuperäiskansa saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, jonka ytimeen poronhoito kuuluu (s. 31).

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta. Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksellä on pyritty luomaan saamelaisille perustuslaissa turvattu hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa enemmän vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Tarkoitus on ollut edistää saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan (HE 248/1994 vp). Kun säännös lisättiin hallitusmuotoon, perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että säännös on luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon ja ettei uudistuksen tarkoituksena ollut saada aikaan muutoksia muun muassa poronhoidon alalla (PeVM 17/1994 vp, s. 1).

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään tarkemmin saamelaiskäräjistä annetulla lailla (974/1995), jota on vastikään muutettu merkittävästi (L 414/2025, ks. PeVM 4/2025 vp). Perustuslakivaliokunta totesi saamelaiskäräjälain osalta, että vaikka sen muuttamiseen eduskunnassa ei perustuslaista johdu erityisiä muodollisia rajoitteita, oli pidettävä olennaisena sen varmistamista, että muutosehdotukset saamelaiskäräjälain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen eivät muodostuneet ongelmallisiksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan,

perustuslaissa turvatus itsehallinnon kannalta. Muutoksilla ei siten voitu puuttua perustuslain 17 §:n 3 momentista ja 121 §:n 4 momentista johtuvista syistä saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan eikä myöskään saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sisältöön sellaisella tavalla, joka vaarantaisi saamelaisille alkuperäiskansana perustuslaissa turvattuja oikeuksia ja saamelaisten oikeutta kulttuuriaan koskevaan itsehallintoon. (PeVM 4/2025 vp, kappale 9, 11.)

Saamelaisten asemasta alkuperäiskansana ja saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan säädetään perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Säännös turvaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen (HE 309/1993 vp, s. 65, HE 248/1994 vp). Säännös ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja. Yhdessä perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan julkisen vallan veloitteen kanssa perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan siinä tarkoitettujen ryhmien oman kielen ja kulttuurin kehittämistä. Säännös tarjoaa perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan valtiosääntöisen perustan myös siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Toisaalta säännös ei merkitse siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa vedoten poiketa suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä. (HE 309/1993 vp, s. 65.)

Myös KP-sopimuksen 27 artiklan on valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992).

Poronhoito on kalastuksen ja metsästyksen ohella yksi saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvista elinkeinoista (HE 309/1993 vp, s. 65, ks. esim. PeVL 12/2024 vp, kappale 20, PeVL 3/1990 vp, s. 2–3, PeVL 29/2004 vp, s. 2, PeVL 40/2009 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen nro 169 hyväksymistä koskevan arvioinnin yhteydessä maininnut poronhoidon saamelaisten perinteisenä elinkeinona, jonka harjoittamisoikeus tulee ILO:n yleissopimuksen nro 169 mukaisesti turvata saamelaisten kotiseutualueella olevilla valtion mailla. Perustuslakivaliokunta katsoi tässä yhteydessä myös, ettei sopimus edellytä muut poissulkevien eritai yksinoikeuksien luomista alkuperäiskansaan kuuluville yksilöille tai heidän muodostamilleen oikeushenkilöille. (PeVM 13/2014 vp, s. 6.)

Voimassa oleva poronhoitolaki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta ennen perusoikeusuudistusta ja nykyistä perustuslakia. Hallituksen esityksessä poronhoito-oikeutta käsiteltiin varsin suppeasti todeten, että tämä oikeus on poronomistajilla jo vanhastaan ollut poronhoitoalueella, ja että tarkoituksena oli säilyttää tämä oikeus heillä jatkuvasti. Perustuslakivaliokunta ei tuossa yhteydessä tarkemmin määritellyt poronhoito-oikeuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Se totesi aiempaan lausuntoonsa PeVL 9/1982 vp viitaten, että poronhoidon harjoittamisoikeuden ei ollut nimenomaisesti todettu nauttivan hallitusmuodossa turvattua omaisuudensuojaa. Perustuslakivaliokunta viittasi käynnissä olleen saamelaisten oikeuksia selvittäneen neuvottelukunnan työn ja saamelaislain valmistelun keskeneräiseen vaiheeseen ja totesi, että kysymys saamelaisten oikeuksien, myös poronhoito-oikeuden,

valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä oli edelleen epäselvä (PeVL 3/1990 vp, s. 1–2). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi myös, että poronhoitoelinkeinon erikoisluonne vaatii jonkinasteista järjestettyä yhteistoimintaa, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja (PeVL 3/1990 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta totesi muutama vuosi myöhemmin, ettei se nähnyt valtiosääntöoikeudellisia esteitä poronhoitolain muutokselle, joka laajensi porojen omistusoikeuden koskemaan myös poronhoitoalueella pysyvästi asuvia muun Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kuin Suomen kansalaisia. Se totesi samassa lausunnossa, ettei olisi valtiosääntöoikeudellisia esteitä myöskään saamelaisvaltuuskunnan esitykselle rajata saamelaisten kotiseutualueella porojen omistusoikeus vain saamelaisille tietyin siirtymäjärjestelyin. (PeVL 8/1993 vp.)

Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on saamelaisten kotiseutualueen kalastusoikeuksia koskeneessa asiassa sivunnut poronhoito-oikeuden asemaa. Lausunnon mukaan paikallisella väestöllä on tällä alueella vanhaan käytäntöön perustuen kalastusta, metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa koskevat perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet (PeVL 29/2004 vp, s. 2). Valiokunta on todennut, että paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset (PeVL 29/2004 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on Tenojoen kalastusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että olennaisesti ja erottamattomasti perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon kuuluvan elinkeinon harjoittamisoikeutta ja sen rajoituksia koskevaa säätelyä ei lähtökohtaisesti pitäisi rakentaa ainoastaan asuinpaikkaperusteiseksi, vaan ottaa huomioon myös muualla asuvat saamelaiset. (PeVL 5/2017 vp, s. 7.) Perustuslakivaliokunta on todennut kalastamisen kuuluvan perinteiseen saamelaiseen elämänmuotoon ilman asuinpaikkaan liittyviä rajoituksia (ks. PeVL 5/2017 vp, s. 6, PeVL 27/1997 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2). Kalastusoikeuden on todettu nauttivan perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyä omaisuudensuojaa (ks. PeVL 58/2014 vp). Valiokunta on aiemmin katsonut muun muassa, että kalastusoikeudella ymmärretään suojattua valtaa harjoittaa kalastusta määrättyllä vesialueella. Kalastusoikeuteen on katsottu kuuluvan myös oikeus vesialueen kalakannan taloudelliseen hyväksikäyttöön ja oikeus järjestää vesialueen käyttö ja hoito. Toisaalta omaisuudensuojasäännöksen turvaamaan kalastusoikeuteen on vakiintuneesti kohdistunut erilaisia osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä rajoituksia, kuten itse kalastamiseen liittyviä rajoituksia ja kieltoja sekä velvoitteita hyväksyä muunkin kuin omistajan oikeus kalastaa vesialueella. (Ks. PeVL 5/2017 vp, s. 4, PeVL 44/2016 vp, s. 2, PeVL 58/2014 vp, s. 3 niissä mainittuine lähteineen.) Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt muun muassa pyyntivälineitä, kalastuskausia ja rauhoitusajoja sekä vähimmäismittoja ja saaliskiintiöitä koskevat rajoitukset kalastuslainsäädännössä yleisesti käytössä oleviksi tavoiksi suojella kalakantoja (Ks. PeVL 14/2010 vp, s. 3/II).

Esitys koskee olennaisesti saamelaisten oikeuksia ja asemaa. Poronhoito on erottamaton osa alkuperäiskansa saamelaisten historiaa ja saamelaista kulttuurista identiteettiä. Asiaa koskevat lainsäädännölliset puitteet ovat merkittäviä saamelaisen poronhoidon tulevaisuuden kannalta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon ja paliskuntia ja niiden tehtäviä koskevien säännösten suhdetta. Esityksessä katsotaan, ettei esitys ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa. Tähän käsitykseen voi yhtyä. Erilaiset saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon järjestämistavat ovat

valtiösääntöisesti mahdollisia. Esityksestä myös ilmenee, että saamelaisilla on itsellään ollut mahdollisuus vaikuttaa tämän kulttuurinsa kannalta hyvin keskeisen sääntelyn kehittymiseen.

Lisäksi katson esityksen tavoin, etteivät ehdotetut muutokset muodostu säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisiksi perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta. Esityksen perusteella jää kuitenkin jossain määrin avoimeksi, millä tavoin ehdotetut muutokset vaikuttaisivat toteutuessaan saamelaisten mahdollisuuksiin ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapaus

Poronhoito on keskeinen saamelaisten elinkeino. Lisäksi porotalous on ylipäänsä tärkeä elinkeino Pohjois-Suomessa. Esityksessä poronhoito-oikeus katsotaan pitkät historialliset juuret omaavaksi ja myös lainsäädäntöperusteisesti vakiintuneeksi maan käyttöoikeudeksi, jonka valtiosääntöoikeudelliselta asemalta puuttuu Suomessa edelleen vakiintunut määrittely. Saamelaisten kotiseutualueella oikeus monella tapaa rinnastuu perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa nauttivaan paikallisten asukkaiden kalastusoikeuteen. Poronhoito-oikeus ei rajoitu saamelaisten kotiseutualueelle, vaan koskee vakiintunutta tapaa ilmentävien säännösten mukaan koko poronhoitoaluetta.

Esityksessä ei katsota ehdotusten olevan ongelmallisia suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momenttiin, koska ehdotettu uudistus ei merkitse sisällöllisiä muutoksia poronhoito-oikeuteen, porojen omistusoikeuteen tai vahinkojen estämis- tai korvausvelvollisuuteen. Esityksen mukaan eräät nykyiset käytännöt, kuten hyvityspistekäytännöt tai kiintiöjärjestelmät, jotka sopimusvapaus sinänsä voi mahdollistaa, eivät nauti porojen pakkovähennyksiin vaikutuksia ulottavaa omaisuuden suojaa.

Porotalouden harjoittajien elinkeinovapauden kannalta keskiössä on maan omistus- ja hallintasuhteista riippumaton poronhoito-oikeus. Poronhoitolain 21 §:n 1 ja 2 momentissa siirrettäisiin valtioneuvostolle nykyisin maa- ja metsätalousministeriölle kuuluva toimivalta asettaa paliskuntaa ja paliskunnan osakasta koskevat suurimmat sallitut eloporoluvut tavalla, joka ottaa huomioon laidunten kestävä tuottokyvyn. Lisäksi ehdotetun poronhoitolain 40 a §:n mukaan paliskunta voisi päätöksellään alentaa paliskunkohtaista eloporojen enimmäismäärää talvilaidunten tilan parantamiseksi. Poronhoitolain 21 §:n 3 momentissa tarkoitettua paliskunnan päätöksellä alentaa suurinta sallittua poromäärää enintään vuoden ajaksi tulisi olla porotalouden toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvä perusteltu syy. Ehdotukseen sisältyvät myös säännökset siitä, miten porojen määrää hallitaan ja vähennetään. Esityksen mukaan ehdotettu poromäärien asettamista ja porojen vähentämistä koskeva sääntely täyttää perustuslain 18 §:ssä säädetyt elinkeinovapaudelta vaaditut tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja lailla säätämisen vaatimukset.

Saamelaisten kalastusoikeus muodostaa nähdäkseni analogisen lähtökohdan poronhoito-oikeuden valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. En näe syitä, miksei poronhoitoa tulisi valtiosääntöoikeudellisesti arvioida pitkälti kalastusoikeutta koskevin tavoin suhteessa saamelaisten oikeuksiin, omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen. Tähän oikeuteen liittyy paitsi perinteisenä saamelaiseen kulttuuriin kuuluvan elinkeinona suojattu poronhoito-oikeus myös mahdollisuus sen rajoittamiseen perusoikeussystematiikan mukaisesti, esimerkiksi omaisuudensuojaan ja ympäristövastuuseen kytkeytyvin perustein. Nämäkin seikat huomioon ottaen voi mielestäni yhtyä esityksen näkemykseen siitä, että saamelaisten kotiseutualueella

poronhoito-oikeus monella tapaa rinnastuu perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa nauttivaan paikallisten asukkaiden kalastusoikeuteen. Poronhoito-oikeus ei rajoitu saamelaisten kotiseutualueelle, vaan koskee vakiintunutta tapaa ilmentävien säännösten mukaan koko poronhoitoaluetta.

Paliskunnille ehdotettavat uudet velvollisuudet, kuten porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien laatiminen ja hyväksyminen, tai esimerkiksi porojen määrän vähentämistä koskevia periaatteiden muutosehdotukset eivät nähdäkseni rajoita tai estä poronhoitoa tavalla, joka muodostuisi ongelmalliseksi saamelaisten perusoikeuksien näkökulmasta. Ehdotetut muutokset eivät käsitykseni mukaan merkitsi yhtä laajoja rajoituksia saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvaan elinkeinonharjoittamiseen kuin esimerkiksi mitä on toteutettu kalastuksen harjoittamiseen nähden (ks. esim. PeVL 12/2024 vp, kappale 21, PeVL 5/2017 vp, s. 7). Ylipäänsä hoito- ja käyttösuunnitelmista on säädetty myös muita elinkeinoja koskien, kuten paliskuntien tapaan julkisoikeudellisina yhdistyksinä toimivien kalatalousalueiden velvoitteena (ks. mm. kalastuslain (379/2015) 36 § kalavarojen hoito- ja käyttösuunnitelmasta). Ehdotukset eivät arvioni mukaan muodostu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan tai perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi.

Pidän tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutuksia poronhoitoon saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi kuuluvana elinkeinona tulee seurata tarkasti ja mahdollisiin epäkohtiin puuttua. Asiassa tulee lisäksi huolehtia siitä, että välttämättömät rajoitukset poronhoitoon kohdistuvat ennen muuta sellaiseen toimintaan, joka ei liity perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan tai saamelaisille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin. (Ks. PeVL 12/2024 vp, kappale 27.)

Julkinen hallintotehtävä

Esityksessä on todettu, että paliskunta on julkisoikeudellinen yhdistys, joka hoitaa muiden tehtävien ohella julkisia hallintotehtäviä. Myös perustuslakivaliokunta on arvioinut paliskuntaa elinkeinon harjoittamiseen kytkeytyvänä julkisoikeudellisena yhdistyksenä (PeVL 3/1990 vp, s. 3, PeVL 6/1988 vp). Voimassa olevalla poronhoitolaille on annettu paliskunnille useita julkisia hallintotehtäviä. Esityksessä laajennettaisiin ja täsmennettäisiin paliskunnalla olevia poromäärän rajoittamista koskevia toimivaltuuksia.

Paliskunnan julkisissa hallintotehtävissä katsotaan esityksessä 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. Kyse on myös rajattuun elinkeinonharjoittajien muodostamaan ryhmään kohdistuvista toimivaltuuksista. Esityksessä poromäärän rajaamista koskevat toimivaltuudet on muotoiltu tavalla, joka olennaisesti rajaa paliskunnan harkintavaltaa. Merkityksellistä on myös se, että paliskunnassa poronomistajat itse päättävät poromäärän rajaamisesta, mikä on omiaan ehkäisemään elinkeinon harjoittamisen kannalta ongelmallisina näyttäytyviä päätöksiä. Poromäärän vähentämisen osalta paliskunnan harkintavalta on lähtökohtaisesti melko vähäinen, eli kyse on suurelta osin lain kriteereiden mukaisten vähennysten teknisluonteisesta toimeenpanosta. Porojen määrän vähentämisperiaatteita koskevat rajatut joustot olisivat muotoilultaan riittävän tarkkarajaisia. Lisäksi viitataan siihen, ettei valtion viranomaisilla ole edellytyksiä suorittaa tehtävää menestyksekkäästi, vaan niiden roolina voi olla korkeintaan virka-

avun antaminen pyynnöstä. Merkityksellistä on myös, ettei porojen vähentäminen poronomistajan puolesta estä omistajaa saamasta markkina-arvoon perustuvaa täyttä korvausta teuraaksi myytävistä poroista.

Paliskuntien julkisten hallintotehtävien osalta esitys on merkityksellinen perustuslain 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle kannalta. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut paliskunnan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Tämäkin huomioon ottaen olisi ollut tärkeää, että esityksessä tehtäisiin huolellinen ja yksityiskohtainen arvio ehdotetuista uusista julkisista hallintotehtävistä ja arvioitaisiin myös jo olemassa olevia paliskuntien julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta.

Esityksen perustuslakijaksossa on käsitelty perustuslain 124 §:ää ja siihen liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta oikeasuuntaisesti. Perustuslain 124 §:ään kiinnittyvä arviointiperusta on esitetty asianmukaisesti. Esityksestä on kuitenkin vaikea saada kuvaa, mitkä paliskunnan tehtävät olisivat julkisia hallintotehtäviä ja millä perusteella sekä mitkä näistä tehtävistä olisivat uusia julkisia hallintotehtäviä. Ehdotettuja paliskunnan julkisten hallintotehtävien laajennuksia arvioidaan esityksessä pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Poromäärän rajoittamiseen tai vähentämiseen liittyville paliskunnan tehtäville on esityksessä tuotu esille tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen liittyviä perusteluja, jotka nojaavat pitkälti siihen, että näiden tehtävien hoitamisen katsotaan edellyttävän syvällistä tietämystä alueen paliskunnan toiminnasta ja vahvaa poronhoitokäytäntöjen osaamista, eikä tehtävien hoitoa ole sen vuoksi tarkoituksenmukaista osoittaa viranomaiselle. Kyseessä olevien tehtävien luonne julkisena hallintotehtävänä ja esityksessä arvioitua yksilöidympi suhde oikeusturvan, hyvän hallinnon vaatimusten ja muiden yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta jää epäselväksi. Pidän tärkeänä kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida paliskunnan julkisia hallintotehtäviä myös kokonaisuudessaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esitys ei mielestäni anna riittäviä aineksia tällaiseenkaan laajempaan arviointiin.

Helsingissä 24.2.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori