

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

8 päivänä toukokuuta 1990

Lausunto n:o 3

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on 16 päivänä helmikuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 244/1989 vp. poronhoitolaiksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimistopäällikkö Seppo Havu maa- ja metsätalousministeriöstä, puheenjohtaja Matti Morottaja, ensimmäinen varapuheenjohtaja Irja Seurujärvi-Kari ja lakimiessihteri Heikki J. Hyvärinen saamelaisvaltuuskunnasta, puheenjohtaja, maaherra Asko Oinas saamelaisasiain neuvottelukunnasta, metsänhoitaja Seppo Hartikainen Keskusmetsälautakunta Tapiosta, varapuheenjohtaja Juhani Magga Paliskuntain Yhdistyksestä, varatuomari Risto Airikkala Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, toiminnanjohtaja Juhani Mölläri Maataloustuottajain Lapin liitosta, poroisäntä Oula Jp. Magga Näkkälän paliskunnasta, poroisäntä Aimo Maijala Oraniemen paliskunnasta, professori Mikael Hidén, professori Veikko O. Hyvönen, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisen-siaatti (väit.) Kaisa Korpijaakko, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Ilkka Sara-viita ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on uudistaa poronhoitolaki. Lakiehdotus perustuu pääosin samoille periaatteille kuin voimassa oleva laki. Ehdotus sisältää kuitenkin useiden yksityiskoh-tien osalta muutoksia nykyisiin säännöksiin, minkä lisäksi säännösten kieliasua on nykyai-kaistettu.

Lakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltävä tavallisessa säättämisyjärjestyksessä. Esityk-sen säättämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, ettei saamelaisten oikeuksia ole käsitelty tässä yhteydessä, koska niistä on toisaalla vireillä selvitys. Perustelujen tässä kohdassa käsitel-lään myös lakiehdotuksen 3 ja 43 §:n vaikutus-ta lain säättämisyjärjestykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mah-dollisimman pian sen jälkeen, kun se on hy-väksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

Saamelaisten asema

Esityksen perusteluissa todetaan: ”Koska toisaalla on vireillä selvitys saamelaisten oi-keuksista, asiaa ei ole tässä yhteydessä käsitel-ty. Lakiehdotuksen 3 §:ään otettu säännös poronhoidon harjoittamisoikeudesta on voimassa olevan lain mukainen.”

Nykyinen poronhoitolaki (444/48) on sää-detty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, tosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuk-setta. Tuon jälkeen perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä käsitellyt Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kuntien luontaistaloudesta huomatta-van osan elannostaan saavien, maata omista-mattomien asukkaiden asemaa. Heistä valtaosa kuuluu saamelaisväestöön. Valiokunta on kat-sonut (PeVL n:o 7/1978 vp., n:o 5/1981 vp., n:o 11/1982 vp. ja n:o 13/1989 vp.) heillä olevan sellainen vähintään nautintaperusteisiin oikeuksiin rinnastettava oikeus kalastukseen, joka sekä ammattikalastuksen että kotitarveka-lastuksen luonteisena nauttii hallitusmuodossa turvattua omaisuudensuojaa. Lisäksi valiokun-nan lausunnossa n:o 9/1982 vp. todettiin sil-

loin tutkittavana olleen lakiehdotuksen olevan käsiteltävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska kansallispuiston rauhoittamiseksi annettavat määräykset eivät lain mukaan estäisi paikallisia asukkaita harjoittamasta "kalastusta, metsästystä tai poronhoitoa". Valiokunta ei tuolloin nimenomaisesti katsonut, että poronhoidon harjoittamisoikeus nauttisi hallitusmuodossa turvattua omaisuudensuojaa.

Uusimmassa tietellisessä tutkimustoiminnassa (erityisesti *Korpijaakko, Kaisa*, Saamelaisen oikeusasemasta Ruotsi-Suomessa, 1989) on esitetty varteenotettavia näkökohtia maahan kohdistuvan saamelaisen omistusoikeuden olemassaolon puolesta. Kysymys saamelaisten oikeuksista, myös poronhoito-oikeudesta, etenkin sen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä on kuitenkin edelleen epäselvä. Saamelaisten omistusoikeuskysymyksiä selvitetään parhaillaan muun muassa saamelaisasiain neuvotelukunnassa, jonka tarkoituksena on laatia selvityksiinsä pohjautuva luonnon saamelaislaiksi.

Asian selvittelyn nykytilan huomioon ottaen ja myös sen vuoksi, että lakiehdotuksen 3 §:n kaltainen säännös on jo voimassa olevassa laissa, perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt käytettävissä olevan selvityksen perusteella poronhoitolakiehdotus voidaan 3 §:n estämättä käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Arvioituaan saamelaisten asemaa myös eräiden vähemmistö- ja alkuperäiskansoja koskevien ja muidenkin kansainvälisten sopimusten kannalta valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, ettei lakiehdotus ole ristiriidassa Kansainvälisen työjärjestön piirissä vuonna 1989 hyväksytyin alkuperäiskansojen (kuten saamelaisten) asemaa koskevan yleissopimuksen (n:o 169), Yhdistyneiden Kansakuntien hyväksymän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/76) vähemmistöjen asemaa määrittävän 27 artiklan eikä myöskään Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen tai sen lisäpöytäkirjojen kanssa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sellaisiin määräyksiin, jotka velvoittavat sopimusvaltiota ryhtymään joihinkin toimenpiteisiin vähemmistöjen aseman parantamiseksi. Esimerkiksi edellä mainittu alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus edellyttää muun muassa erityistoimenpiteitä, milloin alkuperäiskanso-

jen kulttuurin ym. suojaaminen niitä vaatii. Lisäksi Suomen ratifioiman kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/70) 2 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimusvaltioiden tulee, milloin olosuhteet antavat aihetta, ryhtyä sosiaalilla, taloudellisella, sivistyksellisellä ja muilla aloilla erityisiin ja konkreettisiin toimiin riittävän kehityksen ja suojelun varmistamiseksi tietyille roturyhmille tai niihin kuuluville yksilöille, jotta niille taattaisiin täydelliset ja yhtäläiset oikeudet ihmisoikeuksien ja perusvapauksien nauttimiseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaiset sopimusvelvoitteet merkitsevät sitä, että saamelaisväestön poronhoidon harjoittamista suojataan aiheettomilta rajoituksilta (vrt. PeVL n:o 7/1978 vp.). Korostaen poronhoidon tärkeyttä saamelaisten kulttuurimuodon osana valiokunta kiirehtii saamelaislakiehdotuksen valmistelua ja asian saattamista eduskunnan käsiteltäväksi. Silloin on mahdollista tarpeen mukaan muuttaa poronhoitolakia niin, että se on kaikin puolin sopusoinnussa säädettävän saamelaislain kanssa.

Porojen omistaminen

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin pääsääntön mukaan poroja saavat omistaa vain poronhoitoalueella asuvat Suomen kansalaiset ja paliskunnat. Ehdotukseen sisältyy omistusoikeuden rajoittaminen henkilön asuinpaikan perusteella. Asuinpaikan valitsemisen vapaus on turvattu hallitusmuodon 7 §:ssä, eikä kansalaisten perusoikeuksien nauttima suoja saisi siten lähtökohtaisesti riippua valitusta kotipaikasta. Poronhoitoelinkeinon erikoisluonteeseen huomioon ottaminen merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin sitä, että poronhoitoa elinkeinokseen harjoittavat poronhoitoalueen asukkaat tarvitsevat tämän tapaista suojaa elinkeinonsa menestykselliseksi harjoittamiseksi. Tästä syystä mainittu rajoitus voidaan säätää tavallisessa laissa.

Hallitusmuodon 6 ja 7 §:n kannalta ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä, että Suomen kansalaisen omistuksessa laillisesti ollut tai hänen omistukseensa perintönä tullut omaisuus suoraan lain nojalla ja vain valitun asuinpaikan johdosta tulisi arvottomaksi tai menettäisi arvoaan oleellisesti. Tällaisia tilanteita koskeva ehdotuksen 4 §:n 2 momentin viittaus-

säännös ei valiokunnan mielestä ole tarpeeksi yksiselitteinen. Sääntelyä olisi täsmennettävä tai sitä olisi tulkittava niin, että poronhoitoalueelta pois muuttaneella poronomistajalla ja alueen ulkopuolella asuvalla poroja perinnöksi saaneella on selkeä oikeus omistaa poroja määräjän ja saada ne hoidetuksi paliskunnan toimesta. Näin menetellen lakiehdotus voidaan tältä osin arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Paliskunnan pakkojäsenyys

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan poronhoitoalueella asuvat poronomistajat, joiden poroja hoidetaan paliskunnan alueella, muodostavat paliskunnan. Ehdotuksen vuoksi on syytä viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon n:o 6/1988 vp., jossa muun muassa todettiin, ”että Suomen kansalaista ei saa pakottaa liittymään yhdistykseen”. Tämä niin sanottua negatiivista yhdistymisvapautta koskeva lausuma liittyi aatteellista yhdistystoimintaa koskevaan lainuudistukseen. Esillä olevassa tapauksessa kysymys on kuitenkin elinkeinon harjoittamiseen kytkeytyvästä julkisoikeudellisesta yhdistyksestä, jonka jäsenyys olisi pakollinen. Koska poronhoitoelinkeinoon erikoisluonne vaatii jonkinasteista järjestettyä yhteistoimintaa, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja, voidaan ehdotettu pakkojäsenyys hallitusmuodon 10 §:n estämättä toteuttaa tavallisella lailla.

Paliskunnan asema poronhoidossa

Lakiehdotus merkitsee paliskunnan aseman vahvistumista poronhoidossa ja sen valtuuksien kasvamista yksittäisiin poronomistajiin nähden. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisetkin omistusoikeuteen puuttumiset voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä poronhoitoelinkeinoon erikoisluonteen vuoksi.

Paliskuntajohtoinen poronhoitomalli uloteataan ehdotuksessa myös sellaisten paliskuntien alueille, joissa poroja valiokunnan saaman selvityksen mukaan hoidetaan perinteisesti toisella tavalla. Esimerkiksi Käsivarren paliskunta toimii jakautuneena kolmeen erilliseen kyläkuntaan, ja kunkin kyläkunnan poroja hoidetaan erillään toisistaan. Paliskuntajohtoisen

poronhoitomallin toteuttaminen saattaa osoittautua hankalaksi ja epätarkoituksenmukaiseksikin tällaisilla alueilla, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta kiinnittää maa- ja metsätalousvaliokunnan huomiota siihen, että yhdenmukaiseen järjestelyyn tältä osin ei välttämättä pidäkään pyrkiä.

Saantolupa ja etuosto-oikeus

Lain 43 §:n 2—4 momentti koskee saamelaisien kotiseutualueelle voimaan saatettavaksi ehdotettua porokarjan saantolupamenettelyä ja etuosto-oikeusjärjestelmää.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon n:o 4/1977 vp. mukaan ostolupajärjestelmä — joka vastaa nyt ehdotettua saantolupaa — ei sellaisenaan ole omaisuusuojaan soveltumaton, vaan tällaisessa muodossa toteutuvan perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä riippuu samantyyppisistä seikoista kuin perusoikeuskysymyksissä yleensä. Kysymyksessä on toisin sanoen poronomistajan määräämisvallan rajoittaminen sen osalta, kenelle poroja luovutetaan. Tällaisen sääntelyn suhde perustuslakiin riippuu siten siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Lausuntoihin n:o 5/1988 vp. ja n:o 15/1989 vp. viitaten perustuslakivaliokunta toteaa ehdotetun etuosto-oikeusjärjestelmän olevan valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa samalla tavoin ja niin muodoin myös arvioitavissa mainittujen periaatteiden mukaisesti.

Nyt esillä olevasta tapauksesta on todettava saantolupamenettelyllä ja etuosto-oikeusjärjestelmällä tähdättävän siihen, että poronhoitoa ammatikseen harjoittaville turvattaisiin riittävä toimeentulo estämällä porokarjan omistuksen liiallinen pirstoutuminen. Tämä tavoite ilmentää valiokunnan mielestä sellaista tärkeää yhteiskunnallista tarvetta, jonka toteuttamiseksi ehdotettu keino on tehokas. Lisäksi tätä keinoa ei voida aivan helposti korvata toisella, porokarjan luovuttajan määräämisvaltaa vähemmän rajoittavalla keinolla. Saantoluvan epäämiseen kytkeytyy luovuttajan vaatimuksesta paliskunnan velvollisuus käyttää etuosto-oikeutta. Koska etuosto tapahtuu samasta hinnasta, jonka luovuttaja olisi saanut ostajalta, tai käyvästä hinnasta, on luovuttajan taloudellinen asema järjestetty asianmukaisesti. Oikeusturvajärjestelyt 44 §:ssä ovat riittävät.

Säättämisyjärjestyksekkana on merkitystä vielä sillä, sovelletaanko saantolupamenettelyä ja etuosto-oikeusjärjestelmää lain voimaantulosta alkaen myös sellaisiin kauppoihin, jotka on tehty ennen voimaantuloa. Vaikka lain 55 §:ssä ei nimenomaisesti suljeta pois 43 §:n säännösten tällaista taannehtivaa soveltamista, valiokunta korostaa yleisistä laintulkintaperiaatteista johtuvan, että 43 §:n säännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan lain voimassa ollessa tehtyihin luovutuksiin.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo sääntelyn merkitsevän omistajan määräämävallan sellaista rajoittamista, joka ei estä omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttämistä, minkä vuoksi lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Koska saantolupamenettelyllä ja etuosto-oikeusjärjestelmällä on tärkeä merkitys porokarjan omistuksen pirstoutumisen estämiseksi ja tällä tavoin toimeentulomahdollisuuksien turvaamiseksi ammattimaisille poronostajille, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, olisiko 43 §:n 2—4 momentti ehdotuksesta poiketen ulotettava koskemaan koko poronhoitoaluetta.

Sääntelyn teknisen toteutuksen osalta on huomautettava, että hyvän lainsäädäntötavan mukaista olisi osoittaa säännöksissä, mihin tavoitteisiin pyrkien saantolupa on evättävissä ja etuosto-oikeus käytettävissä. Etuosto-oikeuden keskeinen sisältö tulisi ilmaista säännöksessä nimenomaisesti paliskunnan hallituksen tällaisena oikeutena eikä, kuten on ehdotettu 2 momentin 2 kohdassa, kiertoilmaisua käyttäen. Pykälän 3 momentti olisi asianmukaista kirjoittaa siitä käsin, mitä tilanteita saantolupamenettely ja etuosto-oikeusjärjestelmä ei olenkaan koske.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jäät-

Muita seikkoja

Lakiehdotuksen 51 §:n perustelujen mukaan ”ei ole katsottu asianmukaiseksi, että paliskunnan toimihenkilöllä tehtävässään olisi virkamiehen vastuu, vaan heidän vastuunsa olisi samanlainen kuin elinkeinotoiminnassa yleensä”. Tämän johdosta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kysymyksellä virkavastuusta on ensisijaisesti merkitystä rikosoikeudellisessa mielessä. Tältä osin perussäännökset ovat rikoslain 2 luvun 12 §:ssä. Sen perusteella määräytyy, toimiiko esimerkiksi poroisäntä rikoslain tarkoittamassa mielessä virkamiehenä vai ei. Tätä tilannetta ei toisin sanoen voida järjestää poronhoitolakiesityksen perusteluilla. Valiokunnan käsityksen mukaan nimenomaan poroisännän valtuudet olisivat uuden lain perusteella niin laajat, että hänen toimintansa tulisi olla rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Suomi on tehnyt Ruotsin, Neuvostoliiton ja Norjan kanssa poroaitoja ja rajajärjestelyjä koskevia sopimuksia. Näistä Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen (1 art.) sisältyy myös yksittäisiä poronostajia velvoittavia määräyksiä. Lisäksi sopimuksen 23 artiklassa on määräyksiä rangaistavista teoista. Valiokunnan käsityksen mukaan ainakin tällaisten määräysten takia poronhoitolakiin olisi otettava vähintään viittaus vieraiden valtioiden kanssa tehtyihin porosopimuksiin.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

teenmäki, Laitinen, Männistö, Niinistö, Ollila, Pohjola, Pokka ja Vähänäkki sekä varajäsenet Anttila ja Ikonen.