

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi poronhoitolakia, maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettua lakia, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esityksen mukaan paliskuntien tulisi laatia ja hyväksyä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat. Suunnittelun tavoitteena on löytää kullekin alueelle parhaiten soveltuvia ja pitkäjänteisiä käytäntöjä, joiden avulla voidaan tukea laidunten kestävä käytön edellytyksiä. Suunnitteluvelvollisuuden avulla paliskunnat voisivat omalta osaltaan vaikuttaa niihin porolaidunten tuottokykyyn ja luonnon biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin, joita aiheutuu ilmastonmuutoksen, muun maankäytön ja porolaidunnuksen myötä.

Poronhoitolaissa säädettyjä porojen määrän vähentämistä koskevia periaatteita selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin. Lakiin tehtäisiin muutoksia, joilla estetään porojen vähentämisvelvollisuutta laiminlyöneen poronhoitajan hyötyminen vähentämättä jätetyistä poroista. Näillä muutoksilla, joihin sisältyisi myös hallinnollisesta seuraamusmaksusta säättäminen, helpotettaisiin poromäärän hallintaa sekä vähennettäisiin suurimpien sallittujen poromäärien ylityksiä ja niistä porolaidunten kestävyydelle ja poronhoitajille aiheutuvia haittoja.

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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	6
2.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu	6
2.1.1 Porolaidunten käyttöön liittyvä lainsäädäntö	6
2.1.2 Porolaidunten kunto ja tuottokyky	8
2.1.3 Laidunten käytön suunnitteluun vaikuttavat yhteistyömenettelyt	13
2.1.4 Porolaitumia koskevan tiedon avoimuus	16
2.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen	17
2.2.1 Poromäärän hallintaan ja vähentämiseen liittyvä lainsäädäntö	17
2.2.2 Poromäärän hallintaan ja vähentämiseen liittyvä käytäntö	19
2.2.3 Porojen määrät käytännössä	23
2.3 Poronhoitolain velvollisuuksien yhteys porotalouden tukien ehtoihin	25
2.4 Nykytilan arviointi	25
2.4.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu	25
2.4.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen	27
2.4.3 Ehdotusten yhteys porotalouden tukiin	29
3 Tavoitteet	29
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	30
4.1 Keskeiset ehdotukset	30
4.1.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu	30
4.1.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen	32
4.1.3 Porotalouden tukia koskevien säädösten muutokset	33
4.2 Pääasialliset vaikutukset	34
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	34
4.2.2 Yritysvaikutukset ja vaikutukset paliskuntiin	34
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten ja Paliskuntain yhdistyksen toimintaan	38
4.2.4 Ympäristövaikutukset	39
4.2.5 Ilmastovaikutukset	40
4.2.6 Vaikutukset saamelaiskulttuuriin	41
4.2.7 Maaseutuvaikutukset	42
4.2.8 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	42
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	43
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	43
5.1.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu	43
5.1.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen	44
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	45
5.2.1 Ruotsi	45
5.2.2 Norja	46
6 Lausuntopalaute	48
6.1 Johdanto	48

6.2 Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevat ehdotukset	48
6.3 Porojen määrän hallintaa koskevat ja muut poronhoitolakia koskevat ehdotukset	49
6.4 Porotalouden tukia koskevat säännösehdotukset.....	50
6.5 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.....	50
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	50
7.1 Poronhoitolaki.....	50
7.2 Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista	75
7.3 Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista	76
7.4 Laki sakon täytäntöönpanosta.....	77
8 Lakia alemman asteinen sääntely	77
9 Voimaantulo	78
10 Toimeenpano ja seuranta	78
11 Suhde muihin esityksiin	78
11.1 Riippuvuus muista esityksistä.....	78
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	79
12.1 Omaisuuden suoja.....	79
12.2 Elinkeinovapaus.....	81
12.3 Yhdistymisvapaus.....	82
12.4 Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana	84
12.5 Ympäristöperusoikeus	87
12.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	88
12.7 Hallinnollinen seuraamusmaksu.....	91
12.8 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	92
12.9 Tiedonsaantioikeudet	93
12.10 Julkisuusperiaate.....	93
12.11 Henkilötiedot	94
12.12 Oikeusturva.....	95
12.13 Asetuksen- ja määräyksen antovalta.....	96
LAKIEHDOTUKSET	98
1. Laki poronhoitolain muuttamisesta	98
2. Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	106
3. Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta	107
4. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	108
LIITE	109
RINNAKKAISTEKSTIT	109
1. Laki poronhoitolain muuttamisesta	109
2. Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta	123
3. Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta	124
4. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.....	126

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Viime vuosikymmenen lopulla toteutetuissa tutkimushankkeissa on kartoitettu porolaidunten tilaa ja käytettävyyttä porotalouden näkökulmasta sekä näiden yhteyttä porotalouden tuottavuuteen ja ekologiseen ja taloudelliseen kestävyys erilaissa paliskunnissa. Hankkeiden johtopäätöksiin sisältyy porolaidunten käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatimista koskevia ehdotuksia. Ehdotuksia on jatkokehitetty maa- ja metsätalousministeriön johtamissa porotalouteen liittyneissä työryhmissä.

Porojen määrän vähentämistä ja hallintaa koskeviin poronhoitolain säännöksiin on todettu liittyvän joitakin ongelmia tai tulkinnanvaraisuutta. Hallintotuomioistuinten lain voimassaolonaikana eli 1.10.1990 jälkeen käsittelemistä lakia koskeneista valituksista noin puolet on liittynyt porojen määrään. Useimmiten kyse on ollut poromäärän vähentämistä koskevasta paliskunnan päätöksestä tilanteessa, jossa eloporojen määrä on ylittänyt paliskuntaakohtaisen suurimman sallitun poromäärän (ns. *yliluku*).

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” jaksossa 7.5 ”Suomi vaalii arvokasta luontoaan” todetaan muun muassa, että Suomen sopeutumiskykyä tuetaan vahvistamalla luonnon monimuotoisuutta ja tavoitellaan sen heikkenemisen pysäyttämistä yhteistyöllä. Kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti luontopolitiikka ottaa huomioon vaikutukset sosiaaliseen ja taloudelliseen toimintaan sekä huomioi lisäksi suojelutoimenpiteiden tehokkuuden, vaikuttavuuden ja paikallisen hyväksyttävyyden. Jaksossa 6.6 ”Suomi elää maaseudusta ja metsistä” todetaan, että laiduntavat eläimet lisäävät luonnon monimuotoisuutta ja että hallitus tunnistaa suomalaisen alkutuotannon kuten porotalouden tärkeyden ja erityishaasteet.

1.2 Valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.10.2018 Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmän valmistelevaan maa- ja metsätalousministeriölle esitystä suurimmista sallituista eloporomääristä vuosille 2020–2030 sekä paliskuntaakohtaisesti että paliskunnan osakasta kohden. Työryhmässä olivat jäsenet maa- ja metsätalousministeriöstä, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, Lapin aluehallintovirastosta, Paliskuntain yhdistyksestä, Saamelaiskäräjistä, MTK-Pohjois-Suomesta, Suomen luonnonsuojeluliitosta, Luonnonvarakeskuksesta ja Metsähallituksesta sekä pysyvät asiantuntijat Käsivarren paliskunnasta ja Suomen Osion-suurlähetystöstä.

Työryhmä esitti 25.11.2019 julkaistussa loppuraportissaan, että suurin sallittu poromäärä pidetään samana kuin edellisellä kymmenvuotiskaudella eli 203 700 eloporossa. Työryhmän esityksen mukaan myös paliskuntaakohtaiset eloporoluvut säilytetään ennallaan, mutta porolukujen säätämisen liitännäistoimenpiteenä paliskunnille asetetaan velvollisuus laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat, joilla edistetään suurimpien sallittujen eloporolukujen mukaista porolaidunten kestävää käyttöä. Työryhmä teki ehdotuksen suunnitelmiin sisällytettävistä viidestä vaihtoehtoisesta toimenpiteestä, joista kunkin paliskunnan tulisi valita vähintään kaksi. Vaihtoehtoiset toimenpiteet olivat: 1) paliskuntaakohtaisen eloporomäärän pitäminen vähintään 7 prosenttia säädettyä eloporomäärää alempana, 2) aikainen teurastus 1.6. ja 15.11. välisenä aikana, 3) jäkälälaidunten tilan parantaminen esim. kehittämällä laidunkiertoa paimennuksen tai aitaratkaisujen avulla, 4)

kesälaidunkierron kehittäminen sekä 5) paliskuntien yhdistäminen, jonka osalta on mainittu myös tokkakuntien yhdistäminen tai muunlainen yhteistyön kehittäminen.

Loppuraportti sekä hankkeen muu asiakirja-aineisto kuten porolaidunten tilaa koskevat selvitykset sekä asiantuntijoiden ja työryhmän työtä varten järjestettyjen paliskuntien kuulemisten tiivistelmät ovat luettavissa kyseisen hankkeen sivuilla: [Linkki hankeaineistoon](#).

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 1.11.2021 Porotalouden tulevaisuustyöryhmän, jonka tehtäväksi tuli valmistella toimintamalli porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmille sekä lisäksi arvioida hallitusohjelman tavoitteiden mukaisia muita porotalouden kehittämistarpeita. Työryhmässä olivat edustettuina samat edellä mainitut tahot kuin Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmässä sekä lisäksi Lapin yliopisto. Työryhmä teki 28.2.2023 julkaistussa loppuraportissaan tarkennetun esityksen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien käyttöönotosta [Linkki loppuraporttiin](#). Suunnitelman toimenpiteitä koskeva ehdotus vastaa aiemman työryhmän ehdotusta, mutta aikaista teurastusta koskevassa toimenpiteessä vaihtoehtoisena takarajana on ajankohta, jona porot siirretään erillisille talvilaitumille. Raportin liite sisältää tarkemmat ehdotukset suunnitelman johdanto-osassa sekä toimenpiteiden toteutustavan kuvauksessa huomioon otettavista seikoista.

Työryhmän työn päättymisen jälkeen Reflek Oy on vuonna 2023 maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta järjestänyt paliskunnille ja keskeisille sidosryhmille informaatio- ja keskustelutilaisuuksia Porotalouden tulevaisuustyöryhmän linjauksista sekä koonnut selvityksen mainittujen tahojen näkemyksistä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien toimenpidevaihtoehtoihin ja suunnitelmien toimeenpanoon liittyviin haasteisiin (Reflek Oy: Loppuraportti; Paliskuntien porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat ja Tunturiluonnon suojelusäätiö. Keskustelut paliskuntien ja sidosryhmien kanssa kesällä 2023).

Lisäksi vuosina 2023 ja 2024 Paliskuntain yhdistyksen toteuttamassa ja maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa hankkeessa on pilotoitu suunnitelmien käyttöönottoprosessia kolmessa poronhoitoalueen eri osassa sijaitsevassa paliskunnassa. Hankkeen tarkoituksena oli laatia tarkoituksenmukainen toteutusmalli hoito- ja käyttösuunnitelmille sekä arvioida erilaisten toteutusvaihtoehtojen vaikutuksia. Hankkeessa on laadittu loppuraportti ”Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien pilotoinnit (HKS-pilotit) -hanke”.

Hallintotuomioistuinten poronhoitolakiin liittyvää oikeuskäytäntöä on selvitetty kattavasti vuonna 2021 valmistuneessa tutkimushankkeessa (OTT, VT, tutkija Juha Joona; Poronhoitolaki oikeuskäytännössä; Tutkimus poronhoitolain soveltamisesta hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä [Linkki tutkimukseen](#)). Hankkeella on ollut Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Paliskuntain yhdistyksen ja saamelaiskäräjien edustajista koostunut ohjausryhmä. Julkaistu tutkimus osoittaa, että porojen vähentämistä koskeviin säännöksiin liittyy joiltakin osin ongelmia tai tulkinnanvaraisuutta. Paliskuntien käytännössä on myös kehittynyt poromäärän hallintaan liittyviä toimintamalleja, jotka eivät kaikilta osin ole yhteensopivia poronhoitolain nykyisten säännösten kanssa. Lisäksi säännökset viranomaisen käytössä olevista pakkokeinoista lain säännösten tai paliskunnan päätösten noudattamisen tehostamiseksi ovat viranomais- ja oikeuskäytännön perusteella osoittautuneet riittämättömiksi.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 12.4.2024 lainsäädäntöhankkeen (VN/7326/2024), jossa tuli käsitellä porojen vähentämistä ja vähentämisen valvontaa koskeviin säännöksiin liittyviä ongelmia, selvittää ja arvioida vaihtoehtoisia tapoja parantaa sääntelyn toimivuutta sekä valmistella ehdotukset tarvittaviksi lainsäädäntömuutoksiksi. Hankkeen toisena tehtävänä oli laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevien aiempien työryhmien ehdotusten

toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset ottaen huomioon pilotoinnista saadut kokemukset. Hankkeeseen liittyi työryhmä, joka käsitteli toimeksiannon kahta eri osaa erillisissä kokoonpanoissa. Kumpikin kokoonpano valmisti yksimielisen ehdotuksensa hallituksen esitysluonnoksen muotoon.

Hankkeen asiakirjat kuten koosteet työryhmässä kuultujen tahojen näkemyksistä ja Saamelaisen ilmastoneuvoston lausunto ovat luettavissa hankkeen sivuilla [Linkki hankeaineistoon](#). Työryhmän toimikauden aikana järjestettiin 30.1.2025 saamelaisille poronomistajille informointi- ja kuulemistilaisuus.

Lausuntokierroksen jälkeisen jatkovalmistelun aikana pidettiin eräitä keskustelutilaisuuksia tietyistä lausuntopalautteeseen sisältyvistä muutosehdotuksista.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaiset neuvottelut pidettiin kahdessa osassa, 21.1. ja 1.9.2025. Jälkimmäisissä neuvotteluissa saavutettiin yhteisymmärrys käsitellyistä jatkovalmisteluun liittyvistä seikoista.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu

2.1.1 Porolaidunten käyttöön liittyvä lainsäädäntö

Poronhoitolain (848/1990) 3 §:n mukaan poronhoitoa saa laissa säädettyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- ja hallintaoikeudesta riippumatta. Lain liitteessä määritellyllä poronhoitoalueen pohjoisosassa sijaitsevalla alueella sijaitsevat valtion maat muodostavat erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettua aluetta, jolla maankäytöstä ei saa aiheutua huomattavaa haittaa poronhoidolle. Saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:ssä tarkoitettu saamelaisten kotiseutualue sijaitsee kokonaisuudessaan tällä alueella. Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsee kolttalain (253/1995) 2 §:ssä määritelty kolttala-alue.

Lain 4 §:n mukaan poroja saavat omistaa poronhoitoalueella pysyvästi asuvat Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä paliskunnat. Lisäksi Paliskuntain yhdistys saa omistaa poroja koe- ja tutkimustarkoituksia varten.

Poronhoitoalueella asuvalla poronomistajalla on lain 9 §:n mukaan oikeus saada poronsa hoidetuksi sellaisen paliskunnan alueella, joka kokonaan tai osittain sijaitsee hänen kotikuntansa alueella. Henkilöt, joiden poroja hoidetaan paliskunnan alueella, ovat lain 6 §:n mukaan paliskunnan osakkaita. Poronomistaja voi olla vain yhden paliskunnan osakas. Lapin aluehallintovirasto vahvistaa paliskuntien rajat. Paliskunnan asioista päätetään poronhoitolain 13 §:n mukaan paliskunnan kokouksessa, lukuun ottamatta asioita, jotka lain mukaan kuuluvat paliskunnan hallituksen tai poroisännän päätettäväksi. Paliskunnan kokouksen päätökseen tyytymätön poronomistaja saa lain 44 §:n mukaan hakea muutosta päätökseen hallinto-oikeudelta, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai on muutoin lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

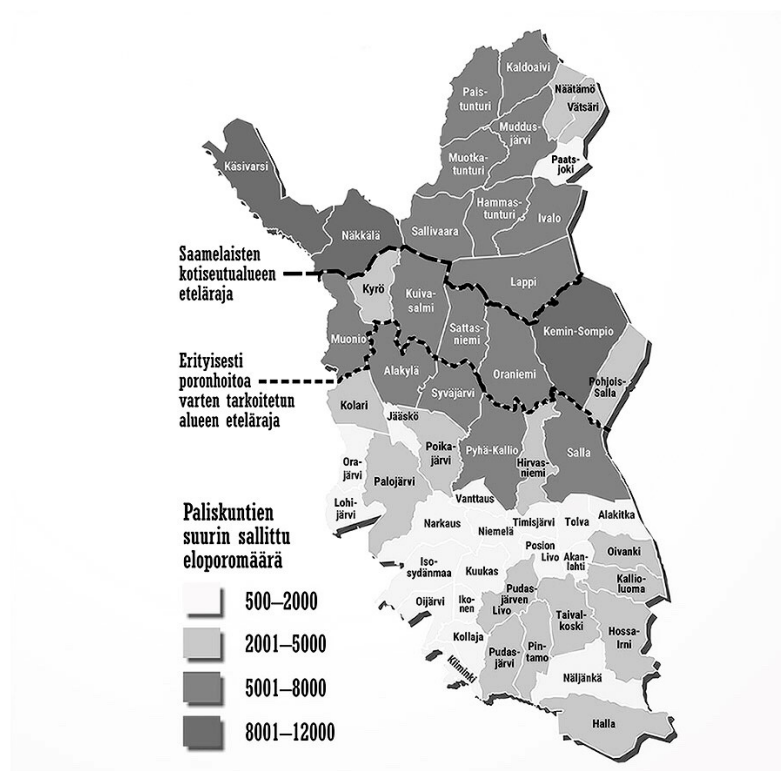
Paliskunta voi poronhoitolain 6 §:n mukaan kantaa ja vastata toimialueensa poronhoitoa koskeissa asioissa ja saada nimiinsä oikeuksia sekä tehdä sitoumuksia poronhoitolaissa tarkoitettujen tehtäviensä suorittamiseksi. Paliskunnan osakas ei vastaa henkilökohtaisesti paliskunnan velvoitteista. Lain 12 §:n mukaan osakkaat osallistuvat paliskunnan toimintaan suorittamalla paliskunnalle poromäärän mukaisessa suhteessa vuosimaksun (jota kutsutaan

myös hoitomaksuksi tai päämaksuksi). Osakas voi suorittaa vuosimaksun joko tekemällä itse tai teettämällä paliskunnan hallituksen määräämiä poronhoitotöitä taikka rahalla sen mukaan kuin paliskunta päättää. Paliskunnan kokous voi lisäksi määrätä osakkaille maksuja paliskunnan tekemistä poronhoitotöistä.

Poronhoitovuosi alkaa poronhoitolain 12 §:n mukaan 1.6. ja päättyy 31.5. Paliskunnan on lain 30 §:n mukaan kunakin poronhoitovuonna laadittava poroerotusten perusteella poroluettelo paliskunnan osakkaiden omistamista sekä muista paliskunnan alueella hoidettavina olevista poroista. Poroerotuksissa, joita paliskunnan on lain 28 §:n mukaan pidettävä vuosittain teollinen määrä, teurastettavaksi tarkoitetut porot (*teurasporot*) erotetaan eloporoista.

Porolaidunten kestävä tuottokyky turvaavista poronhoitolain säännöksistä keskeisimpiä ovat 21 §:n mukaiset säännökset suurimmista sallituista eloporomääristä. Maa- ja metsätalousministeriö määrää aina kymmeneksi vuodeksi kerrallaan, kuinka monta eloporoa paliskunta saa alueellaan vuosittain pitää ja kuinka monta tällaista poroa paliskunnan osakas saa enintään omistaa. Erityisestä syystä suurimpia sallittuja porolukuja voidaan muuttaa myös kesken kymmenvuotiskauden. Ennen porolukujen asettamista ministeriön tulee kuulla Paliskuntain yhdistystä ja maataloustuottajien liittoja. Paliskunkohtaisia eloporomääriä asetettaessa maa- ja metsätalousministeriön tulee lain mukaan kiinnittää huomiota siihen, että talvikautena paliskunnan alueella laidunnettavien porojen määrä ei ylitä paliskunnan talvilaidunten kestävä tuottokykyä.

Nykyisistä eloporoluvuista säädetään merkkipiireistä ja suurimmista sallituista poromääristä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (414/2020), joka on voimassa 1.6.2020 ja 31.5.2030 välisenä aikana. Suomen 54 paliskunnan suurimmat sallitut eloporomäärät vaihtelevat 500 ja 12 000 välillä. Yleistäen voidaan todeta, että poronhoitoalueen eteläosissa poromäärät ovat pienempiä kuin pohjoisemmissa osissa.



Kuva1 Suurimmat sallitut eloporomäärät eri paliskunnissa (Lähde: Paliskuntain yhdistys)

Paliskunnan osakas saa mainitun asetuksen mukaan pitää enintään 500 eloporoa. Edellisellä kymmenvuotiskaudella eteläisemmissä paliskunnissa osakaskohtainen enimmäisporomäärä oli 300, mutta Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmän ehdotuksesta osakaskohtaiset luvut yhdenmukaistettiin. Muutoksen tavoitteena oli lisätä päätoimisten ja sitoutuneiden poronostajien määrää paliskunnissa. Kehityksen todettiin voivan johtaa porokarjojen keskittymiseen, mikä osaltaan voi edesauttaa pienten paliskuntien yhdistymisiä.

Porojen maa- ja metsätaloudelle ja asutukselle aiheuttamien haittojen estämiseksi tärkeitä ovat poronhoitolain 31 §:n säännökset, joiden mukaan poroja on hoidettava siten, etteivät ne pääse viljelyksille ilman maanomistajan tai haltijan lupaa eivätkä aiheuta vahinkoa metsänuudistusaloilla oleville taimikoille tai muutoinkaan aiheuta tarpeettomasti vahinkoa maa- tai metsätaloudelle. Muualla kuin saamelaiden kotiseutualueella poroja on lisäksi hoidettava siten, etteivät ne pääse puutarhoihin, vakinaisten asuntojen pihoihin tai muille erityiseen käyttöön otetuille alueille. Paliskunnan on lain 34 §:n mukaan korvattava porojen maa- ja metsätaloudelle tai edellä tarkoitetuilla alueille aiheuttama vahinko. Vahingonkorvausta ei kuitenkaan suoriteta metsämailla kasvavan jäkälän tai ruohon tallaamisesta tai syömisestä eikä muiden pensaiden tai puiden kuin metsänuudistusaloilla olevien taimien, lehtien tai neulasten vahingoittamisesta aiheutuneesta vahingosta eikä mm. valtiolle, kunnalle tai seurakunnalle aiheutuneesta vahingosta.

Poronhoitolain 32 §:n mukaan paliskunta on velvollinen rakentamaan aidan, muun laitteen tai rakennelman viljelysten ja muualla kuin saamelaidunalueella myös puutarhojen, vakinaisten asuntojen pihojen ja muiden erityiseen käyttöön otettujen alueiden suojaamiseksi poroilta. Aitaamisvelvollisuuden edellytyksenä on, että aitaaminen on tarpeen vahinkojen estämiseksi ja että rakentamiskustannukset ovat kohtuulliset aitaamisesta todennäköisesti saatavaan hyötyyn verrattuna. Erityisen painavista syistä paliskunta on velvollinen aitaamaan myös metsänuudistusalueilta olevat, muiden kuin valtion, kunnan tai seurakunnan omistamalla alueella olevat taimikot.

Lapin läänissä sijaitsevaa metsälain (1093/1996) 12 §:ssä tarkoitettua suojametsäaluetta koskee poronhoitolain 3 a §, jonka mukaan poroja tulee kyseisellä alueella laiduntaa erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei laiduntaminen aiheuta metsärajan alenemista. Suojametsäalueen muodostavat Enontekiön ja Utsjoen kunnat kokonaisuudessaan sekä tietyt Inarin, Kittilän, Kolarin, Muonion, Sallan, Savukosken ja Sodankylän kunnissa sijaitsevat alueet. Suojametsäalueen kokonaispinta-ala on noin 3,3 miljoonaa hehtaaria, josta suurin osa on valtion omistuksessa.

Poronhoitolain 53 §:n mukaan valtion viranomaisten on suunnitellussaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa.

2.1.2 Porolaidunten kunto ja tuottokyky

Porojen laiduntamisen vaikutukset laidunalueisiin

Vuosina 2018–2019 toteutettiin kolmiosainen Kestävä biotalous porolaitumilla -hanke (KEBIPORO-hanke), jonka keskeinen tavoite oli koota ja tuottaa tietoa poronhoidon hallinnolle, erityisesti Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmän työn tueksi. Hankkeen erillisistä osaraporteista sekä niiden ja Luonnonvarakeskuksen porolaiduninventoinnin perusteella tehdyistä suosituksista laidunten käytön ja porotalouden kestävyyskehittämiseksi on koottu julkaisu (Kumpula, J. & Siitari, S. (Toim.) 2020. Kestävä biotalous porolaitumilla -hankkeen osaraportit, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2020. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 98 s. [Linkki KEBIPORO-hankkeen raporttiin](#)). Hankkeessa on hyödynnetty mm. porolaiduninventointien tuloksia (ks. näistä jäljempänä).

Lapin yliopiston Arktisen keskuksen ja Luonnonvarakeskuksen toteuttamassa osahankkeessa koottiin yhteen tutkimustietoa porojen laidunnuksen vaikutuksista kasvillisuuden ja laidunten ekologiseen tilaan ja maaperän hiilivarastoihin.

Boreaalista havumetsävyöhykettä koskevat tutkimukset ovat keskittyneet erityisesti karuihin ja pohjakasvillisuudeltaan jäkälävaltaisiiin metsiin, sillä poro hyödyntää talvisin erityisesti näillä alueilla olevia maa- ja loppojäkälää. Tällaisissa metsissä Cladonia-sukuun kuuluvat poronjäkälät kuluvat ja vaihtuvat torvi- ja pikarijäkälisiin, okatorvijäkälään, tinajäkälään ja sammaliiniin. Laidunnuksen vaikutuksista havumetsävyöhykkeen tuoreisiin metsiin ja nuoriin metsiin ei ole juurikaan tutkimuksia.

Laidunnuksen vaikutukset tunturikoivikoiden ja puuttoman tunturin kasvillisuuteen vaihtelevat riippuen alueesta ja kasvillisuustyypistä. Tutkimustiedon mukaan laidunnus voi samanlaisellakin kasvupaikkatyypillä joko lisätä ikivihreiden varpujen osuutta suhteessa lehtensä pudottaviin varpuihin tai toisenlaisissa olosuhteissa johtaa lehtensä pudottavien varpujen syrjäytymiseen heinä- ja ruohovaltaisella kasvillisuudella. Kaikilla alueilla laidunnus

kuitenkin vähentää jäkälämäärää. Laidunnus myös muuttaa tunturikoivikoiden rakennetta, sillä porojen syödessä alaoksia ja nuoria taimia koivikko muuttuu avoimemmaksi ja lehtien puolustusaineiden määrä voi samalla alentua. Porojen kesälaidunnus voi lisäksi hankaloittaa tunturikoivikoiden uudistumista ja muuttaa niitä vähitellen puuttomaksi tunturiksi alueilla, jotka ovat tuhoutuneet tunturi- ja hallamittarin massaesiintymisen seurauksena.

Porojen vaikutuksesta havumetsänrajaan on osin toisistaan poikkeavia tutkimustuloksia. Poro saattaa edistää havupuun siementen itämistä ja taimettumista vähentäessään jäkälää ja rikkoessaan maanpintaa. Toisaalta se voi vahingoittaa kookkaita taimia sarvia keloessaan sekä pieniä taimia tallomalla ja kaivaessaan talvella ravintoa. Koivujen laidunnuksen takia männyn taimet myös menettävät koivujen tarjoamaa suojaa.

Laidunnusta on tutkittu myös muissa tutkimushankkeissa. Esimerkiksi professori Lauri Oksanen on päätnyt tutkimuksissaan siihen, että kokonaisuutena katsoen tunturikasvien joukossa on huomattavasti enemmän laidunnuksesta hyötyviä tai sitä suorastaan vaativia lajeja kuin laidunnuksesta kärsiviä lajeja. Lisäksi on tutkimustuloksia, joiden mukaan porolaidunnus vaikuttaa positiivisesti mm. Pohjois-Suomen lehtokasvillisuuden monimuotoisuuteen (Happonen, K. ym. 2020, [Linkki artikkeliin](#))

Laidunnuksen vaikutuksia eri luontotyyppihin on arvioinut Suomen luontotyyppien uhanalaisuustyöryhmä. Sen loppuraportin mukaan uhanalaisiksi tai silmälläpidettäviksi arvioitujen 33 tunturiluontotyypin uhanalaistumiseen on vaikuttanut eniten ilmastonmuutos, mutta toiseksi suurin vaikutus on porojen laidunnuksella ja kolmanneksi suurin näiden yhteisvaikutuksella. [Linkki raporttiin](#). Laidunnuksen merkitys on suuri kuivimmilla tunturikoivikkotyypeillä ja tuulikankailla (yhteensä 3 luontotyyppillä) ja melko suuri pääosalla tunturikoivikoita, tunturikankaita ja tunturikangaspensaikoita (14 luontotyyppillä). Pinta-alan perusteella tarkasteltuna laidunpaineen merkitys uhkatekijänä on huomattava, sillä se vaikuttaa noin 1,2 miljoonalla hehtaarilla eli 90 prosentilla tunturiluontotyyppien kokonaispinta-alasta, josta kolmasosalla sen merkitys on suuri ja lähes kahdella kolmasosalla melko suuri.

Toisaalta uhanalaisuustyöryhmän raportin mukaan kohtuullisella laidunnuksella on myös suotuisia vaikutuksia lajiston monimuotoisuuteen etenkin joillakin säilyviksi arvioituilla luontotyypeillä kuten tunturien heinäkankailla ja tunturien pienruohoniityillä. Laidunnusta oletetaan olevan hyötyä myös esim. joillekin kosteammille luontotyypeille.

Ilmaston lämpenemisen on osoitettu aiheuttavan tunturikoivu- ja havumetsänrajojen nousua tunturialueelle sekä lisäävän pajujen, muiden pensaiden ja varpujen kasvua avoimilla tunturiluontotyypeillä. Ilmaston lämmitessä tunturi- ja hallamittarin massaesiintymien ennustetaan lisääntyvän. Lämpenemisen on todettu myös lisäävän sammaloitumista ja heikentävän jäkälän kasvua joillakin luontotyypeillä. Saamelaisten perinteisen tiedon haltijat ovat raportoineet, että jäkälän uusiutuminen on nykyisin hitaampaa ja vaikeampaa verrattuna esimerkiksi 1970- ja 1980-lukuihin, jolloin poromäärä oli nykyistä määrää jonkun verran suurempi. Porojen laidunnuksen, erityisesti kesälaidunnuksen, arvioidaan lisäävän ilmastonmuutoksen aiheuttamia haittoja erityisesti tunturikoivikoissa, sillä se estää puiden ja pensaiden uusiutumista mittarituhon jälkeen.

Toisaalta uhanalaisuustyöryhmä arvioi ilmastonmuutoksen ja laidunnuksen osaltaan vaikuttavan myös päinvastaisiin suuntiin ja siten osin kompensoivan toistensa vaikutuksia. Porojen kesälaidunnus estää tunturikoivun sekä vesa- että siemensyntyistä uudistumista ja pajujen kasvua, mikä on omiaan hillitsemään ilmastonmuutoksen aiheuttamaa umpeenkasvua monilla tunturiluontotyypeillä, erityisesti tunturikankailla. Tämä ei kuitenkaan poista sitä uhkaa, jota voimakas laidunpaine voi aiheuttaa tunturikankaille kulumisen muodossa.

Routavaikutteisilla luontotyypeillä, joilla routuminen on oleellinen luontotyyppien rakennepiirteitä ylläpitävä prosessi, ilmaston lämpeneminen heikentää routimisprosesseja, mutta laidunnus puolestaan edistää routimista porojen rikkoessa lumipeitettä.

Metsähallitus on julkaissut vuonna 2024 Ylä-Lapin luonnon kaukokartoitusta koskevan projektin loppuraportit ([Linkki loppuraportin osaan 1](#) ja [Linkki loppuraportin osaan 2](#)). Niiden mukaan tunturikankaista, jotka ovat kartoitusalueen laaja-alaisin luontodirektiivin luontotyyppi, edustavuudeltaan ja luonnontilaisuudeltaan eriasteisesti heikentyneitä on jopa 80 prosenttia. Syinä tunturikankaiden jäkälökköjen voimakkaaseen kuluneisuuteen tai hitaaseen uusiutuvuuteen mainitaan ilmastonmuutos, porolaidunnus ja näiden yhteisvaikutus.

Porojen talvilaidunten määrässä ja laadussa tapahtuneet muutokset

Poronhoitajat havainnoivat jatkuvasti laidunympäristöä. Poronhoito perustuu porojen luontaiseen vuorokierroon, ja poronhoitajien taito ja tapa toimia maastossa sekä kyky tunnistaa luonnossa, vuodenaajoissa, sääoloissa ja ilmastossa tapahtuvia muutoksia on pitkäaikaisen harjaantumisen sekä perinteisen tiedon omaksumisen tulosta.

Myös tutkijat ovat seuranneet porolaidunten tilaa jo pitkään. Metsäntutkimuslaitos on 1970-luvun lopulta lähtien toteuttanut useita porolaidunten inventointeja valtakunnan metsien inventoinnin yhteydessä selvittääkseen porotalouden ja metsätalouden suhdetta. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on tehnyt laiduninventointeja poronhoitoalueen 20 pohjoisimmassa paliskunnassa systemaattisesti vuodesta 1995 alkaen. Metsäntutkimuslaitoksen ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen yhdistyttyä osaksi vuonna 2015 perustettua Luonnonvarakeskusta inventointityö on jatkunut Luonnonvarakeskuksen toimintana. Tavoitteena on tuottaa porolaidunten tilasta ja siinä tapahtuneista muutoksista seurantatiedot vähintään kerran kymmenessä vuodessa sekä analysoida laidunten tilan muutosten syitä.

Viimeisin laiduninventointi on toteutettu vuosina 2016–2018 koko poronhoitoalueella. Luonnonvarakeskus on vuonna 2019 julkaissut kattavan tutkimusraportin porojen talvilaidunten tilan muutoksista ja muutosten syistä (Kumpula, J., Siitari, J., Siitari, S., Kurkilahti, M., Heikkinen, J. & Oinonen, K. 2019. Poronhoitoalueen talvilaitumet vuosien 2016–2018 laiduninventoinnissa: Talvilaidunten tilan muutokset ja muutosten syyt. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2019. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 86 s. [Linkki laiduninventointia koskevaan tutkimusraporttiin](#)).

Vuosien 2016–2018 porolaiduninventoinnissa paliskuntien erityyppiset talvilaitumet kartoitettiin satelliittikuvatulokintojen avulla. Myös eri maankäyttömuotojen ja infrastruktuurin peitto- ja häiriöalueet paliskunnissa kartoitettiin hyödyntämällä paikkatietoaineistoja ja tutkimustietoa maankäytön vaikutuksista porojen laiduntamiseen. Poronhoitoalueen pohjoisosan 20 paliskunnan jäkälälaidunten kuntoa ja kunnan muutoksia selvitettiin vertailemalla vuosina 2005–2008 ja 2016–2018 inventoitujen jäkälälaidunten koalojen (618 kpl) kasvillisuusmittauksia. Laidunmetsien rakennetta ja loppolaidunten määrien muutoksia selvitettiin vuosien 1995–1996 ja 2016–2018 laidunluokituksia vertailemalla.

Tutkimuksessa todettiin, että noin kahdella kolmanneksella poronhoitoalueen pinta-alasta metsätalous on vähentänyt ja pirstonut vanhoja laidunmetsiä sekä heikentänyt metsien laatua talvilaitumina.

Varsinkin poronhoitoalueen etelä- ja keskiosan 33 paliskunnassa laidunmetsien rakennetta hallitsevat hakkuualueet, taimikot ja nuoret kasvatusmetsät, joiden laatu talvilaitumina on

selvästi heikompi kuin aikaisempien vanhojen laidunmetsien laatu. Muun maankäytön ja infrastruktuurin peittoalueet sekä niitä ympäröivät, poronhoitoa vaikeuttavat häiriöalueet kattavat ja pirstovat jo yli neljänneksen laidunten kokonaisalasta.

Havumetsäalueella yhtenäisimmät ja laadultaan parhaat varttuneiden ja vanhojen metsien jäkälä- ja luppolaitumet sijaitsevat laajoilla suojelualueilla. Muilla alueilla jäkäliköitä ja hyviä luppolaitumia on vähän ja ne ovat hajallaan. Tunturialueilla on vähän luppolaitumia, mutta sitä vastoin runsaasti tunturikoivikoita ja tunturikankaita. Niiden jäkälämäärät ovat kuitenkin pieniä myös suojelu- ja erämaa-alueiden sisällä.

Alueilla, joita käytetään porolaitumina vain talvisin ja joilla ei ole metsätaloutta tai muuta merkittävää maankäyttöä, jäkälää voi olla yli 400 kg/ha, mutta tällaisillakin alueilla jäkäläbiomassat ovat vähentyneet inventointien välillä. Kuluneimmilla jäkäliköillä jäkälää on vain 70–150 kg/ha. Ne sijaitsevat sellaisissa Tunturi-Lapin paliskunnissa ja Keski-Lapin metsätalousvaltaisissa paliskunnissa, joissa ei ole selvää vuodenaikaista laidunkiertoa talvi- ja kesälaidunalueiden välillä, vaan jäkäliköitä laidunnetaan myös lumettomana aikana.

Poronhoitoalueen pohjoisosan 20 paliskunnassa inventoiduilla jäkälälaidunten koealoilla jäkäläbiomassa on vähentynyt kymmenen viime vuoden aikana keskimäärin 30 prosenttia, kun taas varpujen ja sammalten määrät ovat lisääntyneet. Neljässä tunturipaliskunnassa jäkäliköiden kunto on inventointien välillä hieman parantunut, kahdessa niistä tilastollisesti merkitsevästi.

Tehtyjen tilastanalyysien perusteella jäkäliköjen kulumiseen vaikuttavat selvimmin laidunnuksen vuodenaikainen ajoittuminen jäkäliköillä ja jäkäliköiden porotiheydet samoin kuin metsätalouden aiheuttamat muutokset metsien rakenteessa ja vanhojen metsien määrissä paliskunnissa. Viimeisten vuosikymmenten aikana talousmetsien rakenteen muutos on kuitenkin ollut porolaidunnuksen kannalta aiempaa suotuisampi. Todennäköistä kuitenkin on, että merkittävämpien ja laaja-alaisempien hyötyjen saavuttaminen edellyttäisi lisää muutoksia metsänkäsittelytavoissa.

Kilpailevan maankäytön laajuus paliskunnissa ja todennäköisesti myös ilmastonmuutoksen aiheuttamat ekosysteemimuutokset selittävät osaltaan jäkälälaidunten kuntoa ja kasvilajimuutoksia. Epäedulliset muutokset laidunympäristössä ovat lisänneet porojen talviaikaisen lisäruokinnan ja tarhauksen tarvetta.

Saamelainen ilmastoneuvosto on vuonna 2021 laatinut tutkimusten ja selvitysten tietoon sekä saamelaisten perinteiseen tietoon perustuen raportin, jossa käsitellään ilmastonmuutoksen vaikutuksia mm. porolaitumiin (Näkkäläjärvi, K., Gregow, H., Ahonen, S.-J., Hautala, J., Jaakkola, J.K., Juntunen, S., Laurila, T.K. 2025. Ilmastonmuutoksen nykyiset ja ennakoitavat vaikutukset saamelaiskulttuurille. Ramádat – Saamelaisen ilmastoneuvoston julkaisuja 1/2025. Saamelainen ilmastoneuvosto. [Linkki raporttiin](#)). Raportin mukaan kasvukausi on pidentynyt ja pidentyy edelleen saamelaisten kotiseutualueella. Tämä ja sulan ajan pidentyminen helpottavat porojen ravinnonsaantia. Samalla se kuitenkin voi lisätä pensastumista ja metsittymistä ja ravintoköyhien varpujen kuten variksenmarjan peittävyyttä ja näin heikentää saatavilla olevan ravinnon laatua. Nämä ilmastonmuutoksen sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset voivat vaihdella alueittain ja kumota toinen toisensa vaikutukset. Lisäksi poroille vaikeat talviolosuhteet lisääntyvät. Riskiä lisäävät kuiva alkukesä ja syksy, lämmin syksy, hellejaksot, sään ääri-ilmiöt, maaperän homehtuminen, lumen kerrostuneisuus ja jäätyminen, runsas sadanta sekä pitkät kevät.

Porolaidunten muutosten yhteys laidunten taloudelliseen tuottokykyyn

KEBIPORO-hankkeeseen sisältyi Luonnonvarakeskuksen ja Helsingin yliopiston toteuttama osio, jossa tuotettiin bioekonomista systeemimallia käyttäen analyysitietoa laidunten tilan ja poronhoidon tuottavuuden välisestä yhteydestä. Eri skenaariovaihtoehtoja tarkastelemalla ja niiden vaikutuksia vertailemalla arvioitiin myös erilaisia mahdollisuuksia elvyttää jäkälälaitumia.

Analyysit viittaavat siihen, että keskimääräisessä tunturipaliskunnassa tämänhetkinen suurin sallittu eloporomäärä on lähellä taloudellisesti kannattavinta eloporomäärää. Nykyinen suhteellisen alhainen jäkäläbiomassa ei ole taloudellisesti tarkasteltuna välttämättä ongelma poronhoidolle, mutta johtopäätökset riippuvat mm. lumiolosuhteiden vaikutuksesta poron talviseen kaivuualaan. Nykyinen tieto viittaa siihen, että tunturialueella kaivuuala on suurempi kuin metsäalueilla, mikä voi merkitä, että nykyinen jäkäläbiomassa on lähellä mallin taloudellisesti kestävää tasapainotilaratkaisua. Pienempi kaivuuala taas voi merkitä, että nykyistä selvästi runsaammat jäkälälaitumet voisivat parantaa taloudellista kannattavuutta, mutta kannattavin ratkaisu olisi kuitenkin tukeutua jossakin määrin lisäruokintaan. Mallilla tehdyt tarkastelut osoittivat, että jäkälälaidunten nopea elvyttäminen vaatisi tunturipaliskunnissa poronhoidon kannalta erittäin rankan sopeutumisjakson, jolloin eloporojen voimakas vähentäminen aiheuttaisi myös teurasporojen määrien ja poronhoidon vuositulojen romahtamisen. Toisaalta malli ennustaa, että ns. keskimääräisessä tunturipaliskunnassa jäkäliköt saattavat myös elpyä hyvin hitaasti, mikäli nykyisiä eloporomääriä ei ylitetä. Myös laidunkierron kehittäminen saattaisi parantaa mahdollisuuksia jäkälälaidunten elpymiseen.

Havumetsäalueen paliskunnat on tutkimuksessa jaettu kolmeen kategoriaan riippuen siitä, kuinka paljon alueella on luontaisesti jäkäliköitä ja mikä on varttuneiden ja vanhojen metsien määrä alueella. Alueilla, joilla määrät ovat runsaimpia (lähinnä Metsä-Lapin alueen paliskunnat), taloudellisesti kannattavin poromäärä olisi mallin perusteella noin 87 prosenttia nykyisestä suurimmasta sallitusta poromäärästä ilman laidunkiertoa ja nykyisellä metsien rakenteella arvioituna. Jopa nykyistä suurinta sallittua poromäärää suurempi poromäärä voisi olla kannattava, jos tehokas laidunkiertosysteemi voitaisiin yhdistää lisääntyneeseen vanhan metsän määrään.

Paliskunnissa, joissa jäkäliköitä on luontaisesti jonkin verran ja varttuneiden ja vanhojen metsien määrä on vain kohtalainen, nykyiset talvilaitumet eivät ole riittäviä tukemaan nykyisiä suurimpia sallittuja poromääriä ilman lisäruokintaa tai laidunmetsien rakenteen selviä muutoksia ja laidunkierron tehokasta kehittämistä. Mallin tulosten perusteella tällaisissa paliskunnissa nykyinen suurin sallittu eloporomäärä on jopa puolet suurempi kuin taloudellisesti kannattava poromäärä nykyisessä laidunympäristössä.

Havumetsävyöhykkeellä sijaitsevilla kolmatta tyyppiä olevissa paliskunnissa, joissa jäkäliköitä on luontaisesti hyvin vähän ja joissa varttuneet ja vanhat metsät ovat intensiivisen metsätalouden seurauksena pääosin korvautuneet eri-ikäisillä talousmetsillä, nykytilanne on eloporomäärän ja jäkäläbiomassan osalta varsin kaukana mallilla arvioidusta taloudellisesta optimista. Mallin arvion perusteella taloudellisesti kannattavin ratkaisu olisi pitää talvilaitumilla vain 33–63 prosenttia nykyisestä suurimmasta sallitusta eloporomäärästä, minkä vuoksi tehokas talvinen lisäruokinta joko maastoon tai tarhaan on hyvin todennäköisesti välttämätöntä näissä paliskunnissa.

Analyysimallin taustaoletuksiin ei em. laskelmissa ole sisällytetty korkoa. Koron lisääminen jonkin verran pienentäisi vertailussa saatuja eroja nykyisten suurimpien sallittujen poromäärien ja ilman lisäruokintaa taloudellisesti kannattavimpien poromäärien välillä.

On huomattava, että edellä esitetyt tulokset koskevat vain alueita, joilla esiintyy porojen talviravintokasveja. Havumetsävyöhykkeen paliskunnissa on yleensä runsaat tai erittäin runsaat kesä- ja syyslaitumet sekä alkutalven laitumet.

2.1.3 Laidunten käytön suunnitteluun vaikuttavat yhteistyömenettelyt

Porolaidunten ja poronhoidon turvaaminen alueiden käytön suunnittelussa

Alueiden käytön suunnittelulla on olennainen merkitys porolaidunten vähenemisen ja pirstoutumisen ehkäisemisessä. Kaavoituksessa voidaan poronhoitoon liittyvillä aluevarauksilla, kaavamerkinnoilla ja -määräyksillä turvata laidunmaiden riittävyttä ja yhtenäisyyttä. Kaavassa voidaan lisäksi osoittaa esimerkiksi porojen kulku- tai kuljetusreittejä tai poronhoidon rakenteita.

Kunnat vastaavat yleiskaavoituksesta ja asemakaavoituksesta alueellaan. Maakunnan liitot laativat ja hyväksyvät maakuntakaavat, jotka ovat yleispiirteisiä pitkän tähtäimen suunnitelmia alueen eri toimintojen yhteen sovittamiseksi. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan kartalla maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita.

Lapin maakunta on maakuntakaavoituksessa jaettu neljään alueeseen, Länsi-Lappi, Tunturi-Lappi, Pohjois-Lappi sekä Rovaniemi ja Itä-Lappi), minkä lisäksi on vaihemaakuntakaavoja mm. kaivoshankkeita koskien. Poronhoitoalueen maakuntakaavoissa on poronhoidon toiminta- ja kehittämisedellytysten turvaamista edellyttäviä yleismääräyksiä sekä tarkempia määräyksiä esim. poronhoidolle tärkeiden alueiden huomioonottamisesta ja säilyttämisestä. Esimerkiksi tuoreessa Pohjois-Lapin (Inari, Sodankylä, Utsjoki) maakuntakaavassa 2040 on merkitty pääasiassa metsätalouteen ja poronhoitoon tarkoitettuja alueita, joita voidaan käyttää pääasiallista käyttötarkoitusta sanottavasti haittaamatta myös muihin tarkoituksiin (M-1), luontaiselinkeinokäyttöön ja poronhoitoon tarkoitettuja alueita, joita voidaan käyttää pääasiallista käyttötarkoitusta sanottavasti haittaamatta myös muihin tarkoituksiin (Ms-1) sekä alueita, jotka on tarkoitettu pääasiassa metsätalouteen, matkailuun ja poronhoitoon (MU-3). Merkintä ph osoittaa poronhoidolle tärkeitä alueita, poronhoidon kannalta erityisen tärkeitä kohteita tai kiinteitä laidunkiertäjiä sekä valtakuntien välisiä poroesteita. Kaavassa annetaan myös poronhoitoa turvaava koko maakuntakaava-alueen koskeva suunnittelumääräys. Kaavassa edellytetään lisäksi, että tuulivoimalat sijoitetaan keskitetysti usean tuulivoimalan yksiköihin. Myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa on maakuntakaavoja, joissa osoitetaan poronhoidolle tärkeitä kohteita (poronhoidon rakenteita) ja annetaan poronhoitoalueelle suunnittelua ohjaavat kaavamääräykset.

Porotalouden edustajien osallisuus kaavoitusmenettelyissä on tärkeää, jotta muusta maankäytöstä poronhoidolle aiheutuvia haittoja ja häiriöitä osattaisiin ennakoita ja poistaa. Alueidenkäyttölain (132/1999) mukaan kaavalla ei saa aiheuttaa muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa, ja kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelusta tiedottaa siten, että alueen maanomistajilla ja muilla osallisilla kuten niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Maakuntakaavoissa valtion maita koskeva poronhoitolain 53 §:ssä säädetty neuvotteluvelvollisuus, jonka mukaan valtion viranomaisen on neuvoteltava paliskunnan kanssa suunnitellessaan poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä, on

kaavamääräyksellä laajennettu koskemaan muitakin viranomaisia. Neuvotteluvelvollisuuden täyttäminen edellyttää, että neuvottelut aloitetaan riittävän aikaisessa vaiheessa ja tasapuolisin tiedoin ja että neuvotteluiden lähtökohtana on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa. Porolaitumet ja poronhoidon toiminta-alueet tulee ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelussa, jotta voidaan turvata poronhoidon edellytykset. Yksi keskeisistä Porotalouden tulevaisuustyöryhmän esittämistä tavoitteista oli, että poronhoidon tarvitsemat alueet huomioidaan paremmin maankäytössä ja sen suunnittelussa.

Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukaan viranomaisten tulee neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Tällaisena mainitaan saamelaisten kotiseutualueen yhdyskuntasuunnittelu. Saamelaisten kotiseutualueeseen sisältyvällä koltta-alueella valtion ja kunnan viranomaisten on kolttalain 56 §:n mukaan varattava kolttien kyläkokoukselle ja koltthaneuvostoille tilaisuus lausunnon antamiseen kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevista laajakantoisista ja periaatteellisista asioissa.

Myös erilaisiin infrastruktuurihankkeisiin liittyvä ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaan niiden henkilöiden ja yhteisöjen kuulemista, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa tai joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea. Paliskunnilla on oman alueensa ja sen poronhoidon tuntijoina ja mahdollisina haitankärsijöinä olennainen rooli näissäkin menettelyissä. Laki edellyttää tunnistamaan, arvioimaan ja kuvamaan hankkeiden todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset, jolloin myös poronhoitoon kohdistuvat vaikutukset arvioidaan YVA-menettelyissä.

Valtion maiden käyttöön ja suojeluun liittyvä yhteensovitusyö

Valtion maat ovat merkittävässä asemassa porojen laidunmaina. Yli 80 prosenttia kaikista Metsähallituksen hallinnoimista valtion maista ja noin 70 prosenttia metsätalouden metsämaista sijaitsee poronhoitoalueella. Poronhoitoalueella sijaitsevasta metsätalouden metsämaasta valtion maat muodostavat noin 58 prosenttia.

Saamelaisten kotiseutualueen pinta-alasta noin 7 prosenttia on metsätalouden piirissä olevaa, 3 prosenttia rajoitetussa metsätalouskäytössä olevaa ja 9 prosenttia metsätaloustoiminnan ulkopuolista Metsähallituksen hallinnoimaa metsätalousaluetta. Pinta-alasta 11 prosenttia on luontaisaluetta ja 69 prosenttia Metsähallituksen hallinnoimia suojelu- ja erämaa-alueita. Nämä alueet eivät kuitenkaan jakaudu tasaisesti eri paliskuntien ja eri vuodenaikoina käytössä olevien laidunalueiden kesken.

Metsähallituksesta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on saamelaisten kotiseutualueella sovitettava yhteen siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. Paliskuntien kanssa käydään poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluja. Metsähallituksesta annetun lain 39 §:n 2 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvissa kunnissa on kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaisen neuvotteluvelvollisuuden piiriin kuuluvat pykälän mukaan saamelaisten kotiseutualueella valtion maan, suojelualueiden ja erämaa-

alueiden hoitoa ja käyttöä koskevat asiat. Koltta-alueella koskee lisäksi kolttalain 56 §:n mukainen kolttien kyläkokouksen ja koltthaneuvoston kuulemisvelvollisuus.

Metsähallituksen toiminta valtion maa- ja vesialueilla perustuu yhdessä sidosryhmien kanssa laadittuihin luonnonvarasuunnitelmiin, joissa linjataan alueiden pitkän aikavälin käyttöä ja yhteensovitetaan eri käyttömuotojen tarpeita. Suunnitelmissa otetaan myös kantaa eri alueilla sovellettaviin metsänkäsittelymenetelmiin. Poronhoitoalueella on tällä hetkellä kolme voimassa olevaa luonnonvarasuunnitelmaa, joista yksi koskee saamelaiden kotiseutualueita, toinen muuta Lappia ja kolmas Kainuuseen ja Pohjois-Pohjanmaahan kuuluvia poronhoitoalueita.

Metsähallitus ja Paliskuntain yhdistys ovat neuvotelleet laajan sopimuksen, joka määrittelee Metsähallituksen eri vastuualueiden toiminnan ja poronhoidon yhteensovittamiseen liittyvät yhteistyötavat sekä tarvittavat erityistoimet poronhoidon huomioon ottamiseksi valtion harjoittamassa metsätaloudessa. Nykyinen sopimus on vuodelta 2021. Sopimuksen mukaan kaikista hakkuista, maanmuokkauksista, tienrakennushankkeista, laajoista soranottoalueista, matkailureiteistä, maanmyynnistä ja muista laajemmista maankäyttöasioista toimitetaan alueella sijaitsevalle paliskunnalle tietoa etukäteen ja tarjotaan mahdollisuus vaikuttaa suunnitelmiin. Sopimuksessa on linjaukset myös turvetuotanto- ja tuulivoima-alueista, metsästyksistä, porojen ruokinnasta, haaskojen käytöstä sekä poroaitasopimuksista. Valtion mailla on tällä hetkellä n. 460 poroaitapaikkaa.

Saamelaiden kotiseutualueita koskien on vuonna 2014 lisäksi tehty täydentävä sopimus Saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, suurimman osan alueen paliskunnista ja Metsähallituksen kesken. Lisäksi Metsätalous on tehnyt erilliset sopimukset metsätalousalueiden käytöstä Hammastunturin, Muddusjärven, Muotkatunturin ja Paatsjoen paliskuntien sekä Ivalon paliskunnan Nellimin tokkakunnan kanssa. Sopimusten mukaisesti porojen tärkeimmät laidunalueet on rauhoitettu metsätaloustoimilta 20 vuoden ajaksi, Nellimissä osa alueista 10 vuoden ajaksi.

Saamelaiskäräjien nimeämä Akwé: Kon -työryhmä täydentää Metsähallituksen maankäytön suunnittelujärjestelmää ja tukee suunnitteluprosessien yhteistyöryhmien toimintaa.

2.1.4 Porolaitumia koskevan tiedon avoimuus

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY (*ympäristötietodirektiivi*) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan pyydettyä luovuttamaan ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.

Viranomaisilla tarkoitetaan direktiivissä myös luonnollista henkilöä ja oikeushenkilöä, joka hoitaa viranomaisen tehtäviä kansallisen lainsäädännön nojalla, mukaan lukien ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut. Ympäristötiedolla tarkoitetaan tietoa ympäristön osa-alueiden tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä ja osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta, erilaisista tekijöistä, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa ympäristön osa-alueisiin, toimenpiteistä, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin sekä toimenpiteistä ja toimista, mukaan lukien hallinnolliset suunnitelmat ja ohjelmat, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita. Lisäksi ympäristötiedolla tarkoitetaan mm. ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevia kertomuksia.

Tietopyyntö voidaan direktiivin mukaan tietyin edellytyksin evätä. Näin voidaan tehdä esimerkiksi silloin, jos pyyntö on ilmeisen kohtuuton, esitetty liian yleisessä muodossa tai

koskee keskeneräisiä tai sisäisiä asiakirjoja. Tietopyyntö voidaan myös evätä perusteilla, jotka liittyvät muun muassa viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen tai kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, ellei kyse ole ympäristöön joutuneita päästöjä koskevista tiedoista. Direktiivin mukaan tiedon saantia rajoittavia perusteita tulkitaan kuitenkin suppeasti.

Paliskunta on julkisoikeudellinen yhdistys. Sen toiminta jakautuu luonteensa puolesta kahteen osaan: elinkeinotoimintaan sekä poronhoidon hallinnon järjestämiseen liittyviin julkisiin hallintotehtäviin. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO:2017:171, t. 5785 todennut, että paliskunnan kokouksen tekemistä päätöksistä osaan sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta monet rinnastuvat sisällöltään yksityisoikeudellisissa yhteisöissä tehtäviin päätöksiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, *julkisuulaki*) ei sovelleta julkisoikeudellisen yhdistyksen kaikkiin julkisiin hallintotehtäviin, vaan laki koskee julkisoikeudellisia yhdistyksiä vain niiden käyttäessä julkista valtaa. Soveltamisala on siis muotoiltu eri lailla kuin ympäristötietodirektiivin soveltamisalasta. Suomen lainsäädännössä ei ole yhtenäistä julkisen vallan käytön määritelmää, mutta vakiintuneesti käsitteellä tarkoitetaan toimivaltaa päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Suunnitelmat eivät lähtökohtaisesti ole julkisen vallan käyttöä, mutta jos suunnitelman laatiminen perustuu lakiin ja suunnitelmalla voi olla merkittävä vaikutus päätöksentekoon tai yksityisten oikeusasemaan, asiaa voidaan joutua arvioimaan toisin. Ehdotettujen porolaidunten hoitoa ja käyttöä koskevien suunnitelmien laatimisen ei katsota merkitsevän julkisen vallan käyttöä. Enimmäisporomäärillä on oikeusvaikutuksia, mutta tällöin poromäärien alentamisesta tehtäisiin erillinen hallintopäätös.

Viranomaiselle esimerkiksi lausunnon antamista tai valvontaa varten toimitettuun suunnitelmaan sovelletaan julkisuuslakia, sillä mainitun lain mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan mm. viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muutoin sen toimialaan kuuluvissa tehtävissä.

Julkisuuslain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, ellei kyse ole salassa pidettäväksi säädettyistä asiakirjoista. Lain 24 §:n 1 momentin salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, eikä kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisuuden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Salassa pidettäviä tietoja voivat olla esimerkiksi porojen sijaintitiedot. Lisäksi momentin 17 kohdassa on osin vastaava mm. julkisia tehtäviä hoitavia yhdistyksiä koskeva säännös, jossa salassapitoperusteena on julkinen taloudellinen etu.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että koska julkisuuslakia ei ole muutettu ympäristötietodirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä, julkisuuslakia on sovellettava direktiivin tulkintavaikutus huomioon ottaen. Ympäristötietodirektiivin tulkintavaikutus edellyttää julkisuuslain ehdottoman säännöksen joustavaa ja tilannekohtaista tulkintaa vertaamalla yleisen ja yksityisen edun merkitystä. (Mäenpää, Olli: Ympäristötiedon julkisuus ja liikesalaisuuden suoja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950-25/8.2020 s. 243)

2.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen

2.2.1 Poromäärän hallintaan ja vähentämiseen liittyvä lainsäädäntö

Poronhoitolain 22 §:n mukaan tilanteessa, jossa paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrä ylittää lain 21 §:ssä tarkoitetun enimmäismäärän, paliskunnan on seuraavan poronhoitovuoden kuluessa päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä sallittuun enimmäismäärään. Ensisijaisesti on vähennettävä muiden kuin paliskunnan osakkaiden omistamien porojen määrää. Paliskunnan osakkaiden poroista tulee vähentää ensin ne porot, joita omistajilla on yli heille vahvistetun enimmäismäärän, ja sen jälkeen paliskunnan osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa.

Pykälän mukaan paliskunta voi erityisestä syystä päättää, että paliskunnan osakkaan porojen määrää ei vähennetä, jolloin vastaava määrä vähennetään muilta poronomistajilta heidän porojensa määrän mukaisessa suhteessa.

Pykälä mahdollistaa myös niin sanotut ennakoivat pakkoteurastukset eli porojen vähentämisen jo kuluvana poronhoitovuonna, jos ilmenee, että porojen määrä seuraavana poronhoitovuonna ylittäisi sallitun enimmäismäärän. Ennakoivaan vähentämiseen sovelletaan samoja edellä kuvattuja vähentämisperiaatteita kuin suurimman sallitun poromäärän ylitykseen eli ns. yliluvun vuoksi toteutettavaan vähentämiseen. Erona on kuitenkin se, että ennakoivaa vähentämistä koskeva paliskunnan päätös voidaan panna täytäntöön myös lainvoimaa vailla olevana, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määrää.

Poronhoitolain 22 §:n mukaan on mahdollista, että paliskunta poroisännän päätöksellä suorittaa vähentämisen poronomistajan puolesta siinä tapauksessa, että poronomista laiminlyö noudattaa paliskunnan vähentämis päätöstä.

Poronhoitolain 15 §:n mukaan paliskunnan osakas saa paliskunnan kokouksessa äänestää yhtä monella äänellä kuin hänellä on lukuporoja eli poronomistajalla viimeksi vahvistetun poroluettelon mukaan olevia vuotta vanhempia teurasporoja ja eloporoja. Äänivaltaa kerryttävät siis myös porot, jotka on jätetty vähentämättä paliskunnan päätösten mukaisesti. Kukaan ei kuitenkaan saa äänestää äänimäärällä, joka vastaa yli viittä prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä.

Poronhoitolain 30 §:ssä on säännökset paliskunnan velvollisuudesta kunakin poronhoitovuonna laatia luettelo paliskunnan osakkaiden omistamista poroista (*poroluettelo*). Poroluetteloon on otettava myös muut paliskunnan alueella hoidossa olevat porot samoin kuin porot, jotka omistajat erotusten ulkopuolella ovat ottaneet käyttöönsä. Vastaava luettelo on laadittava erotuksissa muihin paliskuntiin kuuluviksi todetuista poroista.

Paliskunnan osakkaiden poromääriin on vaikutuksensa myös poronhoitolain 43 §:llä, jonka mukaan porojen kauppa tai lahjoitus edellyttää paliskunnan hallituksen myöntämää saantolupaa silloin, kun paliskunnan osakas myy tai lahjoittaa poroja. Lupa voidaan evätä, jos riittävän toimeentulon turvaaminen poronhoitoa ammatikseen harjoittaville sitä edellyttää. Sääntelyn tavoitteena on antaa paliskunnalle työkalu, jolla se voi tarvittaessa estää porokarjojen pirstoutumisen. Saantolupaa ei kuitenkaan edellytetä, jos ostaja tai lahjansaaja on luovuttajan puoliso taikka henkilö, joka on perillisasemassa luovuttajaan nähden tai tällaisen henkilön puoliso taikka luovuttajan kasvattilapsi tai tämän puoliso. Paliskunnalla on etuosto-oikeus saannon kohteena oleviin poroihin, ja luovuttajan vaatimuksesta paliskunnan on käytettävä tätä oikeuttaan, jos lupaa ei myönnetä.

Poronhoitolain 10 §:ssä säädetään lisäksi, että muiden kuin ajo- tai teurasporojen tuominen hoidettavaksi paliskunnan alueelle edellyttää paliskunnan lupaa. Paliskunnan hallitus voi lisäksi erityisistä syistä päättää, että paliskunnan alueelle ei saa luvalle tuoda poroja.

Poronhoitolain 44 §:n mukaan poronhoitaja saa hakea muutosta paliskunnan kokouksen päätökseen hallinto-oikeudelta, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka on muutoin lainvastainen. Muilta osin paliskunnan kokouksen päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Poronhoitajan päätökseen ei voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta, vaan päätös voidaan saattaa paliskunnan hallituksen käsiteltäväksi. Paliskunnan hallituksen päätös voidaan puolestaan saattaa paliskunnan kokouksen käsiteltäväksi.

Poronhoitolaissa ei ole säännöksiä paliskunnan kokouksen päätöksiä koskevasta tiedoksiannosta, mikä merkitsee, että hallintoasioissa tehtyjen päätösten tiedoksiantoon sovelletaan hallinnon yleislakeja. Velvoittavat kuten poromäärän vähentämistä koskevat päätökset on hallintolain (434/2003) 9 ja 10 luvun säännösten mukaan annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan, ellei käytetä muuta hallintolaissa säädettyä tiedoksiannontapaa kuten haastetiedoksiantoa tai yleistiedoksiantoa. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:n mukaan päätös voidaan myös toimittaa sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Tällöin asianosainen voi noutaa asiakirjan viranomaisen palvelimelta vahvalla tunnistautumisella tai muulla tietoturvalisällä ja todisteellisella varmenteella. Muut kuin velvoittavat hallintopäätökset annetaan hallintolain mukaan tiedoksi tavallisena tiedoksiannona eli toimitetaan postitse kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Tavallinen tiedoksianto voidaan toimittaa myös sähköpostitse sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n nojalla silloin kun asianosainen antaa siihen suostumuksensa. Tällöin päätös katsotaan annetun tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä.

Paliskunnan kokoukset kutsutaan poronhoitolain 14 §:n 1 momentin mukaan koolle paliskunnan hallituksen ilmoituksella, joka julkaistaan paliskunnan alueella leviävässä sanomalehdessä vähintään seitsemän päivää ennen kokousta.

Poronhoitolaissa ei ole paliskunnan osakkaiden, paliskunnan hallituksen jäsenten tai poronhoitajan esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Tämä merkitsee, että yksityisoikeudellisissa yhteisöissä tehtäviin päätöksiin rinnastuvaa paliskuntien päätöksentekoa koskien ei ole esteellisyyteen liittyviä vaatimuksia (vrt. KHO:2017:171). Julkisten hallintotehtävien hoitamiseen ovat sen sijaan soveltuneet hallintolain voimaantulosta lähtien kyseisen lain esteellisyys säännökset. Ennen hallintolakia eli ennen vuotta 2004 sovelletun hallintomenettelylain (598/1982) säännöksiä sovellettiin julkisoikeudellisiin yhdistyksiin vain, jos asetuksella niin erikseen säädettiin.

Poronhoitolain 47 §:ään sisältyvät poronhoitorikkomusta koskevat kriminalisointisäännökset. Niiden mukaan rangaistavaa on muun muassa tahallinen porojen vähentämättä tai ilmoittamatta jättäminen säädetyllä tavalla sekä tahallinen porojen lukumäärän väärin ilmoittaminen.

Poronhoitolain 52 §:n mukaan Lapin aluehallintovirasto valvoo poronhoitolain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista ja täytäntöönpanoa. Pykälän mukaan Lapin aluehallintovirasto voi asettaa uhkasakon tai teettämishukan tilanteessa, jossa paliskunta tahallaan laiminlyö noudattaa sen toimintaa koskevia säännöksiä tai määräyksiä.

2.2.2 Poromäärän hallintaan ja vähentämiseen liittyvä käytäntö

Poromäärän vähentämistä koskeva paliskunnan päätöksenteko

Porojen vähentäminen tapahtuu pääosin syksyllä tai alkutalvesta, jolloin elämään jäävät porot (*eloporot*) erotetaan teurastettavista poroista poroerotuksissa. Kun poroja vähennetään poronhoitolain 22 §:n nojalla, paliskunnan osakkaiden tulee vähentää porojaan tietty lukumäärä, joka määräytyy paliskunnan päättämän vähennysprosentin mukaan. Oikeuskäytännössä lainvastaisina on pidetty esimerkiksi sellaisia paliskunnan päätöksiä, joiden mukaan sallitun eloporomäärän yli menevät porot teurastetaan siten, että poromäärä kunkin osakkaan kohdalla pysyy samana kuin edellisen vuoden vahvistetussa poroluettelossa.

Vähennys voidaan tuomioistuinratkaisujen mukaan toteuttaa joko viimeksi vahvistetun, poronhoitolain 30 §:ssä tarkoitetun poroluettelon mukaisen poromäärän perusteella, joka vahvistetaan paliskunnan kevätkokouksessa, tai niin sanottuna ajantasaisena tai erotuskohtaisena vähennyksenä, jossa vähennettävien porojen määrä lasketaan paliskunnan päätöksen mukaisena prosenttiosuutena poroerotuksissa aitaan tulleista poroista. Viimeksi mainitun vähentämistavan etuna on se, että nekin porot, joita ei ole saatu edellisenä vuonna lukuun, samoin kuin paliskunnan alueelle luvottomasti tuodut porot, tulevat vähennyksiä toteutettaessa huomioon otetuiksi. Kyseinen vähentämistapa huomioi poroluettelon teon jälkeen esimerkiksi petovahinkojen vuoksi menehtyneet porot. Tosin näiden huomioon ottamiseksi on tapoja myös niissä paliskunnissa, jotka perustavat vähennyksensä viimeksi vahvistettuun poroluetteloon. Eräissä oikeudenkäynnissä tuomioistuin katsoi, että vahvistetun poroluettelon mukainen poroluku oli siinä määrin virheellinen, ettei porojen määrän vähentämistä voitu tehdä osakkaille merkityn poromäärän mukaisessa suhteessa loukkaamatta osakkaiden yhdenvertaisuutta (Lapin läänioikeuden ratkaisu 12.3.1992 nro 295).

Oikeuskäytännössä on lähtökohtaisesti katsottu, että lain vaatimus vähennysten toteuttamisesta osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa ei täyty, jos paliskunnan määräämä vähennysvelvoite vaihtelee porojen iän ja sukupuolen mukaan (esim. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 1988-A t. 2649). Poronomistajalla on siten oikeus itse valita, teurastaako hän esimerkiksi pelkkiä vassoja vai myös vaatimia. Tosin tuomioistuinratkaisuissa on myös vaihtelua asiaa koskien, erityisesti siltä osin kuin kysymys on siitoshirvaiden taikka osan urosvasoista eloon jättämisestä (esim. Oulun läänioikeuden ratkaisu 8.3.1994 nro 174/II ja Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 28.3.2006 06/0162/1 sekä Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 19.4.2002 00587/01/5800, jossa tehtiin em. ratkaisuihin nähden osin vastakkainen johtopäätös).

Poronhoitolaissa ei ole säännöksiä niitä tilanteita varten, joissa vähennettyjen porojen määrä on jäänyt paliskunnan päättämää määrää vähäisemmäksi. Paliskuntien arjessa kysymys vähentämättä jääneistä poroista eli niin sanotuista rästiporoista on kuitenkin olennainen, sillä vähennyksiä ei kaikilta osin saada pantua täytäntöön määrääjassa.

Oikeuskäytännössä on useissa ratkaisuissa hyväksytty se, että paliskunta määrää vähennettäväksi aiemmilta vuosilta kertyneet rästit ja että paliskunnassa pidetään luetteloa rästiporoista tai -pisteistä, sillä muutoin lain vaatimus porojen pakollisesta vähentämisestä osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa ei toteudu. Toisaalta oikeuskäytännössä on katsottu, että tilanteessa, jossa porojen määrä on saatu alle suurimman sallitun poromäärän, paliskunnalla on oikeus nollata aiemmat rästit (korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 21.1.1998 t. 0074).

Myös rästipisteiden siirrettävyyttä on käsitelty oikeuskäytännössä. Tuomioistuinratkaisut viittaavat tulkintaan, jonka mukaan ainakin selvissä tapauksissa hyväksytään se, että laiminlyöty vähennysvelvoite voi siirtyä luovutuksen yhteydessä porojen uudelle omistajalle. Muutoin paliskunnan osakas voisi saada keinottelun kautta perusteetonta hyötyä.

Hallintotuomioistuinten ratkaisuihin on todettu, että teurastettuihin poroihin rinnastetaan liikenteessä, petojen tappamina ja muulla tavoin kuolleet porot paliskunnan ns. hyvityspistekäytännön mukaisesti, jos paliskunta on tällaisesta päätöksen tehnyt. Tällaisessakin tilanteessa eri ikäiset porot on tuomioistuinratkaisujen mukaan otettava huomioon samalla tavalla.

Poromäärän vähentämisen yhteydessä ongelmia on aiheutunut poroerotusten ulkopuolella tapahtuvista teurastuksista sekä niin sanotusta elomyynnistä eli elävien porojen myynnistä toiseen paliskuntaan. Tällaisiin tilanteisiin liittyy riski siitä, että vähennetyksi väitetyt porot todellisuudessa jäävät paliskunnan alueelle. Oikeuskäytännön perusteella paliskunta ei voi edellyttää, että sen määräämä edustaja on erotusten ulkopuolella tapahtuvissa teurastuksissa läsnä varmistamassa porojen vähentymisen. Paliskunnalla on kuitenkin oikeus vaatia näyttöä porojen vähentämisestä.

Poronhoitolain 22 §:n 4 momenttia, jonka mukaan paliskunta voi poroisännän päätöksellä suorittaa porojen vähentämisen paliskunnan päätöstä noudattamatta jättäneen poronhoitajan puolesta, ei käytännössä juurikaan sovelleta. Vaikka paliskunnan suorittama vähentäminen estäisi rästien syntymisen ja niistä aiheutuvat ongelmat, työryhmyöskentelyn ja kuulemisten yhteydessä porotaloutta edustavat tahot ovat tuoneet esiin, että se on käytännössä erittäin vaikeasti toteutettavissa ja omiaan aiheuttamaan suuria ristiriitoja paliskunnassa ja poronhoitoalueen paikallisyhteisöissä. Poronhoitajien keskuudessa pidetään hyvin tärkeänä sitä, että kukin poronhoitaja saa itse valita vähennettävät porot. Tämä valinta on osa poronhoitajan ammattitaitoa. Poronhoitolain mukaan toimivalta päättää poronhoitajan puolesta tehtävästä vähentämisestä kuuluu poroisännälle, mutta oikeuskäytännössä on katsottu, että päätös voidaan tehdä myös paliskunnan kokouksessa.

Työryhmävalmistelussa on tullut ilmi, että hyvin harvoin sovelletaan myös poronhoitolain 22 §:n poikkeusta, joka mahdollistaisi esimerkiksi nuoren poronhoitoa ammatikseen harjoittavan poronhoitajan jättämisen vähennysvelvoitteen ulkopuolelle, jotta tämä voisi hankkia riittävän toimeentulon turvaavan porokarjan. Tämä on luonnollista, sillä osakkaiden yhdenvertaisuudesta poikkeaminen vaatii erityiset perusteet, ja yksittäisten osakkaiden jättäminen vähennysvelvoitteen ulkopuolelle merkitsee suurempia vähennyksiä muille osakkaille. Poronhoitolain 43 §:n tarkoittamia porokarjan saantolupia on sen sijaan joissakin tapauksissa käytetty vähentämään paliskunnan poronhoitajien määrää ja sitä kautta turvaamaan jäljelle jääville osakkaille suuremmat porokarjat.

Pysyväisluonteiset rästi- ja hyvityspistekäytännöt sekä kiintiöjärjestelmät

Hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännössä on todettu, että rästejä voi syntyä ainoastaan silloin, kun paliskunnassa on poronhoitolain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettu pakkoteurastustilanne tai pykälän 3 momentissa tarkoitettu kuluvaa vuotta koskeva pakkoteurastustilanne.

Ratkaisuihin on todettu, että paliskunta voi päättää porojen alentamisesta myös silloin, kun paliskunnassa ei ole ylilukua tai sen uhkaa, mutta tällöin kysymys on suosituksesta. Tällainen päätös ei velvoita osakasta, eikä tällöin voi syntyä myöskään rästejä (mm. Rovaniemen hallinto-

oikeus 13.12.2005 nro 05/0581/1). Joissakin oikeudenkäynneissä on ollut epäselvää, onko paliskunnan päätöksessä kyse lain 22 §:n mukaisesta pakkovähennyspäätöksestä vai suositusluonteisesta teurastussuunnitelmasta, sillä myös pakkovähennystä merkitsevät päätökset usein nimetään teurastussuunnitelmaksi.

Useat paliskunnat soveltavat sellaisia pysyviä hyvityspistekäytäntöjä, joiden mukaan hyvityspisteitä kertyy ennakoidusti ja muiltakin kuin niiltä vuosilta, joina paliskunta on yliluvussa tai sen estämiseksi panee täytöntöön porojen pakkovähennyksiä. Paliskuntien pistekäytäntöjen mukaan pistehyvityksiä voi kertyä paitsi luonnossa menehtyneistä poroista myös sellaisista teurastetuista poroista, jotka paliskunnan osakas on teurastanut teurastusvelvoitteensa tai paliskunnan teurastussuunnitelman mukaisen ohjeellisen teurastusmääränsä ylittäen. Hallintotuomioistuimet ovat useissa ratkaisuisissa todenneet, että osakkaiden kerryttämiä hyvityspisteitä ei voida ottaa huomioon poroja pakkotoimin vähennettäessä, jos hyvityspisteet ovat kertyneet ajankohtana, jota eivät koske poronhoitolain 22 §:n velvoitteet.

Paliskuntien käytännöissä on myös saatettu sallia hyvityspisteiden myynti. Oikeuskäytännössä on tämän osalta katsottu, että tilanteessa, jossa paliskunnan poromäärä on ylittänyt suurimman sallitun poromäärän, paliskunta on toiminut lainmukaisesti, kun se ei ole hyväksynyt myyntiä, sillä muutoin porojen 22 §:n mukainen vähentäminen ei tapahdu lain vaatimalla tavalla eli osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa. Sen sijaan aikana, jota 22 §:n velvoitteet eivät ole koskeneet, paliskunta ei ole voinut kieltää osakkaita käymästä kauppaa pisteillä.

Paliskuntain yhdistyksen vuonna 2009 maa- ja metsätalousministeriön selvityspyynnön johdosta tekemän poromäärän hallintakäytäntöä koskevan selvityksen (12.8.2009, 172/7/2009) mukaan tuona ajankohtana neljäsosa paliskunnista vahvisti vuosittaisissa teurastussuunnitelmissa yhtäläisen kaikkia poroja koskevan vähennysprosentin. Toinen neljännes sovelsi mallia, jonka mukaan vuosittain teurastetaan kaikki vasat, mutta jos poronomistaja teurastaa raavaan poron, hän saa jättää tilalle naarasvasan. Jos porojen sallittu enimmäismäärä tästä huolimatta uhkaisi ylittyä, paliskunta määräisi lisäksi vähennysprosentin raavaille poroille. Noin 17 prosenttia paliskunnista vahvisti teurastussuunnitelmassa vuosittain erilliset vähennysprosentit vaatimille ja vasoille. Edellä esitettyihin malleihin yhdistyi rästi- ja hyvityspistekäytäntöjä. Loput eli noin 37 prosenttia paliskunnista oli niin sanotussa kiintiöjärjestelmässä, jossa paliskunnan suurin sallittu eloporomäärä on jaettu osakaskohtaisiin kiintiöihin, tai sekajärjestelmässä, jossa kiintiöjärjestelmän ulkopuolelle jättyyneitä osakkaita koskien vahvistetaan teurastusprosentti.

Tällä hetkellä kiintiöjärjestelmä arvioidaan olevan käytössä vajaassa kolmanneksessa paliskunnista. Muissa paliskunnissa sovelletaan pistekäytäntöjä. Näitä koskevat periaatteet vaihtelevat jonkin verran ja ovat osin muovautuneet sitä mukaa kuin tuomioistuinten soveltamiskäytäntö on selkeyttänyt hyväksyttäviä pakkovähennysten toteuttamistapoja.

Kiintiöjärjestelmiä on käytössä erityisesti poronhoitoalueen eteläisemmissä osissa. Niissä osakaskohtaiset kiintiöt on muodostettu sen perusteella, kuinka paljon kullakin osakkaalla on ollut poroja järjestelmän käyttöönottoajankohtana tai esimerkiksi kolmen tätä edeltävän vuoden aikana. Järjestelmien säännöt vaihtelevat esimerkiksi sen suhteen, voiko paliskunta pidättää itselleen pidempään käyttämättä olevat kiintiöt tai niiden osat. Kiintiöjärjestelmän luomisen tavoitteena on yleensä vähentää pakkoteurastuspäätösten tarvetta sekä rästi- ja pistelistoihin liittyviä riitoja ja hallinnollista taakkaa. Olennaisena tavoitteena on myös mahdollistaa osakkaiden palaaminen aiempiin poromääriinsä esimerkiksi tilanteissa, joissa he peto- tai liikennevahinkojen takia menettävät huomattavan määrän poroja. Kiintiöjärjestelmän kautta voidaan myös joustavasti tasata tulojen vaihtelua eli teurastaa poronhoidon kannalta hyvinä

vuosina enemmän ja huonoina vähemmän. Samoihin hyötyihin tähtäävät osin myös edellä kuvatut pysyvät hyvityspistekäytännöt.

Hallintotuomioistuimet ovat ottaneet kiintiöjärjestelmiin kantaa useita kertoja. Ratkaisuissa on todettu, että silloin, kun paliskunnassa ei ole pakkoteurastustilannetta, kiintiöjärjestelmää voidaan toteuttaa sopimusvapauden perusteella, mutta järjestelmässä on kysymys vain suosituksesta. Järjestelmään vapaaehtoisuuden pohjalta sitoutuneille ja kiintiöissään pysyneille paliskunnan osakkaille ei siten mahdollisessa porojen pakkovähennystilanteessa voida määrätä suhteellisesti pienempiä vähennyksiä kuin niille järjestelmän ulkopuolelle jättäytyneille poronmistajille, jotka ovat kasvattaneet poromääriään.

Samoin kuin rästi- ja hyvityspisteiden myös kiintiöiden luovutettavuudesta on aiheutunut käytännössä epäselvyyttä ja ongelmia. Hallintotuomioistuimissa on joissakin tapauksissa katsottu, että kysymys on yksityishenkilöiden välisestä siviilioikeudellisesta sopimuksesta eikä kiintiöiden luovutus ole sinällään kiellettyä. Toisaalta porotalouden eläinkohtaiseen tukeen liittyvää rästiporoja koskevaa tukiehtoa koskien on todettu, että teurastamatta jääneistä poroista ei voida maksaa tukea, vaikka poronmistaja olisi ostanut toiselta eloporokiintiöitä, sillä poronhoitolaki tuntee vain porokarjojen ja yksittäisten porojen kaupat (maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ratkaisu 17.11.1997 D:nro 507/1/96).

Ylilukuun liittyvät hallinnolliset pakkokeinot ja seuraamukset

Yliluvun poistamista koskevien viranomaismääräysten tehostaminen uhkasakolla ja teettämishukalla on osoittautunut käytännössä hyvin ongelmalliseksi. Suuri osa poronhoitolain 52 §:ssä tarkoitettuja hallinnollisia pakkokeinoja koskevista päätöksistä on kumottu hallinto-oikeuksissa, mikä on tehnyt yliluvun valvonnan varsin tehottomaksi.

Yksi tähän vaikuttava tekijä on tahallisuutta koskeva kynnys, joka on asetunut melko korkealle hallintotuomioistuinten tulkintakäytännössä. Paliskunnan tahallisuudesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun paliskunta päättää pienemmästä vähennysprosentista kuin mitä yliluvun poistaminen edellyttäisi, mutta paliskunnan toiminnan ei välttämättä katsota olevan tahallista, jos paliskunnan päättämän vähennyksen täytäntöönpano estyy siitä syystä, että poronmistajat eivät noudata paliskunnan päätöksiä.

Oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka poronhoitolain 22 §:n 4 momentin mukaan paliskunnan on mahdollista vähentää porot poronmistajien puolesta, säännöksen soveltamatta jättämisen ei osoita paliskunnan tahallisuutta, sillä säännös ei ole paliskuntaa velvoittava. Eräässä tapauksessa todettiin, että paliskunta oli monin keinoin pyrkinyt virallisen poroerotuksen järjestämiseen myös niistä kieltäytyneessä tokkakunnassa ja että paliskunnan toimenpiteitä oli pidettävä tokkakunnan voimakkaaseen vastustukseen ja muihin olosuhteisiin nähden riittävinä (Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 11.12.2007 nro 07/0665/1 ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 6.3.2009 t. 546).

On kuitenkin myös aiempi ratkaisu, jonka mukaan paliskunnan oli mahdollista toteuttaa päätöksensä täytäntöönpano siitä huolimatta, että paliskunnan mukaan poroja hoidettiin erillisissä kyläkunnissa varsin itsenäisesti. Paliskunta oli vedonnut siihen, että oli käytännössä mahdotonta mennä muista kyläkunnista vieraisiin kyläkuntiin suorittamaan vähennyksiä näihin kuuluvien poronmistajien puolesta. Tässä tapauksessa tuomioistuin kuitenkin jatkoi porojen määrän alentamiseksi asetettua määräaikaa puolella vuodella (Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 19.7.2006 nro 06/0427/1). Eräässä tapauksessa tahallisuusvaatimuksen katsottiin täyttyvän, kun poroisännälle ja erälle hallituksen jäsenille vaadittiin vireillä olleessa

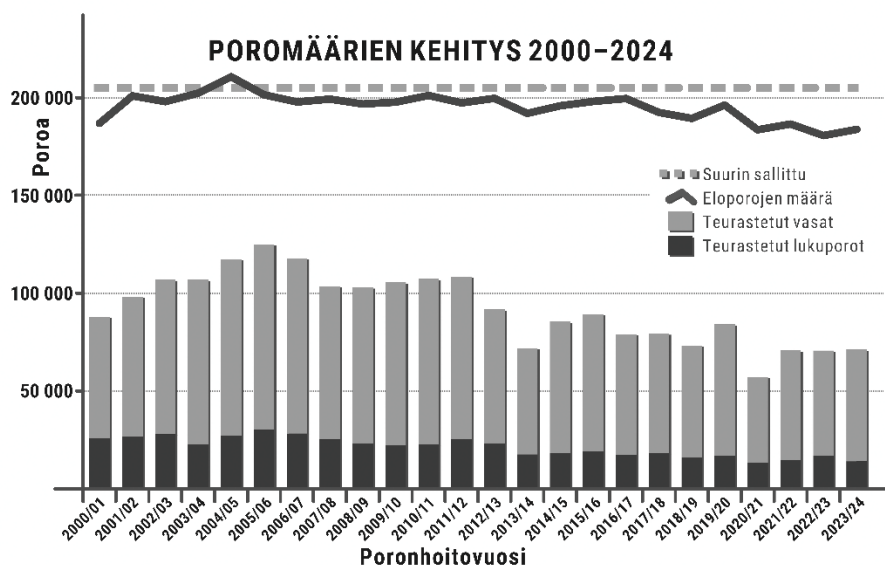
rikosasiassa rangaistusta totuudenvastaisesta toiminnasta poroluettelojen laatimisessa (Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 21.10.2011 nro 11/0462/1).

Viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuimien kuitenkin kumosi Lapin aluehallintoviraston uhkasakkopäätöksen sillä perusteella, että senhetkinen yliluku oli vähäinen verrattuna porojen suurimpaan sallittuun määrään. Paliskunnan poromäärä oli ollut yliluvussa seitsemän poronhoitovuoden ajan. Ylitys oli ollut keskimäärin 756 poroa viimeistä edeltävien vuosien aikana, mutta päätöksentekovuonna 262 poroa.

Uhkasakkopäätöksiä on kumottu tuomioistuimissa myös perusteilla, jotka ovat liittyneet uhkasakon suuruuden määrittämistapaan sekä poromäärän vähennysten kohdentamiseen liittyviin epäselvyyksiin. Viimeksi mainittuja epäselvyyksiä oli aiheutunut tilanteessa, jossa poroluettelon vahvistamista koskeva päätös oli kumottu paliskunnan osakkaan valituksen perusteella.

2.2.3 Porojen määrät käytännössä

Suurin sallittu eloporomäärä poronhoitoalueella on 203 700 poroa. Määrästä säädetään merkkipiireistä ja suurimmista sallituista poromääristä annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (414/2020). Todellinen eloporomäärä on ollut jo pidempään hieman tätä määrää alhaisempi. Poronhoitovuonna 2023–2024 määrä oli 176 581 poroa. Porojen kokonaismäärän vaihtelua viimeisten vuosikymmenten aikana kuvaa seuraava diagrammi.

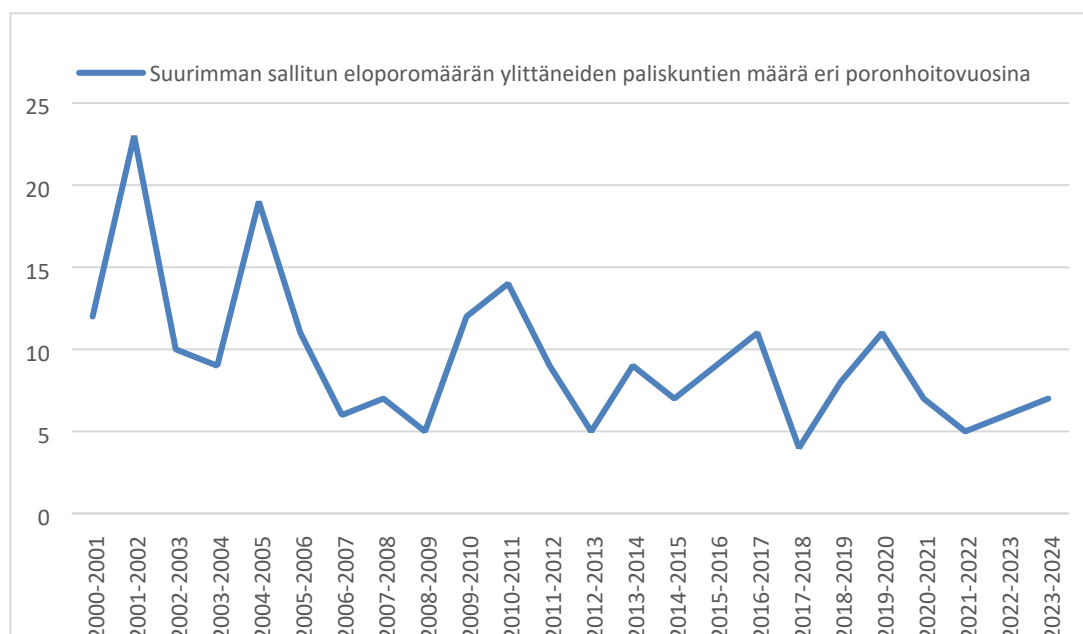


Kuva 1: Poronhoitoalueella pidettävien eloporojen kokonaismäärän suhde sallittuun enimmäismäärään sekä teurasporojen suhde eloporomäärään vuosina 2000–2024 (Lähde: Paliskuntain yhdistys)

Liikenteessä poroja on kuollut vuosittain keskimäärin 4 000. Maasuurpetojen tappamana löytyi vuonna 2024 noin 6 500 poroa. Todelliset petovahinkomäärät ovat tätä suuremmat, sillä kaikkia petojen tappamia poroja ei löydetä maastosta.

Poronomistajia on noin 4 300. Määrä on pysynyt viimeisen vuosikymmenen ajan melko vakiona. Poronomistajista noin 52 prosenttia asuu erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella, jolla on noin 62 prosenttia poronhoitoalueen poroista. Päätoimisten poronhoitajien osuus vaihtelee paliskunnittain. Koko poronhoitoalueella noin 81 prosenttia eloporoista on porotalouden eläinkohtaisen tuen piirissä, eli niiden omistajat kuuluvat ruokakuntaan, joka omistaa vähintään 80 eloporoa. Poronomistajista noin 77 prosenttia omistaa alle 80 poroa. Pienten porokarjojen suurta määrää selittää osittain se, että poronhoitajaperheissä lapsilla ja jo eläköityneillä henkilöillä on usein oma poromerkki ja vähintään muutama poro, mikä tukee ylisukupolvista poronhoitokulttuuria. Yli 400 poron omistajia oli poronhoitovuonna 2023–2024 hieman yli 30.

Paliskuntien poromäärät suhteessa suurimpiin sallittuihin poromääriin vaihtelevat vuosittain. Sallitun määrän ylityksiä on tapahtunut joka vuosi, mutta suurin osa niistä on ollut määrältään pieniä ja satunnaisia. Joillakin paliskunnilla on kuitenkin ollut suurempaa ja pidempikestoista ylilukua. Kokonaisuutena tilanne on kuitenkin parantanut vuosituhannen alkuun verrattuna. Tähän ovat voineet vaikuttaa paitsi paliskuntien tehostuneet toimintatavat yliluvun ehkäisemiseksi myös joinakin vuosina esiintyneet porotalouden kannalta poikkeuksellisen heikot luonnonolosuhteet, joista on aiheutunut porojen lisääntyntä kuolleisuutta.



Kuva 2: Paliskunkohtaisen suurimman sallitun eloporomäärän ylittäneiden paliskuntien määrän vuosittainen vaihtelu aikavälillä 2000–2024

2.3 Poronhoitolain velvollisuuksien yhteys porotalouden tukien ehtoihin

Suurimpien sallittujen eloporomäärien noudattamatta jättäminen vaikuttaa porotalouden harjoittajille maksettavaan kansalliseen eläinkohtaiseen tukeen, josta säädetään maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 14 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan tuki voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle tai sellaiselle luonnollisten henkilöiden muodostamalle ruokakunnalle, joka on samassa taloudessa asuva perhekokonaisuus.

Mainitun lain nojalla on säädetty, että tuen saamiseksi ruokakuntaan kuuluvilla tulee olla poronhoitovuoden päättyessä yhteensä vähintään 80 eloporoa. Ruokakuntaan rinnastetaan jakamaton kuolinpesä. Tukea ei makseta siltä osin kuin eloporojen määrä ylittää paliskunnille tai niiden osakkaille määrätty suurimmat sallitut määrät. Jos paliskunnan suurin sallittu eloporoluku ylittyy, ruokakunnan tukikelpoisten eloporojen määrää vähennetään ylimääraisten porojen osalta samassa suhteessa kuin ruokakunnat omistavat eloporoja paliskunnassa. Tukea ei myöskään makseta niistä eloporoista, jotka osakkaan olisi paliskunnan hyväksymien vuosittain teurastussuunnitelmien mukaan pitänyt teurastaa. Jos ruokakunnan edellä tarkoitettujen teurastamatta jättämien porojen määrä on yli kolme prosenttia eloporojen määrästä, tukea ei makseta ruokakunnalle lainkaan.

Poronhoitolain velvollisuuksien noudattamisella on kytkentä myös niihin porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa (986/2011, *Polura-laki*) säädettyihin tukiin, jotka on tarkoitettu paliskunnille. Näitä ovat paliskunnan investointituki ja paliskunnan aitojen kunnossapitotuki. Lain 10 §:n 4 momentin mukaan paliskunnan tulee tukien saamisen yleisenä edellytyksenä täyttää poronhoitolaissa sille säädetty velvoitteet. Lain nojalla annettujen säännösten mukaan tuen myöntäminen paliskunnalle edellyttää, paliskuntien yhdessä omistamien poroteurastamojen tukia lukuun ottamatta, että paliskunnassa noudatetaan hyvää poronhoitotapaa eikä paliskunnan eloporomäärä ylitä paliskunnalle poronhoitolain nojalla vahvistettua suurinta sallittua poromäärää. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kuitenkin päättää, että tuki myönnetään, jos paliskunnan eloporomäärä on enintään kolme prosenttia suurempi kuin suurin sallittu poromäärä ja tuen hakija esittää erityisiä syitä vahvistetun poromäärän ylittymiseen.

Polura-lain mukaan yksittäisille porotalouden harjoittajille tarkoitettuja rakennetukia ovat elinkeinonharjoittajan investointituki, nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustuki ja elinkeinonharjoittajan asunnonrakentamistuki. Näihin ei sisälly poronhoitolain velvoitteisiin liittyviä tukiehtoja.

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu

Porotalous on Pohjois-Suomessa tärkeä elinkeino, jolla on välittömien tulo- ja työllisyysvaikutusten lisäksi aluetaloudessa laajalle leviäviä kerrannaisvaikutuksia. Lapissa porotalous on merkittävä elintarvikkeiden alkutuotannon ala. Poronlihan tuotanto on siten tärkeä huoltovarmuustekijä Suomen pohjoisosissa, minkä lisäksi poronhoidolla on merkitystä rajaturvallisuuden kannalta. Porot ovat tärkeitä myös kulttuurin ja perinteinen näkökulmasta sekä erottamaton osa alkuperäiskansa saamelaisten historiaa ja saamelaista kulttuurista identiteettiä.

Kuten edellä on kuvattu, porojen laidunnuksella on olennainen vaikutus poronhoitoalueen luontoon. Vaikutus kasvillisuuteen voi olla kasvista riippuen joko kielteinen tai myönteinen. Porojen laidunnus vähentää erityisesti jäkälää, jota esiintyy tyypillisesti kuivilla ja karuilla

kasvupaikoilla. Osa kasveista on sopeutunut kovaankin laidunnukseen, mutta ei kestä kilpailua kookkaampien kasvien kanssa. Tällaisten kasvien menestymiselle laidunnus on välttämättömyys. Kasvillisuutta muokkaavat porojen ohella muutkin kasvinsyöjät: Tutkimusten mukaan esimerkiksi pienjyrsijöiden kausittaisilla massaesiintymillä on suuri vaikutus kasvistoon ja maaperään.

Poro käyttää jäkälää talviravintonaan, mutta jäkälikköjen heikkenemisen kannalta ongelma on erityisesti niiden kesäaikainen tallaus, joka kuluttaa jäkälikköä enemmän kuin talviaikainen laidunnus.

Talvilaidunten määrät, kunto ja käytettävyys vaihtelevat eri osissa poronhoitoaluetta merkittävästi, ja laidunten tilaan vaikuttavat poronhoidon ohella muusta maankäytöstä ja yhä enemmän myös ilmastonmuutoksesta johtuvat tekijät. Eri osissa poronhoitoaluetta, eri paliskunnissa, erilaisilla laidunalueilla ja eri laiduntyypeillä näiden tekijöiden vaikutus ja yhteisvaikutus kuitenkin vaihtelevat.

Porojen hyvinvointia ja poronhoidon tuottavuutta voidaan tukea lisäruokinnalla. Lisäruokinta auttaa porotaloutta sopeutumaan sääolosuhteiden vaihteluihin eri vuosien välillä sekä vähentää talvilaitumiin kohdistuvaa laidunpainetta. Tämä merkitsee, että laidunpaine ja siitä aiheutuvat ympäristövaikutukset eivät käytännössä aina ole suoraan kytköksissä siihen, mikä on talvilaidunten tuottokyky. Toisaalta lisäruokinta aiheuttaa porotaloudelle kustannuksia.

Laiduninventointia koskevan tutkimusraportin johtopäätösten mukaan porolaidunten nykytilan ja käytettävyyden parantamiseksi tarvittaisiin poronhoitoalueen eri osiin parhaiten soveltuvia kokonaisvaltaisia, pitkäkestoisia porolaidunten hoitosuunnitelmia. Niihin tulisi kytkeä laidunkierrojärjestelmien kehittäminen ja poromäärien säätely sopivaksi erilaisille laiduntyypeille ja laidunalueille. Myös KEBIPORO-hankkeen raportissa ehdotetaan porolaidunten käyttö- ja hoitosuunnitelmien laatimista. Toisena raportin ehdotuksena on laidunkierro ja laidunten käytön kehittäminen siten, että parhaat ja yhtenäisemmät jäkälikköalueet säästyisivät porojen kesäaikaiselta laidunnukselta ja tallaukselta. Muut ehdotukset koskevat muun muassa poromäärien tarkoituksenmukaista aluekohtaista mitoittamista, poromäärien pitämistä suurimpien sallittujen poromäärien rajoissa ajantasaisten ja toimivien teurastussuunnitelmien avulla sekä joidenkin paliskuntien yhdistämistä toimivimpien laidunkokonaisuuksien aikaansaamiseksi.

Saamelainen ilmastoneuvosto on tuonut esiin, että porolaidunten tilan parantamiseen ja ilmastonmuutoksen hillintään voi olla ratkaisuna tutkijoiden ja poronhoitajien läheinen yhteistyö ja laidunkierrojen tehostaminen. Paikallisten poronhoitajien ja siidojen asiantuntemuksen tulisi olla keskeisessä asemassa päätöksenteossa. Saamelaisen ilmastoneuvoston tekemän kyselyn mukaan poronhoitajilla on valmiutta osallistua mm. luontoa ennallistaviin ja ilmastonmuutosta hillitseviin toimiin, mutta tämä edellyttää myös resursointia sekä toiminnan nivomista osaksi suojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelua. Saamelainen ilmastoneuvosto näkee kuitenkin ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvät poronhoidon haasteet sen verran suurina, ettei sen näkemyksen mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmien käyttöönotto riitä ratkaisemaan näitä haasteita, vaan tarvittaisiin porotalouden tukijärjestelmien sekä poronhoidon hallintojärjestelmän uudistamista.

Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmä ja Porotalouden tulevaisuustyöryhmä ovat laiduninventointi- ja KEBIPORO-hankkeessa tehtyjen ehdotusten pohjalta laatineet ehdotuksensa porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmista. Asiaa on käsitelty ja suunnitelmiin ehdotetut toimenpiteet esitetty jaksossa 1.2.1. Laidunten hoidon ja käytön paliskunta-kohtaisella

suunnittelulla katsotaan saatavan sellaisia hyötyjä, joita ei alueellisista eroista johtuen pystytä saavuttamaan valtakunnallisesti yhtäläisten hoitovelvoitteiden tai käyttörajoitusten kautta.

Hoito- ja käyttösuunnitelmista on säädetty myös joitakin muita elinkeinoja koskien. Kalastuksen osalta kalatalousalueet laativat kalastuslain (379/2015) mukaisesti alueensa kalavarojen hoito- ja käyttösuunnitelmat, jotka ovat voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Kalatalousalueet ovat paliskuntien tapaan julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joihin kalastusoikeuden haltijat kuuluvat. Kalatalousalueilla on kalavarojen kestävä käytön ja hoidon suunnittelun ohella muun muassa kalastuksenvalvonnan järjestämiseen sekä kalastusta koskevaan seurantaan ja tiedottamiseen liittyviä tehtäviä.

Porolaitumiin liittyvästä suunnitteluvuorollisuudesta säätämisen yhteydessä on tarpeen sovittaa yhteen suunnitelmiin sisältyvän ympäristötiedon saatavuutta koskeva periaate sekä paliskunnan ja poronomistajien elinkeinotoimintaa koskevan tiedon suojan tarpeet. Suunnitelmiin sisältyy myös tietoa, joka ei voi olla julkista ja jonka julkisuutta ympäristötietodirektiivikään ei edellytä. Tietojen julkisuutta koskeva erityissäännös on tarpeen muun muassa sen vuoksi, että direktiivin ja julkisuuslain soveltamisalat eroavat toisistaan ja koska asiasta säätämättä jättäminen voisi johtaa tilanteeseen, jossa suunnitelman julkisuusasema olisi erilainen riippuen siitä, pyydetäänkö suunnitelmaa paliskunnalta vai viranomaiselta, jolle se on toimitettu.

2.4.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen

Porojen enimmäismäärää ja vähentämistä koskevan sääntelyn noudattamisen kannalta ongelmallista on, että viranomaisen määräämiä hallinnollisia pakkokeinoja tai hallinnollisessa menettelyssä määrättäviä seuraamuksia ei voida kohdistaa niihin paliskunnan osakkaisiin, jotka eivät vähennä porojaan paliskunnan päätösten mukaisesti. Yksittäisten osakkaiden laiminlyöntien takia paliskunta ei välttämättä saa poromääräänsä alle suurimman sallitun määrän, mistä aiheutuu haitallisia vaikutuksia muille osakkaille, kun esimerkiksi porotalouden tukien saantiin kohdistuu rajoituksia. Paliskunnan olisi tosin mahdollista vähentää poroja poronomistajan puolesta, mutta käytännössä tätä mahdollisuutta ei käytetä, sillä se koetaan erittäin haastavaksi.

Viive paliskunnan päätösten noudattamisessa voi johtua useasta syystä. Päätöksistä saatetaan valittaa, mikä pitkittää niiden täytäntöönpanoa, sillä ylilukutilanteessa tehtäviä poromäärän vähentäispäätöksiä ei voida panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevina. Lainvoiman saaminen voi kestää muutoksenhaun vuoksi pitkään, usein 2–3 vuotta. Oikeuskäytännön perusteella on todettavissa, että paliskunnan päätöksestä valittanut osakas joutuu vain hyvin poikkeuksellisesti korvaamaan paliskunnan oikeudenkäyntikulut, vaikka valitus hylättäisiin, mikä voi luoda osakkaille motivaatiota valittaa päätöksistä ilman todellista oikeussuojan tarvetta saadakseen lisääikää vähentämisen toimeenpanolle. Poronomistajat eivät myöskään aina noudata lainvoimaisia päätöksiä.

Viivästyksistä johtuvana ongelmana eivät ole ainoastaan vähentämättä jäävät porot, vaan niiden synnyttämät vasat, jotka entisestään lisäävät paliskunnan poromäärää. Nämä vasat eivät ole tuomioistuinratkaisujen mukaan omistajiensa rästiporoja, mikä merkitsee, että saatetaan tarvita uusia kaikkiin osakkaisiin kohdistuvia vähennyksiä. Se, että porojaan vähentämättä jättäneiden poronomistajien poromäärä voi heidän rästiensä määrän lisääntymättä kasvaa, koetaan paliskunnissa hyvin epäoikeudenmukaiseksi.

Ongelma voitaisiin poistaa tai sitä voitaisiin olennaisesti vähentää, jos porojen vähentäispäätökset lähtökohtaisesti pantaisiin täytäntöön välittömästi ja jos päätöksiä laiminlyöviin osakkaisiin voitaisiin kohdistaa seuraamusluonteinen maksuvelvollisuus, joka

suuruudeltaan kattaisi vähintään sen taloudellisen hyödyn, jonka poronomistaja saa rästiporosta aiheutuvasta vasatuotosta.

Poronomistajien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi olisi myös tarpeen estää se, ettei velvoitteitaan laiminlyövä poronomistaja voi vapautua rästeistään niiden nollautumisen vuoksi tilanteessa, jossa paliskunta on saanut vähennettyä porolukunsa alle suurimman sallitun enimmäismäärän. Olisi myös tarpeen säätää, ettei paliskunnan osakkaalle kerry paliskunnan kokouksessa äänivaltaa rästiporoista. Lisäksi olisi sääntelyn tarkistamisen kautta tarpeen varmistaa, ettei poroja luovuteta toiselle ilman että varmistetaan luovuttajan porokarjaan kohdistuvan vähennysvelvoitteen täytäntöönpano.

Nykytilanteessa epäkohtana on, että paliskuntien vuosittain hyväksymistä teurastussuunnitelmista on usein vaikea todeta, onko kyseessä ohje tai suositus vai poronhoitolain 22 §:n mukainen velvoittava päätös. Tämän ongelman poistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että paliskunta tekisi vuosittain päätökset vähennettävien porojen määrästä sitovien päätösten muodossa. Tämä ei muuttaisi nykykäytäntöä kovin merkittävästi, sillä vuosittaisilla teurastussuunnitelmilla on todellisuudessa samankaltaisia oikeusvaikutuksia kuin pakkoteurastuspäätöksillä.

Yhtenä ongelmana voidaan pitää sitä, että hallinnon yleislakien mukaiset paliskunnan tekemien hallintopäätösten tiedoksianto koskevat vaatimukset ovat raskaita ottaen huomioon paliskunnan luonne järjestäytyneen poronhoidon kannalta tarpeellisenä yhteisönä, jossa paliskunnan osakkaat hoitavat poroelinkeinon liittyviä välttämättömiä hallintoasioita yhdessä. Vertailun vuoksi todettakoon, että yhdistyslain (503/1989) 32 §:n mukaan yhdistyksen kokouksen päätöstä koskevan moitekanteen määräaika on sidottu päätöksen tekoaikaan, eikä jäsen voi päätöksen moittimisajan umpeuduttua vedota siihen, ettei hän ole saanut päätöstä tietoonsa (ks. esim. Helsingin hovioikeuden tuomio HelHO:2023:2, 3.3.2003). Paliskunnan toiminnan sujuvoittamiseksi olisi tarpeen säätää erityissäännöksiä, joiden mukaan paliskunnan velvoittaviin päätöksiin kuten pakkoteurastuspäätöksiin ei tarvitsisi soveltaa hallintolain säännöksiä todisteellisesta tiedoksiannosta, vaan tavallinen tiedoksianto riittäisi. Myös paliskunnan kokousten koolle kutsumista koskevaa sääntelyä olisi syytä joustavoittaa ottaen huomioon tiedonvälitystapojen kehittyminen sekä se, että lehti-ilmoitusten julkaiseminen ei ole kaikissa paliskunnissa tarkoituksenmukainen koolle kutsumisen tapa ja aiheuttaa paliskunnille olennaisia kustannuksia.

Nykytilan ongelmana on myös se, että suositusluonteisiin päätöksiin on haluttu liittää pakkoteurastustilanteisiin asti ulottuvia oikeusvaikutuksia. Näistä mainittakoon paliskuntien käytännöt, joiden mukaan osakkaat saavat suosituksen mukaisen määrän ylittävistä teurastuksista pisteitä, joita he voivat käyttää hyväkseen tulevissa teurastuksissa. Osassa paliskunnista sallitaan myös pisteillä käytävä kauppa. Vaikka oikeuskäytännön mukaan tällaisten pisteiden keruu ja kauppaaminen ei sinällään ole kiellettyä, voidaan kysyä, onko pistejärjestelmästä myöskään nykyisellään riittävää hyötyä, sillä järjestelyillä ei voida kiertää poronhoitolain vaatimusta, jonka mukaan paliskunnan päätyessä pakkovähennyksiin poroja vähennetään osakkaiden poromäärien mukaisessa suhteessa. Vastaavasti kiintiöjärjestelmää toteuttava paliskunta ei voi ylilukuun päätyessään laillisesti määrätä kiintiöjärjestelmään sitoutuneita poronomistajia palauttamaan poromääränsä kiintiön rajoihin ja määrätä vähennysprosentin mukaista vähennystä järjestelmän ulkopuolelle jättäytyneille osakkaille, jos se merkitsisi viimeksi mainituille poronomistajille suurempia vähennyksiä kuin tilanteessa, jossa kaikille osakkaille määrättäisiin sama prosentuaalinen vähennys.

Nykyiset käytännöt, samoin kuin käytössä olevat kiintiöjärjestelmät, ovat kehittyneet paliskunnan tarpeista luoda sellaisia suojaavia mekanismeja, jotka estäisivät tiettyä vuonna

poikkeuksellisen paljon teurastaneiden tai porojaan menettäneiden poronomistajien päätyminen aiempaa porokarjansa kokoa pysyvästi pienempään poromäärään pakkovähennyksen seurauksena. Esimerkiksi poikkeukselliset sääolot voivat tilapäisesti suurestikin vaikuttaa poromääriin ja teurastuksiin. Tietynasteinen joustavuus on tarkoituksenmukaista, ja se olisi mahdollista sallia poronhoitolakia muuttamalla. Toisaalta asiaan liittyy elinkeinovapauden ja oikeusturvavaatimusten näkökulmasta merkittäviä kysymyksiä, minkä vuoksi muutoksia tulisi toteuttaa vain rajoitetusti.

Paliskuntien yhteistoiminnallinen luonne johtaa siihen, että hallintolain esteellisyysäännösten soveltaminen paliskunnalle kuuluvien hallintoasioiden hoidossa ja hallintopäätöksiä tehtäessä on ongelmallista, sillä lähes mikä tahansa puolueettomuuden vaarantumiseen liittyvä syy voi aiheuttaa esteellisuuden. Paliskunnan toiminta perustuu siihen, että osakkaat tekevät poronhoitoon liittyvät päätökset yhdessä. Poronhoidon toimialan alueellisuus huomioon ottaen on lisäksi tavanomaista, että paliskunnan osakkaiden joukossa on henkilöitä, jotka ovat keskenään läheistä sukua. Osakkaiden oikeusturvan kannalta ongelmallista on myös esteellisyysäännösten puuttuminen siltä osin kuin kyse on muiden kuin hallintoasioiden hoitamisesta.

Poronhoitolain nykyistä sääntelyä olisi myös tarpeen tarkistaa siltä osin kuin on kyse poronhoitorikkomusta koskevan kriminalisointisäännöksen tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

Porotalouden tulevaisuustyöryhmä katsoi loppuraportissaan, että erilaisissa maankäyttöhankkeissa viranomaisten ja paliskunnan välillä käytävät neuvottelut vaihtelevat tällä hetkellä suuresti sisällöltään ja vaikuttavuudeltaan ja että mahdollisuus huomioida hoito- ja käyttösuunnitelmat maankäytössä ja sen suunnittelussa paransivat, jos neuvottelukäytännöt maankäytön ja poronhoidon välillä kehittyisivät edelleen. Työryhmä suosittelee poronhoitolain 53 §:ään sisältyvien neuvotteluvollisuutta koskevien säännösten ajantasaisuuden arviointia. Tähän liittyvää arviointia ja mahdollisten muutosten valmistelua ei ole kuitenkaan ollut mahdollista tehdä tämän esityksen valmistelua varten perustetussa työryhmässä, sillä kyse on monelta osin erilaista kokoonpanoa edellyttävästä työstä.

2.4.3 Ehdotusten yhteys porotalouden tukiiin

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien yhteydessä ehdotettu toimenpide, joka koskee paliskuntakohtaisen eloporomäärän pitämistä vähintään 7 prosenttia säädettyä eloporomäärää alempana, merkitsee, että paliskunnan eloporojen enimmäismäärälle muodostuisi uusi maksimi. Tämä olisi tarpeen ottaa huomioon niissä porotalouden tukia koskevissa säännöksissä, joiden mukaan tukea alennetaan tai sitä ei makseta tilanteessa, jossa paliskunnan poromäärä ylittää suurimman sallitun määrän.

Voimassa olevien Polura-lain säännösten mukaan lain mukaisten tukien myöntäminen paliskunnalle edellyttää, että paliskunta noudattaa sille poronhoitolaissa säädettyjä velvoitteitaan. Säännös lähtee siis siitä, että aivan vähäiset ja lyhytaikaiset laiminlyönnitkin voivat estää tuen myöntämisen. Kuitenkaan porotalouden tukien myöntämisestä päättävä viranomainen ei ole poronhoitolain valvontaviranomainen, eikä sillä siten ole lähtökohtaisesti tiedossaan, miten paliskunnat noudattavat poronhoitolain mukaisia moninaisia velvollisuuksiaan. Sääntelyä olisi tarpeen muuttaa sen tarkentamiseksi, missä tilanteissa nykyisten poronhoitolain velvoitteiden rikkominen estäisi tuen myöntämisen. Tarkoituksenmukaisena pidetään lisäksi, että ehdotettujen uusien porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimiseen liittyvien velvollisuuksien noudattaminen säädetäisiin paliskunnan tukien edellytykseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on porolaidunten käytön suunnittelua tehostamalla ylläpitää ja lisätä laidunten tuottokykyä sekä poistaa tai vähentää niitä haitallisia vaikutuksia, joita laitumille ja niiden biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuu porotalouden, muun maankäytön ja ilmastomuutoksen yhteisvaikutusten johdosta. 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.

Esityksen 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 oikeuskäytännön myötä näkyviksi tulneiden ongelmakohtien osalta. 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 saamelaiden oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, jonka ytimeen poronhoito kuuluu.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu

Poronhoitolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden mukaan paliskuntien tulisi laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat. Velvollisuus täydentäisi olemassa olevia alueidenkäyttöön sekä luonnonvarojen käyttöön ja suojeluun liittyviä suunnittelu- ja yhteistoimintamekanismeja. Velvollisuuden kautta paliskuntia voitaisiin osaltaan ja aiempaa paremmin sitouttaa laidunten tilan kannalta optimaalisiin ja pitkäjänteisiin toimenpiteisiin laidunkunnon turvaamiseksi ja laidunten kestäväen käytön edistämiseksi. Toimenpiteiden kautta voitaisiin osin edistää myös poronhoidon taloudellista kannattavuutta. Suunnitelmat voisivat toimia apuna ja ohjaavana työkaluna poronhoidolle aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa niissä suunnittelu- ja neuvotteluprosesseissa, jotka koskevat muun maankäytön kuten erilaisten luonnonvara- ja infrastruktuurihankkeiden ja poronhoidon yhteensovittamista. Suunnitelmilla ei olisi sitovaa vaikutusta muuhun maankäyttöön, eivätkä ne poistaisi paliskuntien velvollisuutta hakea lupa suunnitelmaan mahdollisesti kirjattuihin luvanvaraisiin toimenpiteisiin.

Ehdotuksen mukaan suunnitelmat laadittaisiin kymmenvuotiskaudelle, mutta niitä voitaisiin tarvittaessa muuttaa myös kesken kautta. Suunnitelmia laadittaessa tulisi saamelaiden kotiseutualueen ulkopuolella varata paikallista yksityistä maa- ja metsätaloutta edustaville tahoille mahdollisuus tulla kuulluksi yksityismailla suunnitelluista aitojen ja muiden rakennelmien rakentamiseen tai luonnon ennallistamiseen liittyvistä toimenpiteistä sekä tällaisille maille suunnitelluista toimenpiteistä, joihin sisältyy porojen pysyväisluonteista lisäruokintaa.

Suunnitelmista olisi ennen niiden hyväksymistä pyydettävä Lapin elinvoimakeskukseen lausunto. Elinvoimakeskuselle kuuluvia tehtäväryhmiä olisivat elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain (531/2025) mukaan mm. porotalous, luonnon monimuotoisuuden hyvän tilan edistäminen sekä alueidenkäytön ja ilmastotyön edistäminen. Ehdotetuilla kuulemis- ja lausuntomenettelyillä ei rajoitettaisi paliskunnan toimivaltaa päättää suunnitelman sisällöstä tai poronhoito-oikeutta, vaan paliskunta harkitsisi, miten se muokkaa suunnitelmaluonnosta ennen suunnitelman hyväksymistä.

Poronhoitolaissa säädettäisiin kaikille suunnitelmille yhteisistä sisältövaatimuksista, jotka koskisivat paliskunnan alueen laidunten nykytilan ja tärkeimpien tiedossa olevien luonnonarvojen kuvaamista sekä keskeisten laidunten kuntoon ja tulevaan käyttöön liittyvien seikkojen ja uhkatekijöiden arviointia. Kuvaus ei edellyttäisi esim. tieteellistä osaamista ja käsittelytapaa, vaan se tehtäisiin porotalouden harjoittamisen kautta kertyneen alueeseen liittyvän tiedon ja osaamisen perusteella. Nykytilakuvaukseen sisältyisi myös kuvaus poronhoidosta viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisyä koskevista käytännöistä.

Suunnitelmissa tulisi asettaa laidunten kunnon turvaamiseen ja niiden kestäväan käyttöön liittyvät tavoitteet. Lisäksi tulisi kuvata suunnitellut toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteiden tulisi olla riittävän vaikuttavia, jotta niillä olisi merkitystä talvilaidunten kesto- ja tuottokyvyn parantamiseksi ja/tai kesäaikaisen laidunkäytön optimoimiseksi.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi luettelo viidestä lakisääteisestä toimenpidevaihtoehdosta, joista paliskunnan tulisi sisällyttää suunnitelmaansa vähintään kaksi. Ensimmäinen suunnitelman toimenpidevaihtoehto koskisi jäkälälaidunten kunnon parantamista eriyttämällä talvi- ja kesälaidunalueet toisistaan sekä ohjaamalla porojen liikkumista alueiden välillä. Toinen ehdotettu toimenpidevaihtoehto olisi laidunten talviaikaisen käytön minimointi toteuttamalla vuosittaiset teurastukset riittävän aikaisin. Kolmas vaihtoehtoinen toimenpide koskisi kesälaidunkierron kehittämistä ohjaamalla kesälaidunnusta luonnonympäristölle aiheutuvia hyötyjä edesauttavalla tavalla.

Neljäs laissa säädetty toimenpidevaihtoehto olisi laidunalueiden yhteiskäytön lisääminen paliskuntien yhdistymisen tai vapaaehtoisen sopimisen kautta. Muodostamalla suurempia laidunaluekokonaisuuksia olisi helpompi edistää laidunkiertoa sekä ohjata laidunnusta eri alueiden välillä luonnonympäristön kannalta optimaalisesti. Toimenpiteen mukainen yhdistyminen tai yhteistyö voisi koskea tokkakuntia, siidoja ja kyläryhmiä tai muita vastaavia ryhmittymiä, joihin kuuluvat hoitavat porojaan keskenään paliskunnan sisäisinä yhteenliittyminä. Viides toimenpidevaihtoehto koskisi eloporomäärän pitämistä vähintään 7 prosenttia ja enintään 20 prosenttia alempana kuin säädetty suurin sallittu eloporomäärä. Elopomäärän rajaamisella voitaisiin alentaa laidunpainetta esimerkiksi sellaisissa paliskunnissa, joissa poromäärän alentaminen on toimenpiteenä tarkoituksenmukainen. Poromäärän rajaamisesta tulisi lähtökohtaisesti tehdä myös velvoittava päätös, sillä enimmäisporomäärällä on vaikutuksia muun muassa porojen vähentämistä koskevien säännösten soveltamiseen ja porotalouden tukiin.

Paliskunnille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus seurata suunnitelmien toteutumista. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännökset velvollisuudesta toimittaa suunnitelmat Ruokavirastolle, jolle Lapin aluehallintoviraston tehtävät valtion aluehallintouudistuksen yhteydessä siirtyvät. Ruokavirasto valvoisi suunnitelmien laatimista koskevan velvollisuuden noudattamista osana poronhoitolain mukaista valvontaa. Jos se toteaisi, että suunnitelmaa ei ole tehty tai että suunnitelma ei täytä säädettyjä vaatimuksia, sen tulisi hallinnollisella ohjauksella ja tarvittaessa pakkokeinoja käyttämällä vaikuttaa siihen, että laiminlyönti tai puute korjataan. Jos paliskunnan

laatiman suunnitelman toteuttaminen osoittautuisi jälkikäteen joiltakin osin mahdottomaksi, paliskunnalla olisi velvollisuus muuttaa suunnitelmaansa ja tarvittaessa valita korvaava toimenpide.

Paliskuntien suunnitelmien julkisuudesta säädettäisiin tavalla, joka ei olisi ristiriidassa ympäristötietodirektiivin velvoitteiden kanssa, mutta toisaalta sulkisi tiedonsaantioikeuksien ulkopuolelle paliskuntien ja poronomistajien elinkeinotoimintaa koskevan luottamuksellisen tiedon.

Poronhoitolain alkuosaan ehdotetaan myös lisättäväksi lain tarkoitusta selkeyttävä säännös, jossa todettaisiin tavoitteena poronhoidon edellytysten turvaaminen kestävän kehityksen periaatteen eri osa-alueet huomioon ottaen. Säännöksessä olisi lisäksi maininta tavoitteesta turvata saamelaisille kuuluva oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Saamelaiskäräjät, Saamelaispaliskunnat ry ja Saamelainen ilmastoneuvosto ovat pitäneet tärkeänä, että poronhoitolaissa olisi sääntelyä saamelaiskulttuurin turvaamisesta. Ehdotuksella on liittynyt myös Saamelainen ilmastoneuvoston näkemykseen siitä, että poronhoitolainsäädännön yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi tulisi nostaa ilmastomuutokseen sopeutuminen ja ilmastomuutoksen hillintä.

4.1.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen

Poronhoitolakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, jotka helpottaisivat paliskunnan poromäärän pitämistä enintään suurimmassa sallitussa määrässä. Tästä määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella eikä enää maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Enimmäismäärän asettamisessa olisi jatkossakin kiinnitettävä huomiota erityisesti talvilaidunten kestäväan tuottokykyyn, mutta tätä arvioitaessa voitaisiin poromäärien ohella ottaa huomioon talvilaidunten tosiasiallinen käyttöpaine.

Ehdotuksen mukaan poromäärän vähentämistä koskeva paliskunnan päätös olisi tehtävä vuosittain. Tämä merkitsisi, että paliskunta määräisi vähennettävien porojen määrästä paitsi tilanteessa, jossa paliskunnan poromäärä jo ylittäisi sallitun enimmäismäärän, myös porojen määrän hallinnan lisäämiseksi ja enimmäismäärän ylittymisen ehkäisemiseksi.

Poromäärän vähentämisperiaatteet, joista keskeisin on vaatimus paliskunnan osakkaiden porojen vähentämisestä niiden määrän mukaisessa suhteessa, säilyisivät lähtökohtaisesti ennallaan. Paliskunnalle olisi kuitenkin sallittua päättää siitä, että vähennys kohdistuu eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin sekä luoda kannustimia siitoshirvaiden riittävän määrän turvaamiseksi huolimatta siitä, että nämä päätökset voisivat merkitä vähäistä poikkeamista porojen määrän suhteessa tapahtuvasta vähentämisestä. Laki mahdollistaisi sen, että osa paliskunnista voisi edelleen soveltaa kiintiöjärjestelmiä osakkaiden vapaaehtoiseen sitoutumisen perusteella.

Poromäärän vähentämisestä päättämistä ja vähentämisen toimeenpanoa koskevat säännökset eroteltaisiin nykyistä selkeämmin toisistaan. Paliskunnan osakkaille säädettäisiin vastuu porojensa vähentämisestä paliskunnan päätösten mukaisesti. Paliskunnan mahdollisuus vähentää poroja passiiviseksi jättäytyvien poronomistajien puolesta olisi edelleen mahdollista, mutta vain, jos paliskunnan kokous tekisi päätöksen asiasta. Poliisi voisi antaa pyynnöstä virka-apua päätöksen toimeenpanoon osallistuville.

Vähentämättä jätetyistä poroista otettaisiin lakiin nykytilaa selkeyttävät säännökset. Niissä säädettäisiin rästejä koskevasta kirjanpidosta, rästien vähentämisestä sekä siitä, missä ajassa

rästit vanhenevat. Vähentämättä jätetyt porot eivät kerryttäisi äänivaltaa paliskunnan kokouksessa eikä rästejä voisi kiertää porojen myynnin tai lahjoituksen kautta.

Laissa säädettäisiin niiden porojen katsomisesta vähennetyiksi poroiksi, jotka olisivat kuolleet vähennyksen toteuttamisvuonna muutoin kuin teurastamalla tai joiden luovutus paliskunnan ulkopuolelle olisi varmistettu. Luovutuksesta toiseen paliskuntaan tulisi saada vastaanottavan paliskunnan poroisännän antama todistus. Paliskunnan päätöksellä voitaisiin sallia mainittuna vuonna tapahtuva hyvityspisteiden kerryttäminen myös tulevien vuosien käyttöä varten. Lakiin otettaisiin säännökset ennakolta vähennettyjä poroja koskevasta kirjanpidosta ja vanhenemisajasta.

Ehdotuksen mukaan poromäärän vähentämistä koskevat päätökset olisivat voimassa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määräisi. Tällä osaltaan vähennettäisiin rästien kertymistä ja niihin liittyviä ongelmia.

Poromäärien hallintaa parannettaisiin ja paliskunnan osakkaiden tasapuolista kohtelua edistettäisiin myös säätämällä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka voitaisiin määrätä porojen vähentämisvelvoitetta laiminlyöväälle poronostajalle. Maksun suuruus vähentämättä jätettyä poroa kohden olisi vakiomääräinen, mikä lisäisi ennakoitavuutta ja helpottaisi maksun määräämiseen liittyvää valvontaviranomaisen työtä. Vähentämättä jätetyt porot laskettaisiin erikseen kultakin sellaiselta vuodelta, jona poroja vähentämättä. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä. Poronhoito on luonnonolosuhteista riippuvaista maastossa tapahtuvaa toimintaa, minkä vuoksi poromäärän vähäiset ja lyhytkestoiset ylitykset eivät yleensä osoita piittaamattomuutta lain velvoitteista. Säännöksissä otettaisiin huomioon myös sellaisten poikkeuksellisten häiriöiden riski, jotka saattavat olennaisesti vaikeuttaa teurasporojen myyntiä jonakin vuonna.

Paliskunnan osakkaalle säädettäisiin velvollisuus ilmoittaa paliskunnan poroluetteloa varten tarvittavat porojen lukumäärää koskevat tiedot. Poroluetteloa koskevia säännöksiä täydennettäisiin säätämällä, että luetteloon otetaan paliskunnan päättämien periaatteiden mukaisesti porot, joiden havaitaan jääneen poroerotusten ulkopuolelle.

Poronhoitolakiin tehtäisiin myös seuraavia muutoksia, joiden tarkoituksena on sujuvoittaa poronhoidon hallintoa sekä eräiltä osin vahvistaa päätoimisten poronhoitajien asemaa ja ottaa huomioon viestintävälineiden kehitys:

Paliskunnan kokouksen koolle kutsumista helpotettaisiin mahdollistamalla sanomalehdissä julkaistaville ilmoituksille vaihtoehtoinen koolle kutsumisen tapa. Kutsuminen olisi mahdollista kirjeellä tai sähköisellä viestillä käyttäen paliskunnan päättämää viestintävälinettä. Myös paliskunnan tekemien hallintopäätösten tiedoksiantoa helpotettaisiin luopumalla todisteellisesta tiedoksiannosta velvoittavia päätöksiä koskien. Säännöstä, jonka mukaan kukaan ei voi äänestää paliskunnan kokouksessa äänimäärällä, joka vastaa yli viittä prosenttia paliskunnan kokonaisäänivallasta, muutettaisiin siten, että äänileikkuri vaikuttaisi vasta, kun äänimäärä saavuttaisi 10 prosentin rajan. Kukaan ei kuitenkaan saisi äänestää yli 500 äänellä. Paliskuntien toimintaan sovellettaisiin yhdistyslain esteellisyysäännöksiä eräin poikkeuksin riippumatta siitä, onko kyse paliskunnan harjoittamasta elinkeinotoiminnasta vai sen hoitamista julkisista hallintotehtävistä.

Lisäksi ehdotetaan, että lakiin sisältyvät poronhoitorikkomusta koskevat kriminalisointisäännökset uudistettaisiin, jotta sääntely täyttäisi rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetyt tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Poronhoitolain alkuosaan ehdotetaan myös lisättäväksi lain tarkoitusta selkeyttävä säännös, jossa todettaisiin tavoitteena poronhoidon edellytysten turvaaminen kestävä kehityksen periaatteen eri osa-alueet huomioon ottaen. Säännöksessä olisi lisäksi maininta tavoitteesta turvata saamelaisille kuuluva oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Saamelaiskäräjät, Saamelaispaliskunnat ry ja Saamelainen ilmastoneuvosto ovat pitäneet tärkeänä, että poronhoitolaissa olisi sääntelyä saamelaiskulttuurin turvaamisesta. Ehdotuksella on liityntä myös Saamelainen ilmastoneuvoston näkemykseen siitä, että poronhoitolainsäädännön yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi tulisi nostaa ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja ilmastonmuutoksen hillintä.

4.1.3 Porotalouden tukia koskevien säädösten muutokset

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin ja porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annettuun lakiin lisättäisiin porotalouden eläinkohtaista tukea sekä paliskunnalle myönnettävää investointitukea ja aitojen kunnossapitotukea koskevat säännökset, jotka koskevat suurimpien sallittujen poromäärien noudattamista tuen saamisen ehtona ja jotka nykyisin sisältyvät asetuksen tasoisiin säädöksiin. Säännöksiin tehtäisiin myös edellä mainittuihin poronhoitolain muuttamista koskeviin ehdotuksiin liittyvät muutokset.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia valtiontalouteen. Poronhoitolakiin tai porotalouden tukia koskeviin lakeihin ehdotettujen muutosten ei arvioida lisäävän viranomaisten tehtäviä tavalla, jolla olisi vaikutuksia valtion talousarvioon. Valtion viranomaisten tehtäviin liittyvät kustannukset katetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Porotalouden tukia koskeviin säännöksiin ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia myöskään valtion varoista maksettavien tukien määrään, sillä muutoksissa olisi kyse poronhoitolain muutoksista johtuvista pitkälti teknisluonteisista täsmennyksistä sekä siitä, että osa nykyisin asetuksiin sisältyvistä säännöksistä nostettaisiin lain tasolle.

4.2.2 Yritysvaikutukset ja vaikutukset paliskuntiin

Paliskunnille aiheutuu hallinnollista työtä laidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimisesta. Työtä aiheutuu kertaluonteisesti aina suunnitelmaa tehtäessä eli noin kerran kymmenessä vuodessa. Arvio kertaluonteisista henkilötyöpäivistä on 15–40 henkilötyöpäivää paliskuntaa kohden. Vuosittain toistuvasta suunnitelman seurannasta aiheutuvia henkilötyöpäiviä koskeva arvio on 3 henkilötyöpäivää. Lisäksi työtä aiheutuu, jos ilmenee tarvetta muuttaa suunnitelmaa joiltakin osin kesken kauden.

Paliskunnille aiheutuu lisäksi vuosittain työtä suunnitelman toteutumisen seurannasta ja siihen liittyvästä raportoinnista. Tavoitteena on, että raportointi voitaisiin toteuttaa tavalla, joka lisäisi paliskuntien hallinnollista taakkaa mahdollisimman vähän. Ehdotuksen mukainen raportointiaikataulu vastaisi sitä aikataulua, jonka puitteissa paliskunnan vuosikertomuksesta toimitetaan jäljennös Paliskuntain yhdistykselle. Suunnitelman toteutumista koskeva kuvaus voitaisiin näin ollen ottaa vuosikertomuksen liitteeksi. Laki ei kuitenkaan edellyttäisi tätä, vaan paliskunta päättäisi itse, yhdistetäänkö asiakirjat vai pidetäänkö ne toisistaan erillisinä.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien avulla pyritään optimoimaan porojen laidunnus siten, että laidunten ekologinen tasapaino ja tuottokyky säilyvät mahdollisimman hyvinä. Tätä kautta suunnitteluvelvollisuus tukisi elinkeinon harjoittamisedellytyksiä ja kannattavuutta. Toisaalta suunnitelmaan sisällytettävistä toimenpiteistä aiheutuisi kustannuksia. Hyödyt samoin kuin kustannukset riippuisivat paliskunnasta ja valittavista toimenpiteistä.

Poronhoito on luonnonoloista riippuvaista, mikä merkitsee, että toimintaa pitää mukauttaa laidunalueilla tapahtuva säiden ja olosuhteiden vuosittainen vaihtelu ja myös ilmastomuutoksesta johtuvat poikkeukselliset sääilmiöt huomioon ottaen. Tämä edellyttää, että esimerkiksi suunnitelmaan sisältyvissä laidunalueajauksissa tarvitaan tiettyä joustavuutta. Suunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen liittyy myös useita toimintaympäristön muutoksista ja ennakoimattomista tekijöistä johtuvia haasteita. Lisääntynyt matkailu sekä tehostunut sotilaallinen varautuminen, esimerkiksi Naton sotaharjoitukset, lisäävät toimintaa maastossa ja voivat häiritä porojen liikkumista. Metsästyksen osalta erityisesti koirien käyttö aiheuttaa ongelmia poronhoidolle. Lisäksi esimerkiksi Norjan porojen tulo maan pohjoisrajan läheisyydessä sijaitseville Suomen alueille laiduntamaan voi aiheuttaa tilapäisiä haitallisia muutoksia laidunalueilla.

Reflek Oy:n selvityksessä kuvataan paliskuntien näkemyksiä paliskunnille sopivista toimenpidevaihtoehdoista ja suunnitelmien tekemiseen liittyvistä haasteista sekä arvioidaan suunnitelmien vaikutuksia. Selvitystä varten on käyty keskusteluja 50 paliskunnan kanssa. Keskusteluissa on yleensä ollut ainakin poroisäntä, mutta useimpiin keskusteluihin on osallistunut 2–3 henkilöä paliskunnan hallituksesta.

Selvityksen mukaan suurin osa paliskunnista näkee laidunten hoidon ja käytön suunnittelun tuottavan kustannuksista huolimatta taloudellisia hyötyjä. Useiden paliskuntien näkemys on, että poromäärän vähentäminen näkyisi aluksi pienentyvinä tuloina, mutta pidemmällä aikavälillä se parantaisi laitumien kantokykyä ja voisi johtaa teuraspainojen ja tulojen kasvamiseen. Aikainen teurastus tuottaisi hyötyjä suurempien vasapainojen kautta. Toisaalta teurastuksen aikaistaminen johtaisi joissain paliskunnissa useisiin pieniin teurastuseriin, mikä voisi kasvattaa kuluja teurastusten järjestämisessä ja lisätä työmäärää. Paliskuntien ja tokkakuntien yhdistäminen tai yhteistyön lisääminen voisi tuoda säästöjä, kun yhdessä tekemällä voimavarojen käyttöä voitaisiin tehostaa. Poronhoitoon liittyvä hallinnollinen taakka voisi olla suhteellisesti pienempi yhdessä suuremmassa yksikössä kuin esimerkiksi kahdessa pienemmässä.

Jäkälälaidunten tilan parantaminen ja kesäaikaisen laidunnuksen ohjaaminen vaikuttaisivat selvityksen ja sen taustalla olevien keskustelujen perusteella myönteisesti laidunten tilaan tuottaen jatkuvuutta elinkeinolle. Laidunten paraneminen vaikuttaisi porojen kuntoon ja voisi johtaa teuraspainojen nousuun. Selvityksen mukaan jäkälälaidunten tilan parantamista ja kesälaidunnuksen ohjaamista koskevat toimenpiteet voivat kuitenkin edellyttää, että suurella osalla poroista on paikannuspannat, joiden avulla niiden liikkeitä voidaan seurata ja tarvittaessa ohjata poroja eri alueiden välillä. Pantojen hankinnasta aiheutuu kustannuksia, jos paliskunnassa ei ole niitä jo ennestään.

Laidunkierron järjestämisessä voidaan hyödyntää myös aitausratkaisuja, mutta aidat aiheuttavat kustannuksia eikä niitä ole mahdollista rakentaa kaikkialle. Myös niistä ja niiden kunnossapidosta aiheutuu paliskunnille kustannuksia. Muutamissa paliskunnissa kuvauskoptereiden (drone) käytöllä on saatu hyviä tuloksia porojen paikantamisessa, ohjaamisessa ja kokoamisessa. Puustoisilla alueilla koptereiden käyttö on kuitenkin vaikeaa. Kuvauskoptereihin voidaan liittää ääni, esim. koiran haukunta, tai lämpökamera tehostamaan

niiden käyttöä. Kopterit, joissa on riittävän hyvä akku ja tarvittavat lisävarusteet, ovat kuitenkin kalliita.

Polura-lain mukaisiin avustuksiin on ollut vuosittain käytettävissä yhteensä noin 2 miljoonaa euroa vuodessa, joista paliskuntien investointien osuus on ollut 1,5 miljoonaa euroa. Poro- ja luontaiselinkeinojen rakennetukijärjestelmiä toteutetaan kansallisin varoin, ja niihin liittyvät avustukset myönnetään maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) varoista. Komission päätöksen K(2016) 1752 mukaan perinteisten porotalousjärjestelmien investointitukeen ja ylläpitoon käytettävän kansallisen tuen enimmäismäärä saa olla enintään 2 miljoonaa euroa vuodessa.

Porotalouden tulevaisuustyöryhmä esitti raportissaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilain vaikuttavuuden sekä uusien tukimuotojen toimivuuden arviointia sekä analyysiä siitä, miten nykyiset tukivälineet palvelevat saamelaisten perinteisten tuotantojärjestelmien elinvoimaisuutta. Tätä koskeva tutkimushanke on parhaillaan vireillä. Työryhmä piti perusteltuna hakea vahvemman valtuuden perinteisten tuotantojärjestelmien ylläpitämiseen komission päätöksen kautta vuodesta 2026 alkaen. Nykyinen valtuus on voimassa vuoden 2025 loppuun.

Reflek Oy:n selvityksessä kartoitettiin myös sitä, mitkä toimenpiteet paliskunnat todennäköisimmin valitsisivat suunnitelmansa toimenpiteiksi. Suosituimpana toimenpiteenä näyttäytyi aikainen teurastus (22 paliskuntaa). Useimmat paliskunnat pyrkivät jo nykytilanteessa teurastamaan porot syys–marraskuun aikana, koska vasojen paino alkaa laskea nopeasti tämän jälkeen. Lähes yhtä suosittu toimenpide oli poroluvun alentaminen (20 paliskuntaa). Monissa paliskunnissa poroluku on tällä hetkellä reilusti alle suurimman sallitun määrän johtuen osittain talven 2019–2020 haastavista sääolosuhteista, jotka aiheuttivat runsaasti porokuolemia. Joissain paliskunnissa pedot ovat saattaneet alentaa voimakkaasti porolukua. Osassa paliskunnista poroluvun pitämisen pysyvämmiin suurinta sallittua määrää alempana näyttäytyy houkuttelevalta vaihtoehtona laidunten, ruokintakulujen tai työmäärän säästämiseksi.

Toimenpidevaihtoehtoista paliskuntien tai tokkakuntien yhdistyminen tai niiden välisen yhteistyön lisääminen oli vähintään suosittu, mutta kahdeksan paliskunnan edustajat pitivät sitä kuitenkin omalle paliskunnalleen sopivana vaihtoehtona. Kaikki paliskunnat tekevät poikkeuksetta yhteistyötä naapuripaliskuntien kanssa; Käytössä on yhteisiä laidunalueita, aitoja ja teurastamoita. Muutamissa paliskunnassa yhdistymiseen olisi halukkuutta, mutta usein sitä kohtaan on myös vastustusta.

Paliskuntien suhtautumista toimenpidevaihtoehtoihin on kartoitettu myös Paliskuntain yhdistyksen tekemässä kyselyssä, johon vastasi 25 paliskuntaa. Myös siinä eniten valintoja kohdistui aikaisen teurastuksen toimenpiteeseen. Suosittuja olivat myös jäkälälaidunten tilan parantamiseen ja kesäaikaisen laidunnuksen ohjaamiseen liittyvät toimenpiteet. Selvityksen ja kyselyn tulokset tukevat oletusta, että kaikkiin toimenpiteisiin, mukaan lukien enimmäisporomäärän rajaaminen, tulee todennäköisesti kohdistumaan valintoja ja että kaikki paliskunnat pystyvät valitsemaan vaihtoehtoisten toimenpiteiden joukosta itselleen ja alueelleen sopivat toimet.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien laatimisvelvollisuuden arvioituja vaikutuksia käsitellään myös Paliskuntain yhdistyksen vuosina 2023 ja 2024 toteuttaman pilotointihankkeen loppuraportissa. Vaikka hankkeen kolme pilottipaliskuntaa oli valittu eri puolilta poronhoitoaluetta, suunnitelmien käyttöönottoa testaavassa prosessissa ne kaikki valitsivat

samat toimenpiteet, aikaisen teurastuksen ja kesäaikaisen laidunnuksen ohjaamisen. Muut kuin nämä kaksi toimenpidevaihtoehtoa jäivät siten pilotoinnin ulkopuolelle.

Yksi pilottipaliskunnista perusti aikaiseen teurastukseen liittyvän toimenpiteen toteuttamisen olemassa olevaan laidunkiertoitaitaan, joka helpottaa porojen käsittelyä syksyisin ja estää teurasporojen kulkeutumisen talvilaidunalueelle. Toisessa pilottipaliskunnassa porot kootaan tarhoihin yleensä marras-joulukuun aikana, jolloin suurin osa poroista ei ole talviaikana kuluttamassa laitumia. Aikaisen teurastuksen toteuttamisen uhkana nähtiin syksyn sääolosuhteet, joiden vuoksi poroja ei saataisi syksyllä koottua ja teurastukset viivästyisivät. Ilmastonmuutos lisää sääolosuhteiden vaihtelevuutta. Porojen kokoamista voivat viivästyttää myös metsästyskoirien ja petojen syksyn poronhoitotöille aiheuttamat häiriöt. Aikaisen teurastuksen toteutumiseen liittyvinä riskeinä nähtiin lisäksi poronlihakauppojen mahdollinen viivästyminen tai mahdolliset muutokset kauppakumppaneiden toiminnassa.

Kesälaidunkierroksen kehittämisen osalta pilottipaliskunnat mainitsivat mahdollisena toteutuksena laidunkiertoitaidan oikea-aikaisen käytön sekä porojen merkitsemisen kesällä pienemmissä erissä, jolloin laidunnus jakautuisi laajemmalle alueelle. Vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi voitaisiin muun muassa siirtää hirvainta kesällä alueille, joilla ei ole asutusta eikä viljelyksiä. Laidunkiertoitaita voi myös estää porojen kulkeutumisen valtatielle. Maastossa liikkumista maastoajoneuvoilla kesällä voidaan välttää, jotta maastot eivät kulu ja porot saavat olla rauhassa.

Pilottipaliskunnat olivat myös kiinnostuneita erilaisista laidunten ennallistamis- ja elvyttämistoimenpiteistä osana kesälaidunten tilan parantamista. Nämä toimenpiteet lisättiin osaksi hankkeessa tehtyä raportointilomakepohjaa. Erityisesti Metsähallitus on keskeisessä roolissa näiden toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta paliskuntien on mahdollista pyrkiä vaikuttamaan toimenpiteiden käynnistämiseen ja sisältöön, minkä lisäksi ne voivat antaa poronhoitoon liittyvää tietoa ja osaamista toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen.

Esitykseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla tehostettaisiin porojen vähentämistä koskevien päätösten noudattamista. Näillä olisi myönteinen vaikutus velvoitteitaan noudattavien poronomaistajien asemaan, sillä rästäporojen määrän väheneminen pienentäisi niistä aiheutuvaa laidunpainetta sekä vähentäisi paliskunnan riskiä ajautua ylilukuun ja uusiin kaikkiin osakkaisiin kohdistuviin vähennyksiin. Porojen vähentämissä päätösten parempi noudattaminen lisäisi poronomaistajien keskinäistä yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua, kun osakkaiden poromäärien kasvattaminen vilpillisin keinoin vaikeutuisi.

Esityksen mukaan vähennysten toteuttaminen osakkaita velvoittavalla tavalla ei enää riippuisi siitä, onko paliskunta yliluvussa tai lähellä sitä, vaan paliskunta määrittäisi vuosittain teurastettavien porojen määrän myös sellaisissa paliskunnissa, joiden eloporomäärä on alle suurimman sallitun määrän. Nykykäytännön mukaiset vuosittaiset teurastussuunnitelmat olisivat siis kaikki 22 §:n nojalla tehtäviä poromäärän vähentämissä päätöksissä, kun nykyisin niistä osa on suositusluonteisia. Muutoksen etuna olisi, että paliskunnan ei tarvitsisi kunakin vuonna arvioida sitä, täyttyvätkö ennakoivan pakkoteurastuksen edellytykset. Vaihtoehto myös mahdollistaisi sen, että rästejä voitaisiin vähentää ja hyvityspisteitä voisi kertyä ylimääräisistä teuraista samoin periaattein kaikkina vuosina siinä tapauksessa, että paliskunta päättäisi pistehyvityksiä koskevasta käytännöstä.

Nykytilaan verrattuna tämä muutos olisi varsin rajallinen niiden osakkaiden osalta, jotka saavat porotalouden eläinlääkärin tukea. Tätä tukea ei makseta niistä eloporoista, jotka osakkaan olisi paliskunnan hyväksymien vuosittaisen teurastussuunnitelmien mukaan pitänyt teurastaa.

Tukihallinnossa tätä tukiehtoa sovellettaessa otetaan huomioon kaikki paliskunnan tukiviranomaiselle ilmoittamat rästit riippumatta siitä, onko teurastussuunnitelmaa koskevassa paliskunnan päätöksessä maininta velvoittavuudesta tai viittaus poronhoitolain 22 §:ään.

Esitykseen sisältyvät paliskunnan toimintaa koskevat säännösmuutokset helpottaisivat poronhoidon hallinnon järjestämistä ja voisivat tuoda paliskunnille rahallisia säästöjä.

Se, että paliskunnan tekemiä muita kuin osakkaita velvoittavia hallintopäätöksiä ei tarvitsisi antaa erikseen tiedoksi ja että velvoittavat päätökset voitaisiin antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona, vähentäisi paliskunnassa tehtävää hallintotyötä voimassa olevien säännösten mukaiseen tilanteeseen verrattuna. Kirjeen lähettäminen saantitodistuksella maksaa yrityksille lähtökohtaisesti 14,30 euroa, mutta Postin sopimusasiakkaille hinta on tätä alempi ja riippuu sopimuksesta. Velvoittavien päätösten todisteellinen tiedoksianto, josta nyt ehdotetaan luovuttavaksi, voi siten aiheuttaa useiden satojen eurojen kustannuksia yhtä tiedoksiantokertaa kohden. Useissa paliskunnissa tiedoksiantosäännöksiä ei kuitenkaan ole käytännössä sovellettu, minkä vuoksi muutos tosiasiallisesti koetaan lisätyötä ja -lisäkustannuksia aiheuttavana ja kuormittavana varsinkin, jos kaikille osakkaille ei voida lähettää sähköisiä viestejä ja postipalvelut sijaitsevat etäällä.

Luopuminen sanomalehdissä julkaistavista ilmoituksista paliskunnan kokouksia koolle kutsuttaessa voisi merkitä muutamien satojen eurojen säästöä kokousta kohden. Paliskunnan kokouksia pidetään vuosittain vähintään kaksi.

Ehdotetut esteellisyysäännökset, jotka soveltuisivat paliskunnan toimintaan hallintolain esteellisyysäännöksiä huomattavasti paremmin, helpottaisivat jääviystilanteiden tunnistamista ja vähentäisivät riskejä sen suhteen, että paliskunnassa tehdyt päätökset myöhemmin kumottaisiin menettelyvirheen takia.

Äänileikkuria koskevaan säännökseen ehdotetut muutokset vahvistaisivat täysipäiväisten poronhoitajien päätösvaltaa varsinkin pienissä paliskunnissa. Paliskunnissa usein koetaan, että poronhoitotyöt kasautuvat liikaa päätoimisten poronhoitajien sekä poroisäntien vastuulle. Mitä pienemmälle joukolla työt keskittyvät, sitä raskaammilta ne tuntuvat ja sitä vähemmän poronhoitajille jää vapaa-aikaa. Päätoimisten poronhoitajien tunne oikeudenmukaisuudesta olisi omiaan kasvamaan, jos heidän äänivaltansa paliskunnan päätöksenteossa olisi aiempaa paremmin suhteessa pienten porokarjojen omistajien äänivaltaan.

Äänileikkuri on edelleen tarpeen sen edistämiseksi, ettei äänivalta voisi keskittyä liikaa ja että paliskunnan kokouksen enemmistöpäätökset tarkoituksenmukaisuuskysymyksissä olisivat kaikkien osakkaiden edun mukaisia. Toisaalta voimassa olevan lain mukainen enimmäisäänimäärä eli viisi prosenttia paliskunnan kokonaisäänimäärästä on hyvin matala verrattuna esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) mukaiseen 20 prosentin osuuteen, joka on katsottu riittäväksi turvaamaan vähemmistöosakkaiden asemaa. Myös ehdotettu 10 prosentin osuus on tätä matalampi ja merkitsee, että päätöksentekoon ei vielä kukaan riittäisi alle viiden suurimman porokarjan omistajan yhteisäänimäärä. Pienosakkaiden osuus paliskunnissa vaihtelee. Silloin, kun päätöksenteossa on eriäviä näkemyksiä, jakolinjat eivät lähtökohtaisesti määräydy poromäärien mukaan, vaan muilla perusteilla. Lisäksi paliskunnan päätöksentekoa koskee hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva yhdenvertaisuusperiaate, mikä myös suojaa vähemmistöosakkaita, sillä se estää enemmistön muodostavia poronomistajia tekemästä päätöksiä, jotka ovat omiaan tuottamaan heille epäoikeutettua etua muiden osakkaiden kustannuksella.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten ja Paliskuntain yhdistyksen toimintaan

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien laatiminen ja hyväksyminen olisivat paliskunnan tehtäviä. Näihin liittyviä vaikutuksia on käsitelty edellä yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa.

Esitetty suunnitteluvelvollisuus aiheuttaisi jonkin verran lisätyötä Lapin elinvoimakeskuselle, jonka tulisi antaa lausuntonsa paliskunnan suunnitelmaluonnoksesta. Tavoitteena on, että lausuntoprosessi olisi kevyt menettely, jossa otettaisiin kantaa siihen, täyttääkö suunnitelmaluonnos lausunnonantajan näkemyksen mukaan ehdotettujen säännösten vaatimukset eli sisältyykö suunnitelmaan asianmukaisesti laaditut, lain vaatimat kuvaukset ja vastaako toimenpiteiden valinta ja määrittely sitä, mitä laki edellyttää. Lausuntojen antamisesta arvioidaan aiheutuvan 1–2 henkilötyöviikon suuruinen työmäärä vuodessa, jos työ jakautuisi tasaisesti eri vuosille. Todellisuudessa työ kuitenkin keskittyisi suunnitelmien laatimisvaiheeseen (joka kymmenes vuosi), minkä lisäksi työtä tulisi yksittäistapauksissa, jos suunnitelmia muutettaisiin kesken kauden.

Suunnitteluun liittyvien paliskunnan velvoitteiden noudattamisen valvonta kuuluisi Ruokavirastolle, jolle arvioidaan aiheutuvan tähän liittyvästä työstä noin 0,5 henkilötyökuukauden suuruinen työmäärä vuodessa.

Paliskunnat hyötyisivät siitä, että Paliskuntain yhdistys tukisi ja auttaisi niitä hoito- ja käyttösuunnitelmien laadinnassa etenkin ensimmäisellä kerralla. Paliskuntain yhdistys ei kuitenkaan pysty ainakaan merkittävään osallistumiseen sen nykyisillä resursseilla. Paliskuntien suunnittelutyötä ohjaisivat ja tukisivat kuitenkin joka tapauksessa valvontaviranomaisen laatima lomakepohja sekä Paliskuntain yhdistyksen toteuttamassa ja maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa pilotointihankkeessa jo tehty suunnittelutyö.

Ehdotetun uuden hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi Ruokavirasto. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus. Seuraamusmaksujen määräämisestä ja täytäntöönpanosta syntyy Ruokavirastolle ja Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä vähäisessä määrin. Koska ehdotetun poronhoitolain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2026 ja koska seuraamusmaksua koskevien lain säännökset tulisivat voimaan vuoden viiveellä eli vasta 1.6.2027, seuraamusmaksujen kertyminen alkaisi aikaisintaan vuodesta 2028 ja näkyisi Ruokaviraston ja Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä vasta viiveellä.

Ehdotettu seuraamusmaksu olisi määrältään siten tuntuva, että sen arvioidaan tehokkaasti ehkäisevän poromäärän vähentämiseen liittyviä rikkomuksia. Vähäiset satunnaiset laiminlyönnit eivät myöskään lähtökohtaisesti johtaisi seuraamukseen, ellei tekoon liity myös muita seikkoja, jotka osoittavat piittaamattomuutta lain velvoitteista. Esityksessä arvioidaan, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vuosittain keskimäärin noin viisi ja että yhden maksun suuruus olisi keskimäärin 5 000 euroa. Seuraamusmaksut tilitetään valtiolle, joten maksuista saadut tulot kompensoisivat niiden määräämisestä ja perimisestä aiheutuvat hallinnolliset kustannukset. Maksukertymällä ei kuitenkaan olisi suoraan vaikutuksia Ruokaviraston tai Oikeusrekisterikeskuksen talouteen. Koska esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat arvioihin, mainittujen virastojen resurssien käyttöön liittyvät tarpeet tulevat täsmentymään vasta myöhemmin. Määrärahojen mitoitus koskevat kysymykset käsitellään normaaleissa kehys- ja talousarviomenettelyissä.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Poro on eläin, joka paitsi kuluttaa tunturiluontoa ja boreaalisissa metsäekosysteemeissä jäkälikköjä ja muuta kasvustoa myös auttaa pohjoisen luontoa ja siihen sopeutunutta lajistoa

säilymään lämpenevässä ilmastossa esimerkiksi torjumalla pensoittumista ja tunturin metsittymistä.

Esityksen mukainen porolaidunten hoidon ja käytön suunnitelma ja siihen sisältyvät toimenpiteet ovat omiaan ohjaamaan porojen laiduntamista luonnon kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Keskeistä on erityisesti välttää kesäaikaista laiduntamista jäkäliköillä, mutta porojen liikkumisen ohjaamisella voidaan myös tukea monien jäkälästä riippumattomien luontotyyppien elinvoimaisuutta. Kyse voi olla porojen pitämisestä poissa tietyiltä alueilta tai päinvastoin ohjaamalla niitä laiduntamaan alueille, joille tyypillinen kasvillisuus hyötyy poroista.

Poronhoitoalue on kooltaan 122 936 neliökilometriä ja kattaa 36 prosenttia Suomen pinta-alasta. Laajuutensa vuoksi poronhoitoalueelle mahtuu useita eri kasvuvyöhykkeitä ja luontotyyppejä. Suunnitelmien kautta saatavilla hyödyillä on siten olennainen merkitys myös koko Suomen mittakaavassa.

Suunnitteluvollisuuden vaikutukset riippuvat siitä, mitä toimenpiteitä paliskunnat tulevat sisällyttämään suunnitelmiinsa. Vaikutusta on myös sillä, kuinka suuri osa valituista toimenpiteistä on sellaisia, että paliskunnat toteuttaisivat ne joka tapauksessa siitä syystä, että toimenpiteet ovat hyödyllisiä myös poronhoidon kannalta.

Edellä yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa on käsitelty vaihtoehtoisten toimenpiteiden houkuttelevuutta paliskuntien näkökulmasta. Kiinnostavimpina pidetyistä vaihtoehtoista aikainen teurastus vaikuttaa talvilaidunten eli erityisesti jäkälikköjen kuntoon. Kesälaidunkierroksen kehittäminen sen sijaan vaikuttaa kesälaidunten tilaan ja luontotyyppeihin.

Kiinnostusta oli myös jäkäälaidunten kunnon parantamiseen laidunkiertoa kehittämällä. Toimenpiteellä voi olla myönteistä vaikutusta laidunten kuntoon niissä paliskunnissa, joissa eri vuodenaikoina käytettävien laidunten eriyttäminen on paliskunnan laidunalueet huomioon ottaen mahdollista. Poromäärän vähentämiseen liittyvän toimenpiteen toteuttaminen on omiaan parantamaan erityisesti tyypillisten talvilaidunalueiden ekologista tilaa. Paliskuntien yhdistämisen ja laidunalueita koskevan lisääntyvän yhteistyön kautta on saatavissa luonnon monimuotoisuuteen liittyviä hyötyjä sekä kesä- että talvilaidunalueilla.

Reflek Oy:n selvityksen mukaan paliskunnat ovat lisäksi kiinnostuneita elvyttämään jäkäläkankaita erilaisilla muilla toimenpiteillä kuten harventamalla ilmaston lämpenemisen seurauksena syntyneitä tiheitä mäntytaimikoita ja kokoamalla harvennus- ja hakkuutähteet jäkälien päältä pois. Mahdollisuudet tämän kaltaisten toimenpiteiden toteuttamiseen riippuvat kuitenkin kyseessä olevasta alueesta, esimerkiksi siitä, mikä Metsähallituksen vastuualue aluetta hallinnoi. Paliskunnissa toivotaan, että neuvottelemalla Metsähallituksen kanssa tällaisia toimia voidaan käynnistää ja niitä voidaan sisällyttää suunnitelmiin. Kesälaidunten tilan parantamiseksi paliskunnissa on kiinnostusta osallistua mm. soiden ennallistamistoimenpiteisiin.

Ehdotetut suunnitelmat eivät kuulu viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (200/2005) piiriin.

Merkittävä poronhoitolain mukainen keino turvata laidunten kestävää käyttöä olisi edelleen lain nojalla tapahtuva paliskuntakohtaisten porojen enimmäismäärien sääntely. Tämä keino säilyisi jatkossa muilta osin muuttumattomana, mutta asetuksenantovaltuus siirtyisi maa- ja metsätalousministeriöltä valtioneuvostolle. Suurimmista sallituista määristä säädetään kerran kymmenessä vuodessa, seuraavan kerran vuosikymmenen vaihtuessa. Luonnonvarakeskus

selvittää porolaidunten kuntoa inventoimalla ne kymmenen vuoden välein osana säännöllistä porotalouden tutkimustyötä. Säännöllisin välein tehtävät inventoinnit tarjoavat tietoa laidunten tilasta, mikä on tärkeää porotalouden tutkimuksen jatkuvuudelle ja laidunten asianmukaisen hoidon varmistamiselle.

Ehdotetut porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat mahdollistaisivat sellaisia paikkaan sovitettuja ratkaisuja laidunten kunnon ja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi, joita poromäärien asettamista koskeva toimivaltuus ei mahdollista.

Ehdotuksilla, joilla tehostettaisiin porojen vähentämistä koskevien päätösten noudattamista ja vähennettäisiin rästiporoihin liittyviä ongelmia, olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia, sillä enimmäisporomäärien ylitysten väheneminen pienentäisi poroista aiheutuvaa laidunpainetta ja sitä kautta edistäisi porolaidunten ekologista kestävyyttä.

Vaikka ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan myönteinen vaikutus jäkälälaidunten ja muiden porojen laiduntamiseen käytettävien alueiden tilaan, porolaitumiin vaikuttavat heikentävästi eräät muut tekijät kuten ilmastonmuutos ja muu maankäyttö. Viimeksi mainittujen tekijöiden vaikutuksia on mahdotonta tarkasti ennakoita ja ne myös vaihtelevat alueellisesti. Joillakin alueilla nämä vaikutukset voivat kumota ehdotettujen muutosten myönteiset vaikutukset, mikä merkitsee, että muutokset voivat osalla alueista merkitä laidunten tilan paranemisen sijasta laidunten heikentymisen ehkäisemistä. Myös sellaisilla alueilla, joilla laidunten tila paranee, ilmastonmuutoksen aiheuttamat sään ääri-ilmiöt voivat jatkossa lisätä porojen lisäruokinnan tarvetta.

4.2.5 Ilmastovaikutukset

Laidunnuksen voitaisiin ajatella vähentävän maaperän hiilivarastoa, koska se poistaa vuosittain osan kasvillisuuden tuottamasta biomassasta. KEBIPORO-hankkeen raportin mukaan toistaiseksi julkaistuissa tutkimuksissa ei laidunnettujen ja laiduntamattomien alueiden välillä ole kuitenkaan havaittu muutoksia maaperään varastoituneen hiilen määrässä riippumatta siitä, vertaillaanko karuja vai ravinteisia kasvupaikkoja. Tulokseen vaikuttaa luultavasti se, että karuilla, jäkälävaltaisilla alueilla, joilla maan humuskerros on ohut, hiilen kerrostuminen maaperään on vähäistä niissäkin tapauksissa, joissa alue on ollut pitkään täysin häiriötön. Toisaalta varpu- ja ruohovaltaisilla alueilla porojen syömä kasvillisuus korvautunee muilla lajeilla, mikä pitää maaperän hiilen kerrostumisen vakiona. Sitten tutkimuksessa on havaittu, että porolaidunnuksen äkillinen poistaminen havumetsävyöhykkeellä aiheuttaisi lyhyellä aikavälillä hiilidioksidipiikin, joka todennäköisesti kuitenkin tasoittuisi pitkällä aikavälillä (Kantola N. ym. 2023, [linkki tutkimukseen](#)).

Saamelainen ilmastoneuvosto on esitystä valmistelleen työryhmän työtä varten antamassaan lausunnossa esittänyt useisiin tutkimuksiin viitaten, että porolaidunnuksen ylläpitäminen on tärkeää hiilensidonnalle ja ilmastotavoitteiden toteutumiselle. Kesälaidunnuksella voidaan ylläpitää tundraluonnon avoimuutta ja turvata säteilyn korkeaa heijastavuutta (albedo). Vaikka kesäaikana jäkäläpeitteiset alueet heijastavat enemmän säteilyä, talviaikaan ja etenkin keväisin laidunnuksen aikaansaama muutos on suurempi, sillä lumen päälle yltävät varvut vähentävät albedoa. Lausunto on luettavissa kokonaisuudessaan lainsäädäntöhankkeen hankesivuilla.

Mainitussa lausunnossa viitattujen arvioiden mukaan porotiheyden olisi oltava nykyistä olennaisesti suurempi estämään tehokkaasti pensastumista ja tunturikoivun leviämistä paljakalle. Esitetyt muutokset eivät merkitsisi säädettyihin suurimpiin sallittuihin poromääriin lisäystä eikä vähennystä, vaan enimmäisporomääristä säädettäisiin edelleen asetuksella kerran kymmenessä vuodessa. Tämä huomioon ottaen muutosten ei arvioida tehostavan tai

heikentävän ilmastonmuutoksen hillintää. Paliskunnalle säädettäisiin kuitenkin aiempaa laajemmat mahdollisuudet rajoittaa alueellaan pidettävää enimmäisporomäärää, millä voisi olla paikallisia poromäärää jonkin verran vähentäviä ja sitä kautta ilmastonmuutoksen hillinnän mekanismeja heikentäviä vaikutuksia. Toisaalta ilmastonmuutokseen sopeutumisen näkökulmasta laidunpaineen kasvattaminen nykyisestä olisi ongelmallista: Porojen ravinnonsaannin kannalta tärkeiden jäkälälaidunten kuluneisuus on monilla alueilla suurta, ja tutkimustiedon sekä perinteisen tiedon perusteella jäkälän uudistuminen heikentyy ilmastonmuutoksen vaikutuksesta.

4.2.6 Vaikutukset saamelaiskulttuuriin

Esityksellä 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.

Suurimpien sallittujen poromäärien ylityksiä on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut saamelaisten kotiseutualueen paliskunnissa niiden lukumäärään suhteutettuna jonkin verran enemmän kuin muissa paliskunnissa. Näissä paliskunnissa poromäärien hallintaan ja vähentämiseen on saattanut liittyä muita paliskuntia enemmän haasteita ja erimielisyyksiä mm. paliskuntien suuremman osakasmäärän vuoksi sekä siitä syystä, että osassa paliskunnista poronhoitotoita tehdään jakautuneina siidoihin ja/tai tokkakuntiin. Ehdotus, jonka mukaan vasatuotossa olevien erojen huomioon ottaminen porojen vähentämisestä päätettäessä olisi mahdollista nykyistä lakia paremmin, olisi omiaan hillitsemään siidojen ja/tai tokkakuntien välisiä ristiriitoja.

Saamelaisten kotiseutualueen paliskunnissa on sekä saamelaisia että muita poronomistajia, ja näillä voi olla rästiporoja etnisestä taustastaan riippumatta. On lähtökohtaisesti kaikkien etu, että ehdotetut sanktiosäännökset aiempaa tehokkaammin estäisivät porojen vähentämisvelvoitteen kiertämistä muiden poronomistajien kustannuksella.

Porojen vähentämisvelvoitetta koskevien säännösten selkeyttämistä ja täsmentämistä koskevat ehdotukset olisivat lisäksi omiaan vähentämään lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta johtuvia ristiriitoja ja oikeudenkäyntejä ja siten helpottamaan saamelaiskulttuuriin sisältyvän poronhoidon harjoittamista. Ehdotetuissa porojen määrän vähentämisperiaatteita koskevissa joustosäännöksissä on pyritty huomioimaan saamelaisten kotiseutualueen paliskunnissa noudatettavat käytännöt, mikä mahdollistaa poronhoidon jatkumisen mahdollisimman pitkälti ennallaan.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevien ehdotusten keskeisenä tavoitteena on parantaa porolaidunten kestäväää käyttöä tavalla, joka turvaa poronhoidon ja siten myös saamelaiskulttuurin jatkuvuutta.

Saamelaisten kulttuuri-itsehallinto ja saamelaiskulttuuriin liittyvät omanaispiirteet on otettu huomioon suunnitelman laatimisprosessiin ja vapaaehtoiisiin kiintiöjärjestelmiin liittyvissä säännöksissä niihin ehdotettujen saamelaisten kotiseutualuetta koskevien aluerajausten kautta.

Saamelaisten oikeuksien edistämiseen ja saamelaisten poronhoidon erityispiirteiden huomioimiseen tulee kiinnittää huomiota myös tulevaisuudessa poronhoitolakia ja muuta poronhoitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa.

4.2.7 Maaseutuvaikutukset

Poronhoito on maaseutualueilla harjoitettavaa toimintaa. Ehdotettujen porolaitumiin ja poromääriin liittyvien säännösten kautta pyritään tukemaan poronhoidon harjoittamisedellytyksiä pidemmällä aikavälillä. Tätä kautta vaikutetaan ihmisten mahdollisuuksiin asua, toimia ja saada toimeentuloa Suomen pohjoisimmilla ja harvaan asutuimmilla alueilla. Poronhoito tuottaa ravintoa ja tukee huoltovarmuutta alueilla, joilla maatalous on muutoin vähäistä. Poronhoito on lisäksi olennainen osa pohjoisten alueiden kulttuurien omaleimaisuutta, mitä hyödynnetään elinkeinoista erityisesti matkailussa, joka on taloudellisesti tärkein elinkeino Lapissa.

Esitettyjen muutosten kautta pyritään myös hillitsemään ilmastonmuutoksen kautta porolaitumille ja poronhoitoalueen luonnonympäristölle aiheutuvien kielteisten muutosten vaikutuksia. Myös tällä on myönteisiä vaikutuksia maaseudulla asuvien ihmisten elämään sekä mm. luonnosta ammentavaan matkailuelinkeinoon.

4.2.8 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Porotaloudella on olennainen rooli Pohjois-Suomen elinkeinona sekä poronhoidolla osana saamelaista ja pohjoissuomalaista kulttuuria. Myös muut alueelle tärkeät elinkeinot kuten matkailu hyötyvät poroista. Porolaidunten hoidon ja käytön suunnitteluvollisuus ja suunnitelmiin sisältyvät laidunten kuntoa ja tuottokykyä edistävät toimenpiteet tukevat poronhoidosta riippuvaisten yhteisöjen elinvoimaisuutta sekä turvaavat tulevien sukupolvien mahdollisuuksia jatkaa poroelinkeinoa. Porolaidunten käyttötapoihin vaikuttamalla voidaan osaltaan myös varautua niihin uhkiiin, joita ilmastonmuutoksesta aiheutuu erityisesti arktiselle alueelle. Kyse ei ole pelkästään alueen luonnosta, vaan siihen sopeutuneista ja siitä riippuvaisista kulttuureista ja elämäntavoista.

Muilla maankäyttömuodoilla kuten metsätaloudella, matkailulla ja teollisuuslaitoksilla sekä näihin liittyvällä infrastruktuurilla ja liikenteellä on merkittävä vaikutus poronhoitoon ja päinvastoin. Tyypillisiä teollisen infrastruktuurin muotoja poronhoitoalueella ovat kaivokset, tuulivoimalat, vesivoimalat sekä patoaltaat. Esitys ei vaikuta laajentavasti muiden maankäyttöhankkeisiin liittyviin neuvotteluvollisuuksiin ja muihin yhteistyöprosesseihin, mutta poronhoidon kannalta tärkeiden alueiden ja kulkureittien sisällyttäminen suunnitelmaan sekä muu suunnitelmaan liittyvä aineisto voivat olla avuksi neuvotteluissa ja muissa prosesseissa tavalla, joka voi helpottaa eri maankäyttömuotojen yhteensovittamista.

Porojen liikkumisen aiempaa tehokkaampi suunnittelu ja ohjaaminen ehkäisevät ja vähentävät poronhoidosta viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvia haittoja, kun porot aiempaa harvemmin menevät alueille, joilta ne poronhoitolain säännösten mukaan tulee pitää poissa. Maa- ja metsätalousministeriö järjesti syksyllä 2017 kaikille avoimen poronhoitoa ja sen ohjausta kartoittaneen verkkokyselyn, johon saatiin yli 3 300 vastausta. Vastaajissa oli runsaasti poronhoitoalueen asukkaita ja muita maanomistajia, mutta myös viljelijöitä ja poronomistajia. Kyselyn perusteella poronhoitoalueen eteläosissa maanomistajat ja -haltijat kokevat porot ja niiden viljelyksille ja asutukselle aiheuttamat vahingot aiempaa suuremmaksi ongelmaksi. Muutos johtuu todennäköisesti useista syistä, joista laidunalueiden hupenemista ja pirstaloitumista on käsitelty aiemmin tässä esityksessä. Lisäruokinta on saattanut tehdä poroista aiempaa kesympiä. Nämä syyt yhdessä lisääntyneen petoeläinten uhkan kanssa ovat saattaneet ajaa poroja viljelyksille tai lähemmäs ihmisasutusta.

Paikallisyhteisöissä ongelmia ja ristiriitoja voi aiheutua myös siitä, että maastossa tapahtuva muu toiminta häiritsee poroja ja poronhoitoa. Esimerkiksi maastoliikenteellä, koirien kanssa

tapahtuvalla metsästyksellä ja kullanhuuhdontatoiminnalla voi olla tällaisia vaikutuksia. Vaikka poro on puolikesy eläin, laidunalueilla tapahtuva ihmistoiminta vaikuttaa sen vapaaseen laidunnukseen, ja häiriötyypistä, alueesta ja poronhoitotavoista riippuen välttämisaalueet voivat olla laajojakin. Ehdotettujen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien kautta olisi mahdollisuus saada täsmällisempi kuva laidunnuksesta ja toisaalta erilaisista häiriötekijöistä eri vuodenaikoina. Suunnittelulla ja porojen ohjaamisella häiriötekijöitä ja niiden haittavaikutuksia sekä niistä johtuvia vastakkainasetteluja voitaisiin vähentää.

Porotalouden julkisuuskuvaan vaikuttaa osaltaan se, että paliskunnat ja poronomistajat huolehtivat säädetyistä velvoitteistaan ja osaltaan kantavat vastuuta myös laidunten käytön kestävydestä ja siihen liittyvien ongelmien minimoinnista. Laidunten hoitoon ja käyttöön liittyvä suunnitteluvuorollisuus olisi omiaan tekemään näkyväksi alan ympäristövastuuta, jolla tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että toiminnanharjoittajat tuntevat ja hallitsevat toimintansa ympäristövaikutukset. Tätä kautta uudistus lisäisi kansalaisten myönteistä suhtautumista porotalouteen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Porolaidunten hoidon ja käytön suunnittelu

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskien vaihtoehtona olisi niin sanottu nollavaihtoehto eli että suunnitteluvuorollisuudesta ei säädettäisi. Tätä ei kuitenkaan esitetä, sillä suunnittelusta katsotaan saatavan sellaisia hyötyjä, joita ei nykytilanteessa saavuteta ja joita ei alueellisista eroista johtuen pystytä saamaan aikaan muulla tavoin kuten valtakunnallisesti yhtäläisten hoitovelvoitteiden tai käyttörajoitusten kautta.

Suurimmat sallitut poroluvut -työryhmä ehdotti, että paliskuntien laatimat porolaidunten hoitokäyttösuunnitelmat hyväksyisi Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka porotalouteen liittyvät tehtävät aluehallintouudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi Lapin elinvoimakeskukselle. Kalastuslain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hyväksyy kalatalousalueiden laatimat kalavarojen hoito- ja käyttösuunnitelmat.

Velvollisuutta alistaa paliskuntien suunnitelmapäätökset viranomaisen vahvistettavaksi ei kuitenkaan esitetä, sillä ehdotuksesta aiheutuisi viranomaiselle suurempaa hallinnollista taakkaa kuin ehdotetusta lausuntomenettelystä. Lisäksi kyseessä on paliskunnan suunnitelma, joka koskee sen alueella harjoitettavaa elinkeinotoimintaa, eikä katsota siten tarkoituksenmukaiseksi, että paliskuntaan nähden ulkopuolinen taho päättäisi suunnitelman sisällöstä.

Vaihtoehtoisia ratkaisuja sille, että suunnitelmasta pyydettävän viranomaislausunnon antaisi Lapin elinvoimakeskus, olisi säätää lausunnon antaminen sekä elinvoimakeskuksen että Lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Porotalouden tulevaisuustyöryhmän ehdotuksen mukaan lausunnonantotehtävä osoitettaisiin Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Sen luonnonsuojeluun liittyvät tehtävät jakautuvat Lupa- ja valvontaviraston ja elinvoimakeskuksen välillä siten, että ensiksi mainittu vastaa valtaosasta luonnonsuojelulain mukaisten oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä ja käyttää luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa, kun taas elinvoimakeskuksille siirtyvät luonnon monimuotoisuuden ja hoidon edistämiseen liittyvät tukiviranomaistehtävät sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön sekä maiseman suojelun edistämistehtävät alueellaan.

Nyt ehdotettujen säännösten mukaan lausunnossa otettaisiin kantaa siihen, täyttääkö suunnitelmaluonnos poronhoitolaissa suunnitelmalle asetetut vaatimukset. Esityksessä katsotaan, että lausunnon antajalla olisi tarpeen olla porotaloutta koskevaa osaamista, minkä vuoksi lausunnonantotehtävää ei voida säätää yksinomaan Lupa- ja valvontavirastolle. Kahden viranomaisen osaksi päällekkäinen rooli lausunnonantajana puolestaan aiheuttaisi ylimääräistä hallinnollista taakkaa, mitä ei voida pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon, että myös elinvoimakeskusella olisi lakisääteisten tehtäviensä puolesta luonnon monimuotoisuuden liittyviä asioita koskeva osaaminen.

Lupa- ja valvontaviranomaiselle siirtyvä yleisen edun valvonta ilmenee lausunnon antamisena ympäristölainsäädännön mukaisista lupahakemuksista sekä oikeutena hakea muutosta lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain (9/2023) vastainen. Esitetty lainsäädäntö ei rajoittaisi tätä oikeutta.

5.1.2 Porojen määrän hallinta ja vähentäminen

Yksi ratkaisuvaihtoehto porojen määrän hallinnan parantamiseksi olisi, että paliskunnat lähtökohtaisesti toteuttaisivat porojen vähentämisen ehdotetulla, nykyistä pitkälti vastaavalla tavalla eli osakkaiden porojen määrän suhteessa, mutta voisivat halutessaan päättää osakaskohtaisten eloporomäärien kiintiöinnistä kaikkia osakkaita velvoittavalla tavalla.

Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan esitetä, sillä poronhoitolain keskeisinä periaatteina on vapaa poronhoito-oikeus ja se, että osakkaiden poromäärät voivat ainakin jossakin määrin vaihdella. Velvoittavat kiintiöjärjestelmät, jotka sallisivat poronmistajille aina paluun aiempiin poromääriinsä, merkitsisivät muutosta näihin periaatteisiin. Tällaisten järjestelmien vaikutuksesta osakkaiden poromäärät eivät käytännössä juurikaan voisi muuttua suhteessa toisiinsa eivätkä osakkaat siten voisi pysyvästi kasvattaa porolukuaan. Asialla on merkitystä etenkin nuorten henkilöiden kannalta, joilla ei edellä mainittujen paliskunnan käytäntöjen vallitessa olisi muuta tapaa kasvattaa poromääriään kuin pyrkiä ostamaan kiintiöitä tai pisteitä. Saamelaiskäräjät ja Saamelaispaliskunnat ry ovat lisäksi tuoneet esiin, että kiintiöjärjestelmät eivät sovellu saamelaiskulttuuriin.

Kiintiöjärjestelmästä säädettäessä olisi myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen tarpeen määritellä lain tasolla, miten kiintiöt muodostetaan ja millä periaatteilla niiden vaihdanta ja esimerkiksi pitkään tyhjillään olleiden kiintiöiden lunastaminen paliskunnalle ja jakaminen muille osakkaille voi tapahtua. Tähän liittyisi mm. yhdenvertaisuusnäkökulmasta monia vaikeuksia.

Esitys ei kuitenkaan estäisi sitä, että kiintiöjärjestelmiä voitaisiin edelleen soveltaa vapaaehtoisuuden pohjalta niihin sitoutuneisiin poronmistajiin saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

Pakollisen kiintiöjärjestelmän ohella toinen vaihtoehto ehdotetulle porojen vähentämistä koskevalle päätöksenteolle olisi, että paliskunta päättäisi pakollisista vähennyksistä edelleen vain silloin, kun sallittu enimmäisporomäärä on ylittänyt tai uhkaa seuraavana vuonna ylittyä. Tällöin olisi kuitenkin tarpeen säätää, että paliskunnan tulisi niinä vuosina, kun se ei päättä pakkovähennyksestä, antaa osakkailleen vuosittainen suositus teurasmäärästä. Suosituksen antamista koskeva velvoite tarvittaisiin, sillä muuten ei olisi mahdollista säätää rästien vähentämisestä sellaisena vuonna, jona osakkaalla ei olisi vähentämisvelvollisuutta, koska rästien määrää ja vähentymistä ei voida tuolloin todeta vertailemalla osakkaan teurasmäärää

osakkaalle määrättyyn vähentämisvelvoitteeseen. Suosituksen antaminen myös helpottaisi poromäärien hallintaa pidemmällä tähtäimellä.

Tätä vaihtoehtoa ei esitetä, sillä se lisäisi paliskunnan hallintoon monimutkaisuutta ehdotettuun malliin verrattuna. Paliskunnan voi olla joinakin vuosina vaikea hahmottaa, täytyvätkö edellytykset velvoittavan päätöksen teolle vai pitääkö teurasmääristä antaa suositus. Myös rästiporoja ja hyvityspisteitä koskeva kirjanpito mutkistuu, jos rästien ja hyvitysten kertyminen ja rästien vähentämistapa vaihtelee vuosittain. Lisäksi paliskunnan osakkaiden voi olla vaikea hahmottaa velvoittavien ja suositusluonteisten päätösten eroa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa poronhoitoa sääntelee rennäringslag (1971:437). Lain 15 §:n mukaan lääninhallitus eli valtion viranomaisen määrää Ruotsissa laiduntavien porojen enimmäismäärän kutakin poronhoidon hallintoyksikköä, samebytä, kohden. Lääninhallitus voi myös määrätä laidunnusta rajoitettavaksi, jos se on tarpeen porolaidunnuksen säilyttämiseksi tai muuten poronhoidon edistämiseksi. Lääninhallitus voi määrätä samebyn noudattamaan poromäärää koskevaa päätöstä sakon uhalla.

Sameby on poronhoitoa harjoittava taloudellinen ja hallinnollinen yhteisö, joka toimii rajatulla maantieteellisellä alueella. Sameby ei saa harjoittaa muuta taloudellista toimintaa kuin poronhoitoa. Ruotsin lain mukaan samebyllä on mahdollisuus määrätä, kuinka monta poroa sen jäsenellä saa enintään olla hallinnassaan, jos määräys on tarpeen lääninhallituksen määräämän porojen enimmäismäärän noudattamiseksi tai poronhoidon edistämiseksi. Jäsenkohtaisiin enimmäisporomääriin liittyvistä periaatteista ei ole laissa tarkempia säännöksiä, mutta lain mukaan päätökset eivät saa olla sisällöltään sellaisia, että poronhoitajajäsenen toiminnan jatkaminen estyy tai olennaisesti vaikeutuu. Jos sameby on määrännyt jäsenkohtaisista kiintiöistä, lääninhallituksen toimivaltaan kuuluva poromäärän vähentämismääräys voidaan kohdistaa myös jäseneseen, joka ei noudata samebyn päätöstä. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla.

Ruotsissa samebyn toimivalta päättää jäseniä sitovista osakaskohtaisista porokiintiöistä ei ole kaikilta osin sujunut ongelmitta. Eräissä paljon julkisuutta saaneissa tapauksissa pitkäkestoisten ongelmien taustalla on se, että osa samebyn jäsenistä pitää määrättyjä kiintiöitä perusteiltaan epäoikeudenmukaisina ja katsoo, että kaikilla jäsenillä tulisi olla keskenään samansuuruinen kiintiö. Ristiriitojen vuoksi samebyn poromäärä on ollut pitkäkestoisesti ja voimakkaasti yliluvussa. Vuonna 2022 lääninhallitus määräsi yli kaksituhatta poroa vähennettäväksi 5 miljoonan kruunun sakon uhalla, jotta poromäärä saataisiin samebyn enimmäisporomäärän (5 000 poroa) rajoihin. Viime vuonna annettiin lisäksi päätös yli tuhannen poron vähentämisestä. Aiemmin lääninhallitus oli saanut oikeusasiamieheltä vakavat moitteet passiivisuudesta puuttumisessa kyseisen samebyn ylilukuun. Vähennyksiä laiminlyöneisiin jäseniin oli kohdistettu uhkasakkoja, mutta mm. päätösten tiedoksiantoon liittyvien puutteellisuuden vuoksi pakkokeinojen käyttö oli ollut tehotonta. Samebyllä ei itsellään ole käytössään tehokkaita keinoja puuttua ylilukuun, sillä se ei esimerkiksi voi toteuttaa porojen vähennyksiä poronmistajien puolesta.

Samebyn ylimmän päättävän elimen kyläkokouksen sekä samebyn hallituksen päätöksestä voi Ruotsin poronhoitolain 97 §:n mukaan valittaa Ruotsin saamelaiskäräjille (Sametinget). Valitusaika kyläkokouksen päätöksestä on kaksi kuukautta päätöksen päivämäärästä, mikä vastaa Suomen yhdistyslain sääntelyä sikäli, että päätöksen tiedoksi antaminen ei ole edellytys

muutoksenhakuajan alkamiselle. Ruotsin laissa on säännös, jonka mukaan samebyn kyläkokouksen päätöksen muuttamista tai kumoamista merkitsevää muutoksenhakuelimen päätöstä sovelletaan myös niihin jäseniin, jotka eivät ole valittaneet alkuperäisestä päätöksestä. Samebyn hallituksen päätöksen osalta valitusajka alkaa vasta siitä, kun jäsen on saanut päätöksen tiedoksi. Samebyn ns. toimitsijan päätöksestä valitetaan lääninhallitukselle.

Ruotsin lain mukaan porotaloutta on harjoitettava laidunten pitkän aikavälin tuotantokyky säilyttäen siten, että niistä saadaan hyvä tuotto luonnon monimuotoisuus säilyttäen (rennäringslag 65 a §). Ruotsin hallitus tai sen määräämä viranomainen voi antaa tarpeellisia säännöksiä siitä, kuinka luonnonsuojelu ja kulttuuriympäristön edut tulee ottaa huomioon. Säännökset eivät kuitenkaan saa olla sellaisia, että nykyinen maankäyttö merkittävästi hankaloituisi. Läninhallitus voi antaa määräyksiä ja kieltoja, jotka ovat tarpeen edellä mainittujen säännösten noudattamiseksi.

Norrbotenin läänissä harjoitetaan lääninhallituksen luvalla erityistä ns. konsessioporonhoitoa, jota koskevat edellä esitetystä poikkeavat säännökset. Niitä ei käsitellä tässä yhteydessä.

Ruotsin poronhoitolain uudistamiseksi perustettiin parlamentaarinen komitea, Renmarkskommittén (N 2021:02), jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi laiksi. Tehtävänä oli muun muassa arvioida, tulisiko ottaa käyttöön sovittelumekanismi samebyn, maanomistajien ja muiden maankäyttöoikeuksien haltijoiden välisten poronhoito-oikeuteen liittyvien riitojen ratkaisemiseksi. Komitean tuli saada toimeksiantonsa päätökseen viimeistään 20.5.2025. Komitean työ kuitenkin lopetettiin joulukuussa 2024 sen jälkeen, kun komitea oli julkaissut väliraportin ja sen kaavailemat ehdotukset olivat kohdanneet voimakasta kritiikkiä. Lain uudistamistyötä jatketaan tekemällä uusi selvitys.

5.2.2 Norja

Norjassa poronhoitoa sääntelee lov om reindrift (15.6.2007 nr. 40). Poronhoidon hallintoyksikkönä on siida. Laissa erotetaan toisistaan kesä- ja talvisiidat, ja siida jakautuu pienempiin, lähtökohtaisesti perheenjäsenten muodostamiin yksiköihin (siidaandel). Lisäksi varsinaisten poronhoitoalueiden ulkopuolella on mahdollista harjoittaa poronhoitoa kuninkaan luvalla, jos henkilöllä on hallintaoikeus käytettäviin laidunalueisiin.

Porojen lukumäärästä ja laidunnuksesta päätetään käytösäännöissä (bruksregler), jotka laaditaan valtion piiriorganisaatiossa ja jotka hyväksyy maaherra (statsforvalter). Käytösäännöillä pyritään varmistamaan alueiden ekologisesti kestävä käyttö, ja niiden tulee perustua muun muassa alueiden perinteiseen poronhoitokäyttöön ja edistää laidunten järkevää käyttöä. Poronhoitoa varten laaditaan lisäksi piirisuunnitelmat (distriktsplaner).

Porojen enimmäismäärä määritellään lähtökohtaisesti vain kesäsiidalle. Talvisiidojen enimmäisporomäärät voidaan määritellä, jos siihen on laissa säädettyjä perusteita. Ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä siitä, millä perusteilla porojen enimmäismäärät asetetaan. Poronhoitajien on mahdollista saattaa laiduntamista koskevat säännöt tuomioistuimen (jordskifteretten) tutkittavaksi kuuden kuukauden kuluessa niiden hyväksymisestä.

Norjan lain 60 §:n mukaan enimmäisporomäärän ylittyessä siidan on laadittava porojen vähentämissuunnitelma. Jos siida ei onnistu päättämään suunnitelmasta tai toimeenpanemaan sitä, porojen määrää vähennetään kunkin siidan yksikön porojen määrän suhteessa. Erityisistä syistä maaherra voi määrätä porojen enimmäismäärän yksikköä kohden. Jos tällainen päätös on tehty, vähennetään yksikölle sallitun poromäärän ylittävä määrä. Kahdella tai useammalla

yksiköllä on kuitenkin mahdollisuus sopia keskinäisistä muutoksista enimmäisporomäärissä, kunhan yksiköiden porojen kokonaismäärä ei kasva.

Poronhoitoa varten perustettu lautakuntamuotoinen toimielin Reindriftstyret valvoo porojen vähentämisen täytäntöönpanoa ja asettaa täytäntöönpanoa koskevat aikarajat. Kyseinen lautakunta on Norjan hallituksen maatalous- ja ruokaosaston nimittämä, ja siinä on sekä valtion että saamelaiskäräjien edustajia. Lautakunnan on Norjan poronhoitolain 11 luvun säännösten mukaisesti määrättävä laitton toiminta lopetettavaksi, kun yleinen etu sitä vaatii. Tehosteeksi se voi asettaa uhkasakon. Lautakunta voi siirtää toimivaltaansa Maatalousvirastolle (Landbruksdirektoratet). Lautakunnan ja maaherran käytössä on myös muita pakkokeinoja kuten teettämisuhka. Siidan yksikölle voidaan myös määrätä maksu käyttösääntöjen rikkomisesta.

Voimassa olevien poromääriä koskevien poronhoitolain säännösten voimaantulon jälkeen eli vuodesta 2007 lähtien erityisesti Norjan pohjoisosissa sijaitsevassa Finnmarkin läänissä on jouduttu toteuttamaan voimakkaita poromäärien vähennyksiä, joista on aiheutunut paljon ongelmia ja ristiriitoja. Ongelmat ovat osin jatkuneet näihin päiviin asti.

Euroopan ihmisoikeuskomitea on vuonna 2024 todennut ihmisoikeuksien rikkomisen eräässä Finnmarkin läänin alueella toimivan siidan poromäärää koskevassa ratkaisussaan (Ante Sara v. Norja 3588/2019). Asian käsittely Norjan viranomaisissa oli alkanut jo vuonna 2013, kun siidayksikkö oli määrätty vähentämään porojensa määrän 94:stä 75:een vuoden kuluessa. Siida oli pyrkinyt tekemään vähentämissuunnitelman, mutta koska kaikkia jäseniä, mukaan lukien siidayksikön muodostanut poronomistaja, ei saatu sen taakse, vähennys määrättiin lain mukaisesti toteutettavaksi prosentuaalisena vähennyksenä. Muutamien vuosien aikana, kun määräyksiä uusittiin, henkilön poromäärä oli jo kasvanut noin 350:een. Poronomistaja valitti määräyksestä tuomioistuimeen esittäen, että 75 poroa ei riitä kannattavan elinkeinon harjoittamiseen. Vähennyksiä koskien oli mm. saamelaiskäräjät tehnyt ehdotuksia alle 200 poron karjojen rajaamisesta määräysten ulkopuolelle.

Norjan korkein oikeus katsoi vuonna 2017 antamassaan ratkaisussa (HR-2017-2428-A, no. 2017/981), ettei poromäärän vähennys loukkaa henkilön lakiin ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvia oikeuksia. Ratkaisussa esitettiin, että vähennys oli kokonaisuutena sen vähemmistön edun mukainen, johon valittaja kuuluu, ja että jos pienemmät porokarjat säästettäisiin vähennyksiltä, suurempien porokarjojen omistajat joutuisivat toteuttamaan huomattavan suuria, mahdollisesti heidän ihmisoikeuksiaan loukkaavia vähennyksiä. Euroopan ihmisoikeuskomitea antoi asiassa kuitenkin erityistä painoarvoa sille, että poromäärän vähennys vaikutti hyvin ankarasti vain muutamiin henkilöihin ja että vähennys vaikutti haitallisesti erityisesti nuoriin, jotka olivat vasta vakiinnuttamassa asemaansa porotaloudessa. Komitea totesi, että poromäärän vähentämisellä on hyväksyttävä tavoite, joka liittyy ekologisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestäväen porotalouden turvaamiseen. Se kuitenkin katsoi, että kyseisen vähennyksen tarkoitus olisi ollut toteutettavissa toisella vähemmän haitallisella tavalla, esimerkiksi siten kuin mm. saamelaiskäräjät oli esittänyt eli rajaten alle 200 poron karjat vähennysten ulkopuolelle.

6 Lausuntopalaute

6.1 Johdanto

Esityksestä pyydettiin lausuntoa seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, Ruokavirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Luonnonvarakeskus, Metsähallitus, Oikeusrekisterikeskus, Poliisihallitus, Paliskuntain yhdistys, Sámediggi–Saamelaiskäräjät, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto

MTK, MTK-Lappi, MTK-Pohjois-Suomi, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC, Kolttien kyläkokous, Saamelaispaliskunnat ry, paliskunnat, Suomen porosaamelaiset ry, Metsä-, kalastaja- ja tunturisaamelaiset ry, Suomen luonnonsuojeluliitto, WWF Suomi, Ilmastopaneeli, Saamelainen ilmastoneuvosto, Suomen luontopaneeli, Suomen kuntaliitto, Lapin liitto, Kainuun liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Lapin yliopisto ja Lapin ammattikorkeakoulu.

Lausuntoaika oli 9.4.–30.5.2025. Lausuntoja saatiin 50. [Linkki hankeaineistoon](#)

6.2 Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevat ehdotukset

Luonnonvarakeskus, Lapin aluehallintovirasto, Metsähallitus, WWF Suomi, Suomen Luontopaneeli, Suomen luonnonsuojeluliitto, Kainuun liitto, Suomen uusiutuvat ry ja eräät muut tahot esittivät lausunnoissaan näkemyksiä, joiden mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmien laatiminen merkitsee oikeansuuntaista muutosta kestävän kehityksen mukaisen poronhoidon näkökulmasta. Suomen Luontopaneeli ja Suomen luonnonsuojeluliitto kuitenkin katsoivat, että ehdotetut muutokset eivät ole riittäviä luonnon, erityisesti tunturiluonnon, monimuotoisuuden suojelun kannalta.

Kolttien kyläkokous lausui, että esitys lisää paliskuntien hallinnollista taakkaa, ja Saamelainen ilmastoneuvosto esitti näkemyksensä, että esitys ei ratkaise poronhoitoon kohdistuvia haasteita, huomioi muiden maankäyttösektorien velvollisuuksia porolaidunten tilan parantamiseen tai anna valmiuksia ilmastomuutokseen sopeutumiseen.

Suunnitelmaan sisällytettävien toimenpiteiden osalta Kolttien kyläkokous ja yksi paliskunta lausui, että 15.11. on liian aikainen aikaraja teurastusten toteuttamiselle, sillä joinakin vuosina aikainen teurastus ei sääolosuhteiden vuoksi toteudu. BirdLife Suomen näkemyksen mukaan ehdotetut vaihtoehtoiset toimenpiteet ovat valtaosin liian ylimalkaisia.

Useat maan omistajia ja haltijoita tai metsänomistajia edustavat järjestöt ehdottivat laajempaa velvollisuutta kuulla maan omistajia ja haltijoita suunnitelmia laadittaessa. Saamelaispaliskunnat ry sen sijaan vastusti esitettyä rajattua velvollisuutta kuulla paikallista maa- ja metsätaloutta edustavia tahoja. BirdLife Suomi katsoi, että hoito- ja käyttösuunnitelmien hyväksyminen tulisi säätää elinvoimakusten eikä paliskuntien tehtäväksi.

Paliskuntain yhdistys lausui pitävänsä riittävänä, että paliskunnan suunnitelman osalta olisi julkista vain tieto siitä, että suunnitelma on tehty. MTK ja eräät muut maan omistajia tai haltijoita edustavat järjestöt sen sijaan katsoivat, että ehdotus merkitsee paliskunnille liian laajaa harkintavaltaa suunnitelmien julkisuutta koskien. Osassa lausuntoja tuotiin esiin, että paliskunnat ja Paliskuntain yhdistys tarvitsivat lisäresursseja suunnitelmien laadintaan.

Suunnitelmien laatimisprosessia ja julkisuutta koskevissa säännöksissä on työryhmätyöskentelyn aikana yhteensovitettu eri suuntiin käyviä näkemyksiä sekä otettu huomioon ympäristötiedon avoimuuteen liittyvät velvoitteet. Lausuntopalautteen ja saamelaiskäräjien kanssa pidettyjen neuvottelujen perusteella on jatkovalmistelussa kuitenkin päädytty rajaamaan kuulemisten toteuttamista saamelaisten kotiseutualueella. Lisäksi WWF Suomen lausunnon perusteella lakiehdotukseen on lisätty säännös, jonka mukaan valvontaviranomaiselle tulisi toimittaa suunnitelman lisäksi perusteet mahdolliselle poikkeamiselle elinvoimakuskuksen lausunnosta.

6.3 Porojen määrän hallintaa koskevat ja muut poronhoitolakia koskevat ehdotukset

Monissa lausunnoissa on tuotu esiin näkemyksiä, joiden mukaan porojen määrän hallintaan liittyvät muutokset sekä muut ehdotetut poronhoitolain muutokset ovat tarpeellisia ja keskittyvät niihin toistuvasti esiintyneisiin kysymyksiin, joiden osalta voimassa oleva poronhoitolaki sisältää vanhentuneet, puutteelliset tai kokonaan puuttuvat säädökset. Uusien säännösten ja tarkennusten on katsottu tuovan selkeyttä paliskuntien, sen osakkaiden ja valvovan viranomaisen tehtäviin ja velvollisuuksiin. Ympäristö- ja luontojärjestöt ovat korostaneet porojen vähentämistä koskevien säännösten toimivuuden tärkeyttä ylilaidunnuksen ehkäisemisen näkökulmasta.

Paliskuntain yhdistyksen, Saamelaispaliskunnat ry:n ja yksittäisten paliskuntien lausuntoihin sisältyy useita yksityiskohtaisia ehdotuksia porojen määrän hallintaan ja muihin poronhoitolain muutoksiin liittyvien säännösehdoitusten muuttamiseksi tai täsmentämiseksi. Lausunnolla olleessa versiossa ehdotettiin, että paliskunnalla olisi vuosittain velvollisuus joko tehdä velvoittava vähennyspäättös, jos sitä koskevat edellytykset täytyisivät, tai antaa teurasmäärää koskeva suositus. Lausuntopalautteen sekä lausuntokierroksen jälkeen poroelinkeinoa ja saamelaisia edustavien tahojen kanssa käytyjen neuvottelujen ja muun yhteydenpidon perusteella ehdotusta on kuitenkin päädytty muuttamaan siten, että paliskunta päättäisi teuraiden tai muulla tavoin vähennettävien porojen vähimmäismääristä kaikkina vuosina velvoittavalla päätöksellä. Lausuntopalautteen perusteella on myös täydennetty porojen vähentämisperiaatteita koskevia säännöksiä siten, että paliskunta voisi halutessaan kohdistaa vähennyksen eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin. Lisäksi sääntelyä on täsmennetty, jotta kävisi selväksi, että kiintiöjärjestelmiä voidaan jatkossakin soveltaa vapaaehtoisuuden pohjalta saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella.

Seuraamusmaksua ilmoittivat kannattavansa erityisesti MTK, MTK Pohjois-Suomi, Luonnonvarakeskus, WWF Suomi ja BirdLife Suomi. Oikeusministeriö lausui, että seuraamusmaksun kiinteä määrä on hyvä ratkaisu sääntelyn tarkkarajaisuuden ja soveltamiseen liittyvän ennakoitavuuden näkökulmasta. Eräät paliskunnat sekä Saamelaispaliskunnat ry ja Kolttien kyläkokous pitivät maksun määrää kohtuuttoman korkeana. Yksi paliskunta sen sijaan katsoi, että maksun pitäisi olla ehdotettua suurempi, jotta se vastaisi poron ostohintaa. MTK:n lausunnon mukaan suurempi maksu voisi olla vaikuttavuudeltaan parempi.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin on lausunnoissa ehdotettu osin eri suuntiin käyviä muutoksia. On muun muassa vaadittu seuraamusmaksua koskevien säännösten voimaantulon lykkäämistä vuoden sijasta kahdella vuodella sekä rästien siirtämistä uusien säännösten mukaiseen rästikirjanpitoon täysimääräisesti tai siirtämismahdollisuuden estämistä kokonaan. Eräissä lausunnoissa on vaadittu siirtymäsäännöksiä myös pistehyvityksiä koskien. Jatkovalmistelussa siirtymäsäännöksiä on joiltakin osin muokattu.

Paliskunnan kokouksen koolle kutsumista koskeviin säännöksiin on eräiden paliskuntien lausuntojen perusteella lisätty vaihtoehtoinen koolle kutsumisen tapa sekä täsmennetty säännöksiä kokoukseen osallistumisesta teknisen apuvälineen välityksellä. Päätösten tiedoksiantoa koskevia säännösehdoitusten muotoiluja on muutettu oikeusministeriön lausunnon vuoksi.

Ehdotettua lain tarkoitussäännöstä on pidetty parannuksena erityisesti eräiden ympäristö- ja luontojärjestöjen lausunnoissa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännös on samansuuntainen saamelaiskäräjälain uudistuksen kanssa. Saamelaiskäräjät lausui, että esityksessä käsitellään lainsäädäntöä, joka koskettaa suoraan saamelaisten kulttuurisen itsehallinnon ydinaluetta ja että esityksellä on erityinen merkitys saamelaisille, sillä

saamelainen poronhoito ei ole pelkästään elinkeino, vaan myös kulttuurin ylläpitämisen ja siirtämisen olennainen ympäristö ja väline.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluihin on tehty runsaasti täydennyksiä ja muita muutoksia.

6.4 Porotalouden tukia koskevat säännösehdotukset

Tukiin liittyviä lakiehdotuksia on pääosin kannatettu. Saamelaispaliskunnat sen sijaan lausui pitävänsä enimmäisporomäärien ylitykseen ja osin myös porolaidunten käytön suunnitteluvaikeuksiin kytkeytyviä tukiehtoja liian ankarina. Saamelainen ilmastoneuvosto vastusti sitä, että porotalouden eläinkohtaiseen tukeen liittyvät menetykset ovat ruokakuntakohtaisia.

6.5 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lainsäädännön arviointineuvostossa arvioitavana. Arviointineuvosto antoi lausuntonsa esitysluonnoksesta 15.9.2025. Lausunnossa todetaan, että luonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Lausunnossa kuitenkin nostetaan esiin kohtia, joiden osalta ehdotettavan sääntelyn vaikutuksia tulisi kuvata tarkemmin. Voidaanko esityksen tavoitteita poistaa tai vähentää haitallisia vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle riittävässä määrin saavuttaa ehdotetuilla toimenpiteillä, vaikka poromäärä ei merkittävästi vähentyisi nykyisestä, sillä porojen määrällä on vaikutusta luonnolle aiheutuvaan rasitukseen? Olisiko ehdotetuilla toimenpiteillä merkittävää vaikutusta luonnon tilan paranemiseen, kuten esimerkiksi jäkälikköjen kuntoon? Esityksessä tulisi lisäksi tarkentaa, vaikuttavatko paliskuntien äänestysääntöjen muutokset porojen vähentämisperiaatteisiin eri osakkaiden kesken.

Esityksen jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on täydennetty lausunnon mukaisesti. Esitykseen on lisätty tietoja ympäristövaikutuksista ja suurimpien sallittujen poromäärien sääntelemisen aikataulusta sekä muun muassa äänestysääntöjen muutoksen vaikutuksista.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Poronhoitolaki

1 a §. Lain tarkoitus. Vaikka poronhoitolaki liittyy keskeisesti luonnonresurssien käyttöoikeuksiin, voimassa olevassa poronhoitolaissa ei ole sentyyppisiä kestävästi kehitykseen liittyviä lain tarkoitusta koskevia säännöksiä kuin esimerkiksi metsälaissa (1093/1996), kalastuslaissa (379/2015), kaivoslaissa (621/2011), alueidenkäyttölaissa, vesilaissa (587/2011), luonnonsuojelulaissa (9/2023) tai ympäristönsuojelulaissa (527/2014). Poronhoitolaissa ei myöskään ole saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin viittaavia säännöksiä, vaikka lailla on olennainen kytkentä saamelaisten kulttuurissa tärkeän elinkeinon turvaamiseen. Saamelaiskulttuuriin liittyviä lain tarkoitussäännöksiä on esimerkiksi kaivoslaissa ja ilmastolaissa (423/2022).

Ehdotettu pykälä sisältäisi uuden tavoitesäännöksen. Lain tavoitteena mainittaisiin ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästi poronhoidon perusedellytysten varmistaminen. Lisäksi mainittaisiin, että tavoitteena on turvata saamelaisille kuuluva oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

Poronhoitolain säännöksissä täsmennetään poronhoidon edellyttämään maankäyttöön liittyvät oikeudet ja velvollisuudet tavalla, joka ottaa huomioon toimintaan kytkeytyvät yksityiset ja yleiset edut, sekä säädetään järjestäytyneen poronhoidon muista edellytyksistä. Yksityisinä etuina suojataan paitsi poronhoidon harjoittajien toimintamahdollisuuksia myös maan omistajien ja haltijoiden asemaa. Suojattavat yleiset edut liittyvät luonnonvarojen liikakäytön estämiseen sekä saamelaiskulttuurin ja muun poronhoidon jatkuvuuden turvaamiseen. Tähän liittyvät mm. ne lain säännökset, joiden mukaan laidunten kestävä tuottokykyä turvataan poromäärien sääntelyn kautta, sekä rajoitukset, jotka koskevat maan käyttämistä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella. Ehdotettu tavoitesäännös ja siinä oleva maininta kestävä kehityksen eri osa-alueista viittaisivat kiteytetysti näihin lakiin keskeisesti kytkeytyviin näkökohtiin.

Kestävä kehitys määriteltiin ensimmäisen kerran Ympäristön ja kehityksen maailmankomission vuonna 1987 laatimassa Brundtlandin raportissa ”Yhteinen tulevaisuutemme” sellaiseksi kehitykseksi, joka ”vastaa nykypäivän tarpeisiin vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta vastata omiin tarpeisiinsa”. Kestävä kehitys on virallisesti yksi EU:n pitkän aikavälin tavoitteista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kestävän kehityksen kansainvälisistä päämääristä sovittiin YK:n 70. yleiskokouksen yhteydessä järjestetyssä huippukokouksessa vuonna 2015, ja tavoitteet on määritelty tarkemmin kestävä kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030).

Ekologinen kestävyys tarkoittaa ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttamista pitkällä aikavälillä luonnon kestokykyyn sekä biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttämistä. Taloudellinen kestävyys viittaa taloudellisen hyvinvoinnin edistämiseen tasapainoisella tavalla, joka ei perustu pitkällä aikavälillä varantojen hävittämiseen.

Sosiaalisen kestävyuden ytimessä ovat yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja hyväksyttävyys sekä sen takaaminen, että hyvinvoinnin edellytykset voivat siirtyä sukupolvelta toiselle. Sosiaalista kestävyyttä vaalivat mekanismit auttavat osaltaan lievittämään niitä vaikeuksia, joita nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa voi syntyä. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen merkitys ovat nykyisin merkittäviä kaikkien kestävä kehityksen osa-alueiden näkökulmasta.

Saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia perustuslain 17 §:n 3 momenttiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvia oikeuksia käsitellään jäljempänä jaksossa 12.3. Ehdotettu lain tarkoitusta koskeva pykälä pitäisi sisällään viittauksen näihin oikeuksiin.

Säännös ei merkitsisi jaksossa 12.3. käsiteltyihin oikeuksiin ja poronhoitolain aineellisoikeudellisiin normeihin nähden uusia oikeuksia tai velvoitteita, mutta se tekisi saamelaiskulttuurin aseman ja turvaamistavoitteen aiempaa näkyvämmäksi poronhoitolain kontekstissa.

Kuten jaksossa 12.3. todetaan, poronhoitolain säännökset suojaavat pääosin samalla tavalla saamelaisten kotiseutualueella ja muulla alueella harjoitettavaa poronhoitoa, mutta eräiltä osin poronhoidon suoja on saamelaiskulttuurin erityisaseman vuoksi vahvempi: Lakiin sisältyy esimerkiksi kieltö käyttää saamelaisten kotiseutualueella ja muulla erityisesti poronhoitoa varten olevalla alueella sijaitsevaa valtion maata tavalla, josta aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lisäksi saamelaisten kotiseutualueella maanomistajien ja -haltijoiden velvollisuus sietää porojen mahdollisesti aiheuttamia vahinkoja on laajempi kuin muulla poronhoitoalueella.

Poronhoitolakiin ehdotettu tavoitesäännös on muotoiltu tavalla, joka tunnustaa sen, että poronhoidon edellytykset eivät tule varmistetuiksi yksinomaan poronhoito-oikeutta koskevilla säännöksillä ja muilla poronhoitolain säännöksillä, vaan edellytysten turvaamisen kannalta keskeisiä ovat myös saamelaiskäräjistä annetun lain ja muiden lakien säännökset neuvottelu-, kuulemis-, vaikutusarviointi- ja yhteensovittamisvelvoitteista sekä saamelaiselinkeinojen ja -kulttuurin heikentämiskielloista. Taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä poronhoidon edellytysten kannalta tärkeitä ovat myös EU-lainsäädännön rajoissa mahdolliset porotalouden harjoittajille maksettavat tuet sekä erilaisiin hankkeisiin ja toimintoihin myönnettävät valtionavustukset.

Saamelaiskäräjistä annettuun lakiin on vuonna 2025 tehty muutoksia, jotka edistävät saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantavat saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Lakiin on muun muassa lisätty uusi säännös menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa, joka varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate.

Lakiin on myös lisätty säännökset viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tahojen velvollisuudesta ottaa huomioon saamelaisten oikeudet silloin, kun ne suunnittelevat toimenpiteitä, jotka vaikuttavat erityisesti saamelaisten kieleen ja kulttuuriin tai heidän oikeuksiinsa alkuperäiskansana. Tähän sisältyy mm. velvollisuus käytettävissä olevin keinoin edistää saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää perinteisiä elinkeinojaan ja vähentää toimenpiteistään näille elinkeinoille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia. Esitetty säännös olisi yhdenmukainen mainitun uudistuksen tavoitteiden kanssa.

10 §. Porojen tuominen paliskunnan alueelle. Pykälän mukaan paliskunnalla on mahdollisuus kieltää uusien porojen, ennen kaikkea siitosporojen tuominen alueelleen. Jos porojen tuomista ei ole kielletty, muiden kuin ajo-, veto- tai teurasporojen tuominen hoidettavaksi on luvanvaraista. Teurastettaviksi tarkoitettujen porojen erottaminen eloporoista poroerotuksissa merkitsee kuitenkin jo sitä, että teurasporoja ei jätetä eloon, minkä vuoksi teurasporoja voidaan käytännössä tuoda vain joko suoraan teurastettavaksi tai lyhyeksi odotusajaksi syöttöaitaukseen, joka on tarkoitettu teurastusta odottaville poroille. Elävien poroja siirtämisessä toisen paliskunnan laidunmaille ilman lupaa on siis kyse poronhoitolain vastaisesta toiminnasta.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti. Sen tarkoituksena on ehkäistä ongelmia, joita voi liittyä elävien porojen siirtämiseen paliskunnasta toiseen. Jos siirtoja ei kontrolloida, voi syntyä tilanteita, joissa toiseen paliskuntaan siirrettyjä poroja poistetaan paliskunnan poroluettelosta ja vähennyksiä toteutettaessa hyväksytään vähennetyiksi poroiksi, vaikka porot ovatkin jääneet paliskunnan alueelle. Jotta välttyttäisiin tämäläisiltä virheellisyyksiltä, vastaanottavan eli porojen tuontiin luvan myöntäneen paliskunnan poroisännän tulisi toimittaa porojen lähtöpaliskunnan poroisännälle todistus siitä, että porot on paliskunnan luvalla tuotu sen alueelle ja kirjattu eloporoituontina paliskunnan poroluetteloa varten.

Todistuksesta tulisi käydä ilmi porojen luovuttaja ja luvalla tuotujen porojen määrä. Poroisäntä on poronhoitoasetuksen mukaan velvollinen laatimaan ehdotuksen poroluetteloksi, joka toimitetaan paliskunnan kokouksen vahvistettavaksi. Todistuksen kirjoittamishetkellä poroluettelon ei tarvitsisi olla vahvistettu, jotta välttyttäisiin ongelmilta niissä tilanteissa, joissa poroluettelon hyväksymisestä päättävä lähtöpaliskunnan kevätkokous pidetään ennen vastaanottavan paliskunnan kevätkokousta.

Luovutettujen porojen merkitsemisestä koskee erityisesti poronhoitolain 25 §, minkä lisäksi merkitsemisestä säädetään poronhoitolain 4 luvussa sekä eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 14 §:ssä.

14 §. Paliskunnan kokouksen koolle kutsuminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin paliskunnan toiminnan sujuvoittamiseksi ja tiedonvälityksessä tapahtuneen kehityksen huomioon ottamiseksi. Voimassa olevan momentin mukaan paliskunnan kokouksia koskevat kutsut tulee julkaista alueella leviävässä sanomalehdessä vähintään seitsemän päivää ennen kokousta. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä tehokkain tapa tavoittaa paliskunnan osakkaat, sillä sanomalehtiä tilataan nykyään huomattavasti vähemmän kuin poronhoitolain säätämisen aikaan, ja tietyn alueen asukkaat voivat tilata eri lehtiä.

Ehdotuksen mukaan kutsut voitaisiin lähettää osakkaille sähköisellä viestillä tai kirjeellä, jos paliskunta päättäisi käyttää tätä kokousten koolle kutsumisen tapaa sanomalehti-ilmoitusten sijasta. Sähköisessä viestinnässä käytettäisiin paliskunnan kokouksen päättämää viestintävälinettä. Sähköistä viestintää voitaisiin käyttää ilman, että yksittäisiltä osakkailta tulisi saada tähän nimenomainen suostumus. Jos kuitenkin joidenkin osakkaiden ei olisi mahdollista vastaanottaa sähköisiä viestejä, kutsu tulisi lähettää heille kirjeellä.

Pelkästään sähköisesti lähetettävä kutsu tulisi lähettää vähintään 10 päivää ennen kokousta. Jos käytettäisiin myös postitse lähetettäviä kirjeitä, kutsut tulisi lähettää vähintään 14 päivää ennen kokousta. Määräaikoja koskevissa ehdotuksissa on otettu huomioon voimassa olevan momentin mukainen seitsemän päivän määräaika, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n säännös, jonka mukaan tavallisen sähköisen tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä viestin lähettämisestä sekä hallintolain 59 §:n säännös, jonka mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä.

Ehdotetun momentin mukaan kokouskutsuun sovellettaisiin lisäksi, mitä yhdistyslain (503/1989) 24 §:n 2 momentissa säädetään. Momentin mukaan silloin, kun kokoukseen on mahdollista osallistua tietoliikenneyhteyden ja teknisen apuvälineen avulla, tästä on mainittava kokouskutsussa. Kokouskutsussa on lisäksi mainittava tällaisen osallistumisen edellytyksistä, osallistumisen teknisestä toteutuksesta, siihen liittyvistä jäsenen puhevallan käyttämisen mahdollisista rajoituksista sekä siinä noudatettavasta menettelystä. Pykälässä täsmennettäisiin myös, että päätöksen etäosallistumismahdollisuudesta voi tehdä paliskunnan kokous tai paliskunnan hallitus.

15 §. Äänestys paliskunnan kokouksessa. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan paliskunnan kokouksessa äänivaltaa eivät kerrytä rästiporot eli 22 a §:n 2 momentissa tarkoitetut porot, jotka osakkaalla on velvollisuus vähentää. Säännöksen tarkoitus on muiden ehdotettujen muutosten ohella estää osakkaan mahdollisuus hyötyä rästiporoista. Rästiporot vähennettäisiin äänivallan laskennassa käytettävästä osakkaan poromäärästä ennen pykälään sisältyvän äänileikkurisäännöksen soveltamista.

Momentin säännöstä, jonka mukaan kukaan ei saa äänestää äänimäärällä, joka vastaa yli viittä prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä, muutettaisiin siten, että äänileikkuri soveltuisi vain yli 10 prosentin ääniosuuteen. Muutosta pidetään tarpeellisenä, sillä se vahvistaisi ammattimaisesti poronhoitoa harjoittavien osakkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa paliskunnan asioihin. Pienemmissä paliskunnissa nykyinen äänileikkuri voi johtaa siihen, että tällaisten osakkaiden äänivalta on suhteettoman pieni verrattuna osakkaisiin, joilla on poroja huomattavasti vähemmän ja jotka saattavat osallistua poronhoitotöihin vain satunnaisesti.

Äänileikkuri katsotaan edelleen tarpeelliseksi, sillä ilman sitä varsinkin pienemmissä paliskunnissa joillekin osakkaille saattaisi kertyä kohtuuttoman suuri vaikutusvalta siihen nähdessä, että paliskunta on yhteisö, jossa tietyn alueen poronomistajat tekevät poronhoitoon liittyvät päätökset yhdessä.

Ehdotuksen mukaan äänivallan maksimia määrittäisi myös osakaskohtainen suurin sallittu poromäärä, eli nykyisten enimmäismäärien voimassaoloaikana kukaan ei voisi käyttää kokouksessa yli 500 ääntä.

Äänimäärän rajausta koskeva säännös siirrettäisiin momentin loppuun asiamiehen käyttämistä koskevan säännöksen jälkeen. Tämä olisi tarpeen sen selventämiseksi, että säännöksen muotoilu ”kukaan ei saa äänestää” koskisi myös asiamiehen äänestämistä. Enimmäisäänivaltaa koskevaa säännöstä sovellettaessa lasketaan siis yhteen valtuutetun edustamien osakkaiden äänimäärät. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 6 luvun 13 §:n äänileikkuri koskee vain yhden osakkaan äänimäärää, jolloin valtuutettu voi käyttää edustamiensa osakkaiden enimmäisäänimäärät yhteenlaskettuina.

16 a §. *Paliskunnan kokouksen päätösten tiedoksianto.* Pykälä olisi uusi. Siihen sisältyisivät paliskunnan kokouksessa tehtyjen päätösten tiedoksiannosta koskevat säännökset, jotka siltä osin kuin kyse on hallintopäätösten tiedoksiannosta, poikkeaisivat joiltakin osin hallinnon yleislakien säännöksistä. Muiden kuin hallintopäätösten tiedoksiannosta ei ole säännöksiä nykytilanteessa.

Ehdotetun 1 momentin mukaan paliskunnan osakkaan katsottaisiin saaneen tiedon paliskunnan kokouksen muussa kuin hallintoasiassa tekemästä päätöksestä kokouksen ajankohtana.

Tällaiset päätökset rinnastuisivat yhdistyslaissa tarkoitettuihin päätöksiin siinä mielessä, että niidenkään tiedoksi antaminen jäsenille ei ole edellytys muutoksenhakuajan alkamiselle. Ehdotus myös tältä osin vastaisi aiempia tuomioistuinratkaisuja. Paliskunta on poroelinkeinoa harjoittavien muodostama yhteisö, jolla ei ole varsinaista henkilökuntaa, vaan poronomistajat tekevät päätöksiä yhdessä, minkä lisäksi hallituksen jäsenillä ja poroisännällä on tietyt vastuut ja toimivaltuudet näissä luottamustehtävissään. Ehdotettu sääntely korostaisi poronomistajan omaa velvollisuutta olla selvillä paliskunnan toiminnasta ja antaa oma panoksensa siihen. Poronhoitolain lähtökohtana on esimerkiksi se, että poronomistajat osallistuvat paliskunnan hallituksen määräämiin poronhoitotoihin. Poronomistajat, jotka eivät näihin töihin osallistu, joutuvat maksamaan muita suurempaa vuosimaksua.

Eräissä tuomioistuinratkaisuissa on katsottu, että muutoksenhaku aika alkaa kokouspöytäkirjan tarkastamisesta, mutta tämän katsotaan olevan määrittelyltään liian epätarkka ja voivan aiheuttaa epäselviä tulkintatilanteita.

Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentin periaate koskisi edellä esitetyistä syistä myös paliskunnan kokouksen hallintoasiassa tekemää muuta kuin velvoittavaa päätöstä. Kyseessä olisi tältä osin poikkeus niistä hallintolain säännöksistä, joiden mukaan tällainen päätös tulee antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiannona ja muutoksenhaku aika lasketaan kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista.

Ehdotetun 3 momentin mukaan osakasta velvoittavasta hallintopäätöksestä osakkaan katsottaisiin saaneen tiedon paliskunnan kokouksen ajankohtana, jos osakas tai hänen laillinen edustajansa tai hänen käyttämänsä asiamies olisi osallistunut kokoukseen. Velvoittavia päätöksiä ovat sellaiset päätökset, joissa osakkaalle asetetaan jokin toiminnallinen velvoite. Käytännössä kyse on lähinnä velvollisuudesta vähentää poroja tai maksuvelvoitteesta.

Muilla kuin kokouksessa itse tai edustajansa tai asiamiehen välityksellä olleille osakkaille paliskunnan kokouksen tekemät velvoittavat hallintopäätökset tulisi antaa tiedoksi. Tiedoksiantoon sovellettaisiin lähtökohtaisesti hallinnon yleislakien säännöksiä, mutta niistä poikettaisiin kuitenkin siinä määrin, että sallittaisiin velvoittavan päätöksen tiedoksianto tavallisena tiedoksiantona eli tavallisella kirjeellä tai tavallisella sähköisellä viestillä paliskunnan päätöksen mukaista viestintävälinettä käyttäen. Poikkeusta yleislaeista merkitsisi myös se, että sähköisellä viestillä tapahtuviin tiedoksiantoihin ei paliskunnan tarvitsisi saada osakkaan nimenomaista suostumusta. Sähköisen viestin lähettäminen osakkaalle ei kuitenkaan olisi mahdollista, jos osakas olisi ilmoittanut paliskunnalle kieltävänsä sähköisen viestinnän.

Myös muita hallintolain mukaisia tiedoksiantotapoja voitaisiin tarvittaessa käyttää. Ehdotettu sääntely helpottaisi paliskunnan toimintaa nykyiseen verrattuna, kun velvoittavia hallintopäätöksiä ei tarvitsisi antaa tiedoksi postitse saantitodistuksia vastaan tai, siinä tapauksessa, että osakas olisi sallinut sähköisen tiedoksiannon, vahvan tunnistautumisen mahdollistavalla sähköisellä tavalla.

Esitetyille helpotuksille hallintopäätöksiä koskevista yleislakien tiedoksiantomenettelyistä katsotaan olevat painavat syyt. Paliskunta on poroelinkeinoa harjoittavien muodostama yhteisö, jolla ei ole varsinaista henkilökuntaa, vaan poronomistajat tekevät poronhoitotöitä ja päätöksiä yhdessä. Paliskunnan osakkaat eivät siis ole vain passiivisia hallintopäätösten kohteita, vaan myös itse toimivaltaisia päätöksentekijöitä. Ehdotetut helpotukset keventäisivät paliskunnan luottamushenkilöinä toimivien poronomistajien hallinnollista taakkaa, eivätkä ne olisi kohtuuttomia ottaen huomioon se, että myös muiden osakkaiden rooliin kuuluu osallistuminen paliskunnan toimintaan ja selvilläolo keskeisistä paliskunnan asioista.

19 a §. Esteellisyys. Pykälä olisi uusi. Sen mukaan paliskunnan kokouksessa tapahtuvaan päätöksentekoon sekä paliskunnan hallituksen ja poroisännän toimintaan sovellettaisiin yhdistyslain 26 §:n 1 ja 3 momentin ja 37 §:n esteellisyysäännöksiä.

Tämä merkitsisi poikkeamista hallintolain esteellisyysäännöksistä siltä osin kuin päätöksenteko tai muu toiminta koskee hallintoasioita. Hallintolain mukainen esteellisyys syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö tai hänen läheisensä on asianosainen tai hallituksen jäsenenä yhteisössä, joka on asianosainen. Esteellisyys syntyy myös, jos luottamus henkilön puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Yhdistyslain esteellisyysäännökset ovat hallintolain esteellisyysäännöksiä väljempinä, ja niiden katsotaan soveltuvan paliskuntien toimintaan hallintolain säännöksiä paremmin ottaen huomioon paliskunnan ja yhdistyslain mukaisten yhdistysten yhteiset piirteet. Myös poronhoitolain esitöissä todetaan, että paliskuntaa koskevat säännökset on laadittu siten, että paliskunta organisatoriselta rakenteeltaan mahdollisimman suuressa määrin olisi samankaltainen kuin muut yhteisöt (HE 244/1989 vp s. 7).

Yhdistyslain 26 §:n 1 momentti koskee esteellisyyttä yhdistyksen kokouksessa. Sen mukaan jäsen ei saa yhdistyksen kokouksessa äänestää eikä tehdä päätösehdotuksia päätettäessä hänen ja yhdistyksen välisestä sopimuksesta tai muusta asiasta, jossa hänen yksityinen etunsa on ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan tämä koskee myös asiamiestä.

Yhdistyslain 26 §:n säännösten ei katsota poistavan esteellisen jäsenen läsnäolo- ja puheoikeutta yhdistyksen kokouksessa (HE 64/1988 vp s. 44). Hallintolain mukaisesti esteellinen ei sen sijaan saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä itse sitä käsiteltäessä (27 §). Myös tältä

osin yhdistyslain mukainen esteellisyys eroaa merkittävästi hallintolaissa säädetystä esteellisyydestä.

Yhdistyslain 37 §:ssä säädetään yhdistyksen hallintoa koskien, että hallituksen jäsen tai yhdistyksen toimihenkilö ei saa osallistua hänen ja yhdistyksen välistä sopimusta koskevan eikä muunkaan sellaisen asian käsittelyyn eikä ratkaisemiseen, jossa hänen yksityinen etunsa saattaa olla ristiriidassa yhdistyksen edun kanssa.

Ehdotetussa poronhoitolain pykälässä ei viitattaisi yhdistyslain 26 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan hallituksen jäsen tai muu, jolle on uskottu yhdistyksen hallintoon kuuluva tehtävä, ei saa yhdistyksen kokouksessa äänestää päätettäessä tilintarkastajan tai toiminnantarkastajan valitsemisesta tai erottamisesta, tilinpäätöksen vahvistamisesta taikka vastuuvapauden myöntämisestä, kun asia koskee hallintoa, josta hän on vastuussa. Säännöksestä aiheutuisi käytännön ongelmia varsinkin pienemmissä paliskunnissa, joissa paliskunnan hallituksen jäsenet saattavat muodostaa merkittävän osan paliskunnan kokouksessa edustettuina olevista poronmistajista.

Ehdotetulle poikkeamiselle yleislain säännöksistä katsotaan olevan painavat syyt, sillä hallintolain esteellisyysäännösten soveltaminen johtaa monissa tapauksissa laajoihin jääviystilanteisiin ja vaikeisiin tulkintatilanteisiin, kun osakkailla on esimerkiksi sukulaisuussuhteiden kautta hallintolaissa esteellisyysäännöksissä tarkoitettuja yhteyksiä toisiinsa. Joissakin tapauksissa useiden osakkaiden vetäytyminen päätöksenteosta voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen ja vääristyneeseen päätösvallan rajautumiseen.

Jos ehdotetuista säännöksistä huolimatta esimerkiksi hyvin pienessä paliskunnassa syntyisi tilanne, jossa kaikkien katsottaisiin olevan säännösten mukaan esteellisiä, soveltuisi oikeuskirjallisuudessa esitetty ja esimerkiksi kunnallishallinnossa sovellettu periaate, jonka mukaan silloin kun kaikki ovat esteellisiä, kukaan ei ole esteellinen, sillä muutoin päätöksenteko voisi lamaantua.

Pykälän mukaan siinä viitattuja yhdistyslain esteellisyysäännöksiä sovellettaisiin myös siltä osin kuin paliskunnan toiminnassa ei olisi kyse julkisen vallan käytöstä tai muista julkisista hallintotehtävistä, vaan luonteeltaan yksityisoikeudellisesta päätöksenteosta.

Yhdistyslakiin viittaavia esteellisyysäännöksiä on myös esimerkiksi kalastuslain (379/2015) 23 §:n 4 momentissa kalatalousalueita koskien sekä riistahallintolain (158/2011) 18 §:ssä riistanhoitoyhdistyksiä koskien. Viimeksi mainitun pykälän tarkoituksena ei kuitenkaan ole riistahallintolain esitöiden (HE 237/2010 vp, s. 36) mukaan estää hallintolain säännösten soveltamista hallintoasioiden käsittelyyn.

21 §. Porojen enimmäismäärä. Pykälän otsikkoa ”Porojen määrän määrääminen” sekä 1 momenttiin sisältyvää valtuussäännöstä, joka koskee paliskuntakohtaisten ja paliskunnan osakkaita koskevien suurimpien sallittujen poromäärien asettamista, muutettaisiin perustuslain vaatimusten vuoksi.

Voimassa olevan momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö määrää enimmäisporomääristä. Perustuslain voimaantulon jälkeen valtioneuvoston ja ministeriön määräysvalta on lähtökohtaisesti asetuksenantovaltaa, ja poromäärien asettaminen onkin tehty maa- ja metsätalousministeriön asetuksella perustuslain 80 § huomioon ottaen. Ministeriölle voidaan nykyisin osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa

koskevista asioissa. Tämän vuoksi enimmäisporomäärien asettamista koskeva asetuksenantovalta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle.

Säännökset, joiden mukaan asettaminen tehdään aina kymmeneksi vuodeksi kerrallaan ja enimmäisporomääriä voidaan erityisestä syystä muuttaa kymmenvuotiskauden kuluessakin, säilyisivät ennallaan. Momentista poistuisi tarpeettomana säännös Paliskuntain yhdistyksen ja maataloustuottajain liittojen kuulemisesta poromääriä asetettaessa, sillä säädösvalmisteluperiaatteiden ja -ohjeiden mukaan keskeisten sidosryhmien kuuleminen on asetuksia valmisteltaessa itsestään selvä lähtökohta. Poromäärien asettamista koskee myös saamelaiskäräjistä annetun lain mukainen neuvotteluvelvollisuus.

Pykälän 2 momentin mukaan paliskunnan eloporojen enimmäismäärää asetettaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että paliskunnan talvilaitumilla laidunnettavien porojen määrä ei ylitä talvilaidunten kestävä tuottokykyä. Sanamuoto vastaisi pitkälti nykyistä, mutta mahdollistaisi aiempaa paremmin eri paliskuntien talvilaidunkäytössä olevien tosiasiallisten tilanteiden huomioon ottamisen. Käytännössä talvilaidunten laidunpaine ja siitä aiheutuvat ympäristövaikutukset eivät aina suoraan riipu poromäärästä, sillä sellaiset porot, jotka ovat suuren osan talvesta tarharuokinnassa, aiheuttavat rajatumpaa painetta talvilaitumille kuin laitumilla koko talven ruokailevat olevat porot. Toisaalta vapaa laidunnusoikeus huomioon ottaen talvilaidunten kestävyys on edelleen merkittävin porojen enimmäismäärää rajoittava kriteeri, joka on poromääriä asetettaessa välttämätöntä ottaa huomioon. Talvilaitumilla tarkoitetaan alueita, joilla paliskunnan porot laiduntavat talvisin. Nämä ovat alueita, joilla esiintyy porojen talviravintokasveja.

Pykälän 3 momentti vastaisi pääosin voimassa olevaa 3 momenttia. Sen mukaan paliskunta voisi päättää, että sen alueella pidettävien eloporojen määrä olisi vuoden ajan 1 momentissa mainittua enimmäismäärää pienempi, jos poronhoidon tarkoituksenmukainen harjoittaminen sitä edellyttäisi. Säännöksen mukaista toimivaltaa kuitenkin rajattaisiin säätämällä, että alennettu porojen enimmäismäärä voisi olla enintään 20 prosenttia pienempi kuin säädetty enimmäismäärä. Säännöstä on sovellettu erittäin harvoin, mutta sitä pidetään edelleen tarpeellisenä. Sitä koskevien perustelujen (HE 244/1989 vp, s. 12) mukaan paliskunnassa saattaa esiintyä tilanteita, joissa olisi tarpeellista suhteellisen nopeasti laskea eloporojen määrää väliaikaisesti. Nämä tilanteet saattaisivat liittyä esimerkiksi luonnonolosuhteiden äkilliseen vaihteluun taikka tilanteeseen, jossa porojen määrä poronmistajien määrässä tapahtuneen muutoksen vuoksi vähenee äkillisesti ja paliskunta tarvitsee lyhyen ajan reagoida muutokseen ja järjestellä toimintaansa. Momentista kumottaisiin päätöksen välitöntä täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös ja viittaus porojen vähentämisperiaatteita koskeviin 22 §:n säännöksiin, sillä näitä koskevat säännökset sisältyisivät pykälän 4 momenttiin.

Pykälän 4 momentin mukaan 3 momentissa tarkoitettua päätöstä tulisi noudattaa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määräisi. Jos päätös edellyttäisi porojen määrän vähentämistä, vähentämiseen sovellettaisiin 22 §:n säännöksiä.

Pykälän 5 momenttiin sisältyisi uusi säännös, jonka mukaan paliskunnan tulisi antaa 3 momentissa tarkoitettu päätöksensä tiedoksi Ruokavirastolle, jolle poronhoitolaissa säädetyt Lapin aluehallintoviraston tehtävät valtion aluehallintouudistuksessa siirtyvät. Tiedonantovelvollisuutta pidetään tarpeellisenä, jotta poronhoitolain velvoitteiden noudattamista valvovalla viranomaisella olisi tiedossa, mikä on kunkin paliskunnan osalta voimassa oleva eloporojen enimmäismäärä. Päätös tulisi toimittaa myös Lapin

elinvoimakeskukseksi porotalouden tukien käsittelyä varten sekä Paliskuntain yhdistykselle porotalouden tilastointia varten.

22 §. Porojen vähentämisestä päättäminen. Pykälän otsikkoa ”Porojen vähentäminen” muutettaisiin, jotta kävisi selväksi, että pykälässä on kyse paliskunnan toimivallasta päättää velvoittavasta porojen vähentämisestä, kun taas ehdotetussa uudessa 22 a §:ssä on kyse vähentämisen toimeenpanosta.

Pykälän 1 momentin mukaan paliskunnan olisi vuosittain päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä seuraavan poronhoitovuoden kuluessa. Vähennettävä määrä olisi määriteltävä siten, ettei paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrä ylitä 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää.

Pykälä merkitsisi velvoittavien päätösten käyttöalan laajentumista nykyisestä, vaikka käytännössä paliskunnat ohjaavat osakkaidensa teurasmääriä vuosittain joko pakkovähennyspäätöksen tai suositusluonteisten teurastussuunnitelmien kautta.

Muutos olisi omiaan parantamaan poronomistajien oikeusturvaa mm. sitä kautta, että velvoittaviin teurastuspäätöksiin liittyy paliskunnan osakkaan valitusoikeus. Nykyisin suurin osa paliskunnista sääntelee osakkaiden poromääriä laatimalla vuosittain teurastussuunnitelman, jossa määritellään osakaskohtaiset vähennykset. Vaikka teurastussuunnitelmat ovat tuomioistuinten ratkaisukäytännönkin valossa usein suositusluonteisia, niiden noudattaminen on käytännössä kytköksissä paliskunnissa noudatettaviin erilaisiin pistekäytäntöihin sekä muun muassa porotalouden eläinkohtaiseen tukeen. Ongelmalliseksi on myös usein osoittautunut sen tulkinta, milloin teurastussuunnitelmaksi nimetty päätös on suositusluonteinen ja milloin ennakoivan pakkoteurastuksen luonteinen velvoittava päätös. Hallintolaki edellyttää, että hallintopäätöksestä käy selkeästi ilmi mm. se, mihin päätöksen kohteena olevat henkilöt ovat oikeutettuja tai velvoitettuja, ja on näiden säännösten vastaista, että velvoittava päätös nimitään suunnitelmaksi.

Poronhoitolain mukaan paliskunta on vastuussa porojen hoitamisesta paliskunnan alueella. Paliskunnassa on keskitetysti sellaista tietoa ja osaamista, joka on olennaista kyseisen vuoden luonnonolosuhteiden vaikutusten ja vasatuoton ennakoimiseksi sekä sen arvioimiseksi, mikä paliskunnan teurasmäärän tulisi olla, jotta paliskunnan poromäärien kehitys olisi mahdollisimman optimaalinen enimmäisporomäärät huomioon ottaen. Vähennettävää määrää määriteltäessä tulisi ottaa huomioon myös osakkailla olevien rästien ja hyvityspisteiden kokonaismäärä ja sen vaikutus vähennyksen toteutumiseen. Jos paliskunnan poromäärä olisi esimerkiksi luonnonoloista aiheutuvista porokuolemista johtuen huomattavasti suurinta sallittua poromäärää alempi, kyseisen vuoden vähennettävä määrä voisi olla hyvinkin alhainen, jopa nolla.

Momentin viittauksia 21 §:ään tarkennettaisiin sekä muutettaisiin virkkeen sanajärjestystä sen selventämiseksi, että viittaus seuraavaan poronhoitovuoteen ei koske vähentämisestä päättämistä, vaan sitä, milloin porot vähennetään.

Vähentämisperiaatteita koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevia säännöksiä siltä osin kuin on kyse ensisijaisesta eli muiden kuin paliskunnan osakkaiden omistamien porojen määrään kohdistuvasta vähennyksestä. Myös toissijaista vähennystä eli osakaskohtaisen suurimman sallitun eloporomäärän ylittäviä poroja koskeva säännös säilyisi muuttumattomana. Sen rinnalle lisättäisiin kuitenkin säännös, jonka mukaan siinä tilanteessa, että paliskunta havaitsee sen alueelle tuodun poroja laittomasti eli ilman 10 §:ssä tarkoitettua lupaa tai vastoin

mainitussa pykälässä tarkoitettua kieltoa, myös kaikki laittomasti tuodut porot määrättäisiin vähennettäviksi.

Säännökset näiden ensi- ja toissijaisten vähennysten jälkeen toteutettavasta osakkaiden omistamien porojen vähentämisestä ehdotetaan eriytettäväksi 2 momenttiin. Keskeinen periaate, jonka mukaan poroja vähennetään niiden määrän mukaisessa suhteessa, säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan.

Myös momentin voimassa oleva säännös, jonka mukaan jonkun paliskunnan osakkaan porot voidaan erityisestä syystä jättää vähennyksen ulkopuolelle, säilyisi muuttumattomana. Samoin säilyisi tähän liittyvä säännös, jonka mukaan vähennyksen ulkopuolelle jätettyä poromäärää vastaava määrä määrätään tällöin vähennettäväksi muilta poronomistajilta heidän porojensa määrän mukaisessa suhteessa.

Uusi olisi 2 momenttiin ehdotettu säännös, jonka mukaan osakkaiden porojen määrää vähennettäessä porojen määrän mukaisesta suhteesta voitaisiin poiketa paliskunnan päätöksellä siltä osin kuin olisi tarvetta kohdistaa vähennys eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin tai se olisi välttämätöntä siitoshirvaiden riittävän määrän turvaamiseksi.

Säännös mahdollistaisi vähennyksen toteuttamisen paliskunnan sisällä siten, että vähennyksestä ei aiheutuisi kohtuuttoman suuria vaikutuksia niille osakkaille, joiden vasatuotto on pienempi kuin muilla osakkailla esimerkiksi siitä syystä, että heidän porojaan hoidetaan luonnonlaitumilla vähäisemmällä lisäruokinnalla tai että heidän porokarjoihinsa kohdistuu suurempi petoeläinten alueellinen saalistus. Lisäksi koska osakkaalle on edullisempaa omistaa naaras- kuin urospuolinen poro vaatimeen liittyvän vasatuoton vuoksi, paliskunnissa on tarvetta tietyille urospuolisten porojen eloon jättämisestä koskeville kannustimille. Esityksessä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, että paliskunnille jäisi harkintavaltaa päättää tämän ehdotetun joustovaran hyödyntämiseen liittyvistä käytännöistä. Niissä voi olla kyse esimerkiksi siitä, että teurastus kohdistuu pääosin vasoihin tai että hirvaan tai urosvasan eloon jättävät osakkaat saavat jättää elämään vaatimia tai naaraspuolisia vasa ja muita osakkaita suhteellisesti enemmän. Paliskunnan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että vähennys on kokonaisuutena riittävä yliluvun poistamiseksi tai estämiseksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon hallintolaissa säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet kuten tasapuolisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset.

Momentissa myös täsmennettäisiin, että vapaaehtoisuuden perusteella kiintiöjärjestelmään sitoutuneihin osakkaisiin kohdistuva vähennysvelvoite voidaan jakaa näiden kesken myös muulla perusteella kuin tasaprosentin mukaisesti. Kyse olisi tällöin kiintiöjärjestelmän sääntöjen soveltamisesta ja käytännössä siitä, että osakkaat vähentäisivät porojensa määrän kullekin määrätyn kiintiön rajoihin. Jos paliskunnassa olisi kiintiöjärjestelmän ulkopuolelle jättäytyneitä osakkaita, paliskunnan tulisi huolehtia siitä, ettei vähennys kohdennu heihin suhteellisesti ankarampana kuin kiintiöjärjestelmään sitoutuneisiin osakkaisiin eli että heille määrätty vähennys vastaa enintään heidän omistamiensa porojen osuutta paliskunnan kokonaisporomäärästä. Momentissa myös täsmennettäisiin, että vapaaehtoisuuteen perustuvia kiintiöjärjestelmiä voitaisiin soveltaa saamelaiden kotiseutalueen ulkopuolella.

Jo kuluvana poronhoitovuonna toimeenpantavia pakkoteurastuksia koskevaa pykälän 3 momenttia muutettaisiin. Momentin soveltaminen, joka nyt edellyttää, että poromäärän ylittyminen seuraavana poronhoitovuonna on ilmeistä, kytkettäisiin siihen, että ylittyminen olisi todennäköistä ilman paliskunnan toimenpiteitä.

Muutokset laajentaisivat kuluvana poronhoitovuonna toteutettavien pakkoteurastusten käyttöalaa, mikä estäisi aiempaa tehokkaammin ylilukutilanteeseen joutumista.

Kuluvana vuonna toimeenpantavat päätökset tehdään käytännössä syksyllä ennen teurastuskauden alkamista, kun taas pykälän 1 momentissa tarkoitetut päätökset tehdään lähtökohtaisesti keväällä eli poronhoitovuoden lopussa, jolloin ne koskevat 1.6. alkavaa poronhoitovuotta ja pannaan käytännössä toimeen syksyn teurastuksissa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että paliskunnan päätöksiä porojen vähentämisestä noudatettaisiin mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määräisi. Voimassa olevan pykälän 3 momentissa on kuluvana vuonna toteutettavien pakkoteurastuspäätösten välitöntä täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös, mutta vastaava säännös puuttuu pykälän 1 momentista.

Pykälän 5 momentin säännös olisi kokonaan uusi, mutta vastaisi tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä. Sen mukaan vähennysten perusteena käytettäisiin joko viimeksi vahvistetun poroluettelon mukaisia tai kuluvan vuoden poromääriä. Momentti siis selventäisi sitä, että paliskunta voisi päättää, perustaako se vähennyksen poroluettelon poromääriin vai toteuttaako se ns. ajantasaisen vähennyksen, jolloin vähennyksen perusteena oleva poromäärä lasketaan lähtökohtaisesti vähennyksen toteuttamisvuoden poroerotuksessa mukana olevista poroista. Näiden porojen lisäksi kuluvan vuoden poromäärissä otetaan huomioon tiedossa olevat, vähennysten ulkopuolelle jääneet porot. Vähennysperustetta koskeva valinta koskisi koko paliskuntaa, eikä yksittäinen poronostaja siten voisi päättää itseään koskevasta perusteesta sen mukaan, kumpi olisi hänelle edullisempi. Kumpaakin tapaa sovellettaessa osakkaan poromäärään laskettaisiin nykyiseen tapaan myös rästiporot, riippumatta siitä, että niiden vähentämisestä säädetään ehdotetussa 22 a §:ssä.

22 a §. *Porojen vähentämisen toimenpiano.* Pykälä olisi uusi. Se tekisi näkyväksi ja selkeyttäisi sitä, mikä on rästiporojen asema ja paliskunnan osakkaiden vastuu porojen vähentämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan paliskunnan osakas olisi vastuussa porojensa vähentämisestä 22 §:ssä tarkoitetun paliskunnan päätöksen mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan poro katsottaisiin vähennetyksi, jos se olisi teurastettu tai todisteilla osoitettu luovutetuksi paliskunnan ulkopuolelle sen poronhoitovuoden aikana, jona vähennys toteutetaan taikka jos se olisi tänä aikana muutoin kuin teurastamalla kuollut poro. Säännös olisi uusi, mutta se olisi linjassa paliskuntien käytäntöjen ja tuomioistuinratkaisujen kanssa. Paliskunnan ulkopuolelle siirretty poro voitaisiin kuitenkin katsoa vähennetyksi vain, jos se on ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaisella tavalla todistetusti toiseen paliskuntaan luovutettu eloporo, joka on merkitty siellä poroluetteloon.

Pykälän 3 momentin mukaan vähentämättä jätettyjä poroja eli rästiporoja olisivat porot, jotka osakkaalla olisi ollut velvollisuus vähentää, mutta joita hän ei olisi vähentänyt. Tällaisia olisivat myös porot, joita paliskunnan kiintiöjärjestelmään sitoutuneella osakkaalla olisi yli paliskunnan vähentäispäätöksen mukaisen määrän eli käytännössä yli kiintiönsä. Momentin mukaan osakkaan velvollisuus vähentää porot säilyisi viiden sitä poronhoitovuotta seuraavan poronhoitovuoden ajan, jona vähennys toteutetaan. Paliskunnan tulisi pitää osakaskohtaisesti kirjaa vähentämättä jätetyistä poroista.

Osakkaiden vähentäessä porojensa määrää kirjanpitoon merkityt rästit nollautuisivat aikajärjestyksessä, eli vähennys kohdistuisi kulloinkin vanhimpaan rästiin. Osakkaan suorittamien vähennysten katsottaisiin kohdistuvan ensisijaisesti rästeihin ja vasta sen jälkeen kuluvan vuoden vähennysvelvoitteeseen. Rästit poistuisivat siis kokonaan, jos osakas teurastaisi rästin verran enemmän kuin mihin hänellä olisi muutoin velvollisuus, muussa tapauksessa syntyisi uusia rästejä.

Pykälän 4 momentin mukaan paliskunnalla olisi velvollisuus tehdä Ruokavirastolle ilmoitus osakaskohtaisista rästeistä kunkin poronhoitovuoden päätyttyä. Ilmoitukseen ei kuitenkaan tarvitsisi merkitä rästejä, joiden määrä ei ylitä kolmea prosenttia osakkaan eloporojen kokonaismäärästä. Jos osakkaiden rästit kaikilta osin jäisivät tämän rajan alle, ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä lainkaan. Lakiin ehdotetun tiedonsaantioikeutta koskevan pykälän mukaan valvontaviranomaisella olisi paliskunnan ilmoituksen saannista riippumatta oikeus pyytää paliskunnalta valvontaa varten välttämättömiä tietoja rästeistä.

Pykälän 5 momenttiin sisältyisi uusi joustavuutta mahdollistava säännös. Sen mukaan paliskunta voisi päättää, että porot, jotka osakas olisi vähentänyt ilman, että hänellä on ollut siihen velvollisuutta eli yli sen määrän, mikä on ollut riittävä kattamaan mahdolliset aiempien vuosien rästit sekä kyseisen vuoden vähennysvelvoitteen, voitaisiin hyväksyä seuraavissa vähennyksissä ennakolta vähennetyiksi poroiksi. Kyse olisi paliskunnissa laajasti sovellettavien hyvityspistekäytäntöjen muuttamisesta lakiin perustuviksi. Edellytyksenä aiemmin kertyneiden hyvityspisteiden hyödyntämiselle uudessa vähennystilanteessa olisi kuitenkin, että ne olisivat kertyneet viiden edeltävän poronhoitovuoden aikana. Vähennetyiksi poroiksi voitaisiin katsota pykälän 2 momentissa tarkoitetut eli teurastetut, muutoin kuin teurastamalla kuolleet sekä paliskunnan ulkopuolelle todisteellisesti luovutetut porot.

Paliskunta voisi ehdotettua valtuutta käyttämällä luoda käytännön, jonka avulla osakkailla olisi mahdollista pitää poromääränsä vakaampana ja joka siten loisi sen osakkailla esimerkiksi poikkeuksellisista luonnonoloista tai petovahingoista johtuvien vaikeuksien varalta paremman turvan kuin voimassa oleva sääntely. Koska hyvityspisteitä voitaisiin hyödyntää vain määrääjän, sääntely ei lukkiuttaisi paliskunnan osakkaiden poromäärien keskinäistä suhdetta pysyvämmin, vaan esimerkiksi nuorten poronomistajien olisi mahdollista kasvattaa poromääriään. Paliskunta voisi päättää hyvityspisteiden voimassaoloajasta, joka voisi olla enintään viisi vuotta.

Momentin mukaan paliskunnan tulisi pitää osakaskohtaisesti kirjaa tämän päätöksensä mukaisesti ennakolta vähennetyistä poroista. Vaikka hyvityspisteet käytännössä kompensoivat rästejä, kirjanpidossa rästejä ja hyvityksiä koskevien merkintöjen tulisi kuitenkin olla sikäli erillisiä, että säilyy tieto siitä, miltä vuosilta ne ovat kertyneet.

Pykälän 6 momentiksi siirtyisi voimassa olevan 22 §:n 4 momentin toimivaltuus päättää siitä, että paliskunta vähentää porot sellaisten poronomistajien puolesta, jotka eivät itse toimeenpane vaadittua vähennystä. Ehdotuksen mukaan päätöksen asiasta tekisi poroisännän sijasta paliskunnan kokous. Tämä olisi tarkoituksenmukaista ottaen huomioon asian merkitys poronomistajien kannalta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että päätös voidaan jo voimassa olevan lain aikana tehdä paliskunnan kokouksessa. (Rovaniemen hallinto-oikeus 19.10.2007 nro 07/0533/1).

Säännökseen lisättäisiin uusi maininta siitä, että paliskunnan toteuttama porojen vähennys toimeenpannaan poroerotuksissa. Tämä antaisi poronomistajalle mahdollisuuden olla paikalla valvomassa etujaan ja selkeyttäisi sitä, että vähennettävien porojen valinta jäisi paliskunnan edustajalle vain, jos osakas olisi passiivinen.

Poronhoitolain 12 §:n 3 momentin mukaan paliskunnan kokouksella on oikeus määrätä poronomistajalle maksuja poronhoitotöistä, joita se suorittaa osakkaiden puolesta. Tämä säännös mahdollistaisi sen, että paliskunta perii vähentämisen toimeenpanosta aiheutuvia kustannuksia vastaavan maksun niiltä poronomistajilta, joiden puolesta se joutuu vähentämään poroja.

Momentissa olisi lisäksi uusi säännös, jonka mukaan poliisi voisi pyynnöstä antaa päätöksen toimeenpanoon osallistuville virka-apua, jos tehtävän hoitamista estetään tai jos se olisi muutoin tarpeen. Säännöstä tarvitaan, sillä on mahdollista, että osakas vastustaa paliskunnan toteuttamaa porojen vähentämistä tavalla, joka edellyttää poliisin läsnäoloa. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä säädetään virka-avusta, mutta säännökset koskevat vain virka-apua viranomaiselle ja yksityiselle.

Virka-apuun sovellettaisiin, mitä poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 3–6 momentissa säädetään. Mainittujen säännösten mukaan virka-avun pyytäjä vastaa virka-avusta perittävästä maksusta, joka määritellään virka-avusta aiheutuvien kustannusten perusteella, sekä mahdollisuudesta hakea oikaisua virka-avun maksullisuutta koskevaan päätökseen.

Pykälän 7 momentissa olisi säännös, jonka mukaan Ruokavirasto voisi antaa tarkemmat määräykset vähentämättä jätettyjä poroja koskevaa kirjanpitoa laadittaessa käytettävistä lomakkeista. Ruokaviraston sisäisen tarkastuksen suorittamassa porotalouden eläinkohtaisen tuen tarkastuksessa (4102/00.03.01.01/2021) todettiin havaintona, että paliskunnissa tehtävät rästilistat eroavat toisistaan esimerkiksi sarakkeidensa ja merkintöjen tekotapojen osalta. Kehittämissuosituksena esitettiin yhdenmukaisten rästilistojen lomakkeiden kehittämistä.

30 §. Poroluettelo. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan poroluetteloon on otettava osakkaiden omistamien poroerotuksessa mukana olleiden porojen, muiden paliskunnan alueella hoidossa olevien porojen ja erotusten ulkopuolella omistajien käyttöönsä ottaneiden porojen lisäksi myös sellaiset porot, jotka ovat muutoin jääneet erotusten ulkopuolelle. Paliskunnan tulisi päättää tällaisten porojen lukemiseen liittyvistä periaatteista.

Säännös olisi perustelu lainsäädännön selkeyden lisäämiseksi ja ottaen huomioon korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2022 antama ratkaisu KHO:2022:119. Ratkaisussa katsotaan, että vaikka poronhoitolaissa ja poronhoitoasetuksessa ei ole säännöksiä porojen lukemisesta erotusten ulkopuolella, paliskunta voi päätöksellään lisätä poroluetteloon poroja erotusten ulkopuolella maastossa tapahtuneen lukemisen perusteella. Perusteluna esitetään, että poroluettelon laatiminen ja siihen liittyvä porojen lukeminen kuuluvat paliskunnan keskeisimpiin tehtäviin ja että porojen lukeminen ja poroluettelon vahvistaminen vuosittain on välttämätöntä muun ohella sen varmistamiseksi, ettei poronhoitolain 21 §:ssä tarkoitettu porojen suurin sallittu määrä ylity. Koska myös tukien maksaminen ja verotuksen toimittaminen perustuvat porojen viralliseen lukemiseen, tulee poroluettelon vastata mahdollisimman tarkasti todellista tilannetta.

Kuten korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, porojen lukemisessa tulevat sovellettaviksi hallintolaista ilmenevät hallinnon oikeusperiaatteet. Ratkaisussa tuodaan esiin, että poroerotuksissa kaikilla osakkailla on mahdollisuus seurata ja osallistua porojen lukemiseen ja että tämän huomioon ottaen luettaessa poroja erotusten ulkopuolella tulisi erityisesti varmistua osakkaiden oikeusturvan sekä yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun toteutumisesta. Tästä voidaan varmistua parhaiten siten, että paliskunnan kokous hyväksyy etukäteen menettelyä koskevat periaatteet.

Pykälän 2 momentin säännös vastaisi voimassa olevaa säännöstä. Sen mukaan vastaava luettelo on laadittava erotuksissa muihin paliskuntiin kuuluviksi todetuista poroista.

Pykälän 3 momentti olisi uusi. Siinä säädettäisiin paliskunnan osakkaille velvollisuus ilmoittaa paliskunnalle poroluettelon laatimiseksi porojensa lukumäärää koskevat tarvittavat tiedot. Voimassa olevassa 47 §:ssä on säädetty rangaistavaksi se, että poronmistaja jättää säädetyllä tavalla ilmoittamatta tai ilmoittaa väärin poroluetteloon porojensa lukumäärän. Kyseinen

säännös on nykytilanteessa ongelmallinen, sillä poronomistajan ilmoitusvelvollisuudesta ei ole nimenomaista säännöstä.

Myös pykälän 4 momentin säännökset olisivat uusia. Niiden mukaan poroluettelon vahvistamista koskeva päätös olisi voimassa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määräisi. On tärkeää, että kunkin poronhoitovuoden alkaessa on olemassa paliskunnan kevätkokouksessa vahvistettu poroluettelo, johon porojen määrään liittyvä päätöksenteko voidaan perustaa myös sinä aikana, joka muutoksenhakuun mahdollisesti kuuluu. Se, että luettelon vahvistamista koskevan päätöksen noudattaminen voisi estyä valituksen johdosta jopa usealla vuodella, olisi omiaan merkittävästi vaikeuttamaan paliskunnan omaa toimintaa esimerkiksi porojen vähentämistä koskevien velvoitteiden toteuttamista sekä myös porotalouden tukien myöntämistä.

Oikeuskäytännön perusteella paliskunnissa on ollut epäselvyyttä siitä, voidaanko poroluettelo vahvistaa uudelleen, jos se todetaan virheelliseksi. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että sen jälkeen, kun poroluettelo on saanut lainvoiman, paliskunnalla ei ole mahdollista vahvistaa sitä jälkikäteen uudelleen, vaan paliskuntaan sovelletaan hallintolain 8 luvun säännöksiä asiavirheen korjaamisesta (Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 8.9.2015, dnrot 152/1/14 ja 239/1/14, t. 2372). Näiden säännösten mukaan virheellinen päätös voidaan poistaa ja asia ratkaista uudelleen tilanteessa, jossa päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Tällöin päätös voidaan kuitenkin korjata asianosaisen vahingoksi vain, jos kyseinen asianosainen suostuu korjaukseen tai jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianomaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata asiavirheen perusteella myös, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen, mutta tällöin korjauksia voidaan tehdä ainoastaan asianosaisten eduksi.

Voimassa olevan pykälän 2 momentti, joka sisältää valtuuden antaa poroluetteloa koskevia tarkempia säännöksiä asetuksella, siirtyisi pykälän 5 momentiksi. Momentissa täsmennettäisiin perustuslain edellyttämällä tavalla, että asetuksen antajana on valtioneuvosto.

6 c luku. Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat. Ehdotuksen mukaan porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevat uudet säännökset erotettaisiin poronhoitolain muusta sääntelystä lisäämällä lakiin niitä koskeva luku.

40 a §. *Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin porolaidunten käyttö- ja hoitosuunnitelman laatimista koskevasta paliskunnan velvollisuudesta. Suunnitelma tehtäisiin kymmeneksi vuodeksi. Suunnitelmia voitaisiin kuitenkin muuttaa myös kesken niiden voimassaolokauden. Tähän liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin jäljempänä.

Momentin mukaan suunnittelun keskeisenä tavoitteena olisi määritellä toimenpiteet laidunalueiden käytön järjestämiseksi tavalla, joka turvaisi kestävä ja monimuotoisen laidunympäristön pitkällä aikavälillä. Kestävyydellä viitataan sekä ekologiseen että taloudelliseen kestävyyteen. Porolaidunten kyseessä ollen nämä tavoitteet ovat samansuuntaisia.

Momentin mukaan suunnittelulla tuetaan sekä nykyisten että tulevien sukupolvien mahdollisuuksia harjoittaa porotaloutta. Laidunten käytössä tulee pyrkiä löytämään parhaat käytännöt, jotta käyttö ei ylitä laidunten uusiutumiskykyä ja jotta porotalouden jatkuvuus olisi esimerkiksi ilmastonmuutoksen aiheuttamista haasteista huolimatta turvattu. Kun suuria infrastruktuurihankkeita suunniteltaessa käydään vuoropuhelua hankkeita valmistelevien

tahojen ja paliskuntien kesken, suunnitelma voi toimia molempia osapuolia palvelevana tietolähteenä ja työkaluna.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin paikallista maa- ja metsätaloutta edustavien tahojen mahdollisuudesta tulla kuulluksi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa, jos suunnitelmaan sisältyisi muilla kuin valtion, kuntien, seurakuntien tai paliskunnan osakkaiden omistamilla mailla toteutettavia rakentamiseen, kuten aitojen tai muiden rakennelmien pystyttämiseen, taikka luonnon ennallistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Tällaiset toimenpiteet edellyttävät aina maan omistus- ja hallintaoikeuden haltijoiden lupaa.

Kuuleminen koskisi myös tilanteita, joissa paliskunnan suunnittelemaat toimenpiteet sisältävät pysyväisluonteista porojen lisäruokintaa. Tällaista ei olisi esimerkiksi porojen kuljettamiseen tai poronhoitotöihin liittyvä lisäravinnon käyttäminen houkuttimena tai muu vastaavantyyppinen tilapäinen ruokinta.

Kuuleminen voisi tarkoittaa lausunnon pyytämistä, mutta paliskunta voisi käyttää myös muunlaisia kuulemisen tapoja, siltä osin kuin se pitäisi sitä tarkoituksenmukaisena.

Paikallisen maa- ja metsätaloustuottajia edustavan yhdistyksen katsotaan edustavan varsin laajasti poronhoitoalueella harjoitettavaa maanviljelyä. Metsänhoitoyhdistykset alueensa metsätaloutta edistävinä sekä jäseninään olevien metsänomistajien edustajina ja heidän etujaan valvovina tahoina olisivat myös kuulemisvelvollisuuden piirissä. Paliskunta arvioisi tapauskohtaisesti tarpeen kuulla muitakin kuin momentissa mainittuja tahoja. Kuulemisen toteuttaminen suunnittelun yhteydessä ei rajoittaisi paliskunnan velvollisuuksia saada omistus- ja hallintaoikeuksien haltijoilta lupa niihin toimenpiteisiin, jotka sitä edellyttävät.

Ehdotuksen mukaan paikallista maa- ja metsätaloustuottajia edustavien tahojen kuulemisvelvollisuus ei koskisi saamelaisen kotiseutualuetta. Tämä rajaus, joka merkitsisi paliskunnalle suurempaa itsenäisyyttä suunnitteluprosessia koskien, heijastaa saamelaisille perustuslaissa turvattua kulttuuri-itsehallintoa. Rajausta perustelevat myös alueen maanomistussuhteet (valtionmaan osuus n. 90 prosenttia). Yhteistyö tuo kuitenkin useissa tapauksissa lisäarvoa toimintaan, joten tälläkin alueella siihen kannustetaan.

Pykälän 3 momentin mukaan paliskunnan tulisi ennen suunnitelman hyväksymistä pyytää siitä Lapin elinvoimakituksen lausunto. Viranomainen lausuisi siitä, täyttääkö suunnitelmaluonnos laissa suunnittelulle asetetut vaatimukset. Lausunnossa otettaisiin siten kantaa siihen, onko suunnitelmassa säännösten edellyttämä nykytilaa ja tavoitteita koskeva kuvaus ja täyttääkö suunnitelman toimenpideoita lain vähimmäisvaatimukset. Jos kuvaukset viranomaisen näkemyksen mukaan puuttuisivat tai olisivat joiltakin osin selvästi puutteellisia, viranomaisen tulisi huomauttaa tästä. Se voisi myös antaa niitä koskien kehittämisohjeita.

Toimenpiteiden osalta lausunto koskisi sitä, onko toimenpiteitä valittu riittävä määrä, onko toimenpiteet määritelty niiden seurantaan ajatellen riittävän selkeästi ja onko suunnitelma asianmukainen ottaen huomioon lakiin ehdotettu yleinen vaatimus toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Lausunnonanto ei sen sijaan koskisi toimenpiteiden valintaa ja toteuttamistapaa koskevia tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Lausunto ei olisi sitova, vaan paliskunta päättäisi itse siitä, miten se ottaisi lausunnossa esitetyt seikat huomioon. Myös poronhoidon valvontaviranomaisella olisi vapaa harkintavalta päättää lausunnossa esitetyille seikoille annettavasta merkityksestä valvoessaan paliskuntien suunnitteluvastuuvelvollisuuksien täyttymistä.

Hyväksytty suunnitelma tulisi toimittaa kahden kuukauden kuluessa suunnitelman vahvistamisesta valvontaviranomaiselle eli Ruokavirastolle. Samassa yhteydessä valvontaviranomaiselle toimitettaisiin Lapin elinvoimakeskuksesta saatu lausunto. Siinä tapauksessa, että lausunnossa olisi katsottu lain vaatimusten täyttymisen edellyttävän suunnitelmaan tiettyjä muutoksia, mutta näitä ei olisi tehty, tulisi valvontaviranomaiselle toimittaa myös perustelut lausunnosta poikkeamiselle.

Arkistolain (831/1994) 6 §:n mukaisesti Ruokavirastolle kuuluu vastuu sille saapuvien asiakirjojen arkistoinnista. Arkistolain 8 §:n 3 momentin nojalla Kansallisarkisto määrää pysyvästi säilytettävistä (arkistoitavista) asiakirjoista. Tavanomaisesti arkistolain mukaisesti tehtävän arvonmäärityksen ja Kansallisarkiston seulontapäätösten kautta valitaan päällekkäisyyksien välttämiseksi arkistoitaviksi sen viranomaisen tai muun julkista valtaa käyttävän tahon asiakirjat, joka on niistä ensisijaisesti vastuussa. Arkistolain uudistus on parhaillaan vireillä. Lausuntokierroksella oleva uusi arkistointilaki selkeyttäisi arkistointiin liittyviä periaatteita ja terminologiaa, mutta ei muuttaisi oikeustilaa mainittujen seikkojen osalta. Koska paliskunnilla ei olisi arkistointivastuuta porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevissa asioissa, yksinomainen vastuu suunnitelmien arkistoinnista olisi Ruokavirastolla.

Pykälän 4 momentin mukaan suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös olisi voimassa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuimien toisin määräisi. Poronhoitolain 44 §:n 3 momentin mukaan poronhoitaja saa hakea hallinto-oikeudelta muutosta paliskunnan kokouksen päätökseen, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka muutoin on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Tämä säännös määrittelee ja rajaa muiden elinkeinonharjoittajien ja maanomistajien mahdollisuuksia valittaa suunnitelmaa koskevasta päätöksestä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta sellaiseen päätökseen, jolla hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Jos suunnitelmapäätös katsottaisiin tuomioistuimessa valituskelpoiseksi, valitusoikeutta rajaisi säännös, jonka mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

40 b §. *Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman sisältö.* Pykälän 1 momentin mukaan porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmiin sisältyisi laidunten nykytilaa ja niiden käyttöön vaikuttavia seikkoja koskeva osa, laitumiin liittyviä tavoitteita koskeva osa sekä tavoitteiden saavuttamiseen tähtäviä toimenpiteitä koskeva osa. Laidunten nykytilaa ja uhkatekijöitä koskevassa osassa tuotaisiin esiin mm. sellaiset tärkeät luonnonarvot, jotka ovat paliskunnan tiedossa ja joiden säilymiseen poronhoitoon liittyvillä käytännöillä ja valinnoilla on mahdollista vaikuttaa. Osiossa tehtäisiin myös näkyviksi esimerkiksi sellaiset muuhun maankäyttöön liittyvät seikat ja uhkatekijät, jotka vaikuttavat paliskunnan porolaitumiin. Tämä voi auttaa paitsi suunnittelemaan ja kehittämään paliskunnan omia poronhoitokäytäntöjä myös maankäyttöhankkeiden suunnittelussa arvioimaan ja vähentämään niistä poronhoidolle aiheutuvia haittoja.

Lisäksi nykytilaa koskevassa osassa kuvattaisiin poroista viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen liittyvät käytännöt. Paliskunnalla on poronhoitolain 31 §:n mukaan velvollisuus hoitaa poroja niin, että ne eivät pääse pykälässä mainituille alueille eivätkä aiheuta pykälässä mainittuja haittoja, minkä lisäksi paliskunnalla on 32 §:n rajoissa aitaamisvelvollisuus. Tämä huomioon ottaen viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien vahinkojen ehkäisemistä ei ole perusteltua sisällyttää suunnitelman tavoitteisiin ja

toimenpidevaihtoehtoihin. Tarkoituksenmukaiseksi sen sijaan katsotaan, että vahinkojen estämiseen liittyvät käytännöt kuvataan suunnitelman alkuosassa.

Tavoitteita koskevassa suunnitelman osassa asetettaisiin tavoitteet laidunten kunnan turvaamiselle ja niiden kestäväälle käytölle. Ne voisivat sisältää esimerkiksi tavoitteita, jotka tähtäävät joidenkin kunnoltaan hyvinä pidettävien laidunalueiden nykytason säilyttämiseen, tiettyjen kuluneiden laidunalueiden elpymisen tukemiseen taikka esimerkiksi joidenkin laidunalueilla sijaitsevien uhanalaisten elinympäristöjen suojelemiseen.

Toimenpiteitä koskeva osa sisältäisi kuvauksen tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Toimenpiteet voisivat vaihdella paliskuntaakohtaisesti, mutta niiden tulisi lain mukaan olla vaikuttavia eli niillä tulisi olla todellista merkitystä tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin toimenpidevaihtoehtoista. Suunnitelman toimenpiteiksi tulisi valita ainakin kaksi momentin luettelossa olevista viidestä toimenpiteestä. Jos paliskunta päättäisi valita toimenpiteen, joka koskee enimmäisporomäärän alentamista vähintään seitsemällä prosentilla, asiasta pitäisi tehdä myös 3 momentin mukainen velvoittava päätös.

Momentin 1 kohdan mukainen ensimmäinen toimenpidevaihtoehto koskisi jäkälälaidunten kunnan parantamista. Tarkoituksena olisi estää jäkälälaidunten kulumista erottamalla toisistaan kesä ja talvilaidunalueet. Porojen kulkua laidunalueiden välillä tulisi ohjata paimentamalla, aidoilla tai muilla mahdollisilla tavoilla, joita tulisi käsitellä suunnitelmassa. Aluekohtaiset erot vaikuttavat siihen, missä määrin laidunkiertoa on mahdollista edistää.

Toinen toimenpidevaihtoehto olisi momentin 2 kohdan mukaan aikainen teurastus. Laidunten talviaikaisen käytön vähentämiseksi tulisi paliskunnan teurasporoista vuosittain teurastaa vähintään kaksi kolmasosaa viimeistään marraskuun puolivälissä. Jos kuitenkin käytössä olisivat erilliset talvilaitumet, riittäisi, että teurasporot erotetaan ennen kuin eloporot siirretään talvilaitumille.

Momentin 3 kohdan mukainen kolmas toimenpidevaihtoehto liittyisi kesälaidunkieiron kehittämiseen. Kyse voisi olla kesälaidunnuksen ohjaamisesta tavalla, joka tukisi laidunten käytön kestävyyttä lisäämällä laidunnuksesta luonnonympäristölle aiheutuvia hyötyjä ja vähentämällä siitä aiheutuvia haittoja. Keinona ohjaamisessa voisi olla muiden toimenpiteiden ohella esimerkiksi talviaikaisen lisäruokinnan välttäminen joillakin alueilla.

Toimenpide olisi mahdollista toteuttaa osaksi tai jopa kokonaan luonnon ennallistamistoimenpiteiden kautta. Kyse tulisi olla siinä määrin laajaa aluetta tai merkityksellistä kohdetta koskevasta ennallistamisesta, että toimenpiteellä voitaisiin saavuttaa ainakin paikallisen tason tarkastelussa merkittäviä luontovaikutuksia. Säännöksessä ei ehdoteta rajattavaksi ennallistamisen kohteita tarkemmin. Ennallistamishanke voisi siten koskea esimerkiksi soita tai metsäluontoa, kunhan se tukee kesälaitumiin liittyvän toimenpiteen tavoitteita eli sillä on laidunten tilaa parantava vaikutus.

Luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1991 3 artiklan määritelmän mukaan ennallistamisella tarkoitetaan prosessia, jossa tuetaan ekosysteemin elpymistä sen rakenteen ja toimintojen parantamiseksi tavoitteena biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien häiriönsietokyvyn säilyttäminen tai lisääminen, joka tapahtuu palauttamalla luontotyyppiäsiintymän tila hyväksi. Asetuksen mukaiseen, jäsenvaltion vastuulle säädettyä

ennallistamisen määritelmään sisältyy myös viitealoja ja indikaattoreita koskevia vaatimuksia sekä muita velvoitteita.

Ennallistamistoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää paliskunnalta sopimista omistus- ja hallintaoikeuksien haltijoiden kanssa. Suunnitelman kautta ei voi syntyä ennallistamiseen liittyviä velvoitteita kolmansille osapuolille. Usein porotaloudella ja maanomistajilla ja -haltijoilla on kuitenkin yhteiset intressit. Tämä merkitsee, että ennallistamistoimenpiteiden toteuttamisesta on monissa tapauksissa mahdollista päästä yhteisymmärrykseen. Jotta toimenpide voitaisiin suunnitelmassa merkitä toteutettavaksi osin tai kokonaan ennallistamistoimenpiteiden kautta, tulisi ennallistamisesta olla omistus- ja hallintaoikeuksien haltijoiden ja paliskunnan kesken laadittu kirjallinen sopimus. Toimenpiteen toteuttamisen aikajänne ei myöskään voisi olla kohtuuttoman pitkä, jotta hanke varmasti tai suurella todennäköisyydellä saataisiin toteutettua suunnitelmakaudella. Sopimukseen pääsemiseksi paliskunta voi tehdä maanomistajalle ehdotuksia ennallistamistoimenpiteitä ja niiden rahoitusta koskien.

Metsähallituksen hallinnassa olevien maiden osalta varsinainen sopiminen ennallistamistoimenpiteistä ei lähtökohtaisesti tule kysymykseen. Käytännössä paliskunnat tekevät Metsähallitukselle ehdotuksia ennallistamistoimenpiteistä, ja siltä osin kuin ehdotuksia pystytään toteuttamaan voimavarojen puitteissa ja Metsähallituksen omat luonnonhoidon tavoitteet huomioon ottaen, paliskunnan edustajat antavat hankkeiden toteutukseen tarvittavaa porotalouteen liittyvää asiantuntemustaan. Menettelytapojen osalta voi olla eroja Metsähallituksen eri vastuualueiden välillä, ja yhteistyömahdollisuudet on tarpeen selvittää tapauskohtaisesti. Metsähallituksen hallinnassa olevia alueita koskevia luonnon ennallistamistoimenpiteitä voitaisiin merkitä suunnitelman toimenpiteiksi vain, jos paliskunta olisi ollut niiden osalta aloitteellinen tai muutoin aktiivinen ja jos toimenpiteiden käynnistymisestä olisi riittävä varmuus.

Neljäs toimenpidevaihtoehto olisi momentin 4 kohdassa säädetty laidunalueiden yhteiskäytön lisääminen paliskuntien yhdistymisen tai vapaaehtoisen sopimisen kautta laidunalueiden monimuotoisuuden ja laidunkieron edistämiseksi. Toimenpiteen kautta olisi mahdollista muodostaa laitumiltaan monipuolisempia ja toimivampia paliskuntia, mutta myös tehostaa poronhoitotöiden suorittamista ja aikaansaada kustannussäästöjä. Suunnitteluun liittyvien velvoitteiden täyttäminen tämän toimenpidevaihtoehdon kautta edellyttäisi, että toimenpiteen toteuttamistavasta olisi jo neuvoteltu toisen paliskunnan kanssa, että yhteinen tahtotila olisi olemassa ja että toimenpiteen toteuttamiseen ryhdyttäisiin ilman aiheutonta viivytystä.

Toimenpiteen mukainen yhdistyminen tai yhteistyö voisi koskea myös kyläryhmiä, siidoja, tokkakuntia tai muita vastaavia porojansa yhdessä hoitavia paliskunnan sisäisiä poronhoitajaryhmiä. Osassa paliskunnista poroja hoidetaan käytännössä siten, että poronhoitajat muodostavat vapaaehtoisuuden tai saamelaisen poronhoidon siidajärjestelmän perusteella muodostettuja ryhmittymiä (kuten kyläryhmät, tokkakunnat tai siidat), jotka hoitavat poronhoitotyöt ryhmään kuuluvien kesken. Poronhoitolain 41 §:ssä on säännöksiä porojen ottamisesta hoidettavikseen sekä laidunalueiden määrittelyä tätä varten.

Momentin 5 kohdan mukainen toimenpidevaihtoehto koskisi paliskunnan enimmäisporomäärän alentamista talvilaidunten kunnon parantamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan eloporojen enimmäismäärän rajaaminen voitaisiin merkitä osaksi suunnitelman toimenpiteitä vain, jos paliskunta olisi tehnyt momentin nojalla päätöksen paliskuntakohtaisen eloporojen enimmäismäärän laskemisesta vähintään seitsemällä mutta enintään 20 prosentilla. Esityksessä katsotaan, että näiden rajojen puitteissa poromäärän

alenema pysyisi poronomistajien elinkeinonvapaus huomioon ottaen kohtuullisena. Paliskunnan päätös voitaisiin tehdä enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Päätökseen, jolla paliskunta päättäisi enimmäisporomääränsä rajaamisesta, sovellettaisiin, mitä 21 §:n 4 momentissa säädetään paliskunnan päätöksen noudattamisesta mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta sekä mitä 21 §:n 5 momentissa säädetään paliskunnan velvollisuudesta antaa päätöksensä tiedoksi valvontaviranomaiselle.

Velvoittavaa päätöstä porojen enimmäisporomäärästä ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä sellaisessa paliskunnassa, jonka poromäärä olisi suunnitelman laatimishetkellä yli 20 prosenttia alhaisempi kuin säädetty paliskuntakohtainen enimmäisporomäärä, niin kauan kuin poromäärä pysyisi tämän rajan alapuolella. On mahdollista, että paliskunnan poromäärä on laskenut huomattavasti esimerkiksi petovahinkojen tai poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden aiheuttamien porokuolemien vuoksi. Poikkeussäännös antaisi tällaiselle paliskunnalle lisäaikaa sen selvittämiseksi, onko poromäärän lasku pysyvää vai onko osakkaiden tavoitteena nostaa poromäärää lähemmäs suurinta sallittua määrää.

Pykälän 4 momentin mukaan Ruokavirasto antaisi tarkemmat määräykset porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman esitystavasta sekä suunnitelman laatimisessa käytettävistä lomakkeista. Yhtenäistetyt suunnitelman mallipohjan katsotaan helpottavan suunnitelmat laativien paliskuntien ja suunnitelmaluonnoksista lausuntoja antavan viranomaisen työtä.

40 c §. *Suunnitelmaa koskeva seuranta ja raportointi sekä muutokset suunnitelmaan.* Pykälän 1 momentin mukaan paliskunnan tulisi vuosittain vahvistaa kuvaus suunnitelman toteutumisesta. Kuvaus tulisi toimittaa Paliskuntain yhdistykselle vuosittain viimeistään 15.11. Määräpäivää koskeva säännös mahdollistaisi kuvauksen käsittelyn paliskunnan syyskokouksessa, joka tulee pitää syys- tai lokakuussa. Poronhoitovuosi alkaa 1.6. ja päättyy 31.5., joten kuvauksessa pystyttäisiin ottamaan huomioon päättynyttä poronhoitovuotta koskevat tiedot.

Porotalouden tulevaisuustyöryhmän loppuraportissa esitettiin, että hoito- ja käyttösuunnitelmien toteutuksen raportointi tulisi paliskuntien vuosikertomusten liitteiksi, minkä ehdotetut säännökset mahdollistaisivat.

Pykälän 2 momentin mukaan Paliskuntain yhdistyksen tulisi toimittaa paliskuntien toimittamat kuvaukset valvontaviranomaiselle marraskuun loppuun mennessä.

Pykälän 3 momentti koski suunnitelman muuttamista. Momentin mukaan paliskunta voisi tehdä muutoksia suunnitelmaan sillä edellytyksellä, että suunnitelma muutosten jälkeenkin täyttäisi sille säädetyt vaatimukset. Lisäksi momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa paliskunnalla olisi velvollisuus muuttaa suunnitelmaansa. Näin tulisi tehdä, jos kävisi ilmi, ettei suunnitelmaan sisältyvän toimenpidevaihtoehtojen mukaisen toimenpiteen toteuttaminen onnistu. Suunnitelman muuttamista koskeva velvollisuus merkitsisi, että paliskunnan tulisi korvata toteutumatta jäävä toimenpide toisella toimenpiteellä.

Toimenpiteen vaihtamisen tarve voisi tulla esimerkiksi silloin, kun kesälaidunalueisiin liittyvä toimenpide olisi suunniteltu ennallistamistoimenpiteiden varaan, mutta kävisi ilmi, että ennallistamistoimet eivät paliskunnasta riippumattomista syistä etenisi kohtuullisessa ajassa. Aikainen teurastus voisi epäonnistua lämpimänä ja vähälumisena talvena, jos paliskunta ei pystyisi käyttämään tavanomaisia poroerotuspaikkojaan tai ilman kohtuuttomia ongelmia toteuttamaan erotuksia muualla. Voisi tulla myös esimerkiksi tilanteita, joissa porojen tarkoituksenmukainen liikkuminen eri laidunalueiden välillä kriittisinä aikoina estyisi muista maankäyttäjistä riippuvista syistä. Paliskunnan olisi tarkoituksenmukaista ensisijaisesti pyrkiä

etsimään toimenpiteen toteuttamiseen johtavaa ratkaisua tilanteeseen sopivalla tavalla, esimerkiksi neuvottelemalla alueen yksityisten maanomistajien ja -haltijoiden kanssa. Toimenpiteen vaihtaminen toiseen olisi viimesijainen keino, jos muut keinot eivät tuottaisi tulosta kohtuulliseksi katsottavassa ajassa.

Enimmäisporomäärän alentamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava niin kauan kuin päätös olisi voimassa, ja päätöstä rikkovaan paliskuntaan tai sen osakkaisiin voitaisiin kohdistaa lain mukaisia pakkokeinoja tai seuraamuksia. Jos päätöksen voimassaolo päättyisi kesken suunnitelman voimassaolokauden, paliskunnan tulisi valita tilalle toinen toimenpide. Tarkoituksenmukaista kuitenkin olisi, että toimenpiteet suunniteltaisiin pitkäjänteisiksi ja aikataulutettaisiin siten, että poromäärän alentaminen koskisi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman koko voimassaoloaikaa.

Jos paliskunta olisi valinnut säädetyistä toimenpidevaihtoehdoista pakollista määrää useamman toimenpiteen tai kirjannut suunnitelmaansa muitakin kuin vaihtoehtojen mukaisia toimenpiteitä, ei ylimääräisten toimenpiteiden toteutumatta jääminen laukaisisi suunnitelman muuttamisen kynnystä. Suunnitelmassa ei kuitenkaan luokiteltaisi 40 b §:n luettelon mukaisia toimenpiteitä varsinaisiksi ja ylimääräisiksi.

Suunnitelman muutoksiin sovellettaisiin niitä suunnittelumenettelyä koskevia säännöksiä, joista säädettäisiin 40 a §:n 2–4 momentissa.

Pykälän 4 momentti koskisi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmiin sisältyvien tietojen julkisuutta. Sen mukaan paliskunnan vahvistamaan suunnitelmaan ja 1 momentissa tarkoitettuun kuvaukseen sovellettaisiin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisen asiakirjasta, ja suunnitelmia koskien paliskunta rinnastettaisiin julkisuulakia sovellettaessa viranomaiseen.

Säännös panisi täytäntöön ympäristötiedonvälityksen vaatimusta avoimuudesta suunnitelmaan sisältyvien tietojen julkisuusasemaa koskevan arvioinnin lähtökohtana. Erityissäännös olisi tarpeen, koska julkisuuslaki soveltuu paliskunnan asiakirjoihin vain, kun ne liittyvät julkisen vallan käyttöön, eikä ehdotetussa suunnitelmassa katsota olevan kyse julkisen vallan käyttöön liittyvästä tehtävästä.

Julkisuuslain mukaan julkisia eivät ole lain 24 §:ssä tarkoitetut tiedot kuten liikesalaisuudet. Liikesalaisuudella tarkoitetaan liikesalaisuuslain (595/2018) mukaan tietoa, joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa. Lisäksi edellytetään, että tiedolla on mainitun ominaisuuden vuoksi taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa ja että tiedon laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi.

Muiden kuin liikesalaisuuksiksi katsottavien paliskunnan ja poronomistajien elinkeinotoimintaa koskevien suunnitelman tietojen suojaa koskeva säännös muotoiltaisiin julkisuuslain 24 §:n sääntelystä jonkin verran poikkeavalla tavalla. Tiedot paliskunnan tai poronomistajien elinkeinotoiminnasta olisivat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voisi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomistajalle tai paliskunnalle.

Reflek Oy:n selvityksestä sekä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien pilotointihankkeen loppuraportista käy ilmi paliskuntien näkemys siitä, että esimerkiksi suunnitelmiin sisältyvät kartta- ja paikkatietoaineistot eivät ole julkista materiaalia, vaan aineistoa, johon sisältyy liikesalaisuuksia ja muita paliskunnan elinkeinotoimintaan liittyviä tietoja, joiden avoimuus

voisi aiheuttaa haittoja paliskunnille ja niiden poronomistajille. Paliskunnat ovat olleet huolissaan esimerkiksi siitä, että hyvin yksityiskohtaisten karttojen ja muun paikkatiedon kuten porojen paikannustietojen avoimuus voi olla omiaan vaarantamaan porojen laidunrauhaa ja hyvinvointia. Ne näkevät uhkana myös sen, että tietoa käytetään väärin esimerkiksi tulkitsemalla kartalla olevat tyhjät alueet poronhoidon näkökulmasta tarpeettomiksi, vaikka alueet olisivat merkittäviä ns. säästölaitumina. On oltu myös huolissaan siitä, että paliskunnalle voi aiheutua vahinkoa teurasporojen myyntitilanteessa vahinkoa, jos porojen ostajilla on tarkat tiedot siitä, milloin paliskunnan on viimeistään toteutettava myynti.

Ehdotettujen säännösten mukaan paliskunnan ja poronomistajien elinkeinotoimintaa koskevien tietojen suojaaminen ei edellyttäisi, että elinkeinotoiminnalle aiheutuvien taloudellisten vahinkojen aiheutuminen on varmaa, vaan jo perusteltu epäily vahinkojen aiheutumisesta riittäisi tiettyjen tietojen salassa pitoon.

Vahinkoedellytystä koskeva lauseke merkitsisi, että mahdollisuus tiettyjen tietojen luovuttamiseen riippuisi tietojen saajasta tai pyytäjistä. Silloin, kun tällaisia tietoja sisältävä hoito- ja käyttösuunnitelma luovutettaisiin käytettäväksi esimerkiksi poronhoitolain 53 §:n mukaisissa neuvotteluissa tai muissa porolaitumiin liittyvissä yhteistyöprosesseissa, suunnitelmaan voitaisiin julkisuuslain mukaisesti tehdä salassapitomerkintä, jossa olisi viittaus nyt ehdotettuun momenttiin tai muuhun vahinkoedellytyslausekkeen sisältävään salassapitosäännökseen. Julkisuuslain mukaan salassapito- ja vaitiolovelvollisuus ulottuisivat luovutuksensaajiin. Jos suunnitelmaa tai sen tietoja pyydetäisiin valvontaviranomaiselta, jolle paliskunta olisi toimittanut suunnitelman lain edellyttämällä tavalla, viranomainen voisi julkisuuslain 15 §:n nojalla siirtää tietopyynnön paliskunnan ratkaistavaksi.

Käytännössä paliskunnan olisi tarkoituksenmukaista jo suunnitelmaa laatiessaan pohtia tietojen avoimuuteen ja luottamuksellisuuteen liittyviä rajanvetoja. Viranomaisen määräyksen mukainen lomakepohja voisi myös ohjata paliskuntia eriyttämään luottamuksellisen aineiston muusta aineistosta, mikä helpottaisi mahdollisten tietopyyntöjen täyttämistä.

43 §. Paliskunnan sisäiset porokarjan luovutukset. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän soveltamisalaa. Pykälän sanamuotojen mukaan ei ole selvää, soveltuuko pykälä porojen luovutuksiin riippumatta siitä, jäävätkö porot samaan paliskuntaan vai viedäänkö ne sieltä pois. Nykyisin paliskunnissa sovelletaan pykälän säännöksiä saantoluvasta ja paliskunnalla olevasta porojen etuosto-oikeudesta vain paliskunnan alueen sisällä tapahtuviin porojen luovutuksiin. Myös pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tätä koskeva tarkennus.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan poronomistaja, jonka rästiporojen määrä ylittäisi 3 prosenttia hänen eloporojensa kokonaismäärästä, ei saisi myydä tai lahjoittaa porojaan ennen kuin hän olisi toteuttanut 22 a §:n 1 momentin mukaisen porojen vähentämisvelvollisuutensa. Rästit eivät kuitenkaan estäisi poronomistajaa luovuttamasta koko porokarjaansa, jos rästien sovittaisiin siirtyvän luovutuksensaajalle.

Ehdotetun säännöksen tarkoitus on ehkäistä epäselvyyksiä ja ongelmia, joita voi aiheutua tilanteessa, jossa poronomistaja luovuttaa koko porokarjansa tai osan siitä toiselle, vaikka porokarjaan kohdistuu vähentämisvelvollisuus. Jos rästit eivät siirry porojen mukana, porojen luovutuksessa saadaan perusteetonta etua muiden osakkaiden kustannuksella. Eräissä oikeustapauksessa hallinto-oikeus katsoi, että vaikka käytäntö, jossa teurastusvelvoitteita siirretään henkilöltä toiselle, on lähtökohtaisesti lakiin perustumaton, paliskunnan kokous on voinut päättää tällaisesta asiasta (Rovaniemen hallinto-oikeuden ratkaisu 4.6.2012 nro 12/0218/1 ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 14.2.2014 t. 476).

47 §. Poronhoitorikkomus. Pykälään sisältyvää sakonuhkaista kriminalisointisäännöstä muutettaisiin, jotta se nykyistä paremmin täyttäisi rikosoikeudelliselta sääntelyltä vaadittavat sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyvät vaatimukset.

Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin, että rangaistavaa olisi momentin kohdissa yksilöity menettely silloin, kun se olisi tahallista tai tuottamuksellista.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistavaa olisi 30 §:n 3 momentin vastaisesti jättää ilmoittamatta tai ilmoittaa väärin poroluetteloon porojensa lukumäärä. Ehdotus merkitsisi syyksiluettavuuden asteen alenemista, sillä voimassa olevan 2 kohdan mukaan rangaistavaa on vain tahallinen porojen ilmoittamatta jättäminen tai väärin ilmoittaminen. Koska poroluettelolla on erittäin keskeinen merkitys poronomistajien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäjänä, muutokselle katsotaan olevan painava yhteiskunnallinen syy. Kuten edellä on todettu, 30 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset poronomistajan ilmoitusvelvollisuudesta.

Momentin 2 kohdan mukaan rangaistavaa olisi vastoin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai ilman mainitun pykälän 2 momentin mukaan vaadittavaa lupaa tuoda poroja paliskunnan alueelle.

Voimassa olevan momentin 1 kohdan mukaan rangaistavaa on ilman lupaa kuljettaa tai yrittää kuljettaa poroja paliskunnasta toiseen paliskuntaan tai pois Suomesta taikka toisesta valtiosta Suomeen. Muutoksella rangaistavan teon kuvausta rajattaisiin ja tarkennettaisiin viittaamalla niihin poronhoitolain säännöksiin, jotka rajoittavat porojen siirtämistä paliskunnan ulkopuolelle. Asiaa koskee ainoastaan 10 §, jonka mukaan porojen tuominen paliskuntaan on kiellettyä tai edellyttää lupaa.

Porojen pelottelua koskeva momentin 4 kohta siirtyisi 3 kohdaksi, mutta säilyisi muutoin ennallaan, sillä kohdan katsotaan olevan nykyisessä muodossaan riittävän täsmällinen.

Ehdotettu 2 ja 3 kohta merkitsivät syyksiluettavuuden asteen nousua, koska aiemmin teot ovat olleet rangaistavia myös ilman tahallisuutta tai tuottamusta.

Voimassa oleva 3 kohta, joka koskee porojen vähentämättä jättämistä, kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan, että porojen määrän vähentämisen laiminlyöville osakkaille määrättäisiin seuraamusmaksu.

Momentin voimassa olevaan 5 kohtaan sisältyy avoin rangaistussäännös, jonka mukaan rangaistavaa on myös muulla tavoin rikkoa poronhoitolakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Kohta ehdotetaan kumottavaksi, sillä tällaisiin niin sanottuihin blankorangaistussäännöksiin suhtaudutaan nykyään torjuvasti. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen katsotaan edellyttävän, että rangaistussäännöksissä kuvataan rangaistava teko riittävän täsmällisesti. Siltä osin kuin rangaistussäännöksissä rangaistavuuden edellytykset kytketään aineellisiin säännöksiin, viittausetjujen tulee olla täsmällisiä ja viitattujen aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

Pykälään ehdotetun uuden 2 momentin mukaan viranomaisen voisi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti olisi vähäinen eikä kyseessä olisi paliskunnan tai viranomaisen määräysten toistuva rikkominen.

Pykälä koskisi ainoastaan yksittäisten henkilöiden, ei paliskunnan rikkomuksia.

Rikoslaisissa (39/1889) on säännöksiä mahdollisuudesta saattaa oikeushenkilö rangaistusvastuuseen tietyistä rikoslaisissa rangaistavaksi säädettyistä teoista, mutta mahdollisuutta soveltaa näitä säännöksiä paliskuntiin rajaa se, että säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen.

Paliskunnan luottamushenkilöiden lainvastaiset teot voivat olla rangaistavia esimerkiksi rikoslain 40 luvussa säädettyinä virkarikoksina (kuten virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen), sillä mainitun luvun 12 §:n mukaan virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Esimerkiksi rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitettu syrjintä on rangaistavaa riippumatta siitä, liittyykö se elinkeinotoimintaan vai virkatoimintaan tai muuhun julkiseen tehtävään.

52 §. Valvonta. Pykälän 1 momentti säilyisi muutoin ennallaan, mutta Lapin aluehallintovirasto muutettaisiin valtion aluehallintouudistuksen vuoksi Ruokavirastoksi, jolle poronhoitolain valvonta siirtyy vuodesta 2026 lukien.

Pykälän 2 momenttiin sisältyisi uusi säännös, jonka mukaan Ruokavirasto voisi määrätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä rikkovan paliskunnan tai paliskunnan osakkaan asiaan laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

Pykälän 3 momentin mukaan Ruokavirasto voisi tehostaa paliskuntaan kohdistamaansa määräystä uhkasakolla tai teettämisuhalla. Säännöksen muotoilu muutettaisiin vastaamaan nykyisin hyvin yleisesti käytössä olevaa pakkokeinosäännösten muotoilua. Säännöksessä ei olisi enää mainintaa rikkomuksen tahallisuudesta uhkasakon tai teettämisuhan asettamisen edellytyksenä, vaan ainoastaan viittaus uhkasakkolakiin. Uhkasakkolaissa säädetään muun muassa, että uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon asettanut viranomais voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy.

Ehdotuksen mukaan uhkasakko ja teettämisuhka voitaisiin edelleenkin kohdistaa ainoastaan paliskuntaan, ei sen yksittäiseen osakkaaseen. Tämä on perusteltua ottaen huomioon, että poronhoitolain velvoitteet kohdistuvat pääosin paliskuntiin. Paliskunnan velvollisuutena on lain 7 §:n mukaan huolehtia siitä, että paliskunnan osakkaiden porot hoidetaan paliskunnan alueella ja että paliskunnan osakkaiden harjoittamaan poronhoitoon kuuluvat työt tulevat tehdyiksi, sekä estää paliskunnan osakkaiden poroja tekemästä vahinkoa ja menemästä toisten paliskuntien alueelle. Paliskunnille on säädetty velvollisuuksia myös useissa poronhoitolain muissa pykälissä.

Esityksessä paliskunnan päättämän porojen vähentämisen toimeenpano säädettäisiin kuitenkin selkeästi poronomistajan vastuulle. Paliskunta ei siten syyllistyisi rikkomukseen eikä sille voitaisi määrätä uhkasakkoa tilanteessa, jossa paliskunta päättäisi lain edellyttämällä tavalla porojen vähentämisestä, mutta yksittäiset poronomistajat eivät vähentäisi porojaan aiheuttaen paliskuntakohtaisen eloporomaksimin ylityksen. Vähentämättä jätetyistä poroista johtuva lisääntynyt vasatuotanto voi kuitenkin aiheuttaa jatkossa tarvetta tavanomaista suuremmille

vähennyksille, mitä pyritään esityksessä minimoimaan paliskunnan päätöksiä rikkoviin poronomistajiin kohdistettavilla hallinnollisilla seuraamusmaksuilla.

Laissa suoraan poronomistajiin kohdistettujen velvollisuuksien rikkomista koskisivat seuraamusmaksun lisäksi poronhoitorikkomusta koskevat kriminalisointisäännökset, minkä vuoksi pykälän säännöksiä uhkasakosta ja teettämisuhkasta ei ehdoteta laajennettaviksi muita kuin paliskuntia koskeviksi.

52 a §. Seuraamusmaksu. Pykälä olisi uusi. Sen 1 momentin mukaan poronhoidon valvontaviranomainen eli Ruokavirasto voisi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun paliskunnan osakkaalle, jos osakas rikkoisi ehdotetun 22 a §:n 1 momentin mukaista velvollisuuttaan vähentää porojensa määrää.

Hallinnollisessa seuraamusmaksussa on asiallisesti kyse rangaistusluonteisesta taloudellisesta seuraamuksesta, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja perustuslakivaliokunta ovat katsooneet rinnastuvan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että sillä tulisi olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus. Hallintotoiminnan suhteellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimusten on maksun määräämisessä täyttyttävä.

Hallinnollisten sanktioiden on katsottu soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista sektorikohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönnteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.

Jotta ehdotettujen seuraamusmaksujen määrittelyyn liittyvä viranomaisen harkintavalta ja maksujen suuruuden määrittämistä koskevat valitukset jäisivät mahdollisimman vähäisiksi, ehdotetaan, että maksun suuruudelle ei säädettäisi laissa vaihteluväliä, vaan suuruus määriteltäisiin kiinteänä yksikkökohtaisena maksuna. Tällaiseen rinnastuu esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) 179 §:ssä säädetty liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu. Kyseinen maksu, joka on määritelty kuljetettua henkilöä kohden, määrätään liikenteenharjoittajalle, joka rikkoo velvollisuuttaan varmistaa, että Suomeen kuljetettavalla kolmannen maan kansalaisella on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa.

Yksikkökohtaisen maksun myötä poronomistajat pystyisivät ennakoimaan maksun suuruuden. Tämän katsotaan tehostavan seuraamuksen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Ehdotetun momentin mukaan maksun suuruus olisi 450 euroa kutakin vähentämättä jätettyä poroa kohden. Ehdotus perustuu siihen, että maksun tulisi olla riittävä kattamaan se taloudellinen hyöty, jonka poronomistaja voi saada rästiporosta. Tämä on ensisijaisesti rästiporojen synnyttämistä vasoista saatava lihan myyntitulo. Paliskunnan päätöksiä laiminlyövä poronomistaja saattaa kuitenkin vasatuoton kautta kasvattaa poromääräänsä enemmän kuin mikä muutoin olisi mahdollista ja saada sitä kautta kertautuvia hyötyjä useina vuosina. Rästiporojen vasat eivät ole laissa tarkoitettuja rästiporoja, eikä niihin siten voida kohdentaa erityistä vähentämisvelvollisuutta tai määrätä niistä erillistä seuraamusmaksua. Ehdotuksessa on myös otettu huomioon ennaltaehkäisevä pelotevaikutus, joka sanktioluonteisella maksulla tulee olla.

Ehdotettu maksu katsotaan suuruudeltaan oikeasuhtaiseksi ja kohtuulliseksi edellä mainitut seikat huomioon ottaen. Erityyppisten porojen arvon määrittämisen osalta todettakoon, että

riistavahinkolain (105/2009) 13 §:n 3 momentin nojalla annetun Ruokaviraston määräyksen (15/2020) mukaan silloin, kun valtion varoista maksetaan korvauksia suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen vuoksi, korvauksena teurasvasasta maksetaan noin 220 euroa ja siitosvasasta noin 440 euroa. Liikennevakuutuskeskus on lisäksi vahvistanut pitkälti vastaavat ohjeavot niitä korvauksia varten, joita pakollisesta liikennevakuutuksesta maksetaan liikenneonnettomuuksissa kuolleista poroista. Näitä arvoja käytetään myös, kun VR-Yhtymä maksaa lakisääteisen velvollisuutensa perusteella korvauksia junan alle jääneistä poroista.

Momentissa säädettäisiin, että vähentämättä jäänyttä poroa kohden määriteltävä maksu laskettaisiin erikseen jokaiselta sellaiselta poronhoitovuodelta, jona poroja on vähentämättä. Tämä säännös olisi tarpeen siltä varalta, että sama laiminlyönti kestää yhtäjaksoisesti useamman vuoden. Laiminlyönti päättyisi, kun osakkaalla ei olisi enää vähentämättä jätettyjä poroja, eli seuraamusmaksun suorittaminen ei antaisi oikeutusta rästiporojen pitämiseen.

Rästin määrä voi vuosittain vaihdella. Jos osakkaalla olisi rästejä esimerkiksi kahden peräkkäisen poronhoitovuoden aikana siten, että ensimmäisenä vuonna rästiporojen määrä olisi 10 ja toisena vuonna lisääntynyt 15:een, seuraamusmaksun määrä saataisiin kertomalla momentin mukainen rästiporokohtainen maksu 25:llä. Vastaava yhteenlasku suoritettaisiin siinä tapauksessa, että rästiporojen määrä olisi vähentynyt: Jos rästiporoja olisi ensimmäisenä vuonna 10 ja toisena 5, maksu määrättäisiin 15 rästiporosta.

Seuraamusmaksuun ei ole rikosoikeudellisen sääntelyn laintasoisuutta koskeva vaatimus huomioon ottaen mahdollista kytkeä mekanismia, joka mahdollistaisi maksun suuruuden tarkistamisen asetuksella. Maksun suuruuteen liittyviä muutospaineita kuitenkin seurattaisiin, ja maksun suuruutta koskevaa lain säännöstä muutettaisiin tarvittaessa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi 1 momentin mukaisesti määräytyvää määrää pienempänä, jos tekoa voitaisiin pitää vähäisenä eikä teko osoittaisi piittaamattomuutta lain velvoitteista. Koska poronhoito on luonnonolosuhteista riippuvaista, maastossa tapahtuvaa toimintaa, ei vähäisiä ylityksiä voida aina ennakoida, vaikka poronomistaja pyrkisikin noudattamaan paliskunnan päätöksiä. Tilanne voi olla esimerkiksi se, että porot ovat kulkeutuneet naapuripaliskuntaan ja että tämä paliskunta on ilmoittanut poroista vasta teurastuskauden jälkeen. Sen sijaan pitkäkestoiset tai usein toistuvat laiminlyönnit ovat yleensä vähäisinäkin osoitus tekijän piittaamattomuudesta. Vähäiseksi voitaisiin katsoa esimerkiksi määrä, joka olisi alle kolme prosenttia poronomistajan eloporojen kokonaismäärästä. Tämän rajan alittavista rästeistä paliskunta ei myöskään olisi velvollinen ilmoittamaan valvontaviranomaiselle. Viranomaisen harkintavaltaa ei kuitenkaan ehdoteta rajattavaksi laissa liian tiukasti, jotta säännös sisältäisi sanktioluonteiselta säännökseltä vaadittavan pelotevaikutuksen.

Toinen poikkeusperuste, jolla maksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä alhaisempana, liittyisi paliskunnassa vallinneisiin tekoon liittyviin erityisiin olosuhteisiin ja siihen, että pykälässä säädetyn seuraamuksen määrääminen olisi nämä olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Kyse voisi olla esimerkiksi jonakin vuonna esiintyvistä poikkeuksellisista markkinahäiriöstä tai muusta vastaavasta tilanteesta, joka olennaisesti vaikeuttaisi mahdollisuuksia saada teurasporot myydyiksi. Seuraamusmaksun määräämistä ohjaavat hallintolakiin kirjatut hallinnon oikeusperiaatteet, joihin sisältyvät muun muassa vaatimukset viranomaisen toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuudesta, oikeasuhtaisuudesta, johdonmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta.

Maksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Vähentämättä jätetyt porot kuluttavat paliskunnan yhteisiä laitumia ja voivat estää paliskunnalle myönnettävien tukien saamisen sekä leikata

poronomistajille kohdentuvaa porotalouden eläinkohtaista tukea. Nämä seikat puoltaisivat sitä, että maksu suoritettaisiin paliskunnalle. Tätä ei kuitenkaan esitetä, sillä sakot ja luonteeltaan rikosoikeudelliset seuraamusmaksut suoritetaan valtiolle. Asianajajista annetun lain (496/1958) mukainen seuraamusmaksu tosin suoritetaan asianajajayhdistykselle, joka on paliskunnan tavoin julkisoikeudellinen yhdistys, mutta tässä maksussa on kyse kurinpidollisesta seuraamuksesta, jonka asianajoliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta voi määrätä ja jolla ei ole suoraa täytäntöönpanokelpoisuutta.

Pykälän 3 momentissa otettaisiin huomioon kaksoisrangaistavuuden kieltö, jonka mukaan samasta teosta tai laiminlyönnistä ei voi määrätä luonnolliselle henkilölle useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Lisäksi porojen määrän vähentämättä jättäminen poistettaisiin lakiin sisältyvän poronhoitorikkomusta koskevan kriminalisointisäännöksen piiristä, mikä vähentäisi päällekkäisten seuraamusten riskiä. Kaksoisrangaistavuuden kiellolla ei sen sijaan olisi vaikutuksia tilanteisiin, joissa porotalouden tukia alennetaan, evätään tai peritään takaisin siitä syystä, että tuensaja ei täytä poromääriin liittyviä tukiehtoja. Esim. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2015:57 todettiin, että maataloustukien täysimääräisenkään takaisinperintä korkoineen ei ollut rikosoikeudellinen seuraamus, eivätkä tuensajille eläinsuojelurikkomuksista tuomitut sakkorangaistukset siten estäneet takaisinperintää kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi.

Pykälän 4 momentin mukaan teurastuksen seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt eli osakkaan rästiporojen määrä olisi vähentynyt nolleen, olisi kulunut yli kaksi vuotta.

Momentin mukaan maksun täytäntöönpanosta ehdotetaan säädettäväksi sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Tämän vuoksi kyseistä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen 1 §:n soveltamisalaan lisättäisiin ehdotetun pykälän mukainen seuraamusmaksu. Maksu olisi täytäntöönpanokelpoinen sitä koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta vastaisi Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanoon ryhtymisellä tarkoitetaan Oikeusrekisterikeskuksen maksukehotuksella aloittamaa täytäntöönpanoa. Lähtökohtaisesti rahaseuraamukseen velvoitetulle on aina varattava tilaisuus maksaa seuraamus vapaaehtoisesti ennen Oikeusrekisterikeskuksen suorittamaa ja ulosottotoimin tapahtuvaa perintää. Seuraamusmaksusta ei perittäisi korkoa. Maksu raukeaisi viiden vuoden kuluttua sitä koskevan lainvoimaisen ratkaisun antamispäivästä tai jos maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee.

Hallintolain mukaisesti asianosaista kuullaan ennen seuraamusmaksua koskevan asian ratkaisemista. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten kannalta olennaista on, että seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä on valitusoikeus, mikä vaatimus täytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset huomioon ottaen. Viranomaisen määräämä seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena, ja hallinto-oikeuden muutoksenhakuasiassa antama ratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

52 b §. Ruokaviraston tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momentti koskisi poronhoidon valvontaviranomaisen oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä poronhoitolaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot paliskunnilta ja niiden osakkailta. Kyseessä olisi viranomaisvalvontaa koskevissa laeissa varsin tavanomainen säännös, jollainen poronhoitolaista kuitenkin puuttuu. Säännös olisi tarpeen viranomaistehtävien hoidon turvaamiseksi. Käytännössä tiedonsaannissa ei ole juurikaan ilmennyt ongelmia.

Siirtymäsäännös. Lain voimaantulosäännökseen sisältyisi säännös, jolla jätettäisiin voimaan merkkipiireistä ja suurimmista sallituista poromääristä annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (414/2020). Säännös olisi tarpeen ottaen huomioon 21 §:ää koskeva ehdotus asetuksenantoa koskevan toimivallan siirtämisestä maa- ja metsätalousministeriöltä valtioneuvostolle. Nykyinen asetus, joka on voimassa 31.5.2030 asti, pysyisi voimassa siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyisi tai kunnes asetus sitä ennen uuden valtioneuvoston asetuksen antamisen johdosta kumottaisiin.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan lain 22 a §:ää sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa paliskunnan osakaskohtaiseen kirjanpitoon merkittyihin poroihin, jos merkinnän tekemisestä olisi kulunut enintään kolme vuotta ja merkintä olisi tehty sellaisena poronhoitovuonna, jona paliskunnan osakkailla on ollut velvollisuus vähentää poroja. Edellytyksenä aiemmin syntyneiden rästipisteiden, tai paliskunnan päätöksen mukaisesti myös hyvityspisteiden, huomioon ottamiselle olisi siten, että osakaskohtaiset pisteet olisivat syntyneet paliskunnan pakkoteurastuspäätöksen toimeenpanon yhteydessä. On mahdollista, että osassa paliskunnista rästejä on syntynyt ja niitä on voitu poistaa teurastusten ja pisteiden kautta myös tilanteissa, joissa paliskunta ei ole tehnyt pakkovähennyspäätöstä, vaan suositusluonteisen teurastussuunnitelman. Ei ole mahdollista, että ehdotetun lain mukaiseen rästiluetelloon siirtymäsäännöksen kautta siirtyy muita kuin sitovan velvoitteen noudattamatta jättämiseen perustuvia rästejä.

Siirtymäsäännöksen soveltaminen koskisi enintään kolme vuotta vanhoja merkintöjä. Määräajan säätäminen selkeyttäisi siirtymäsäännöksen soveltamista. Velat ja muut velvoitteet vanhenevat määräajassa. Yleinen vanhentumisaika on velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukaan kolme vuotta.

Laissa olisi lisäksi siirtymäsäännös, jonka mukaan paliskuntien tulisi vahvistaa ensimmäinen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

7.2 Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista

14 §. Porotalouden tuki. Pykälän 1 momenttiin sisältyviä porotalouden eläinkohtaista tukea koskevia perussäännöksiä täsmennettäisiin.

Säännöksiä, joiden mukaan Suomessa porotaloutta pohjoisella tukialueella harjoittavalle poronmistajalle voidaan myöntää tukea eläinten lukumäärän perusteella, tarkennettaisiin viittauksella poronhoitolain 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettuihin eloporoihin. Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ruokakunnaksi katsotaan myös jakamaton kuolinpesä. Vastaava viittaus ja rinnastus sisältyvät nykyisin asetuksentasoiseen sääntelyyn.

Lisäksi momentin säännöksiä täydennettäisiin voimassa olevilla asetuksentasoisilla säännöksillä, jotka koskevat suurimpien sallittujen poromäärien ylityksen sekä paliskunnan osakkaan vähentämättä jättämien porojen eli rästiporojen vaikutusta tukeen. Muutosta nykytilaan merkitsisi se, että tukeen vaikuttavana ylilukuna pidettäisiin myös ehdotetun poronhoitolain 21 §:n 3 momentin ja 40 b §:n 3 momentin mukaisen paliskunnan päätökseen perustuvan enimmäisporomäärän ylitystä. Nykyisin asetukseen sisältyvä osakkaan teurastamatta jättämiin poroihin liittyvä tukiehto kytkettäisiin viittauksen avulla poronhoitolaissa tarkoitettuihin vähentämättä jätettyihin poroihin.

7.3 Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista

10 §. Tuen saaja. Pykälästä kumottaisiin 4 momentti, jonka mukaan paliskunnalle voidaan myöntää tukea vain, jos se täyttää poronhoitolaissa sille asetetut velvoitteet. Säännös on muotoilultaan hyvin väljä. Sen sanamuodon mukaan periaatteessa minkä tahansa poronhoitolain säännöksen vähäinen ja lyhytaikainenkin rikkominen merkitsisi, että oikeus tukeen menetetään kokonaan. Asetuksen tasoisessa sääntelyssä paliskunnan tukien ehtoja ei ole kuitenkaan muotoiltu näin tiukoiksi. Ehdotuksen mukaan poronhoitolain velvoitteiden noudattamatta jättämisen vaikutuksista paliskunnille tarkoitettujen tukien saamiseen säädettäisiin lakiin lisättävässä 10 a §:ssä.

10 a §. Poronhoitolain velvoitteiden noudattaminen. Pykälä olisi uusi. Sen 1 momentin mukaan paliskunnalle voitaisiin myöntää tukea vain, jos paliskunnan eloporojen määrä ei ylitä poronhoitolain nojalla säädettyä suurinta sallittua määrää. Tämä säännös vastaa voimassa olevia asetuksentasoisia säännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan silloin, kun paliskunta on ehdotetun poronhoitolain 21 §:n 3 momentin tai 40 b §:n 3 momentin nojalla päättänyt alentaa eloporojen enimmäismäärää, tukea voitaisiin myöntää vain, jos paliskunnan päätöksen mukainen eloporojen enimmäismäärä ei ylittyisi. Säännös olisi uusi ja johtuisi poronhoitolakiin ehdotetuista muutoksista.

Pykälän 3 momentin mukaan tukiviranomainen eli Lapin elinvoimakeskus voisi kuitenkin päättää, että tuki myönnetään, jos paliskunnan eloporomäärä olisi enintään kolme prosenttia suurempi kuin säädökseen tai paliskunnan päätökseen perustuva paliskuntakohtainen suurin sallittu poromäärä ja tuen hakija esittäisi ylitykselle erityisiä syitä. Poromäärät ovat riippuvaisia paliskuntien päätöksistä, joita pitää tehdä ennakoiden vasatuottoa mm. luonnonolosuhteiden vuosittainen vaihtelu huomioon ottaen. Paliskunnan päätösten toimeenpano on lisäksi riippuvaisista poronhoitajien toimenpiteistä. Näiden syiden vuoksi poromäärien muutoksia on etukäteen vaikea täysin ennakoita ja vähäisiä poikkeamia poromäärästä voi olla vaikea kokonaan välttää. Erityiset syyt voisivat olla käsillä lähinnä tilanteessa, jossa ylitys on poikkeuksellinen ja tilapäinen ja jossa paliskunta voisi osoittaa pyrkineensä tunnollisesti täyttämään lain mukaiset velvoitteensa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ehdotettujen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevien velvoitteiden noudattamatta jättämisen vaikutuksista paliskunnalle myönnettäviin tukiin. Tukea ei voisi myöntää, jos suunnitelman laatimista tai muuttamista koskevia velvoitteita rikottaisiin. Rikkomista merkitsisi se, ettei lain edellytykset täyttävää suunnitelmaa olisi laadittu tai että sen laatimiseen liittyvät kuulemis- ja lausuntopyyntömenettelyt olisi laiminlyöty. Suunnittelovelvoitteiden noudattamatta jättäminen ei sen sijaan olisi kyseessä tilanteessa, jossa paliskunnan valitsemien toimenpiteiden toteutus viivästyisi tai epäonnistuisi, jos paliskunta ei rikkoisi velvollisuuttaan tehdä suunnitelmaansa muutoksia säädettyjen kriteereiden täytyessä. Valvontaviranomainen voisi toimittaa tiedon havaitusta rikkomuksesta tukiviranomaiselle oma-aloitteisesti, jolloin viimeksi mainitun ei tarvitsisi vuosittain tehdä mahdollisia rikkomuksia koskevia tietopyyntöjä.

Momentissa olisi lisäksi voimassa olevaa 10 §:n 4 momenttia monessa suhteessa vastaava, mutta mainittua säännöstä täsmällisemmin ja rajatumminkin muotoiltu säännös poronhoitolaissa säädettyjen muiden kuin ylilukuun ja porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatimiseen liittyvien velvollisuuksien laiminlyönnin vaikutuksista paliskunnan tukiin. Ehdotuksen mukaan tuen myöntäminen estyisi, jos toimivaltaisen viranomaisen tiedossa olisi laiminlyönti, joka olisi vakava ja joka olisi tapahtunut hakuvuonna tai sitä edeltävänä vuonna. Vakava laiminlyönti olisi esimerkiksi poroluettelon laatimatta jättäminen ilman, että valvontaviranomainen on 28 §:n

nojalla vapauttanut paliskunnan poroerotusten järjestämisestä kyseisenä vuonna, tai muu teko, joka osoittaisi piittaamattomuutta paliskunnalle kuuluvista velvollisuuksista.

Pykälän 5 momentin mukaan yksittäisen paliskunnan rikkomus tai laiminlyönti ei kuitenkaan estäisi investointituen myöntämistä sellaiseen teurastamoa koskevaan hankkeeseen, joka on useampien paliskuntien yhteisesti omistama. Tämä säännös vastaisi pitkälti nykyisiä asetuksentasoisia säännöksiä.

7.4 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. Soveltamisala. Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on yleiset säännökset mm. hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja perinnästä sekä sakkorekisteristä. Oikeusrekisterikeskus on toimivaltainen viranomainen huolehtimaan laissa tarkoitettujen saatavien täytäntöönpanosta. Seuraamusmaksut, joiden täytäntöönpanoon lakia sovelletaan, luetellaan lain soveltamisalaa koskevassa pykälässä. Tämän pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä mainittaisiin myös poronhoitolain mukainen seuraamusmaksu.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettuun poronhoitolain 21 §:n 1 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin aina kymmeneksi vuodeksi kerrallaan siitä, kuinka monta eloporoa paliskunta saa mukaan alueellaan pitää ja kuinka monta eloporoa paliskunnan osakas saa omistaa. Asetusta voitaisiin erityisestä syystä muuttaa myös kymmenvuotiskauden kuluessa. Voimassa olevan lain mukaan enimmäisporomäärät määrää maa- ja metsätalousministeriö.

Ehdotetun 30 §:n 5 momenttiin sisältyisi nykyisenkaltainen asetuksenantovaltuus, joka koskee tarkempien säännösten antamista poroluettelosta.

Ehdotetun 40 b §:n 4 momenttiin sisältyisi määräyksenantovaltuus Ruokavirastolle. Se koskisi porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman esitystapaa sekä suunnitelman laatimisessa käytettäviä lomakkeita. Lisäksi 22 a §:n 7 momentin nojalla Ruokavirasto voisi antaa tarkemmat määräykset vähentämättä jätettyjä poroja koskevaa kirjanpitoa laadittaessa käytettävistä lomakkeista.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.6.2026.

Poronhoitolain muuttamista koskevan lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että ehdotettua hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa 52 a §:ää sovellettaisiin vasta vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tämä mahdollistaisi sen, että paliskuntien osakkaat voisivat vähentää ennen seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisen alkamista ne rästit, jotka ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan voisivat siirtyä ehdotettujen säännösten mukaiseen rästiluetteloon.

Poronhoitolain muuttamista koskevaan lakiin liittyisi myös siirtymäsäännös, jonka mukaan paliskunnan tulisi vahvistaa ensimmäinen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Tarkoitus on, että suunnitelmat hyväksyttäisiin poronhoitovuoden 1.6.2026–31.5.2027 lopulla pidettävässä paliskunnan kevätkokouksessa.

Maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain ja Polura-lain muuttamista koskeviin lakeihin sisältyisi lisäksi siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen ehdotettujen muutoslakien voimaantuloa vireille tulleeisiin hakemuksiin sovellettaisiin mainittujen lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Säännökset varmistaisivat, että tukien toimeenpano voidaan saattaa loppuun niiden hakemisen ajankohtana voimassa olleen lainsäädännön mukaisesti.

10 Toimeenpano ja seuranta

Paliskuntain yhdistyksen toteuttamassa porolaiduntien hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevassa pilottihankkeessa nousi esille, että suunnitelmien käyttöönottovaiheessa sekä suunnitelmien seurantaa ja raportointia koskien tarvitaan tiedotusta, koulutusta ja neuvontaa. Tätä tulevat toteuttamaan poronhoidosta vastaavat viranomaiset, ja Paliskuntain yhdistys osallistuu paliskuntien tukemiseen voimavarojensa puitteissa.

Pilottihankkeessa myös katsottiin, että suunnitelmien seurantaa varten olisi tarkoituksenmukaista kehittää erilaisia indikaattoreita. Työryhmytyössä on lisäksi tuotu esille tarve saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuteen liittyvälle indikaattorille. Indikaattoreiden tarvetta arvioidaan lainsäädännön toimeenpanovaiheessa. Tuolloin arvioidaan myös mahdollisuutta käynnistysvaiheen neuvonnallisten toimien kertaluonteiselle valtion rahoitukselle.

Ehdotetun sääntelyn toimivuutta on tarkoitus seurata lain täytäntöönpanoon liittyvän viranomaisten ja sidosryhmien välisen yhteistyön sekä lakiin liittyvän viranomaisvalvonnan kautta. Lain toimivuutta koskevaa tietoa kertyy pidemmällä tähtäimellä myös tuomioistuinten ratkaisuksista. Tarvittaessa teetetään ehdotetun lainsäädännön toimivuutta koskevia kyselyjä tai muita selvityksiä.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Riippuvuus muista esityksistä

Valtion aluehallintouudistusta koskien on annettu hallituksen esitys (HE 13/2025 vp).

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ää on ehdotettu muutettavaksi seuraavissa hallituksen esityksissä: HE 90/2024 vp, HE 16/2025 vp, HE 46/2025 vp, HE 57/2025 vp, HE 74/2025, HE 77/2025 ja HE 128/2025. Esitykset on tarvittaessa sovitettava yhteen eduskunnassa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Omaisuuden suoja

Poronhoito-oikeus, joka koskee porojen laiduntamista maan omistus- ja hallinto-oikeudesta riippumatta, on merkityksellinen suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädettyyn omaisuuden suojaan, joka sisältää lähtökohtaisesti vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla sekä vallan määrätä siitä. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, ettei omaisuus ole perustuslain suojaama kaikkia käyttörajoituksia vastaan ja että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (mm. PeVL 32/2010 vp, s. 4/I). Omaisuuden käyttörajoitusten korvaamisella on merkitystä arvioitaessa rajoitusten hyväksyttävyyttä (PeVL 38/1998 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Omaisuudella tarkoitetaan perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan varallisuusarvoisia etuja, joihin

kuuluu laajimpana omistusoikeus. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamisoikeudet ja varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet. (HE 309/1993, s. 62/II, PeVL 14/1982 vp, PeVL 181/1983 vp, PeVL 2/1986 vp)

Voimassa olevan poronhoitolain mukainen maan omistus- ja hallinto-oikeudesta riippumaton poronhoito-oikeus sisältyi jo ensimmäiseen, vuoden 1932 poronhoitolakiin. Lakia valmistellut komitea laati porojen vapaasta laidunnusoikeudesta historiallisen katsauksen, jonka mukaan poronhoidon perustajilla, lappalaisilla, oli sekä ikivanhaan käytäntöön perustuva että kuninkaallisilla kirjeillä vahvistettu oikeus kenenkään häiritsemättä käyttää Lappien alueita muun muassa poronhoitotarkoituksiin. Mietinnön mukaan siellä, missä lappalaisten suomalaistumista ei ollut tapahtunut, heidän entinen maankäyttöoikeutensaakin oli säilynyt periaatteellisesti entisellään. Niillä entisen Lapinmaan alueilla, joilla lappalaiset olivat vähitellen sulautuneet suomalaisiin, poronhoitoon liittyvä maankäyttöoikeus oli siirtynyt lappalaisilta poronhoitajilta heidän suomalaisille seuraajilleen. Historiallisen Lapinmaan ulkopuolella harjoitetusta poronhoidosta komitea totesi, että ”lappalaisista eronneiden” asukkaiden poronhoito oli jatkunut ja että kuninkaallisessa asutusplakaatissa mainitut Lapinmaan uudisasukkaat oli katsottu useissa ellei kaikissa suhteissa sekä oikeuksiinsa että velvollisuuksiinsa nähden lappalaisten veroiseksi. (Komiteamietintö 1929:8, s. 50–51)

Lapin historiallinen maakunta vastaa pitkälti poronhoitolain mukaista erityisesti poronhoitoa varten olevaa aluetta. Siihen kuuluivat yleisen käsityksen mukaan paitsi nykyinen saamelaisten kotiseutualue (Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet ja Sodankylän kunnan pohjoisosa) myös Kittilän, Muonion, Pelkosenniemen, Savukosken kuntien alueet sekä osa Sodankylän kunnasta. Varhaisemmassa historiassa siihen on voitu lukea myös mm. Sallan ja Kuusamon alueet.

Voimassa oleva poronhoitolaki on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Hallituksen esityksessä poronhoito-oikeutta käsiteltiin varsin suppeasti todeten, että tämä oikeus on poronhoitajilla 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).

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/II). 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/I).

Ns. porojen vapaa laidunnusoikeus sisältää poronhoidon harjoittamisen poronhoitolain mukaisesti, kattaen erityisesti porojen vapaan kulun ja ravinnonhankinnan maastossa. Omistus- ja hallintaoikeuteen sekä mm. maatalouteen kohdistuvien haittojen minimoimiseksi ja kompensoimiseksi poronhoitolaissa on säädetty alueista, joille porojen pääsy on estettävä paimentamalla ja tarvittaessa aitaamalla, sekä säädetty paliskunnalle velvollisuus korvata näillä alueilla aiheutuneita vahinkoja lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatta ja täyden korvauksen periaatteen mukaan. Saamelaisten kotiseutualueella maanomistajan ja -haltijan suoja on rajoitetumpi kuin muulla poronhoitoalueella.

Ruotsin poronhoitolaissa oikeus käyttää maata ja vettä poronhoitoon on määritelty ylimuistoiseen nautintaan perustuvaksi saamelaisten oikeudeksi.

Esityksessä poronhoito-oikeus katsotaan edellä mainituilla perusteilla 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. Kuten edellä on todettu, poronhoito-oikeus ei rajoitu saamelaisten kotiseutualueelle, vaan koskee vakiintunutta tapaa ilmentävien säännösten mukaan koko poronhoitoaluetta.

Poronhoitolain säännösten, jotka ehkäisevät ja kompensoivat poronhoito-oikeudesta mm. omistus- ja hallintaoikeudelle aiheutuvia haittoja, katsotaan sovittavan tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa omaisuudensuojaan, elinkeinovapauteen ja alkuperäiskansojen asemaan kykeytyviä oikeuksia. Ehdotettu uudistus ei merkitse sisällöllisiä muutoksia poronhoito-oikeuteen, porojen omistusoikeuteen tai vahinkojen estämis- tai korvausvelvollisuuteen. Kun otetaan huomioon nämä seikat, esityksen ei katsota olevan ongelmallinen suhteessa perustuslain 15 §:n 1 momenttiin.

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu, mutta se saa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojasäännöksen kautta, sillä perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön mukaan on pääsääntöisesti kielletty puuttumasta tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Tätä oikeusperiaatetta ei kuitenkaan tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisella lailla taannehtivilla säännöksillä selvittää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita, ellei siten tuoda aineelliseen oikeuteen mitään olennaisesti uutta (HE 309/1993, s. 62/II, PeVL 13/1986 vp, PeVL 4/1987 vp, PeVL 8/1991 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa. (HE 309/1993, s. 63/I, PeVL 3/1982 vp, PeVL 13/1986 vp)

Mainittu tulkintakäytäntö on merkityksellistä ottaen huomioon se, useat paliskunnat soveltavat sellaisia pysyviä hyvityspistekäytäntöjä, joiden mukaan pisteitä kertyy esimerkiksi petojen tappamista poroista muiltakin kuin niiltä vuosilta, joina paliskunta suurimman sallitun eloporomäärän ylittymisen vuoksi tai sen ehkäisemiseksi panee täytäntöön porojen pakkovähennyksiä. Lisäksi useat paliskunnat soveltavat kiintiöjärjestelmiä, joiden mukaan poronomistajilla on oikeus heille määrätyn henkilökohtaisen kiintiön mukaiseen poromäärään siitä riippumatta, miten paliskunnan poronomistajien todelliset poromäärät vaihtelevat eri vuosina. Kuten edellä on todettu, että hallintotuomioistuimet ovat useissa ratkaisuissa todenneet, että hyvityspisteet ja kiintiöt eivät perustu lakiin ja että hyvityspisteitä ei voida ottaa huomioon poroja pakkotoimin vähennettäessä, jos hyvityspisteet ovat kertyneet ajankohtana,

jota eivät koske poronhoitolain 22 §:n velvoitteet. Lisäksi on katsottu, että tilanteessa, jossa paliskunnan poromäärä on ylittänyt suurimman sallitun poromäärän, paliskunta on toiminut lainmukaisesti, kun se ei ole hyväksynyt hyvityspisteiden kauppaa, sillä muutoin porojen 22 §:n mukainen vähentäminen ei tapahdu lain vaatimalla tavalla eli osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa. Kyseessä olevat nykyiset käytännöt, jotka sopimusvapaus sinänsä voi mahdollistaa, eivät siten nauti porojen pakkovähennyksiin vaikutuksia ulottavaa omaisuuden suojaa.

12.2 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinonharjoittamiseen liittyviä määrällisiä ja alueellisia rajoituksia voidaan joissain suhteissa pitää ongelmallisina elinkeinovapauden rajoituksina. Valiokunta on kuitenkin apteekkilupia koskevan sääntelyn yhteydessä hyväksynyt määrälliset rajoitukset viitaten lääkkeiden saatavuuteen liittyviin erityispiirteisiin sekä apteekkeille osoitettuihin julkisiin hallintotehtäviin, jotka lisäävät julkisen vallan sääntelykompetenssia verrattuna puhtaasti liiketoiminnan sääntelyyn (PeVL 31/2018 vp ja PeVL 69/2014 vp). Kalastuskiintiöjärjestelmästä lausuaan (PeVL 44/2016 vp, s. 3) perustuslakivaliokunta on hyväksynyt määrälliset rajoitukset katsoen, että sääntelyssä on kyse kalastuselinkeinolle luonteenomaisista rajoituksista, joiden tausta-ajatuksena on kalastuksen pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen sekä kaupallisen kalastuksen toimintaedellytysten turvaaminen.

Porotalouden harjoittajien elinkeinovapauden kannalta keskiössä on maan omistus- ja hallintasuhteista riippumaton poronhoito-oikeus, jota on käsitelty edellä jaksossa 12.1. Tätä oikeutta rajoittaa nykyisin maa- ja metsätalousministeriölle kuuluva ja ehdotetussa poronhoitolain 21 §:n 1 ja 2 momentissa valtioneuvostolle ehdotettu 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 paliskuntakohtaista eloporojen enimmäismäärää talvilaidunten tilan parantamiseksi. Poronhoito-oikeuteen liittyvillä määrällisillä rajoituksilla on siten vastaava hyväksyttävä tavoite kuin edellä mainituilla kalastuskiintiöillä eli elinkeinon harjoittamiseen tarvittavien luonnonresurssien pitkän aikavälin kestävyys turvaaminen. Poronhoitolain 21 §:n 3 momentissa tarkoitetulla 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. Sääntelyä täsmennettäisiin ja tarkennettaisiin ja eräiltä osin täydennettäisiin ja muutettaisiin sääntelyn soveltamiseen liittyvien ongelmien poistamiseksi ja paliskuntien nykyisten käytäntöjen huomioon ottamiseksi. Paliskunnan olisi päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä vuosittain velvoittavalla päätöksellä. Vähennettävä määrä olisi määriteltävä siten, ettei paliskunnan tai poronostajan eloporojen määrä ylitä 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinovapauden rajoituksia merkitsevän sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Säännösten elinkeinotoimintaa koskevan luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä tulee antaa

riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp).

Ehdotettu poromäärien asettamista ja porojen vähentämistä koskeva sääntely täyttää vaaditut tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja lailla säätämisen vaatimukset. Paliskunnan toimivaltaan päättää porojen määrän rajoittamisesta sisältyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, ja myös porojen vähentämiseen, joka tapahtuisi laissa säädettyjen kriteereiden mukaisesti, voitaisiin paliskunnan päätöksen mukaisesti kytkeä tiettyjä poronhoidon luontaista vuosittaista vaihtelua huomioivia elementtejä. Paliskunnan toimivalta ei kuitenkaan merkittävällä tavalla vähentäisi toiminnan ennakoitavuutta eikä ylittäisi sitä, mikä on paliskunnan tarkoitus ja toiminta huomioon ottaen kohtuullista.

12.3 Yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Säännöksen mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen.

Säännös on merkityksellinen ottaen huomioon paliskunnan asema julkisoikeudellisenä yhteisönä, jonka osakkaita alueen poronhoitajat ovat. Poronhoitolain mukaan paliskunnat muodostavat Paliskuntain yhdistyksen, joka hoitaa mm. poronhoitoon liittyviä tilastointi-, neuvonta-, asiantuntija- ja tutkimustehtäviä sekä toimii paliskuntien yhdyssiteenä.

Paliskuntaa koskevat poronhoitolain säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta ennen perusoikeusuudistusta ja nykyistä perustuslakia. Perustuslakivaliokunta on viitaten aiempaan lausuntoonsa PeVL 6/1988 vp, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa pakottaa liittymään yhdistykseen, katsonut, että käsillä olleessa tapauksessa kysymys oli kuitenkin elinkeinon harjoittamiseen kytkeytyvästä julkisoikeudellisesta yhdistyksestä, jonka jäsenyys olisi pakollinen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että koska poronhoitoelinkeinoon erikoisluonne vaatii jonkinasteista järjestettyä yhteistoimintaa, jonka avulla pyritään edistämään yhteisiä taloudellisia etuja, ehdotettu pakkojäsenyys voitiin hallitusmuodon 10 §:n estämättä toteuttaa tavallisella lailla. (PeVL 3/1990 vp, s. 3)

Perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen mukaan yhdistymisvapautta koskevalla säännöksellä ei estetä perustamasta aiempaan tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan edelleen säätää laissa, mutta yhdistymisvapautta turvaavan perusoikeussäännöksen voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 60). Perustuslakivaliokunta on perustuslain yhdistymisvapaussääntelyn tulkinnassa lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla. (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II, ks. myös PeVL 39/2004 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4) Yliopistolain uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta lausui, että lain 43 §:n 2

momentissa on lueteltu ne erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden ja että tämän kaltaiset tehtävät muodostavat riittävän perusteen pakkojäsenyydelle (PeVL 11/2009 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta on kalastuslakia koskevassa lausunnossaan katsonut, ettei kalatalousalueen pakkojäsenyys ole muodostunut valtiosääntöisesti ongelmalliseksi (58/2014 vp, s. 5–6). Kalatalousalueet ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä, joiden tarkoituksena on kehittää alueensa kalataloutta sekä edistää jäsentensä yhteistoimintaa kalavarojen kestävän käytön ja hoidon järjestämiseksi. Kalatalousalueen jäseniä ovat alueen kalastusoikeuden haltijat sekä valtakunnalliset kalastusalan järjestöt. Lausunnossa viitataan siihen, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Lausunnossa todetaan, että säännöksen tarkoituksena ei ole estää perustamasta julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten ja että kalatalousalueiden tehtävät ovat lakiin perustuvia ja selkeästi julkisoikeudellisia.

Vastaavan kaltaisilla perusteilla perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt ongelmaa siinä, että vesioikeudellisen yhteisön jäsenyydestä eroaminen ei ole jäsenen vapaassa harkinnassa, vaikka tällaisessa yhteisössä ei olekaan kyse suoranaisesti "julkisista tehtävistä" (vrt. PeVL 61/2010 vp, s. 4—5).

Paliskuntajärjestelmä yleistyi Suomeen 1890-luvulla ensin vapaaehtoisuuteen perustuen. Järjestelmän alkumuotona pidetään lähinaapurusten muodostamaa porojen kokoamista varten perustettua yhtymää tai liittoa. Järjestelmä virallistui vuonna 1898, kun Keisarikunnan Suomen senaatti antoi kirjeen, jossa määrättiin, että poronomistajien oli kuuluttava johonkin seitsemästäkymmenestä paliskunnasta. Paliskuntajärjestelmä rajoineen tuli lakiin perustuvaksi ensimmäisen poronhoitolain myötä eli vuonna 1932.

Paliskunnat ja niiden jäsenyys ovat tarpeen järjestäytyneen poronhoidon toteuttamiseksi ja laidunalueiden jakamiseksi. Poronhoitolain mukaan paliskunnan on huolehdittava paliskunnan osakkaiden porojen hoitamisesta paliskunnan alueella ja paliskunnan osakkaiden harjoittamaan poronhoitoon kuuluvien töiden tulemisesta tehdyiksi. Paliskunta huolehtii sellaisista velvollisuuksista ja tehtävistä kuten porojen luetteloinnista, viljelyksille ja pysyväälle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä ja tähän liittyvistä vahingonkorvauksista sekä esimerkiksi laidun-, suoja- ja työaitojen rakentamisesta, joita ei voida kohdistaa yksittäisille poronomistajille. Paliskunnat ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, ja niiden tehtävistä merkittävä osa on julkisoikeudellisia.

Edellä esitetyillä perusteilla paliskunnan pakkojäsenyyden katsotaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti mahdollinen ottaen huomioon perustuslain 13 §. Paliskuntien suhdetta saamelaisille perustuslain mukaan kuuluviin oikeuksiin käsitellään jäljempänä.

12.4 Saamelaisien oikeudet alkuperäiskansana

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisien kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 32/2010 vp, s. 9–10, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Saamelaiskulttuuriin kuuluvat myös perinteisten elinkeinojen nykyaikaiset soveltamismuodot (PeVL 38/2004 vp, s. 4/II ja PeVL 1/2016 vp, s. 4).

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (jäljempänä *KP-sopimus*) 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan. Kulttuurin käsite ymmärretään KP-sopimuksessa laajasti. Kyseisen sopimusartiklan tarkoittamaan kulttuurin piiriin kuuluvat erityisesti alkuperäiskansojen perinteisen taloudellisen toiminnan muodot, kuten poronhoito (YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisema tapaus Kitok v. Ruotsi 27.7.1988). Oikeuksien käytön kieltämisessä ei tarvitse olla kyse yksittäisestä toimenpiteestä, vaan kieltä voi merkitä myös vähäinen kehitys, joka koskee esimerkiksi alkuperäiskansan perinteisen maankäyttötavan kanssa kilpailevien tapojen sallimista tavalla, joka rapauttaa alkuperäiskansan tosiasialliset mahdollisuudet käyttää asuinalueensa luonnonvaroja kulttuurinsa perustana olevien elinkeinojen harjoittamiseen. (YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisema tapaus Ominyak v. Kanada 167/1984)

KP-sopimuksen 27 artiklan on YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan katsottu merkitsevän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 511/1992; ks. myös PeVL 32/2010 vp, s. 10/1).

Riittävien porolaidunten turvaaminen oli merkittävässä osassa YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2024 antamassa ratkaisussa 172/2022 sekä YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean samaan aikaan antamissa ratkaisuissa 251/2022 ja 289/2022. Suomen katsottiin loukanneen lapsen oikeuksien yleissopimusta (mm. 30 artiklaa vähemmistöryhmään tai alkuperäiskansaan kuuluvan lapsen oikeudesta omaan kulttuuriin ja kieleen) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (mm. 15 artiklan oikeus ottaa osaa kulttuurielämään ja 1 artiklan kansojen itsemääräämisoikeus ja oikeus käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan), kun saamelaisten perinteistä aluetta koskevan malminetsintävarauksen tai -luvan myöntämisen yhteydessä ei ollut tehty vaikutusarviointia tai hankittu vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.

Suomi ei ole toistaiseksi ratifioinut Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevaa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimusta nro 169, jonka tarkoituksena on turvata alkuperäiskansojen oikeudet nauttia ihmis- ja perusoikeuksistaan ja säilyttää tapansa ja instituutionsa, siltä osin kuin nämä eivät ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, sekä saattaa alkuperäiskansojen oikeudet samalle tasolle muun väestön kanssa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin antanut mietinnön hallituksen esityksestä (HE 264/2014 vp), jolla sopimus oli tarkoitus hyväksyä Suomea velvoittavaksi. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään maininnut poronhoidon saamelaisten perinteisenä elinkeinona, jonka harjoittamisoikeus tulee sopimuksen mukaisesti turvata saamelaisten kotiseutualueella olevilla valtion mailla (PeVM 13/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä myös katsonut, ettei sopimus edellytä muut poissulkevien eri- tai yksinoikeuksien luomista alkuperäiskansaan kuuluville yksilöille tai heidän muodostamilleen oikeushenkilöille. (PeVM 13/2014 vp, s. 6/II)

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että koska saamelaiskäräjävaalien vaaliluetteloon hakeutuminen on vapaaehtoista ja luettelosta voi myös irtisanoutua, vaaliluettelo ei ole tyhjentävä luettelo siitä, ketkä ovat saamelaisia, vaan luettelon ulkopuolellakin on saamelaisia. Näin ollen saamelaiskäräjien vaaliluettelo ei valiokunnan käsityksen mukaan voi olla yksinomainen luettelo niistä henkilöistä, joita yleissopimuksen alkuperäiskansaa koskevat säännökset suojelevat. Valiokunta on katsonut, että Suomessa saamelaiskäräjillä edustettuina olevien saamelaisten ohella voi olla muitakin ryhmiä, jotka täyttävät alkuperäis- tai heimokansan tunnusmerkit. (PeVM 13/2014, s. 8)

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)

Ehdotus ei merkitsisi muutosta oikeuteen laiduntaa poroja maan omistus- ja hallintasuhteista riippumattomasti eikä myöskään poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa säädettyyn kieltoon käyttää erityisesti poronhoitoa varten olevalla alueella olevaa valtion maata tavalla, josta aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Nämä säännökset katsotaan yhteensopiviksi perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa saamelaisille turvattujen oikeuksien kanssa. Se, että poronhoito-oikeus ei poronhoitolain mukaan rajoitu ainoastaan saamelaisten kotiseutualueelle tai saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkittyihin saamelaisiin, on perusteltua ottaen huomioon jaksossa 12.1 mainittu poronhoito-oikeuden historiallinen tausta sekä edellä mainitut perustuslakivaliokunnan kannanotot, jotka liittyvät poronhoitoalueen muissa osissa asuvien saamelaisten aseman turvaamiseen ja siihen, ettei alkuperäiskansaa suojaavien säännösten piiriin kuuluvien henkilöiden joukko ole välttämättä yksiselitteinen.

Esitykseen sisältyy porojen määrää rajoittavia ja niiden vähentämiseen velvoittavia säännöksiä. Poronhoitolain 21 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, kuinka monta poroa paliskunta ja paliskunnan osakas saavat enintään pitää. Paliskunta voisi lisäksi poronhoitolain 21 §:n 3 momentin ja 40 b §:n 3 momentin mukaan päättää laskea paliskuntakohtaista enimmäisporomäärään enintään 20 prosentilla säädetystä suurimmasta sallitusta määrästä. Poronhoitolain 22 §:n mukaan paliskunnan tulisi päättää porojen määrän vähentämisestä, jotta säädetyt enimmäismäärät eivät ylittyisi. Ehdotetut säännökset pääosin vastaisivat nykyisiä, mutta tavoitteena on jonkin verran lisätä paliskunnan mahdollisuuksia päättää vähennysten toteuttamistavasta. Tämä mahdollistaisi poronhoidon hallinnossa eri puolilla poronhoitoaluetta olevien erojen ja tarpeiden paremman huomioon ottamisen.

Porojen määrän vähentämisestä oli kyse YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 2014 ratkaisemassa asiassa Paadar et al. v. Suomi 2102/2011. Valittajien mukaan paliskunnan päätös oli heitä syrjivä, koska päätöksessä ei otettu huomioon tokkakunnan porolukua vähentävää vasahävikkiä tai petovahinkoja ja koska teurastusvaatimuksen toteuttaminen lopettaisi tokkakunnan poronhoidon kokonaan. Komitea katsoi kuitenkin jääneen epäselväksi muun muassa, miten valittajille määrätty porojen vähennykset olivat toteutuneet aiemmin sekä verrattuna muihin paliskunnan jäseniin samoin kuin miten valittajat olivat käytännössä päätyneet siihen tilanteeseen, jossa kaikki heidän poronsa pitäisi teurastaa. Komitea katsoi, että sille esitetyt tiedot eivät olleet riittäviä sen arvioimiseen, että paliskunnan porojen vähentämistä koskeva menettely olisi evännyt valittajilta heidän KP-sopimuksen mukaiset oikeutensa eikä todennut asiassa loukkausta.

Porojen määrän vähentämistä koski myös edellä jaksossa 5.2 käsitelty Norjaa koskenut YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisu (Ante Šara v. Norja 3588/2019), jonka mukaan ekologisesti, taloudellisesti ja kulttuurisesti kestävä porotalouden turvaaminen on hyväksyttävä tavoite poromäärän vähentämiselle. Asiassa ihmisoikeusloukkausta kuitenkin merkitsi se, että kyseessä ollut poromäärän vähentämisspätös vaikutti hyvin ankarasti vain muutamaihin henkilöihin, erityisesti nuoriin, ja että kyseisessä tapauksessa vähennyksen tarkoitus olisi ollut toteutettavassa toisella vähemmän haitallisella tavalla.

Ilmastonmuutoksen aiheuttamaa elinympäristöjen heikkenemistä pidettiin alkuperäiskansalle kuuluvien oikeuksien loukkauksena YK:n ihmisoikeuskomitean syyskuussa 2022 ratkaisemassa asiassa Billy et al v. Australia (3624/2019). Tapauksessa kalakannat olivat

kärsineet, minkä lisäksi merenpinnan nousu ja suolavesi olivat tuhonneet mm. viljelyksiä. Ratkaisun mukaan Australialla oli aktiivinen toimintavelvollisuus, eli sen olisi tullut ottaa käyttöön sopeutumistoimia valittajien suojaamiseksi heidän pyrkiessään kollektiivisesti säilyttämään perinteinen elämäntapansa ja siirtämään lapsilleen ja tuleville sukupolville oma kulttuurinsa.

Ehdotettujen porojen määrää rajoittavien ja määrän vähentämistä koskevien poronhoitolain säännösten tavoitteena on kestävä porotalouden ja luonnonympäristön turvaaminen. Sama tavoite on porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevalla sääntelyllä. Sääntely turvaa siten alkuperäiskansa saamelaiden oikeuksiin kuuluvaa poronhoito-oikeutta sekä perustuslaissa turvattua ympäristöperusoikeutta.

Poronhoitolain 22 a §:ään ehdotetut säännökset, joiden mukaan paliskunnan osakkaat olisivat vastuussa porojensa vähentämisestä, sekä 52 a §:n säännökset mahdollisuudesta kohdistaa hallinnollinen seuraamusmaksu vähentämisvelvollisuuttaan laiminlyövään poronomistajaan, olisivat omiaan vähentämään tarvetta sille, että paliskunnan täytyy vähentää poroja poronomistajien puolesta. Paliskunnan toteuttama vähentäminen on koettu vaikeaksi varsinkin saamelaiden kotiseutualueella. Ehdotettu porojen määrän vähentämistä sekä vähentämisvelvoitteen noudattamatta jättämiseen liittyviä pakkokeinoja koskeva sääntely turvaisi siten poronhoitajien keskinäistä yhdenvertaisuutta ja porolaidunten tilaa tavalla, joka korostaisi poronomistajien itsemääräämisoikeutta paliskunnan toimivaltuuksien sijasta.

Ehdotettu sääntely on edellä esitetyillä perusteilla ongelmatonta suhteessa perustuslain 17 §:n 3 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta on poronhoitolain säätämisen yhteydessä todennut, että osassa paliskunnista poroja hoidetaan perinteisesti jakautuneina kyläkuntiin. Valiokunnan mukaan paliskuntajohtoisen poronhoitomallin toteuttamisessa ei tämä huomioon ottaen välttämättä pidä pyrkiä täysin yhdenmukaiseen järjestelyyn (PeVL 3/1990 vp, s. 3). Myös nykyisin joidenkin paliskuntien rooli on käytännössä melko rajoittunut, kun poronhoitotöitä suoritetaan tokkakunnissa, siidoissa tai kyläkunnissa, jotka ovat poronomistajien ja perhekuntien vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvia liittoumia. Näiden toiminta on ollut mahdollista paliskuntien sisällä, vaikka siitä onkin joiltakin osin aiheutunut sisäisiä haasteita. Sitä mahdollisuutta ei kuitenkaan katsota olevan, että järjestäytyneen poronhoidon edellyttämä paliskuntaan perustuva hallintorakenne korvattaisiin näillä kokoonpanoltaan jokseenkin joustavilla ryhmillä.

Saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Kun tämä säännös lisättiin aiempaan hallitusmuotoon, esityksen perusteluissa todettiin, että säännös muodostaisi saamelaiden kulttuuri-itsehallinnon perustan ja että tarkemmin asiasta säädettäisiin ehdotetussa laissa saamelaiskäräjistä (HE 248/1994, s. 16). Esityksen vaikutuksia koskevassa osassa ei tunnistettu säännöksellä olevan välittömiä vaikutuksia muuhun hallintoon. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä todettiin, 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 mm. poronhoidon alalla. (PeVM 17/1994 vp, s. 1/II) Myöhemmin perustuslakivaliokunta on ILO:n yleissopimuksen nro 169 hyväksymistä koskevasta ehdotuksen osalta todennut, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimuksen määräyksiä eikä sopimuksen ratifioiminen aiheuta tarvetta lainsäädäntömuutoksiin. (PeVM 13/2014 vp, s. 6/II)

Edellä esitetyn valossa katsotaan, etteivät esitykseen sisältyvät paliskuntia ja niiden tehtäviä koskevat säännökset ole ristiriidassa perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen (A/RES/61/295) 19 artiklan mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Jotta ennakkosuostumus olisi tietoon perustuvaa, alkuperäiskansan edustajille tulee antaa kaikki asian kannalta merkittävät tiedot. Saamelaiskäräjistä annetun lain säännökset neuvotteluvelvollisuudesta on korvattu neuvottelu- ja yhteistoimintavelvollisuutta koskevilla säännöksillä. Esityksen valmistelussa on noudatettu edellä mainittuja neuvotteluun ja yhteistoimintaan liittyviä periaatteita.

12.5 Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 § vastaa aiempaa hallitusmuodon 14 a §:ää, jonka perusteluiden mukaan säännöksellä pyritään korostamaan luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyvän myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden 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. Säännöksen on perusteluissa tarkoitettu toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. (HE 309/1993 vp, s. 66)

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säännöksen säätämisaikojen jälkeen vahvistunut (PeVL 69/2018 vp). Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä ja että ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaiset ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisellä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukainen julkisen vallan turvaamisvelvollisuus on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaussäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on todennut mm., että saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 69/2018 vp, todennut, ettei konkurssipesiä koskevassa sääntelyssä ollut riittävästi huomioitu perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarvetta, kun kynnys vastuulle toiminnan ympäristövaikutuksista asetui perustuslain 20 §:n näkökulmasta ongelmallisen korkealle. Perustuslakivaliokunta huomautti, että ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta.

Ehdotettujen säännösten, jotka koskevat poromäärien rajoittamista ja vähentämistä, sekä ehdotetun poronhoitolain 40 a §:n, joka koskee paliskuntien velvollisuutta laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat, tavoitteena on edistää laidunalueiden luonnon monimuotoisuutta sekä kestäväää tuotto- ja uusiutumiskykyä. Tätä kautta säännökset turvaavat perustuslain 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta.

12.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitys on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, 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.

Julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön tulee toimia rikosoikeudellisella virkavastuulla (PeVL 48/2001 vp). Hyvän hallinnon vaatimusten täytyminen edellyttää hallinnon yleislakien soveltamista myös silloin, kun julkista valtaa käyttää muu kuin viranomainen. Perustuslakivaliokunnan mukaan viittausta hallinnon yleislakeihin ei ole kuitenkaan enää nykyisin perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää julkisen vallan siirtoa koskeviin säännöksiin (PeVL 43/2010 vp, s. 3).

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Perustuslain 124 § kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen lisäksi myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Paliskunta on oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellinen yhdistys. Poronhoitolain esitöissä todetaan, että paliskunta on julkisoikeudellinen yhteisö, ei kuitenkaan yhdistyslain mukainen yhdistys eikä myöskään yhtiö tai osuuskunta ja että paliskuntaa koskevat säännökset on toisaalta laadittu siten, että paliskunta organisatoriselta rakenteeltaan mahdollisimman suurella määrin olisi samankaltainen kuin muut yhteisöt. (HE 244/1989 vp, 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Kaikki paliskunnan hoitamat tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että paliskunnan kokous tekee poronhoitolain nojalla erityyppisiä päätöksiä, joista osaan sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta monet rinnastuvat sisällöltään yksityisoikeudellisissa yhteisöissä tehtäviin päätöksiin (KHO:2017:171, t. 5785).

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa merkittävä julkinen valta määritellään itsenäiseen harkintaan perustuvaksi oikeudeksi käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. (esim. PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 18/2007 vp)

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tehtävien siirtoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. (PeVL 48/2010 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta on kyseisessä lausunnossaan todennut, ettei metsästyksen tarvittaviin ns. tavanomaisiin pyyntilupiin ja eräisiin muihin riistanhoidollisiin toimenpiteisiin sisältänyt merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaan tehtäviä voitiin luonnehtia ”jokseenkin tavanomaiseksi metsästyksen ja riistanhoidon järjestämiseksi”. Toimivaltuuksia ehdotettiin Suomen riistakeskukselle, joka on oikeudelliselta luonteeltaan valtionhallinnosta erillinen itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. (PeVL 48/2010 vp, s. 4).

Oikeuskirjallisuudessa on julkisen hallintotehtävän siirtoon liittyvää tarkoituksenmukaisuusarviointia koskien kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, kuinka voimakkaasti sekä kuinka lopullisesti tai väliaikaisesti toimivaltuuksien turvin tehdyt toimenpiteet vaikuttavat yksilön oikeusasemaan. Myös vallan haltijan asema viranomaisesta joko itsenäisenä tai riippuvaisena on katsottu merkitykselliseksi arvioitaessa julkisen vallan käytön intensiteettiä. Rajanveto lieenee enemmän joustovaraa salliva tilanteessa, jossa toimivaltuuksien käytön taustalla korostuu muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamisen tarve. (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 448 ja 462).

Omaisuuteen puuttumista koskevien toimivaltuuksien osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 31/1998 vp luonnehtinut pelastustoimen johtajan toimivaltuuksia omaisuuden evakuointiin, omaisuusvahinkoja aiheuttavien toimenpiteiden estämiseen ja omaisuuden luovuttamista koskevien määräysten antamiseen ”hyvinkin pitkälle ulottuviksi”. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeusulottuvuuksiltaan vähäisempinä on pidetty väliaikaisluonteisia esineiden ja aineiden haltuunottoon ja pois ottamiseen oikeuttavia toimivaltuuksia, jotka ovat turvaamistoimilunteeisia (Ks. em. Keravuori-Rusanen, s. 446).

Perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa katsonut, että sääntely-ympäristön erityislaatuisuus voi puoltaa sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä arvioidaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta jossakin määrin vakiintuneesta poikkeavasti (mm. PeVL 17/2012 vp, s. 4–5). Poikkeamista on voinut puoltaa esimerkiksi alan vahva ja omaleimainen yhteis- ja itsesääntelyperinne tai se, että toiminta on ollut luonteeltaan korostetun teknistä (PeVL 16/2002). Perustuslakivaliokunta on käytännössään sallinut myös esimerkiksi rajattuun ammattiryhmään kohdistuvien hallintotehtävien suorittamisessa tiettyjä poikkeamisia hallinnon säännönmukaisista oikeusturvajärjestelyistä. (esim. PeVL 53/2001 vp, s. 4/II)

Ehdotetun poronhoitolain 21 §:n 3 momentin ja 40 b §:n 3 momentin mukaan paliskunta voi enintään vuodeksi kerrallaan päättää, että sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärä on säädettyä enimmäismäärää pienempi, jos poronhoidon tarkoituksenmukainen harjoittaminen sitä edellyttää tai sen on tarpeen talvilaidunten kunnon ylläpitämiseen liittyvänä toimenpiteenä. Ehdotettu 21 §:n säännös vastaisi muutoin nykyistä, mutta paliskunnan harkintavalta rajautuisi siten, että määrää voitaisiin alentaa enintään 20 prosenttia säädetystä enimmäismäärästä. 40 b §:n säännös olisi uusi.

Ehdotetun 22 §:n mukaan paliskunnan tulee vuosittain päättää porojen määrän vähentämisestä. Määrä tulee vahvistaa siten, ettei paliskuntakohtainen enimmäismäärä ylittyisi. Periaatteet, joiden mukaan vähennettävä määrä jaetaan osakkaiden kesken, säilyisivät pääosin ennallaan. Kuitenkin periaatteeseen, jonka mukaan osakkaiden omistamia poroja määrätään

vähennettäväksi niiden määrän mukaisessa suhteessa, sallittaisiin poikkeuksia siitoshirvaiden riittävän määrän turvaamiseksi sekä mahdollistettaisiin vähennyksen kohdistaminen eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin. Vaikka mainituista poikkeuksista ei säädetä voimassa olevassa laissa, niitä on kuitenkin käytännössä sovellettu osassa paliskunnista jo pidemmän aikaa.

Ehdotetun poronhoitolain 22 a §:n mukaan paliskunnan tulisi pitää luetteloa poroista, jotka osakkaat ovat jättäneet vähentämättä. Tämä olisi uusi säännös laissa, mutta käytännössä tuomioistuimet ovat hyväksyneet rästiin jääneitä vähennyksiä koskevan kirjanpidon, sillä muutoin porojen vähentäminen ei tapahtuisi osakkaiden kesken lain edellyttämällä tavalla eli niiden määrän mukaisessa suhteessa.

Lisäksi poronhoitolain 22 a §:n mukaan paliskunta voisi toimeenpanna vähennyksen paliskunnan järjestämissä poroerotuksissa niiden poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä porojensa määrää. Mahdollisuus toimeenpanna porojen vähentämistä koskevat päätökset sisältyy jo voimassa olevaan lakiin, mutta esityksen mukaan asiasta päättäisi poroisännän sijasta paliskunnan kokous. Lisäksi täsmennettäisiin, että toimeenpano tapahtuisi paliskunnan järjestämissä poroerotuksissa.

Poronhoitolain 30 §:n mukaan paliskunnan tulee kunakin poronhoitovuonna laatia poroerotusten perusteella poroluettelo. Sääntelyä täsmennettäisiin säätämällä, miten poroerotusten ulkopuolelle jääneet porot tulee ottaa huomioon luettelossa. Täsmennysten taustalla on asiaa koskeva tuomioistuimen ratkaisu.

Edellä mainituissa paliskunnan tehtävissä katsotaan 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 muutoilultaan riittävän tarkkarajaisia.

Poronhoitolain 22 a §:n 6 momentin toimivaltuus, joka koskee porojen vähentämistä poronomistajan puolesta ja joka nykyisin sisältyy 22 §:n 4 momenttiin, katsotaan perustelluksi säilyttää paliskunnalla, sillä porojen määrän vähentäminen tapahtuu käytännössä poroerotuksissa, joissa toimiminen edellyttää tilannekohtaista osallisuutta ja poronhoitotaitoja. Valtion viranomaisilla ei siten 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.

Hallinnon yleislait soveltuvat niiden soveltamisalasäännösten mukaisesti siihen paliskuntien toimintaan, joka on luonteeltaan julkista hallintotoimintaa, myös ilman nimenomaisia viittaussäännöksiä. Paliskunnan toimielimen jäsenen ja toimihenkilöön soveltuvat myös rikoslain säännökset julkisen vallan käyttöön liittyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Myös kalatalousalueen, joka on paliskunnan tavoin jäsenistään koostuva julkisoikeudellinen yhdistys, toimielinten jäseniin ja toimihenkilöihin sovelletaan kalastuslain 29 §:n mukaan

rikosoikeudellista virkavastuuta näiden käyttäessä julkista valtaa. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

12.7 Hallinnollinen seuraamusmaksu

Poronhoitolain 52 a §:ssä säädettäisiin poromäärän vähentämistä koskevaa velvollisuuttaan rikkovalle poronomistajalle määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (PeVL 9/2012 vp, s. 2) tällainen maksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan, vaan lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 28/2014 vp s.2/II, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2001 vp, PeVL 32/2005).

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 koskevaa toimivaltuutta ei voida perustuslain 124 § huomioon ottaen antaa muulle kuin viranomaiselle kuten paliskunnalle.

Koska hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla (PeVL 10/2016). Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Ehdotetun pykälän mukaisella seuraamusmaksulla pyritään ehkäisemään paliskunta- ja osakaskohtaisten porojen enimmäismäärien ylityksiä. Tätä kautta pyritään ehkäisemään ympäristölle ja muille paliskunnan osakkaille liiallisesta laidunten kulumisesta aiheutuvia haittoja. Lisäksi pyritään estämään paliskunnalle ja sen osakkaille poromäärän ylityksestä aiheutuvia tukimenetyksiä ja siten turvaamaan osakkaiden yhdenvertaisuutta ja poronhoidon harjoittamismahdollisuutta. Tavoitteella on mainituista syistä kytkeä perustuslaissa turvattu ympäristöperusoikeuden, yhdenvertaisuuden ja elinkeinovapauden edistämiseen. Seuraamusmaksusääntelylle on siten painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Maksun soveltamisen piirissä olevien poromäärän vähentämistä koskevien laiminlyöntien toteennäyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia keinoja. Poronhoitolakiin ehdotetun 22 a §:n mukaan paliskunnan julkisoikeudellisiin tehtäviin kuuluisi pitää osakaskohtaista kirjaa vähentämättä jääneistä poroista. Laiminlyöjää olisi ennen maksun määräämistä kehotettava korjaamaan puute, mikä mahdollistaisi seuraamuksen välttämisen poromäärää vähentämällä.

Ehdotetussa pykälässä olisi riittävän täsmälliset säännökset maksuvelvollisuuden ja seuraamusmaksun suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon vanhentumisesta. Maksua ei saisi määrätä, jos sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt, on kulunut yli kaksi vuotta. Tätä aikaa ei katsota voitavan säätää laissa lyhemmäksi, sillä poronhoitovuoteen liittyvä poronhoitotöiden ja päätöksenteon rytmi huomioon ottaen maksun määräämistä koskevien edellytysten kuten rästien suuruuden tai poistumisen selvittämiseen voi kulua aikaa, minkä lisäksi aikaa vie myös poronomistajan kuuleminen. Seuraamusmaksu

pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaan. Toimivaltaisen viranomaisen päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta on täytäntöönpanokelpoinen, kun maksua koskeva päätös on saanut lainvoiman.

Perustuslakivaliokunta on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämään ns. *ne bis in idem* -sääntöön, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti (PeVL 9/2012 vp). Seuraamussäännöksiä on tällöin tulkittava itsekriminointisuojaan kanssa yhteensopivasti ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Itsekriminointisuoja kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvatuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin takeisiin (ks. PeVL 39/2014 vp, s. 4/I ja HE 309/1993 vp, s. 74/II). Kaksoisrangaistavuuden kielto otettaisiin huomioon ehdotetun 52 a §:n 4 momentissa. Lisäksi poronhoitolain 47 §:stä poistettaisiin poromäärän vähentämättä jättämistä koskeva kriminalisointi.

12.8 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Säännöksessä turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää myös lain sisältöön kohdistuvan täsmällisyysvaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistöstä on käytävä ilmi, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava (esim. PeVL 20/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä ns. blankorangaistussääntelyyn on syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 31/2002 vp, s. 3). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistökiteijöitä tarkentamalla (PeVL 53/2018 vp, s. 3 ja 14/2018 vp, s. 21–22).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan rikoslainsäädännön käyttöön liittyviä yleisiä vaatimuksia ovat myös painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rangaistavuudelle, vaatimus perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuudesta, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus (PeVM 25/1994 vp, PeVL 23/1997 vp).

Lakivaliokunta (LaVL 9/2004 vp, LaVM 8/2004 vp, LaVM 15/2005 vp, LaVM 2/2006 vp) on korostanut, että rikoslainsäädännössä tulee ottaa huomioon jo olemassa oleva sääntely ja vaihtoehtoiset keinot. Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on myös yleisten kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti katsottu, että rikosoikeutta tulee käyttää vain tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseksi. Rikoslaki on aina viimeinen keino verrattuna muihin yhteiskunnallisiin keinoihin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poronhoitolakiin sisältyvää sakonuhkaista rikkomussäännöstä. Säännösehdotuksessa poronhoitorikkomusta koskevat rangaistavan teon kuvaukset on täsmennetty tunnusmerkistökiteijöitä tarkentamalla sekä lisäämällä kuvauksiin tarkkarajaiset viittaussäännökset. Lisäksi ehdotetusta pykälästä on poistettu blankorangaistussäännöksen tyyppinen kohta, joka koskee muulla tavoin tapahtuvaa lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomista.

Esityksen mukaan teot olisivat rangaistavia vain, kun ne olisivat tahallisia tai tuottamuksellisia. Tätä merkitsisi porojen määrän ilmoittamisvelvollisuuden rikkomisen osalta syyksiluettavuuden asteen alenemista, sillä nykyisin teko on rangaistava vain tahallisena. Muutokselle katsotaan olevan poroluettelon merkitykseen liittyvä painava syy. Muilta osin syyksiluettavuuden aste nousisi, koska aiemmin teot ovat olleet rangaistavia myös ilman tahallisuutta tai tuottamusta.

Ehdotettujen kriminalisointisäännösten katsotaan olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja muutoinkin täyttävän rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetyt vaatimukset.

12.9 Tiedonsaantioikeudet

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 21/2018 vp, s. 4, PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Ehdotetun poronhoitolain 52 §:n 1 momentin säännös Ruokaviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja paliskunnilta ja niiden osakkailta olisi sidottu siihen, että tiedot ovat välttämättömiä poronhoitolaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

12.10 Julkisuusperiaate

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Poronhoitolain 40 c §:n 4 momenttiin ehdotetaan säännökset porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmiin sisältyvien tietojen julkisuudesta. Nämä säännökset laajentaisivat julkisuutta yleislakeihin nähden, sillä suunnitelman ei katsota olevan julkisuuslain piiriin kuuluva asiakirja, eikä ilman erityissäännöksiä siten voitaisi turvata ympäristötietodirektiivin edellyttämää avoimuutta.

Ehdotettuun säännökseen sisältyisi vahinkoedellytyslauseke, jonka mukaan tiedot paliskunnan tai poronomistajien elinkeinotoiminnasta olisivat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voisi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomistajalle tai paliskunnalle. Säännös vastaisi pitkälti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan säännöstä.

Ehdotuksen mukaan julkisuuslain säännöksiä sovellettaisiin porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmiin kohdistuviin tietopyyntöihin muun muassa niiden säännösten osalta, jotka mahdollistavat suunnitelman haltuunsa saaneen viranomaisen siirtävän tietopyynnön suunnitelman laatineelle taholle, tässä tapauksessa paliskunnalle. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa lähtökohtana siirtämiselle on pidetty sitä, että pyynnön siirtämiselle tulisi olla perusteltu syy (esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2.12.2014 Dnro 5014/2/14). Käytännössä siirtämistä on saatettu pitää perusteltuna esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa viranomaisen joutuu arvioimaan, olisiko asiakirjan

antamisella sellaisia vaikutuksia, joihin on viitattu salassapitosäännöksiin otetuissa vahinkoedellytyslausekkeissa. Parhaat edellytykset vaikutusten arviointiin on useimmiten sillä viranomaisella, jonka käsiteltäviin asia kuuluu tai on kuulunut.

Koska ehdotetussa vahinkoedellytyslausekkeessa salassapitokynnys olisi hieman matalampi kuin julkisuuslain vastaavassa lausekkeessa, säännös ja tietopyyntöjen siirtomahdollisuus ainakin teoriassa hieman kaventaisivat julkisuusperiaatetta siltä osin kuin on kyse viranomaiseen kohdistettavista tietopyynnöistä. Asian käytännön merkitystä pidetään kuitenkin vähäisenä, kun otetaan huomioon, että ehdotuksen pääasiallinen vaikutus olisi julkisuuden laajentuminen koskemaan myös paliskuntia. Jos viranomaisella ei olisi mahdollisuutta tietopyynnön siirtämiseen, se todennäköisesti kuitenkin pyytäisi paliskunnan arvion vahinkoedellytyslausekkeeseen liittyvistä näkökohdista.

Esitetyillä perusteilla esitys ei olisi ongelmallinen perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta.

12.11 Henkilötiedot

Ehdotetulla poronhoitolain 22 a §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan paliskunnan tulee pitää osakaskohtaisesti kirjaa vähentämättä jätetyistä poroista, sekä mainitun pykälän 5 momentin säännöksellä, jonka mukaan hyvityspistekäytännöstä päättäneen paliskunnan tulee pitää kirjaa ennakolta vähennetyistä poroista, on kytkentä yksityiselämän suojaa koskevaan perustuslain 10 §:n 1 momenttiin. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää vaatimukset, joista säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojaa-asetus*). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suojaa tulee jatkossa turvata ensisijaisesti mainitun asetuksen ja tietosuojaa koskevan kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään yleisen tietosuojaa-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. Pe VL 14/2018 vp, s. 4—5).

Yleisen tietosuojaa-asetuksen periaatteiden mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Kerättävien henkilötietojen tulee olla asianmukaisia, olennaisia ja tarpeellisia niiden käsittelytarkoituksen kannalta.

Ehdotettu henkilötietoja koskeva kirjapito on tarpeen, jotta laissa säädettyä porojen määrän vähentämistä koskeva seuranta voisi toteutua luotettavalla tavalla paliskunnan osakkaiden oikeusturvaa vaarantamatta. Rästiluetteloja tarvitaan myös myönnettäessä porotalouden eläinkohtaisia tukia. Kirjanpidon edellyttämä henkilötietojen käsittely liittyy rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohta c alakohta), joten käsittelylle on yleisen tietosuojaa-asetuksen mukainen peruste. Asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään mainittuihin käsittelyperusteisiin liittyvästä kansallisesta liikkumavarasta eli mahdollisuudesta säätää kansallisia säännöksiä tarkemmin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Kansallisesti voidaan säätää muun muassa käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja säilytysajoista. Jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Ehdotetun rekisterinpitoa ja rekisterin tietosisältöä koskevan sääntelyn katsotaan olevan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen kansallisen liikkumavaran sallimaa sekä oikeasuhteista poronhoitolain mukaisiin tehtäviin liittyvät tarpeet huomioon ottaen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelystä. Näiden tietojen kuten rodun, etnisen alkuperän ja terveyttä koskevien tietojen käsittely on kiellettyä, ellei käsittely perustu artiklan 2 kohdassa mainittuun käsittelyperusteeseen. Ehdotettu rekisterinpito ei koske erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Ehdotetun poronhoitolain 22 a §:n 4 momentin Ruokaviraston tulisi kunkin poronhoitovuoden päätyttyä saada paliskunnilta vähentämättä olevien porojen vuosittaiset osakaskohtaiset määrät siltä osin kuin nämä määrät ylittävät kolme prosenttia kyseisten osakkaiden eloporojen kokonaismäärästä. Tämä rästiluetteloihin liittyvä viranomaisen tiedonsaanti on tarpeen porojen määrän vähentämistä koskevan viranomaisvalvonnan ja siihen liittyvien seuraamusten määrittämisen kannalta ja näin ollen yhteensopiva rästiluetteloiden käyttötarkoituksen kanssa, joka myös liittyy poromäärän pitämiseen sallitun enimmäismäärän rajoissa.

Ehdotus ei sisältäisi säännöksiä kirjanpitoon merkittävien tietojen säilytysajoista, mutta tietojen tarpeellisuutta rajaisivat ehdotetun poronhoitolain 22 a §:n säännökset, joiden mukaan rästien vähentämisvelvoite sekä hyvityspisteet ovat voimassa viisi vuotta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa kuvattujen sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamiseen kuuluu muun muassa se, että rekisterinpitäjä määrittelee käsiteltävien henkilötietojen säilytysajat. Säilytysaikoja määriteltäessä rekisterinpitäjän tulee ottaa huomioon käsittelyyn liittyvä tarpeellisuusvaatimus.

12.12 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslaki ei sen esityöt huomioon ottaen (HE 309/1993 vp, s. 74/II) kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia muutoksenhakuoikeuteen, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (mm. PeVL 5/2006 vp, s. 7/II, PeVL 48/2006 vp, s. 5). Myös perusoikeuksia rajattaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä.

Poronhoitolain mukaan paliskunnan osakas voi valittaa paliskunnan kokouksen tekemästä päätöksestä hallinto-oikeudelle, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka on muutoin lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Tämä säännös ja viimeksi mainittuun lakiin sisältyvät hallintolainkäytön yleiset säännökset täyttävät paliskunnan päätösten osalta perustuslaista johtuvat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset.

Toimivaltuus, joka koskee porojen vähentämistä poronmistajan puolesta ja jota käytetään varsin harvoissa paliskunnissa, kuuluu nykyisin poroisännälle, mutta se ehdotetaan osoitettavaksi paliskunnan kokoukselle. Oikeuskäytännössä on ollut horjuvuutta sen suhteen, onko päätöksessä kyse ainoastaan poronhoitolain 22 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun pakkovähennyspäätökseen täytäntöönpanosta, joka ei merkitse hallintoasian ratkaisemista, vai pakkovähennyspäätökseen nähden erillisestä päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi

ratkaisussaan KHO 2.4.2008 t. 679, että valitusoikeus oli, sillä päätös määritteli myös tapaa, jolla poroja vähennettiin.

Ehdotetun lain mukaan paliskunnan toteuttama porojen vähentäminen olisi mahdollista vain poroerotuksissa, mikä selkeyttäisi nykytilannetta ja sitä, että ensisijaisesti osakas valitsee vähennettävät porot ja että paliskunnan edustaja huolehtii täytäntöönpanosta vain, jos osakas on passiivinen. Toimeenpanon käytännön toteutuksesta ei voisi valittaa, mutta vähennyksen toimeenpanoa ohjaisivat mm. hallintolain mukaiset hyvän hallinnon periaatteet ja hallintokantelua koskevat hallintolain 8 a luvun säännökset.

Esityksessä ehdotetaan, että paliskunnan päätöksiä porojen enimmäismäärän rajaamisesta, porojen määrän vähentämispäätöksiä sekä poroluettelon vahvistamista koskevia päätöksiä noudatetaan mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Tämä katsotaan perustelluksi, sillä päätösten täytäntöönpanon lykkäytymisellä on haitallisia heijastusvaikutuksia muiden poronmistajien oikeusasemaan ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi viivästyneet porojen määrän vähennykset voivat poromäärän kasvaessa lisätä muiden paliskunnan osakkaiden vähennysvelvoitetta ja alentaa näiden saamia porotalouden tukia, ja poromäärän kasvaminen yli sallitun määrän on myös ristiriidassa ympäristöperusoikeuteen kytkeytyvien yleisten etujen kanssa. Tuomioistuimella olisi kuitenkin mahdollisuus määrätä päätöksen täytäntöönpano keskeytettäväksi. Oikeusturvajärjestelyjen kannalta ovat merkityksellisiä myös vahingonkorvauslain 3 luvun säännökset, joissa säädetään muun muassa julkista valtaa käyttävän yhteisön velvollisuudesta korvata julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko silloin, kun tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

12.13 Asetuksen- ja määräyksenantovalta

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta perustuslain 67 §:stä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisheiköissä asioissa (PeVL 33/2004 vp).

Esityksen mukaan maa- ja metsätalousministeriölle poronhoitolain 21 §:n kuuluva toimivalta määrittää paliskuntaiset ja paliskuntien osakkaita koskevat suurimmat sallitut poromäärät siirrettäisiin asian merkityksen vuoksi valtioneuvostolle. Valtuutuksen muotoilun katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitetyt vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 19/2002 vp ja PeVL 40/2002 vp).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Erityinen syy säätää viranomaisen määräystenantovallasta on perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s.133/II) mukaan käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sellainen sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Poronhoitolain 40 b §:n 4 momentin mukaan Ruokavirasto antaisi tarkemmat määräykset porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman esitystavasta sekä suunnitelman laatimisessa

käytettävistä lomakkeista. Lisäksi poronhoitolain 22 a §:n 7 momentin nojalla Ruokavirasto voisi antaa tarkemmat määräykset vähentämättä jätettyjä poroja koskevaa kirjanpitoa laadittaessa käytettävistä lomakkeista. Ehdotettu toimivalta liittyy teknisluonteisten yksityiskohtien määrittämiseen. Lisäksi määräyksenantovaltuuden piiriin kuuluvat asiakokonaisuudet ovat selkeästi rajattuja. Voidaan katsoa, että ehdotetulle sääntelylle on sen kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että lomakkeista säädettäisiin lailla tai asetuksella.

Edellä esitetyillä perusteilla katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut paliskunnan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan poronhoitolain (848/1990) 14 §:n 1 momentti, 15, 21, 22 ja 30 §, 43 §:n otsikko ja 1 momentti sekä 47 ja 52 §, sellaisina kuin niistä ovat 14 §:n 1 momentti ja 52 § laissa 688/2025 sekä 21 ja 22 § osaksi laissa 285/2013, sekä

lisätään 10 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 1 a, 16 a, 19 a ja 22 a §, 6 c luku sekä 52 a ja 52 b § seuraavasti:

1 a §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on varmistaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä poronhoidon perusedellytykset sekä turvata saamelaisille oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

10 §

Porojen tuominen paliskunnan alueelle

Kun porot on tuotu paliskunnan alueelle ja merkitty tuotuna eloporoina paliskunnan poroluetteloja koskevaan ehdotukseen, poroisännän tulee toimittaa porojen lähtöpaliskunnan poroisännälle asiasta todistus, josta käyvät ilmi porojen luovuttaja ja luvalla tuotujen porojen määrä.

14 §

Paliskunnan kokouksen koolle kutsuminen

Paliskunnan kokouksen kutsuu koolle paliskunnan hallitus. Lisäksi on paliskunnan hallituksen kutsuttava paliskunnan kokous koolle, jos paliskunnan osakkaat, jotka omistavat vähintään kymmenen prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporoista, sitä tietyn asian ratkaisemiseksi vaativat. Jos kokousta ei ole kutsuttu koolle kuukauden kuluessa siitä, kun vaatimus todistettavasti esitettiin, Ruokavirasto voi oikeuttaa vaatimuksen esittäjän kutsumaan kokouksen koolle. Kokous kutsutaan koolle ilmoituksella, joka on julkaistava paliskunnan alueella leviävässä sanomalehdessä vähintään seitsemän päivää ennen kokousta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse julkaista, jos paliskunta päättää, että kokouskutsut osakkaille toimitetaan paliskunnan päätöksen mukaista viestintävälinettä käyttäen lähetettävällä sähköisellä viestillä tai kirjeellä vähintään 14 päivää ennen kokousta. Jos kutsu on mahdollista toimittaa kaikille osakkaille sähköisellä viestillä, kutsu tulee lähettää vähintään 10 päivää ennen kokousta. Jos

paliskunnan kokous tai paliskunnan hallitus on päättänyt, että kokoukseen voidaan osallistua myös tietoliikenneyhteyden ja teknisen apuvälineen avulla, kokouskutsuun sovelletaan yhdistyslain (503/1989) 24 §:n 2 momenttia.

15 §

Äänestys paliskunnan kokouksessa

Paliskunnan kokouksessa osakas saa äänestää yhtä monella äänellä kuin hänellä on lukuporoja. Äänivaltaa eivät kuitenkaan kerrytä 22 a §:n 2 momentissa tarkoitetut porot, jotka osakas on jättänyt vähentämättä. Osakkaalla on oikeus käyttää äänioikeuttaan myös asiamiehen välityksellä. Kukaan ei saa kokouksessa äänestää äänimäärällä, joka vastaa yli 10 prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä tai ylittää 21 §:n 1 momentin nojalla säädetyn osakaskohtaisen eloporojen enimmäismäärän.

Kokouksen päätökseksi katsotaan mielipide, jota enemmistö annetuista äänistä on kannattanut. Äänen mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan mielipide paitsi vaaleissa arpa.

16 a §

Paliskunnan kokouksen päätösten tiedoksianto

Paliskunnan osakkaan katsotaan saaneen tiedon paliskunnan kokouksen muussa kuin hallintoasiassa tekemästä päätöksestä kokouksen ajankohtana.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee hallintolain (434/2003) säännöksistä poiketen myös paliskunnan kokouksen hallintoasiassa tekemää muuta kuin osakasta velvoittavaa päätöstä.

Paliskunnan kokouksen hallintoasiassa tekemästä velvoittavasta päätöksestä katsotaan osakkaan, joka tai jonka laillinen edustaja tai asiamies on osallistunut kokoukseen, hallintolain säännöksistä poiketen saaneen tiedon 1 momentissa mainittuna ajankohtana. Muulle osakkaalle päätös tulee antaa erikseen tiedoksi. Tiedoksiantoon sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään hallintoasioissa annettujen päätösten tiedoksiannosta. Tiedoksianto voidaan kuitenkin suorittaa tavallisena tiedoksiantona. Lisäksi tiedoksianto voidaan suorittaa tavallisena sähköisenä tiedoksiantona paliskunnan päätöksen mukaista viestintävälinettä käyttäen, jollei osakas ei ole ilmoittanut paliskunnalle kieltäytyvänsä vastaanottamasta sähköisiä tiedoksiantoja.

19 a §

Esteellisyys

Sen estämättä, mitä hallintolaissa säädetään, paliskunnan osakkaan, hallituksen jäsenen ja asiamiehen esteellisyyteen äänestettäessä paliskunnan kokouksessa sovelletaan, mitä yhdistyslain 26 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään jäsenen ja asiamiehen esteellisyydestä. Hallintolaissa säädetyn estämättä hallituksen jäsenen ja poroisännän esteellisyyteen sovelletaan lisäksi, mitä yhdistyslain 37 §:ssä säädetään hallituksen jäsenen ja toimihenkilön esteellisyydestä.

3 luku

Porojen määrä

21 §

Porojen enimmäismäärä

Valtioneuvoston asetuksella säädetään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan, kuinka monta eloporoa paliskunta saa alueellaan vuosittain pitää ja kuinka monta tällaista poroa paliskunnan osakas saa enintään omistaa. Erityisestä syystä enimmäisporomäärä voidaan valtioneuvoston asetuksella muuttaa kymmenvuotiskauden kuluessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua paliskunnan eloporojen enimmäismäärää säädettyä on kiinnitettävä huomiota siihen, että paliskunnan talvilaitumilla laidunnettavien porojen määrä ei ylitä talvilaidunten kestävä tuottokykyä.

Jos poronhoidon tarkoituksenmukainen harjoittaminen sitä edellyttää, paliskunta voi enintään vuodeksi kerrallaan päättää, että sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärä on enintään 20 prosenttia 1 momentin nojalla säädettyä enimmäismäärää pienempi.

Paliskunnan päätöstä on mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määrää. Jos päätös edellyttää porojen määrän vähentämistä, määrää vähennetään 22 §:ssä säädetyllä tavalla.

Paliskunnan tulee antaa päätöksensä tiedoksi Ruokavirastolle, Lapin elinvoimakeskukselle ja Paliskuntain yhdistykselle.

22 §

Porojen vähentämisestä päättäminen

Paliskunnan on vuosittain päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä seuraavan poronhoitovuoden kuluessa. Vähennettävästä määrästä on päätettävä siten, ettei paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrä ylitä 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää. Ensisijaisesti on vähennettävä muiden kuin paliskunnan osakkaiden omistamien porojen määrää. Paliskunnan osakkaiden poroista vähennetään ensin porot, joita osakkailla on yli heille vahvistetun enimmäismäärän taikka vastoin 10 §:ssä tarkoitettua kieltoa tai ilman mainitussa pykälässä tarkoitettua lupaa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen vähennysten jälkeen vähennetään paliskunnan osakkaiden omistamia poroja niiden määrän mukaisessa suhteessa. Paliskunta voi kuitenkin erityisestä syystä päättää, että paliskunnan osakkaan porojen määrää ei tarvitse vähentää, jolloin vastaava määrä vähennetään muilta poronomistajilta heidän porojensa määrän mukaisessa suhteessa. Paliskunta voi myös päättää, että porojen määrän mukaisesta suhteesta poiketaan siltä osin kuin on tarpeen kohdistaa vähennys eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin tai se on välttämätöntä siitoshirvaiden riittävän määrän turvaamiseksi. Jos paliskunta on päättänyt saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetun saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavasta järjestelmästä, jonka sääntöjen mukaisesti on vahvistettu osakaskohtaiset enimmäisporomäärät niille osakkaille, jotka ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet noudattamaan järjestelmän sääntöjä, porojen määrän mukaisesta suhteesta voidaan poiketa myös näiden osakkaiden kesken.

Jos on todennäköistä, että porojen määrä tulisi ilman paliskunnan toimenpiteitä seuraavana poronhoitovuonna ylittämään sallitun enimmäismäärän, paliskunta voi päättää, että poroja on jo kuluvana poronhoitovuonna vähennettävä. Vähentämiseen sovelletaan 1 ja 2 momenttia.

Paliskunnan 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja päätöksiä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tässä pykälässä tarkoitettujen vähennysten perusteena käytetään joko viimeksi vahvistetun poroluettelon mukaisia tai kuluvan vuoden poromääriä.

22 a §

Porojen vähentämisen toimeenpano

Paliskunnan osakkaan on vähennettävä porojensa määrää 22 §:ssä tarkoitetun paliskunnan päätöksen mukaisesti.

Poro katsotaan vähennetyksi, jos se on teurastettu tai 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla todistettavasti luovutettu paliskunnan ulkopuolelle sen poronhoitovuoden aikana, jona vähennys toteutetaan taikka jos se on tänä aikana muutoin kuin teurastamalla kuollut poro.

Jos porojen määrää ei ole paliskunnan päätöksen mukaisesti vähennetty sen poronhoitovuoden aikana, jona vähennys toteutetaan, osakkaan velvollisuus vähentää porot säilyy viiden seuraavan poronhoitovuoden ajan. Paliskunnan tulee pitää osakaskohtaisesti kirjaa vähentämättä jätetyistä poroista. Osakkaan vähentäessä porojaan vähennysten katsotaan ensisijaisesti kohdistuvan kirjanpitoon merkittyihin laiminlyönteihin vanhimmasta alkaen ja sen jälkeen kyseistä vuotta koskevaan vähennysvelvoitteeseen.

Paliskunnan tulee kunkin poronhoitovuoden päätyttyä ilmoittaa Ruokavirastolle vähentämättä olevien porojen vuosittaiset osakaskohtaiset määrät siltä osin kuin nämä määrät ylittävät kolme prosenttia kyseisten osakkaiden eloporojen kokonaismäärästä.

Paliskunta voi päättää, että poro, jonka osakas on 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ja tarkoitettuna ajankohtana vähentänyt ilman, että osakkaalla on ollut siihen velvollisuutta, voidaan katsoa vähennetyksi seuraavien enintään viiden poronhoitovuoden aikana toteutettavissa vähennyksissä. Paliskunnan tulee pitää osakaskohtaisesti kirjaa päätöksensä mukaisesti ennakolta vähennetyistä poroista.

Paliskunta voi 22 §:ssä tarkoitetussa päätöksessään määrätä, että se toimeenpanee vähentämisen paliskunnan järjestämissä poroerotuksissa niiden poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä porojensa määrää. Poliisi voi pyynnöstä antaa päätöksen toimeenpanoon osallistuville virka-apua, jos tehtävän hoitamista estetään tai jos se on muusta syystä tarpeen. Virka-avusta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 3–6 momentissa.

Ruokavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä vähentämättä jätettyjä poroja koskevaa kirjanpitoa laadittaessa käytettävistä lomakkeista.

30 §

Poroluettelo

Paliskunnan on kunakin poronhoitovuonna laadittava poroerotusten perusteella luettelo paliskunnan osakkaiden omistamista poroista (*poroluettelo*). Poroluetteloon on otettava myös muut paliskunnan alueella hoidossa olevat porot sekä porot, jotka omistajat erotusten ulkopuolella ovat ottaneet käyttöönsä. Lisäksi poroluetteloon on otettava paliskunnan kokouksen päättämien periaatteiden mukaisesti porot, jotka ovat muutoin jääneet erotusten ulkopuolelle.

Vastaava luettelo on laadittava erotuksissa muihin paliskuntiin kuuluviksi todetuista poroista.

Paliskunnan osakkaalla on velvollisuus ilmoittaa paliskunnalle porojensa lukumäärää koskevat tiedot, jotka tarvitaan poroluettelon laatimiseksi.

Poroluettelon vahvistamista koskeva päätös on voimassa muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tarkemmat säännökset poroluettelosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

6 c luku

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat

40 a §

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen

Paliskunnan on kerran kymmenessä vuodessa laadittava ja hyväksyttävä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet laidunalueiden käytön järjestämiseksi tavalla, joka turvaa kestävän ja monimuotoisen laidunympäristön pitkällä aikavälillä ja joka siten tukee nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa.

Paliskunnan tulee hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa kuulla paikallista maa- ja metsätaloutta edustavia tahoja, jos suunnitelmaan sisältyy saamelaidunalueen ulkopuolella sijaitsevilla muiden kuin valtion, kuntien, seurakuntien tai paliskunnan osakkaiden omistamilla alueilla toteutettavia rakentamiseen tai luonnon ennallistamiseen taikka porojen pysyväisluonteiseen lisäruokintaan liittyviä toimenpiteitä.

Paliskunnan on ennen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä pyydettävä Lapin elinvoimakeskusten lausunto siitä, täyttääkö suunnitelma sille tässä laissa asetetut vaatimukset. Hyväksytty suunnitelma sekä lausunto ja perustelut mahdolliselle poikkeamiselle siinä esitetystä on toimitettava kahden kuukauden kuluessa suunnitelman hyväksymisestä Ruokavirastolle.

Suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös on voimassa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuimella toisin määrää.

40 b §

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman sisältö

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee kuvata paliskunnan porolaidunten nykytila ja tärkeimmät tiedossa olevat luonnonarvot sekä keskeiset laidunten kuntoon ja tulevaan käyttöön ja laittamiseen vaikuttavaan muuhun maankäyttöön liittyvät seikat ja uhkatekijät. Lisäksi tulee kuvata poroista viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen liittyvät käytännöt. Suunnitelmassa tulee asettaa laidunten kunnon turvaamiseen ja niiden kestäväan käyttöön liittyvät tavoitteet sekä kuvata tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavat vaikuttavat toimenpiteet.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman toimenpiteiksi tulee valita ainakin kaksi seuraavista toimenpiteistä:

1) jäkälälaidunten tilan parantaminen osoittamalla talvilaidunalueet, joita ei käytetä lumettomina aikoina, sekä ohjaamalla porojen kulkua laidunalueiden välillä paimentamalla, aidoilla tai muilla mahdollisilla tavoilla;

2) laidunten talviaikaisen käytön minimointi teurastamalla vähintään kaksi kolmasosaa kunkin poronhoitovuoden teurasporoista viimeistään 15 päivänä marraskuuta, tai, jos käytössä on erilliset talvilaitumet, erottamalla ja teurastamalla teurasporot ennen porojen siirtämistä talvilaitumille;

3) kesälaidunkierron kehittäminen ohjaamalla lumettomina aikoina tapahtuvaa laidunnusta tavalla, joka edistää luonnon monimuotoisuutta ja torjuu haitallista pensoittumista; lisäksi tai vaihtoehtoisesti osallisuus laidunalueilla toteutettaviin, paikallisilta luontovaikutuksiltaan merkittäviin luonnon ennallistamistoimiin;

4) laidunalueiden yhteiskäytön lisääminen paliskuntien taikka tokkakuntien, siidojen tai muiden vastaavien porojensa yhdessä hoitavien paliskunnan poronhoitajaryhmien yhdistymisen tai yhteistyön kautta laidunalueiden monimuotoisuuden ja laidunkierron edistämiseksi;

5) paliskuntakohtaisen enimmäisporomäärän alentaminen talvilaidunten kunnon parantamiseksi siten, että määrä on vähintään seitsemän ja enintään 20 prosenttia 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää pienempi.

Edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun toimenpiteen valinta ja toteuttaminen edellyttävät, että paliskunta on tehnyt voimassa olevan päätöksen sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärästä. Erillistä päätöstä ei kuitenkaan tarvita niin kauan kuin paliskunnan poromäärä alittaa 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua enimmäismäärän yli 20 prosentilla. Päätös voidaan tehdä enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Paliskunnan päätöksen osalta sovelletaan 21 §:n 4 ja 5 momenttia.

Ruokavirasto antaa tarkemmat määräykset porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman esitystavasta sekä suunnitelman laatimisessa käytettävistä lomakkeista.

40 c §

Suunnitelmaa koskeva seuranta ja raportointi sekä muutokset suunnitelmaan

Paliskunnan on vuosittain vahvistettava kuvaus suunnitelman toteutumisesta. Kuvaus on toimitettava Paliskuntain yhdistykselle vuosittain viimeistään marraskuun 15 päivänä.

Paliskuntain yhdistyksen on toimitettava paliskuntien kuvaukset Ruokavirastolle marraskuun loppuun mennessä.

Paliskunta voi tarvittaessa ja tekemänsä seurannan perusteella päättää muutoksista suunnitelmaan, jos suunnitelma yhä täyttää 40 b §:ssä säädetyt vaatimukset. Jos suunnitelmaan sisältyvän 40 b §:n 2 momentissa tarkoitetun toimenpiteen toteuttaminen osoittautuu mahdottomaksi, paliskunnan tulee muuttaa suunnitelmaa toimenpiteen korvaamiseksi toisella toimenpiteellä, jollei toimenpiteiden vähimmäismäärää koskeva vaatimus tästä riippumatta täyty. Suunnitelman muutoksiin sovelletaan lisäksi, mitä 40 a §:n 2–4 momentissa säädetään suunnitelmasta.

Paliskunnan vahvistamaan suunnitelmaan ja 1 momentissa tarkoitettuun kuvaukseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisen asiakirjasta. Siltä osin kuin kyse on oikeudesta saada tieto suunnitelmasta, paliskuntaan sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään viranomaisesta. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään salassapitoperusteista, suunnitelman ja kuvauksen tiedot paliskunnan tai poronomistajien elinkeinotoiminnasta ovat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomistajalle tai paliskunnalle.

43 §

Paliskunnan sisäiset porokarjan luovutukset

Porojen kaupasta tai lahjoituksesta on ostajan tai lahjansaajan, joka on saman paliskunnan osakas tai sellaiseksi aikova, viipymättä ilmoitettava poroisännälle. Poronomistaja, jonka vähentämättä olevien porojen määrä ylittää kolme prosenttia hänen eloporojensa

kokonaismäärästä, ei saa myydä tai lahjoittaa porojaan mainitulle ostajalle tai lahjansaajalle ennen kuin hän on toteuttanut 22 a §:n 1 momentin mukaisen porojen vähentämisvelvollisuutensa, ellei luovutus koske koko porokarjaa ja vähentämisvelvollisuuden sovita siirtyvän luovutuksensaajalle.

47 §

Poronhoitorikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) 30 §:n 3 momentin vastaisesti jättää ilmoittamatta tai ilmoittaa väärin poroluetteloon porojensa lukumäärän,

2) vastoin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai ilman mainitun pykälän 2 momentin mukaan vaadittavaa lupaa tuo poroja paliskunnan alueelle taikka

3) vastoin 42 §:n säännöksiä pelottelee poroja,
on tuomittava, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, *poronhoitorikkomuksesta* sakkoon.

Viranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole säännösten toistuva rikkominen.

52 §

Valvonta

Ruokavirasto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista ja täytäntöönpanoa.

Ruokavirasto voi määrätä paliskunnan tai paliskunnan osakkaan, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

Ruokavirasto voi tehostaa 2 momentissa tarkoitettua paliskuntaan kohdistettua määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty teetetään paliskunnan kustannuksella.

Uhkasakosta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

52 a §

Seuraamusmaksu

Ruokavirasto voi määrätä seuraamusmaksun paliskunnan osakkaalle, joka laiminlyö 22 a §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden vähentää porojensa määrää. Maksun suuruus on 450 euroa kutakin vähentämättä jätettyä poroa kohden. Vähentämättä jätetyt porot lasketaan erikseen kultakin sellaiselta poronhoitovuodelta, jona poroja on vähentämättä.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi 1 momentin mukaisesti määräytyvää määrää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä eikä se osoita piittaamattomuutta lain velvoitteista taikka jos maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on tekoon liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä henkilölle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta

annettu lainvoimainen tuomio. Jos maksu on määrätty, samasta teosta ei saa määrätä toista seuraamusmaksua eikä tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt, on kulunut yli kaksi vuotta. Tämä lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

52 b §

Ruokaviraston tiedonsaantioikeus

Ruokavirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot paliskunnilta ja niiden osakkailta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 52 a §:ää sovelletaan kuitenkin vasta vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Merkkipiireistä ja suurimmista sallituista poromääristä annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (414/2020) jää voimaan tämän lain tullessa voimaan.

Tämän lain 22 a §:ää sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa paliskunnan osakaskohtaiseen kirjanpitoon merkittyihin poroihin, jos merkinnän tekemisestä on kulunut enintään kolme vuotta ja merkintä on tehty sellaisena poronhoitovuonna, jona paliskunnan osakkailta on ollut velvollisuus vähentää poroja.

Paliskunnan tulee vahvistaa ensimmäinen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

2.

Laki

maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 14 §:n 1 momentti seuraavasti:

14 §

Porotalouden tuki

Suomessa porotaloutta pohjoisella tukialueella harjoittavalle poronmistajalle voidaan myöntää tukea poronhoitolain (848/1990) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen eloporojen lukumäärän perusteella. Tuki voidaan myöntää luonnollisille henkilöille tai sellaiselle luonnollisten henkilöiden muodostamalle ruokakunnalle, joka on samassa taloudessa asuva perhekokonaisuus. Ruokakunnaksi katsotaan myös jakamaton kuolinpesä. Tukea ei makseta siltä osin kuin eloporojen määrä ylittää paliskunnalle tai sen osakkaille määrätty poronhoitolain 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua suurimmat sallitut määrät. Tukea ei makseta niistä poroista, jotka osakkaan olisi paliskunnan mainitun lain 22 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaan pitänyt teurastaa. Jos ruokakunnan edellä tarkoitettujen teurastamatta jättämien porojen määrä on yli kolme prosenttia ruokakunnan eloporojen määrästä, tukea ei makseta ruokakunnalle lainkaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleeseen hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) 10 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1676/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

10 a §

Poronhoitolain velvoitteiden noudattaminen

Paliskunnalle voidaan myöntää tukea vain, jos paliskunnan eloporojen määrä ei ylitä poronhoitolain nojalla säädettyä suurinta sallittua määrää.

Jos paliskunta on päättänyt poronhoitolain 21 §:n 3 momentin tai 40 b §:n 3 momentin nojalla, että paliskuntakohtainen suurin sallittu eloporomäärä on alempi kuin 1 momentissa tarkoitettu eloporomäärä, tukea voidaan myöntää vain, jos paliskunnan päätöksen mukainen eloporojen enimmäismäärä ei ylity.

Lapin elinvoimakeskus voi kuitenkin päättää, että tuki myönnetään, jos paliskunnan eloporomäärä on enintään kolme prosenttia suurempi kuin paliskuntakohtainen suurin sallittu poromäärä ja ylitykselle on erityisiä syitä.

Tuen myöntäminen paliskunnalle edellyttää, että paliskunta on noudattanut poronhoitolaissa säädettyjä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatimista ja muuttamista koskevia velvoitteita. Tuen myöntäminen paliskunnalle estyy, jos toimivaltaisen viranomaisen tiedossa on, että paliskunta on tuen hakemisvuonna tai sitä edeltävänä vuonna vakavasti laiminlyönyt muita poronhoitolaissa säädettyjä velvoitteitaan.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei estä investointituen myöntämistä paliskuntien yhdessä omistamaa teurastamoa varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleeseen hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 60 kohta, sellaisena kuin se on laissa 860/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 416/2025 ja 860/2025, uusi 61 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu liikennevirhemaksu;

61) poronhoitolain (848/1990) 52 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 30.10.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Maa- ja metsätalousministeri Sari Essayah

1.

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poronhoitolain (848/1990) 14 §:n 1 momentti, 15, 21, 22 ja 30 §, 43 §:n otsikko ja 1 momentti sekä 47 ja 52 §, sellaisina kuin niistä ovat 14 §:n 1 momentti ja 52 § laissa 688/2025 sekä 21 ja 22 § osaksi laissa 285/2013, sekä

lisätään 10 §:ään uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 1 a, 16 a, 19 a ja 22 a §, 6 c luku sekä 52 a ja 52 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 a §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on varmistaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä poronhoidon perusedellytykset sekä turvata saamelaisille oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

10 §

Porojen tuominen paliskunnan alueelle

Kun porot on tuotu paliskunnan alueelle ja merkitty tuotaina eloporoina paliskunnan poroluetteloa koskevaan ehdotukseen, poroisännän tulee toimittaa porojen lähtöpaliskunnan poroisännälle asiasta todistus, josta käyvät ilmi porojen luovuttaja ja luvalla tuotujen porojen määrä.

14 §

Paliskunnan kokouksen koolle kutsuminen

Paliskunnan kokouksen kutsuu koolle paliskunnan hallitus ilmoituksella, joka on julkaistava paliskunnan alueella leviävässä sanomalehdessä vähintään seitsemän päivää ennen kokousta. Lisäksi on paliskunnan

14 §

Paliskunnan kokouksen koolle kutsuminen

Paliskunnan kokouksen kutsuu koolle paliskunnan hallitus. Lisäksi on paliskunnan hallituksen kutsuttava paliskunnan kokous koolle, jos paliskunnan osakkaat, jotka omistavat vähintään kymmenen prosenttia

hallituksen kutsuttava paliskunnan kokous koolle, milloin paliskunnan osakkaat, jotka omistavat vähintään kymmenen prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporoista, sitä tietyn asian ratkaisemiseksi vaativat. Jos kokousta ei ole kutsuttu koolle kuukauden kuluessa siitä, kun vaatimus todistettavasti esitettiin, Lapin aluehallintovirasto voi oikeuttaa vaatimuksen esittäjän kutsumaan kokouksen koolle.

paliskunnan osakkaiden lukuporoista, sitä tietyn asian ratkaisemiseksi vaativat. Jos kokousta ei ole kutsuttu koolle kuukauden kuluessa siitä, kun vaatimus todistettavasti esitettiin, *Ruokavirasto* voi oikeuttaa vaatimuksen esittäjän kutsumaan kokouksen koolle. *Kokous kutsutaan koolle ilmoituksella, joka on julkaistava paliskunnan alueella leviävässä sanomalehdessä vähintään seitsemän päivää ennen kokousta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse julkaista, jos paliskunta päättää, että kokouskutsut osakkaille toimitetaan paliskunnan päätöksen mukaista viestintävälinettä käyttäen lähetettävällä sähköisellä viestillä tai kirjeellä vähintään 14 päivää ennen kokousta. Jos kutsu on mahdollista toimittaa kaikille osakkaille sähköisellä viestillä, kutsu tulee lähettää vähintään 10 päivää ennen kokousta. Jos paliskunnan kokous tai paliskunnan hallitus on päättänyt, että kokoukseen voidaan osallistua myös tietoliikenneyhteyden ja teknisen apuvälineen avulla, kokouskutsuun sovelletaan yhdistyslain (503/1989) 24 §:n 2 momenttia.*

15 §

Äänestys paliskunnan kokouksessa

Paliskunnan kokouksessa saa osakas äänestää yhtä monella äänellä kuin hänellä on lukuporoja. *Kukaan ei myöskään saa äänestää äänimäärällä, joka vastaa yli viittä prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä.* Osakkaalla on oikeus käyttää äänioikeuttaan myös asiamiehen välityksellä.

Kokouksen päätökseksi katsotaan mielipide, jota enemmistö annetuista äänistä on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan mielipide paitsi vaaleissa arpa.

15 §

Äänestys paliskunnan kokouksessa

Paliskunnan kokouksessa saa osakas äänestää yhtä monella äänellä kuin hänellä on lukuporoja. *Äänivaltaa eivät kuitenkaan kerrytä 22 a §:n 2 momentissa tarkoitetut porot, jotka osakas on jättänyt vähentämättä.* Osakkaalla on oikeus käyttää äänioikeuttaan myös asiamiehen välityksellä. *Kukaan ei saa kokouksessa äänestää äänimäärällä, joka vastaa yli 10 prosenttia paliskunnan osakkaiden lukuporojen määrästä tai ylittää 21 §:n 1 momentin nojalla säädetyn osakaskohtaisen eloporojen enimmäismäärän.*

Kokouksen päätökseksi katsotaan mielipide, jota enemmistö annetuista äänistä on kannattanut. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan mielipide paitsi vaaleissa arpa.

16 a §

**Paliskunnan kokouksen päätösten
tiedoksianto**

Paliskunnan osakkaan katsotaan saaneen tiedon paliskunnan kokouksen muussa kuin hallintoasiassa tekemästä päätöksestä kokouksen ajankohtana.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee hallintolain (434/2003) säännöksistä poiketen myös paliskunnan kokouksen hallintoasiassa tekemää muuta kuin osakasta velvoittavaa päätöstä.

Paliskunnan kokouksen hallintoasiassa tekemästä velvoittavasta päätöksestä katsotaan osakkaan, joka tai jonka laillinen edustaja tai asiamies on osallistunut kokoukseen, hallintolain säännöksistä poiketen saaneen tiedon 1 momentissa mainittuna ajankohtana. Muulle osakkaalle päätös tulee antaa erikseen tiedoksi. Tiedoksiantoon sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään hallintoasioissa annettujen päätösten tiedoksiannosta. Tiedoksianto voidaan kuitenkin suorittaa tavallisena tiedoksiantona. Lisäksi tiedoksianto voidaan suorittaa tavallisena sähköisenä tiedoksiantona paliskunnan päätöksen mukaista viestintävälinettä käyttäen, jollei osakas ei ole ilmoittanut paliskunnalle kieltäytyvänsä vastaanottamasta sähköisiä tiedoksiantoja.

19 a §

Esteellisyys

Sen estämättä, mitä hallintolaissa säädetään, paliskunnan osakkaan, hallituksen jäsenen ja asiamiehen esteellisyyteen äänestettäessä paliskunnan kokouksessa sovelletaan, mitä yhdistyslain 26 §:n 1 ja 3

momentissa säädetään jäsenen ja asiamiehen esteellisyydestä. Hallintolaissa säädetyn estämättä hallituksen jäsenen ja poroisännän esteellisyyteen sovelletaan lisäksi, mitä yhdistyslain 37 §:ssä säädetään hallituksen jäsenen ja toimihenkilön esteellisyydestä.

3 luku

3 luku

Porojen määrä**Porojen määrä**

21 §

21 §

*Porojen määrän määrääminen**Porojen enimmäismäärä*

Kuultuaan Paliskuntain yhdistystä ja maataloustuottajain liittoja maa- ja metsätalousministeriö määrää kymmeneksi vuodeksi kerrallaan, kuinka monta eloporoa paliskunta saa alueellaan vuosittain pitää ja kuinka monta tällaista poroa paliskunnan osakas saa enintään omistaa. Erityisestä syystä maa- ja metsätalousministeriö voi muuttaa tästä annettua päätöstä kymmenvuotiskauden kuluessakin.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan, kuinka monta eloporoa paliskunta saa alueellaan vuosittain pitää ja kuinka monta tällaista poroa paliskunnan osakas saa enintään omistaa. Erityisestä syystä enimmäisporomääriä voidaan valtioneuvoston asetuksella muuttaa kymmenvuotiskauden kuluessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua paliskunnan eloporojen enimmäismäärää määrätessään maa- ja metsätalousministeriön on kiinnitettävä huomiota siihen, että talvikautena paliskunnan alueella laidunnettavien porojen määrä ei ylitä paliskunnan talvilaitumien kestävää tuottokykyä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua paliskunnan eloporojen enimmäismäärää säädetäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että paliskunnan talvilaitumilla laidunnettavien porojen määrä ei ylitä talvilaidunten kestävää tuottokykyä.

Milloin poronhoidon tarkoituksenmukainen harjoittaminen sitä edellyttää, paliskunta voi enintään vuodeksi kerrallaan päättää, että sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärä on 1 momentissa mainittua enimmäismäärää pienempi. Paliskunnan päätös tulee panna heti täytäntöön, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määrää. Porojen määrää vähennetään 22 §:ssä säädetyllä tavalla.

Jos poronhoidon tarkoituksenmukainen harjoittaminen sitä edellyttää, paliskunta voi enintään vuodeksi kerrallaan päättää, että sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärä on enintään 20 prosenttia 1 momentin nojalla säädettyä enimmäismäärää pienempi.

Paliskunnan päätöstä on mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määrää. Jos päätös edellyttää porojen määrän vähentämistä, määrää vähennetään 22 §:ssä säädetyllä tavalla.

Paliskunnan tulee antaa päätöksensä tiedoksi Ruokavirastolle, Lapin elinvoimakeskukselle ja Paliskuntain yhdistykselle.

22 §

Porojen vähentäminen

Milloin paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrä ylittää 21 §:ssä tarkoitetun enimmäismäärän, paliskunnan on seuraavan poronhoitovuoden kuluessa päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä sallittuun enimmäismäärään. Ensisijaisesti on vähennettävä muiden kuin paliskunnan osakkaiden omistamien porojen määrää. Paliskunnan osakkaiden poroista vähennetään ensin ne porot, joita omistajilla on yli heille vahvistetun enimmäismäärän, ja sen jälkeen paliskunnan osakkaiden porojen määrän mukaisessa suhteessa.

Paliskunta voi erityisestä syystä päättää, että paliskunnan osakkaan porojen määrää ei vähennetä, jolloin vastaava määrä vähennetään muilta poronomistajilta heidän porojensa määrän mukaisessa suhteessa.

22 §

Porojen vähentämisestä päättäminen

Paliskunnan on vuosittain päätettävä sen alueella hoidettavana olevien porojen määrän vähentämisestä seuraavan poronhoitovuoden kuluessa. Vähennettävästä määrästä on päätettävä siten, ettei paliskunnan tai poronomistajan eloporojen määrä ylitä 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää. Ensisijaisesti on vähennettävä muiden kuin paliskunnan osakkaiden omistamien porojen määrää. Paliskunnan osakkaiden poroista vähennetään ensin porot, joita osakkailla on yli heille vahvistetun enimmäismäärän taikka vastoin 10 §:ssä tarkoitettua kieltoa tai ilman mainituissa pykälässä tarkoitettua lupaa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen vähennysten jälkeen vähennetään paliskunnan osakkaiden omistamia poroja niiden määrän mukaisessa suhteessa. Paliskunta voi kuitenkin erityisestä syystä päättää, että paliskunnan osakkaan porojen määrää ei tarvitse vähentää, jolloin vastaava määrä vähennetään muilta poronomistajilta heidän porojensa määrän mukaisessa suhteessa. Paliskunta voi lisäksi päättää, että porojen määrän mukaisesta suhteesta poiketaan siltä osin kuin on tarpeen kohdistaa vähennys eri suhteessa vasoihin ja vuotta vanhempiin poroihin tai se on välttämätöntä siitoshirvaiden riittävän määrän turvaamiseksi. Jos paliskunta on päättänyt saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetun saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavasta järjestelmästä, jonka sääntöjen mukaisesti on vahvistettu osakaskohtaiset enimmäisporomäärät niille osakkaille, jotka ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet

Jos ilmenee, että porojen määrä seuraavana poronhoitovuonna tulisi ylittämään sallitun enimmäismäärän, paliskunta voi päättää, että poroja on jo kuluvana poronhoitovuonna vähennettävä. Vähentämiseen sovelletaan, mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty. Paliskunnan päätös voidaan panna heti täytäntöön, jollei hallinto-oikeus tehdyn valituksen johdosta toisin määrää.

Jollei poronomistaja vähennä porojensa määrää paliskunnan päätöksen mukaisesti, poroisäntä voi päättää, että paliskunta suorittaa vähentämisen poronomistajan puolesta.

noudattamaan järjestelmän sääntöjä, porojen määrän mukaisesta suhteesta voidaan poiketa myös näiden osakkaiden kesken.

Jos on todennäköistä, että porojen määrä tulisi ilman paliskunnan toimenpiteitä seuraavana poronhoitovuonna ylittämään sallitun enimmäismäärän, paliskunta voi päättää, että poroja on jo kuluvana poronhoitovuonna vähennettävä. Vähentämiseen sovelletaan 1 ja 2 momenttia.

Paliskunnan 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja päätöksiä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tässä pykälässä tarkoitettujen vähennysten perusteena käytetään joko viimeksi vahvistetun poroluettelon mukaisia tai kuluvan vuoden poromääriä.

22 a §

Porojen vähentämisen toimeenpano

Paliskunnan osakkaan on vähennettävä porojensa määrää 22 §:ssä tarkoitetun paliskunnan päätöksen mukaisesti.

Poro katsotaan vähennetyksi, jos se on teurastettu tai 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla todistettavasti luovutettu paliskunnan ulkopuolelle sen poronhoitovuoden aikana, jona vähennys toteutetaan taikka jos se on tänä aikana muutoin kuin teurastamalla kuollut poro.

Jos porojen määrää ei ole paliskunnan päätöksen mukaisesti vähennetty sen poronhoitovuoden aikana, jona vähennys toteutetaan, osakkaan velvollisuus vähentää porot säilyy viiden seuraavan poronhoitovuoden ajan. Paliskunnan tulee pitää osakaskohtaisesti kirjaa vähentämättä jätetyistä poroista. Osakkaan vähentäessä porojaan vähennysten katsotaan ensisijaisesti kohdistuvan kirjanpitoon merkittyihin laiminlyönteihin vanhimmasta alkaen ja sen jälkeen kyseistä vuotta koskevaan vähennysveloitteeseen.

Paliskunnan tulee kunkin poronhoitovuoden päättyttyä ilmoittaa Ruokavirastolle vähentämättä olevien porojen vuosittaiset

osakaskohtaiset määrät siltä osin kuin nämä määrät ylittävät kolme prosenttia kyseisten osakkaiden eloporojen kokonaismäärästä.

Paliskunta voi päättää, että poro, jonka osakas on 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ja tarkoitettuna ajankohtana vähentänyt ilman, että osakkaalla on ollut siihen velvollisuutta, voidaan katsoa vähennetyksi seuraavien enintään viiden poronhoitovuoden aikana toteutettavissa vähennyksissä. Paliskunnan tulee pitää osakaskohtaisesti kirjaa päätöksensä mukaisesti ennakolta vähennetyistä poroista.

Paliskunta voi 22 §:ssä tarkoitetussa päätöksessään määrätä, että se toimeenpanee vähentämisen paliskunnan järjestämissä poroerotuksissa niiden poronomistajien puolesta, jotka eivät itse vähennä porojensa määrää. Poliisi voi pyynnöstä antaa päätöksen toimeenpanoon osallistuville virka-apua, jos tehtävän hoitamista estetään tai jos se on muusta syystä tarpeen. Virka-avusta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:n 3–6 momentissa.

Ruokavirasto voi antaa tarkempia määräyksiä vähentämättä jätettyjä poroja koskevaa kirjanpitoa laadittaessa käytettävistä lomakkeista.

30 §

Poroluettelo

Paliskunnan on kunakin poronhoitovuonna laadittava poroerotusten perusteella luettelo paliskunnan osakkaiden omistamista poroista (*poroluettelo*). Poroluetteloon on otettava myös muut paliskunnan alueella hoidossa olevat porot samoin kuin porot, jotka omistajat erotusten ulkopuolella ovat ottaneet käyttöönsä.

Vastaava luettelo on laadittava erotuksissa muihin paliskuntiin kuuluviksi todetuista poroista.

30 §

Poroluettelo

Paliskunnan on kunakin poronhoitovuonna laadittava poroerotusten perusteella luettelo paliskunnan osakkaiden omistamista poroista (*poroluettelo*). Poroluetteloon on otettava myös muut paliskunnan alueella hoidossa olevat porot sekä porot, jotka omistajat erotusten ulkopuolella ovat ottaneet käyttöönsä. Lisäksi poroluetteloon on otettava paliskunnan kokouksen päättämien periaatteiden mukaisesti porot, jotka ovat muutoin jääneet erotusten ulkopuolelle.

Vastaava luettelo on laadittava erotuksissa muihin paliskuntiin kuuluviksi todetuista poroista.

Paliskunnan osakkaalla on velvollisuus ilmoittaa paliskunnalle porojensa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tarkempia säännöksiä annetaan asetuksella.

poroluettelosta

lukumäärää koskevat tiedot, jotka tarvitaan poroluettelon laatimiseksi.

Poroluettelon vahvistamista koskeva päätös on voimassa muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Tarkemmat säännökset poroluettelosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

6 c luku

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat

40 a §

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen

Paliskunnan on kerran kymmenessä vuodessa laadittava ja hyväksyttävä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet laidunalueiden käytön järjestämiseksi tavalla, joka turvaa kestävän ja monimuotoisen laidunympäristön pitkällä aikavälillä ja joka siten tukee nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa.

Paliskunnan tulee hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa kuulla paikallista maa- ja metsätaloutta edustavia tahoja, jos suunnitelmaan sisältyy saamelaidun kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevilla muiden kuin valtion, kuntien, seurakuntien tai paliskunnan osakkaiden omistamilla alueilla toteutettavia rakentamiseen tai luonnon ennallistamiseen taikka porojen pysyväisluonteiseen lisäruokintaan liittyviä toimenpiteitä.

Paliskunnan on ennen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä pyydettävä Lapin elinvoimakeskuksen lausunto siitä, täyttääkö suunnitelma sille tässä laissa asetetut vaatimukset. Hyväksytty suunnitelma sekä lausunto ja perustelut mahdolliselle poikkeamiselle siinä esitetystä on toimitettava kahden kuukauden kuluessa suunnitelman hyväksymisestä Ruokavirastolle.

Suunnitelman hyväksymistä koskeva päätös on voimassa mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakutuomioistuimien toisin määrää.

40 b §

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman sisältö

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee kuvata paliskunnan porolaidunten nykytila ja tärkeimmät tiedossa olevat luonnonarvot sekä keskeiset laidunten kuntoon ja tulevaan käyttöön ja laitumiin vaikuttavaan muuhun maankäyttöön liittyvät seikat ja uhkatekijät. Lisäksi tulee kuvata poroista viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen liittyvät käytännöt. Suunnitelmassa tulee asettaa laidunten kunnan turvaamiseen ja niiden kestäväään käyttöön liittyvät tavoitteet sekä kuvata tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettava vaikuttavat toimenpiteet.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman toimenpiteiksi tulee valita ainakin kaksi seuraavista toimenpiteistä:

1) jäkälälaidunten tilan parantaminen osoittamalla talvilaidunalueet, joita ei käytetä lumettomina aikoina, sekä ohjaamalla porojen kulkua laidunalueiden välillä paimentamalla, aidoilla tai muilla mahdollisilla tavoilla;

2) laidunten talviaikaisen käytön minimointi teurastamalla vähintään kaksi kolmasosaa kunkin poronhoitovuoden teurasporoista viimeistään 15 päivänä marraskuuta, tai, jos käytössä on erilliset talvilaitumet, erottamalla ja teurastamalla teurasporot ennen porojen siirtämistä talvilaitumille;

3) kesälaidunkierron kehittäminen ohjaamalla lumettomina aikoina tapahtuvaa laidunnusta tavalla, joka edistää luonnon

monimuotoisuutta ja torjuu haitallista pensoittumista; lisäksi tai vaihtoehtoisesti osallisuus laidunalueilla toteutettaviin, paikallisilta luontovaikutuksiltaan merkittäviin luonnon ennallistamistoimiin;

4) laidunalueiden yhteiskäytön lisääminen paliskuntien taikka tokkakuntien, siidojen tai muiden vastaavien porojansa yhdessä hoitavien paliskunnan poronhoitajaryhmien yhdistymisen tai yhteistyön kautta laidunalueiden monimuotoisuuden ja laidunkierron edistämiseksi;

5) paliskuntakohtaisen enimmäisporomäärän alentaminen talvilaidunten kunnon parantamiseksi siten, että määrä on vähintään seitsemän ja enintään 20 prosenttia 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua enimmäismäärää pienempi.

Edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun toimenpiteen valinta ja toteuttaminen edellyttävät, että paliskunta on tehnyt voimassa olevan päätöksen sen alueella pidettävien eloporojen enimmäismäärästä. Erillistä päätöstä ei kuitenkaan tarvita niin kauan kuin paliskunnan poromäärä alittaa 21 §:n 1 momentissa tarkoitettua enimmäismäärän yli 20 prosentilla. Päätös voidaan tehdä enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Paliskunnan päätöksen osalta sovelletaan 21 §:n 4 ja 5 momenttia.

Ruokavirasto antaa tarkemmat määräykset porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman esitystavasta sekä suunnitelman laatimisessa käytettävistä lomakkeista.

40 c §

Suunnitelmaa koskeva seuranta ja raportointi sekä muutokset suunnitelmaan

Paliskunnan on vuosittain vahvistettava kuvaus suunnitelman toteutumisesta. Kuvaus on toimitettava Paliskuntain yhdistykselle vuosittain viimeistään marraskuun 15 päivänä.

Paliskuntain yhdistyksen on toimitettava paliskuntien kuvaukset Ruokavirastolle marraskuun loppuun mennessä.

Paliskunta voi tarvittaessa ja tekemänsä seurannan perusteella päättää muutoksista suunnitelmaan, jos suunnitelma yhä täyttää 40 b §:ssä säädetyt vaatimukset. Jos suunnitelmaan sisältyvän 40 b §:n 2 momentissa tarkoitetun toimenpiteen toteuttaminen osoittautuu mahdottomaksi, paliskunnan tulee muuttaa suunnitelmaa toimenpiteen korvaamiseksi toisella toimenpiteellä, jollei toimenpiteiden vähimmäismäärää koskeva vaatimus tästä riippumatta täyty. Suunnitelman muutoksiin sovelletaan lisäksi, mitä 40 a §:n 2–4 momentissa säädetään suunnitelmasta.

Paliskunnan vahvistamaan suunnitelmaan ja 1 momentissa tarkoitettuun kuvaukseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään viranomaisen asiakirjasta. Siltä osin kuin kyse on oikeudesta saada tieto suunnitelmasta, paliskuntaan sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään viranomaisesta. Sen lisäksi, mitä mainitussa laissa säädetään salassapitoperusteista, suunnitelman ja kuvauksen tiedot paliskunnan tai poronomistajien elinkeinotoiminnasta ovat salassa pidettäviä, jos niiden antaminen voi perustellusta syystä aiheuttaa taloudellista vahinkoa poronomistajalle tai paliskunnalle.

43 §

Porokarjan luovuttaminen

Porojen kaupasta tai lahjoituksesta on ostajan tai lahjansaajan viipymättä ilmoitettava poroisännälle.

43 §

Paliskunnan sisäiset porokarjan luovutukset

Porojen kaupasta tai lahjoituksesta on ostajan tai lahjansaajan, *joka on saman paliskunnan osakas tai sellaiseksi aikova*, viipymättä ilmoitettava poroisännälle. Poronomistaja, jonka vähentämättä olevien porojen määrä ylittää kolme prosenttia hänen eloporojensa kokonaismäärästä, ei saa myydä tai lahjoittaa porojaan mainitulle ostajalle tai lahjansaajalle ennen kuin hän on toteuttanut 22 a §:n 1 momentin mukaisen porojen vähentämisvelvollisuutensa, ellei luovutus koske koko porokarjaa ja vähentämisvelvollisuuden sovita siirtyvän luovutuksensaajalle.

47 §

Poronhoitorikkomus

Joka:

- 1) ilman lupaa kuljettaa tai yrittää kuljettaa poroja paliskunnasta toiseen paliskuntaan tai pois Suomesta taikka toisesta valtiosta Suomeen,
- 2) tahallaan jättää säädetyllä tavalla ilmoittamatta tai ilmoittaa väärin poroluetteloon porojensa lukumäärän,
- 3) tahallaan jättää säädetyllä tavalla vähentämättä porojaan,
- 4) vastoin 42 §:n säännöksiä pelottelee poroja taikka
- 5) muulla tavoin rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, poronhoitorikkomuksesta sakkoon.

52 §

Valvonta

Lapin aluehallintovirasto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista ja täytäntöönpanoa.

Jos paliskunta tahallaan laiminlyö noudattaa sen toimintaa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, tulee Lapin aluehallintoviraston sakon uhalla tai uhalla, että tekemättä jätetty työ suoritetaan paliskunnan kustannuksella, määrätä oikaistavaksi se, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty.

47 §

Poronhoitorikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) 30 §:n 3 momentin vastaisesti jättää ilmoittamatta tai ilmoittaa väärin poroluetteloon porojensa lukumäärän,
- 2) vastoin 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltoa tai ilman mainitun pykälän 2 momentin mukaan vaadittavaa lupaa tuo poroja paliskunnan alueelle taikka
- 3) vastoin 42 §:n säännöksiä pelottelee poroja, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta, poronhoitorikkomuksesta sakkoon.

Viranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole säännösten toistuva rikkominen.

52 §

Valvonta

Ruokavirasto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista ja täytäntöönpanoa.

Ruokavirasto voi määrätä paliskunnan tai paliskunnan osakkaan, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, asian laatuun nähden riittävässä määräjassa täyttämään velvollisuutensa.

Ruokavirasto voi tehostaa 2 momentissa tarkoitettua paliskuntaan kohdistettua määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty teetetään paliskunnan kustannuksella.

Uhkasakosta ja teettämisuudesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

52 a §

Seuraamusmaksu

Ruokavirasto voi määrätä seuraamusmaksun paliskunnan osakkaalle, joka laiminlyö 22 a §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden vähentää porojensa määrää. Maksun suuruus on 450 euroa kutakin vähentämättä jätettyä poroa kohden. Vähentämättä jätetyt porot lasketaan erikseen kultakin sellaiselta poronhoitovuodelta, jona poroja on vähentämättä.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi 1 momentin mukaisesti määräytyvää määrää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä eikä se osoita piittaamattomuutta lain velvoitteista taikka jos maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on tekoon liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä henkilölle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos maksu on määrätty, samasta teosta ei saa määrätä toista seuraamusmaksua eikä tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos sen poronhoitovuoden viimeisestä päivästä, jona laiminlyönti on päättynyt, on kulunut yli kaksi vuotta. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

52 b §

Ruokaviraston tiedonsaantioikeus

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Ruokavirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot paliskunnilta ja niiden osakkailta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 52 a §:ää sovelletaan kuitenkin vasta vuoden kuluttua tämän lain voimaantulosta.

Merkitä piireistä ja suurimmista sallituista poromääristä annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (414/2020) jää voimaan tämän lain tullessa voimaan.

Tämän lain 22 a §:ää sovelletaan myös ennen tämän lain voimaantuloa paliskunnan osakaskohtaiseen kirjanpitoon merkittyihin poroihin, jos merkinnän tekemisestä on kulunut enintään kolme vuotta ja merkintä on tehty sellaisena poronhoitovuonna, jona paliskunnan osakkailla on ollut velvollisuus vähentää poroja.

Paliskunnan tulee vahvistaa ensimmäinen porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

2.

Laki

maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 14 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Porotalouden tuki

Porotalouden tuki

Suomessa porotaloutta pohjoisella tukialueella harjoittavalle poronmistajalle voidaan myöntää tukea eläinten lukumäärän perusteella. Tuki voidaan myöntää luonnollisille henkilöille tai sellaiselle luonnollisten henkilöiden muodostamalle ruokakunnalle, joka on samassa taloudessa asuva perhekokonaisuus.

Suomessa porotaloutta pohjoisella tukialueella harjoittavalle poronmistajalle voidaan myöntää tukea poronhoitolain (848/1990) 5 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen eloporojen lukumäärän perusteella. Tuki voidaan myöntää luonnollisille henkilöille tai sellaiselle luonnollisten henkilöiden muodostamalle ruokakunnalle, joka on samassa taloudessa asuva perhekokonaisuus. Ruokakunnaksi katsotaan myös jakamaton kuolinpesä. Tukea ei makseta siltä osin kuin eloporojen määrä ylittää paliskunnalle tai sen osakkaille määrätty poronhoitolain 21 §:n 1 tai 3 momentissa taikka 40 b §:n 3 momentissa tarkoitettua suurimman sallitun määrän. Tukea ei makseta niistä eloporoista, jotka osakkaan olisi paliskunnan mainitun lain 22 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun päätöksen mukaan pitänyt teurastaa. Jos ruokakunnan edellä tarkoitettujen teurastamatta jättämien porojen määrä on yli kolme prosenttia ruokakunnan eloporojen määrästä, tukea ei makseta ruokakunnalle lainkaan.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Ennen tämän lain voimaantuloa vireille
tulleeseen hakemukseen sovelletaan tämän
lain voimaan tullessa voimassa olleita
säännöksiä.*

3.

Laki

porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) 10 §:n
4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1676/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 10 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Tuen saaja

Tuen saaja

Paliskunnalle voidaan myöntää tukea vain,
jos se täyttää poronhoitolaissa sille asetetut
velvoitteet.

kumotaan

10 a §

Poronhoitolain velvoitteiden noudattaminen

Paliskunnalle voidaan myöntää tukea vain,
jos paliskunnan eloporojen määrä ei ylitä
poronhoitolain nojalla säädettyä suurinta
sallittua määrää.

Jos paliskunta on päättänyt poronhoitolain
21 §:n 3 momentin tai 40 b §:n 3 momentin
nojalla, että paliskuntakohtainen suurin
sallittu eloporomäärä on alempi kuin 1
momentissa tarkoitettu eloporomäärä, tukea
voidaan myöntää vain, jos paliskunnan
pätöksen mukainen eloporojen
enimmäismäärä ei ylity.

Lapin elinvoimakeskus voi kuitenkin
päättää, että tuki myönnetään, jos
paliskunnan eloporomäärä on enintään kolme
prosenttia suurempi kuin paliskuntakohtainen
suurin sallittu poromäärä ja ylitykselle on
erityisiä syitä.

Tuen myöntäminen paliskunnalle edellyttää,
että paliskunta on noudattanut
poronhoitolaissa säädettyjä porolaidunten

Voimassa oleva laki

Ehdotus

hoito- ja käyttösuunnitelman laatimista ja muuttamista koskevia velvoitteita. Tuen myöntäminen paliskunnalle estyy, jos toimivaltaisen viranomaisen tiedossa on, että paliskunta on tuen hakemisvuonna tai sitä edeltävänä vuonna vakavasti laiminlyönyt muita poronhoitolaissa säädettyjä velvoitteitaan.

Mitä 1–4 momentissa säädetään, ei estä investointituen myöntämistä paliskuntien yhdessä omistamaa teurastamoa varten.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleeeseen hakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 60 kohta, sellaisena kuin se on laissa 860/2025, sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 416/2025 ja 860/2025, uusi 61 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien
rangaistusluonteisten hallinnollisten
seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta
Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa
annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu
liikennevirhemaksu.

Tässä laissa säädetään seuraavien
rangaistusluonteisten hallinnollisten
seuraamusten täytäntöönpanosta:

60) vaarallisten aineiden kuljetuksesta
Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa
annetun lain (849/2025) 122 §:ssä tarkoitettu
liikennevirhemaksu;

61) poronhoitolain (848/1990) 52 a §:ssä
tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .