

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta (HE 152/2020 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- tutkija Rauno Kuha, Luonnonvarakeskus
- lakimies Vesa Malila, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toiminnanjohtaja Anne Ollila, Paliskuntain yhdistys
- toiminnanjohtaja Matti Tyhtilä, MTK-Pohjois-Suomi
- maaseutuasiamies Laina Hekkala, Kuusamon kaupunki
- poroisäntä Juha Kujala, Oivangin paliskunta
- poroisäntä Heikki Härmä, Kallioluoman paliskunta
- varatuomari, ekonomi Joni Ylänkö, Vanttauksen paliskunta
- maaseutuyrittäjä Tuomo Pulkkanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Rajavartiolaitos
- controller Margit Ranta, Ruokavirasto
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin aluehallintovirasto
- Kolttien kyläkokous
- asiantuntija Liisa Päätaalo

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poronhoitolakia.

Nykyiset kuntakohtaiset arvioimislautakunnat, jotka ratkaisevat ensi asteena porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja alueiden aitaamista koskevat riidat, lakkautettaisiin, mikä merkitsisi lainkäyttötoimivallan siirtymistä yleisille tuomioistuimille. Poronhoitoaluetta varten perustettaisiin puolueeton asiantuntijaelin, porovahinkolautakunta, jonka tehtävänä olisi antaa pyynnöstä lausuntoja siitä, ovatko porot aiheuttaneet poronhoitolaissa korvattavaksi säädettyä vahinkoa ja mikä on vahingon suuruus sekä mikä on paliskunnan aitaamisvelvollisuus. Lautakunnan jäsen voisi toimia molempien osapuolten pyynnöstä sovittelijana.

Esityksen tavoitteena on poistaa ongelmat, jotka liittyvät nykyisen riidanratkaisutoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ja sitä kohtaan koettuun luottamuspuulaan. Tavoitteena on lisäksi luoda menettely, jonka avulla porojen aiheuttamia vahinkoja ja aitaamista voitaisiin arvioida asiantuntevasti, kohtuullisin kustannuksin ja molempia osapuolia kuullen ja joka edistäisi sovintoratkaisuun pääsyä osapuolten kesken.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi poronhoitolaissa säädetty lautakuntajärjestelmä, joka palvelee laissa tarkoitettujen vahinkojen ja aitaamisasioiden arviointia ja riidanratkaisua. Paliskunnalla on velvollisuus korvata vahinko, jonka porot ovat laiduntaessaan aiheuttaneet sellaisille alueille, kuten viljelyksille, metsänuudistusaloilla oleville taimikoille ja vakituisten asuntojen pihalle, joille porojen pääsy tulee lain mukaan estää. Lisäksi paliskunnalla on tietyin edellytyksin velvollisuus aidata näitä alueita. Paliskunnan korvaus- tai aitaamisvelvollisuuteen taikka vahingonkärnsineen oikeuteen saada korvaus vahingosta ei esitetä muutoksia, vaan lain muutoksessa on kyse vahinkojen arviointiin ja riidanratkaisuun sovellettavan menettelyn uudistamisesta.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ehdotettavin muutoksin.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että poronhoito ja maatalous ovat olleet jo vuosisatojen ajan Lapin, Kainuun ja Koillismaan keskeisiä maaseutuelinkeinoja. Suurimmat ristiriidat elinkeinon välille ovat syntyneet vapaana olevien porojen hakeutuessa laiduntamaan viljelijöiden pelloille. Valiokunta korostaa, että lähtökohtana poronhoidon ja maatalouden välille syntyvien erimielisyyksien ratkaisujärjestelmää luotaessa tulee olla mahdollisuus elinkeinon yhteensovittamiseen ja tasapuoliseen kehittämiseen koko poronhoitoalueella.

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

Voimassa olevan lain mukaan poronhoitoalueen jokaisessa kahdeksassa kunnassa tulee olla oma arvioimislautakunta. Lautakunnan puheenjohtaja on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nimeämä, minkä lisäksi lautakunnassa tulee olla paikallisen viljelijäjärjestön nimeämä edustaja ja paikallisen paliskunnan nimeämä edustaja. Hallituksen esityksen mukaan arvioimislautakuntien antamien ratkaisujen määrä on ollut pieni, vuosittain keskimäärin vain kymmenkunta koko poronhoitoalueella. Juttumäärän vähäisyyteen on arvioitu vaikuttaneen myös osapuolten lautakuntajärjestelmää kohtaan kokema luottamuspuula. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on myös tuotu esiin, että arvioimislautakunnan puheenjohtajan tehtävä on ollut hyvin epäkiitollinen, mistä syystä puheenjohtajia on ollut vaikea löytää.

Ehdotuksen mukaan nykyisten arvioimislautakuntien sijaan tulee yksi porovahinkolautakunta. Lautakunta koostuu kahdesta oikeudellisesti oppineesta edustajasta ja viidestä asiantuntijajäsenestä, joilla on osaamista maatalouden, porotalouden, metsätalouden ja puutarhatalouden sektorilta yhden jäsenen edustaessa saamelaiskulttuuria. Jäsenet ovat esityksen mukaan sivutoimisia ja toimivat virkavastuulla. Lautakunnan hallintopalvelut järjestää Ruokavirasto. Valiokunta pitää vahinkojen arviointityön uskottavuuden kannalta keskeisenä, että porovahinkolautakuntaa asettaessa varmistutaan sen jäsenten vahvasta ja monipuolisesta asiantuntemuksesta.

Porovahinkolautakunta antaa ehdotuksen mukaan osapuolten pyynnöstä lausuntoja porojen aiheuttamista vahingoista ja aitaamisvelvollisuutta koskevista kysymyksistä. Lausunto voidaan antaa myös porojen käyvästä arvosta tietyissä poronhoitolaissa säädetyissä etuosto-oikeuden käyttötilanteissa. Lausuntoa voi lakiehdotuksen 37 §:n mukaan pyytää paliskunta, maan omistaja tai haltija taikka vahinkoa kärsinyt tai muu korvaukseen oikeutettu. Mahdollisuus lausunnon pyytämiseen koskee näin ollen viljelijöiden lisäksi myös muun muassa omakotiasukkaita. Lausunnon pyytäminen perustuu osapuolten vapaaehtoisuuteen, eivätkä lautakunnan lausunnot ole osapuolia sitovia. Valiokunta korostaa, että arvioinnin mahdollistamiseksi lausuntoa tulee pyytää lautakunnalta mahdollisimman pian vahinkotapahtuman jälkeen.

Käräjäoikeuksilla on ehdotuksen mukaan toimivalta antaa valituskelppoinen ratkaisu porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja alueiden aitaamista koskevissa riita-asioissa. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan lausunnot kuitenkin todennäköisesti lisäävät sopimista ja vähentävät oikeudenkäyntien määrää. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä sopimisen ja sovittelun ensisijaisuuden korostamista sekä ehdotettua poronhoitolain 37 a §:ää, jonka mukaan lautakunta voi pyydettäessä antaa osapuolille myös sovittelupalvelua.

Lakiehdotuksen 38 §:n mukaan lausuntoa pyytänyt osapuoli maksaa porovahinkolautakunnan lausunnon perittävän käsittelymaksun. Koska lautakunnan toimivaltaan esityksen mukaan kuuluu lausuntojen antaminen eikä se anna täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä, ei sen myöskään ole mahdollista määrätä maksuvelvollisuutta muulle taholle kuin lausuntoa pyytäneelle. Sovintoon päättyneestä lausuntoasian käsittelystä perittävä maksu jakautuu kuitenkin osapuolten kesken tasan. Esityksen mukaan tarkoitus on, että käsittelymaksut ovat omakustannusarvoa alempia. Valiokunta korostaa, että on sekä vahinkoa kärsineiden että korvausvelvollisen etu, että vahinkoja voidaan arvioida matalan kynnyksen menettelyssä ja korvauksista voidaan sopia ilman oikeudenkäyntejä. Valiokunta edellyttääkin, että porovahinkolautakunnan käsittelymaksujen tulee olla kohtuullisia suhteessa arvioinnin kohteena olevan vahingon määrään ja tuomioistuinmaksuihin, jotta maksu ei muodostu esteeksi lausunnon pyytämiselle lautakunnalta.

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

Valiokunnan kuulemisten perusteella porojen aiheuttamien vahinkojen arviointia ja korvaamista koskevaa nykyjärjestelmää kohtaan koettu luottamuspuola heijastuu myös osapuolten keskinäisiin suhteisiin, ja tilanne on paikoin hyvin tulehtunut. Valiokunta korostaa, että uuden porovahinkolautakunnan riittävä asiantuntemus ja asianmukaiset toimintatavat tulee varmistaa heti toiminnan käynnistymisestä lähtien. Perustettavan porovahinkolautakunnan toimintaa eli muun muassa lautakunnan käsittelemien asioiden määrää, sovittelumenettelyn toimivuutta ja annettavien lausuntojen noudattamista on syytä seurata sen varmistamiseksi, että lakimuutoksella saavutetaan sille asetetut tavoitteet. Valiokunta pitää tarpeellisena, että lainsäädännön toimivuutta seurataan ja arvioidaan ja että asiasta annetaan maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvitys vuoden 2023 loppuun mennessä. Valiokunta ehdottaa asiaa koskevan lausumaehdotuksen hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

37 §. Lausuntoasian käsittely.

Pykälän 2 momentissa säädetään oikeudenkäynnin ja porovahinkolautakuntakäsittelyn välisestä suhteesta. Säännöksen mukaan, jos lausuntoasiassa on annettu tuomioistuimen ratkaisu tai asian tiedetään olevan vireillä tuomioistuimessa, lautakunta ei ratkaistuilta tai oikeudenkäynnin kohteena olevilta osin saa käsitellä osapuolen tekemää lausuntopyyntöä. Rajauksen tarkoituksena on estää tilanne, jossa kahden valtioonhallintoon kytkeytyvän ja valtion rahoittaman tahon toiminnassa voi syntyä sekaannusta aiheuttavaa päällekkäisyyttä. Valiokunta toteaa, että järjestely, jonka mukaan lautakuntatyypinen asiantuntijaelin ei anna lausuntoa, ratkaisusuositusta tai vastaavaa kannanottoa tilanteessa, jossa asia on jo ratkaistu tuomioistuimessa tai on tuomioistuimessa ratkaistavana, ei ole poikkeuksellinen, mutta lainsäädäntö ei ole tältä osin yhtenäistä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 §:n nojalla tuomioistuin voi joka tapauksessa omasta aloitteestaan hankkia asiantuntijalausuntoja myös lautakuntatyypisiltä elimiltä. Tällöin lautakunta antaa lausunnon tuomioistuimelle. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin lisätään selventävä säännös tuomioistuimen oikeudesta pyytää porovahinkolautakunnalta lausunto tuomioistuimessa vireillä olevasta, lautakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Maa- ja metsätalousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 152/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poronhoitolain (848/1990) 32 §:n 1 momentti, 34 §:n 1 momentin johdantokappale ja 3 momentti, 36—38 §, 43 §:n 4 momentti ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 36 ja 38 § osaksi laissa 1466/2009, sekä
lisätään 36 §:n edelle uusi luvun otsikko, lakiin uusi 36 a ja 37 a § sekä 39 §:n edelle uusi luvun otsikko seuraavasti:

32 §

Aitaamisvelvollisuus

Paliskunta on velvollinen rakentamaan aidan, muun laitteen tai rakennelman (*aitaaminen*) viljelysten ja muualla kuin saamelaisten kotiseutalueella 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.

34 §

Korvattava vahinko

Porojen maa- ja metsätaloudelle aiheuttama vahinko samoin kuin porojen 31 §:n 1 momentissa tarkoitettulla alueella aiheuttama vahinko on korvattava vahinkoa kärsineelle. Vahingonkorvausta voidaan sovitella siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään. Vahingonkorvausta ei kuitenkaan suoriteta:

Edellä 1 momentissa tarkoitettua korvattavasta vahingosta, josta vahinkoa kärsinyt vaatii korvausta, on ilmoitettava paliskunnalle ilman aiheetonta viivytystä.

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

6 a luku

Porovahinkolautakunta ja sen tehtävät

36 §

Porovahinkolautakunta

Porovahinkolautakunta on riippumaton asiantuntijaelin. Lautakunnan jäseninä ovat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään viisi muuta jäsentä. Jäsenet ovat sivutoimisia ja toimivat virkavastuulla.

Maa- ja metsätalousministeriö nimittää porovahinkolautakunnan jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ennen jäsenten nimittämistä maa- ja metsätalousministeriön on kuultava asian kannalta keskeisiä tuottaja- ja elinkeinojärjestöjä.

Ruokavirasto huolehtii lautakunnan hallintopalveluista sekä päättää sen jäsenten palkkioiden ja korvausten perusteista.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lautakunnan jäsenten nimittämisestä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan myös säännökset jäsenten kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä.

36 a §

Porovahinkolautakunnan tehtävät

Porovahinkolautakunnan tehtävänä on pyynnöstä antaa lausuntoja siitä:

- 1) mikä on paliskunnan 32 §:ssä tarkoitettu aitaamisvelvollisuus;
- 2) ovatko porot aiheuttaneet 34 §:ssä tarkoitettua korvattavaa vahinkoa ja mikä on vahingon suuruus vahinkolajeittain eriteltynä;
- 3) mikä on 43 §:n 4 momentissa tarkoitettu porojen käypä hinta.

Jos muu vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumaton seikka on myös ollut 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettun vahingon syynä, lausunnossa ilmoitetaan arvio asian vaikutuksesta vahingon suuruuteen.

Porovahinkolautakunnalle kuuluu myös sovittelu 1 momentissa mainittuja seikkoja koskevis- sa riita-asioissa.

37 §

Lausuntoasian käsittely

Porovahinkolautakunnalta pyydetään lausuntoa kirjallisesti. Lausuntoa voi pyytää paliskunta, maan omistaja tai haltija taikka vahinkoa kärsinyt tai muu korvaukseen oikeutettu. Pyyntöissä tulee ilmoittaa asian osapuolten nimet ja osoitteet sekä tarpeelliset tiedot asiasta, jota lausuntopyyntö koskee.

Lausuntoa ei tarvitse antaa, jos lausuntopyyntö on ilmeisen aiheeton. Jos lausuntoasiassa on annettu tuomioistuimen ratkaisu tai asian tiedetään olevan vireillä tuomioistuimessa, lautakunta ei ratkaistuilta tai oikeudenkäynnin kohteena olevilta osin saa käsitellä osapuolen tekemää lau-

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

suntopyyntöä. Jos lautakunnan toimivaltaan kuuluva asia on vireillä tuomioistuimessa, lautakunta voi kuitenkin antaa lausunnon tuomioistuimelle sen pyynnöstä.

Asiassa on toimitettava katselmus, ellei sitä pidetä ilmeisen tarpeettomana. Katselmuksen voi toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella vain kiinteistön haltijan luvalla. Lautakunnalla on oikeus saada osapuolilta lausunnon antamisen kannalta välttämättömät asiaan liittyvät asiakirjat. Asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa noudatetaan muutoin, mitä hallintolaissa (434/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään.

37 a §

Sovinnosta

Edellä 36 a §:n 1 momentissa mainittuja seikkoja koskevan riita-asian osapuolet voivat pyytää, että porovahinkolautakunta määrää yhden jäsenensä avustamaan osapuolia ratkaisemaan asiansa sovinnollisesti. Jos pyyntö tehdään lausuntopyyntön tultua vireille, lausuntopyyntön käsittely keskeytyy sovittelumenettelyn ajaksi. Tarvittava katselmus voidaan kuitenkin pitää ennen keskeytystä, jos katselmuksen tarkoituksen toteutuminen muutoin vaarantuisi. Lausuntopyyntön käsittely päättyy sovinnon syntyessä.

Käräjäoikeus voi vahvistaa 1 momentissa tarkoitettussa menettelyssä tehdyn sovinnon täytäntöönpanokelpoiseksi siten kuin riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään.

38 §

Maksut ja kustannukset

Lausunnoista sekä käsittelystä, joka on päättynyt lausuntopyyntön peruuttamiseen muun syyn kuin saavutetun sovinnon vuoksi, peritään maksu asian vireille panneelta. Sovittelumenettelystä sekä ilman sovittelua sovintoon päättyneestä lausuntoasian käsittelystä peritään maksu, joka jakautuu osapuolten kesken tasan.

Maksuista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Maksut voidaan säätää omakustannusarvoa alemmiksi. Maksuihin sovelletaan muutoin, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään.

Omista kustannuksistaan osapuolet vastaavat itse.

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

6 b luku

Oikeus poroaitojen rakentamiseen ja puun ottoon

39 §

Poroaitojen rakentaminen

43 §

Porokarjan luovuttaminen

Luovuttajan vaatimuksesta paliskunnan on käytettävä etuosto-oikeuttaan, jos se on evännyt porokarjan saantoluvan. Etuosto-oikeutta käyttäessään paliskunnan on ostettava kaikki luovutetut porot ja maksettava niistä porojen luovuttajalle sama hinta, jonka hän olisi saanut ostajalta. Jos luovutus oli vastikkeeton tai kauppahinta olennaisesti poikkesi käyvistä hinnoista, paliskunnan on maksettava luovuttajalle porojen käypä hinta.

51 §

Vakuutus

Ennen tehtävänsä ryhtymistä poroisännän, varaisännän, työnjohtajan sekä poroerotuksen lukumiehen on allekirjoitettava vakuutus.

Tarkemmat säännökset vakuutuksesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa asetettuina olevat arvioimislautakunnat jatkavat siihen saakka, kunnes maa- ja metsätalousministeriö on asettanut tämän lain mukaisen porovahinkolautakunnan.

Arvioimislautakunnassa ennen porovahinkolautakunnan asettamista vireille tullut asia käsitellään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

Valiokunnan lausumaehdotukset

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja arvioi lainsäädännön toimivuutta ja porovahinkolautakunnan toimintaa sekä antaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle asiasta selvityksen vuoden 2023 loppuun mennessä.

Valiokunnan mietintö MmVM 10/2020 vp

Helsingissä 25.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Seppo Eskelinen sd (osittain)
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Peter Östman kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuire Taina