



Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@mmm.fi

KOMMENTTI

17.12.2018

Dnro 541/2018

Kommenttipyyntö 24.10.2018, Dnro 911/01.01/2018

PORONHOITOLAISIA SÄÄDETYN VAHINKOJA JA AITAAMISTA KOSKEVAN RIIDANRATKAISUN UUDISTAMINEN

Maa- ja metsätalousministeriö on 24.10.2018 päivätyllä kommenttipyyntönsä pyytänyt Paliskuntain yhdistyksen kirjallisia kommentteja alustavasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta. Huomautamme, että säädökset sisältyvät poronhoitolakiin ja niiden muuttamisessa on huomiotava asianmukaisesti poroelinkeinon tarpeet. Katsomme, että Paliskuntain yhdistyksen kanssa on neuvoteltava esityksen sisällöstä pykäläkohtaisesti ennen esityksen varsinaista lausuntokierrosta.

Tausta

Porojen vapaalla laidunnusoikeudella on vuosisatojen historia. Poronhoito-oikeus on ikimuistoinen nautintaoikeus, joka on ollut olemassa jo ennen kuin alueet ovat siirtyneet Ruotsin kruunun omistukseen. Poronhoitolain esitöiden (HE 244/1989) mukaan poronhoito-oikeus on tarkoitettu ja tunnustettu pysyväksi oikeudeksi.

Ensimmäisen poronhoitolain valmistelun yhteydessä vuonna 1929 mietintönsä jättänyt poronhoitolaikomitea laati vapaasta laidunnusoikeudesta historiallisen katsauksen. Perustelujaksossa komitea toteaa, että poronhoidon perustajilla, lappalaisilla, oli sekä ikivanhaan käytäntöön perustuva että kuninkaallisilla kirjeillä vahvistettu oikeus kenenkään häiritsemättä käyttää lapinkylien alueita muun muassa poronhoitotarkoituksiin. Historiallisen Lapinmaan ulkopuolella harjoitetusta poronhoidosta komitea toteaa, että myös tällä alueella rinnakkainen ja yhdenmukainen käytäntö on luonut ”täysin edellä mainittua vastaavan maankäyttöoikeuden”. Nykyisellä poronhoitoalueella poronhoitoa on harjoitettu niin kauan, että poronhoidolle katsotaan syntyneen oikeudellisesti suojattu maankäyttöoikeus.

Komitea viittaa myös siihen, että Ruotsissa poronhoidolla on suurelta osin sama historiallinen tausta kuin meillä ja että poronhoito-oikeuden katsotaan perustuvan Ruotsissa ylimuistoiseen nautintaan. Ruotsissa poronhoito-oikeus on turvattu perustuslaissa samalla tavalla kuin maanomistusoikeus. Ruotsissa poronhoito-oikeuden maanomistukseen rinnastuva asema on todettu useasti sekä lainsäädännön esi-töissä, että oikeuskäytännössä. Tässä suhteessa keskeinen on niin kutsuttu verotunturioikeudenkäynti – Ruotsin oikeushistorian laajin oikeudenkäynti – joka päättyi korkeimman oikeuden tuomioon vuonna 1981. Ruotsin korkeimman oikeuden mukaan poronhoito-oikeudessa on kysymys yksityisoikeudellisesta oikeudesta, joka on suojattu perustuslaissa samalla tavalla kuin maanomistusoikeus.



Suomessa kysymys poronhoito-oikeudesta perustuslaissa turvattuna oikeutena ei ole tullut tähän mennessä lainvalmistelussa esille. Syyt, joiden nojalla poronhoito-oikeus rinnastetaan oikeussuojan osalta yksityiseen maanomistusoikeuteen, ovat monessa suhteessa samat sekä Suomessa että Ruotsissa. Oikeus harjoittaa poronhoitoa on Suomessa turvattu useilla kansainvälisillä sopimuksilla. Muun muassa niillä, jotka säätelevät vähemmistöjen asemaa ja omaisuudensuojaa.

Edellä kerrottuun perustuen toteamme, ettei poronhoito-oikeutta rajoittavia ja poronhoitajien velvoitteita koskevia pykäläiä voi poronhoitajien oikeuksia rikkomatta uudistaa ilman perusteellista elinkeinoa osallistavaa valmistelutyötä. Valmistelussa on huomioitava myös perustuslain suoja poronhoito-oikeutta koskien sekä Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset.

Paliskuntain yhdistyksen näkemykset kommenttipyyntöissä esitetyistä erityisistä kysymyksistä:

Onko nykyisten kuntakohtaisten lautakuntien korvaaminen yhdellä riidanratkaisulautakunnalla uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi paras uudistuksen toteutustapa?

Paliskuntain yhdistys lausuu, että nykyisten kuntakohtaisten lautakuntien korvaaminen toisella riidanratkaisumekanismilla on uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

Paliskuntain yhdistys katsoo, että yhden riidanratkaisulautakunnan perustaminen on uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi paras toteutustapa huomioitaessa jäljempänä esitetyt muutosehdotukset.

Ovatko lautakunnan jäsenten nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia sekä ratkaisu kokoonpanoa koskevat alustavat ehdotukset perusteltuja?

Paliskuntain yhdistys katsoo, että jäsenten nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia sekä ratkaisu kokoonpanoa koskevat alustavat ehdotukset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja. Paliskuntain yhdistys esittää niihin kuitenkin seuraavat muutosehdotukset/tarkennukset:

36 a §

Porovahinkolautakunnan asianmukaisella ja puolueettomalla toiminnalla on valtaisa käytännöllinen ja taloudellinen merkitys paliskunnille ja porotalouden harjoittamisen edellytyksille. Paliskuntain yhdistyksen tietoon on tullut valitettavia tapauksia, joissa erinäiset porotalousvastaiset tahot ovat pyrkineet jäseniksi nykyisiin arvioimislautakuntiin ajaakseen omia tavoitteitaan. Tämän vuoksi ehdotetaan lakiin otettavaksi säännös, jonka mukaisesti Paliskuntain yhdistystä tulisi kuulla valmisteltaessa porovahinkolautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai asiantuntijajäsenen nimittämistä.

36 c §

Ehdotuksessa on lähdetty kokoonpanon osalta siitä, että asian ratkaisi kaksi jäseninen puheenjohtajasta tai varapuheenjohtajasta ja asiantuntijajäsenestä koostuva kokoonpano. Paliskuntain yhdistys toteaa, että ehdotuksessa ei ole säädetty siitä, miten asia ratkaistaan siinä tapauksessa, mikäli kokoonpano on keskenään erimielinen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että ratkaisu kokoonpano pidettäisiin nykyistä vastaavin tavoin edelleen kolmijäsenisenä, mikä mahdollistaisi samalla myös kokoonpanoon



riittävän määrän poro- ja maatalouteen liittyvää asiantuntemusta. Muussa tapauksessa vaarana on, että yksittäinen asiantuntijajäsen saa kokoonpanossa tosiasiallisesti liikaa päätösvaltaa.

Edellä mainittuun viitaten Paliskuntain yhdistys haluaa erikseen korostaa sitä, että lautakunnan kokoonpanosta on löydettävä sekä poro- että maatalouden asiantuntija, jotta sillä ylipäättään olisi toimintaedellytykset. Käytäntö on osoittanut, etteivät esimerkiksi kasvituotannon asiantuntijat ole pystyneet erottamaan hirvien aiheuttamia vahinkoja porojen aiheuttamista, mikä on osaltaan johtanut turhiin oikeudenkäynteihin.

Lisäksi halutaan korostaa vielä sitä, että toisinaan arvioimistoimituksissa on ollut kyse myös taimikoille aiheutuneista vahingoista, mikä puolestaan vaatii erityistä metsätalouteen liittyvää asiantuntemusta. Kyseiset tapaukset ovat harvalukuisia, mutta vahinkojen arvioinnin kannalta haastavia. Tämän vuoksi ehdotetaan, että porovahinkolautakuntaan nimitettäisiin erikseen myös ylimääräinen metsätalouden asiantuntijajäsen käsittelemään kyseisiä vahinkotapauksia.

Miten arvioitte prosessia koskevia ehdotuksia toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden sekä oikeusturvavaatimusten näkökulmasta?

Toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta Paliskuntain yhdistys ehdottaa, että porovahinkolautakunnan jäsenet valittaisiin eri puolilta poronhoitoaluetta siten, että pääpaino olisi eteläisellä poronhoitoalueella, jossa vahinkotapausten määrä on selkeästi suurin. Näin välttyttäisiin kuluja aiheuttavalta matkustamiselta. Vaihtoehtoisesti tämä voidaan myös toteuttaa porovahinkolautakunnan alueellisilla jaostoilla.

Viljelyksille aiheutuneiden vahinkojen arviointi vaatii lähtökohtaisesti nopeaa toimintaa. Tämän vuoksi toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta Paliskuntain yhdistys pitää olennaisena sitä, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä asiantuntijajäsenet valitaan osittain myös alueellisin perustein siten että palvelun saatavuus on mahdollisimman laajaa.

Valtaosa nykyisten arvioimislautakuntien ratkaistaviksi viedyistä asioista koskee viljelyksille aiheutuneiden vahinkojen laatua ja määrää sekä vahingonaiheuttajaa. Paliskuntain yhdistyksen käsityksen mukaan käytäntö on osoittanut, ettei viljelyksille aiheutuneita vahinkoja ole mahdollista luotettavasti selvittää ja arvioida ilman katselmusta. Tämän vuoksi ehdotetaan oikeusturvänäkökulma huomioon ottaen esityksen 37 §:ää muutettavaksi siten, että porovahinkolautakunnan tulisi suorittaa katselmus aina, kun asianosainen sitä vaatii. Paliskuntain yhdistys pitää myös toivottavana, että katselmuksen suorittamiseen liittyvistä toimenpiteistä ja käytänteistä säädettäisiin joko lain tai asetuksen tasolla tai niitä avattaisiin ainakin lain esitöissä.

Käytäntö on niin ikään osoittanut, että porot ovat vain harvoin ainoa vahingonaiheuttaja. Merkittäviä vahingonaiheuttajia ovat muun ohella hirvet, kauriit, luonnontekijät ja väärät viljelytekniikat. Arvioimislautakuntien luonteesta johtuen nykykäytäntö on kuitenkin ohjautunut siihen, että arvioimistoimituksissa pyritään havainnoimaan ainoastaan porojen aiheuttamaa vahinkoa. Tämän vuoksi Paliskuntain yhdistys katsoo tarpeelliseksi erityisesti paliskuntien oikeusturva huomioiden, että



porovahinkolautakunnalle säädettäisiin lain tasolla velvollisuus katselmuksissa selvittää myös muut mahdolliset vahingonaiheuttajat.

Viljelyksille aiheutuneiden vahinkojen yksityiskohtainen selvittäminen ja arvioiminen on haastavaa ja aikaa vievää. Tämän vuoksi ehdotetaan kustannustehokkuusnäkökulmasta, että lain tasolla kannustettaisiin osapuolia etsimään myös sovinnollista ratkaisua säätämällä porovahinkolautakunnalle velvollisuus selvittää yhdessä asianosaisten kanssa mahdollisuus sovintoon ennen ratkaisun antamista.

Paliskuntain yhdistys haluaa vielä erikseen kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 43 §:ssä todetuin tavoin uudistuksen tarkoituksena on luopua siitä, että porokarjan luovuttamistilanteissa riidan käyvän hinnan määrästä ratkaisee arvioimislautakunta. Paliskuntain yhdistys ei pidä uudistusta tältä osin toivottavana, vaan katsoo että käyvän hinnan ratkaisemisen liittyvän erimielisyyden tulee jatkossakin kuulua nykyistä järjestelmää vastaavin tavoin porovahinkolautakunnalle. Esityksessä mainitusta poiketen, käypää hintaa koskevia riitatilanteita esiintyy säännönmukaisesti. Oikeusturvanäkökohdat huomioiden tällaisen uudistuksen seurauksena syntyisi tilanteita, joissa osapuolet viimekädessä joutuisivat saattamaan käypää hintaa koskevan erimielisyytensä tuomioistuineläytöksen ratkaistavaksi. Siitä taas seuraisi nykyisen nopean käsittelyn sijaan pahimmillaan useita vuosia kestävä tilanne, jossa porojen omistajuus ei olisi selvillä, mikä puolestaan aiheuttaisi vastuukysymyksiin liittyviä arvaamattomia ongelmia huomioitaessa poronhoitolain sääntely porojen aiheuttamista vahingoista.

Miten arvioitte vaihtoehtoisia ehdotuksia, jotka koskevat lautakunnan sijoittamista viranomaisen yhteyteen tukipalvelujen saamiseksi?

Paliskuntain yhdistys lausuu, ettei sen käsityksen mukaisesti ole olemassa lähtökohtaista estettä sille, että jokin esityksessä mainituista viranomaisista järjestää porovahinkolautakunnalle sen tarvitsemat hallinnolliset tukipalvelut.

Esitetyistä vaihtoehtoista Paliskuntain yhdistys puoltaa porovahinkolautakunnan sijoittamista Lapin maakunnan yhteyteen, joka jo nykyisellään hoitaa porotalouteen liittyviä hallinnollisia tehtäviä. Valintaa puoltavat myös alueelliset syyt.

Kommentointi koskien muita tarpeelliseksi katsottuja periaatteellisia ja yksityiskohtaisia seikkoja:

Esityksen 36 d §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti hakemuksessa on ilmoitettava millä perusteella lautakunta on toimivaltainen. Ottaen huomioon, että porovahinkolautakuntia on ainoastaan yksi ja sen toimivallasta on erikseen esityksen kohdassa 36 b § säädetty, ei Paliskuntain yhdistys näe tarpeelliseksi sisällyttää kyseistä 5 kohtaa esitykseen.

Esityksen 36 g §:ssä todetuin tavoin ”asia on ratkaistava 30 päivän kuluessa katselmuksen toimittamisesta”. Paliskuntain yhdistys kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen säännös voinee aiheuttaa tulkin- taongelmia niissä tilanteissa, joissa on tarpeen pitää kaksivaiheinen katselmus mahdollisten talvivauroiden selvittämiseksi ja asiaan lienee syytä ottaa kantaa ainakin lain esitöiden tasolla.



Esityksen 36 h §:ssä todetu in tavoin ”lautakuntakäsittelystä perittävän maksun maksaa asian hävinnyt asianosainen”. Paliskuntain yhdistys huomauttaa, että kyseinen säännös on nykymuodossaan liian suppea eikä vastaa käytännön tarpeita. Merkittävä osa nykyisten arvioimislautakuntien antamista päätöksistä ovat olleet ns. osavoittotilanteita, joissa asianosaisten vaatimuksia on hyväksytty ja hylätty puolin ja toisin. Tällaisissa tilanteissa ei ole löydettävissä hävinnyttä asianosaista lautakuntakäsittelystä perittävän maksun kohdentamiseksi. Paliskuntain yhdistys ehdottaa, että lautakuntakäsittelystä perittävän maksun määräämiseen asianosaiselle sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännöksiä soveltuvin osin.

Lisäksi 36 h §:n osalta Paliskuntain yhdistys toteaa, että nykyistä arvioimislautakuntajärjestelmää on toisinaan käytetty valitettavasti myös ns. kiusantekoon ja tahallisten ylimääräisten kustannusten aiheuttamiseen paliskunnille niillä alueilla, joilla poro- ja maatalouden välinen tilanne on ollut kärjistynyt. Paliskuntain yhdistys esittää, että tämä huomioitaisiin esityksessä siten, että kyseisissä oikeuden väärinkäytöstilanteissa asianosaisella olisi pääsäännöstä poiketen olemassa kuluriski myös vastapuolen kuluista.

Edelleen 36 h §:n osalta kiinnitetään huomiota siihen, että erityisesti asianosaisten itsensä hankkimien asiantuntija- yms. lausuntojen hankkimisesta aiheutuneiden kustannusten kohdentaminen on ollut nykyisissä arvioimislautakunnissa ongelmallista. Tämän vuoksi Paliskuntain yhdistys esittää, että lain esitöissä kirjoitetaan auki se, mitä kyseisen lainkohdan kustannuksilla tarkoitetaan ja tuodaan selkeästi esiin se, että asianosaiset vastaavat lähtökohtaisesti itse kaikista heille menettelyyn osallistumisesta aiheutuneista kustannuksista, joita ovat muun ohella asiantuntijatodistelun hankkiminen yms.

Lisäesitys

Paliskuntain yhdistys esittää, että nyt vireillä olevan poronhoitolain vahingonkorvaussäännösten uudistuksen yhteydessä ratkaistaisiin myös ns. riistapeltoyksymys, joka laadullisesti olisi toteutettavissa nyt annettavan esityksen kanssa.

Riistapeltoja ei ollut nykyisen poronhoitolain säätämishetkellä. Viimeisten vuosien aikana riistapeltojen määrä on kuitenkin lisääntynyt myös poronhoitoalueella olennaisesti muun ohella EU tukien ja metsästystapojen muutosten seurauksena. Käytännön tasolla riistapelot aiheuttavatkin siten luonteensa vuoksi merkittäviä vahingonkorvausoikeudellisia ongelmia eikä nykyinen poronhoitolaki vastaa tältä osin käytännön tarpeita, sillä riistapeltoja koskevien vaatimusten käsittely on eri arvioimislautakunnissa aiheuttanut nykyisellään useita epäselvyyksiä, erimielisyyksiä sekä näkynyt turhina riita-asioita.

Ongelman ratkaisuksi Paliskuntain yhdistys esittää, että lain tasolla vahvistettaisiin se hiljalleen vakiintuva käytäntö siitä, että riistapelloille mahdolliset aiheutuvat vahingot eivät ole poronhoitolain nojalla korvattavia, sillä laatunsa vuoksi riistapelot houkuttelevat riistan ohella alueelle myös poroja eikä paliskunta voi riistapellon tarkoituksen vuoksi toimenpiteillään juurikaan estää porojen pääsyä kyseisille alueille. Vahingonkorvausvelvollisuus ei ole perusteltua sellaisessa tilanteessa, jossa paliskunnalla ei ole tosiasiallista toisintoimimismahdollisuutta.

**Lisäksi Paliskuntain yhdistys huomauttaa seuraavista taustamuistion virheellisistä yksityiskohdista:**

Luvun 1.1.1. toisessa kappaleessa sanotaan, että *”Vapaan laidunnusoikeuden kääntöpuolena ovat poroista maan omistajille ja haltijoille aiheutuvat haitat, jotka johtuvat yleensä siitä, että porot syövät tai tallaavat metsämailla kasvavaa jäkälää sekä syövät tai vahingoittavat muuta kasvillisuutta metsissä, pelloilla tai pihossa.”* Tämä virhe on syytä poistaa tekstistä. Poro- ja lammaslaidunneuvoston 31 §:ssä puhutaan metsämaan osalta vain metsänuudistusaloilla olevista taimikoista. 34 §:n mukaan vahingonkorvausta ei suoriteta metsämailla kasvavan jäkälän tai ruohon tallaamisesta tai syömisestä (34.2).

Luvussa 1.2. lopussa sanotaan, että *”...lautakunnalle järjestetty koulutus ei aina ole ollut puolueetonta, kun porotalouden edustajilla on ollut suuri rooli kouluttajina”*, Huomautamme, että porotalous on ollut tässä asiassa käytännössä ainoa aktiivinen toimija ja vaihtoehtona on ollut tarjolla lähinnä asioiden jättäminen kokonaan hoitamatta. Paliskuntain yhdistys on esittänyt toistuvasti arvioimislautakunnan toiminnan kehittämistä asiasta vastaaville tahoille.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

ao/alj/kh/ms