

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- puheenjohtajan sijainen Tuomas Aslak Juuso, saamelaiskäräjät
- elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräinen, saamelaiskäräjät
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut paliskunnan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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

(2) Poronhoitolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 3/1990 vp) ennen perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksia.

Tarkoitussäännös

(3) Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a § lain tarkoituksesta. Sen mukaan lain tarkoituksena on varmistaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä poronhoidon perusedellytykset sekä turvata saamelaisille oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poronhoitolain säännökset suojaavat pääosin samalla tavalla saamelaisten kotiseutualueella ja muulla alueella harjoitettavaa poronhoitoa, mutta eräiltä osin poronhoidon suoja on saamelaisten kotiseutualueella ja osin sen ulkopuolelle ulottuvalla niin sanotulla historiallisen Lapin maakunnan alueella muuta poronhoitoaluetta vahvempi. Poronhoito-oikeuden tehokkaampi suoja toteutuu kuitenkin alueperusteisesti eikä sen mukaan, onko poronhoitaja saamelainen vai ei.

(5) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin toisessa sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota lain tavoitesääntelyyn ja painottanut, ettei tavoitesäännöstä voida soveltaa yksinomaisena välittömästi sovellettavana olevana esteenä oikeuden myöntämiselle tai yksinomaisena perusteena muutoksenhauille (PeVL 64/2022 vp, kappale 14). Valiokunta korostaa myös nyt, että poronhoitolakiin ehdotettu 1 a § ei merkitse saamelaisten tai muidenkaan poronomistajien oikeuksiin ja poronhoitolain aineellisoikeudellisiin normeihin nähden uusia oikeuksia tai velvoitteita eikä tarkoitussäännöstä voida käyttää kenenkään oikeuksien epäämiseen.

Paliskunnan julkiset hallintotehtävät

(6) Poronhoitoalueella asuvat poronomistajat, joiden poroja hoidetaan paliskunnan alueella, muodostavat poronhoitolain 6 §:n mukaan paliskunnan. Paliskunnan tehtävänä 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 samoin kuin suorittaa muutkin sille tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä annetut tehtävät.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

(7) Paliskunnat ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Hallituksen esityksessä todetaan oikeuskäytäntöönkin (KHO 2017:171) nojautuen, että osa paliskunnan tehtävistä on julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 47/2025 vp, kappale 50). Valiokunta korostaa tarvetta arvioida asiaa eritellysti. Hallituksen esityksen mukaan julkisina hallintotehtävinä voidaan pitää ainakin 21 §:n 3 momentin, 22, 22 a ja 30 §:n sekä 40 b §:n 3 momentin mukaisia tehtäviä.

(8) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Pykälä kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

(9) Paliskuntien toiminta kytkeytyy elinkeinon harjoittamiseen (PeVL 3/1990 vp, s. 3), ja paliskuntien toiminta on muotoutunut 1900-luvun aikana poronhoitoelinkeino erityisluonteen perusteella. Hallituksen esityksessä (s. 93) on tehty selkoa siitä, että paliskunnan tehtävissä on kyse sellaisista poronhoidon järjestämiseen liittyvistä tehtävistä, joiden hoitaminen edellyttää syvällistä tietämystä alueen paliskunnan toiminnasta ja vahvaa poronhoitokäytäntöjen osaamista, jota viranomaisilla ei samassa merkityksessä ole. Perustuslain 124 §:n edellytys tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuudesta täyttyy siten selvästi. Paliskuntien julkisista hallintotehtävistä on myös säädetty laissa riittävän täsmällisesti.

(10) Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä perustuslakivaliokunta pitää edempänä muutoksenhaun järjestelyistä mainittavakin huomioon ottaen perusteltuna, että lakiin sisällytetään säännös hallinnon yleislakien soveltamisesta.

(11) Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta tehtäviä hoitaviin yksityisiin on säädettävä erikseen. Nyt arvioitavan sääntelyn perustelujen (s. 93) mukaan paliskunnan toimielimen jäsenen ja toimihenkilön soveltuvat myös rikoslain säännökset julkisen vallan käyttöön liittyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Sääntelyä on kuitenkin tältä osin välttämätöntä

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

täydentää. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyhteistyössä.

(12) Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota asiaan.

(13) Porojen vähentämisestä päättämisestä ehdotetaan säädettäväksi poronhoitolain 22 §:ssä ja porojen vähentämisen toimeenpanosta 22 a §:ssä. Sääntely ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkitse uudentyyppejä tehtäviä ja toimivaltuuksia, vaan samantyyppistä, joskin hieman yleisempää sääntelyä sisältyy poronhoitolain 22 §:ään.

(14) Perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan pykälän 2. virkkeessä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179). Paliskuntien päätöksellä rajoitetaan porojen lukumäärää tavalla, joka merkitsee puuttumista perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Paliskuntien toimivalta on kuitenkin suoraan laissa sidottu lakiin perustuviin ja valtioneuvoston asetuksella täsmennettyihin määrällisiin kriteereihin (21 §) sekä päätöksentekoa ohjaaviin laissa säädettyihin päätöksentekomenettelyihin (22 ja 22 a §). Paliskuntien oma harkintavalta on siten laissa selkeästi rajattu. Varsinaiset perusoikeusrajoitukset on kirjattu siten hyvin pitkälti suoraan lakiin, jolloin paliskunnan tehtävää voidaan pitää lähinnä toimeenpanevana, ei laajaan itsenäiseen harkintaan perustuvana. Näin ollen kyse ei ole sellaisesta itsenäiseen harkintaan perustuvasta puuttumisesta perusoikeuksiin, joka olisi katsottava perustuslain 124 §:n jälkimmäisen virkkeen tarkoittamalla tavalla merkittävaksi julkisen vallan käyttämiseksi.

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä asian arvioinnissa merkitystä on myös poikkeuksellisella sääntely-yhteydellä. Kyse on paitsi julkisen vallan käyttämisestä myös poronhoitoelinkeinon sääntelyyn perinteisesti kuuluvasta järjestelystä, jossa poronhoitajien muodostamat itsehallinnollisia piirteitä omaavat paliskunnat ovat keskeisessä asemassa viranomaishallinnon sijasta. Sääntelyn erityispiirteiden huomioon ottamista korostaa se, että kyse on poronhoitoalalla vakiintuneesti paliskunnille annetuista tehtävistä, joita on poronhoitolain säätämisen yhteydessä pidetty perustuslain kannalta ongelmattomina (ks. PeVL 3/1990 vp, s. 3). Paliskuntien osalta keskeistä on julkisoikeudellisen yhdistyksen muotoon järjestetty yhteistoiminta, jonka avulla pyritään edistämään paliskunnan yhteisiä taloudellisia etuja. Paliskuntien tehtävät kohdistuvat merkittävästi paliskunnan osakkaisiin ja näiden omaisuuteen. Tilanne eroaa merkittävästi perustuslain 124 §:n normaalista soveltamisasetelmasta, jossa lähtökohtaisesti viranomaisille kuuluvia tehtäviä ulkoistetaan tai yksityistetään viranomaishallinnon ulkopuolelle.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

Oikeusturva

(16) Poronhoitoa saadaan poronhoitolain 3 §:n mukaan harjoittaa poronhoitolaissa säädetyin rajoituksin poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta. Säännös on ollut sellaisenaan voimassa poronhoitolain säätämisestä asti, ja samankaltainen säännös on ollut myös nykyistä poronhoitolakia edeltäneessä sääntelyssä. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös ei vaikuttanut poronhoitolain säätämisyjärjestykseen (PeVL 3/1990 vp, s. 2/I). Lain 3 §:ää ei ehdoteta muutettavaksi nytkään.

(17) Paliskunnan on ehdotetun poronhoitolain 40 a §:n mukaan kerran kymmenessä vuodessa laadittava ja hyväksyttävä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet laidunalueiden käytön järjestämiseksi tavalla, joka turvaa kestäväen ja monimuotoisen laidunympäristön pitkällä aikavälillä ja joka siten tukee nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia harjoittaa poronhoitoa. Oikeus harjoittaa poronhoitoa toisen maalla on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuuden suojan kannalta. Myös poronhoitolakiin nyt ehdotettava sääntely porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmista on merkityksellistä laidunmaiden omistajien omaisuuden suojan kannalta. Suunnitelmien oikeusvaikutukset jäävät kuitenkin hallituksen esityksessä jossakin määrin epäselviksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä vaikutukset ovat kuitenkin sellaisia, että niihin tulisi kytkeytyä muutoksenhakuoikeus.

(18) Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4—5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt myöskään julkista hallintotehtävää hoitavan perustuslain 124 §:n mahdollistamaa yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa riittävänä yksinomaisena perusteena muutoksenhakurajoitukselle (ks. PeVL 44/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2012 vp, s. 6).

(19) Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen on ehdotetun poronhoitolain 40 a §:n mukaan paliskunnan tehtävä. Paliskunnan kokous päättää poronhoitolain 13 §:n mukaan

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

paliskunnan asioista, jollei jokin asia poronhoitolain mukaan kuulu paliskunnan hallituksen tai poroisännän päätettäväksi.

(20) Poronhoitolaissa oikeusturvan toteutumisesta on pyritty huolehtimaan muutoksenhakua paliskunnan päätöksiin koskevalla 44 §:llä, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Pykälän 3 momentin mukaan paliskunnan kokouksen päätökseen poronomistaja saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta, jos päätös loukkaa hänen oikeuttaan tai on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka muutoin on lainvastainen. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Muiden kuin poronomistajien muutoksenhakuoikeus määräytyy siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännösten mukaan.

(21) Valittamalla saa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n mukaan hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Valittamalla ei saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta hallinnon sisäiseen määräykseen, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Hallintopäätökseen saa saman lain 7 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

(22) Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan yleislakiin perustuva valitusoikeus riittää sinänsä täyttämään perustuslain 21 §:ssä asetetut vaatimukset esimerkiksi laidunmaiden omistajien oikeusturvan osalta.

(23) Muutoksenhakuoikeuden käytännön toteutumisen (valitusosoitus, tiedoksianto) kannalta perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että poronhoitolakiin lisätään yllä kuvatusti informatiivinen viittaus hallintolain soveltamiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan virkavastuusta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2026 vp

Helsingissä 24.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala