

LUONNOS

2.3.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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. Porohoitoaluetta 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.

Esityksen tavoitteena on poistaa ongelmat, jotka liittyvät nykyisen riidanratkaisutoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ja sitä kohtaan koettuun luottamuspulaan. 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 asianosaisten kesken. Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

SISÄLLYS

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Porojen aiheuttamien vahinkojen arviointia ja riidanratkaisua koskevan järjestelmän toimivuudesta on mm. erilaisten kyselyjen avulla saatu tietoja poronhoitoalueen asukkailta ja viljelijöiltä, poronmistajilta, riidanratkaisutoimintaan osallistuvilta sekä viranomaisilta. Saatujen tietojen perusteella nykyiseen järjestelmään liittyy monia ongelmia.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on lisätä kasvua ja työllisyyttä luonnon antimista. Yhtenä keinona tähän esitetään aktiivisen, kestävän ja kehittyvän porotalouden edistämistä. Porotaloutta koskevana linjauksena mainitaan porotalouden ja muiden maankäyttömuotojen välisten ristiriitoja vähentäminen sekä porojen aiheuttamien vahinkojen arviointia ja korvausta koskevan lainsäädännön uudistaminen.

1.2 Valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 20.6.2018 jo pääministeri Juha Sipilän hallituksen kaudella hankkeen, jonka tavoitteena on uudistaa porojen aiheuttamien vahinkojen arviointia ja riidanratkaisua. Asettamispäätöksen mukaan korvausräiiden käsittely säilyisi siihen erikoistuneen toimielimen tehtävänä. Keskeisimmille sidosryhmille järjestettyjen kuulemisten jälkeen keväällä 2019 hankkeen valmistelua päädyttiin kuitenkin jatkamaan siltä pohjalta, että vahinkojen ja aitaamisasioiden arviointi säilyy lautakuntapohjaisena, mutta riidanratkaisutoimivalta siirtyy yleisiin tuomioistuimiin.

Valmisteluaineisto on nähtävillä Valtioneuvoston hankeikkunassa Internet-osoitteessa <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM024:00/2018>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Porojen aiheuttamien vahinkojen korvausvastuuta ja arviointia koskevat säännökset

Poronhoito-oikeutta sekä porojen aiheuttamia vahinkoja koskevat säännökset

Poronhoitolain (848/1990) keskeisimpiä säännöksiä on poronhoito-oikeutta koskeva 3 §. Poronhoitoa saa laissa säädetyin rajoituksin harjoittaa lain 2 §:n 1 momentissa määritellyllä poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta. Poronhoitoalueella pidettäviä poroja saavat omistaa vain alueella pysyvästi asuvat Euroopan unioniin tai talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiset sekä paliskunnat, minkä lisäksi Paliskuntain yhdistys saa omistaa poroja koe- ja tutkimustarkoituksia varten. Paliskunta, tietyn alueen poronmistajista muodostuva yhteisö, vastaa alueensa osalta poronhoitoon liittyvien tehtävien suorittamisesta.

Poronhoitolain 6 luvussa ovat maan omistajia ja haltijoita suojaavat säännökset porojen aiheuttamien vahinkojen estämisvelvollisuudesta, vahinkoja koskevasta korvausvastuusta sekä vahinkojen arvioinnista ja korvausräiiden ratkaisemisesta. Koska porot eivät laiduntaessaan aina pysy poronhoitoalueen rajojen sisäpuolella, mainitut säännökset soveltuvat myös alueen ulkopuolella sellaisissa kunnissa, jotka rajautuvat poronhoitoalueeseen tai kuuluvat siihen vain osaksi.

Poronhoitolain 31 §:n mukaan paliskunnan on hoidettava poroja siten, että ne eivät pääse viljelyksille, aiheuta vahinkoja metsänuudistusaloilla oleville taimikoille taikka muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella pääse puutarhoihin, vakituisten asuntojen pihoihin tai muille erityiseen käyttöön otetuille alueille. Jos poroja on hoidettu tämän vastaisesti, maanomistajan tai vahinkoa kärsineen on ilmoitettava asiasta paliskunnalle, jonka tulee toimittaa porot välittömästi pois. Jos paliskunta ei toimita poroja pois, maanomistajalla tai vahinkoa kärsineellä on oikeus toimittaa porot pois paliskunnan kustannuksella.

Poronhoitolain 32 §:n mukaan paliskunta on velvollinen rakentamaan aidan, muun laitteen tai rakennelman viljelysten ja muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella myös puutarhojen, vakinaisten asuntojen pihojen ja muiden erityiseen käyttöön otettujen alueiden suojaamiseksi poroilta. Tämän aitaamisvelvollisuuden edellytyksenä on, että alueen suojaaminen on tarpeen vahinkojen estämiseksi ja että aidan tai muun laitteen tai rakennelman rakentamiskustannukset ovat kohtuulliset siitä todennäköisesti saatavaan hyötyyn verrattuna. Erityisen painavista syistä paliskunta on velvollinen aitaamaan myös metsänuudistusaloilla olevat, muiden kuin valtion, kunnan tai seurakunnan omistamalla alueella olevat taimikot. Tarkoituksenmukaista olisi, että aitaamisesta tehtäisiin sopimus, jossa määriteltäisiin aidan paikka, aidan hoito ja se, kuka aidan omistaa.

Paliskunnan on lain 34 ja 35 §:n mukaan korvattava vahinkoa kärsineelle vahinko, joka on aiheutunut maataloudelle taikka muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella puutarhoille, vakituisten asuntojen pihoille tai muille erityiseen käyttöön otetuille alueille. Koska paliskunnalla on velvollisuus estää porojen pääsy mainituille alueille, korvausvastuuta koskevilla säännöksissä ei erikseen edellytetä, että paliskunnan toiminnassa on tahallisuutta tai tuottamusta. Lain mukaan paliskunnan on korvattava myös metsätaloudelle aiheutunut vahinko, mutta koska metsät ovat porojen varsinaista laidunaluetta, niiden osalta korvausvastuuta on suuresti rajattu. Korvausvastuun piiriin eivät kuulu vahingot, jotka aiheutuvat pensaiden ja puiden lehtien ja neulasten vahingoittamisesta. Metsänuudistusaloilla olevien taimien lehtien ja neulasten vahingoittuminen on kuitenkin korvattava. Korvausvastuu ei myöskään koske vahinkoja, jotka aiheutuvat metsämailla kasvavan jäkälän ja ruohon tallaamisesta tai syömisestä. Kuitenkin poronhoitoalueen ulkopuolella myös jäkälän syömisestä aiheutuvat vahingot korvataan, jos jäkälää kerätään koristeeksi.

Lain mukaan vahingonkorvausta ei suoriteta valtiolle, kunnalle tai seurakunnalle eikä myöskään vahingosta, joka on aiheutunut poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulta ns. erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulta valtion maalta luovutetulla tai vuokratulla maalla. Korvausvelvollisuus ei myöskään koske porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetuissa laissa (986/2011) tarkoitetun porotalous- tai luontaiselinkeinoalan omistajalle aiheutuneita vahinkoja.

Korvauksen maksaa se paliskunta, jonka alueella vahinko on tapahtunut. Jos vahinko on tapahtunut poronhoitoalueen ulkopuolella, korvauksen maksaa paliskunta, jonka alueen raja on lähinnä vahingon tapahtumapaikkaa. Jos vahingon ovat aiheuttaneet muut kuin korvauksen maksaneen paliskunnan hoitovastuulla olevat porot, paliskunnalla on takautumisoikeus suhteessa toiseen paliskuntaan tai porojen omistajaan.

Arvioimislautakuntaa koskevat säännökset

Poronhoitolain 32 ja 34 §:n mukaan laissa säädetty arvioimislautakunta ratkaisee aitaamisvelvollisuutta ja vahingonkorvausta koskevat riidat. Lisäksi arvioimislautakunta ratkaisee riidat, jotka koskevat poronhoitolain 43 §:ssä tarkoitetun käyvän hinnan määrittelyä eräissä paliskunnalle säädetyn porojen etuosto-oikeuden käyttötilanteissa.

Poronhoitolain 36 §:n mukaan lautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Puheenjohtajan määrää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka on ennen päätöstään kuultava paliskuntaa ja

maataloustuottajien yhdistystä. Käytännössä puheenjohtajat on määrätty erikseen kutakin kuntaa varten, eli lautakuntien toiminta on kuntakohtaista.

Lautakunnilla ei ole kuitenkaan pysyvää kokoonpanoa, vaan se kootaan erikseen kutakin käsiteltäväksi tulevaa tapausta varten. Poronhoitolain 36 §:ssä nimittäin säädetään, että riidan kumpikin osapuoli valitsee lautakuntaan yhden jäsenen ja että jokaisessa paliskunnassa on oltava tarpeellinen määrä paliskunnan valitsemia arviomiehiä sekä jokaisessa poronhoitoalueella sijaitsevassa ja poronhoitoalueeseen rajoittuvassa kunnassa tarpeellinen määrä maataloustuottajia edustavia arviomiehiä, joiden joukosta valinnat tehdään. Poronhoitoasetuksen (883/1990) mukaan maataloustuottajia edustavat arviomiehet valitsee paikallinen maataloustuottajain yhdistys.

Arvioimislautakuntien päätökset ovat poronhoitolain 37 §:n mukaan täytäntöönpanokelpoisia riita-asiassa annetun tuomion tavoin, eli lautakunnat nimestään huolimatta toimivat oikeusturvaa antavina lainkäyttöeliminä. Tästä huolimatta prosessia koskevat säännökset ovat niukat. Ne mahtuvat poronhoitolain 36–38 §:ään sekä kahteen poronhoitoasetuksen pykälään. Prosessi alkaa siten, että lautakuntakäsittelyä haluava ilmoittaa asiasta puheenjohtajalle ja vastapuolelle ja samalla ilmoittaa arviomiehen, jonka hän on valinnut lautakunnan jäseneksi. Vastapuoli ilmoittaa mahdollisimman pian omasta jäsenvalinnastaan. Jollei hän tee ilmoitusta kolmen päivän kuluessa, poliisipäällikkö määrää arviomiehen hänen puolestaan.

Poronhoitolain 37 §:n mukaan arvioimislautakunnan on annettava sen käsittelyyn saatetussa asiassa päätös viipymättä. Ennen päätöksen antamista on asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Päätös on annettava asianosaisille todisteellisesti tiedoksi. Porojen aiheuttaman vahingon korvaamista koskevassa päätöksessä arvioimislautakunnan on todettava porojen aiheuttaman vahingon laajuus ja määrättävä vahinkoa kärsineelle suoritettavan korvauksen suuruus. Vahingonkorvausta voidaan lain mukaan sovitella siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään. Aitaamisvelvollisuutta koskevasta riidasta annettavassa päätöksessä arvioimislautakunnan on todettava, mikä on paliskunnan aitaamisvelvollisuus.

Arvioimislautakunnan päätökseen haetaan muutosta nostamalla sitä koskeva kanne käräjäoikeudessa. Tyytymättömyys päätökseen on ilmoitettava lautakunnan puheenjohtajalle kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Poronhoitoasetuksessa säädetään lisäksi, että arvioimislautakunta kokoontuu puheenjohtajan kutsusta ja että lautakunnan kokouksista on pidettävä pöytäkirjaa. Kun arvioimislautakunnassa on eriäviä mielipiteitä, kokouksen päätökseksi katsotaan mielipide, jota enemmistö on kannattanut.

Poronhoitolain 38 §:n mukaan arvioimislautakunnan jäsenellä on oikeus saada tehtävästään palkkiota ja matkakustannusten korvausta Lapin aluehallintoviraston määräämien perusteiden mukaisesti. Lautakunnan on päätöksessään määrättävä kustannusten korvaamisvelvollisuudesta asianosaisten kesken. Arvioimislautakunnan jäsen toimii virkavastuulla.

2.2 Arvioimislautakuntien toiminta käytännössä

Tapausmäärät, riitatyyppit ja ratkaisutoiminnassa huomioon otettavat seikat

Arvioimislautakuntien antamien ratkaisujen määrä on ollut pieni, vuosittain keskimäärin vain kymmenkunta koko poronhoitoalueella. Tähän määrään nähden moninkertainen määrä riitoja ratkeaa kuitenkin ennen varsinaisen lautakuntakäsittelyn aloittamista lautakunnan puheenjohtajan myötävaikutuksella puheenjohtajan puhelimesta antaman neuvonnan tai paikan päällä tekemien epävirallisten neuvontaluonteisten käyntien kautta. Lautakuntien juttumäärän vähäisyyteen on todennäköisesti syynä myös osapuolten lautakuntajärjestelmää kohtaan kokema luottamuspula, joka on tullut esille muun muassa toimintaa koskevissa kyselyissä. Asiaa käsitellään jäljempänä kohdassa 1.2.

Vahingonkorvausriidat koskevat erityyppisiä vahinkoja. Nurmen tai viljan syönti pienentää satoa, ja porojen tallauksesta aiheutuva kasvuston lakoontuminen vaikeuttaa sadonkorjuuta ja laskee sadon määrää ja laatua. Porojen lannan sekaantuminen korjattavaan rehuun on omiaan aiheuttamaan hygieniaoongelmia. Talvella porojen kaivaminen ja tallaaminen pelloilla voivat aiheuttaa sääolosuhteista riippuen erilaisia pakkasvaurioita ja talvituhosienistä aiheutuvia vahinkoja. Myös ammattipuutarhoissa ja kotipuutarhoissa aiheutuu kasvuston syönnistä vahinkoja ja pakkasvaurioita. Lisäksi porojen käynnit voivat aiheuttaa katemuovien ja harsojen rikkoontumista sekä rikkakasvi- ja tuholaisongelmia. Taimikkoja porot saattavat vahingoittaa kaivaessaan jäkälää lumen alta sekä riipimällä lehtipuiden versoja.

Vakituisten asuntojen pihoilla aiheutuu vahinkoja kasvuston syömisestä ja pakkasvaurioista, minkä lisäksi porojen ulosteet aiheuttavat viihtyisyyshaittaa ja siivoustyötä. Pihavahingoista todennäköisesti eniten korvausriitoja synnyttävät nurmikkojen vaurioitumisesta johtuvat vahingot.

Korvausriitoja ratkottaessa tulee arvioida, onko maanomistajan ilmoittama vahinko todella aiheutunut poroista, vai onko vahinko johtunut niiden sijaan kokonaan tai osittain esimerkiksi kasvitaudista tai muista eläimistä kuten jäniksistä, hirvistä tai myyristä. Lisäksi vahinko on voinut johtua osittain tai kokonaan viljelyteknisistä seikoista kuten vääristä kylvö- tai istutusajankohdista, sopimattomista lajikkeista, vähäisestä viljelykierrosta tai koneiden aiheuttamista mekaanisista vaurioista. Vahingon aiheuttajan lisäksi lautakunta selvittää vahingon laajuuden mittaamalla vahinkoalan ja kartoittamalla kasvuston. Vahingon määrää arvioidaan sadon menetyksenä ja kasvuston uusimisesta aiheutuneiden ylimääräisten työ kustannusten korvauksena. Menetysten määrällisiin arvioihin vaikuttavat muun muassa kyseisen vuoden tavanomaiset satotasot paikkakunnalla, tilakohtaiset laskelmat sekä esimerkiksi pellon peruskasvukunto.

Aitaamisriitoja ratkaistessaan lautakunta ottaa kantaa aitaamisen tarpeellisuuteen, aidan rakentamisen aikatauluun, aidan sijaintiin alueella, veräjien määrään ja sijaintiin sekä muihin kiistanalaisiin aitaamiseen liittyviin seikkoihin. Tuomioistuinten oikeuskäytäntöön perustuen aita määrätään tavallisesti rakennettavaksi metrin korkuisesta aitaverkosta. Tolppina käytetään aisattuja kuusi- tai mäntytolppia. Aitaamiselle asetettavasta määräajasta päätettäessä otetaan huomioon vuodenaika sekä myös paliskunnille myönnettävien avustusten hakemiseen kuluva aika. Käytännössä aitaamisesta tehdään aina myös sopimus maanomistajan ja paliskunnan kesken eikä aita rakenneta, jos maanomistaja sitä vastustaa. On myös oikeuskäytäntöä, jonka mukaan maanomistaja, joka kieltäytyy aidan rakentamisesta, myötävaikuttaa itse vahinkojen syntymiseen eikä lähtökohtaisesti ole oikeutettu saamaan niistä korvausta paliskunnalta.

Vahingonkorvaus- ja aitaamisriitojen ohella lautakunnalla on kolmantena tehtäväryhmänä riidanratkaisu, joka koskee porojen käyvän hinnan määrittämistä tietyissä etuostotilanteissa. Käytännössä lautakunnissa ei ole juurikaan ratkottu tällaisia riitoja, vaan käyvän hinnan määrittämiseksi on tarvittaessa pyydetty lausuntoa suoraan porokauppojen osapuolilta tai Paliskuntain yhdistykseltä ja sovittu riita lausunnon pohjalta.

Prosessia koskevat käytännöt

Monet prosessiin liittyvät kysymykset jäävät poronhoitolain perusteella avoimiksi. Koska arvioimislautakuntien toiminta on luonteeltaan lainkäyttöä, siihen eivät sovellu hallintolain (434/2003) menettelyä koskevat säännökset. Myöskään oikeudenkäymiskaaren säännökset eivät sovellu, sillä ne on rajattu koskemaan yleisten tuomioistuinten toimintaa. Mainituista syistä esimerkiksi lautakuntien jäsenten esteellisyydestä ei ole säännöksiä.

Lautakuntien menettelyjä on kuitenkin pyritty yhtenäistämään järjestämällä lautakuntien jäsenille koulutustilaisuuksia ja tuottamalla lautakuntatyötä varten kirjallista koulutusmateriaalia. Näissä yhteyksissä on koottu malleja prosessiin liittyvistä hyvistä käytännöistä. Koulutusta ja materiaalia ovat tuottaneet pääasiassa Rovaniemen ammattikorkeakoulu ja Paliskuntain yhdistys, mutta myös muun muassa Lapin

ammattiopisto. Paliskuntain yhdistyksen Internet-sivuilla on mallipohjat, joita on mahdollista käyttää riidanratkaisupyynnön tekoon sekä lautakunnan ratkaisun pohjana.

Poronhoitolaki ei edellytä kirjallista prosessia, mutta käytännössä on asianosaisten oikeusturvan vuoksi suositeltu asian saattamista ratkaistavaksi esittämällä lautakunnan puheenjohtajalle vapaamuotoinen kirjallinen selvitys riidasta ja vaatimus asian ratkaisemisesta. Lautakunnan puheenjohtaja kirjaa asian ylös ja pyytää asianosaiselta tarvittavat tarkemmat selvitykset tapahtuneista vahingoista ja viljelyksen kasvilajeista sekä asiaan liittyvät dokumentit kuten tarvittavat kartat. Asianosainen voi antaa oman arvionsa vahingon suuruudesta, mutta hänen ei ole pakko tällä tavoin yksilöidä korvausvaatimustaan.

Asian käsittelyn alkamisen ja päätöksenteon välissä olevista prosessin vaiheista ei ole laissa erityisiä säännöksiä, mutta käytännössä prosessiin kuuluu yleensä paikan päällä tehtävä katselmus, jossa riidan osapuolet voivat olla läsnä. Katselmukseen on voitu pyytää myös sellaisia lautakunnan ulkopuolisia asiantuntijoita, joiden osaamisella lautakunnan jäsenet katsovat olevan merkitystä oman osaamisensa täydentäjänä. Katselmus pyritään suorittamaan pian oletetun vahinkotapahtuman jälkeen. Katselmuksen lykkääntyminen voi aiheuttaa porojen jälkien häipymistä ja viljelijän töiden kuten sadonkorjuun viivästymistä. Joissakin tapauksissa katselmus pidetään kuitenkin kaksivaiheisena siten, että ensimmäinen järjestetään heti porojen tekemän vahingon ilmettyä ja toinen vasta keväällä uuden kasvukauden alettua, jolloin talvivauriot voidaan luotettavammin todeta. Vaikka poronhoitolain mukaan arvioimislautakunnan tulee antaa ratkaisunsa viipymättä, kaksivaiheinen katselmus aiheuttaa käytännössä tarpeen viivyttää ratkaisun antamista kevääseen saakka.

Lautakunnan toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin ei ole osoitettu varoja valtion talousarvioissa, vaan jutun toinen asianosainen tai molemmat asianosaiset määrätään lautakunnan ratkaisussa vastuuseen lautakunnan jäsenille maksettavista palkkioista. Lapin aluehallintovirasto on vahvistanut arvioimislautakuntien jäsenten palkkioperusteet viimeksi 9.11.2016. Lautakunnan puheenjohtajalla on oikeus saada 150 euroa ja jäsenellä 80 euroa kultakin toimituspäivältä. Lisäksi heillä on oikeus saada päivärahaa sekä matka- ja majoittumiskorvausta valtion matkustussäännön mukaisesti. Koska palkkiot kytkeytyvät varsinaiseen lautakunnan ratkaisuun, työstä, joka erityisesti lautakunnan puheenjohtajalle aiheutuu erityyppisestä neuvonnasta tai selvitystyöstä taikka alustavista katselmuksista tapauksissa, jotka eivät johda varsinaiseen riidanratkaisumenettelyyn, ei makseta palkkiota. Palkkiota ei makseta myöskään osallistumisesta lautakunnan jäsenille järjestettävään koulutukseen.

Arvioimislautakuntien puheenjohtajien tai jäsenten käytössä ei ole tukipalveluita, jotka liittyvät esimerkiksi kirjaamotoimintaan ja asiakirjojen arkistointiin. Vaikka kaikki lainkäyttöelimet ovat lähtökohtaisesti arkistolaissa (831/1994) tarkoitettuja arkistonmuodostajia, soveltuu mainittu laki käytännössä huonosti arvioimislautakuntiin. Keskitetyn asiakirjahallinnon puuttumisen vuoksi lautakunnan asiakirjoja on hajallaan esimerkiksi puheenjohtajien kodeissa sekä kuntien toimitiloissa ja arkistoissa.

2.3 Nykytilan arviointi

Nykyisen riidanratkaisumekanismin toimivuutta on selvitetty maa- ja metsätalousministeriön syksyllä 2017 järjestämän kaikille avoimen poronhoitoa ja sen ohjausta kartoittaneen verkkokyselyn kautta. Kyselyyn saatiin yli 3 300 vastausta. Vastaajissa oli runsaasti poronhoitoalueen asukkaita ja muita maanomistajia, mutta myös viljelijöitä ja poronomistajia. Riidanratkaisumekanismin kehittämistarpeita koskevia näkemyksiä on kerätty myös Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vuodenvaihteessa 2015–2016 tekemällä kaikille avoimella kyselyllä sekä arvioimislautakuntien silloisille ja aiemmille puheenjohtajille suunnatulla kohdennetulla kyselyllä.

Syksyllä 2017 tehdyn kyselyn perusteella on todettavissa, että erityisesti poronhoitoalueen eteläosissa maanomistajat kokevat porojen aiheuttamat vahingot aiempaa suuremmaksi ongelmaksi. Kokemusten

taustalla on todennäköisesti monenlaisia syitä. Maankäytön muutosten myötä laidunalueet ovat hupenneet ja muuttuneet aiempaa pirstaleisemmiksi. Ravinto on vähentynyt osalta porojen luontaisista laidunalueista, ja lisäruokinta on saattanut tehdä poroista aiempaa kesympiä. Nämä syyt yhdessä lisääntyneen petoeläinten uhkan kanssa ovat saattaneet ajaa poroja viljelyksille tai lähemmäs ihmisasutusta. Aitaamiskiistojen määrää voi lisätä se, että vaatimustaso asumisen suhteen on kasvanut, ja esimerkiksi verkkoaitojen sijasta saatetaan esteettisistä syistä toivota muusta materiaalista tehtyjä aitoja tai ei aitoja ollenkaan. Veräjät aidoissa saatetaan kokea hankaliksi liikkumisen kannalta.

Sekä syksyllä 2017 tehdyn että aiempien kyselyjen vastauksista käy ilmi, että arvioimislautakuntien toimintaan kohdistuu runsaasti epäluottamusta. Tämä johtuu erityyppisistä lautakuntajärjestelmään liittyvistä ongelmista, joiden takia osapuolet eivät monessa tapauksessa koe käsittelyä ja määrättyjä korvauksia oikeudenmukaisiksi.

Lautakuntakäsittelyn riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen ei useinkaan uskota, kun riidan osapuolet nimeävät kaksi lautakunnan kolmesta jäsenestä ja paliskunnan nimeämä jäsen käytännössä kuuluu itse siihen paliskuntaan, joka on jutussa asianosaisena. Lautakunnan puheenjohtajan riippumattomuuttakin saatetaan epäillä. Luottamusta toimintaan ei ole omiaan lisäämään se, ettei jäsenten esteettömyydestä ole lainsäädäntöä.

Kyselyvastausten perusteella monet maanomistajat, poronomistajat ja arvioimislautakuntien puheenjohtajat kokevat, että lautakuntien jäsenten osaamisessa on puutteita, jotka koskevat joko varsinaisen vahinkoarvion tekoon liittyvää osaamista tai prosessissa vaadittavaa juridista osaamista taikka molempia. Lautakuntien ratkaisukäytännöissä nähdään epäyhtenäisyyttä.

Osassa kuntia lautakuntiin on vaikea saada nimettyä puheenjohtajia, sillä tehtävä koetaan usein vaativaksi ja alipalkatuksi. Vaikka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ponnistellut puheenjohtajien löytämiseksi, lautakuntien toiminnassa on toisinaan ollut puheenjohtajien puutteesta johtuvia katkoksia.

Lautakuntien toimintatavoissa on eroja johtuen osittain poronhoitolain prosessisäännösten niukkuudesta ja siitä, etteivät prosessiin sovellu yleislakien säännökset. Säännösten puute on ongelmallista ottaen huomioon toiminnan lainkäyttöluonne ja siihen kytkeytyvät perustuslailla turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät vaatimukset. Osa riitojen osapuolista tuo kyselyissä esiin, että arvioimislautakunnan ratkaisut muodostuvat käytännössä sovitteluratkaisuiksi, jolloin korvaus kattaa vain osan todellisesta vahingosta, vaikka poronhoitolain lähtökohtana on täysi korvaus. Kyselyiden perusteella arvioimislautakuntien päätösasiakirjoihin liittyy puutteita eivätkä paliskunnat aina noudata annettuja päätöksiä. Arvioimislautakuntien puheenjohtajien vastauksissa tuodaan esiin, että lautakunnalle järjestetty koulutus ei aina ole ollut puolueetonta, kun koulutus on pääosin porotalouden edustajien järjestämää.

Vireillä on Luonnonvarakeskuksen hallinnoima hanke, jossa rakennetaan peltovahinkojen arviointiin loogisesti etenevä arviointiprosessi, jossa otetaan huomioon kaikki viljelykselle syntyneet vahingot, riippumatta siitä mikä on niiden aiheuttaja. Tarkoitus, että uutta arviointimallia voidaan käyttää työkaluna poronhoitolain mukaisessa vahinkojen arvioinnissa ja että sitä voisivat käyttää myös viljelijät ja poronomistajat itsenäisesti keskinäisessä sovittelussa. Valmisteilla on tarkistuslista, ohje sen käyttöön sekä mallipöytäkirja. Valmistuessaan hanke tulee yhtenäistämään arvioinnin suorittamista sekä arviointien kirjaamista ja raportointia.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa porojen aiheuttamia vahinkoja ja aitaamisasioita varten oleva arviointi- ja riidanratkaisujärjestelmä tavalla, joka poistaa siinä olevat erityisesti lainkäytön puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen liittyvät ongelmat, turvaa vahinkojen arvioinnissa ja aitaamisasioissa vaadittavan asiantuntemuksen sekä sitä kautta lisää osapuolten luottamusta järjestelmään. Uudistuksella pyritään luottamuksen lisääntymisen kautta myös vähentämään poronmistajien sekä maan omistajien ja haltijoiden välistä vastakkaisasettelua, mikä on omiaan helpottamaan riitojen sopimista.

Tavoitteena on, että uusitusta järjestelmästä tulee riittävän selkeä, tehokas ja yksinkertainen ja että sen toiminnasta asian osapuolille ja valtiolle aiheutuvat kustannukset pysyvät kohtuullisina.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Poronhoitolaissa säädettyjen riitojen ratkaisua varten oleva lautakuntajärjestelmä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että nykyuotoiset kuntakohtaiset lautakunnat lakkautetaan ja käräjäoikeuksille siirtyy toimivalta antaa riitoja koskien täytäntöönpanokelpoinen päätös. Tämän lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle ehdotetaan perustettavaksi uusi riippumaton lautakuntamuotoinen asiantuntijaelin, joka antaisi asianosaisen pyynnöstä lausunnon porojen aiheuttamasta vahingosta tai paliskunnan aitaamisvelvollisuudesta. Lausunto voitaisiin antaa myös porojen käyvästä arvosta tietyissä poronhoitolaissa säädettyissä etuosto-oikeuden käyttötilanteissa.

Lausunnot eivät olisi sitovia, mutta ne todennäköisesti lisääisivät sopimista ja siten vähentäisivät oikeudenkäyntien määrää. Siltä osin kuin oikeudenkäynteihin kuitenkin päädyttäisiin, lausunnot voisivat olla osa todistelua. Ehdotettu arviointimenettely ja käräjäoikeusprosessi olisivat kuitenkin toisistaan erillisiä, eli lausunnon pyytäminen ei olisi käräjäoikeusprosessin pakollinen esivaihe eikä läpi käyty lausuntomenettely rajaisi tuomioistuimen mahdollisuutta ottaa vastaan todistelua.

Maa- ja metsätalousministeriö nimittäisi lautakuntaan jäsenet aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Riitojen osapuolten oikeus valita lautakuntaan oma jäsenensä poistuisi. Jäsenet toimisivat virkavastuulla, ja heihin sovellettaisiin hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset lautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä. Tarkoitus on, että lautakunnassa olisi maa-, metsä- ja puutarha- ja porotalouden asiantuntemusta omaavia jäseniä sekä lakimiesjäseniä. Asiamäärän vähäisyyden vuoksi jäsenet olisivat sivutoimisia. Jäseniä voitaisiin valita eri puolilta poronhoitoaluetta, jolloin lautakuntaan saataisiin paikallistuntemusta. Käytännössä vahinkoja koskevat riidat painottuvat kuitenkin poronhoitoalueen eteläosiin. Tarkoitus on myös säätää asetuksella, että lausuntoasiat ratkaistaisiin pääasiassa kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoissa, jotka lautakunnan puheenjohtaja määräisi. Jotta maantieteellisistä etäisyyksistä aiheutuisi mahdollisimman vähän haittaa lautakunnan toiminnalle, sen jäsenten mahdollisuus kokoontua kuva- ja ääniyhteyden mahdollistavan laitteen avulla turvattaisiin. Tarkoitus on, että lautakunnan jäsenet saisivat palkkiota työstään ja osallistumisesta tarvittavaan koulutukseen sekä matkoilta matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.

Koska lautakunnan toiminta olisi sen verran pienimuotoista, ettei ole kustannustehokasta järjestää sille omaa henkilöstöä tarvittavien hallinnollisten palvelujen kuten asiakirjojen vastaanottamiseen, kirjaamiseen, lähettämiseen ja arkistointiin liittyvien toimintojen turvaamiseksi, ehdotetaan säädettäväksi, että lautakunta saisi tarvittavat hallinnolliset palvelut Ruokavirastolta. Ruokavirastolla on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan keskusviranomaisena valtakunnallinen toimivalta. Virastolla on jo kokemusta tukipalvelujen tuottamisesta eläinlääkintävahinkojen arviolautakunnasta annetulla lailla (1205/2001) perustetulle itsenäiselle

ja puolueettomalle lautakunnalle. Ruokavirasto nimittäisi lautakunnalle sihteerin. Tämän tulisi käytännössä olla viraston virkamies, jotta hänellä olisi mm. tarvittavien talousasioiden hoitamista ja asiakirjojen tallettamista varten pääsy viraston tietojärjestelmiin.

Lautakunnalta pyydetäisiin lausuntoa kirjallisesti. Pyyntöä voisi tehdä asianosainen. Arviointitoiminnassa olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ja lautakuntaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja kuten hallintolakia, ellei poronhoitolaissa nimenomaisesti muuta säädettäisi. Hallintolaki sisältää säännökset mm. asian selvittämisestä ja katselmusmenettelystä. Vahinkoja koskevia lausuntoja annettaessa lähtökohtana olisi poronhoitolain 34 §:n mukaisesti aiheutuneiden vahinkojen arvioiminen täysimääräisinä, mutta esimerkiksi vahingon kärsineen mahdollinen myötävaikutus vahinkoon tulisi ottaa huomioon lausunnossa. Lautakunnan antama lausunto ei olisi hallintolaissa säädetty hallintopäätös, joten siihen ei voisi hakea muutosta valittamalla.

Lautakunnan tulisi asiaa käsitellessään edistää sovintoa asianosaisten välillä. Laissa säädettäisiin lisäksi, että sovinto voitaisiin vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa noudattaen soveltuvin osin, mitä riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta.

Lautakunnan toiminnasta aiheutuvat tarpeelliset kustannukset maksettaisiin valtion varoista. Lautakunnan käsittelystä perittäisiin valtiolle maksu, joka asian vireille panneen tulisi maksaa. Sovintoon päätyneessä käsittelyssä asianosaiset vastaisivat maksusta puoliksi. Lautakunnan tulisi lausunnossaan suositella, että se asianosainen, jolle lausunto on keskeisiltä osiltaan vastainen, korvaa maksun tai, jos tätä ei pidetä kohtuullisena, osan siitä asian vireille panneelta. Omista kustannuksistaan asianosaiset vastaisivat itse.

Uuden asiantuntijaelimen nimeksi esitetään porovahinkolautakuntaa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtion vuoden 2021 talousarvioesityksessä on otettu huomioon ne järjestelyt, joita nykyisten arvioimislautakuntien korvaaminen porovahinkolautakunnalla edellyttää. Lautakunnan toimintamenot on budjetoitu vuoden 2021 talousarvioesityksessä momentille 30.20.01. (Ruokaviraston toimintamenot). Määrärahan lisäyksessä on arvioitu, että lautakunnan toiminnasta aiheutuisi vuosittain noin 125 000 euron kustannukset, joista noin 75 000 euroa johtuu lautakunnan sivutoimisten jäsenten palkkiokustannuksista ja matkakustannusten korvauksista sekä tarvittavaan koulutukseen osallistumisesta. Muut kustannukset johtuvat lautakunnan yleiskustannuksista. Ruokavirasto päättäisi lautakunnan jäsenten palkkioperusteista. Lautakunnan suoritteista perittäviä maksuja arvioidaan kertyvän vuosittain noin 4 500 euroa. Maksut tuloutettaisiin mainitulle Ruokaviraston toimintamenomomentille.

Riidanratkaisutoimivallan siirtymisen käräjäoikeuksille nykyisten arvioimislautakuntien lakkauttamisen myötä arvioidaan lisäävän käräjäoikeuksien työmäärää muutamalla jutulla vuosittain. Määrä olisi pienempi kuin nykyisten arvioimislautakuntien ratkaisemien asioiden määrä, sillä ehdotetun lautakunnan perustamisen voidaan olettaa vähentävän lainkäyttöratkaisujen tarvetta tehokkaasti. Käräjäoikeuksien tehtäviin liittyvät kustannukset katetaan hallinnonalan kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lautakunta toimisi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla erillisenä toimielimenä. Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä olisi valmistella ja tehdä lautakunnan jäsenten nimittämistä koskevat

päätökset. Nykyiset jäsenten ja palkkioperusteiden määräämiseen liittyvät tehtävät poistuisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja Lapin aluehallintovirastolta.

Nykymuotoiset arvioimislautakunnat lakkaisivat. Ehdotetun lain siirtymäsäännöksen mukaan lautakunnat kuitenkin käsitelisivät loppuun ennen uudistuksen voimaantuloa vireille tulleet asiat. Osa nykyisten lautakuntien puheenjohtajista olisi mahdollista nimittää porovahinkolautakunnan jäseniksi. Jäsenet tulisi valita siten, ettei henkilöiden pääasiallinen toimi muodosta toistuvia jääviystilanteita ja sitä kautta haittaa lautakunnan työskentelylle.

Uudistus muuttaisi lautakunnan työn nykyisiin lautakuntiin verrattuna, sillä työ olisi hallintomenettelyssä tapahtuvaa arviointityötä, eikä enää oikeudenkäyntiin rinnastettavaa lainkäyttöä. Uudistuksen myötä lautakunnan jäsenet saisivat palkkionsa valtiolta eikä jutun asianosaisilta, mikä parantaisi työn korvattavuutta ja helpottaisi jäsenten rekrytointia. Ruokavirasto huolehtisi lautakunnan lähettämö-, arkistointi-, kirjaamo- ja tilinpitotehtävistä sekä muista tarvittavien hallintopalvelujen järjestämiseen liittyvistä tehtävistä. Ruokavirastosta tulevalle lautakunnan sihteerille kuuluisi lautakunnan toimintaan liittyvä neuvonta sekä mm. asiakirjahallintoon, taloussuunnitteluun, koulutusten järjestämiseen ja viestintään liittyviä tehtäviä.

Ehdotuksen myötä käräjäoikeus alkaisi käsitellä porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja aitaamista koskevia riitoja ensi asteena. Muutoksen merkitys on käräjäoikeuksien kannalta vähäinen, sillä nykyisinkin mainittuja asioita koskevat riidat tulevat käräjäoikeuden käsiteltäviksi niissä tapauksissa, joissa arvioimislautakunnan päätökseen tyytymätön osapuoli panee käräjäoikeudessa vireille päätöksen moittimista koskevan kanteen.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Riidanratkaisutoimivallan siirtyminen käräjäoikeuksiin turvaisi perusoikeutta eli oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun nykyiset muun muassa tuomioistuimelta vaadittavaan riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen liittyvät ongelmat poistuisivat. Ehdotetun porovahinkolautakunnan perustaminen turvaisi se, että porojen aiheuttamista vahingoista ja aitaamisesta olisi mahdollisuus saada luotettava asiantuntija-arviointi nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin menettelyssä, jossa voitaisiin kuulla kaikkia osapuolia. Lautakunnan toimialue kattaisi koko poronhoitoalueen, mikä mahdollistaisi arviointityöhön monipuolisen asiantuntemuksen ja vähentäisi jääviystilanteita, joita saattaa syntyä pienillä paikkakunnilla.

Muutosten kautta osapuolten luottamus arviointi- ja riidanratkaisujärjestelmään todennäköisesti lisääntyisi. Luottamuksen lisääntyminen olisi omiaan vähentämään poronomistajien sekä maan omistajien ja haltijoiden välistä vastakkaisasettelua, mikä voisi helpottaa asioiden sopimista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Arvioimislautakunnan toimintaan liittyvien kyselyjen vastauksissa on esitetty monenlaisia riidanratkaisumekanismin kehittämistä koskevia ehdotuksia. On vaadittu kuntakohtaisten toiminta-alueiden laajentamista sekä lautakunnan jäseniksi maanviljelystä paremmin tuntevia henkilöitä ja lakimiehiä tai vaihtoehtoisesti lautakunnan käyttöön ulkopuolista oikeudellista apua. Lisäksi on katsottu, että jäsenten tulisi saada parempi korvaus työstä. On myös esitetty arvioimislautakuntien lakkauttamista ja riitojenratkaisun siirtämistä käräjäoikeuksien alaisuuteen perustettavaan elimeen tai aluehallintoviraston tehtäväksi. Toisaalta on korostettu myös, että vahinkojen arviointi edellyttää paikallistuntemusta. Poronomistajien taholta on katsottu, että lautakuntamenettelyn aloittamiskynnys ei saisi olla liian matala eikä kustannusriski maanomistajalle liian pieni, jotta prosesseja ei käynnistettäisi kiusantekotarkoituksessa. On myös esitetty, ettei lautakuntien puheenjohtajiksi tulisi määrätä virkamiehiä, joiden päätyönä on myöntää maatalouden tukia.

Seuraavaksi tarkastellaan kahta tämän esityksen ehdotuksille vaihtoehtoista tapaa toteuttaa nykyisen riidanratkaisumekanismin uudistaminen. Ratkaisutoiminnan siirtämistä hallintoviranomaisen kuten Ruokaviraston tai Lapin aluehallintoviraston tehtäväksi ei tässä yhteydessä tarkastella, sillä kyse on kahden osapuolen välisen yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisutoiminnasta, joka kuuluu luonteensa puolesta tuomioistuimiin eikä hallintoviranomaisille.

Ensimmäinen toteuttamisvaihtoehto on, että nykyiset arvioimislautakuntia koskevat säännökset kumottaisiin eikä säädettäisi korvaavasta mekanismista vahinkojen arviointia tai riidanratkaisua varten. Tämä merkitsisi, että riidanratkaisu siirtyisi käräjäoikeuksiin ja että aiheutuneiden vahinkojen osoittaminen asiantuntijalausuntojen avulla jäisi vahinkoa kärsineen asianosaisen tuossa prosessissa tehtäväksi. Muutos korjaisi riidanratkaisutoiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen sekä prosessisäännösten puutteisiin ja puheenjohtajien rekrytointiin liittyvät ongelmat, mutta se ei kaikilta osin toteuttaisi uudistuksen tavoitteita. Kynnys oikeudenkäyntiin on suhteellisen korkea johtuen oikeudenkäyntikuluihin liittyvästä taloudellista riskistä. Jos porovahinkoja tai aitaamista koskevissa asioissa ei olisi mahdollisuutta saada puolueetonta asiantuntija-apua kevyemmässä ja kustannuksiltaan matalammassa menettelyssä, riitaisuudet ja vastakkainasettelu saattaisivat jopa lisääntyä nykyisestä.

Toinen vaihtoehtoinen tapa uudistaa järjestelmää olisi säilyttää vahinkoja ja aitaamisvelvollisuutta koskeva arviointi- ja riidanratkaisutoiminta lautakuntapohjaisena, mutta siten, että nykymuotoiset kuntakohtaiset lautakunnat lakkautettaisiin ja maahan perustettaisiin yksi uusi itsenäinen ja riippumaton riidanratkaisulautakunta. Ehdotetun lainkäyttöelimen perusteista kuten kokoonpanosta ja nimittämisestä sekä toimintaan sovellettavista prosessisäännöistä säädettäisiin siten, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttyisivät. Lautakuntaan voitaisiin nimittää lainoppineita jäseniä sekä asiantuntijajäseniä, jotka kaikki toimisivat tuomarin vastuulla, sekä poistaa riitojen osapuolten oikeus valita lautakuntaan oma jäsenensä.

Tätä vaihtoehtoa on selvitetty laajasti muun muassa toimijoille järjestetyn alustavan kuulemisen avulla. Vaihtoehto parantaisi arviointi- ja riidanratkaisutoiminnan luotettavuutta ja lisäisi toimintaan yhtenäisyyttä. Prosessi voitaisiin säilyttää kevyempänä ja kustannuksiltaan matalampana kuin käräjäoikeusmenettely. Lautakunnan tarvitsemat hallinnolliset tukipalvelut voitaisiin turvata sijoittamalla lautakunta hallinnollisesti jonkin olemassa olevan viranomaisen yhteyteen.

Vaihtoehto poikkeaisi kuitenkin niistä jo pidempään vallinneista kehittämisperiaatteista, joiden mukaisesti lainkäyttö tulisi keskittää oikeusministeriön hallinnonalalla toimiville tuomioistuimille. Erityisesti yksityisoikeudellisten riitojen osalta tästä pääsäännöstä on enää vaikea löytää poikkeuksia. Kun otetaan huomioon poronhoitolain mukaisten riita-asioden vähäinen määrä ja se, etteivät riidat luonteensa puolesta merkittävästi eroa esimerkiksi muista käräjäoikeuksien toimivaltaan kuuluvista vahingonkorvausriidoista, voidaan katsoa, ettei lainkäyttöä suorittavan lautakunnan säilyttämiselle ole löydettävissä riittävän painavia perusteita. Arvioon vaikuttaa myös se, että lautakuntaa varten tarvittavien prosessisääntöjen tulisi suurelta osin vastata oikeudenkäymiskaassa säädetyjä prosessisääntöjä, mikä tekisi prosessin hallinnan ja johtamisen vaativaksi. Käräjäoikeuksien ulkopuolelta olisi todennäköisesti haastavaa löytää lautakunnan johtotehtäviin kykeneviä ja halukkaita lainoppineita henkilöitä.

Edellä käsiteltyjen vaihtoehtojen haittapuolten vuoksi kumpaakaan vaihtoehtoa ei ole pidetty uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi parhaimpana, vaan valmistelun lähtökohdaksi on otettu edellä mainittujen mallien välimuoto, jossa varsinainen riidanratkaisu siirtyisi yleisiin tuomioistuimiin, mutta tämän lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla säilyisi menettely, jonka puitteissa porojen aiheuttamista vahingoista tai aitaamisesta voitaisiin saada asiantuntijalausunto nopeasti, kohtuullisin kustannuksin ja tavalla, joka mahdollistaa molempien osapuolten kuulemisen ja on omiaan edistämään sovintoa osapuolten välillä.

Valitun vaihtoehdon rinnalla on tarkasteltu sellaista mallia, jossa arviointia ei tehtäisi monijäsenisessä kokoonpanossa, vaan sen tekisi yksi tehtävään nimetty riippumaton ja osaava arviointihenkilö, joita nimettäisiin poronhoitoaluetta varten useita. Viimeksi mainittu malli olisi hyvin kustannustehokas ja siihen liittyvä hallinnollinen taakka pieni. Poronomistajia ja maanomistajia edustavat keskeisimmät sidosryhmätahot eivät kuitenkaan ole hankkeen aikana järjestetyssä kuulemisessa pitäneet tätä vaihtoehtoa yhtä hyvänä kuin lautakuntapohjaista arviointia. Esiin on tuotu muun muassa, että toiminnassa vaaditaan tietoja ja osaamista monelta alueelta ja että useamman henkilön suorittama arviointi on sen vuoksi yhden asiantuntijan arviota luotettavampi. Sidosryhmien kannanottojen perusteella mallia ei ole otettu jatkovalmistelun pohjaksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Norja

Norjan poronhoitolaissa (lov om reindrift 15.6.2007, nr. 40) määritellään saamelainen poronhoitoalue, johon kuuluvat ne alueet Finnmarkin, Tromssan, Nordlandin, Trondelagin ja Hedmarkin lääneistä, joilla porosaamelaiset ovat vanhastaan harjoittaneet poronhoitoa. Alue jakautuu kuuteen hallinnolliseen poronhoitoalueeseen sekä useisiin porolaidunpiireihin. Piireissä voi olla yksi tai useampia porokylä eli siidoja. Siidajaossa erotetaan myös kesä- ja syyslaitumia käyttävät kesäsiidat sekä talvi- ja kevätlaitumia käyttävät talvisiidat. Varsinaisen poronhoitoalueen eteläpuolella muutamilla alueilla harjoitetaan lupa- ja maanomistajan suostumukseen perustuen poronhoitoa yksiköissä (tamreinlag), joihin voi kuulua saamelaisia ja muita alueen asukkaita.

Poronhoito-oikeus määritellään Norjan laissa ylimuistaiseen nautintaan pohjautuvaksi saamelaisten oikeudeksi. Norjassa poroja voidaan laiduntaa tunturissa sekä muilla syrjäisillä metsä- ja laidunalueilla, jotka sijaitsevat erillään asutusalueista ja käytössä olevasta maatalousmaasta. Laiduntaminen on kuitenkin mahdollista sellaisella maatalousmaalla, jolla on ns. kulttuurilaitumen asema. Tietty havumetsät voidaan rauhoittaa poroilta määrätyksi ajaksi. Poronhoito-oikeuteen kuuluu mm. oikeus sijoittaa toisen maalle tarvittavia poronhoitoon liittyviä rakennuksia ja rakennelmia sekä saamelaisella poronhoitoalueella myös mm. oikeus ottaa metsästä puuta polttopuiksi, aitoihin ja varastorakennelmiin.

Poronomistajan tulee hoitaa ja valvoa poroja, jotta niiden pääsy sallitun laidunalueen ulkopuolelle ja sekaantuminen muiden poroihin sekä porojen aiheuttamat haitat voidaan mahdollisimman pitkälti estää. Porolaidunpiiri vahvistaa säännöt, joissa määrätään piirin poroluvuista, laidunten käytöstä ja taloudenhoidosta ja joilla tulee turvata laidunresurssin ekologisesti kestävä käyttö. Porolukujen asettamisesta voidaan lisäksi säätää ministeriön asetuksella. Poronhoitoalueen hallintoelin voi päättää ajankohdista, joina laiduntaminen muilla kuin ympärivuotisilla laitumilla on sallittua.

Porolaidunpiiriin kuuluvat vastaavat yhteisesti ja tuottamuksestaan riippumatta porojen aiheuttamasta vahingosta. Vastuu ei kuitenkaan koske sallituilla laidunalueilla aiheutuneita vahinkoja, jos ne eivät huomattavassa määrin ylitä sitä, mitä voidaan pitää ”ennakoitavana seurauksena laidunten järkevistä ja asianmukaisesta käytöstä”. Korvausvastuu ei myöskään koske korjatulle sadolle aiheutunutta vahinkoa silloin, kun aita tai muuta suojausta poroilta ei ole. Porolaidunpiiri päättää kunkin poronomistajan korvausosuudesta, jonka tulee perustua poronomistajan poromäärään. Yksittäinen poronomistaja voi kuitenkin vapautua korvausvastuusta, jos hän pystyy osoittamaan, etteivät hänen poronsa ole myötävaikuttaneet vahinkoon.

Vahingonkorvausta koskevat riidat voidaan saattaa käräjäoikeuteen tai maaoikeusasioita varten olevaan erityistuomioistuimeen (jordskifteretten), jossa ne käsitellään erityisessä tuomarijohtoisessa välimiesmenettelyn tyypisessä menettelyssä (skjønn), josta on oma prosessilakinsa (lov om skjønn og

Kokoonpanossa on puheenjohtajan lisäksi yleensä neljä jäsentä. Lääninvaltuusto (fylkestinget) on nimennyt käräjäoikeuksien ja kunnanhallitusten ehdotuksesta henkilöitä, joiden joukosta jäsenet kutakin kokoonpanoa varten valitaan. Riidan osapuolet voivat vaikuttaa kokoonpanoon osallistuvien jäsenten valintaan ollessaan asiasta yksimielisiä. Ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimena toimii laamanninoikeus, joka on Norjassa toisen asteen tuomioistuin siviili- ja rikosasioissa.

Ruotsi

Laidunalueiden määrittelyssä keskeinen on viljelysraja, hallinnollinen raja, joka erottaa Pohjois-Ruotsissa Norrbottenin ja Västerbottenin lääneissä tunturiseudut muista maan osista. Viljelysrajan yläpuolella olevat saamelaisalueet ovat lähtökohtaisesti ympäri vuoden käytössä olevia laidunalueita, mutta ympäri vuoden saa laiduntaa myös eräillä viljelysrajan alapuolella olevilla, pitkään metsäporonhoidon käytössä olleilla alueilla. Loka-huhtikuussa käytössä olevia talvilaidunalueita ovat mainittuihin alueisiin kuulumattomat viljelysrajan alapuolella olevat saamelaisalueet. Jämtlannin ja Taalainmaan lääneissä ympärivuotista poronhoitoa saa harjoittaa rajatuilla alueilla, mukaan lukien Jämtlantiin perustettu erityinen ns. renbetesfjällen. Alueet ovat pääosin valtionmaita. Talvilaidunalueiksi on määritelty näissä lääneissä alueet, joilla poronhoitoa on perinteisesti harjoitettu vain osan vuodesta.

Saamelaiskylällä ja sen jäsenellä on oikeus pystyttää laidunalueelle poronhoitoon liittyviä pieniä rakennuksia ja rakennelmia, mutta maanomistajalla on oikeus vaikuttaa niiden sijoitteluun. Metsästä voidaan ottaa puuta rakennuksia tai rakennelmia varten ja porojen ravinnoksi sekä polttopuuta. Oikeus puunottoon on rajoitetumpi saamelaisalueiden ulkopuolisilla laidunalueilla. Puunotosta täytyy lähtökohtaisesti maksaa korvaus yksityismailla. Jos korvauksesta ei päästä sopuun, lääninhallitus nimittää asianosaisen pyynnöstä sovittelijan.

13

sakon uhalla toimittamaan pois porot, jotka laiduntavat laidunalueen ulkopuolella tai laidunalueella muuna kuin sallittuna aikana.

Poronhoitolain 90 §:ssä säädetään, että saamelaiskylän on korvattava vahinko, jonka porot aiheuttavat kesä- elokuussa viljelysrajan yläpuolella sijaitsevalla pellolla, niityllä tai puutarhassa tai ns. renbetesfjällen-alueella taikka touko-syyskuussa muulla ympärivuotisiin laidunalueisiin kuuluvalla pellolla, niityllä tai puutarhassa. Lisäksi sen on korvattava vahinko, joka on aiheutunut poronhoitoon sallittujen alueiden ulkopuolella tai talvilaidunalueella aikana, jona porojen laiduntaminen ei ole sallittua.

Vahinkojen arviointia tai korvausriitojen ratkaisemista koskien ei Ruotsissa ole erityislainsäädäntöä, vaan riidat ratkaistaan tavanomaisessa tuomioistuinprosessissa.

6 Lausuntopalaute

(Lausuntokierros...)

7 Säännöskohtaiset perustelut

32 §. Aitaamisvelvollisuus. Pykälän 1 momentista kumottaisiin säännös, jonka mukaan riidan aitaamisvelvollisuudesta ratkaisee arvioimislautakunta, sillä ehdotuksen mukaan riidanratkaisutoimivalta siirtyisi yleisille tuomioistuimille.

34 §. Korvattava vahinko. Pykälän 3 momentista kumottaisiin säännös, jonka mukaan vahingonkorvausta koskevan riidan ratkaisee arvioimislautakunta. Lisäksi momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan pykälässä tarkoitettusta korvattavasta vahingosta tulisi ilmoittaa paliskunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Tällä turvattaisiin se, että myös paliskunta voisi käyttää oikea-aikaisesti oikeuttaan saada porovahinkolautakunnan lausunto vahingosta.

6 a luku. Porovahinkoja ja aitaamista koskeva arviointi. Ehdotetut porovahinkolautakuntaa koskevat säännökset erotettaisiin vahinkojen estämistä ja korvausvelvollisuutta koskevista lain säännöksistä lisäämällä lakiin muutettavaksi ehdotetun 36 §:n edelle uusi luvun otsikko.

36 §. Porovahinkolautakunta. Pykälä, joka nykyisin koskee arvioimislautakunnan tehtäviä, kokoonpanoa, asettamista sekä riita-asian vireillepanoa lautakunnassa, muutettaisiin kokonaisuudessaan. Myös pykälän otsikko muutettaisiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin porovahinkolautakunnan toimimisesta riippumattomana asiantuntijaelimenä. Momentissa säädettäisiin myös maa- ja metsätalousministeriön toimivallasta nimittää lautakunnan jäsenet sekä jäsenten toimikauden pituudesta, joka olisi ehdotuksen mukaan neljä vuotta.

Lautakunnan lausunnot olisivat luonteeltaan ratkaisusuosituksia, mutta käytännössä lausunnoilla voidaan arvioida olevan huomattava vaikutus yksittäisten korvausasioiden ratkaisemiseen. Lausunnot koskettaisivat läheisesti yksityisen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Momentissa säädettäisiin, että jäsenet toimisivat virkavastuulla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Ruokaviraston roolista lautakunnan hallintopalvelujen järjestäjänä sekä lautakunnan jäsenten palkkioiden ja korvausten perusteiden määrittäjänä.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä.

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi on tämän esityksen liitteessä 2. Kelpoisuusvaatimuksilla on tarkoitus varmistaa lautakuntaan riittävä asiantuntemus ja myös tarvittava juridinen osaaminen. Jäsenet valittaisiin heillä oleva asiantuntemuksen, ei henkilön sidonnaisuuksien, perusteella. Keskeisin merkitys on viljelyksille aiheutuneiden vahinkojen arviointiin liittyvällä osaamisella, mutta lautakunnan tehtäviin kuuluisivat myös mm. taimikko- ja puutarhavahinkojen arviointi sekä aitaamisasiat. Lautakunnassa tulisi lisäksi olla riittävästi porotalouteen liittyvää osaamista. Tarkoitus ei ole, että lautakuntaa koottaessa tai kokoonpanoista päätettäessä tiettyjen jäsenten rooli olisi toimia nimenomaisesti porotalouden ja toisten maanviljelyn asiantuntijoina, vaan selkeän roolijaon sijasta kyse voisi olla vähäisemmistä ja toisiaan täydentävistä eroista asiantuntemuksen suuntautumisessa.

Tarkoitus on säätää asetuksella, että pienemmistä ratkaisukokoonpanoista päätettäessä otettaisiin huomioon jäsenten asiantuntemuksessa olevat erot sekä katselmuksen järjestämiseen liittyvät matkustusajat ja -kustannukset. Lautakunnan kokoukset voitaisiin pitää videoneuvottelulaitetta tai muuta vastaavaa laitetta käyttäen, mutta katselmuksot suoritetaan paikan päällä eikä kokoonpanoon kuuluva jäsen voisi jättäytyä siitä pois.

36 a §. *Porovahinkolautakunnan tehtävät.* Pykälän 1 momentissa yksilöitäisiin asiat, joista porovahinkolautakunta antaisi pyynnöstä lausuntoja. Lausuntoja annettaisiin ensiksikin siitä, ovatko porot aiheuttaneet 34 §:ssä tarkoitettua korvattavaa vahinkoa ja mikä on vahingon suuruus. Lausuntoja annettaisiin myös paliskunnan 32 §:ssä tarkoitettua aitaamisvelvollisuudesta. Aitaamisvelvollisuuteen sisältyy käytännössä myös velvollisuus pitää rakennetut aidat kunnossa siten, että aitaaminen on käytännössä tehokasta. Kolmas asiaryhmä olisivat 43 §:n 4 momentissa tarkoitettua porojen käypää hintaa koskevat lausunnot.

Lausuntoja annettaessa lähtökohtana olisi poronhoitolain 34 §:n mukaisesti aiheutuneiden vahinkojen arvioiminen täysimääräisinä. Pykälän 2 momentissa olisi kuitenkin säännös, jonka mukaan mahdollinen vahingon kärsineen puolelta tapahtunut myötävaikutus otettaisiin huomioon porojen aiheuttamia vahinkoja koskevilla lausunnoilla. Myötävaikutusta voi olla esimerkiksi se, että kiinteistön omistaja tai haltija rikkoo aidan tai jättää portin sulkematta. Momentin mukaan lausunnoissa otettaisiin huomioon myös mahdolliset muut seikat kuten luonnonvaraiset eläimet, jotka ovat porojen lisäksi olleet vahingon syynä. Joskus vahingon syynä voi olla myös ulkopuolinen henkilö, esimerkiksi marjastaja, joka jättää aidassa olevan portin auki.

Vaikka poronhoitolain mukainen vahingonkorvausvastuu ei rajoitu koskemaan vain tahallaan tai paliskunnan tuottamuksesta aiheutuneita vahinkoja, poronhoitolain 34 §:n mukaan vahingonkorvausta voidaan kuitenkin sovitella siten kuin vahingonkorvauslaissa säädetään. Tämä kuvastaa sitä vahingonkorvausoikeudessa vahvana olevaa pääsääntöä, että vahingon aiheuttajan tulee korvata hänen vastuullaan oleva vahinko vain siltä osin kuin hänen katsotaan olevan siitä vastuussa.

Vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:ssä mainitaan sovitteluperusteina vahingonkärsijän myötävaikutus sekä rinnakkaiset vahinkoon johtaneet seikat. Ehdotetussa arviointimenettelyssä ei tehtäisi korvausvastuuta koskevia päätöksiä eikä kyse olisi näihin liittyvästä korvausvastuun sovittelusta, mutta tästä huolimatta menettelyssä olisi tarkoituksenmukaista lausua siitä, mikä rooli mainituilla seikoilla on ollut vahingon syntymiseen. Pian vahinkotapahtuman jälkeen pidettävissä lautakunnan katselmuksissa on lisäksi yleensä paremmat mahdollisuudet arvioida näiden seikkojen osuutta vahinkoon kuin mahdollisessa myöhemmässä tuomioistuinprosessissa.

Sen sijaan lausunnossa ei otettaisi kantaa vahingonkorvauslaissa mainittuihin mahdollisiin kohtuullistamisperusteisiin. Vahingonkorvauslain mukaan vahingonkorvauksen sovittelu on mahdollista, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi ottaen huomioon vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet. Koska ehdotettu lautakunta ei päättäisi vahingonkorvausvastuusta, vaan ainoastaan arvioisi porojen aiheuttaman vahingon, ei ole ensinnäkään tarkoituksenmukaista, että lautakunta ottaisi kantaa seikkoihin, jotka eivät liity tämän vahingon arviointiin eivätkä edellytä lautakunnan katselmusta tai muutoin lautakunnalla olevaa asiantuntemusta. Toiseksi kohtuullistamisperusteiden merkitys porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa on vähäinen, sillä poronhoitolain mukainen korvausvastuu ei kohdistu yksittäisiin poronmistajiin vaan paliskuntaan.

37 §. Lausuntoasian käsittely. Pykälä, joka nykyisin koskee arvioimislautakunnan päätöstä ja sitä koskevaa muutoksenhakua, muutettaisiin kokonaisuudessaan. Mainituista prosessiin liittyvistä asioista ei ole tarpeen säätää poronhoitolaissa, koska varsinainen riidanratkaisu siirtyisi ehdotuksen mukaan tuomioistuimeen.

Pykälän 1 momentti koskisi lausuntoasian vireillepanoa, joka tulisi tehdä kirjallisesti. Momentissa säädettäisiin lausuntopyynnössä ilmoitettavista asioista ja asianosaisia koskevista tiedoista.

Pykälän 2 momentin mukaan lausuntoa ei tarvitsisi antaa, jos lausuntopyyntö olisi ilmeisen aiheeton. Nämä tilanteet olisivat todennäköisesti harvinaisia, sillä esimerkiksi pelkässä kiusanteon tarkoituksessa tehdyt lausuntopyynnot estänee jo lautakunnan käsittelymaksu. Momentissa olisi lisäksi säännös, jonka mukaan lautakunta ei saisi ottaa käsiteltäväkseen lausuntopyyntöä siltä osin kuin siinä oleva asia on jo ratkaistu tuomioistuimessa. Jos asia olisi vireillä tuomioistuimessa, lausunto voitaisiin ehdotuksen mukaan antaa vain tuomioistuimelle sen pyynnöstä.

Pykälän 3 momentin mukaan asiassa olisi toimitettava katselmus, ellei sitä pidettäisi ilmeisen tarpeettomana. Katselmuksen toimittaminen ei riippuisi siitä, vastustaako maanomistaja mahdollisesti sen toimittamista, sillä paliskunnalla voi olla mahdollisiin tuleviin korvausvaatimuksiin varautuakseen perusteltu tarve saada lautakunnalta lausunto vahingoista oikea-aikaisesti eli silloin, kun vahingot ovat vielä maastossa havaittavissa. Katselmuksen voisi kuitenkin toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella eli käytännössä asunnon pihamaalla vain kiinteistön haltijan luvalla. Säännökset olisivat erityissäännöksiä suhteessa hallintolain 38 §:n 1 ja 3 momentin säännöksiin, joiden mukaan katselmus voidaan toimittaa, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen eikä katselmusta ei saa toimittaa kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, ellei laissa erikseen toisin säädetä.

Momentin mukaan lautakunnalle tulisi antaa tarvittavat asiaan liittyvät asiakirjat. Näitä voivat olla esimerkiksi lohkokartat, valokuvat, sopimukset, viljelysuunnitelmat ja viljavuustutkimuksen tulokset.

Muutoin lausuntoasian käsittelyyn lautakunnassa, joka olisi luonteeltaan julkisen hallinnon toimielin, sovellettaisiin ehdotetun 3 momentin mukaan hallintolain, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), kielilain (423/2003) ja saamen kielilain (1086/2003) säännöksiä. Hallintolain säännökset koskevat mm. velvollisuutta varata asianosaiselle tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista sekä pitää pöytäkirjaa katselmuksesta. Katselmus olisi julkinen, mutta yleisön pääsyä katselmukseen voitaisiin rajoittaa, jos se olisi tarpeen asian laadun tai katselmuksen kohteena olevan toiminnan luonteen vuoksi.

Kielilaki koskee suomen ja ruotsin kielen käyttämistä viranomaisessa. Ehdotetun lautakunnan toimialueeseen kuuluu ainoastaan suomenkielisiä kuntia, joten suomen kieli olisi lain mukainen asioiden käsittelykieli, jollei viranomainen asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen päättäisi ruotsin kielen käyttämisestä. Saamen kielilaissa säädetään saamelaisen oikeudesta käyttää omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, saamen kieltä.

37 a §. Sovinnosta. Lakiin ehdotetun uuden pykälän 1 momentissa lautakunnalle säädettäisiin velvollisuus lausuntoasiaa käsitellessään edistää sovintoa asianosaisten välillä. Lautakunnan varsinaisena tehtävänä on antaa asiantuntijalausuntoja, mutta jos osapuolilla vaikuttaa olevan halukkuutta ja kykyä sovinnon tekoon, ei käynnistetyn lautakuntakäsittelyn tulisi olla sovinnon esteenä, vaan päin vastoin tukea sen saavuttamista. Poronhoidon ja alueen muun maankäytön rinnakkaiselo on jatkuvaa, mikä korostaa tarvetta yksittäisten vahinkotapahtumien oikeudenmukaisen käsittelyn ohella myötävaikuttaa siihen, että osapuolten välinen kommunikaatio toimii ja että porojen aiheuttamien vahinkojen estämistä ja korvaamista koskevista asioista voidaan sopia ilman oikeudenkäyntejä. Tälläkin hetkellä suurin osa riidoista, joiden vuoksi otetaan yhteyttä voimassa olevan lain mukaisen arvioimislautakunnan puheenjohtajaan, ratkeaa sovinnollisesti ennen varsinaisen lautakuntakäsittelyn aloittamista puheenjohtajan myötävaikutuksella, eikä tätä sovintoja edistävää elementtiä ole syytä menettää uudistuksessa. Tarkoitus on, että lautakuntaan nimetään jäseniä, joilla on sovittelukokemusta ja että jäsenille tarjotaan tarkoituksenmukaista sovitteluun liittyvää koulutusta.

Usein riita-asioissa osapuolten on huomattavasti helpompi kohdata toisensa ja löytää yhteisymmärrys, kun heidän kanssaan asiasta keskustelee yksi tai useampi neutraali ja puolueeton henkilö. Sovintoa tulisi edistää tilanteen mukaan ja osapuolten toiveita kunnioittaen. Asianosaiselle sovinnon tavoittelu olisi aina vapaaehtoista, eikä siihen saisi painostaa. Sovinnon mahdollisuuden selvittäminen edeltäisi varsinaisen vahinkoarvion tekoa. Lautakunta ei siis lähtökohtaisesti tarjoaisi omaa objektiivista arviotaan osapuolille hyväksyttäväksi sovitteluratkaisuna, vaan sovintoon pyrittäisiin asianosaisten esittämistä vaatimuksista ja ratkaisuehdotuksista lähtien. Lautakunnan lausunto vahingosta tai aitaamisvelvollisuudesta annettaisiin vasta, jos olisi käynyt ilmi, etteivät asianosaiset sovi asiaa keskenään.

Jos asianosaiset saavuttaisivat yhteisenä päätöksensä sovinnon, se voitaisiin pykälän 2 momentin mukaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa noudattaen soveltuvin osin, mitä riita-asioden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta.

Mainittua lakia sovelletaan sekä tuomioistuinsovitteluun että tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelumenettelyssä saavutetun sovinnon vahvistamiseen täytäntöönpanokelpoiseksi. Laissa tuomioistuimen ulkopuolisella sovittelulla tarkoitetaan sopimuksen, sääntöjen tai muun vastaavan järjestelyn perusteella toimitettua jäsenneltyä menettelyä, jossa riita-asian osapuolet pyrkivät itse vapaaehtoisesti ratkaisemaan riitansa sovinnollisesti sovittelijan avustuksella. Lain mukaan säännöksiä ei sovelleta menettelyyn, jonka tarkoituksena on, että sovittelija tekee asiantuntijana päätöksiä tai ratkaisusuosituksia. Ehdotettu momentti kuitenkin saattaisi lain piiriin sovinnot, jotka syntyvät porovahinkolautakunnan käsittelyssä, jossa edellä kuvatulla tavalla yhdistyvät vapaaehtoisuuteen perustuva sovintoa edistävä elementti ja lautakunnan jäsenten asiantuntemusta hyödyntävä asiantuntija-arviointi.

38 §. Maksut ja kustannukset. Pykälä koskisi lautakuntakäsittelystä asianosaisille aiheutuvia kustannuksia. Voimassa oleva pykälä koskee lisäksi arvioimislautakunnan jäsenten palkkioita ja virkavastuuta, mutta ehdotuksen mukaan palkkioperusteiden määrittämisestä ja virkavastuusta säädettäisiin 36 §:ssä.

Lautakunnan lausunnoista perittäisiin pykälän 1 momentin mukaan maksu asian vireille panneelta. Sovintoon päätyneessä käsittelyssä asianosaisten maksuvelvollisuus jakautuisi puoliksi. Maksuihin sovellettaisiin, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. Mainitun lain mukaan maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltainen päättämään hallinnonalansa julkisoikeudellisten suoritteiden maksuista. Ehdotetussa momentissa säädettäisiin, että maksut voidaan määrätä omakustannusarvoa alemmaksi.

Pykälän 2 momentti koskisi lautakunnan käsittelyä varten hankitusta muusta selvityksestä tai lausunnosta aiheutuneita kustannuksia. Lähtökohtana olisi, että ulkopuolisia asiantuntijalausuntoja tai selvityksiä hankittaisiin vain poikkeustapauksissa, esimerkiksi sellaisten tyypiltään hyvin poikkeuksellisten vahinkojen

osalta, joita lautakunnan oma osaaminen ei kattaisi. Tältäkin osin ulkopuolisten lausuntojen ja selvitysten hankkiminen olisi mahdollista vain, jos jutun vireille pannut suostuisi niistä aiheutuvien kustannusten maksamiseen. Ehdotettu lautakunta olisi itsenäinen asiantuntija-arviointija suorittava toimielin, ei todistelua vastaanottava riidanratkaisuelin. Tästä syystä ei ole lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista, että lautakunta hankkisi tai käsittelisi ulkopuolisten tahojen lausumia samasta asiasta, josta sen itsensä tulee lausua. Molemmilla asianosaisilla on luonnollisesti mahdollisuus lautakuntakäsittelyn ulkopuolella hankkia tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä ja lausuntoja sekä vedota niihin asianosaisten keskinäisissä neuvotteluissa tai tuomioistuimessa.

Pykälän 3 momentin mukaan porovahinkolautakunnan tulisi lausunnossaan suositella, että se asianosainen, jolle lausunto on keskeisiltä osiltaan vastainen, korvaa lautakunnan käsittelymaksun ja mahdolliset ulkopuolisen asiantuntijalausunnon tai selvityksen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset sille, joka on pannut asian vireille. Jos maksun ja kustannusten korvaamista kokonaisuudessaan ei pidettäisi kohtuullisena, voitaisiin suositella myös niiden osittaista korvaamista. Lautakunta ei tee täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä vaan antaa lausuntoja, jotka ovat luonteeltaan ratkaisusuosituksia, joten myöskään käsittelymaksua koskevasta maksuvelvollisuudesta ei voitaisi määrätä. Lautakunnan suositus koskisi vain annettuja lausuntoja. Sovintoon päättyneessä asiassa käsittelymaksu jaettaisiin tasan asianosaisten kesken.

Kustannusvastuusta lausuessaan lautakunta joutuisi ottamaan kantaa siihen, kummalle osapuolelle lausunto on keskeisiltä osiltaan vastainen. Paliskunnan voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan tämä osapuoli silloin, kun lausunnon mukaan sillä on aitaamisvelvollisuus lausuntopyynnössä mainitun alueen osalta tai kun paliskunnan porojen katsotaan aiheuttaneen lausuntopyynnössä kuvatun vahingon. Jos taas porojen roolin lausuntopyynnön kohteena olevasta vahingosta todettaisiin olevan vain vähäinen tai jos aitausvelvollisuuden todettaisiin koskevan vain pientä osaa lausuntopyynnössä mainitusta alueesta, lausunnon ei sen sijaan voitaisi katsoa olevan paliskunnalle keskeisiltä osiltaan vastainen.

Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon, kuinka suuresti lausunnossa esitetty vahingon määrä eroaa osapuolten alkuperäisistä näkemyksistä sekä soveltuvien osin käyttää oikeudenkäymiskaaren 21 luvussa säädettyjä oikeudenkäyntikulujen korvausvastuuta koskevia periaatteita, vaikkei kyse olisikaan oikeudenkäyntikuluista. Asiassa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa, onko toinen osapuoli aiheuttanut perusteettoman käsittelyn tahallaan tai huolimattomuudesta tai onko asia ollut niin epäselvä, että sillä, jolle lausunto on vastainen, on ollut perusteltu syy käsittelyyn. Harkinnassa voitaisiin lisäksi ottaa huomioon esimerkiksi tilanne, jossa lausunnon kannalta ratkaiseva seikka ei ollut ennen käsittelyä toisen osapuolen tiedossa eikä hänen olisi pitänytkaan olla siitä tietoinen.

Pykälän 4 momentin mukaan asianosaiset vastaisivat mahdollisista omista kustannuksistaan itse. Kustannuksia voi syntyä esimerkiksi matkustamisesta vahinkopaikalla pidettävään katselmukseen tai katselmuksen aiheuttamasta työajan menetyksestä. Asianosaiset voisivat luonnollisesti omalla kustannuksellaan myös käyttää avustajaa. Porovahinkolautakunta ei ottaisi lausunnossaan kantaa näihin kustannuksiin eikä suositelisi vastapuolelle niiden korvaamista. Vapaaehtoisuuteen pohjautuen osapuolet voisivat tietenkin sopia myös näihin kustannuksiin liittyvästä korvausvastuusta.

6 b luku. Oikeus poroaitojen rakentamiseen ja puun ottoon. Lakiin lisättäisiin 39 §:n edelle uusi luvun otsikko, jolla voimassa olevan 6 luvun lopussa olevat kolme aitaamista ja puun ottoa koskevaa pykälää erottuisivat edellä olevista vahinkojen arviointia koskevista säännöksistä erilliseksi kokonaisuudeksi.

43 §. Porokarjan luovuttaminen. Pykälän 4 momentista kumottaisiin säännös, jonka mukaan arvioimislautakunta ratkaisee käyvän hinnan määrää koskevan riidan paliskunnalle säädetyn etuosto-oikeuden käyttötilanteissa.

51 §. Vakuutus. Pykälästä poistettaisiin säännös arvioimislautakunnan puheenjohtajan ja arviomiehen velvollisuudesta allekirjoittaa vakuutus. Perustettavan lautakunnan jäseniä vakuutuksen antaminen ei koskisi, mutta he toimivat julkista hallintotehtävää hoitaessaan virkavastuulla.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotetun 36 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset porovahinkolautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä. Luonnos asetukseksi on liitteessä 2.

Lain 51 §:ssä olevaan asetuksenantovaltuuteen tehtäisiin teknisluonteinen muutos erottamalla valtuussäännös erilliseen momenttiin ja täsmentämällä, että kyse on valtioneuvoston asetuksen antamista koskevasta valtuudesta.

9 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2021.

Lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan voimassa olevan lain mukaiset arvioimislautakunnat käsitelisivät loppuun asiat, joita niissä mahdollisesti on vireillä ehdotetun lain tullessa voimaan.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen säännösten toimivuutta on tarkoitus seurata maa- ja metsätalousministeriössä viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa tehtävän tavanomaisen yhteistyön kautta sekä tarvittaessa toteuttamalla asiaa koskevia kyselyjä ja selvityksiä.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei ole riippuvainen muista vireillä olevista lainsäädäntöhankkeista.

11.2 Suhde talousarviesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2021 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitys lisää valtion menoja 120 000 eurolla vuosittain.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muu riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Riippumattomuus viittaa ratkaisuelimen riippumattomuuteen suhteessa toimeenpanovaltaan sekä sen puolueettomuuteen suhteessa asian osapuoliin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä intressitahojen esittämien henkilöiden osallistumiselle asioiden käsittelyyn lainkäyttöelimestä ei sinällään ole nähty estettä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa vakuuttua (PeVL 35/2001, s. 2). Lausuntokäytännössä on kuitenkin riippumattomuuden varmistamiseksi kiinnitetty huomiota siihen, ettei sääntely mahdollista ratkaisukokoonpanoa, jossa vähintään puolet on intressisidonnaisia henkilöitä (PeVL 37/1997, s. 3). Lausueessaan sivutoimisista asiantuntijoista, jotka tuomareiden ohella osallistuvat asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa, perustuslakivaliokunta on pitänyt riippumattomuuden

näkökulmasta hyvänä sitä, että asiantuntijajäsenet eivät ainakaan lähtökohtaisesti ole intressiedustussidonnaisia ja että heitä joka tapauksessa voi kuulua markkinaoikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon enintään saman verran kuin lainoppineita jäseniä (PeVL 35/2001, s. 2–3).

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin vaatimukseen sisältyy myös vaatimus lainkäytön oikeussuojatakeiden turvaamisesta lailla. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainitaan esimerkkeinä tällaisista takeista käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta.

Ehdotuksen mukaan nykyisten arvioimislautakuntien toimivaltaan kuuluvia asioita koskeva riidanratkaisu siirtyisi tuomioistuimiin, mikä poistaisi lainkäytön riippumattomuuteen sekä prosessisäännösten puutteellisuuteen liittyvät nykyjärjestelmän ongelmat.

Ehdotettuun lausuntoja antavaan porovahinkolautakuntaan ei, toisin kuin voimassa olevan lain mukaiseen arvioimislautakuntaan, kuuluisi intressikytkentäisesti valittavia jäseniä, vaan maa- ja metsätalousministeriö nimittäisi lautakuntaan säädetyt pätevyysvaatimukset täyttäviä jäseniä. Lautakunnan jäseniin sovellettaisiin hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Lausuntoasioiden käsittelystä säädettäisiin eräiltä osin poronhoitolaissa sekä sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa. Muilta osin käsittelyssä noudatettaisiin hallintoasioiden käsittelyyn sovellettavien yleislakien säännöksiä, jotka turvaavat käsittelyyn liittyen riittävät oikeussuojatakeet.

Omistusoikeus

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden suoja sisältää lähtökohtaisesti vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla sekä vallan määrätä siitä. Omaisuuden suojaan puuttumista merkitsee monenlainen omistusoikeuteen kuuluvien oikeuksien vähentäminen tai rajoittaminen. Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuuden suojan piiriin kuuluvat mm. erilaiset käyttöoikeudet.

Omistajan oikeutta voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Rajoitusten hyväksyttävyys on kytkennässä rajoitusten vaikutusten ja oikeusturvajärjestelyjen kokonaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi rinnastanut kaivoslain (621/2011) 7 §:n mukaisena etsintätyönä toteutettavan malminetsinnän läheisesti ns. jokamiehenoikeuksiin ja luonnon yleiskäyttöoikeuksiin, joita jokainen voi käyttää toisen omistusoikeuden estämättä (PeVL 49/2002 vp, s. 2/II, PeVL 32/2010 vp, s. 4/II), mutta todennut, että laajamittaisemman, lupaa edellyttävän malminetsinnän osalta omistajan oikeuden rajoituksen ongelmallisuutta auttaa vähentämään aiheutuneiden haittojen ja vahinkojen korvaus (PeVL 32/2010, s. 4/II).

Poronhoitolaissa säädetyt vahinkojen estämistä ja aitaamista koskevat velvollisuudet sekä paliskunnalle säädetty velvollisuus korvata maanomistajalle tai -haltijalle aiheutuneita vahinkoja lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumatta ja täyden korvauksen periaatteen mukaan tasapainottavat poronhoidosta johtuvia omistusoikeuden rajoituksia. Ehdotettu vahinkojen ja aitaamisvelvollisuuden arviointia koskeva lautakuntamenettely sekä varsinaisen riidanratkaisun riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaaminen tehostaisivat korvausjärjestelyn toimivuutta ja siten aiempaa paremmin turvaisivat maanomistajien omistusoikeuden toteutumista.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Poronhoidon harjoittaminen kytkeytyy tähän oikeuteen ainakin siltä osin kuin toiminta on ammattimaista.

Voimassa olevan poronhoitolain säännökset maan omistus- ja hallintaoikeudesta riippumattomasta poronhoito-oikeudesta on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei tuossa yhteydessä tarkemmin määritellyt oikeuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä, vaan viittasi käynnissä olleeseen saamelaiden oikeuksia selvittäneen neuvottelukunnan työn ja saamelaislain valmistelun keskeneräiseen vaiheeseen (PeVL 3/1990 vp, s. 2). Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on kalastusoikeuksia koskeneessa asiassa sivunnut poronhoito-oikeuden asemaa saamelaisalueilla. Se on lausunut, että vanhaan käytäntöön perustuen paikallisella väestöllä on kolmessa pohjoisimmassa kunnassa mahdollisuus kalastaa korvauksetta valtion vesillä ja että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet näillä alueilla koskevat kalastusoikeuden ohella myös metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa (PeVL 29/2004, s. 2/II). Lisäksi 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).

Poronhoitolaissa säädetty poronhoito-oikeus ei kuitenkaan rajoitu saamelaisalueelle ja valtion maille, vaan poroja voidaan vakiintunutta tapaa ilmentävien säännösten mukaan laiduntaa myös yksityismailla. Omistusoikeuteen kohdistuvien rajoitusten minimoimiseksi ja kompensoimiseksi on paliskunnalle säädetty näitä maita koskeva vahinkojen estämis- ja korvausvelvollisuus sekä velvollisuus tiettyjen alueiden aitaamiseen. Ehdotettu uudistus ei merkitse sisällöllisiä muutoksia poronhoito-oikeuteen tai vahinkojen estämis- tai korvausvelvollisuuteen eikä ole ongelmallinen suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin. Uudistuksen odotetaan kuitenkin tehostavan vahinkojen estämistä tai korvaamista koskevan sääntelyn tarkoituksen toteutumista. Tämä voi näkyä korvausten määrässä, mutta toisaalta myös kannustaa paliskuntia vahinkojen tehokkaampaan estämiseen. Vahinkoihin liittyvien riitojen väheneminen parantaa eri elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä.

Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n 1 momentin ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kattaa säännöksen perustelujen mukaan elollisen luonnon, elottoman luonnonympäristön sekä ihmistoiminnan tuloksena syntyneen kulttuuriympäristön. Vastuu kattaa sekä aktiivisen tekemisen että passiivisen pidättäytymisen ympäristön vahingoittamisesta (mm. PeVL 20/2010, s. 2/II). Poronhoitolain 21 §:n säännökset suurimmasta sallitusta eloporumäärästä sekä porojen aiheuttamien vahinkojen estämistä ja korvaamista sekä aitaamista koskeva poronhoitolain sääntely turvaavat osaltaan sitä, ettei poronhoitoa harjoiteta ympäristöä vaarantavalla tavalla. Toimiva vahinkojen arviointijärjestelmä tukee tämän tavoitteen toteutumista.

Saamelaisten asema alkuperäiskansana

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993, s. 65). Myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan on valvontakäytännössä katsottu suojaavan alkuperäiskansojen oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan (PeVL 5/2017 vp, s. 6).

Korvattavat porojen aiheuttamat vahingot tapahtuvat pääosin eteläisellä poronhoitoalueella eli muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella johtuen siitä, että poronhoitoalueen pohjoisosissa ei ole juurikaan viljelyksiä ja että näissä osissa porot laiduntavat pääosin korvausten ulkopuolelle jäävillä valtionmailla. Lisäksi saamelaisten kotiseutualueella paliskunnan korvausvelvollisuus koskee vain rajoitetusti vakituisten asuntojen pihilla aiheutuneita vahinkoja.

Toisaalta saamelaisia asuu myös saamelaisalueen ulkopuolisella poronhoitoalueella. Perustuslakivaliokunta on Tenojoen kalastusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 5/2017 vp, s. 7) 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.

Ehdotettu uudistus ei merkitse sisällöllisiä muutoksia poronhoito-oikeuteen tai vahinkojen estämis- tai korvausvelvollisuuteen, vaan sillä on poronomistajiin vain niitä välillisiä vaikutuksia, joita elinkeinovapautta koskevassa jaksossa esitetään.

Mainituista syistä esitys ei ole erityisen merkityksellinen perustuslain 17 §:n 3 momentin kannalta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan poronhoitolain (848/1990) 32 §:n 1 momentti, 34 §:n 3 momentti, 36–38 §, 43 §:n 4 momentti ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 36 ja 38 § osaksi laissa (1466/2009), sekä

lisätään lakiin 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 kotiseutualueella 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

Edellä tarkoitetusta korvattavasta vahingosta on ilmoitettava paliskunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Vahingonkorvausta voidaan sositella siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

6 a luku

Porovahinkoja ja aitaamista koskeva arviointi

36 §

Porovahinkolautakunta

Porojen aiheuttamien vahinkojen ja aitaamisvelvollisuuden arviointia varten on riippumaton asiantuntijaelin porovahinkolautakunta, jonka jäsenet maa- ja metsätalousministeriö nimittää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla.

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

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä.

36 a §

Porovahinkolautakunnan tehtävät

Porovahinkolautakunnan tehtävänä on pyynnöstä antaa lausuntoja siitä:

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

Jos vahingon kärsineen puolelta on myötävaikutettu 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun vahinkoon tai jos muu vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumaton seikka on myös ollut tällaisen vahingon syynä, lausunnossa ilmoitetaan arvio asian vaikutuksesta vahingon suuruuteen.

37 §

Lausuntoasian käsittely

Porovahinkolautakunnalta pyydetään lausuntoa kirjallisesti. Lausuntoa voi pyytää paliskunta, vahinkoa kärsinyt tai muu asianosainen. Pyyntöä tulee ilmoittaa asianosaisten 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, ei lautakunta ratkaistuilta osin saa ottaa lausuntopyyntöä käsiteltäväkseen. Jos asia on vireillä tuomioistuimessa, saadaan lausunto antaa vain 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 asianosaisilta tarvittavat 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

Porovahinkolautakunnan tulee lausuntoasiaa käsitellessään edistää sovintoa asianosaisten välillä.

Sovinto, jonka lautakunnan kokoonpanoon kuuluvat jäsenet ovat allekirjoituksellaan vahvistaneet, voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa noudattaen soveltuvin osin, mitä riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta.

38 §

Maksut ja kustannukset

Lausunnoista peritään maksu asian vireille panneelta. Sovintoon päätyneestä käsittelystä peritään maksu, jonka maksuvelvollisuus jakautuu asianosaisten kesken tasan. Maksut voidaan määrätä omakustannusarvoa alemmaksi. Maksuihin sovelletaan muutoin, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään.

Jos porovahinkolautakunnan on asian käsittelemiseksi välttämätöntä hankkia muu asiantuntijalausunto tai selvitys, lausunnon tai selvityksen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset peritään asian vireille panneelta.

Ennen selvityksen hankkimista asianomaiselta on tällöin varmistettava, että tämä suostuu kyseisten kustannusten maksamiseen.

Porovahinkolautakunnan tulee lausunnossaan suositella, että se asianosainen, jolle lausunto on keskeisiltä osiltaan vastainen, korvaa maksun ja mahdolliset 2 momentissa tarkoitetut kustannukset tai, jos tätä ei pidetä kohtuullisena, osan niistä asian vireille panneelle.

Omista kustannuksistaan asianosaiset vastaavat itse.

6 b luku

Oikeus poroaitojen rakentamiseen ja puun ottoon

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 .

Muutettavassa 36–38 §:ssä säädetyssä arvioimislautakunnassa tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

Laki

poronhoitolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan poronhoitolain (848/1990) 32 §:n 1 momentti, 34 §:n 3 momentti, 36–38 §, 43 §:n 4 momentti ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 36 ja 38 § osaksi laissa (1466/2009), sekä

lisätään lakiin 36 §:n edelle uusi luvun otsikko, lakiin uusi 36 a ja 37 a § sekä 39 §:n edelle uusi luvun otsikko seuraavasti:

Voimassa oleva laki

32 §

Aitaamisvelvollisuus

Paliskunta on velvollinen rakentamaan aidan, muun laitteen tai rakennelman (aitaaminen) viljelysten ja muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella 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. Riidan aitaamisvelvollisuudesta ratkaisee arvioimislautakunta.

34 §

Korvattava vahinko

Vahingonkorvausta koskevan riidan ratkaisee arvioimislautakunta. Vahingonkorvausta voidaan sovitella sen mukaan, kuin vahingonkorvauslaissa (412/74) on säädetty.

Ehdotus

32 §

Aitaamisvelvollisuus

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

Edellä tarkoitetusta korvattavasta vahingosta on ilmoitettava paliskunnalle ilman aiheetonta viivytystä. Vahingonkorvausta voidaan sovitella siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään.

6 a luku

Porovahinkoja ja aitaamista koskeva arviointi

36 §

Arvioimislautakunta

Arvioimislautakunnan tehtävänä on ratkaista sille 32 §:n 1 momentin ja 34 §:n 3 momentin sekä 43 §:n 4 momentin mukaan kuuluvat asiat. Lautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Puheenjohtajana toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen määräämä henkilö. Ennen puheenjohtajan määräämistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on kuultava paliskuntaa ja maataloustuottajain yhdistystä. Muista jäsenistä toinen edustaa paikallisia maataloustuottajia ja toinen sitä paliskuntaa, jota ratkaistava asia koskee.

Jokaisessa paliskunnassa on oltava tarpeellinen määrä paliskunnan valitsevia arviomiehiä sekä jokaisessa poronhoitoalueella sijaitsevassa ja 35 §:n 1 momentissa tarkoitetussa kunnassa tarpeellinen määrä maataloustuottajia edustavia arviomiehiä, joiden valitsemisesta säädetään tarkemmin asetuksella.

Sen, joka haluaa saattaa asian arvioimislautakunnan käsiteltäväksi, on ilmoitettava siitä puheenjohtajalle ja vastapuolelle ja samalla ilmoitettava arviomies, jonka hän on valinnut lautakunnan jäseneksi. Vastapuolen on ilmoitettava toiseksi lautakunnan jäseneksi valitsemastaan arviomiehestä mahdollisimman pian edellä tarkoitetun ilmoituksen saapumisen jälkeen. Jollei hän tee ilmoitusta kolmen päivän kuluessa, nimismies määrää arviomiehen hänen puolestaan.

36 §

Porovahinkolautakunta

Porojen aiheuttamien vahinkojen ja aitaamisvelvollisuuden arviointia varten on riippumaton asiantuntijaelin porovahinkolautakunta, jonka jäsenet maa- ja metsätalousministeriö asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla.

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

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset lautakunnan kokoonpanosta, jäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista sekä lautakunnan toiminnan järjestämisestä.

36 a §

Porovahinkolautakunnan tehtävät

Porovahinkolautakunnan tehtävänä on pyynnöstä antaa lausuntoja siitä:

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

Jos vahingon kärsineen puolelta on mvötäväikutettu 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun vahinkoon tai jos muu vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumaton seikka on myös ollut tällaisen vahingon syynä, lausunnossa ilmoitetaan arvio asian vaikutuksesta vahingon suuruuteen.

37 §

Arvioimislautakunnan päätös

Arvioimislautakunnan on annettava sen käsittelyyn saatetussa asiassa päätös viipymättä. Ennen päätöksen antamista on asianosaisille varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. Päätös on annettava asianosaisille todisteellisesti tiedoksi.

Porojen aiheuttaman vahingon korvaamista koskevassa päätöksessä arvioimislautakunnan on todettava porojen aiheuttaman vahingon laajuus ja määrättävä vahinkoa kärsineelle suoritettavan korvauksen suuruus.

Aitaamisvelvollisuutta koskevasta riidasta annettavassa päätöksessä arvioimislautakunnan on todettava, mikä on paliskunnan aitaamisvelvollisuus.

Tyytymättömyys arvioimislautakunnan päätökseen on ilmoitettava lautakunnan puheenjohtajalle kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Tyytymättömyytensä ilmoittaneen asianosaisen on pantava asia vireille alioikeudessa haasteella, joka on toimitettava vastapuolelle kahden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.

Arvioimislautakunnan päätös, johon ei ole ilmoitettu tyytymättömyyttä tai jonka moittimista koskevaa kannetta ei ole nostettu, voidaan panna täytäntöön niin kuin riita-asiassa annettu tuomio.

37 §

Lausuntoasian käsittely

Porovahinkolautakunnalta pyydetään lausuntoa kirjallisesti. Lausuntoa voi pyytää paliskunta, vahinkoa kärsinyt tai muu asianosainen. Pyynnössä tulee ilmoittaa asianosaisten 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, ei lautakunta ratkaistuilta osin saa ottaa lausuntopyyntöä käsiteltäväkseen. Jos asia on vireillä tuomioistuimessa, saadaan lausunto antaa vain 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 asianosaisilta tarvittavat asiaan liittyvät asiakirjat. Asian käsittelyssä 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

Porovahinkolautakunnan tulee lausuntoasiaa käsitellessään edistää sovintoa asianosaisten välillä.

Sovinto voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi yleisessä tuomioistuimessa noudattaen soveltuvin osin, mitä riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelussa tehdyn sovinnon vahvistamisesta.

38 §

38 §

Arvioimislautakunnan jäsenen palkkio ja vastuu

Arvioimislautakunnan jäsenenä toimineella arviomiehellä on oikeus saada tästä tehtävästä palkkiota ja matkakustannusten korvausta Lapin aluehallintoviraston määräämien perusteiden mukaisesti. Lautakunnan on päätöksessään määrättävä kustannusten korvaamisvelvollisuudesta asianosaisten kesken.

Arvioimislautakunnan jäsen toimii virkavastuulla.

Maksut ja kustannukset

Lausunnoista peritään maksu asian vireille panneelta. Sovintoon päätyneestä käsittelystä peritään maksu, jonka maksuvelvollisuus jakautuu asianosaisten kesken tasan. Maksut voidaan määrätä omakustannusarvoa alemmaksi. Maksuihin sovelletaan muutoin, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

Jos porovahinkolautakunnan on asian käsittelemiseksi välttämätöntä hankkia muu asiantuntijalausunto tai selvitys, lausunnon tai selvityksen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset peritään asian vireille panneelta. Ennen selvityksen hankkimista asianomaiselta on tällöin varmistettava, että tämä suostuu kyseisten kustannusten maksamiseen.

Porovahinkolautakunnan tulee lausunnossaan suositella, että se asianosainen, jolle lausunto on keskeisiltä osiltaan vastainen, korvaa maksun ja mahdolliset 2 momentissa tarkoitetut kustannukset tai, jos tätä ei pidetä kohtuullisena, osan niistä asian vireille panneelle.

Omista kustannuksistaan asianosaiset vastaavat itse.

6 b luku

Oikeus poroaitojen rakentamiseen ja puun ottoon

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 käyvästä hinnasta, paliskunnan on maksettava luovuttajalle porojen käypä hinta. Riidan käyvän hinnan määrästä ratkaisee arvioimislautakunta.

51 §

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 käyvästä hinnasta, paliskunnan on maksettava luovuttajalle porojen käypä hinta.

51 §

Vakuutus

Ennen tehtävänsä ryhtymistä poroisännän, varaisännän, työnjohtajan, arvioimislautakunnan puheenjohtajan ja arviomiehen sekä poroerotuksen lukumiehen on allekirjoitettava vakuutus, josta säädetään tarkemmin asetuksella.

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 .

Muutettavassa 36–38 §:ssä säädettyssä arvioimislautakunnassa tämän lain voimaan tullessa vireillä oleva asia käsitellään tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

Valtioneuvoston asetus
porovahinkolautakunnasta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään poronhoitolain (848/1990) 36 §:n 3 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa / :

1 §

Porovahinkolautakunnan kokoonpano ja nimittäminen

Porovahinkolautakunnan jäseninä ovat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään viisi muuta jäsentä.

Lautakunnan jäsenet ovat sivutoimisia. Nimitettävien jäsenten tulee antaa tehtävään suostumuksensa. Ennen jäsenten nimittämistä maa- ja metsätalousministeriön on kuultava asian kannalta keskeisiä tuottaja- ja elinkeinojärjestöjä.

Eron lautakunnan jäsenelle myöntää maa- ja metsätalousministeriö, joka nimittää hänelle seuraajan jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Ruokavirasto nimittää porovahinkolautakunnalle vähintään yhden sihteerin.

2 §

Lautakunnan jäsenten kelpoisuusvaatimukset

Porovahinkolautakunnan jäsenten tulee olla tunnetusti taitavia ja kokeneita henkilöitä, jotka edustavat lautakunnan kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Vähintään kahdella lautakunnan jäsenellä tulee olla muu ylempi oikeustieteen korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

3 §

Ratkaisukokoonpano

Porovahinkolautakunta ratkaisee sen käsiteltäväksi saatetut lausuntoasiat kolmen jäsenen kokoonpanossa. Kokoonpanossa tulee olla käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä asiantuntemusta.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, ratkaisukokoonpanossa voi kuitenkin olla kaksi asian kannalta soveltuvaa asiantuntemusta edustavaa jäsentä, jos:

- 1) asia on taloudelliselta merkitykseltään vähäinen;
- 2) kysymys on asiasta, jossa lautakunnan käytäntö on vakiintunut; tai
- 3) on ilmeistä, ettei lausuntoa voida antaa.

Lautakunnan puheenjohtaja tai tämän estyneenä ollessa varapuheenjohtaja päättää ratkaisukokoonpanosta kiinnittäen päätöksenteossa huomiota siihen, että katselmusta suoritettaessa matkustusajat ja -kustannukset pysyvät kohtuullisina. Ratkaisukokoonpanolle määrätään puheenjohtaja.

4 §

Lausuntoasian ratkaiseminen

Jos lautakunnassa ilmenee erimielisyyttä asian ratkaisemisesta, päätetään asia äänestyksellä. Lautakunnan päätökseksi tulee ratkaisukokoonpanon enemmistön kannattama ehdotus ja äänten mennessä tasan se ehdotus, jota kokoonpanon puheenjohtaja on kannattanut.

Lautakunnan istunto voidaan tarvittaessa järjestää käyttäen videoneuvottelulaitteita tai muuta teknistä tiedonvälitystapaa, jossa istuntoon osallistuvilla lautakunnan jäsenillä on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Lautakunnan lausunnot allekirjoittaa ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja.

5 §

Lautakunnan sisäiseen hallintoon liittyvien asioiden ratkaiseminen

Lautakunnan puheenjohtaja ratkaisee lautakuntaa koskevat talousasiat ja muut sisäiseen hallintoon liittyvät asiat. Lautakunnan työjärjestyksessä näiden asioiden ratkaisuvaltaa voidaan siirtää myös lautakunnan varapuheenjohtajalle tai sihteerille. Työjärjestyksen vahvistaa lautakunnan puheenjohtaja.

6 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

**Valtioneuvoston asetus
poronhoitoasetuksen muuttamisesta**

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä asetuksella kumotaan poronhoitoasetuksen (883/1990) 20 §:n edellä oleva otsikko sekä 20 ja 21 §.

2 §

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .