



Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo@mmm.fi

Kommenttipyyntö 24.10.2018 (911/01.01/2018)

PORONHOITOLAISIA SÄÄDETYN VAHINKOJA JA AITAAMISTA KOSKEVAN RIIDANRATKAISUN UUDISTAMINEN

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriötä antamaan kirjallisia kommentteja luonnoksesta poronhoitolaissa säädetyn vahinkoja ja aitaamista koskevan riidanratkaisun uudistamista koskevaksi hallituksen esitykseksi. Maa- ja metsätalousministeriö on erityisesti pyytänyt kannanottoa kommenttipyyntönsä esitettyihin kysymyksiin.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Nykytila. Poronhoitolain (848/1990) 32 ja 34 §:n mukaan erityinen arvioimislautakunta ratkaisee porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja aitaamisvelvollisuutta koskevat riidat (jäljempänä *poroja koskevat riidat*). Arvioimislautakunnalla ei ole pysyvää kokoonpanoa, vaan se nimetään *ad hoc* ratkaisemaan kulloinkin kysymyksessä olevan yksittäisen riidan.

Poronhoitolain 36 §:n mukaan lautakuntaan kuuluu puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Puheenjohtajan määrää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). ELY-keskuksen on ennen puheenjohtajan valitsemista kuultava paliskuntaa ja maataloustuottajien yhdistystä. Esityksen perusteluista ei suoraan ilmene, määrääkö ELY-keskus arvioimislautakunnan puheenjohtajana toimivat henkilöt etukäteen esimerkiksi tietyksi ennalta sovituksi ajanjaksoksi. Esityksen mukaan puheenjohtajat kuitenkin määrätään erikseen kutakin kuntaa varten. Tästä voidaan päätellä, että ELY-keskuksen määräämä henkilö toimii kaikkien tietyn kunnan alueen arvioimislautakuntakokoonpanojen puheenjohtajana.

Poronhoitolain 36 §:n mukaan molemmat riidan osapuolet valitsevat lautakuntaan yhden jäsenen. Jokaisessa paliskunnassa on oltava tarpeellinen määrä paliskunnan valitsevia arviomiehiä ja 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.

Arvioimislautakunnan päätökseen haetaan muutosta nostamalla kanne käräjäoikeudessa. Arvioimislautakunnan päätös, joka on saanut lainvoiman, on täytäntöönpanokelpoinen.

Ehdotus. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan poronhoitolain muuttamista. Poronhoitolakia muutettaisiin siten, että poroja koskevat riidat vastaisuudessa ratkaistaisiin perustettavan porovahinkolautakunnan toimesta. Porovahinkolautakunnan toimivalta olisi yksinomainen. Nykyiset säännökset poroja koskevien riitojen ratkaisemisesta poronhoitolain mukaisessa arvioimislautakunnassa kumottaisiin.

Tarkoituksena olisi uudistaa poroja koskevien riitojen käsittelyä niin, että oikeussuojan saatavuus paranisi ja ratkaisutoiminnan puolueettomuus, riippumattomuus ja asiantuntemus lisääntyisivät. Samalla riidanratkaisun tulisi säilyä mahdollisimman keveänä ja halpana.

Luonnoksessa tarkoitettu porovahinkolautakunta olisi pysyvä riidanratkaisuelin. Lautakunnan jäseniä olisivat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja asiantuntijajäsenet. Valtioneuvosto nimittäisi lautakunnan jäsenet neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenet olisivat sivutoimisia. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla olisi ylempi oikeustieteen korkeakoulututkinto. Asiantuntijajäsenet edustaisivat lautakunnan kannalta merkityksellistä asiantuntemusta.

Porovahinkolautakunta olisi lainkäyttöelin ja sen jäsenet toimisivat tuomarin vastuulla. Lautakunnan antama ratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen. Ratkaisuun haettaisiin muutosta Rovaniemen hovioikeudelta valittamalla.

Lautakunnassa noudatettavasta menettelystä säädettäisiin poronhoito-laissa. Siltä osin kuin laissa ei toisin säädettäisi, asian käsittelyyn sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä riita-asian käsittelystä käräjäoikeudessa.

Oikeusministeriön kanta. Luonnos hallituksen esitykseksi on alustava ja edellyttäisi verraten laajaa jatkovalmistelua, jotta sitä voitaisiin yksityiskohtaisesti arvioida. Esitysluonnos sisältää lakiehdotuksen lisäksi vain luonnokset yleisperusteluiksi, joten mahdollisen uuden lain soveltamisen kannalta keskeiset yksityiskohtaiset perustelut puuttuvat kokonaan. Luonnoksen

keskeneräisyyden vuoksi oikeusministeriö ottaa kantaa ehdotukseen vain yleisellä tasolla eli esitetyn perusratkaisun osalta, eikä kommentoi esimerkiksi yksittäisiä säännösehdotuksia. Ministeriö toteaa lisäksi, että luonnoksessa esitetty uusi toimielin olisi periaatteellinen ja siksi luonteeltaan konkreettista esitystä laajakantoisempi uudistus, jonka kustannus- ja muut vaikutukset tulisi pystyä arvioimaan verraten tarkasti ja josta tulisi järjestää laaja kuulemis- ja lausuntokierros.

Oikeusministeriö puoltaa arvioimislautakuntajärjestelmästä luopumista esitysluonnoksen yleisperusteluissa esitetyn perustein. Oikeusministeriö ei kuitenkaan jäljempänä todetuista syistä katso, että poroja koskevat riidat jatkossa olisi käsiteltävä esitysluonnoksen mukaisessa porovahinkolautakunnassa. *Nykyisten kuntakohtaisten lautakuntien korvaaminen yhdellä riidanratkaisulautakunnalla ei siten olisi paras keino toteuttaa uudistuksen taustalla olevia tavoitteita.*

Suomessa yksityisoikeuden alaan kuuluvia riitoja ratkaisevat yleiset tuomioistuimet. Poronhoitolaissa tarkoitetut vahingonkorvausta ja aitaamisvelvollisuutta koskevat riidat ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, ja kuuluvat näin ollen määritelmällisesti yleisten tuomioistuinten toimivallan piiriin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että poroja koskevien riitojen ratkaisemista varten on jo olemassa lainkäyttöelin, joka on ehdotuksessa tavoitellulla tavalla riippumaton ja puolueeton. Oikeudenkäymiskaaressa säädetään oikeudenkäyntimenettelystä ja tuomarin esteellisyydestä. Riitojen ratkaiseminen kärjäoikeudessa ratkaisisi näin esitysluonnoksessa todetun luottamuspuolaongelman.

Perustuslain 9 luvussa säädetään lainkäytöstä. Lain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet. Yleisiä hallinto-oikeuksia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Säännöksen 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.

Luonnoksessa perustettavaksi esitetty porovahinkolautakunta ei olisi perustuslain 98 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityistuomioistuin. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp s. 156) todetaan, että lainkäyttövaltaa on yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten lisäksi myös erilaisilla valitus-ten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla ja tuomioistuimen kaltaisilla lainkäyttöelimillä. Hallituksen esityksen mukaan sanottuja lainkäyttöelimiä ei yleensä ole järjestetty kaikilta osin tuomioistuimille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Esityksessä todetaan edelleen, että sanottujen elinten päätöksistä voidaan yleensä valittaa tuomioistuimeen, joko läänioikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslaki ei edellä todetusti aseta estettä säätää sellaisista tuomioistuinelaitoksen ulkopuolisista lainkäyttöelimistä, jotka antavat täytäntöönpanokelpoisia ratkaisuja. Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että nämä lainkäyttöelimet yleensä soveltavat ratkaisutoiminnassaan hallintolainkäyttölakia ja ratkaisevat asioita, joissa toinen osapuolista on viranomainen tai muu lakisääteisiä etuuksia maksava taho. Tällaisia lautakuntatyyppejä elimiä ovat esimerkiksi sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta. Yksityisoikeudellisia riitoja ratkaisevat lautakunnat, esimerkiksi kuluttajariitalautakunta, antavat usein vain suosituksia, eikä niiden olemassaolo estä asian saattamista suoraan tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Edellä todettuun viitaten oikeusministeriö katsoo, että uuden ensimmäisen asteen yleiseen tuomioistuimeen rinnastuvan lainkäyttöelimen perustaminen vain poroja koskevien riitojen ratkaisemista varten edellyttää painavia syitä.

Poroja koskevia riitoja ratkaistaan arvioimislautakunnissa verrattain vähän. Esitysluonnoksen mukaan arvioimislautakunnat ovat antaneet vuosittain keskimäärin noin kymmenkunta ratkaisua. Sanotun perusteella porovahinkolautakunnan toiminnan voidaan ennakoida jäävän pienimuotoiseksi siinäkin tapauksessa, että riidanratkaisun kysyntä luottamuspuolan poistuessa lisääntyisi. Oikeusministeriö katsookin, ettei näin pientä asiaryhmää varten ole perusteltua perustaa uutta lainkäyttöelintä ja säätää sille omia menettelysääntöjä. Porovahinkolautakunnan asiallinen toimivalta ei puolla sen perustamista.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että useat rinnakkaiset lainkäyttöelimet ja niissä noudatettavat, toisistaan poikkeavat menettelysäännöt tekevät oikeusjärjestelmästä kokonaisuutena vaikeasti hahmotettavan. Lisäksi rinnakkaiset lainkäyttöelimet aiheuttavat tulkintaongelmia ja epäselvyyttä toimivaltarajoista.

Esitysluonnoksen mukaan arvointilautakuntajärjestelmän lakkauttaminen siten, että poroja koskevat riidat jatkossa käsiteltäisiin muiden riita-asioden tavoin yleisissä tuomioistuimissa, voisi heikentää oikeussuojan saatavuutta oikeudenkäyntiin liittyvän kuluriskin vuoksi. Kielteisenä seikkana tuodaan esiin myös vahinkoa kärsineen velvollisuus osoittaa vahingonkorvausvaatimuksensa oikeaksi ja näin vastaamaan esimerkiksi asiantuntijalausunnon hankkimisesta.

Oikeusministeriö ei pidä esityksessä esitettyjä argumentteja riittävinä perusteina porovahinkoriitalautakunnan perustamiselle. Vaadittujen ja tuomittujen oikeudenkäyntikulujen määrän kasvaminen on yleinen ongelma,

joka pitäisi ratkaista yleisellä tasolla. Oikeusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että yleisiä lainkäyttöön liittyviä ongelmia pyritään ratkaisemaan siirtämällä eri asiaryhmiä koskevia riita-asioita käsiteltäväksi uusiin, yleisiä tuomioistuimia korvaaviin lainkäyttöelimiin.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä ongelmallisena sitä, että kantajan on oikeudenkäynnissä näytettävä vaatimuksensa toteen. Jos kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, että tuomioistuimella aina tulisi olla käytettävänä asiantuntijalausunto poroja koskevissa riidoissa, tästä voitaisiin säätää erikseen. Asiantuntijalausunnan tarpeellisuus ei siten edellytä uuden lainkäyttöelimen perustamista. Toisaalta porovahinkoasiat eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan laadultaan olennaisesti poikkea tavallisista vahingonkorvausvelvollisuutta koskevista riita-asioista, joita käräjäoikeudet käsittelevät paljon. Oikeusministeriö katsookin, että käräjäoikeuksilla lähtökohtaisesti on myös poroja koskevien riitojen ratkaisemisessa tarvittavaa asiantuntemusta.

Uuden lainkäyttöelimen perustamisen sijaan oikeusministeriö kannattaisi sovittelun käytön lisäämistä poroja koskevissa riidoissa. Sovittelu olisi kustannustehokas menettely päästä sovinnolliseen lopputulokseen, johon kaikki asianosaiset voisivat sitoutua. Näin voitaisiin myös vähentää vastakkainasettelua, joita porovahingot ovat esitysluonnoksen mukaan poronhoitoalueella aiheuttaneet. Sovittelijoina voisivat toimia esimerkiksi sellaiset asiantuntijat, jotka nyt ehdotetussa lautakuntamallissa voitaisiin nimittää asiantuntijajäseniksi.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että jo nykyisin suurin osa poroja koskevista riidoista ratkaistaan sovinnollisesti. Esitysluonnoksessa todetaan, että moninkertainen määrä riitoja ratkeaa ennen varsinaisen lautakuntakäsittelyn aloittamista lautakunnan puheenjohtajan myötävaikutuksella puheenjohtajan puhelimesta antaman neuvonnan tai paikan päällä tekemien epävirallisten neuvontaluonteisten käyntien kautta.

Kun toimivalta ratkaista poroja koskevia riitoja olisi yleisillä tuomioistuimilla, näitä riitoja voisi sovittaa myös tuomioistuimessa niin sanotussa tuomioistuinsovittelussa siten kuin riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (394/2011) säädetään. Asiantuntija-avusteinen tuomioistuinsovittelu (ns. Follo-sovittelu) on toiminut hyvin lapsen huoltoa, asumista, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevissa asioissa, jotka lienevät olennaisesti vaikeammin sovittelavissa kuin poronhoitolain mukaiset riita-asiat. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että tuomioistuinsovittelua koskeva laki sisältää säännökset siitä, miten tuomioistuimen ulkopuolisessa sovittelumenettelyssä tehty sovinto voidaan vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö on kommenttipyyntönsä pyytänyt arviota *esitysluonnoksen prosessia koskevista ehdotuksista toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden sekä oikeusturvavaatimusten näkökulmasta.*

Esitysluonnoksessa painotetaan sitä, että menettelyn porovahinkolautakunnassa tulisi olla kevyttä, kustannustehokasta, nopeaa ja yksinkertaista. On kuitenkin olennaista, että menettely porovahinkolautakunnassa täyttää myös oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset, jotka on turvattu perustuslain 21 §:ssä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Esitysluonnoksessa porovahinkolautakunnan ratkaisuille ehdotetaan täytäntöönpanokelpoisuutta. Porovahinkolautakunnan toimivalta sille kuuluvissa asioissa olisi siten olennaisesti laajempi kuin muilla yksityisoikeuden alaan kuuluvilla riitoja ratkaisevilla lautakuntatyyppeillä lainkäyttöelimillä ja se rinnastuisi käytännössä tuomioistuimen toimivaltaan. Porovahinkolautakunnan ratkaisujen täytäntöönpanokelpoisuus korostaisi tarvetta varmistua asianosaisten oikeusturvasta. Esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan osalta nimenomaan täytäntöönpanokelpoisuuden puuttuminen on luonut edellytykset nopealle ja joustavalle menettelylle (HE 8/1977 vp s. 70).

Esitysluonnoksessa on pyritty huolehtimaan oikeusturvasta ehdottamalla, että menettely porovahinkolautakunnassa muistuttaisi menettelyä käräjäoikeudessa. Pykäläehdotukset sisältävätkin paljon viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Oikeusturvanäkökulmasta tällainen ratkaisu on perusteltu. Seurauksena on kuitenkin se, että menettely porovahinkolautakunnassa on vaikeasti hahmotettavissa, etenkin kun poikkeuksia oikeudenkäymiskaaren mukaisesta menettelystä on tehty varsin keskeisissä kohdissa.

Olennainen ero porovahinkolautakunnalle ehdotetun ja käräjäoikeudessa noudatetun menettelyn välillä on se, että porovahinkolautakunta ratkaisisi asiat kirjallisen oikeudenkäyntiaineiston ja katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella. Pääkäsittelyä ei toimitettaisi.

Suullisuusperiaate on eräs keskeisimmistä oikeudenkäyntiperiaatteista. Menettelyn suullisuuden katsotaan lisäävän oikeudenkäynnin varmuutta, nopeutta ja julkisuutta sekä parantavan edellytyksiä päästä aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Kirjallinen menettely ei toteuta näitä tavoitteita yhtä hyvin, vaikka sitä täydentäisi mahdollisuus pitää katselmuksia.

Esitysluonnoksessa selostetaan, millaisia kysymyksiä poronhoitolain mukaisissa riita-asioissa arvioidaan. Esimerkkeinä mainitut näytölliset ja oikeudelliset kysymykset eivät välttämättä ole yksinkertaisia. Niiden ratkaiseminen vastaanottamatta henkilötodistelua ja varaamatta asianosaisille tilaisuutta suullisesti ajaa asiaansa ei välttämättä olisi asianosaisten oikeusturvan kannalta paras ratkaisu.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen menettelysäännösten kaltaiset säännökset voisivat todennäköisesti mahdollistaa suhteellisen sujuvan ja kustannustehokkaan prosessin, mutta prosessiin liittyisi edellä todettuja oikeusturvaongelmia. Säännökset ovat myös keskeneräiset, ja edellyttäisivät siksi perusteellista jatkovalmistelua.

Maa- ja metsätalousministeriö on kommenttipyyntönsään erikseen pyytänyt arviota siitä, *ovatko lautakunnan jäsenten nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia sekä ratkaisukokoonpanoa koskevat alustavat ehdotukset perusteltuja.*

Porovahinkolautakunnalle ehdotettavan toimivallan vuoksi oikeusministeriö puoltaa ehdotusta siitä, että porovahinkolautakunnan jäsenet nimittäisi valtioneuvosto.

Esitysluonnoksen mukaan porovahinkolautakunnan sivutoimiselta puheenjohtajalta ja varapuheenjohtajalta edellytettäisiin ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Lautakunnan lainoppineiden jäsenten kelpoisuusvaatimukset olisivat siten selvästi alemmat kuin käräjätuomareilla. Oikeusministeriö pitää tätä ongelmallisena, koska porovahinkolautakunnan lainoppineiden jäsenten tulisi käräjätuomareiden tavoin kyetä soveltaamaan oikeudenkäymiskaarta, johtamaan prosessia ja huolehtimaan asianosaisten oikeusturvasta.

Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko kelpoisuuden tuottavista ylemmistä oikeustieteellisistä tutkinnoista rajata pois kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, koska tuon tutkinnon suorittaneilla ei välttämättä ole samanlaisia tietoja kansallisesta oikeusjärjestyksestä kuin oikeustieteen maisterilla. Tällainen kelpoisuusrajaus sisältyy esimerkiksi tuomioistuinlakiin (672/2016) sekä lakeihin, joissa säädetään työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (ks. HE 224/2014 vp s. 29–30 ja HE 74/2017 vp s. 8).

Esitysluonnoksessa todetaan, että osassa kuntia arvioimislautakuntiin on ollut vaikea saada nimettyä puheenjohtajia, sillä tehtävä koetaan usein vaativaksi ja alipalkatuksi. Oikeusministeriö toteaa, että porovahinkolautakunnan jäsenen tehtävä olisi edelleen vaativa ja vastuullinen. Lautakunnassa noudatettaisiin pitkälti oikeudenkäymiskaaren mukaista menettelyä, ja sen jäsenet toimisivat tuomarinvastuulla. Porovahinkolautakuntaan ei siten välttämättä olisi helpompaa löytää jäseniä kuin voimassa olevan poronhoitolain mukaisiin arvioimislautakuntiin, vaikka se on uudistuksen eräs keskeinen tavoite.

Tukipalvelujen järjestämisen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, etteivät tuomioistuimet ja lautakuntatyypiset lainkäyttöelimet ole kunnallisia viranomaisia, eikä niiden toiminta siten ilmennä kunnan asukkaiden itsehallintoa tai perustu siihen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämän lähtökohdan tulisi heijastua myös siihen, miten porovahinkolautakunnan hallinto- ja tukipalvelut on järjestetty. Sen vuoksi porovahinkolautakunta olisi perustellumpaa sijoittaa Ruokaviraston tai jonkin muun valtion viranomaisen yhteyteen kuin itsehallinnollisiin maakuntiin. Tämä myös vahvistaisi vaikutelmaa porovahinkolautakunnan riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.

Yhteenvedona oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettuja perusratkaisuja olisi arvioitava uudelleen ja että asia muutoinkin edellyttää perusteellista jatkovalmistelua.

Ylijohtaja



Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos



Maarit Leppänen