



7.12.2018

Maa- ja metsätalousministeriö
PL 30
00023 VALTIONEUVOSTO

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta (Poronhoitolaissa säädetyn vahinkoja ja aitaamista koskevan riidanratkaisun uudistaminen)

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y. kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto maa- ja metsätalousministeriön laatimasta luonnoksesta. Luonnoksen tarkoittama esitys on kovin odotettu. Koska ministeriön virkamiestyönä laatima esitysluonnos sisältää periaatteellisesti hyvin merkittäviä linjauksia omistajan oikeudesta määrätä omistamansa maa-alueen käytöstä, niin lausumme esitysluonnoksesta hieman pyydyttyä laajemmin myös esitysluonnoksen perustelujen osalta.

Esityksen tavoitteista

Luonnoksessa esityksen tavoitteena sanotaan olevan uudistaa porojen vapaan laidunnusoikeuden seurauksena aiheutuvien riitojen ratkaisua. Hallituksen esityksen taustalla olevat korvausriidat poronhoitoalueen eteläosissa eivät kuitenkaan yleisesti aiheudu lainmukaisesta porojen laidunnusoikeudesta vaan poronhoitolain rikkomisesta lain mukainen laiduntamisoikeus ylittäen ja vahinkojen estämisvelvollisuus toistuvasti laiminlyöden. **MTK korostaa sitä, että voimassa olevassa poronhoitolaissa säädetty porojen laidunnusoikeus ei ulotu pelloille eikä maatiilojen taluskeskusten alueelle. Se on päinvastoin poronhoitolaissa nimenomaisesti kielletty.** Hallituksen esitykseen johtaneet syyt on syytä muotoilla tarkemmin yleisperusteluihin.

Edelleen esitysluonnoksen tavoitteena sanotaan olevan parantaa oikeuden saatavuutta ja lisätä ratkaisutoiminnan puolueettomuutta. **MTK:n mielestä oikeuden saatavuus ja puolueettomuus ovat jokaisen Suomen kansalaisen ehdottomia perusoikeuksia. Oikeudenkäytön puolueettomuus on myös porovahinkojen oikeuskäsittelyssä varmistettava – eikä vain parannettava tai lisättävä sitä.** Ministeriön esityksen tavoitteena on oltava varmistaa kansalaisten oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen.

Esitysluonnoksen yleisperusteluista

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa sanotaan poronhoito-oikeuden toteuttavan osaltaan perustuslain 18 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta. MTK:n mielestä perustuslain 18 §:ssä taattuun elinkeinovapauteen ei yleisesti sisälly oikeutta käyttää toisen omistamaa tai hallitsemaa maata ilman omistajan tai haltijan lupaa omassa elinkeinotoiminnassa. Sellainen oikeus on nähtävä poikkeuksena pääsääntönä olevasta omistajan oikeudesta päättää omistamansa maa-alueen käytöstä elinkeinotoimintaan. **Käsityksemme mukaan Suomen perustuslaki nimenomaisesti**

suojaa kaikkien maa-alueiden omistajien ja haltijoiden omaa elinkeinotoimintaa luvattomia toimijoita vastaan. Poronhoitolain mukainen laidunnusoikeus on siis käsitettävä poikkeukseksi perustuslain 15 §:ssä säädetystä omaisuuden suojasta ja 18 §:ssä säädetystä (alueen omistajan omasta) elinkeinovapaudesta. Pyydämme korjaamaan hallituksen esitysluonnoksen perustelut siltä osin kuin niissä virheellisellä tavalla viitataan perustuslakiin.

Esitysluonnoksen 1.1.2. Arvioimislautakuntien toiminta käytännössä -luku on sisällöltään huomattavilta osin virheellinen ja puutteellinen. Arvailun sijaan ko. luvussa olisi toivottavaa esittää tilastotietoa lautakuntien toiminnasta ja korvausriitojen määrästä ja niiden kehityksestä poronhoitoalueen eri osissa. Luonnoksen tekstistä puuttuu mm. kokonaan luettelo kunnista, joiden alueella toimivaa arvioimislautakuntaa ei tosiasiallisesti ole tai ole koskaan ollutkaan. Ottaen huomioon sen, että kysymyksessä on kansalaisen oikeussuojan kannalta tärkeä lainkäyttöelin, puute on merkittävä. Arvioimislautakuntien toiminnan määrän ja laadun esiin tuomiseen sijaan esitysluonnoksessa on poronhoitolakiin liittymätöntä arvuuttelua mahdollisista muista syistä, jotka voisivat teoriassa aiheuttaa viljelyksille vahinkoa porojen sijasta. Emme ymmärrä miten mahdollisten muitten viljelysvahinkojen syiden luettelointi liittyy porojen aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmän uudistamiseen. Valmisteltavana oleva hallituksen esitys koskee vain porojen aiheuttamia vahinkoja.

Esitysluonnoksen 1.1.2. luvussa viitataan aitaamisvelvollisuutta koskevaan ”tuomioistuinten oikeuskäytäntöön”, mutta ei kuitenkaan tuoda esiin, että mihin tuomioistuinpäätöksiin viittaus perustuu. Perustaltaan yhtä epäselväksi jää myös maininta aitaamiselle asetettavan määräajan sitomisesta avustusten hakemiseen paliskunnalta kuluvaan aikaan. **MTK:n käsityksen mukaan vahinkojen estämiseen liittyvää aitaamisvelvollisuutta ei voida lain mukaan toimien lykätä pelkästään sen vuoksi, että paliskunta voisi hakea velvoitteensa täyttämiseen avustusta.** Aidan rakentamisvelvoite asetetaan enempien vahinkojen estämiseksi, joten velvoitteen täyttämisen lykkääminen vahingonaiheuttajan eduksi ei ole perusteltua ja kohtuullista.

Edelleen esitysluonnoksessa väitetään oikeuskäytännössä katsotun, että maanomistaja, joka kieltäytyy aidan rakentamisesta, myötävaikuttaa itse vahinkojen syntymiseen eikä olisi sen vuoksi oikeutettu korvaukseen kärsimistään vahingoista. **MTK katsoo, että kyseinen esitysluonnoksen tekstikohta on syytä lainvastaisena kokonaan poistaa hallituksen esityksestä. Vahingosta on aina saatava täysi korvaus.** Ei ole olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka kumoaisi laissa nimenomaisesti määrätyn oikeuden saada vahingoista täysi korvaus - vaikka vahingonkärsinyt olisi kieltänyt rakentamasta aita omalle maalleen. Aitaaminen on varmasti usein hyvä tapa estää vahinkoja, mutta aitaamisen kieltämiselle voi kuitenkin olla hyväksyttävä syy, esimerkiksi aidosta aiheutuvat merkittävät taloudelliset ja tosiasialliset haitat alueen omistajan harjoittamalle omalle elinkeinotoiminnalle. Poronhoitolaissa ei ole myönnetty paliskunnille ehdotonta toisen omistaman maan aitaamisoikeutta, sen sijaan laissa on hyvin selvästi kielletty porojen laiduntaminen pelloilla ja pihossa ja velvoitettu korvaamaan lainvastaisesta laidunnuksesta aiheutuneet vahingot. **Aitaamisen kieltäminen ei poista vahingonkärsineen oikeutta täyteen korvaukseen vahingoista.** Sellaista poronhoitoalueen maanomistajan, viljelijän tai asukkaan oikeusasemaa merkittävästi heikentävää lainmuutosta hallituksen ei tulisi eduskunnalle esittää. Esitys loukkaisi perustuslaissa jokaiselle kansalaiselle taattua elinkeinovapauden ja omaisuuden suojaa.

Prosessia koskevat käytännöt -luvussa todetaan arvioimislautakuntien työtä varten tuotetun kirjallista koulutusmateriaalia. Myös MTK kiinnittää huomiota siihen, että mainitun koulutusmateriaalin on tuottanut riidan osapuolina olevia paliskuntia edustava Paliskuntain yhdistys. Oikeudenkäytön puolueettomuuden kannalta on hyvin ongelmallista, että ”Paliskuntain yhdistyksen Internet-sivuilla on mallipohjat, joita on mahdollista käyttää... lautakunnan ratkaisun pohjana.” **Uudistetussa lainkäyttöjärjestelmässä osapuolten itsensä tuottamasta materiaalista on syytä siirtyä käyttämään oikeushallinnon materiaalia ja järjestelmiä. Päätös perusteluihin on luonnollisesti aina saatava viivytyksettä ja kirjallisessa muodossa muutoksen-**

haun mahdollistamiseksi. Porojen aiheuttamat maa- ja metsätalousvahingot olisi myös syytä kirjata viranomaisten toimesta ylläpidettyyn rekisteriin, jota koskevat tarkemmat normit voitaneen antaa asetuksella.

Edelleen yleisperustelujen Prosessia koskevat käytännöt -luvussa todetaan, että ”Vaikka poronhoitolain mukaan arvioimislautakunnan tulee antaa ratkaisunsa viipymättä, kaksivaiheinen katselmus aiheuttaa käytännössä tarpeen viivyttää ratkaisun antamista kevääseen saakka.” MTK:n käsityksen mukaan ratkaisun viivyttäminen on nykyisenkin lain vastaista eikä sellaista oikeudenkäynnin viivytystä tulisi uudistetussa lainkäyttäjärjestelmässäkään hyväksyä – elleivät molemmat riidan osapuolet sitä lainkäyttöelimeltä nimenomaisesti pyydä. Siltä osin kuin toteutunutta vahinkoa ei voida vielä lopullisesti todeta esim. vuodenajasta johtuen, asianosaiselle on varattava tilaisuus esittää siltä osin vaatimuksensa myöhemmin. **Todettavissa olevien vahinkojen osalta asia on käsiteltävä lautakunnassa viivytyksettä, kuten laki nykyisinkin määrää.** Tältä osin hallituksen ei siis tule esittää muutosta lakiin, korvauspäätöksiä ei pidä tarpeettomasti viivyttää.

Nykytilan arvioinnista on jätetty pois tiedot siinä mainittujen kyselyjen tarkemmista tuloksista. Hallituksen esityksessä ei myöskään ole missään kohdassa tuotu esiin muitakaan poronhoidon tilastotietoja paliskunnittain. Käsityksemme mukaan ne on syytä riittävässä laajuudessa hallituksen esitykseen lisätä. Pyydämme myös poistamaan perustelutekstistä maininnan siitä, että tarve korvauksen saamiseen johtuisi maatalouden heikentyneestä kannattavuudesta. Oikeus korvaukseen perustuu lakiin eikä ole riippuvainen vahingonkärsijän maataloustoiminnan kannattavuudesta. **MTK on luonnoksen kirjoittajan kanssa samaa mieltä siitä, että arvioimislautakuntien toimintaa kohtaan tunnetaan maanviljelijöiden keskuudessa syvää epäluottamusta. Se ei kuitenkaan käsityksemme mukaan johdu perustelutekstissä väitetyllä tavalla ennakkoluuloista tai kielteisestä asenteesta poronhoitoa kohtaan, vaan kokemukseräisestä tiedosta vahinkojen estämistä ja korvaamista koskevien oikeussuojajärjestelmien toimimattomuudesta.** Poronhoitoalueen eteläosien maanviljelijöitä ei ole syytä hallituksen esityksessä leimata ennakkoluuloisiksi tai kielteiseksi toista elinkeinoa kohtaan. MTK:n käsityksen mukaan ko. alueen viljelijät ovat jo vuosien ajan osoittaneet huomattavaa kärsivällisyyttä lain velvoitteiden vastaisesti toimineita kohtaan.

Toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa perustelutekstissä sanotaan kysymyksessä olevan ”kahden osapuolen välisten yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisutoiminnasta, joka kuuluu luonteensa puolesta tuomioistuimiin eikä hallintoviranomaisille.” **MTK huomauttaa, että paliskunta ei ole yksityisoikeudellinen yhdistys vaan lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö.** Porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja niistä aiheutuvien riitojen ratkaisumenettelystä säädetään yksityisoikeudellisiin riitoihin verrattuna poikkeavalla erityislailla, joten ”asian luonne” ei näyttäydy sen enempää yksityisoikeudellisena kuin hallinnollisena. MTK:n käsityksen mukaan on puhtaasti tarkoituksenmukaisuuskysymys, käsitelläkö korvauspäätökset hallinnossa / hallintotuomioistuimissa vai yksityisoikeudellisena asiana perustettavassa lautakunnassa ja yleisissä tuomioistuimissa. **MTK oudoksuu sitä, että MMM:n esitysluonnoksessa on kokonaan sivuutettu paikallisesti toimiva maaseutuhallinto, jolla olisi paras asiantuntemus ja osaaminen maatalousvahinkojen arviointiin.** Virkavastuulla toimivana ja puolueettomana tahona maataloushallinnon paikallisesti toimivat virkamiehet ovat perinteisesti tehneet mm. maatalouden satovahinkojen arvioinnin ja nykyisin esim. porotalouden petovahinkojen arviointityön. Sekä porotalouden että maatalouden harjoittajat ovat siis tottuneet luottamaan maataloushallinnon asiantuntemukseen toteutuneiden vahinkojen arvioinnissa.

Esitysluonnoksen perustelutekstissä sanotaan seuraavasti: ”Nykyinen erityinen oikeusturvajärjestelmä, jossa käsittely on nopeaa ja prosessiin liittyvä kuluriski pieni, on luotu elinkeinovapauden ja omistusoikeuden suhdetta tasapainottamaan, koska lailla turvattu porojen vapaa laiduntamisoikeus on omiaan synnyttämään vahinkoja.” **Nykyinen oikeusturvajärjestelmä ei kuitenkaan ole nopea, verrattuna tavanomaisiin riita-asioihin siinä on yksi ylimääräinen ai-**

kaa kuluttava porras eli arvioimislautakunta, jota vahingonkärsinyt ei voi ohittaa. Myös kulujen osalta voidaan todeta, että poronhoitolain mukaisen korvausriidan kuluriski on selvästi suurempi kuin tavanomaisissa riita-asioissa. Kaikki todistelusta ja asiamiehen käytöstä johtuvat kulut tulevat ensimmäisen kerran maksettavaksi jo lautakuntavaiheessa. Pyydämme korjaamaan hallituksen esityksen perustelutekstin paremmin vastaamaan tosiasioita.

MTK:n käsityksen mukaan hallituksen esitysluonnoksen em. lausuma arvioimislautakuntien luomisesta "tasapainottamaan" omistusoikeuden ja elinkeinovapauden suhdetta perustuu väärinkäsitykseen perustuslaissa tarkoitetun elinkeinovapauden sisällöstä. **Hallituksen esityksessä voimassa olevaksi poronhoitolaiksi (HE 244/1989) ei ole mitään mainintaa väitetystä "elinkeinovapauden ja omistusoikeuden suhteen tasapainottamisesta". Pyydämme poistamaan lausuttavana olevasta hallituksen esitysluonnoksesta väitteet, joiden mukaan porojen vapaa laidunnusoikeus perustuisi perustuslaissa suojattuun elinkeinovapauteen.** Perustuslain tarkoittaman elinkeinovapauden on katsottava paremminkin suojaavan maanomistajan tai alueen haltijan oikeutta itse päättää maa-alueensa käyttämisestä elinkeinotoimintaan. Jos elinkeinovapaus ymmärrettäisiin esitysluonnokseen kirjoitetulla tavalla, niin mikään ei lopulta estäisi ottamasta mitä tahansa maa-aluetta jonkin toisen elinkeinonharjoittajan käyttöön vastoin maanomistajan tahtoa. Tämä ei voine olla Euroopan Unioniin kuuluvassa oikeusvaltiossa hyväksyttyä.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeisistä ehdotuksista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kuntakohtaisten arvioimislautakuntien lakkauttamista ja yhden riippumattoman riidanratkaisulautakunnan perustamista käsittelemään porojen aiheuttamat vahingot ensimmäisenä oikeusasteena. **MTK pitää hallituksen esitysluonnoksen mukaista ehdotusta hyväksyttävänä ja selvänä parannuksena verrattuna voimassa olevaan lakiin. Emme kuitenkaan pidä ehdotusta parhaana mahdollisena tapana uudistaa lainkäyttöjärjestelmää.** Parempana tapana pitäisimme esim. seuraavanlaista, osapuolten sovintoon ensisijaisesti kannustavaa järjestelmää:

1. Maaseutuhallinnon virkamies tekee asianosaisen pyynnöstä virkatyönä vahinkojen dokumentoinnin ja kaikkia asianosaisia kuultuaan arviokirjan vahingosta.
2. Maaseutuhallintoviranomainen antaa tehdyn arviokirjan tiedoksi paliskunnalle ja vahingonkärsineelle.
3. Paliskunta maksaa arviokirjan mukaisen korvauksen vahingonkärsineelle säädetyssä määräajassa tiedoksiannosta.
4. Asianosainen, joka ei hyväksy arviokirjan mukaista korvausta voi valittaa porovahinkolautakuntaan. Jokaisessa poronhoitoalueen maakunnassa olisi oma lautakunta, jonka kaikki jäsenet olisivat tuomarinvastuulla toimivia lakimiehiä. Oikeudenkäyntimenettely lautakunnassa olisi kirjallinen.
5. Lautakunnan päätöksestä olisi aina valitusmahdollisuus hovioikeuteen, jossa olisi tavanomainen suullinen ja välitön prosessi. Hovioikeuden päätökseen tyytymätön voisi hakea valituslupaa korkeimmasta oikeudesta.

Muina ministeriön pyytämienä kommentteina tehtyyn ehdotukseen MTK tuo esiin seuraavaa:

- Porovahinkolautakunnan tulisi toimia maakunnittain eli lautakuntia tulisi olla yhteensä kolme. Mahdollisten katselmusten toteuttaminen ja istuntojen järjestäminen olisi näin toimien selvästi nopeampaa ja halvempaa. Myös paikallistuntemus tulisi paremmin huomioitua verrattuna vain yhden lautakunnan järjestelmään.
- Koska porovahinkolautakunta on lainkäyttöelin, niin sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulisi täyttää laissa säädetyt tuomareiden yleiset kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet.
- Asiantuntijajäseniltä ei ole perusteltua edellyttää erityistä porotalouden asiantuntemusta tai asumista poronhoitoalueella. Lautakunnan tehtävänä on arvioida maa- ja metsätalousvahinkoja tai puutarhavahinkoja, joten näiden alojen asiantuntemusta koskevat kelpoisuusehdot olisivat paremmin perusteltuja.

- Lautakunnan sivutoimisten asiantuntijajäsenten nimittäminen tulisi tehdä maanomistajia ja poronhoitajia edustavien keskeisten järjestöjen ehdotuksesta. Vastaavalla tavalla menetel-
lään monien erityistuomioistuinten tai muiden lainkäyttöelinten kohdalla eikä sen ole katsottu
vaarantavan nimettyjen asiantuntijajäsenten puolueettomuutta ja riippumattomuutta.
- MTK:n käsityksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa esitetty arvio, jonka mukaan oi-
keusavustajan tarve prosesseissa olisi vähäinen, ei ole oikeaan osunut. Lautakunta olisi va-
hinkonkorvausriidan ensimmäinen forum, asianajajan tai muun oikeusavustajan tarve vahin-
gonkorvausasioissa on ilmeinen. Dispositiivinen riita-asia edellyttää prosessisääntöjen tun-
temista vaikka ensimmäisenä oikeusasteena olisi lautakunta käräjäoikeuden sijaan.
- MTK ei pidä hyvänä lautakunnan ratkaisukokoonpanona vain kahden henkilön kokoonpa-
noa. Puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi ratkaisukokoonpanoon tulisi kuulua aina
vähintään kaksi jäsentä. Laajoissa ja vaikeaselkoisissa tai periaatteellisesti merkittävässä ju-
tuissa lautakunnan tulisi päättää asiasta kaikkien jäsenten läsnä ollen.
- Käsityksemme mukaan porovahinkolautakunnan tai -lautakuntien tukipalvelut on syytä antaa
perustettavan Ruokaviraston tehtäväksi. Sillä on siihen tarvittavat resurssit ja muutenkin
parhaat edellytykset onnistua vaativissa hallinnollisissa tehtävissä.

**Maa- ja metsätalousministeriön pyytämänä kommenttina hallituksen esitysluonnoksesta
MTK toteaa seuraavaa:**

**Hallituksen esityksen tavoitteena tulee olla oikeusturvan satavuuden ja oikeudenkäytön
puolueettomuuden varmistaminen sekä porovahinkoja koskevien oikeudenkäyntien no-
peuden ja halpuuden parantaminen. Kuntakohtaisista arvioimislautakunnista luopuminen
on puolueettomien oikeudenkäyntien takaamiseksi välttämätöntä. Niiden korvaaminen
porovahinkolautakunnalla on selvä parannus nykyiseen oikeustilaan ja sen vuoksi hy-
väksyttävissä, mutta se ei kuitenkaan ole ehdotetussa muodossa paras mahdollinen uu-
distuksen toteutustapa. Paras mahdollinen uudistuksen toteutustapa olisi siirtää vahin-
kojen arviointi maaseutuhallinnon paikallisen virkamiehen virkatehtäväksi edellä kuvaa-
mallamme tavalla. Maakunnalliset porovahinkolautakunnat olisivat silloin ensimmäinen
muutoksenhakuaste viranomaisen tekemään arvioon tyytymättömälle asianosaiselle.
Metsätalouden vahinkojen arviointi voitaisiin osoittaa alueellisen metsäkeskuksen
tehtäväksi.**

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Antti Sahi
toiminnanjohtaja

Vesa Malila
lakimies

Lähetään sähköpostina: kirjaamo@mmm.fi