

Asia: VN/7326/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poronhoitolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

- **Näkemyksenne porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia koskevista poronhoitolakiin ehdotetuista säännöksistä (6 a luku)**

Luke katsoo, että poronhoitolain uudistuksessa esitetyt säädökset paliskuntien velvoitteista laatia porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia velvoittavat ja ohjaavat kokonaisuutena paliskuntia suunnittelemaan, edistämään ja toteuttamaan omalta osaltaan ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävämpää poronhoitoa. Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia laadittaessa tulee kuvata paliskunnan porolaidunten nykytila ja tärkeimmät tiedossa olevat luonnonarvot sekä keskeiset laidunten kuntoon ja tulevaan käyttöön ja laitumiin vaikuttavaan muuhun maankäyttöön liittyvät seikat ja uhkatekijät. Lisäksi tulee kuvata poroista viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen liittyvät käytännöt. Suunnitelmassa tulee myös asettaa laidunten kunnon turvaamiseen ja niiden kestävään käyttöön liittyvät tavoitteet sekä kuvata tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavat vaikuttavat toimenpiteet. Esitettyjä toimenpiteitä on lakiehdotuksessa listattu viisi kappaletta, joista paliskunnan tulee valita vähintään kaksi toimenpidettä toteutettavaksi. Koska porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia ei ole aikaisemmin laadittu, Ruokaviraston tehtävänä on antaa tarkemmat määräykset niiden esitystavasta sekä suunnitelman laatimisessa käytettävistä lomakkeista.

Vaikka lakiehdotus sisältää Luken näkemyksen mukaan pääpiirteissään ne asiat, jotka paliskuntien tulee sisällyttää porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmiin ja Ruokavirasto antaa tarkemmat määräykset lomakkeineen niiden laadinnasta, Luke arvioi, että paliskunnat tulevat tarvitsemaan tarkempaa ohjeistusta ja opastusta laatiessaan porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmia ensimmäistä kertaa. Luke katsoo myös, että porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien tarkempia määräyksiä ja ohjeita laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, missä määrin porolaidunten nykytilaa, luontoarvoja ja uhkatekijöitä sekä niihin liittyviä tekijöitä kuvattaessa voidaan hyödyntää myös havainnollisia karttaesityksiä. Näitä karttaesityksiä on mahdollista käyttää myös kuvattaessa poroista viljelyksille ja vakitukselle asutukselle aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen liittyviä

käytäntöjä (esim. viljelysten suoja-aitojen sijainti ja rakentaminen). Samalla tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla paliskunnat kykenisivät helpoimmin tuottamaan näitä karttaesityksiä käytettävissä olevien resurssien, työkalujen ja osaamisensa puitteissa. Kattoihin voitaisiin etukäteen koota paliskunnille myös sellaista informaatiota, jota niillä ei ole, mm. uhanlaisista ja herkistä luontotyypeistä, suojelualueista ja metsien ikärakenteesta.

Porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien tavoitteiden määritysten osalta Luke katsoo myös olevan tarpeellista laatia tarkempia ohjeita siitä, mitä ja millaisia yleisiä ja yksityiskohtaisempia tavoitteita paliskunnat voivat asettaa laidunten käytölleen ja miten nämä tavoitteet liittyvät myös valittuihin toimenpiteisiin. Luke katsoo myös tärkeäksi, että porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien tavoitteiden toteutumisen osalta määritellään ja laaditaan riittävän selkeitä mittareita ja kriteereitä, joiden avulla paliskunnat ja Ruokavirasto voivat arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista. Nämä mittarit ja kriteerit voivat olla yleisluontoisempia tai tarkempia liittyen esim. laidunten tilan, kunnon ja käytettävyyden muutoksiin, porokarjan kokoon ja tuottavuuteen, teurastettujen porojen määriin ja kuntoon sekä myös viljelys- ym. vahinkojen ja porokolareiden määriin.

Laidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta Luke nostaa vielä kuitenkin esiin sen useiden tutkimusten kautta vahvistetun asian, että porolaidunten ja laidunympäristön tilaan ja käytettävyyteen ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat poronhoidon ohella alueesta riippuen myös monet maankäytöstä, metsätaloudesta ja ilmastonmuutoksesta aiheutuvat tekijät. Erityisesti talvilaitumet ovat vähentyneet, heikentyneet ja pirstoutuneet suuressa osassa poronhoitoaluetta metsätalouden ja eri maankäyttömuotojen vaikutuksista. Koska laidunympäristö ja laitumet muuttuvat myös jatkossa muiden maankäyttömuotojen ja ilmastonmuutoksen vaikutusten vuoksi, voi kyseinen muutos osaltaan hankaloittaa myös paliskuntien laatimien laidunten hoito- ja käyttösuunnitelmien tavoitteiden toteutumista. Tämä tulisi Luken näkemyksen mukaan huomioida seurattaessa suunnitelmien tavoitteiden toteutumista ja mahdollisia epäonnistumisia tai todellisia laiminlyöntejä näiden suunnitelmien toteuttamisessa. Luke näkee myös erittäin tärkeäksi sen, että niin metsätalouden kuin myös muun maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan paliskuntien porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelmat riittävällä painoarvolla sovitettaessa yhteen eri maankäyttömuotoja poronhoitoalueella.

- **Näkemyksenne poromäärien vähentämistä ja hallintaa koskevista poronhoitolakiin ehdotetuista muutoksista (3 luvun säännökset)**

Kuten edellisessä luvussa todettiin, erityisesti talvilaidunten vähenemiseen, heikentymiseen ja pirstoutumiseen ovat vaikuttaneet poronhoidon ohella metsätalous, maankäyttö ja enenevässä määrin myös ilmastonmuutos. Nämä vaikutukset poronhoidon omien vaikutusten ohella ovat osaltaan johtaneet siihen, että porojen talviruokinta on lisääntynyt ja vakiintunut kompensoiden vähentyneitä tai muuten vaikeasti käytettävissä olevia luontaisia talviravintovaroja. Poronhoitolain uudistuksessa paliskuntien enimmäisporomäärien asettaminen lähtee kuitenkin edelleen siitä aikaisemmasta, joskin hieman muutetusta kriteeristä, että paliskunnan talvilaitumilla laidunnettavien eloporojen määrän ei tulisi ylittää talvilaidunten kestäväää tuottokykyä. Myös Luke

näkee tärkeäksi, että suurimpien sallittujen eloporomäärien säätelyssä pyritään siihen, että poronhoito käyttää ja hyödyntää talvilaitumia siten, että niiden kestävä tuottokyky säilyy.

Kyseisessä kriteerissä jää kuitenkin Luken arvion mukaan jossain määrin epäselväksi se, miten kriteerissä ja siten myös suurinta sallittua eloporomäärää asetettaessa huomioidaan se, että myös metsätalous ja muu maankäyttö ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat talvilaidunten kestäväan tuottokykyyn. Kuten edellä todettiin, osin myös tästä syystä paliskunnan poroja on talvella hoidettava joko maasto- tai tarharuokinnassa, eivätkä ne siten kuluta talviaikana talviravintovaroja samalla tavalla kuin pelkästään luontaisen talviravinnon varassa elävät porot. Vaikka kyseisen säädöksen perusteluissa tätä kysymystä osin sivutaankin, Luke näkisi tärkeäksi vielä selvittää sitä, miten kyseistä kriteeriä on tulkittava ja mitä muita mahdollisia kriteereitä sen rinnalla voidaan huomioida paliskuntien enimmäisporomääriä asetettaessa. Näitä kriteereitä voisivat olla ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyysosa-alueiden kokonaisvaltainen huomioiminen poronhoidon toteuttamisessa suurimpia sallittuja poromääriä säädettäessä sekä myös eri maankäyttömuotojen vaikutukset porojen talvilaitumiin. Toisaalta myös kesälaidunten riittävyys ja kestävä tuottokyky sekä porojen aiheuttamat viljely- ym. vahingot voisivat olla osa tarkasteltavia kriteereitä paliskuntien enimmäisporomääriä säädettäessä.

Kuten poronhoitolain uudistuksen perusteluissa tuodaan hyvin esille, paliskuntien teurastussuunnitelmien laatiminen ja noudattaminen on ollut yksi keskeisimmistä ongelmista osassa paliskuntia vaikuttaen siihen, että nämä paliskunnat ovat toistuvasti ylittäneet suurimmat sallitut poroluvut. Tämä on aiheuttanut paliskunnissa monia sisäisiä ongelmia ja ristiriitoja sekä lisännyt myös laidunten kulumista. Ehdotetussa poronhoitolain uudistuksessa on Luken näkemyksen mukaan monella tavalla selkeytetty ja täsmennetty teurastussuunnitelmien laatimiskäytäntöä sekä porojen vähentämiseen liittyviä menettelytapoja. Erityisesti paliskuntaa ja paliskunnan osakkaita koskevia suosituksia ja velvoitteita on täsmennetty, selkeytetty ja eriytetty.

Tämä tuo Luken näkemyksen mukaan selvästi noudatettavat toimintatavat ja velvoitteet niin paliskunnille kuin myös sen osakkaille erityisesti silloin, kun poroja joudutaan vähentämään ns. pakkovähennystilanteessa, jottei ylitetä suurinta sallittua eloporomäärää. Samalla Luke näkee erittäin tärkeäksi, että tällaisissa tilanteissa laki määrää osakkaita velvoittavat teurastussuunnitelmat laadittaviksi paliskunnassa niin, että niiden avulla ei ylitetä suurimpia sallittuja eloporomääriä. Hyvin tärkeää on Luken näkemyksen mukaan myös se, että paliskunnan laatiman ja vahvistaman teurastussuunnitelman noudattamisesta asetetaan selkeä velvoite paliskunnan osakkaille ja velvoitteen noudattamista seurataan kunkin poronomistajan osalta.

Poronhoitolain uudistuksen perusteissa on käsitelty varin seikkaperäisesti paliskuntien myös käytössä olevien teurastussuunnitelmien laatimistapoja ja -käytäntöjä, mm. erilaisia porojen prosenttivähennyksiä, teurastamatta jääneiden porojen kerryttämiä rästipisteitä ja ylimääräisten teurasporojen kerryttämiä hyvityspisteitä sekä myös eloporolukujen omistajakohtaisia vapaahetkoisia kiintiöjärjestelmiä. Lakiesityksessä päädytty kuitenkin esittämään teurastussuunnitelman laatimisessa porojen teurastamiseksi ja vähentämiseksi prosenttivähennykseen perustuvaa toteuttamistapaa täydennettynä määrätyillä

poikkeusmenettelyillä. Tämä poronomistajakohtainen, yhtäläinen porojen prosentuaalinen teurastus ja vähennys voi perustua edellisen vuoden poroluetteloon tai meneillään olevana poronhoitovuotena erotuksissa luettujen porojen määriin.

Luke tuo kuitenkin teurastussuunnitelmien laatimisessa ja porojen vähennyksessä esiin myös sen huomioitavan seikan, että paliskunnan eri osa-alueilla voi olla varsin erilainen vasatuotto, johtuen esim. porojen hoitotavoista, petoeläinten aiheuttamista alueellisista tappioista ja laidunten laadusta. Mikäli porojen prosenttiperusteinen vähennys perustuu edellisen vuoden eloporoihin tai kuluvan poronhoitovuoden aikana erotuksissa käsiteltyjen porojen kokonaismäärään (raavaat eli yli 1,5-vuotiaat + vasat yhdessä), kaikille näille poroille asetettu yhtäläinen vähennysprosentti suosii poronomistajia, joilla on korkea vasatuotto. Eli he pystyvät toteuttamaan porojensa prosenttivähennyksen teurastamalla pääosin vasa ja vähemmän raavaita siitosporoja, mikä lisää vähitellen heidän eloporojensa määrää suhteessa heikompaan vasatuottoon edustaviin poronomistajiin. Tästä syystä Luke näkee erittäin tärkeänä, että prosenttiperusteisissa teurastussuunnitelmissa porojen vähennys edellytettäisiin toteutettavan paliskunnan sisällä siten, että sen on tasapuolinen myös niille osakkaille, joiden vasatuotto on pienempi kuin muilla alueilla porojaan laiduntavien osakkaisen esim. siitä syystä, että he hoitavat porojaan talvella luonnonlaitumilla ilman porojen lisäruokintaa tai syystä, että heidän porokarjoihinsa kohdistuu suurempi petoeläinten alueellinen saalistus.

Teurastusvelvoitteen noudattamatta jättämisestä paliskunnan osakkaalle asetettavat taloudelliset sanktiot ehkäisevät Luken näkemyksen mukaan tehokkaasti osakkaiden tahallisia laiminlyöntejä teurastussuunnitelman noudattamisessa. Luke katsoo myös, että porojen vähentämistä velvoittavan teurastussuunnitelman noudattamista edistää erityisesti se, että Ruokavirasto pystyy seuraamaan ns. rästiporojen avulla sitä, ketkä paliskunnan osakkaat eivät noudata kyseistä teurastussuunnitelmaa ja voi asettaa näille osakkaille taloudellisia sanktioita teurastamatta jääneiden porojen määrän mukaan. Selkeyttä toimintatapoihin tuo myös se, että tilanteissa, joissa paliskunnan osakkaan poroja joudutaan vähentämään pakkokeinoin, vastuu vähennysten toimeenpanosta siirtyy poroisännältä paliskunnalle ja paliskunta voi tarvittaessa saada näiden vähennysten suorittamiseen virka-apua.

- **Näkemyksenne muista poronhoitolakiin ehdotetuista muutoksista**

Luke katsoo, että kokonaisuutena poronhoitolain uudistuksessa ehdotetut muutokset ovat erittäin tarpeellisia ja keskittyvät niihin käytännössä toistuvasti esiintyneisiin kysymyksiin ja ongelmiin, joiden osalta voimassa oleva poronhoitolaki sisältää vanhentuneet, puutteelliset tai kokonaan puuttuvat säädökset. Uudet säädökset ja tarkennukset tuovat Luken arvion mukaan selkeyttä paliskuntien, sen osakkaiden ja valvovan viranomaisen tehtäviin, velvollisuuksiin, vastuisiin ja oikeuksiin, mikä yhtenäistää ja tasapuolistaa huomattavasti poronhoidon hallintoa, käytäntöjä ja toimintatapoja niin paliskunnissa kuin myös viranomaispuolella. Koska poronhoito ja sen toiminta säätelevät kuitenkin hyvin pitkälle myös vuosittain vaihtelevat luonnon olosuhteet ja porolaidunympäristön tilaan ja hyödynnettävyyteen vaikuttavat monet eri maankäyttömuodot, tulee nämä vaikutukset Luken näkemyksen mukaan huomioida tietyissä rajoissa myös silloin kun

paliskuntien ja sen osakkaiden toimintaa arvioidaan suhteessa lakiesityksessä ehdotettuihin säädöksiin. Nämä poronhoitoon vaikuttavat tekijät onkin Luken arvion mukaan huomioitu kohtuullisessa määrin lakiesityksen tietyissä kohdissa ja niiden tulkinnessa, mutta toisaalta voidaan pohtia, tulisiko kyseisiä vaikutuksia huomioida joiltain osin enemmän.

- **Näkemyksenne porotalouden tukia koskevaan lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista (lakiehdotukset 2–3)**

Luke katsoo, että paliskunnille ja sen osakkailla maksettavien tukien sitominen siihen, kuinka hyvin paliskunnat ja sen osakkaat noudattavat sekä porolaidunten hoito- ja käyttösuunnitelman laatimista ja toteuttamista koskevia velvoitteitaan että myös poromääriensä säätelystä niin etteivät suurimmat sallitut eloporoluvut ylitä, tukee porotalouden kestävyysedistämistä.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain muuttamisen 10 §:ssä esitetään, että paliskunnalle voidaan myöntää tukea vain, jos paliskunnan eloporojen määrä ei ylitä poronhoitolain nojalla säädettyä suurinta sallittua määrää. Samassa pykälässä esitetään, myös, että Lapin elinvoimakeskus voi kuitenkin päättää, että tuki voidaan myöntää, jos paliskunnan eloporomäärä on enintään kolme prosenttia suurempi kuin paliskuntakohtainen suurin sallittu poromäärä ja tuen hakija esittää ylitykselle erityisiä syitä. Tässä pykälästä ei kuitenkaan käy selville, tarkoitetaanko eloporolukujen ylityksellä vain yhtä poronhoitovuotta vai mahdollisesti useampaa peräkkäistä poronhoitovuotta ja näiden vuosien eloporolukujen keskiarvoa, mitä laskentatapaa on käytetty laskettaessa paliskuntien eloporolukujen ylityksiä esim. maksettaessa poikkeuksellisen vaikean talven 2019-2020 osalta poronhoitajille korvauksia menetetyistä poroista.

Luke katsookin, että edellistä kohtaa olisi hyvä tarkentaa eloporolukujen ylityksen keston osalta. Lisäksi Luke toteaa, että mikäli säädöksessä tarkoitetaan eloporolukujen ylityksen osalta vain yhtä poronhoitovuotta, niin silloin ylitettävässä kolmen prosentin enimmäisrajoite eloporoluvuissa suhteessa suurimpaan sallittuun eloporomäärään mm. poikkeuksellisista luonnonolosuhteista johtuvana voi olla varsin ankara paliskunnan kannalta, eväten siltä kyseisenä poronhoitovuotena tukien saannin.

- **Lausunnonantajan muut mahdolliset näkökohdat ja huomiot (esim. lakiehdotusten perustelut)**

Poronhoitolain uudistuksessa on esitetty monia täydennettyjä, muutettuja tai kokonaan uusia säädöksiä ja kokonaisuuksia paliskuntien ja sen osakkaiden sekä valvojan viranomaisen tehtäviin, velvollisuuksiin, vastuisiin ja oikeuksiin. Uusien tehtävien ja velvoitteiden toteuttaminen ja noudattaminen tuo Luken arvion mukaan erityisesti paliskunnille ja sen hallinnolle sellaista lisätöitä, joka todennäköisesti vaativat myös lisäosaamista. Tämän vuoksi laissa määrättyjen tehtävien ja velvoitteiden noudattamiseksi tarvitaan Luken arvion mukaan paliskuntien käyttöön riittävän kattavat ja selkeät ohjeistukset, lomakkeet ja mahdollisesti myös muut työkalut. Myös opastavaa koulutusta paliskunnan toimihenkilöille lain tulkitsemiseksi ja toteuttamiseksi tullaan ehkä jossain määrin tarvitsemaan. Luke näkee myös tärkeäksi, että poronhoitolain uudistamisessa eri tahoille

säädettyjen ja asetettujen tehtävien ja velvoitteiden toimivuutta ja toteutumista seurataan laajemmin lain astuessa voimaan. Mikäli jokin säädöksen tai tehtävän toimivuudessa, tulkinnassa ja toteuttamisessa esiintyy lain sisältöön tai tehtävän säädäntötapaan liittyviä ongelmia, epäselvyyksiä tai täydentämistarpeita, tulisi Luken näkemyksen mukaan olla joustavaa ja riittävän nopeaa valmiutta korjata, muokata tai täydentää kyseiseen säädökseen tai tehtävään liittyvää lainkohtaa ja sen tulkintaa.

Thessler Sirpa
Luonnonvarakeskus

Kumpula Jouko
Luonnonvarakeskus - Luonnonvarakeskus, Luonnonvarat-yksikkö