

PUBLICATIONS OF  
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

**Dissertations in  
Social Sciences and  
Business Studies**



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND



**OUTI RATAMÄKI**

**Luonnonvaraoikeudelliset  
konfliktit ja legitimitetti**

Koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus





UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

PUBLICATIONS OF THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND  
DISSERTATIONS IN SOCIAL SCIENCES AND BUSINESS STUDIES

N:o 267

*Outi Ratamäki*

# **LUONNONVARAOIKEUDELLISET KONFLIKTIT JA LEGITIMITEETTI**

**KOETTU, TULKITTU JA PÄÄTELY HYVÄKSYMISENARVOISUUS**

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi Itä-Suomen yliopiston Aurora -rakennuksen auditoriossa AU100, Yliopistokatu 2, Joensuun kampus, perjantaina 8. päivänä huhtikuuta 2022 alkaen klo 12.

Itä-Suomen yliopisto  
Joensuu 2022

PunaMusta Oy

Joensuu, 2022

Sarjan vastaava toimittaja: Markus Mättö

Sarjan toimittaja: Anna Karttunen

Myynti: Itä-Suomen yliopiston kirjasto

ISBN: 978-952-61-4476-4 (nid.)

ISBN: 978-952-61-4477-1 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Tekijän osoite: Oikeustieteiden laitos  
Yhteiskunta- ja kauppätieteiden tiedekunta  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU  
SUOMI

Tohtoriohjelma: Oikeustieteiden tohtoriohjelma

Ohjaajat: Professori Tapio Määttä, OTT  
Oikeustieteiden laitos  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU  
SUOMI

Professori Katja Weckström, OTT  
Oikeustieteiden laitos  
Itä-Suomen yliopisto  
JOENSUU  
SUOMI

Esitarkastajat: Professori Anne Kumpula, OTT  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
TURKU  
SUOMI

Apulaisprofessori Visa Kurki, PhD  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Helsingin yliopisto  
HELSINKI  
SUOMI

Vastaväittäjä:

Professori Anne Kumpula, OTT  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Turun yliopisto  
TURKU  
SUOMI

Ratamäki, Outi

Natural resources conflicts and legitimacy. Experienced, interpreted and concluded acceptability

Joensuu: University of Eastern Finland, 2022

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertation in Social Sciences and Business Studies; 267

ISBN: 978-952-61-4476-4 (print)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-4477-1 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

## **ABSTRACT**

The topic of this dissertation is natural resources conflicts at the interface between law and policy. The dissertation includes four articles discussing animal rights, the transportation of horses to slaughter, peatland conservation, damages caused by wild animals protected by law and illegal killing and hunting of large carnivores. In the complementary introduction section of the dissertation, these conflicts are analysed from the perspective of legitimacy. In conflicts related to natural resources, the question of legitimacy can emerge as a debate over the protection of species or natural resources when this protection prohibits or restricts attainment of other interests. It can also emerge as a debate over what actually legitimates the use of nature and animals as a resource. Conflicts arise when the reconciliation of interests is difficult, and the understanding of an issue's legitimacy varies. Research questions for the introduction section of this dissertation are 1) What types of legitimacy discussions occur in conflicts related to natural resources? 2) What is the role of law in these discussions? 3) How are legal and other aspects intertwined in natural resources conflicts?

Natural resources conflicts often involve moral philosophical pondering and conclusions, interpretation of legal norms, societal value discussions and experiences of legitimacy. In this dissertation, animal rights discussion is

analysed as an example of how theoretically deduced moral rules can conflict with legal norms. Law and legislation receive various roles in natural resources conflicts. Legal norms and legal system can be targets for a conflictual debate, or their legitimacy may be questioned. On the other hand, legal norms can be used as a resource in societal decision making and as grounds for decisions' legitimacy. In this research, it is shown, how law and its normative character are not fully or well recognized by various societal actors. This is one reason of law possibly becoming an obscure element in a conflict where internal and external perspectives of law get mixed. Societal conflicts can also turn into legal cases where character of the conflict will change fundamentally. Even if law played a great role in a conflict, it would also typically involve social relations, emotions, and other experiential elements that the law does not provide the tools to process.

In conclusion, the suggestion of this dissertation is, that it would be useful to differentiate the legal aspects of a conflict from its non-legal aspects. It is beneficial to be able to analytically differentiate legal dogmatic perspective from political goal setting, moral and ethical justification and empirically experienced legitimacy. This will allow the participants to recognize the legal preconditions and restrictions in the conflict and identify the solutions offered by the legislation. Furthermore, it allows the participants to recognize those dimensions of the conflict where they should seek solutions outside the legal realm. Alongside these types of itemizing practices, it is equally important to develop circumstances and tools for discussion and interaction between normative and empirical legitimacy.

Examining natural resources conflicts as a normative legitimacy question is a challenging task. A normative perspective on conflicts requires critical self-reflection, dialogical skills, transparency, and readiness to change.

**Key words:** Natural resources conflicts, natural resources law, environmental law, legitimacy, empirical legal studies



Ratamäki, Outi

Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimizeetti. Koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus.

Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, 2022.

Publications of the University of Eastern Finland

Dissertation in Social Sciences and Business Studies; 267

ISBN: 978-952-61-4476-4 (nid.)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISBN: 978-952-61-4477-1 (PDF)

ISSN: 1798-5757 (PDF)

## **TIIVISTELMÄ**

Tässä väitöskirjassa tutkitaan luonnonvaraoikeudellisia konflikteja. Tutkimus koostuu artikkeleista, joiden aihepiirit liittyvät eläinten oikeuksiin, hevosten teuraskuljetuksiin, soiden suojeluun, luonnonvaraisten eläinten aiheuttamiin vahinkoihin ja (sala)metsästykseseen. Artikkeleita täydentävässä yhteenveto-osassa näkökulmaksi on valittu legitimizeetti eli hyväksymisenarvoisuus.

Luonnonvaraoikeudellisissa konflikteissa kysymys legitimizeetistä voi konkretisoidua keskusteluna esimerkiksi jonkin lajin suojelun tai yleisemmin luonnonsuojelun hyväksyttävyydestä silloin, kun suojelu rajoittaa tai estää joidenkin muiden intressien saavuttamista tai toisaalta keskusteluna siitä, mikä oikeuttaa ihmisen käyttämään luonnonvaroja tai eläimiä resurssina. Konflikteja syntyy tilanteissa, joissa intressejä on vaikea yhteensovittaa ja käsitykset jonkin asian hyväksyttävyydestä vaihtelevat. Yhteenveto-osan tutkimuskysymykset ovat 1) Millaisia legitimizeettikeskusteluja luonnonvaraoikeudellisissa konflikteissa ilmenee? 2) Mikä on oikeuden rooli osana noita keskusteluja? 3) Miten oikeudelliset ja ei-oikeudelliset elementit kietoutuvat yhteen luonnonvaraoikeudellisissa konflikteissa?

Luonnonvaraoikeudellisille konflikteille on tyypillistä, että niissä yhdistyvät moraalifilosofiset päätelmät, oikeudellishnormatiivinen tulkinta, yhteiskunnallinen arvokeskustelu ja legitimizeetin kokemuksellinen ulottuvuus.

Väitöskirjassa tarkastellaan eläinoikeuskeskustelua esimerkkinä siitä, kuinka teoreettisesti johdetut moraalisäännöt voivat olla ristiriidassa oikeudellisenormatiivisen legitimitetin kanssa. Oikeus saa monenlaisia rooleja osana luonnonvaraoikeudellisia konflikteja. Oikeussäännökset tai -järjestelmä voivat itsessään olla konfliktin aiheena ja niiden legitimitetti saatetaan haastaa. Toisaalta oikeussäännöksiin voidaan vedota, kun yhteiskunnalliselle päätöksenteolle haetaan oikeutusta. Tutkimuksen perusteella voidaan myös todeta, että yhteiskunnallisten toimijoiden keskuudessa oikeutta ilmiönä ei aina kovin tarkoin tunneta. Oikeudesta saattaakin tulla konfliktiin epämääräinen kiistakapula, jossa oikeuden sisäinen ja ulkoinen näkökulma menevät sekaisin. Konfliktit voivat myös oikeudellistua, jolloin koko konflikti muuttaa muotoaan. Vaikka oikeus näytelisi suurtakin roolia konfliktissa, konflikteissa on usein sosiaalisiin suhteisiin, tunteisiin ja muuhun kokemuksellisuuteen liittyviä elementtejä, joiden käsittelemiseen oikeus ei tuota työvälineitä.

Työn johtopäätöksenä esitetään, että konfliktisissa tilanteissa voi olla hyödyllistä eritellä oikeudelliset ja ei-oikeudelliset elementit toisistaan. On hyvä osata analyttisesti erottaa oikeudellisenormatiivinen lähestymistapa poliittisesta tavoitteenasettelusta, moraalista ja eettisistä päätelmistä ja koetusta hyväksymisenarvoisuudesta. Tällöin piirtyy selvemmin esiin se, millaisia ehdottomia reunaehtoja voimassa oleva oikeus konfliktinratkaisuvaihtoehtoilta asettaa, mitä oikeudellisia työkaluja konfliktinhallintaan on olemassa ja toisaalta, mitkä ovat ne konfliktin osa-alueet, joihin kannattaa hakea muita kuin oikeudellisia ratkaisuja. Tämän erittelevän analyysin ohella yhtä lailla tärkeää on luoda olosuhteita ja työkaluja normatiivisen ja empiirisen legitimitetin väliselle keskustelulle.

Luonnonvarakonfliktien tarkastelu normatiivisena hyväksymisenarvoisuuskysymyksenä on haastava tehtävä. Normatiivinen lähestymistapa konflikteihin edellyttää usein kriittistä itsereflektiota, dialogisia taitoja, avoimuutta ja valmiutta muutokseen.

**Avainsanat:** Luonnonvarakonfliktit, luonnonvaraoikeus, ympäristöoikeus, legitimitetti, empiirinen oikeustutkimus

# Esipuhe

Tämä väitöskirja on työurani toinen väitöskirja. Ensimmäinen kuului ympäristöpolitiikan alaan ja on julkaistu vuonna 2009. Luulen, että idea tästä toisesta väitöskirjasta saattoi pilkahtaa mielessäni jo ennen kuin tuo ensimmäinenkään oli valmis. Joskus 2000-luvun puolivälissä, kun olin noin puolivälissä jatko-opintojani, Joensuun yliopistossa professorit Tapio Määttä (ympäristöoikeus) ja Pertti Rannikko (ympäristöpolitiikka) järjestivät tilaisuuden, jossa kerrottiin uuden pääaineen perustamisesta Joensuun yliopistoon. Pääaine oli ympäristöpolitiikka ja -oikeus. Kysyin tilaisuudessa professoreilta jotain tämän suuntaista: ”Mitä tämä tarkoittaa jatko-opintojaan tekeville?”. Tapio Määttän vastaus kuului: ”Ei se mitään tarkoita.” Se on niitä harvoja kertoja, kun olen ollut Tapion kanssa eri mieltä ja uhmakkaasti mielessäni ajattelin, että tarkoittaapas. Ääneen en tietenkään tohtinut sitä sanoa. Mutta siemen jäi itämään. Jos jossain, niin Joensuun kampuksella, nykyisessä Itä-Suomen yliopistossa, on oivat mahdollisuudet opiskella yhtä aikaa sekä ympäristöpolitiikkaa että -oikeutta ja tehdä myös ympäristöpolitiikkaa ja -oikeutta yhdistävää tutkimusta. Molemmat väitöskirjani ovat esimerkkejä siitä. Pertti, Tapio ja heidän tekemänsä ratkaisut ovat viitoittaneet tutkijaurani vahvasti ja osaltaan mahdollistaneet sen monitieteisyyden. Pertti ohjasi ensimmäisen väitöskirjan, Tapio tämän toisen. Ansaitsette kiitokset tuestanne ja tekemästänne urauurtavasta työstä.

Väitöskirjani (tämän toisen) alkuun saattamiseen on vaikuttanut vahvasti myös työni toinen ohjaaja, kauppaoikeuden professori Katja Weckström. Katja oli (Tapion ohella) ihminen, joka uskoi työttömäksi jääneeseen ja pienen lapsen äitinä hieman väsähtäneeseen ympäristöpolitiikan tutkijaan, kun pohdittiin, voisinko oikeustieteen opiskelun ohella tehdä myös töitä oikeustieteiden laitoksella. Nämä pohdinnat käynnistyivät sen jälkeen, kun olin tavannut ihan sattumalta Tapion kampuksen ruokalassa ja sanonut hänelle puolivitsinä, että: ”Ota sinä minut töihin.” Tuolloin Tapion vastaus oli: ”Tee se gradu ensin.” Koska Tapiolla on ilmiömäinen muisti, hän tiesi, että maisteriopintoni oikeustieteessä olivat melkein valmiit. Aloitin työt laitoksella elokuussa 2015 Katjan työparina. Työttömyysjaksoni jäi kahden viikon

mittaiseksi. Näin jälkikäteen ajateltuna työuraani vaikuttaneita tekijöitä ovat olleet sattumukset, spontaanit kohtaamiset, ennakkoluulottomat ihmiset ja oma uskallukseni kysyä ja ylittää rajoja. Ja, no, onhan tässä muutaman kirjankin saanut lukea.

Itä-Suomen yliopiston Joensuun kampuksella oleskelu ja työskentely ovat mahdollistaneet yhteistyön myös tiedekuntarajojen yli. Väitöskirjani ensimmäinen artikkeli syntyi englannin kielen ja kulttuurin professori Jopi Nymanin johtamassa tutkimushankkeessa. Se hanke ja siinä kanssani työskentelevä eläintutkimuksen kollega Nora Schuurman veivät minut joksikin aikaa hevostutkimuksen äärelle. Jopille ja Noralle kiitos kärsivällisyydestä noina vuosina, kun kamppailin kahden työnantajan välissä työajanhallinnallisten haasteiden kanssa. Hienoa, että hankkeeseen tehty työ saa jatkoa vielä tämän väitöskirjan kautta. Muut kolme julkaisua ovatkin yhteisjulkaisuja, ja saan kiittää useita kollegoja saumattomasta ja opettavaisesta yhteistyöstä. On ollut ilo olla töissä laitoksella, jossa ei ole temppeu eikä mikään pyytää toisen oppiaineen edustajaa yhteiseen kirjoitusprojektiin. Rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen, kiitos kun oioit minun sykkyrään menneet lauseeni rikoskonkurrensista. Heikki Kalliolle myös kiitokset hyvästä taustatuesta ja kannustuksesta. Soiden suojelua koskeva yhteisartikkeli toi yhteen ympäristöpolitiikan ja oikeustieteen alan kollegoitani ja artikkelissa yhdistyivät useiden eri projektien aineistot ja analyyttiset pohdinnat pitkältä ajanjaksolta. Pekka, Eerika ja Antti – kiitos, kun toitte omaa osaamistanne mukaan tähän tieteidenväliseen kirjoitusprojektiin. Väitöskirjani viimeisen artikkelin osalta haluan kiittää Teroa ja Eijaa ennakkoluulottomuudesta ja luottamuksesta, kun lähditte mukaan tähän ei ehkä ihan perinteiseen oikeustieteelliseen kirjoitusprojektiin ja autoitte matkan varrella. Väitöskirjani yhteenveto-osaa ovat kommentoineet ohjaajieni ohella lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professori Anssi Keinänen sekä ympäristökonfliktien hallinnan professori Lasse Peltonen. Kommenttinne olivat kriittisiä ja juuri siksi opettavaisia. Kiitos, kun jaksoitte lukea ja kommentoida kirjoituksiani, vaikka ette olleetkaan työni virallisia ohjaajia. Palautteestanne jäi pureskeltavaa vielä väitöksen jälkeiseenkin aikaan, joten yhteistyö varmasti jatkuu.

Työni esitarkastajia, ympäristöoikeuden professori Anne Kumpulaa ja apulaisprofessori Visa Kurkea, haluan kiittää lausunnosta, jossa nostettiin

esiin työn onnistumisia, ja joka siksi valoi minuun uskoa omaan tekemiseeni. Annea kiitän myös lupautumisesta työni vastaväittäjäksi.

Haluan osoittaa kiitokseni myös Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen ja siellä erityisesti ympäristöoikeuden oppiaineen johdolle ja muulle välle tuesta ja kannustuksesta. Erityiskiitokset haluan osoittaa seuraaville henkilöille: Hanna Partinen, olet aidoimpia ja vilpittömimpiä ihmisiä, joita minulla on kunnia tuntea. Tukesi ja osaamisesi on ollut vankkumaton tilanteessa kuin tilanteessa. Niko Vartiainen, kiitos kaikesta sparrauksesta ja saumattomasta yhteistyöstä empiirisen oikeustutkimuksen alalla. Kun minulla on töissä jokin ongelma, soitan jommallekummalle teistä. Kiitos, kun aina vastaatte ja kiitos, ettei koskaan ole mikään asia jäänyt ratkaisematta. Tarja Koskela, kiitos hyvästä opetusyhteistyöstä eläinoikeuden ja -politiikan kursseilla. Antti Belinskij, kiitos, että olet aina niin kannustava ja kiinnostunut tekstejäni ja tutkimustani kohtaan. Olen saanut sinulta arvokkaita vinkkejä ja voimaa. Eerika Albrecht, Hilikka Heinonen, Mia Kilpeläinen, Jonna Kosonen, Seita Romppanen ja Saara Österberg – kiitos kaikista keskustelutuokioista, joissa on selvitelty milloin mitään tutkimukseen, yliopistoon tai elämään yleensä liittyvää seikkaa. Miisa Törölä, kiitos, kun kevensit työtaakkaani väitöskirjan loppusuoralla. Opetus- ja tutkimusavustajat Wilma Poutanen ja Sissi Kukkola, kiitos oikolukuavusta ja pilkkujen viilaamisesta. Naapurilaitoksella työskentelevää ympäristöpolitiikan tutkija ja apulaisprofessori Taru Peltolaa haluan kiittää vuosikaudet kestäneestä yhteistyöstä ja yhteisistä keskusteluista liittyen suurpetoihin. Minä vähän luulen, että meillä on siinä aihepiirissä vielä jonkin verran tehtävää.

Perheelleni haluan sanoa: Kiitos, että olette aina lähelläni. Olette minulle tärkeitä.

Ystäväni Heidi, Kirsi ja Pauliina: Kiitos, että olette aina nähneet minut ja työni arvokkaana, vaikka itse olisin kyseenalaistanut tutkimuksen tekemisen ja yliopistomaailman mielekkyyden. Teille uskallan kertoa ne synkimmätkin ajatukset.

Tanskasen perhe: Kiitos, että teette arjesta aina juhlan, kun tapaamme. Yhteinen matkamme on kulkenut syvissä vesissä. Tukenne on edesauttanut kulkuani myös tällä akateemisella polulla.

Työtäni ovat taloudellisesti tukeneet monet eri rahoittajat. Rahoituslähteet on mainittu artikkeleiden kiitoksissa. Yhteenveto-osan kirjoittamisen on mahdollistanut Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama CORE-hanke (313013/313013).

Tämä esipuhe on aika pitkä. Tähän olen kirjoittanut siitä, mikä kaikki muu kuin akateeminen julkaiseminen, tutkimus ja tutkimustulokset on merkityksellistä ja tärkeää väitöskirjatutkijan polulla. Ja sitä merkityksellistä asiaa on paljon, kun on saanut työskennellä ja viettää aikaa niin monen tärkeän ihmisen kanssa. Kiitos kaikille, myös nimeltä mainitsemattomille, jotka olen saanut kohdata matkan varrella.

Kontiolahti, 3.2.2022

Outi Ratamäki

# Sisällys

<b>ABSTRACT</b> .....	<b>5</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>7</b>
<b>Esipuhe</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>15</b>
1.1 Näkökulma .....	15
1.2 Tutkimuksen asemointi tieteen kenttään .....	16
1.3 Osatutkimukset .....	23
1.3.1 Keskeisimmät tutkimustulokset .....	23
1.3.2 Havaintoja legitimizeettivajeesta yleisellä ja yhteenvetävällä tasolla .....	27
1.4 Yhteenveto-osan tavoitteet.....	30
<b>2 Metodologiset valinnat, aineistot ja menetelmät</b> .....	<b>35</b>
2.1 Artikkelien synty ja kirjoitusvastuu .....	35
2.2 Empiirinen oikeustutkimus.....	36
2.3 Tapaustutkimusstrategia .....	44
<b>3 Oikeudellisen ja poliittisen legitimizeetin erilaiset näkökulmat....</b>	<b>49</b>
3.1 Konfliktin määrittely.....	49
3.2 Legitimizeetin määrittely .....	53
3.3 Lähde-, prosessi- ja tuotosperustainen arviointikehikko .....	56
3.4 Oikeuden ja politiikan rajapinta ja luonne-erot.....	61
3.5 Oikeudellinen legitimizeetti oikeuden sisäisenä kysymyksenä .....	66
<b>4 Oikeuden ja politiikan rajapinnalla - tärkeät kysymykset.....</b>	<b>77</b>
4.1 Legitimizeetti kokemuksena.....	77
4.2 Kun oikeuden luonnetta ei ymmärretä, roolituksetkin menevät sekaisin .....	84
4.3 Moraalin, etiikan ja oikeuden välinen vuoropuhelu .....	88
<b>5 Johtopäätökset</b> .....	<b>93</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>101</b>
<b>Artikkelit</b> .....	<b>117</b>

## **Kuviot**

Kuvio 1.	Empiirinen ja normatiivinen legitimizeetti oikeuden ja politiikan rajapinnoilla. ....	94
----------	---	----



# 1 Johdanto

## 1.1 Näkökulma

Tutkin väitöskirjassani luonnonvaraoikeudellisia konflikteja oikeuden ja politiikan rajapinnalla legitimizeetin näkökulmasta. Legitimiteetti viittaa jonkin asian oikeaan tai oikeutettuun asemaan ja käyttötapaan.<sup>1</sup> Arkikielisesti usein puhutaan hyväksynnästä tai hyväksyttävyydestä. Tutkimassani aihepiirissä kysymys legitimizeetistä voi konkretisoitua keskusteluna esimerkiksi jonkin lajin suojelun tai yleisemmin luonnonsuojelun hyväksyttävyydestä silloin, kun suojelu rajoittaa tai estää joidenkin muiden intressien saavuttamista tai toisaalta keskusteluna siitä, mikä oikeuttaa ihmisen käyttämään luonnonvaroja tai eläimiä resurssina. Konflikteja syntyy tilanteissa, joissa intressejä on vaikea yhteensovittaa ja käsitykset jonkin asian hyväksyttävyydestä vaihtelevat. Käytän työssäni myös käsitettä legitimizeettivaje, jolla viitataan tilanteeseen, jossa jokin asia ei nauti kansalaisten tai jonkun muun relevantin toimijan hyväksyntää.<sup>2</sup> Legitimiteettiä voi lähestyä yleisellä tasolla teoreettis-normatiivisesti, mutta työssäni korostuu myös legitimizeetin kokemuksellinen ja empiirinen ulottuvuus.<sup>3</sup>

Työni keskeisiä käsitteitä ovat oikeus, politiikka, luonnonvarat, luonnonsuojelu, konflikti ja legitimizeetti. Näistä legitimizeetti tai legitimizeettivaje on se, mitä ensisijaisesti tutkin. Toisaalta tutkin legitimizeettiä luonnonvaraoikeuden ja ympäristöpoliittisten konfliktien asiayhteydessä, joten samalla tulen kertoneeksi jotain myös niistä. Työni yhteenvedo-osan teoreettinen ydin on kuitenkin legitimizeetikäsitteessä. Tutkimukseni alkuvaiheessa ja artikkeleina julkaistujen osatutkimusten aikana olen tehnyt havainnon, että konfliktin osapuolet eivät pidä jotain hyväksyttävänä ja tässä yhteenvedo-osassa tehtäväni on tarkemmin selvittää, mihin nuo

---

<sup>1</sup> *Kyllönen* 2010, s. 23.

<sup>2</sup> Ks. legitimizeettivajeen määritelmästä myös *Kyllönen* 2010, s. 51.

<sup>3</sup> Ks. jaosta empiiriseen ja normatiiviseen legitimizeettiin *Kyllönen* 2010, s. 23–26 ja tämän yhteenvedon luku kolme.

legitimiteettivajekokemukset tarkkaan ottaen kohdistuvat ja kuinka niitä voisi selittää ja jäsenellä. Toisaalta oikeustieteellisen tutkimusintressini vuoksi olen ollut kiinnostunut selvittämään, mikä on oikeuden rooli osana tuota konfliktia ja legitimiteettikokemusta.

Yleisemmästä luonnonvara- tai luonnonsuojelukonfliktien tutkimuksesta työni erottuu oikeudellisen näkökulmansa vuoksi. Luonnonvaroihin liittyviä konflikteja on monia erilaisia ja on vaihtelevaa, millaista roolia oikeudelliset ilmiöt niissä näyttelevät. Olen valinnut työhöni tapaustutkimuksen kohteeksi sellaisia luonnonvarakonflikteja, joita on mielekästä tarkastella luonnonvaraoikeuden näkökulmasta. Edellytyksenä on, että konfliktissa on riittävästi ja tutkimuksellisesti kiinnostavalla tavalla oikeudellisia piirteitä. Tapaustutkimusteni aihepiirit liittyvät eläinten oikeuksiin, hevosten teuraskuljetuksiin, soiden suojeluun, luonnonvaraisten eläinten aiheuttamiin vahinkoihin ja (sala)metsästyksen. Luonnonvaraoikeudellisen näkökulman ohella näitä ilmiöitä voisi tutkia mielekkäällä tavalla myös esimerkiksi hallinto-oikeuden tai vain politiikan näkökulmista. Toisaalta oikeustieteellinen näkökulma luonnonvarakonflikteihin voisi toteutua myös tarkastelemalla konfliktien oikeudellisia ratkaisuja tuomioistuimissa. Tässä työssä oikeustieteellisen tutkimuksen oheen kytkeytyy ympäristöpoliittista analyysiä, ja tutkimukseni taustalla on monipuolinen empiirinen aineisto, jolloin menetinkin painottuvat empiiriseen oikeustutkimukseen.

## **1.2 Tutkimuksen asemointi tieteen kenttään**

Olen tähän saakka käyttänyt tässä väitöskirjassani ilmaisua luonnonvaraoikeus kuvatessani työni rajausta. Myös otsikossa viitataan nimenomaan luonnonvaraoikeuteen luonnonsuojeluoikeuden tai ympäristöoikeuden sijaan. Sopivimman termin valinta ei ole ollut helppoa, koska työni ei rajaudu pelkästään luonnonvaraoikeuteen, jos luonnonvaraoikeus määritellään hyvin kapeasti tai perinteisesti. Perinteisesti luonnonvaraoikeuden on ajateltu

olevan luonnonvarojen hyödyntämistä koskevaa sääntelyä.<sup>4</sup> Toisaalta on todettu, että siihen liittyy kuitenkin läheisesti luonnon- ja maisemansuojelu.<sup>5</sup> *Kokko*<sup>6</sup> muotoilee asian niin, että luonnon monimuotoisuuden suojeleminen, kestävä käyttö ja heikentymisen estäminen muodostavat kokonaisuuden, jota voi kutsua myös biodiversiteettioikeudeksi. Biodiversiteettioikeus ei ole vain luonnonsuojeluoikeutta, vaan sen piiriin kuuluvat läpäisevästi luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat säännöt, samoin kuin ympäristön pilaantumisen torjunta sekä kaavoitus ja rakentaminen niiltä osin kuin säännöksillä on merkitystä monimuotoisuuden suojelun tai kestävä käytön kannalta.<sup>7</sup> *Similä*<sup>8</sup> huomauttaa, että ei ole syytä ajatella eri oikeudenaloja toisistaan erillisinä, vaan toisiaan täydentävinä ja osittain päällekkäisinä. Lisäksi hän kirjoittaa siitä, kuinka luonnonvarasääntelyn tehtävät ovat laajentuneet kohti ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelua.<sup>9</sup> En itsekään näe järkeväksi mieltää näitä näkökulmia eri kenttiin kuuluviksi, vaan miellän luonnonsuojelunäkökulmien olevan kiinteä osa luonnonvaraoikeutta. Osatutkimuksissani konflikti muodostuu jonkin hyödynnettävän resurssin käytön ja suojelun välille. Näin ollen tutkimukseni kuuluvat sekä luonnonvara- että luonnonsuojeluoikeuden piiriin. Toisin sanoen ne kuuluvat sellaisen luonnonvaraoikeuden piiriin, johon sisältyy myös luonnonsuojelullinen ulottuvuus.

Tutkimistani aiheista soiden suojeleminen, metsästys ja luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat omaisuusvahingot on helppo sijoittaa luonnonvara-, luonnonsuojelu- ja biodiversiteettioikeuden alaan. Työssäni ovat esillä kuitenkin myös eläinsuojelulliset näkökulmat. Luonnonsuojelu-,

---

<sup>4</sup> *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 3; *Kokko* 2017, s. 59–60; *Similä* (2016) kirjoittaa perinteisestä ja uudemmassa tavasta määrittää luonnonvaraoikeus.

<sup>5</sup> *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2021, e-kirja, luku I Perusteet > Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden osa-alueet ja systematiikka. *Hollo* (1996, s. 214) sijoittaa luonnonvaraoikeuden ympäristönsuojeluoikeuden ja luonnonsuojeluoikeuden välimaastoon. Luonnonvarojen käytön sääntely on ympäristöoikeuden vanhimpia osa-alueita (*Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola* 2014, s. 3). Aiemmin se on ollut melko eriytynyt muusta ympäristöoikeudesta, mutta sittemmin suojelunäkökulmat ovat integroituneet sen sisään.

<sup>6</sup> *Kokko* 2017, s. 60.

<sup>7</sup> *Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori* 2012, s. 11.

<sup>8</sup> *Similä* 2016, s. 50–51.

<sup>9</sup> *Mt.*, s. 56.

luonnonvara- tai biodiversiteettioikeudelliseen kehykseen on vaikea sijoittaa erityisesti hevosaiheista artikkeliani. Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamia vahinkoja käsittelevä artikkeli kytkeytyy lisäksi vahingonkorvausoikeuden kenttään. Hevosten kohtelun tarkastelun sijoittaminen oikeuden kenttään vaatii hieman pohdiskelua. Toisaalta tämän pohdiskelun kautta on mahdollista piirtää näkyviin oikeusjärjestyksen joiltain osin keinotekoisia rajapintoja. Luonnonvaraoikeuden osa-alueiden luonnehdinnoissa tunnustetaan tyypillisesti luonnonvaraiset eläimet ja mainitaan metsästyslaki (615/1993) ja kalastuslaki (379/2015).<sup>10</sup> Muiden kuin luonnonvaraisten eläinten asemointi osana suomalaista oikeusjärjestystä ei olekaan kovin yksinkertaista. Sijoittamiseen ja asemointiin liittyy myös vallankäyttöä.<sup>11</sup> Pyrkimyksissä asemoida eläimiä oikeusjärjestykseen tai yleisemmin oikeusjärjestelmään törmätään usein erilaisiin jakolinjoihin. Jakolinjoja ovat ainakin 1) luonnonvarainen vs. omistettava eläin, 2) yksilölliset ja yhteisölliset oikeushyvät ja 3) eläimen itseisarvo vs. ihmisen eläimelle antama merkitys.

Yksi tartuntapinta eläimen asemointiin osaksi suomalaista oikeusjärjestystä löytyy perustuslain (731/1999, PL) 20.1 §:stä. Sen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslain antama suoja luonnolle on vahva siitä näkökulmasta, että tavoitteena on turvata luonnon itseisarvoa eikä niinkään ihmisen luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviä etuja.<sup>12</sup> Perustuslain 20.1 § on myös osoitus siitä, että oikeusjärjestyksessä suojelemisen kohteena on myös jotain muuta kuin ihmisyksilön oikeus. Mutta mitä on se luonto, jota tässä tarkoitetaan? Kuuluvatko kaikki eläimet perustuslain ja tuomaan kollektiivisen suojan piiriin, koska ovat "luontokappaleita"? Kysymystä on pohtinut muun muassa *Wahlberg* kysyessään väitöskirjassaan, mitkä eläin kategoriat kuuluvat oikeudellisen suojan piiriin yhtäältä perustuslain ja toisaalta eläinsuojelulain nojalla.<sup>13</sup> Luonnonvaraiset eläimet on helppo hahmottaa osaksi sitä luontoa, johon kohdistuvaa vastuuta perustuslaissa tarkoitetaan. Tuotantoeläinten

---

<sup>10</sup> Esim. *Kokko* 2017, s. 62. Laajasti ymmärrettynä luonnonvaralla voidaan tarkoittaa mitä tahansa luonnossa olevaa, mitä ihminen voi hyödyntää (*Similä* 2016, s. 45).

<sup>11</sup> *Kokko* 2017, s. 69.

<sup>12</sup> *Hollo* 1991, s. 6–17; ks. myös *Pirjatanniemi* 2005, s. 208; *Pennanen Edilex* 2006, s. 21.

<sup>13</sup> *Wahlberg* 2011, s. 34–35.

asema on epäselvempi. Vaikka teoriassa olisi mahdollista asemoida muutkin kuin luonnonvaraiset eläimet perustuslain luontomääritelmään, ovat eläinoikeuksia edistämään pyrkivät juridiikan tutkijat kuitenkin päätyneet ehdottamaan, että eläimille tulisi säätää erikseen perusoikeudet.<sup>14</sup> Näen tähän ainakin kaksi syytä.

Vahvaa traditiota, jonka mukaan vain luonnonvaraiset eläimet mielletään osaksi ”oikeaa luontoa”, on vaikea purkaa. Toiseksi, perustuslain tuoma suoja luonnolle on heikko siitä näkökulmasta että, jos eläimiä lähestytään luontona/luonnonvaroina/kollektiivina, yksittäiset eläimet eivät saa vahvaa suojaa.<sup>15</sup> Perustuslain 20.1 § ei kohdistu samalla tavalla eläinyksilöihin kuin eläinsuojelulain (247/1996) tai rikoslain (39/1889) eläinsuojelurikossäädökset kohdistuvat. Toisaalta edelleen on pohdittu, suojaavatko nämäkään eläinsuojelusäädökset todella eläintä?<sup>16</sup> *Tolvanen*<sup>17</sup> on esittänyt, että ne saattavat pikemminkin suojata ihmisen moraalisia odotuksia eläinten hyvästä kohtelusta. Tätä tulkintaa vahvistaa se seikka, että rikoslaisissa eläinsuojelurikokset on asetettu lukuun 17 osaksi rikoksia yleistä järjestystä vastaan. *Pirjatanniemi* huomauttaa, että jo 1990-luvun loppupuolella keskusteltiin siitä, miksi eläimiä koskeva rikosoikeudellinen sääntely on sijoitettu näin.<sup>18</sup> Tällä tavoin sijoitettuna eläimet hahmottuvat ihmisten yleisenä omaisuutena, ja suojeleuintressi on ainakin osittain kytköksissä eläinten merkitykseen ihmisille. Moderni eläinoikeus hahmottaa eläimen tuntevana subjektina, jolla on, voi olla ja täytyisi olla subjektiivisia oikeuksia.<sup>19</sup> Luonnonvaraiset eläimet vapaana luonnossa eläessään ovat isännättömiä, mutta muut eläimet ovat omaisuutta.<sup>20</sup> Tämän omaisuusominaisuuden

---

<sup>14</sup> *Wahlberg* 2020, s. 254.

<sup>15</sup> *Kurki* (2020, s. 850–851) kirjoittaa suorasta ja epäsuorasta eläinsuojelu-oikeudesta.

<sup>16</sup> *Kurki* 2018, s. 480.

<sup>17</sup> *Tolvanen* 2010, s. 64.

<sup>18</sup> *Pirjatanniemi* 2005, s. 39. Ks. myös *Kurki* (2018, s. 484), joka kritisoi käsitystä, että eläinsuojelukriminalisointia perustellaan vain pelkillä kollektiivioikeushyvillä.

<sup>19</sup> *Kurki* 2013, s. 455–458; *Aaltola – Wahlberg* 2015, s. 85–86 ja 96–97.

<sup>20</sup> *HE 300/1992 vp*, s. 3.

purkaminen pois oikeusjärjestyksestä on ollut viimeaikaisen kansainvälisen eläinoikeuskeskustelun keskeisimpiä aiheita.<sup>21</sup>

Omassa tutkimuksessani otan eläinkysymyksen hahmottamiseen oikeuden ulkoisen näkökulman enkä näe tärkeimmäksi jakolinjaksi sitä, onko kyseessä luonnonvarainen vai omistettava eläin.<sup>22</sup> Näkökulmani on pikemminkin biopoliittisesti virittynyt.<sup>23</sup> Eläimet, kaikki ne, kiistatta ovat biologisia olentoja ja myös osa luontoa (kuten ihminenkin on, vaikka sen usein unohdamme). Kriittinen eläintutkimus purkaa auki vallitsevia eläinkategorioita ja kyseenalaistaa tavan kohdella eläimiä hallittavana biomassana. Kysymys luonnonvaraisista eläimistä luonnonvarana, hyödynnettävänä resurssina sopii osaksi tätä keskustelua hyvin. Myös tuotantoeläimet, erityisesti tehotuotannossa, kadottavat helposti yksilöllisyyden ja näyttäytyvät vain ruokaketjun läpivirtaavana biomassana, hyödynnettävänä resurssina. Vaikka seuraeläimiin usein suhtaudutaan yksilöllisemmin, liittyy niihinkin hyötynäkökulmia. Ne ovat usein olemassa ihmistä varten.

Biopoliittisen ajatusrakennelman kautta en näe ongelmaksi tarkastella hevosia osana luonnonvaraoikeudellista tutkimusta. Eläimet (kaikki) ovat luontokappaleita, joita ihminen omistaa ja/tai hyödyntää resurssina (ruokaan, virkistyskäyttöön, työhön jne.). Tästä syntyy luonnonvarainen/ei-luonnonvarainen jakolinjan ylittävä analogia eläinten

---

<sup>21</sup> *Francione* 1995, s. 24–25; *Francione* 2008, s. 25–66. Ks. myös teoretisoinnista, jonka mukaan eläimeen tulisi suhtautua elävänä omaisuutena (engl. living property) *Favre* 2010, s. 1023. *Kurki* (2020, s. 846) huomauttaa, että omaisuusomaisuus ei sinänsä estä sitä, etteikö eläimillä voisi olla juridisia oikeuksia. Myös *Braverman* (2016, s. 7) muistuttaa, että omistajuus tai ei-omistajuus ei aina ole ratkaiseva tekijä eläimen hyvälle elämälle.

<sup>22</sup> Oikeussosiologinen eläintutkimus ja laajemminkin ihmistieteellinen eläintutkimus yleensä pyrkii purkamaan auki tällaisia jakolinjoja, myös ihminen-eläin jaottelua, käyttäen esimerkiksi termiä multispecies society tai more-than-human law (ks. esim. *Leth-Espensen – Svensson* 2021, s. 37–41 tai *Braverman* 2016, s. 5–6).

<sup>23</sup> Biopolitiikkaa ei voi kovin hyvin määritellä lyhyesti, mutta yhden näkökulman siihen voisi tiivistää siten, että biopolitiikka tai biovalta tarkoittaa elämän hahmottamista biologian kautta ja tuon biologian hallintaa ja kontrollointia. Biopolitiikka ei operoi niinkään yksilöiden tai kehojen tasolla, vaan pikemmin ”lihallisesti” (*Wolfe* 2016, s. xix). Ks. erilaisista biopoliittisista lähestymistavoista eläintutkimuksessa esimerkiksi *Braverman* 2016 tai *Asdal – Druglito – Hincliffe* 2017, s. 1–29. Biopolitiikka tarjoaa yhden mahdollisuuden tarkastella eläinten yhteiskunnallista asemaa ja ihmis-eläinsuhteita kriittisesti. Lainsäädäntö on yksi biovallan väline (*Asdal – Druglito* 2017, s. 66).

hyödynnettävyyšnäkökulmaan. Sillä on merkitystä myös luonnonvaraisille eläimille ja luonnonvaraoikeudelle, mitä hevosista tai tuotanto- tai seuraeläimistä puhutaan eläinoikeuskeskustelun piireissä. Jos luonnonvara mielletään ”luonnossa olevaksi hyödynnettäväksi” asiaksi, voidaan hevoset hyvin sijoittaa tähän kokonaisuuteen. Vaikka hevoset eivät eläkään luonnonvaraisesti, ne ovat luontoa. Modernissa eläinoikeusajattelussa<sup>24</sup> korostuu, että merkitystä on ensisijaisesti annettava eläinyksilön tarpeille ja intresseille eikä esimerkiksi sille, omistaako joku eläimen, missä ympäristössä se aikansa viettää tai mikä sen merkitys ihmiselle on.<sup>25</sup> Näin nykyinen oikeusjärjestelmän jakolinja luonnonvaraisiin ja muihin eläimiin muuttuu osittain epätarkoituksenmukaiseksi. Ottaessani mukaan ei-luonnonvaraisen eläimen esimerkin pystyn piirtämään paremmin näkyviin eläinkysymyksen ongelmallisuutta luonnonvaraoikeudessa. Tämä kysymys ei nimittäin ole syntynyt vain luonnonvaraoikeuden sisällä vaan on yleisempi vallitsevia ihmis-eläinsuhteita kyseenalaistava keskustelu, jossa eläin ei ole (ei pitäisi olla) resurssi.

Luonnonvaraoikeuden ja eläinoikeuden rajapintojen ohella toinen tieteen kenttään sijoittuva rajapinta työssäni on politiikan ja oikeuden välillä. Yhdistän tutkimuksessani ympäristöoikeuden ja -politiikan tutkimusta yhtäältä sen vuoksi, että ympäristöpoliittisen näkökulman poistaminen oikeudellispoliittisten konfliktien analyysistä tuntuisi turhalta tilanteessa, jossa tekijällä on valmiudet tarkastella ilmiötä molemmin puolin.<sup>26</sup> Toisaalta siksi, että molempien näkökulmien huomioiminen on tärkeää tutkittavan ilmiön kannalta. Se on tärkeää siksi, että pitäytymällä vain toiseen näkökulmaan, ei synny hyvää kokonaiskuvaa luonnonvaroihin liittyvien konfliktien legitimitetihaasteista, ja ymmärrys ilmiöstä jää

---

<sup>24</sup> Modernilla eläinoikeudella viitataan viime vuosikymmeninä lisääntyneeseen keskusteluun sellaisesta eläinoikeudesta, joka huomioi eläimen tuntoisuuden, tietoisuuden ja subjektiivisuuden. Ks. yksi esitys tällaisesta eläinoikeudesta *Wahlberg* 2020, s. 244 ja *Wahlberg* 2021, s. 20–26.

<sup>25</sup> Ks. esim. *Wahlberg* 2018, s. 183 ja *Aaltola – Wahlberg* 2015, s. 84–86. Peter Singer on tunnettu kirjoituksistaan, joissa korostuu intressiperustainen eläinfilosofinen tarkastelu (ks. esim. *Singer* 1995 ja 2011).

<sup>26</sup> Tutkijaurani ja opintopolkuni sisältää oikeustieteen ohella sosiologiaa, maantiedettä, ympäristöpolitiikkaa ja ihmistieteellistä eläintutkimusta.

vajaaksi. Toisaalta ei riitä sekään, että tutkii molempia puolia erillään, vaan tärkeää on oikeuden ja politiikan välisen suhteen ymmärtäminen. Luonnonvarakonfliktien tulkitseminen legitimizeettihaasteena edellyttää sen analyttistä erittelyä, että suhteessa mihin legitimizeettivajetta koetaan ja myös, että miltä kentältä löytyvät parhaimmat ratkaisut legitimizeettivajeen korjaamiseen. Kuten myöhemmin osoitan, ei konfliktin osapuolilla aina ole selkeää käsitystä siitä, milloin ollaan oikeudellisten ja milloin poliittisten ilmiöiden äärellä tai siitä, ovatko poliittiset tai oikeudelliset keinot mahdollisia tavoitteiden saavuttamiseksi. Kolmas syy oikeuden ja politiikan näkökulmien yhtäaikaiseen tarkasteluun onkin siinä, että uskon oikeuden ja politiikan välisen suhteen ymmärtämisen voivan auttaa konfliktinhallinnan menetelmien kehittämisessä. Konfliktinhallintaan pyrkiviin työkaluihin liittyy usein konfliktin eri ulottuvuuksien ja vaiheiden tunnistamistehtäviä sekä tavoitteiden ja keinojen välistä pohdintaa.<sup>27</sup> Tässä työskentelyssä voi syntyä tarve erottaa politiikan ja oikeuden ilmiöt ja instrumentit toisistaan.

Tutkimuksessani oikeustiede ja ympäristöpolitiikan tutkimus yhdistyvät erottamattomaksi kokonaisuudeksi. Useat valinnat ja tutkimukselliset teot palvelevat molempia tutkimusaloja samanaikaisesti. En voi eritellä – ja olen oppinut olemaan tavoittelemattakaan sitä – mustavalkoisesti elementtejä tai osa-alueita, mitkä työssäni palvelisivat yhtä tai toista. Oikeustiede on eriytyneimmillään esillä työssäni metsästysaiheisessa artikkelissa, joka on menetelmälliseltä lähestymistavaltaan lainopillinen ja toisaalta erityisesti tässä yhteenveto-osassa oikeuden legitimizeettiä koskevissa oikeusteoreettisissa pohdinnoissa. Muilta osin oikeustiede kietoutuu vahvasti yhteen ympäristöpolitiikan ja muun yhteiskuntatieteellisen analyysin kanssa. Empiiriselle oikeustutkimukselle tällainen monitieteisyys onkin tyypillistä.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ks. esim. *Ervasti* 2012.

<sup>28</sup> *Keinänen – Vääänen* 2015, 15; *Määttä* 2015, s. 42–43. Myös ympäristöoikeudelle monitieteisyys on tyypillistä (*Määttä* 2000, s. 333–334.)



## 1.3 Osatutkimukset

### 1.3.1 Keskeisimmät tutkimustulokset

Väitöskirjani koostuu tämän yhteenveto-osan ohella neljästä osatutkimuksesta. Osatutkimuksista julkaistut artikkelit on liitetty tähän väitöskirjaan ja ne ovat:

1. Ratamáki, Outi, Animal Perceptions in Animal Transport Regulations in the EU and in Finland. *Relations. Beyond Anthropocentrism* 2(2) 2014, s. 79–96. (<https://www.ledonline.it/index.php/Relations/article/view/674>) (jatkossa hevosartikkeli<sup>29</sup>)
2. Ratamáki, Outi – Tolvanen, Matti, Metsästys ja pyynti: rikosoikeudellinen tulkinta ja rikoskonkurrensi. *Defensor Legis* 99(2) 2018, s. 167–182. (jatkossa metsästysartikkeli)
3. Ratamáki, Outi – Jokinen, Pekka – Albrecht, Eerika – Belinskij, Antti, Framing the peat: the political ecology of Finnish mire policies and law. *Mires and Peat* 24(17) 2019, s. 1–12. (<http://mires-and-peat.net/pages/volumes/map24/map2417.php>) (jatkossa suoartikkeli)
4. Ratamáki, Outi – Laakso, Tero – Miettinen, Eija, Rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja valtion tuki - korvausvelvollisuus, vastuunjako ja legitimizeetti. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII (2019)*, s. 43–125. (jatkossa vahingonkorvausartikkeli)

Hevosartikkelissa analysoin Euroopan unionin ja Suomen kansallista sääntelyä koskien hevosten teuraskuljetuksia. Työtäni oli inspiroinut kampanja, jonka tavoitteena oli muuttaa hevosten pitkiä teuraskuljetuksia koskevaa Euroopan unionin sääntelyä siten, että pitkät kuljetusmatkat

---

<sup>29</sup> Sujuvan kirjoittamisen ja lukukokemuksen tuottamiseksi annan osa-artikkeille nimiä, joita käytän yhteenveto-osassa niihin viitattaessani. Sisällöllinen nimi on lukijaystävällisempi vaihtoehto kuin numerolla viittaaminen. Saatan käyttää myös ilmaisua hevosia/soiden suojelua jne. käsittelevä artikkeli tms..

eivät olisi enää sallittuja. Artikkelin tutkimuskysymys oli *What kind of animal perceptions are predominant in the legislation concerning animal transportation and what is their institutional basis?* Etsin siis lainsäädännöstä esiin piirtyviä eläinkäsityksiä ja tarkastelin niitä kriittisesti suhteessa viimeaikaiseen eläintutkimuksen tuottamiin eläinkäsityksiin. Teoreettisesti ja metodisesti tukeuduin diskurssianalyttiseen viitekehukseen. Eläinkäsitys tässä viittaa siihen, millaisena olentona eläintä yleensä pidetään, tai millaisiin oletuksiin käsitys eläimestä ja sen kyvyistä tai tarpeista perustuu. Tarkastelin myös sitä, millainen tieto eläimistä on läsnä lainsäädäntömuutokseen tähtäävässä poliittisessa prosessissa ja siihen kytkeytyvässä asiantuntijatiedon käytössä. Tutkimustuloksiksi syntyi ensinnäkin havainto siitä, että koska eläintä ei lainsäädännössä mitenkään erityisesti määritellä tai luonnehdita, se antaa lain tulkinnalle melko vapaat mahdollisuudet. Esimerkiksi laissa mainittu tarpeeton kärsimys, kipu tai tuska eivät asetu mihinkään eläinlähöiseen asiayhteyteen, vaan tarpeettomuuden määrittely jää eri intressitahojen välisen poliittisen kamppailun aiheeksi.<sup>30</sup> Toiseksi havaitsin, että eläimen tuntoisuus tunnustetaan paremmin säädöshierarkian ylätasolla kuin alemman tasoisessa sääntelyssä, esimerkiksi kansallisissa asetuksissa. Johtopäätökseni oli, että eläineettiset näkökulmat eivät saa kovinkaan vahvaa institutionaalista tukea<sup>31</sup> oikeudellisesti eivätkä eläineettiset näkökulmat tai tieteellinen tieto niistä välity lainvalmistelutyöhön. Eläimiä koskeva päätöksenteko näyttäytyy melko teknisenä ja on luonnontiedepainotteista.

Metsästysaiheisen artikkelin taustalla oli ympäristöoikeuden pro gradu -tutkielmani. Graduatehdessä olin havainnut, että suurpetojen salametsästystä koskevissa oikeustapauksissa metsästyslaissa esiintyvä sana pyyntitarkoitus asettuu määrittelykamppailun kohteeksi ja tämän vuoksi sanamuoto ansaitsisi lainopillisen analyysin. Läpikäymissäni tapauksissa metsästysrikoksesta syytettyjen puolustusargumentaatio perustui joskus siihen, että syytetyt

---

<sup>30</sup> Aihepiiristä voi lukea myös esim. *Radford* 1999. Haasteena on myös se, kuka on oikea asiantuntija määrittelemään, mikä on tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa (*Koskela* 2015).

<sup>31</sup> Institutionaalinen tuki termistä ks. *Dworkin* 1977, s. 40 ja 64–68 ja *Tolonen* 2008, s. 48–50. Tolosen mukaan periaatteiden institutionaalinen tuki luodaan lailla, sen esitöillä, vakiintuneissa sosiaalisissa käytännöissä jne..

eivät mielestään olleet syyllistyneet metsästysrikokseen suurpetoon kohdistuneessa takaa-ajossa, koska heillä ei ole ollut pyyntitarkoitusta (eivät siis ole olleet metsällä). Tätä argumenttia on käytetty sellaisissakin tapauksissa, joissa takaa-ajon kohteena ollut eläin on moottorikelkalla yliajon seurauksena kuollut. Tutkimuksen pääkysymys oli, *kuinka metsästyksen ja pyyntitarkoituksen käsitteitä tulisi tulkita, jotta luonnonvaraisiin riistaeläimiin liittyvät oikeushyvät toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla*. Kävimme keskustelua metsästyksen oikeudellisen ja kulttuurisen määritelmän välisistä eroista ja toisaalta tarkastelimme myös metsästysrikossääntelyn suhdetta eläinsuojelu- ja luonnonsuojelusääntelyyn.

Teimme havaintoja siitä, kuinka eläinsuojelulliset oikeushyvät ovat integroituneet osaksi metsästysrikossääntelyä ja siitä, kuinka metsästyksen oikeudellinen määritelmä poikkeaa suurelta osin metsästyksen kulttuurisidonnaisesta merkityksestä. Riistaeläimen tappaminen on oikeudellisesti määriteltynä metsästystä riippumatta siitä, onko tappamisen taustalla perinteiseen eränkäyntiin liittyviä motiiveja. Pyyntitarkoituksella tarkoitettaisiin näin ollen kaikkia tekoja, joiden pyrkimyksenä on tappaa, pyydystää tai ottaa haltuun luonnonvaraisena elävä riistaeläin riippumatta siitä, tehdäänkö teko metsästysharrastuksen yhteydessä vai ei. Tässä yhteydessä merkityksellistä on pohtia myös karkottamispyrkimyksessä tehdyn teon suhdetta pyyntitarkoitukseen. Päädyimme argumentoimaan sen puolesta, että teot, joiden ennakoitavissa oleva seuraus voi olla luonnonvaraisena elävän riistaeläimen kuolema, ovat rangaistavia metsästysrikoksena, vaikka metsästysrikoksen yrittäminen ei olekaan rangaistavaa.

Artikkeli on lainopillinen ja teoreettisena viitekehyksenä käytimme oikeushyväoppia. Näin ollen legitimizeetti ja konfliktinäkökulmat eivät piirry selvästi esiin. Artikkeli on kuitenkin yksi osoitus siitä, että suurpetokonfliktin yhtenä lieveilmiönä on salametsästys ja toisaalta siitä, että oikeuden sisäistä logiikka voi joutua ja on syytä selittää vasten oikeuden ulkopuolisia kulttuurisia käsityksiä, jotta sääntely ja sen tarkoitus tulevat ymmärrettäväksi suurelle yleisölle. Tämän artikkelin yhtenä tavoitteena on ollut pyrkimys selittää, miksi ja millä perusteella suurpetojen suojelu metsästyksellisiltä teoilta on oikeutettua ja myös sitä, miksi ja milloin eläinsuojelunäkökulmat tulisi huomioida metsästysrikossääntelyn soveltamistilanteissa.

Kolmannessa artikkelissa analysoimme erästä pitkittynyttä paikallista soidensuojelukiistaa erityisesti sen oikeudellisten ulottuvuuksien kautta, ja toisaalta myös soidensuojelun ja turvetuotannon välistä jännitettä suomalaisen kansallisella tasolla käydyn poliittisen keskustelun kautta. Tutkimuskysymykset olivat: *What kinds of roles are given to ecology in different institutional settings (by reference to the policy-law nexus), how the ecology of mires is framed through political and regulatory means, and how the ecology of mires is positioned in relation to economic interests.* Analyysi osoittaa hyvin, kuinka kiistat oikeudellistuessaan kaventuvat ja tarkentuvat fokukseltaan jättäen ulkokehälle oikeudellisesti ei-relevantit argumentit ja myös näiden argumenttien esittäjät. Vaikka kiistan keskiössä on osapuolten arkiset huolet ja arvo- ja intressiristiriidat, ei näille ole oikeuden sisäisissä keskusteluissa enää tilaa tai roolia. Samaan tapaan kuin edellinenkin artikkeli, tämä analyysi on esimerkki siitä, kuinka konfliktin luonne ja sen sisältökysymykset muuttuvat, kun politiikkaprosesseista siirrytään oikeudellisiin prosesseihin. Toisaalta analysoimme osoittaa senkin, kuinka monimutkaiset kysymykset herkästi polarisoituvat politiikan kentällä kiistoja käydessä. Lisäksi teimme havaintoja siitä, kuinka poliittiset ja taloudelliset voimasuhteet voivat vaikuttaa heikentävästi pyrkimykseen asettaa sääntelylle tiedeperustaisia ekologisia tavoitteita. Hevosten teuraskuljetuksia koskevassa artikkelissa on vastaava havainto tiedon, taloudellisten intressien ja politiikan välisistä jännitteistä. Turveartikkelissa piiritty esiin myös kysymys skaalasta. Turve luonnonvarana näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, tarkastellaanko sitä kansallisena vai globaalina kysymyksenä.

Neljännessä artikkelissa palaan suurpetoaiheen äärelle, mutta tarkastelu laajenee koskemaan myös muita rauhoitettuja lajeja. Tutkimuskysymykset tässä artikkelissa olivat: *1) Mikä on valtion rooli rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamissa omaisuusvahingoissa vahinkojen korvaamisen ja muun vastuun näkökulmasta? 2) Millaisia legitimizeettihaasteita liittyy nykyiseen järjestelmään koskien rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista tai ennaltaehkäisyä?* Artikkelin pyrkimyksenä on kuvata ja perustella ymmärrettävästi rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamista vahingoista maksettavien korvausten sääntelykenttää. Niin suurpetojenkuinesimerkiksi valkoposkihanhienvoimakassuojelu on Suomessa

kyseenalaistettu vahingonkärsijöiden ja heitä tukevien tahojen toimesta. Myös korvausjärjestelmän oikeudenmukaisuus on kyseenalaistettu. Konflikti on niin syvä, että siinä käydään kiistaa perusoikeuksien välisistä painoarvoista. Tässäkin analyysissä tulee osoitetuksi se, että luonnonvarakonflikteissa on ulottuvuuksia, joihin oikeudellisin keinoin ei voida tuottaa ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi konflikteihin liittyvät kielteiset tunteet. Analyysi osoittaa myös sen, että konfliktin osapuolilla ei ole riittävästi tai oikeanlaista tietoa siitä, mikä kaikki sääntely kiistan kohteena olevaan aiheeseen liittyy, millainen käytännöllinen tai juridinen merkitys milläkin sääntelyllä kiistassa tai sääntelyn kohteena olevassa asiassa on tai siitä, kuinka sääntelyä voidaan tai ei voida muuttaa ja miksi.

### **1.3.2 Havainnot legitimizeettivajeesta yleisellä ja yhteenvetävällä tasolla**

Yksittäisten artikkelien tutkimustulosten ohella, on osatutkimuksista mahdollista vetää myös yleisemmän tason tulkintoja. Olen käynyt kaikki neljä artikkeliani systemaattisesti läpi eritellen sieltä legitimizeettivajeeseen liittyviä havainnot ja teemoittelemalla ne ryhmiin.<sup>32</sup> Kaikki havainnot eivät ole suoraan tai kirjaimellisesti tutkimustuloksista tai artikkeleista luettavissa, vaan osa on jännitteitä, joiden voi tunnistaa vaikuttavan analysoitujen tapausten taustalla. Lukijan on syytä huomata, että tutkimuksen tekoon yleensä ja artikkelimuotoiseen julkaisemiseen erityisesti liittyy aina voimakkaita aineiston ja kysymyksenasettelun rajauksia, joten esimerkiksi suopolitiikka ja suo-oikeus aiheinen artikkelimme ei varmasti paljasta kaikkia soiden suojeluun liittyviä legitimizeettihaasteita. Ja koska olen tehnyt tapaustutkimuksia, alla oleva listaus ei varmasti kata kaikkia luonnonvaraoikeudellisia legitimizeettihaasteita, mutta voi sanoa, että ainakin tällaisia on tunnistettavissa. Tarkasteluni tuloksena esiin piirtyi viisi teemakokonaisuutta: 1) kysymys osallisuudesta ja ongelman määrittelyvallasta 2) kysymys vastuunjaosta 3) arvokysymykset 4)

---

<sup>32</sup> Artikkelien systemaattinen läpikäynti on tyypillinen empiirisen laadullisen analyysin menetelmällinen teko (empiirisen aineiston systemaattinen läpikäynti ja tutkimuskysymyksen näkökulmasta relevanttien havaintojen erittely). Teemojen sisällä kuvatuilla haasteilla on paljon keskinäisiä suhteita. Teema-alueet ovat siis limittäisiä.

kysymys tiedosta ja 5) eri järjestelmien rajapinnat. Alla olen tunnistanut näiden teemojen alle yksityiskohtaisempia ja konkreettisempia alakysymyksiä. Tämä listaus toimii keskustelunaloitteena ja tarjoaa jatkotutkimusideoita. Pysin lähdemerkinnöillä viitoittamaan tietä myös kirjallisuuden äärelle näissä eri aihepiireissä.

### ONGELMAN OMISTAJUUS JA OSALLISUUS

- Kenellä ja millä tasolla on luonnonvaraoikeudellinen toimi- ja päätösvalta? <sup>33</sup>
- Ketkä saavat osallistua asiasta käytyyn keskusteluun? Miten osallisuus varmistetaan/järjestetään?<sup>34</sup>
- Miten otetaan huomioon tulevaisuuden sukupolvet?<sup>35</sup>
- Miten tulisi ratkaista tilanteet, joissa yksityinen ja yleinen etu eivät ole yhteensovittavissa?<sup>36</sup>

### VASTUU

- Kenelle kuuluu korvausvastuu luonnonvoimien (ml. eläimet) aiheuttamissa vahinkotilanteissa.<sup>37</sup>
- Myös, syntykö korvaus- vai vain avustusvelvollisuus?
- Myös, olisiko hyväksyttävämpää käyttää varoja vahinkojen ennaltaehkäisyyn kuin jälkikäteiseen korvaamiseen?

---

<sup>33</sup> Näistä keskusteluista voi lukea esimerkiksi *Tuori* 1990, s. 1–27. Luonnonvaraoikeuksista ja -suvereniteetista kirjoittavat *Kumpula – Oksanen* 2021.

<sup>34</sup> Ks. erilaisista osallistamisen tavoista ja tasoista sekä yhteistoiminnallisesta hallinnasta ja sen haasteista *Kotilainen – Peltonen – Sairinen* 2021, s. 12–31. Osallistumisoikeuksista oikeudellisessa kontekstissa ks. esim. *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 64–65.

<sup>35</sup> Englanninkielisessä kirjallisuudessa erotetaan yleisesti intragenerational ja intergenerational ympäristöoikeudenmukaisuus. Ks. esim. *Glotzbach – Baumgärtner* 2012. Suomessa aiheesta on kirjoittanut muun muassa *Kumpula* 2004, s. 111–144 ja *Kuusiniemi* 2000, s. 152–153.

<sup>36</sup> Ks. esim. *Kokko* 2003, s. 114–115 ja osa-artikkeli numero neljä tässä väitöskirjassa. Luonnon edusta yleisenä etuna ks. *Mäntylä* 2011, s. 30–35.

<sup>37</sup> Oikeudellisesti säännöt ovat melko selkeät. ks. tämän väitöskirjan osana julkaistu Vahingonkorvausartikkeli. Katso kuitenkin myös ko. artikkelin luku 4.5, jossa on keskustelua eliölajin rauhoittamisen ja alueperustaisen suojelun välisen suhteen epäselvyydestä.

- Kenen vastuulle kuuluu luonnonvarakonfliktin ratkaisu/hallinta?
- Tulevatko kaikki asianosaiset tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti kohdelluiksi?
- Myös, kuinka ihmisiä ylipäätään tulisi kohdella sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa? Millaiset reaktiot ovat legitiimejä konfliktitilanteessa?

## ARVOT

- Millaisiin arvoihin ja normeihin (luonnonvara)sääntelyn tulisi perustua?
- Esimerkiksi: mikä on omaisuuden suojan ja luonnonsuojelun välinen suhde?<sup>38</sup>
- Millä perusteilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa?<sup>39</sup>
- Millainen eläimen ja ihmisen välinen suhde tulisi olla?<sup>40</sup>
- Miten voidaan perustella eläinten teollisen ja muun käytön oikeutus?
- Millaiset luonnonvaroihin liitetyt käyttötarpeet ovat oikeutettumpia kuin toiset ja miksi?
- Esimerkiksi virkistyskäyttö vs. teollinen/tuotannollinen käyttö.
- Mitkä ovat luonnon oikeudet?<sup>41</sup> Onko luonnolla itseisarvo?<sup>42</sup>

## TIETO

- Kenen tieto on relevanttia poliittisessa päätöksenteossa / oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa?
- Kuinka (ja kenen) tieto kanavoituu lainsäädäntötyöhön?

---

<sup>38</sup> Kysymys on laajalti tunnustettu ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja liittyy muun muassa perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan. Ks. esim. *Kuusiniemi* 1998, s. 18–23; *Kuusiniemi* 2001; *Kokko* 2003, s. 112–121; *Kumpula* 1998, s. 160 ja *Belinskij – Paloniitty – Soininen* 2015.

<sup>39</sup> Ks. osa-artikkeli numero neljä tässä väitöskirjassa.

<sup>40</sup> Ks. viimeaikaisesta yhteiskunnallisesta eläintutkimuksesta monitieteinen teos *Aaltola – Wahlberg* 2020 ja viimeaikaisesta oikeustieteellisestä eläintutkimuksesta esim. *Lundstedt* 2021.

<sup>41</sup> Ks. aihepiiristä esim. *Kuusiniemi* 2000, s.153–154; *Kumpula* 2004, s. 345–389; *Mäntylä* 2007, s. 90–101; *Mäntylä* 2011 ja *Oksanen – Kumpula* 2021.

<sup>42</sup> Ks. esim. *Kuusiniemi* 2000, s. 150–153; *Kumpula* 2004, s. 47–50 ja *Mäntylä* 2007, s. 35–52.

- Kuinka ja millainen tieto on kiinnittynyt yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja prosesseihin?
- Kuinka muutetaan sääntelyn/politiikan vallitsevaa tieto- tai arvoperustaa?
- Mitä tehdä, jos legitimizeettikokemus näyttää perustuvan väärin uskomuksiin tai perättömään tietoon?
- Myös niin, että kansalaiset eivät tiedä, mihin tietoon luonnonvaralainsäädäntö tai -politiikka perustuu.
- Mistä kansalaiset saavat tietoa oikeudesta?
- Mitä pitäisi tehdä, kun luottamus tieteelliseen tietoon on heikko?
- Mitä pidetään tieteellisenä tietona?
- Mitä tehdä, jos asioiden legitimointi on egoistista ja poliittista (vailla kriittistä reflektiota).

#### JÄRJESTELMIEN RAJAPINNAT

- Mitä tulisi tehdä, kun empiirinen legitimizeetti eli sidosryhmien kokemus tai uskomus siitä, mikä on legitiimiä, oikeudellis-normatiivinen legitimizeetti ja/tai teoreettisesti johdetut moraalिसäännöt ovat ristiriidassa?

Väitöskirjani yhteenvedon kysymyksenasettelun näkökulmasta kiinnostavin näistä teemoista on järjestelmien rajapinnat. Siirryinkin seuraavaksi kuvaamaan yhteenvedolle asettamaani tavoitetta, johon vastaamalla pyrin tarkastelemaan luonnonvaraoikeudellisten konfliktien luonnetta oikeuden ja politiikan rajapinnalla sekä käymään keskustelua oikeudellisen, moraalisen ja empiirisen legitimizeetin eroista.

## **1.4 Yhteenveto-osan tavoitteet**

Yhteenveto-osallani on omat, edellä kuvatuista artikkeleista erilliset, tutkimustavoitteet ja -kysymykset. Osatutkimukset toimivat aineksena näihin vastaamiseksi. Toisin sanoen, teen yhteenveto-osassa ikään kuin uuden ja abstraktimman tason luennan aiemmin julkaistuista osatutkimuksista.



Tämä on mahdollista, koska kaikki osatutkimukset liittyvät tavalla tai toisella luonnonvaraoikeudellisiin konflikteihin ja legitimizeerivajeeseen, ja tutkimusasetelmissani on ollut vähintäänkin implisiittinen kiinnostus kiistanalaisten ilmiöiden sidosryhmien tai konfliktin osapuolien kokemuksellisuuden ymmärtämiseen sekä oikeuden roolin hahmottamiseen osana konfliktia. Asetan tekemäni tutkimukset tässä yhteenveto-osassa uudelleentarkastelun ja -analysoinnin alle käyttäen apuna oikeus- ja yhteiskuntateoreettista keskustelua legitimizeerivajeesta. Yhteenveto-osalla on siksi oma teoreettinen viitekehyksensä.<sup>43</sup>

Yhteenveto-osan tutkimuskysymykset ovat:

- Millaisia legitimizeerivajeita luonnonvaraoikeudellisissa konflikteissa ilmenee?
- Mikä on oikeuden rooli osana noita keskusteluja?
- Miten oikeudelliset ja ei-oikeudelliset elementit kietoutuvat yhteen luonnonvaraoikeudellisissa konflikteissa?

Ensimmäiseen kysymykseen olen jo osittain vastannut yllä esitetyn teemaluettelon avulla. Toiseen ja kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi tarvitsen teoreettista tietoa siitä, miten legitimizeerivaje oikeudellisena ilmiönä eroaa legitimizeerivajeen poliittisesta ulottuvuudesta. Tätä kysymystä on oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa jo onnekseni pohdittu.

Yhtenä sivutavoitteena työlläni on osallistua myös empiirisestä oikeustutkimuksesta käytyihin metodisiin keskusteluihin. Tässä yhteenveto-osassa kuvaan metodisia lähestymistapojani yleisellä tasolla luvussa kaksi. Osatutkimusten yksityiskohtaisemmat aineisto- ja menetelmäkuvaukset löytyvät tähän yhteenveto-osaan liitetyistä osajulkaisuista.

Olen pari kertaa väitöskirjaprosessini aikana saanut vastata kysymykseen, miksi teen (tai miten voin tehdä) oikeustieteellistä tutkimusta legitimizeerivajeesta, kun legitimizeerivaje on poliittinen/yhteiskunnallinen/sosiaalinen asia. Ja onhan se, mutta legitimizeerivajetta voi ja on syytä tarkastella myös oikeusteoreettisesti.

---

<sup>43</sup> Sen kehittely on tosin alkanut jo vahingonkorvausartikkelissa (Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirjassa julkaistu artikkeli).

Itselleni on työni aikana herännyt muun muassa seuraavanlaisia kysymyksiä: Kun legitimizeetti yleisellä tasolla viittaa asioiden hyväksyntään/hyväksyttävyyteen tai oikeutukseen, mitä tarkoittaa oikeuden hyväksyttävyyden? Milloin ja miten se voidaan kyseenalaistaa? Mikä on relevantti tapa käydä keskustelua oikeuden tai oikeudellisten normien oikeutuksesta? Millaiset legitimizeettikeskustelut ovat järkeviä suhteessa oikeuteen? Miten legitimizeetti oikeudellisena kysymyksenä eroaa yleisemmästä yhteiskunnallisesta legitimizeettikeskustelusta? Missä määrin ja millä tavoin oikeudella voidaan vastata yhteiskunnassa ilmeneviin legitimizeettihaasteisiin?

Kaikkiin näihin kysymyksiin en vastaa omassa tutkimuksessani, mutta joihinkin kysymyksiin löytyy vastauksia niistä teorioista, joilla selitetään ja kuvataan legitimizeettiä itsessään, mutta myös politiikan ja oikeuden ilmiötä ja niiden välistä eroa. *Tuori* on kirjoittanut legitimizeetistä useissa eri teoksissaan ja melko yksityiskohtaisesti perustellen.<sup>44</sup> Tuorin kirjoitukset pohjautuvat useiden eri yhteiskunta- ja oikeusteoreetikkojen ajatteluun. Tukeudun vahvasti Tuorin hahmotelmaan, koska se on toistaiseksi kattavin kotimainen esitys legitimizeetistä oikeudellisena ilmiönä. Kotimaisten lähteiden rinnalla käytän jonkin verran kansainvälistä tieteellistä kirjallisuutta. Havaintojeni mukaan kansainvälisen kirjallisuuden tarjoamat näkökulmat ovat hyvin yhdenmukaisia Tuorin esityksen kanssa. Esimerkiksi kysymys legaalisuuden (lainmukaisuuden) ja legitimizeetin (hyväksymisenarvoisuuden) välillä on universaalisti kiinnostava ja erojen perusjäsentelystä vallitsee melko vahva yksimielisyys.<sup>45</sup> Tuorin teoretisointi rajautuu suurelta osin legitimizeetin tarkasteluun oikeuden sisäisenä asiana, ja oma työni kohdistuu pikemminkin oikeuden sisäisen ja ulkoisen näkökulman tai oikeuden ja politiikan väliseen jännitteeseen, joten käytän työssäni myös yhteiskuntatieteen teorioita legitimizeetistä. Legitimizeettiä oikeudellisena kysymyksenä ovat pohtineet tai teorioita siitä ovat soveltaneet ympäristöoikeuden alalla Suomessa

---

<sup>44</sup> Olen käyttänyt erityisesti näitä lähteitä *Tuori* 1990; 2000 ja 2002.

<sup>45</sup> Kattavaa pohdintaa legaalisuuden ja legitimizeetin välisestä suhteesta voi lukea muun muassa teoksesta *Thornhill – Ashenden* (toim.) 2010.

muun muassa *Pappila*, *Borgström* ja *Romppanen* väitöskirjoissaan.<sup>46</sup> Hyvän tiivistelmän teoreettisista näkökulmista ja rajanvedoista tarjoaa *Paasilehto* vuonna 2006 *Oikeus-lehdessä* julkaisemallaan artikkelilla.<sup>47</sup> *Karhu* ja *Määttä* ovat kirjoittaneet ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisista sääntelytekniikoista ja legitimizeetistä ja *Kokko* ja *Suvantola* tuomioistuimien legitimoivasta kommunikaatiosta.<sup>48</sup>

Tavoittelen yhteenvetoni teorialuvussa (luku 3) konflikti- ja legitimizeettiteorioiden johdonmukaista ja tiivistä kuvausta. Yhdistän oikeusteoreettisia ja yleisempiä yhteiskuntateoreettisia käsityksiä legitimizeetistä tehdäkseni näkyväksi politiikan ja oikeuden välisiä näkökulmaeroja. Yhteenveto-osan myöhemmässä osassa sovellan tuossa luvussa kuvailtuja teoreettisia ideoita empiirisiin tapaustutkimuksiini. Oletukseni on, että kirjoitukseni on kiinnostava oikeustieteilijöille, joille legitimizeetti oikeusteoreettisena kysymyksenä ei ole ennestään kovin tuttu. Tavoitteena on myös lisätä ymmärrystä oikeuden ja politiikan välisestä suhteesta. Yhdeksi yleisöksi kirjoitukselleni tunnistan myös ympäristöpolitiikan ja konfliktitutkimuksen tutkijat, jotka pohdiskelevat oikeuden ja politiikan välistä rajanvetoa. Työni tavoitteena on lisätä ymmärrystä tapaustutkimuksistani ja legitimizeetistä oikeuden ja politiikan välisessä yhteydessä, mutta myös edistää konfliktinhallintatutkimusta. Ennen teoriakeskusteluja kuvaan kuitenkin ensin työni metodisia ratkaisuja.

---

<sup>46</sup> *Pappila* 2011; *Borgström* 2011; *Romppanen* 2015. Myös *Soinisen* väitöskirjassa legitimizeettiteema on esillä perusteluvollisuuden yhtenä ulottuvuutena (ks. *Soininen* 2016, s. 40–41).

<sup>47</sup> *Paasilehto* 2006.

<sup>48</sup> *Karhu – Määttä* 2010; *Kokko – Suvantola* 2010.



## 2 Metodologiset valinnat, aineistot ja menetelmät

### 2.1 Artikkelien synty ja kirjoitusvastuu

Neljästä osa-artikkelistani vain yksi (hevosartikkeli) on yksin minun kirjoittamani. Yhteisartikkelien työnjaosta voin todeta olleeni pääkirjoittajana vastuussa kaikkien artikkelien yleisestä ideoinnista, kysymyksenasettelun muotoilusta ja metodologisten valintojen tekemisestä ja suurelta osin myös analyysistä. Metsästys ja suoaiheisissa artikkeleissa oikeustieteilijäkollegani (*Tolvanen* ja *Belinskij*) ovat tuoneet substanssisäätelyn osaamistaan mukaan kirjoitusprosessiin, ja opettaneet minua muun muassa rikos- ja prosessioikeuden yleisistä opeista ja kaavoituksen ja luonnonsuojelun yhteydestä. Suoartikkelissa käytetty empiirinen aineisto on kerätty yhdessä *Albrechtin* kanssa ja hän on osallistunut myös osittain sen analyysiin.<sup>49</sup> *Jokinen* on osallistunut erityisesti suoartikkelin teoreettisen viitekehyksen rajaamiseen ja kuvaamiseen. Vahingonkorvausartikkelissa olen menetelmällisesti vastannut (pääasiassa) vain empiirisestä osiosta.<sup>50</sup> Kaikki kirjoitusprosessit ovat olleet hyvin avoimia ja osallistavia. Kaikki kirjoittajat ovat voineet lukea ja kommentoida käsikirjoitusta koko kirjoitusprosessin ajan. On mahdotonta raportoida työnjaosta lauseen tarkkuudella.

Artikkelien menetelmällisiin ja teoreettisiin valintoihin ovat vaikuttaneet niiden hankkeiden kysymyksenasettelut ja tavoitteet, joiden osana tutkimus on tehty. Hevosartikkelin osalta se on Suomen Akatemian rahoittama ja englannin kielen ja kulttuurin professori *Nymanin* johtama hanke ”CONIMAL: Companion Animals and the Affective Turn (2011–2015)”. Metsästysartikkeli on ympäristöoikeuden opintoihin tekemäni pro gradun pohjalta syntynyt jatkotutkimus. Suoartikkelin taustalla on useampikin tutkimushanke (Suomen Akatemian hanke, EU:n puiteohjelmarahoitus, säätiörahoitusta

---

<sup>49</sup> Artikkelini on jatkumoa yhdessä aiemmin julkaisemallemme artikkelille; ks. *Albrecht – Ratamäki* 2016.

<sup>50</sup> Katso tarkemmin työnjaosta ko. artikkelin alaviitteestä 1.

ja strategisen tutkimusneuvoston rahoitus) ja niistä on maininta kyseisen artikkelin kiitoksissa. Vahingonkorvausartikkeli on syntynyt kahden kansallisen rahoituslähteen (Strategisen tutkimusneuvoston rahoitus ja ympäristöministeriö) avulla toteutetun hankkeen turvin.

Kaikissa tutkimushankkeissa, joissa olen ollut mukana, minulla on ollut paljon mahdollisuuksia vaikuttaa tekemäni tutkimuksen kysymyksenasetteluun ja teoreettisiin näkökulmiin. Olen voinut vähintäänkin "pitää mielessä" myös väitöskirjani tutkimuskysymyksen ja tavoitteet. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että kysymys legitimitetistä on ollut läsnä kaikissa tutkimuksissani. Läsnäolo ei tarkoita, että olisin kaikissa artikkeleissani käyttänyt legitimitetteorioita analyysivälineenä, mutta kysymyksenasettelu on ollut sellainen, että tutkimusten tarkasteleminen legitimitetin näkökulmasta jälkikäteen on mahdollista.

## **2.2 Empiirinen oikeustutkimus**

Väitöskirjassani yhdistyy empiria ja oikeusdogmatiikka, mutta pääpaino on selkeästi empiirisessä tutkimuksessa. Tässä yhteenveto-osassa en tee lainopillista tulkintaa, vaan siinä yhdistyvät empiria sekä oikeus- ja yhteiskuntateoria. Hevosiin ja soiden suojeluun liittyvät artikkelini ovat empiiristä oikeustutkimusta. Metsästysaiheinen artikkeli on lainopillinen. Vahingonkorvausartikkelissa yhdistyvät empiirinen ja oikeusdogmaattinen ote. Artikkelit ovat liitettynä tähän väitöskirjaan ja niissä on raportoitu käytetyt aineistot ja menetelmät. En siksi tässä yhteenveto-osassa kerro niistä yksityiskohtaisesti. Sen sijaan pohdin yleisemmällä tasolla empiirisen tutkimukseni toteutuksen tapoja.

Ympäristöoikeutta voi luonnehtia empiriamyönteiseksi oikeudenalaksi.<sup>51</sup> Empiiristä oikeustutkimusta on tehty lukuisissa ympäristöoikeudellisissa

---

<sup>51</sup> *Kumpula - Määttä - Similä - Suvantola* 2014, s. 152. Toisaalta opetustyössäni olen havainnut, että empiirisen oikeustutkimuksen kursseille osallistuu opiskelijoita hyvin monilta eri oikeudenaloilta. Ympäristöoikeuden ohella myös esimerkiksi rikos- ja prosessioikeuden tutkimuksen ja lainsäädäntötutkimuksen kysymyksenasetteluissa syntyy usein luontevia yhteyksiä empiirisiin aineistoihin ja menetelmiin.

tutkimuksissa, selvityksissä ja väitöskirjoissa.<sup>52</sup> Suomessa on kirjoitettu myös useita tekstejä empiirisestä oikeustutkimuksesta itsessään.<sup>53</sup> Niissä esitellään yhtäältä empiirisiä aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä, mutta pohditaan myös sitä, mitä erityistä empiirisessä oikeustutkimuksessa on verrattuna muuhun empiiriseen tutkimukseen ja mitä annettavaa empiirisillä aineistolla ja tutkimuksella voi oikeustieteelle olla.

Keskustelua on käyty myös siitä, milloin oikeudellinen tutkimus on vain empiirissävytteistä, mutta ei kuitenkaan empiiristä tutkimusta.<sup>54</sup> Määttä<sup>55</sup> kirjoittaa päätösempiriasta, joka määrittyy tutkimukseksi, jolla on lainopillinen tiedonintressi, mutta jossa hyödynnetään empiirisiä aineistoja, tyypillisesti tuomioistuinratkaisuja ja viranomaispäätöksiä. Tällaisessa tutkimuksessa empiirinen aineisto voi esimerkiksi auttaa hahmottamaan tutkittavan aiheen todellisuutta tai tunnistamaan käytännön laintulkintaongelmia ja lain soveltamishaasteita. Itse olen ajatellut niin, että jos työssä tehdään sekä lainopillista että empiiristä tutkimusta, on työllä aina vähintään kaksi tutkimuskysymystä. Empiiriseen tutkimuskysymykseen ei voi vastata lainopillisin menetelmin eikä päinvastoin.<sup>56</sup> Empiirisen tutkimuksen tuloksia voi kuitenkin käyttää hyödyksi lainopillisessa tutkimuksessa ja päinvastoin. Toisaalta on myös niin, että lainopillista työtä voi rikastuttaa empiirisillä aineistoilla ilman, että tuolle aineistolle tekee varsinaista tutkimusta, ja empiirisessä tutkimuksessa voi hyödyntää lainopillista tietoa ja oikeuslähteitä

---

<sup>52</sup> Määttä (2010, s. 225–228) luetteloi vuosina 2000–2010 ilmestyneet keskeisimmät ympäristöoikeudelliset selvitykset ja tutkimukset, joissa empiiriseksi ymmärrettävällä aineistolla tai empiirisillä tutkimusmenetelmillä on keskeinen merkitys. Ks. myös Määttä 2015, s. 38 alaviite 141, jossa on lueteltu empiriaa hyödyntäviä ympäristöoikeuden alan väitöskirjoja. Empiirisen oikeustutkimuksen kehittymisestä ja historiasta kansainvälisesti voi lukea tiiviin kuvauksen Kritzer 2021, e-kirja luku 2 A Brief History of Empirical Legal Research.

<sup>53</sup> Tämän väitöskirjan tekohetkellä uusin julkaistu teos aihepiiristä on Nieminen – Lähteenmäki 2021. Ks. myös Ervasti 1998, 2003, 2011; Keinänen – Väättänen 2015; Keinänen – Kilpeläinen – Väättänen 2010; Lindfors 2004; Niemi-Kiesiläinen – Honkatukia – Karma – Ruuskanen 2006. Hyviä englanninkielisiä perusteoksia empiirisestä oikeustutkimuksesta ovat esimerkiksi Van den Bos 2020 ja Kritzer 2021.

<sup>54</sup> Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola 2014, s. 141; Nyholm 2016, s. 70, Kokko 2016, s. 35–36.

<sup>55</sup> Määttä 2015, s. 40–42, myös 2004, s. 1099.

<sup>56</sup> Keinänen – Väättänen 2015, s. 6.

ilman, että tekee lainopillista tutkimusta. Olennaista on tutkimuskysymys, tiedonintressi ja se, kuinka empiirisiä tai lainopillisia lähteistöjä ja menetelmiä käyttää ja minkä aseman ne tutkimusasetelmassa saavat. Voidakseen väittää tekevänsä empiiristä tutkimusta, pitää nähdäkseni työllä olla empiirinen tiedonintressi/tutkimuskysymys, empiirinen aineisto ja myös empiirisiä menetelmiä täytyy käyttää luotettavasti. En sinänsä näe syytä erottaa "lainopillista tiedonintressiä palvelevaa empiiristä tutkimusta" muusta empiirisestä tutkimuksesta. Sen sijaan on tunnistettava, täyttyykö empiirisen aineiston käsittelyssä ja käyttötavassa hyvät empiirisen tutkimuksen kriteerit, jotta sen voidaan katsoa olevan empiiristä tutkimusta eikä vain empiirisen aineksen muunlaista hyödyntämistä. Määttä<sup>57</sup> myös toteaa, että laajakaan empiirisen aineiston hyödyntäminen ei vielä tee tutkimuksesta empiiristä tutkimusta.

Empiirinen tutkimus on tutkimusta, jossa kerätään ja analysoidaan kokemusperäistä, havaintoihin perustuvaa ja mittaamalla selvitettyä aineistoa.<sup>58</sup> Oma tutkimukseni on laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta.<sup>59</sup> Kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus on tutkimusta, jossa käsitellään numeerisia aineistoja ja tehdään tilastollista analyysiä.<sup>60</sup> Laadullinen kokemusperäinen aineisto voi olla esimerkiksi haastatteluaineisto tai kirjoituskutsuun tuotetut tekstit, joissa kuvataan, kuinka ihmiset kokevat jonkin asian tai ilmiön. Havaintoihin perustuvaa aineistoa voi kerätä erilaisilla havainnointimenetelmillä. Laadullisessa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa korostuvat tällöin tutkijan näkö- ja kuuloaistit.

Havainnointiaineistoa voi kerätä oleskelemalla ja osallistumalla, ja se edellyttää tarkkaavaisuutta, huomioimista, tapahtumien seuraamista ja muistiinpanojen tekemistä.<sup>61</sup> Usein havainnointiaineistojen keruuseen liittyy myös dokumentointia kuvaamalla tai videoimalla. Havaintoja maailmasta

---

<sup>57</sup> Määttä 2015, s. 42.

<sup>58</sup> Keinänen – Vätänen 2015, s. 1; Van den Bos 2020, s. 5.

<sup>59</sup> Olen omassa työssäni ja opetuksessani käyttänyt muun muassa seuraavia laadullisen tutkimuksen yleisiä menetelmäoppaita: Eskola – Suoranta 1998; Flick 2006 ja 2007; Silverman 2004, 2005 ja 2010; Seale – Gopo – Gubrium – Silverman 2007; Alasuutari 2011; Puusa – Juuti 2020.

<sup>60</sup> Ks. esim. Kritzer 2021, e-kirja, luku 4.1 Quantitative methods.

<sup>61</sup> Lue havainnointimenetelmästä esim. Paalumäki – Vähämäki 2020, s. 131–136.



voikin kerätä myös koneiden ja teknologian avulla (erityisesti luonnontieteissä näin tehty), jolloin ollaankin herkästi jo mittaamisen eli kvantitatiivisen tutkimuksen äärellä.

Opettaessani laadullista empiiristä oikeustutkimusta luonnehdin usein niin, että aineistoa kerätään elämis- tai kokemusmaailmasta.<sup>62</sup> Tämä poikkeaa esimerkiksi teorettisesta tutkimuksesta, jossa operoidaan ideoiden maailmassa ja lainopillisesta tutkimuksesta, jossa systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta ja kuljetaan oikeuden sisällä. Toinen tyypillinen tapa luonnehtia empiiristä tutkimusta onkin tehdä jako oikeuden sisäisen (lainopillinen) ja ulkoisen (empiirinen) maailman välille.<sup>63</sup>

Oikeudellisen empiirisestä tutkimuksesta tekee se, että tutkimuksen kohteena on oikeudellinen ilmiö.<sup>64</sup> Teorettinen viitekehys ei empiirisessä oikeustutkimuksessa aina tule oikeusteorian piiristä. Koska empiirisessä oikeustutkimuksessa usein yhdistyy oikeuden sisäinen ja ulkoinen tarkastelu, on aika luonnollista, että teorettinen näkökulma ja työkalut löytyvät muista ihmistieteistä, joissa tuota oikeuden ulkoista maailmaa on tutkittu ja ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisissa tutkimuksissa myös luonnontieteistä. Usein käy myös niin, että empiirisessä oikeustutkimuksessa lainopillinen tieto tai oikeudellisten toimijoiden, kuten viranomaisten tuottama tieto ottaa sen roolin, missä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa teoria usein on.<sup>65</sup> Teoriaa käytetään empiirisessä tutkimuksessa usein työvälineenä, jonka pyrkimyksenä on auttaa jäsentämään ja tulkitsemaan empiiristä aineistoa ja tutkimustuloksia. Juristille on luontevaa käyttää lainopillista (oikeuden sisäisen maailman logiikan mukaista) tietoa tai hallinnon tuottamia oikeutta operationalisoivia ohjeistuksia ja käsittemäärittelyjä työkaluina. Tämä voi

---

<sup>62</sup> Elämismaailma on yhteiskuntatieteellinen käsite. Se edustaa ihmisen arkitodellisuutta. Elämismaailman vastinparina on systeemi/järjestelmä. Ks. lisää *Aarnio* 2001, s. 56–57.

<sup>63</sup> *Keinänen – Väättänen* 2015, s. 6.

<sup>64</sup> *Emt.* 2015, s. 3; *Van den Bos* 2020, s. 6; *Kritzer* 2021, e-kirja, kohta luku 1 What is empirical legal research > 1.1 Definition and scope.

<sup>65</sup> *Keinänen – Väättänen* 2015, s. 16 kuvaavat asian näin: ”Oikeustieteellisessä tutkimuksessa lainsäädäntö voi toimia teorian kaltaisesti.”. On myös mahdollista tehdä empiiristä oikeustutkimusta, jossa yhdistyy lainopillinen tieto, yhteiskuntatieteellinen teoria ja empiirinen aineiston analyysi (ks. tästä käytännön esimerkki *Österberg* 2020).

toteutua esimerkiksi sellaisissa tutkimusasetelmissa, joissa käsitteiden tai ilmiöiden oikeudellista merkityssisältöä verrataan kokemuseräisiin (empiirisiin) merkityssisältöihin. Tällaisessa tutkimuksessa on se riski, että se jää tieteellisesti ohueksi, jos työssä ei hyödynnetä tutkijoiden tuottamaa tietoa eli ei osallistuta tieteellisiin keskusteluihin. Lainsäädännöstä ja muista oikeuslähteistä, myös soft law:sta on löydettävissä runsaasti jäsentelyjä ja määrittelyjä, jotka toimivat hyvin empiirisen aineiston analysoinnin apuna ja ovat teorian luonteisia (yleisiä kuvauksia, jäsentelyjä ja ajatusrakennelmia), mutta eivät kuitenkaan tieteellisiä (tiedeyhteisön tuottamia) teorioita (pois lukien oikeusteoreettinen kirjallisuus, mikä voi olla myös oikeuslähde).

Toteuttamalleni empiiriselle oikeustutkimukselle on tyypillistä vuoropuhelu oikeuden ja politiikan välillä. Hevos- ja vahingonkorvausartikkeleissa se toteutuu siten, että olen lukenut ja tulkinnut oikeudellisia tekstejä – joko säädöstekstejä, lainvalmisteluasiakirjoja tai oikeudellisia ratkaisuja – poliittisten vaikuttajien, konfliktin osapuolien tai sidosryhmien poliittisesta näkökulmasta (ja myös päinvastoin). Otteessa on jotain samaa kuin humanistisella alalla käytetyssä vastustavassa lukemisessa, jota kutsutaan myös vastakarvaan lukemiseksi. Tämä on aineiston lukutapa, jonka pyrkimyksenä on paljastaa, mitä kaikkea tekstistä on luettavissa, vaikka kirjoittaja ei ole ehkä niin tarkoittanut. Vastustavassa lukemisessa lukija torjuu lukijalle tarjotun valmiin suhtautumistavan ja lukee sen sijaan tekstiä vaihtoehdoisen itse valitsemansa suhtautumistavan kautta. Menetelmä tarjoaa mahdollisuuden toisenlaiselle lukemiselle ja irrottautumiselle institutionalisoituneista valtarakennelmista.<sup>66</sup>

Vastustavassa lukemisessa tutkija ottaa aktiivisen lukijan roolin ja hän on se, joka tuottaa vaihtoehdoisen lukemisen tavan hyödyntäen mahdollisesti tieteellisiä teorioita tai muita inspiraation lähteitä. Minä olen omassa tutkimuksessani antanut tämän vastustavan lukijan roolin konfliktin osapuolille heidän sitä tietämättään asettamalla analysoimani tekstit ja puheet rinnakkain. Omassa luennan tavassani ei tutkijana näin ollen ole niin tietoista tai kriittistä vastustamisen ideaa, kuin vastustavan lukemisen metodissa on. Minun tapauksessani vastustajan roolin saavat tutkimani konfliktin osapuolet, ja minun tutkijan rooliani kuvaava sopivampi ilmaisu olisi vastenlukeminen.

---

<sup>66</sup> Ks. *Rojola* 2004, s. 40.

Jos tutkimusastelemassa ei ole kriittiselle tai konfliktitutkimukselle tyypillistä vastustamisen ilmapiiriä (joko tutkijan luomana tai tutkittavien kesken), voi puhua myös aineistojen ristiinlukemisesta.<sup>67</sup>

Vastenlukemisessa jotain oikeudellista tekstiä/aineistoa luetaan vasten jotain toista (esim. poliittisempaa) tekstiä/aineistoa. Vastenlukemisessa näiden näkökulmien annetaan haastaa toistaan. Tällöin oikeudellista tekstiä ei lueta oikeuden sisäisestä näkökulmasta käsin, vaan se tulkitaan yhteiskunnallisena puheenvuorona ja voidaan asettaa tasavertaiseen suhteeseen muiden puheenvuorojen kanssa. Erilaisten oikeudellisten tekstien lukeminen sidosryhmien tai konfliktin osapuolien näkökulmasta on tutkijalle mahdollista näiltä ryhmiltä kerätyn empiirisen aineiston avulla. Vastenlukemisen mahdollisuuden voi tutkimukseen rakentaa jo aineiston keruuvaiheessa. Tulkittavaa tekstiä tai otteita siitä voi käyttää virikemateriaalina tutkimushaastattelussa. Tai vastenlukemisen asetelman voi vaihtoehtoisesti rakentaa vasta analyysivaiheessa asettamalla tulkittavan oikeudellisen tekstin rinnakkain sidosryhmien tai konfliktin osapuolien tuottamien tekstien kanssa ja tehdä vertailua näiden välillä tai asettaa ne dialogiseen suhteeseen keskenään. Tämä jälkimmäinen tapa (vertailu/dialogisuus) on esillä tässä väitöskirjassa. Ensiksi mainittua (virikemateriaali haastattelutilanteessa) olen käyttänyt muissa aiemmissa tutkimuksissani. Vertailevasta/dialogisesta vastenlukemisesta, eli oikeudellisen ja poliittisen aineiston rinnakkaisesta analyysistä löytyy esimerkki vahingonkorvausartikkelista, jossa perusoikeudet oikeuden sisäisenä kysymyksenä (oikeustieteellisen kirjallisuuden avulla) ja sidosryhmien näkökulmasta (empiiristen aineistojen avulla) asettuvat vuoropuheluun keskenään.

Vuoropuhelu oikeuden ja politiikan välillä voi menetelmällisesti toteutua myös niin, että oikeudelliset ja poliittiset tekstit analysoidaan erikseen ja tämän jälkeen tehdään yhteenvetävä tulkinta. Suoartikkelissa on tästä selkeä esimerkki. Siinä olemme analysoineet ensiksi yhden oikeudellisen tapaustutkimusaineiston ja sen jälkeen poliittisia asiakirja-aineistoja, jonka jälkeen olemme tehneet yhteen vetävät johtopäätökset. Tätä voisi kutsua

---

<sup>67</sup> Aineistojen ristiinluennasta ks. *Huttunen 2010* (e-kirja), luku Aineistojen ristiinluenta ja tiheä kontekstointi.

vaikkapa synteasilukemiseksi erotuksena dialogiseen tai vertailevaan vastenlukemiseen, koska metodisesti aineistoja ei varsinaisesti vertailla tai lueta toisiaan vasten aineiston analyysivaiheessa. Analyysiprosessit ovat erilliset ja oikeuden ja politiikan maailmat yhdistyvät vasta tutkimustulosten löytymisen jälkeen.

Olen usein empiiristä oikeustutkimusta tehdessäni ja siitä opettaessani joutunut ongelmiin, kun yhteiskuntatieteissä kehitellyt aineistonanalyysimenetelmät eivät tunnu soveltuvan omiin tai opiskelijoiden tarkoituksiin. Luulen tämän johtuvan siitä, että empiirisessä oikeustutkimuksessa on sellaisia erityispiirteitä, joita muunlaisessa empiirisessä tutkimuksessa ei ole. Nuo erityispiirteet tuo mukaan, mikäs muu kuin oikeus itse. Ajattelen niin, että hyvä empiirisen oikeustutkimuksen tekijä tuntee myös lain (tai voimassa olevan oikeuden) ja käy työssään vuoropuhelua ja luo kytköksiä oikeuden ja empirian maailmojen välillä. Mutta kuitenkin, karkeasti ilmaistuna, mitä vahvemmin tutkija hyödyntää oikeuden sisäistä näkökulmaa ja sen kautta luotua tietoa, sitä haastavammaksi saattaa tulla empiiristen laadullisten menetelmien yhdistäminen tutkimukseen.

Tunnistan ainakin kaksi erityyppistä haastetta. Ensimmäinen liittyy sosiaalisesti rakentuneen todellisuuden ja normatiivisuuden suhteeseen ja toinen sosiaalisesti rakentuneen todellisuuden ja käytäntöjen suhteeseen. *Alasuutari*<sup>68</sup> kuvaa, kuinka kulttuurintutkimus (viitaten sillä yleisesti laadulliseen tutkimukseen ihmistieteissä) nostaa keskiöön merkityksen käsitteen tuoden sitä kautta esiin mahdollisuuden tutkia maailmaa muutoinkin kuin normien välittämänä tai ohjaamana. Merkitysten ja normien tutkiminen eivät sulje toisiaan pois, mutta kulttuuristen merkitysten tutkiminen ei tyhjene (sosiaaliin tai oikeudellisiin) normeihin.<sup>69</sup> Laadullisen empiirisen tutkimuksen tekijä tutkii usein ilmiöitä, jotka eivät ole normatiivisia (tai ovat muutakin kuin normatiivisia) ja tämä voi aiheuttaa jännitteen empiirisen ja lainopillisen tiedon yhdistämiseen. Merkitysten ja merkitysrakenteiden tutkimus on vahvasti

---

<sup>68</sup> *Alasuutari* 2011, s. 64–74.

<sup>69</sup> Lue esimerkki *emt.*, s. 67, jossa yhteiskuntaluokkien ja koululaisten työllistymisen tutkimuksessa selittäviä tekijöitä löytyi ”asioiden ymmärtämisen tavasta” ja ”historiallisesti kehittyneistä kulttuurisista muodoista, joiden kautta yksilöt tuotetaan”.

sidoksissa käsitykseen todellisuudesta sosiaalisesti rakentuneena.<sup>70</sup> Vaikka ajateltaisiin, että oikeus on myös sosiaalisesti rakentunutta, niin todellisuuden sosiaalisen rakentumisen ainekset, rajat ja lainalaisuudet ovat erilaiset oikeuden sisällä kuin sen ulkopuolella. Ihmistieteissä merkitysrakenteiden analysointia tehdään erilaisin kielentutkimuksen metodein, esimerkiksi diskurssi- tai sisällönanalyysin avulla. Nämä soveltuvat hyvin metodeiksi empiirisen oikeustutkimuksen tekijälle sellaisiin tutkimusasetelmiin, joissa oikeuden sisäistä merkitysisältöä verrataan oikeuden ulkopuolella syntyneisiin merkityksiin. Ne soveltuvat hyvin myös monitieteisiin tutkimusasetelmiin, kun tavoitteena on ymmärtää eri alojen tapoja käsitteellistää ilmiöitä.

Empiirisen oikeustutkimuksen fokuksessa eivät aina ole kulttuuriset merkitysrakenteet tai sosiaalisesti rakentunut todellisuus. Empiirisessä oikeustutkimuksessa on tyypillistä rakentaa tutkimusasetelma seuraavien kahden näkökulman välille: miten asiat ovat (empiirisesti oikeuskäytännössä) ja miten pitäisi olla (oikeudellis-normatiivisesti tulkittuna).<sup>71</sup> Tämä asetelma on helposti yhdistettävissä yllä kuvattuun merkitysrakenteiden tutkimukseen, mutta melko usein empiirisen oikeustutkimuksen tekijä on kiinnostunut oikeuskäytännön tutkimuksesta. Mitä läheisemmin tutkimus kiinnittyy oikeuden rytmittämiin ja raamittämiin hyvin konkreettisiin käytäntöihin ja prosesseihin, sitä kauemmas saatetaan ajautua yhteiskuntatieteelle tyypillisten merkitysrakenteiden analyysistä. Tutkimukseen ei välttämättä liity tietotarvetta kielen välityksellä tapahtuvasta todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta.

Erilaisten prosessien, vaikkapa hallintoprosessin tai rikosprosessin analyysiin räätälöityihin analyysimenetelmiin en ole metodikirjallisuudessa törmännyt. Prosessit ovat kuitenkin hyvin monella tapaa läsnä oikeuden ja myös politiikan maailmassa. Prosessianalyysietsiskelyni ovat vieneet minut joko yritysmaailman/teollisuuden alan prosesseihin ja kasvatustieteen kuvauksiin oppimisesta prosessina. Poliitiikan tutkimuksen piirissä toki prosesseista on paljonkin teoretisointia. Prosessianalyysissä olenkin päätenyt ikään

---

<sup>70</sup> Todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta eli sosiaalisesta konstruktionismista voi lukea teoksesta *Berger – Luckmann* 1966.

<sup>71</sup> *Keinänen – Väättänen* 2015, s. 252–253. Ero kuvataan usein termiparilla *Law in books* ja *Law in action* (ks. esim. *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 5 tai *Van den Bos* 2020, s. 8–9).

kuin paikkaamaan menetelmäpuutetta teorialla ja analysoinut empiirisiä aineistoa käyttäen politiikkaprosessiteorioita analyttisenä työkaluna. Usein laadullisessa tutkimuksessa teorian ja menetelmän rajapinta onkin häilyvä. Esimerkiksi suoartikkelissa soveltamaani kehysanalyysiä tehdään lukien empiiristä aineistoa Goffmanilaisen kehystämisen ideaa hyödyntäen.<sup>72</sup> Ehkä näissäkin tilanteissa voi puhua jonkinlaisesta vasten tai vähintäänkin ristiinlukemista – empiirisen tapahtumankulun analysointia tehdään vasten teoreettisempaa ymmärrystä prosessista.<sup>73</sup> Erilaisten prosessien analyysissä on myös tyypillistä tunnistaa ja erotella erilaisia vaiheita ja käännteitä. Näiden erittelemistä aineistosta voisi kutsua faktaluennaksi.<sup>74</sup>

### 2.3 Tapaustutkimusstrategia

Suhtaudun tässä yhteenveto-osassa julkaisemiini osa-artikkeleihin tapaustutkimuksina, joita analysoin legitimitetin tutkimiseksi. Näin siitakin huolimatta, että kaikki osatutkimukset eivät itsessään ole toteutukseltaan tapaustutkimuksia.<sup>75</sup> Tapaustutkimuksella tarkoitetaan tutkimusstrategiaa, jossa tutkija tarkastelee rajattua tapausta, ilmiötä tai pientä joukkoa tapauksia ja ilmiöitä perusteellisesti ja tarkkapiirteisesti monipuolisen empiirisen aineiston avulla.<sup>76</sup> Tutkittavat tapaukset ovat usein sellaisia, jotka ”ilmenevät luonnollisesti yhteiskunnassa” (esim. toteutunut tapahtumankulku tai

---

<sup>72</sup> Samaan tapaan diskurssianalyysi on metodi, jossa teoria kulkee metodin mukana (ei voi tehdä diskurssianalyysiä, jos ei tiedä, mitä diskurssit ovat). Ks. *Jokinen – Juhila – Suominen* 2016 (e-kirja), luku Diskursiivinen maailma. Diskurssianalyysin soveltamisesta oikeustieteessä ks. *Niemi-Kiesiläinen – Honkatukia – Karma – Ruuskanen* 2006.

<sup>73</sup> Tapahtumankulku onkin tunnistettu yhdeksi empiiriseksi analyysitavaksi. Ks. *Laine* 2021.

<sup>74</sup> Faktaluennan metodista ks. *Alastalo – Åkerman* 2010 (e-kirja), luku Yhteisesti tuotetut faktat.

<sup>75</sup> Erilaisista tapaustutkimuksen tyypeistä ks. esim. *Piekkari – Welch* 2011, s. 183–195 ja *Flyvbjerg* 2006. Tapaus voidaan valita monella eri tavalla: se voi olla poikkeava kielteisesti tai myönteisesti, jonkinlainen rajatapaus, ainutkertainen, poikkeuksellisen paljastava tai opettava tapaus, mahdollisimman tavallinen/tyypillinen, esim. arkipäivän tapahtuma tai henkilö.

<sup>76</sup> *Laine – Bamberg – Jokinen* 2007, s. 9.

tapahtuma), eivätkä siis ole tutkijan keinotekoisia rakennelmia.<sup>77</sup> Nähdäkseni kuitenkin tutkijan on aina tapaustutkimusta tehdessään rakennettava jotain, jotta tapauksesta syntyy tapaustutkimus. Vaikka tapaustutkimukselliset ilmiöt ilmenisivätkin yhteiskunnassa luonnollisesti, niiden selväpiirteisyys vaihtelee. Tapaustutkimuskohteet eivät aina ole tarkkarajaisia ilmiöitä ja tutkija voi joutua analyttisesti tai teoreettisesti "irrottamaan" tutkittavan ilmiön laajemmasta asiayhteydestä tehdäkseen näkyväksi, mitä ilmiötä on lähestymässä tapauksena ja ilmaistakseen millaisten rajojen puitteissa tapausta tutkitaan. Tekemillään valinnoilla tutkija ikään kuin rakentaa yhteiskunnallisesta ilmiöstä tutkittavan tapauksen.<sup>78</sup> Osa tätä tapauksen rakentamisprosessia on myös näkökulman määrittely ja vastaaminen siihen kysymykseen, mistä tapaus on tapaus. Teorialla on tässä oma roolinsa. Yhtenä esimerkkinä tästä voi katsoa vahingonkorvausartikkeliamme. Siinä aiheena on luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat omaisuusvahingot ja niiden korvaaminen valtion varoista. Oikeudellisesti tarkasteltuna tämä ilmiö tapauksena rajautuisi hyvin toisin, paljon kapeammin, kuin miten olemme artikkelissa tehneet. Koska analyysimme yhdistyi ympäristöpoliittinen ja sidosryhmälähtöinen tarkastelu ja teoreettisena näkökulmana oli kokemukset sääntelyn legitimitetistä, ei tarkastelua voinut rajata vain oikeuden näkökulmasta mielekkäällä tai "luonnollisella" tavalla. Analyysimme ulottui omaisuusvahinkojen ulkopuolelle yleisempään luonnonsuojelupoliittiseen keskusteluun ja muihin kuin omaisuusvahinkoihin liittyviin haittoihin, koska nämä muut haitat ja yleinen suhtautuminen luonnonvaraisten eläinten suojeluun kietoutuvat empiirisessä todellisuudessa osaksi omaisuusvahinkojen korvausjärjestelmää kohtaan koettua hyväksyttävyyttä.

Tapaustutkimusten yleistettävyydsarvoa usein kritisoidaan.<sup>79</sup> Yksi kritiikin muoto liittyy siihen, että tapaustutkimusten avulla on vaikea saavuttaa kokonaisnäkemystä varsinaisesta tutkittavasta ilmiöstä (tässä tapauksessa luonnonvaraoikeudellisista legitimitettivajeista) tai voi olla vaikea arvioida, mikä tapausten rooli ja merkitys on osana suurempaa kokonaisuutta (mikä

---

<sup>77</sup> *Emt.*, s. 10.

<sup>78</sup> Ks. tapauksen rakentamisesta eng. "casing": *Ragin* 1992, s. 217–221.

<sup>79</sup> *Peuhkuri* 2007, s. 130.

niissä on erityistä ja yleistä, ja miten merkityksellisiä tai tärkeitä ne ovat suhteessa tutkittavaan ilmiöön). Tätä haastetta voi väitöskirjan kokoisessa työssä ratkoa valitsemalla erilaisia tapauksia kattavan kuvan tavoittamiseksi.<sup>80</sup>

Toisaalta tämä yleistettävyyteen ja kattavuuteen liittyvä kritiikki perustuu siihen oletukseen, että tieteellisessä tutkimuksessa täytyy aina pyrkiä mahdollisimman laajaan kattavuuteen tai yleistettävyyteen. Näin ei kuitenkaan ole.<sup>81</sup> Alasuutari luonnehtii laadullisen tutkimuksen tavoitteeksi ”vanhojen ajatusmallien kyseenalaistamisen ja tajunnan laajentamisen” ja toteaa, että tutkimustulosten ei aina tarvitse päteä muuhun kuin tutkittavaan tapaukseen.<sup>82</sup> Yleistettävyyks itsessään on monitasoinen asia ja aina on syytä kysyä: suhteessa mihin tutkimus on yleistettävissä. Vaikka tapaustutkimusotteella voidaan joskus saavuttaa ymmärrystä ja uutta tietoa vain yhdestä tapauksesta, sen tutkimuksen jälkeen tutkittavasta ilmiöstä tiedetään kuitenkin enemmän kuin ennen tätä tutkimusta ja se on arvokasta. Tapaustutkimuksen yhteydessä voidaan puhua myös näytteestä. Tässä tutkimuksessa osa-artikkelit ovat näytteitä luonnonvaraoikeudellisista konflikteista.

Edellä sanotusta huolimatta hyvään tapaustutkimukseen kuuluu kriittinen arviointi tapauksen ja tutkimustulosten yleistettävyydestä ja siihen voi vaikuttaa paljon jo ennalta tapauksen valinnalla. Omassa tutkimuksessani tapausten valintaan ovat vaikuttaneet monet eri seikat. Koska eri tutkimushankkeideni aihealueet ovat vaihdelleet soiden suojelusta suurpetoihin, hanhiin ja hevosten teuraskuljetuksiin, ei ole syntynyt väitöskirjaa, jonka osatutkimuksissa keskityttäisiin esimerkiksi vain soiden suojeluun liittyviin legitimizeettivajeisiin. Toisaalta on syntynyt väitöskirja, joka kertoo luonnonvaraoikeudellisten legitimizeettivajeiden synnystä laajemmin kuin vain soiden suojelussa. Molemmat vaihtoehdot ovat arvokkaita. Ensiksi mainitulla pääsisi pureutumaan syvemmin soiden suojelun haasteisiin ja erityispiirteisiin, mutta siinä menetettäisiin näkymät laajemmin luonnonvaraoikeudellisiin legitimizeettihaasteisiin. Yksi tapa

---

<sup>80</sup> Yhdenkin tapauksen strategialla voi tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä ja vertailua. Ks. *Piekkari – Welch* 2020, s. 212–215.

<sup>81</sup> *Peuhkuri* 2007, s. 130.

<sup>82</sup> *Alasuutari* 2011, s. 234–235.



olisi ollut pohtia, mitkä ovat keskisimmät luonnonvarat Suomessa (metsät, vesi, malmit ja turve?) ja kerätä tapaustutkimusjoukko näitä käsittelevistä artikkeleista. Tämän valinnan kautta pääsisi varmasti käsiksi keskeisimpiin ja tyypillisimpiin keskusteluihin, mutta sillä saatettaisiin menettää mahdollisuus paljastaa marginaalisia ja ”tulossa olevia” keskusteluita. Oma kokoelmani ei ole keskitetty vaan pikemminkin hajautettu tapaustutkimuskokoelma. Mukana on voimakas ja pitkittynyt suurpetokonflikti, taloudellisesti merkittävä ja murroksessa oleva soidensuojelukonflikti sekä luonnonvaraoikeuden reunalla keikkuva moderni eläinkysymys.

Väitöskirjani tapaustutkimuksissa onkin, sen lisäksi, että kaikissa niissä on analysoitu legitimizeettihaasteita, yksi muu yhdistävä erityispiirre. Kaikissa artikkeleissa eläimillä on jonkinlainen rooli. Tarkkailemalla sitä, miten eläin asemoituu näissä eri tapauksissa, voi kertoa jotain niistä legitimizeettihaasteista, joita kytkeytyy eläinten aseman arviointiin osana suomalaista oikeusjärjestystä. Tarkasteluni näkökulma ei kuitenkaan rajaudu vain eläinkysymykseen. Tapaukseni kattavat erilaisia luonnonvaraoikeudellisia konflikteja, joiden keskiössä vain harvoin kuitenkaan on eläin tai keskustelu eläimen asemasta, vaan oikeutuksen haaste liittyy johonkin muuhun.

Menetelmällisesti tapaustutkimukseni yhdistävät lainoppia ja empiiristä oikeustutkimusta. Tämä yhdistelmä auttaa hahmottamaan luonnonvaraoikeudellisten konfliktien eri ulottuvuuksia ja erityisesti auttaa pääsemään kohti päämäärääni ymmärtää oikeuden ja politiikan välistä suhdetta konfliktissa. Legitimizeettiteorioiden käyttö tutkimuksen yleisenä teoriana mahdollistaa myös osatutkimusteni yleistämisen.<sup>83</sup> Teoreettisen tarkastelun avulla voin sanoa tutkimastani ilmiöstä jotain yleisempää kuin mihin yksi yksittäinen artikkeli yltää.

Tapaustutkimusteni yleistettävyyssarvoa nostaa jonkin verran myös se, että luonnonvarojen hyödyntämiseen ja suojeluun kohdistuu erityislakien ohella myös yleisiä säädöskokonaisuuksia, jotka voivat tulla sovellettavaksi luonnonvarasta riippumatta. Esimerkiksi luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin lajien suojelusäädökset voivat tulla sovellettaviksi

---

<sup>83</sup> *Peuhkuri* 2007, s. 133. Tapaustutkimuksen tapauksista voidaan tehdä teoreettisia johtopäätöksiä. *Peuhkuri* kirjoittaa teoreettisesta eli analyttisestä yleistämisestä.

samankaltaisesti metsä-, suo- ja vesiekosysteemeissä esiintyviä luonnonvaroja koskevissa tapauksissa. Siltä osin, kun (jos) legitimiteettihaasteen syntysyy on jollain yleisellä tavalla säädöksissä itsessään eikä niiden yhteensopimattomuudessa johonkin yksittäiseen konkreettiseen tapaukseen, legitimiteettihaasteita todennäköisesti syntyy eri luonnonvarojen hallinnan tilanteissa.

## 3 Oikeudellisen ja poliittisen legitimitietin erilaiset näkökulmat

### 3.1 Konfliktin määrittely

Kohdistan työssäni katseeni ensisijaisesti legitimitettiin, joten konfliktitutkimuksen teorat ja näkökulmat jäävät tutkimuksessani taustateorian rooliin.<sup>84</sup> Legitimitteettiteorat saavat analyyttisen työkalun roolin. Toisin sanoen, konfliktiteorat taustoittavat, kehystävät ja rajaavat tutkimustani ja auttavat lukijaa asemoimaan tutkimieni konfliktien luonnetta ja olemusta suhteessa konflikteihin yleensä.

Tutkimuskirjallisuudessa on tehty käsitteellinen ero konfliktien ja kiistojen/riitojen välille.<sup>85</sup> *Burtonin*<sup>86</sup> mukaan kiista (eng. *dispute*) on arkipäiväinen ilmiö, joka on usein esillä erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa. Se on osapuolten kesken neuvoteltavissa ja kompromissit ovat mahdollisia. Riita on myös arkikielinen ilmaisu, mutta teoreettisessa kirjallisuudessa sillä saatetaan viitata erityisesti oikeudellistuneisiin konflikteihin erotuksena ei-oikeudellisista konflikteista.<sup>87</sup> Yleensä kuitenkin todetaan, että konflikti on haastavampi ja syvällisempi ilmiö kuin riita tai kiista. Se kytkeytyy ihmisten syvällä oleviin tarpeisiin ja konfliktin ratkaisu edellyttää usein tietoista politiikkojen ja toimintaympäristöjen uudelleenrakentamista.<sup>88</sup> *Burtonin* mukaan konflikti on tilanne, jossa fyysinen tai psyykkinen turvallisuus tai yksilöiden, ryhmien, yhteiskuntien tai

---

<sup>84</sup> Tausta- ja tulkintateorian eroista ks. *Eskola – Suoranta* 1998 (e-kirja), luku Teoria ja laadullinen tutkimus.

<sup>85</sup> Ks. kootusti esim. *Peltonen – Villanen* 2004, s. 6–9.

<sup>86</sup> *Burton* 1990, s. 1–2.

<sup>87</sup> *Ervasti* 2020, s. 80.

<sup>88</sup> Ks. konfliktien ilmenemisen kolmesta eri tasosta esim. *Madden – McQuinn* 2014, s. 100. He erottavat kiistat, pinnan alla olevat konfliktit ja syvät identiteettiperustaiset konfliktit. Eritasoiset konfliktin ilmentymät edellyttävät erilaisia konfliktin hallinnan menettelyjä (ratkaisua, sopimista tai sovittelua). Aiheesta on kirjoittanut myös *Ervasti* 2020, s. 80–82 ja s. 88–92.

valtioiden tulevaisuuden kehittyminen ovat vaarantuneet. *Wall ja Callister*<sup>89</sup> määrittelevät konfliktin prosessiksi, jossa yksi osapuoli katsoo toisen osapuolen vastustavan tai muuten negatiivisesti vaikuttavan intressiensä tai tavoitteidensa toteutumiseen. Tämä Wallin ja Callisterin määritelmä sopii hyvin kuvaamaan myös omia tapaustutkimuksiani. Tutkimieni tapausten taustalta on erotettavissa myös Burtonin mainitsevat turvallisuusuhat ja keskustelu tulevaisuuskuvista. Legitimiteetti kytkeytyy tähän pohdintana siitä, kenen intressi tai tavoite on oikeutetumpi kuin toisen. Jos intressit tai tavoitteet ovat yhteensovittamattomia ja konfliktia pyritään silti ratkomaan, joudutaan pohdinnan lisäksi tekemään valintoja ja päätöksiä. Legitimiteettipohdinnat voivat tarjota työkaluja valintojen perusteiksi.

Kiistat ja riidat voivat olla syvällisten konfliktien pinnalla näkyvä ilmentymä.<sup>90</sup> Yllä esitetyt määritelmät korostavat konfliktien ja kiistojen/riitojen kielteisiä vaikutuksia. Kiistat/riidat tai konfliktit eivät aina kuitenkaan ole yhteiskunnallinen ongelma vaan voivat olla myös osoituksia toimivasta demokratiasta, yhteiskuntaa uudistavaa energiaa.<sup>91</sup> Konfliktikirjallisuudessa tunnistettu konfliktin muutos -näkökulma (eng. conflict transformation, CT) korostaa lähestymistapaa, jossa luodaan olosuhteet, joissa osallistujat voivat siirtyä "me ja ne -asetelmasta" osallistavampaan ja aidompaan

---

<sup>89</sup> *Wall – Callister* 1995, s. 517.

<sup>90</sup> *Putnam – Wondellock* 2003, s. 37. Katso myös *Ervasti* (2005, s. 63), jonka mukaan riita on yksittäinen episodi pitkäkestoisessa konfliktissa.

<sup>91</sup> *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 107. *Jeong* (2008, s. 13–14) kirjoittaa rakentavan ja tuhoavan konfliktin eroista. Alun perin jaottelun tuhoavaan ja rakentavaan konfliktiin on tehnyt *Deutsch* 1969. Sodat ja terrorismi tulevat helposti mieleen esimerkkeinä tuhoavista konflikteista, mutta myös *Pehrmanin* (2012) tutkima henkinen väkivalta ja työpaikkakiusaaminen voivat olla sellaista. Rakentava konflikti on yhteiskuntaa (tai ihmistä) luovalla tavalla muuttava. Tuhoaviin konflikteihin voi myös liittyä rakentavan oppimisen ja voimaantumisen mahdollisuus (*Pehrman* 2012, s. 59, 73–76). Lienee realistista ajatella niin, että jokaisessa konfliktissa on mahdollisuuksia joko tuhoavaan tai rakentavaan toimintaan ja lopputulokseen. Ks. myös *Peltonen – Villanen* 2004, s. 7. Muun muassa *Madden ja McQuinn* (2014, s. 99, alun perin *Lederach* 2003, s. 15) esittelevät konfliktin muutos (eng. conflict transformation, CT) näkökulmaa, jossa konflikteihin voidaan suhtautua myönteisesti. Ne ovat mahdollisuuksia rakentavaan kasvuun. Tässä näkökulmassa konfliktien hallinnassa keskitytään konfliktien sosiaaliseen dynaamisuuteen ja luoviin muutosprosesseihin rohkaisemiseen.

me-asetelmaan.<sup>92</sup> Tämän lähestymistavan omaksuminen konfliktin hallintaprosessiin edellyttää luovuutta ja riskinottoa.

Omissa tapaustutkimuksissani voi hyvin havaita pinnalla ilmenevien kiistojen ja syvällisempien arvo- ja tarveristiriitojen aiheuttamien konfliktien välisen yhteyden. Hevosartikkelissani tarkastelen pyrkimyksiä muuttaa hevosten teuraskuljetusten sääntelyä eläinten tarpeita paremmin vastaavaksi. Tapaustutkimuksesta voi erottaa yksittäisen lainsäädännön muutoskampanjan, mutta myös laajemman konfliktin eläinten oikeuksien ja hyväksikäytön välillä. Metsästysartikkeli käsittelee metsästysrikossääntelyä. Siitäkin voi erottaa yksittäiset tuomioistuintapaukset ja laajemman keskustelun luonnonvarojen käytön ja omaisuudensuojan oikeutuksesta. Suoartikkeli esittelee yhtäältä yhden tietyn suon suojeluun tähtäävän kiistan ja toisaalta laajemman poliittisen keskustelun (suo)luonnon merkityksestä. Vahingonkorvausartikkeli on laaja kuvaus luonnonvaraisten eläinten aiheuttamista omaisuusvahingoista. Emme esittele artikkelissamme yksittäisiä vahinkotapauksia, vaan paremmin tulevat esiin vahinkotilanteiden taustalla ”kytevät” syvällisemmät konfliktit.

Vaikka en tutki sotia, terrorismia tai muita valtioiden välisiä ja valtasuhteisiin liittyviä tuhoavia konflikteja, tapaustutkimukseni ilmentävät useita piirteitä yllä esitellyistä konfliktien määritelmistä. Keräämistäni empiirisistä aineistoista on melko nopeasti tunnistettavissa keskusteluja syvistä tarpeista.<sup>93</sup> Ne liittyvät esimerkiksi fyysiseen tai taloudelliseen turvattomuuden tunteeseen suurpetopoliittisessa konfliktissa ja myös osapuolten omanarvontunteeseen ja identiteettiin. Esimerkiksi suurpetokonfliktissa maataloudenharjoittamisen tai metsästämisestä tapojen oikeutus saattaa joutua haastetuksi. Eläinpoliittisessa

---

<sup>92</sup> Ks. edellinen alaviite ja *Madden – McQuinn* 2014, s. 100. Ks. myös *Burtonin* (1990, s. 3) määritelmä *conflict prevention* käsitteelle: se tarkoittaa riittävää konfliktin luonteen ymmärrystä (olosuhteiden ja toimintaympäristön ohella myös inhimillisten ulottuvuuksien huomioimista ja rakenteellisten muutosten arviointia), mutta erityisesti sitä, että luodaan olosuhteet, joissa yhteistoiminnallinen vuorovaikutus on mahdollista. Burton erottaa konfliktin estämisen (*prevention*) hyvien olosuhteiden luomisesta (*provention*).

<sup>93</sup> *Madden – McQuinnin* (2014, s. 98) mukaan luonnonsuojelukonflikteihin usein liittyy voimakkaita sosiaalisia ja psykologisia tyydyttämättömiä tarpeita. Luonnonvarakiistoissa voidaan korostaa ihmisten tarpeiden ohella myös eläinten tarpeita (ks. esim. *Jolibert – Max-Neef – Rauschmayer – Paavola* 2011, s. 260, 266–267).

asiayhteydessä niiden koko olemassaolon oikeutus saatetaan haastaa. Nämä haastamiset koetaan myös identiteetin oikeutuksen haasteina. Sanat maanviljelijä, luontoharrastaja, metsästäjä, marjastaja, sienestäjä eivät kuvasta vain tekoja vaan voivat muodostaa osan yksilön minäkuvasta. Kun tätä minäkuvaa ylläpitävät toiminnot uhkaavat tulla mahdottomiksi, esimerkiksi lakkojen poiminta ja muu suomaisemaan sijoittuva toiminta lähisuolla turvetuotannon vuoksi tai koira-avusteinen metsästys susiuhan vuoksi, se voidaan kokea uhkana identiteetille ja omana itsenä olemisen oikeutuksen kyseenalaistamisena.<sup>94</sup>

Luonnonvarakonflikteja koskevia tutkimuksiani varten keräämissäni aineistoissa on kuvauksia toimeentulon, elämäntavan ja arkitoimintojen olemassaolon uhasta.<sup>95</sup> Uhkan koetaan tulevan esimerkiksi jonkin tietyn politiikan, sääntelyn tai yritysten toiminnan suunnasta. Näissä identiteettiä ja omanarvontunnetta koskevissa uhkissa saattaa olla psyykkisen turvallisuuden ulottuvuuksia, mutta psyykinen turvallisuuskysymys ilmenee konflikteissa myös osapuolten välisenä uhkailuna ja vahingoittamisena (esim. maalittaminen). Luonnonvaraoikeudessa on tietenkin kyse myös koko yhteiskuntamme ja elämää ylläpitävien toimintojen turvallisuudesta ja tulevaisuudesta. Eläinoikeudelliset näkökulmat tuovat esiin eläinten turvallisuuden ja tulevaisuuden. Tutkimissani konflikteissa usein onkin ollut niin, että tunnistettavissa olevat ratkaisut ovat uhkaavia aina joillekin osapuolille ja tällöin joudutaan punnitsemaan, kenen turvallisuuden tunteesta tai tulevaisuudesta huolehtiminen on oikeutetuinta. Juuri tästä syystä mielestäni legitimiteettikokemusten ja -näkemysten kriittinen arviointi

---

<sup>94</sup> Esimerkiksi *Jeong* (2008, s. 59–79) kirjoittaa identiteetin merkityksestä konflikteissa. Jeongin lähestymistapa ei kuitenkaan anna kovin hyviä välineitä pohtia identiteetin ylläpitämisen praktiikkoja. Performatiivisuus teoretisointi auttaa ymmärtämään, kuinka identiteetin ylläpito edellyttää sen mukaisia tekoja (*Lähdesmäki – Ratamäki* 2015, s. 17–20; *Butler* 1999; *Diamond* 1996, s.4). Ks. myös, kuinka *Madden – McQuinn* (2014, s. 101) kuvaavat luonnonsuojelukonflikteja identiteettikonflikteina.

<sup>95</sup> Ks. esim. *Ratamäki – Salmi* 2015 ja *Ratamäki – Peltola* 2015. Olen julkaissut tähän väitöskirjaan liitettyjen artikkelien aihepiireistä myös muita artikkeleita. Kun tässä viitataan tutkimusaineistoihin, viitataan laajempaan aineistokokonaisuuteen, kuin mikä on esillä väitöskirjani osatutkimuksissa. Erityisesti keräämäni haastatteluaineistot ovat tässä väitöskirjassa huonosti edustettuina. Haastatteluaineistoihin perustuvia julkaisujani ovat muun muassa tässä alaviitteessä jo aiemmin mainitut ja *Ratamäki* 2009 ja *Laakso – Miettinen – Kosunen – Ratamäki – Määttä* 2017, s. 55–61.

on hyvä näkökulma konfliktitilanteisiin. Se on haastava tie, mutta voi olla tarpeellinen tie konfliktitilanteessa, jossa sopimusta ei tunnu syntyvän. Kun kompromissiin ei päästä, voidaan avata tila, jossa eri osapuolten näkemysten oikeutuksen ja hyväksyttävyyden puolesta joudutaan argumentoimaan. Vaikka yhteisymmärrystä eri vaihtoehtojen legitimitetistä ei syntyisikään, on käyty keskustelu kuitenkin arvokas, koska se avaa näkymiä siihen, mitä yhteiskunnalliset toimijat pitävät oikeana ja miksi. Jos konflikti oikeudellistuu, se ratkaistaan oikeuden sisällä. Ennen tätä vaihetta on enemmän tilaa ei-oikeudelliselle argumentaatiolle ja mahdollisuuksia intressien yhteensovittamiselle.<sup>96</sup> Keskustelua on syytä käydä aika ajoin uudelleen, koska luonnonvarojen käytön legitimiyskriteerit muuttuvat ajan myötä ja syntyvät uusia legitimiyskohteita, joita on perusteltava eri yleisöille.<sup>97</sup> Tässä työssä keskustelu eläinoikeuksista on tästä hyvä esimerkki. Eläinoikeuskeskustelu on myös hyvä esimerkki konfliktista, jossa osalla toimijoista on tietoinen pyrkimys yhteiskunnalliseen ja oikeudelliseen muutokseen.

### **3.2 Legitimitetin määrittely**

Legitimitetti on jonkin ilmiön hyväksymisenarvoisuutta. Tämä määritelmä jättää keskustelun auki siitä, minkä ilmiön, kenelle ja millä perusteella. Viimeksi mainittuun kysymykseen vastaamiseksi on teoreettisessa kirjallisuudessa esitetty erilaisia arviointikehikkoja, joita kuvaan myöhemmin. Ensimmäiseen kysymykseen voisi sanoa, että oikeastaan minkä ilmiön vaan hyväksyttävyyttä voidaan tutkia ja arvioida. Erään määritelmän mukaan legitimitetillä tarkoitetaan yhteisön tuottamaa hyväksyntää ja oikeutusta jaetulle säännölle.<sup>98</sup> Kun legitimitettiä tarkastelee oikeuden ja politiikan välimaastossa, ei legitimitettiä kannata eikä voi tarkastella vain suhteessa sääntöihin. Myös toiminnan (esim. poliittisen toiminnan tai oikeudenkäytön) tai vaikkapa ohjeiden ja tavoitteiden legitimitettiä voi arvioida.<sup>99</sup> Johdantoluvussa

---

<sup>96</sup> Ks. *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 117.

<sup>97</sup> *Kyllönen* 2010, s. 32, 54.

<sup>98</sup> *Bernstein* 2005, s. 142.

<sup>99</sup> *Borgström* 2011, s. 65.

esittelin eri teemoja, joiden ympärille legitimizeettikysymykset näyttävät tutkimissani luonnonvarakonflikteissa kiinnittyvän. Teemat olivat: 1) kysymys osallisuudesta ja ongelman määrittelyvallasta 2) kysymys vastuunjaosta 3) arvokysymykset 4) kysymys tiedosta ja 5) eri järjestelmien rajapinnat. Johtuen ehkä siitä, että tutkin konflikteja, teemoissa korostuu toimijuuden näkökulma. Kuka on legitiimi osallistuja oikeudellisissa ja poliittisissa prosesseissa? Kenen kuuluu kantaa vastuu? Kenen arvot ovat legitiimejä tai legitiimimpiä kuin toisten? Kenen tieto on legitiimiä? Mikä taho on oikea määrittelemään, mikä on legitiimiä?

Toiseen kysymykseen, eli kenen hyväksynnällä on merkitystä, voi vastata, että yleisesti ottaen demokratiassa ollaan kiinnostuneita kansalaisten hyväksynnästä, mutta erilaisissa tilanteissa voi tietenkin syntyä suppeampia yleisöjä.<sup>100</sup> Ja on toki mahdollista hahmottaa laajempiakin yleisöjä; vaikkapa ihmiskunta. Suoaiheisessa artikkelissamme tulikin esiin turvekysymyksen toimijoiden skaalautuminen aina yksittäisen suon ympärillä asuvista kansalaisista, turvetuottajiin, kansalaisiin yleensä kansantaloudellisesti ajateltuna ja koko maapallon väestöön ja tuleviin sukupolviin asti.

*Suchmanin*<sup>101</sup> mukaan legitimizeetti voidaan määritellä ”yleistetyksi havainnoksitai oletukseksi siitä, että tietyn organisaation tai instituution toiminta on toivottavaa, sopivaa jonkin sosiaalisesti konstruoidun normien, arvojen, uskomusten tai määritelmien järjestelmän puitteissa”. Konfliktitilanteissa usein myös kiistellään siitä, mikä yleisö tai asianosaisten joukko on tärkein ja etusijalla tai kenen pitäisi saada osallistua hyväksymisen arvoisuuden määrittelyyn.<sup>102</sup> Konfliktisessa tilanteessa osanottajat joutuvat ja pyrkivät usein perustelemaan omaa kantaansa. He koettavat hakea ajatuksilleen ja vaatimuksilleen yleistä hyväksyntää ja perustella niiden hyväksyttävyyttä.

---

<sup>100</sup> Ks. *Kyllönen* 2010, s. 25, 40–42. Ilmiön legitiimiyys on riippuvainen aina siitä, millainen legitiimiyysuhde siihen liittyy. Legitiimiyysuhteen osapuolia ovat legitiimiyyskohde ja legitiimiyysyleisö, jonka suhteen legitiimiyysyttä arvioidaan (*Kyllönen mt.*, s. 26. Myös *Tuori* 2000, s. 264). Yhteiskunnassa voidaan tehdä myös päätöksiä, jotka ovat kansalaisille epämieluisia ja heidän intressiensä kanssa ristiriidassa. Demokraattisissakaan yhteiskunnissa legitimizeetti ei lepää yksin kansalaisten hyväksynnän varassa (*Kyllönen* 2010, s. 41–42).

<sup>101</sup> *Suchman* (1995, s. 574). Ks. myös *Peltonen* (2016, s. 139), jolta suomennos on lainattu.

<sup>102</sup> Ks. esimerkki susipolitiikasta *Ratamäki – Peltola* 2020, s. 16.



Legitimointi on se prosessi, jonka kautta ihmiset alkavat uskoa ilmiöiden oikeutukseen.<sup>103</sup> Legitimointi voi olla tietoista ja strategista kampanjointia jossain kapeassa kysymyksessä esimerkiksi vaalien alla tai se voi liittyä yleisempään yhteiskunnalliseen keskusteluun.<sup>104</sup> Legitimointi voi olla myös oikeudellinen käytäntö silloin, kun se liittyy oikeusnormien luomiseen ja soveltamiseen. Käytännössä legitimointi toteutuu narratiivien, artikuloinnin, argumenttien ja diskurssien avulla. Näin ollen puhe ei ole vain puhetta eikä kielenkäyttö vain kielenkäyttöä, vaan ne ovat usein kytköksissä johonkin tavoitteelliseen toimintaan.<sup>105</sup>

Legitimiteettikirjallisuudesta on löydettävissä kaksi erilaista perusjäsentelyä legitimiteetille. Toinen niistä tekee eron empiirisen ja normatiivisen legitimiteetin välille<sup>106</sup> ja toinen erottelee kolme erilaista arviointikehikkoa legitimiteetille.<sup>107</sup> Jako empiiriseen ja normatiiviseen legitimiteettiin korostaa sitä, että on yksi asia tehdä empiirisiä havaintoja legitimiteetistä ja toinen asia *arvioida* ilmiöiden hyväksymisenarvoisuutta. Empiirinen legitimiteetti viittaa sen havainnointiin, mitä ihmiset pitävät legitimiinä ja miksi. Normatiivinen legitimiteetti viittaa kriittiseen tarkasteluun siitä, mitä pitäisi pitää legitimiinä.<sup>108</sup> Nämä kaksi eivät kuitenkaan ole toisistaan täysin erilliset ulottuvuudet.<sup>109</sup> Esimerkiksi kyselytutkimuksella voidaan selvittää kansalaisten arvostuksia ja mielipiteitä ja tällaisen tieteellisesti tuotetun

---

<sup>103</sup> Thomas 2014, s. 742. Ks. legitimoinnin eri tasoista ja sosiaalisesta rakentumisesta tarkemmin Berger – Luckmann 1966, s. 107–119.

<sup>104</sup> Ks. legitimoinnista ja organisaatioiden strategisesta legitimiteetistä Suchman 1995, s. 573–577. *Kyntäjä* (2000, s. 87–88) kuvaa, kuinka oikeudella on erityisasema asioiden legitimoinnissa. Oikeutta voidaan käyttää retorisenä keinona.

<sup>105</sup> Puheella ja kielenkäytöllä ei vain kuvata ilmiöitä, vaan myös tuotetaan ja ylläpidetään niitä. Tätä kutsutaan puheen performatiivisuudeksi. Ks. mm. Diamond 1996, s. 4; Morison – Macleod 2013, s. 567; Lähdesmäki – Ratamäki 2015, s. 17–21. Tuorin (2000, s. 147, 191) mukaan oikeudellisten käytäntöjen osanottajien asennetta normeihin voi luonnehtia performatiiviseksi. Performatiivinen asenne sisältää ainakin implisiittisen kannanoton normien velvoittavuudesta. Oikeustiede oikeudellisena käytäntönä osallistuu oikeusjärjestyksen uusintamiseen ja tuottamiseen.

<sup>106</sup> Tuori 2000, s. 261; Bodansky 2007, s. 709.

<sup>107</sup> Ks. myös Suchman 1995, s. 577–585, joka tekee jaon moraaliseen, kognitiiviseen ja pragmaattiseen legitimiteettiin.

<sup>108</sup> Tuori 2000, s. 261.

<sup>109</sup> Kyllönen 2010, s. 24–25; Borgström 2011, s. 63.

tiedon käyttö kuuluu demokraattiseen päätöksentekoon siitä, kuinka asioista päätetään tai säädetään. Normatiivisuus ei tässä automaattisesti viittaa vain oikeudellisiin vaan myös sosiaalisiin ja moraalisiin normeihin. Asetelma ”miten on ja miten pitäisi olla” on tuttu lainopillista tietoa hyödyntäville empiirisen oikeustutkimuksen tekijöille ja myös esimerkiksi kriittistä yhteiskuntatutkimusta tekeville moraalifilosoifeille.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty jako empiiriseen ja normatiiviseen legitimizeettiin myös toisenlaisella terminologialla. *Thomas* kirjoittaa sosiaalisesta ja normatiivisesta legitimizeetistä.<sup>110</sup> *Thomas* tarkoittaa sosiaalisella legitimizeetillä sitä, mitä ihmiset *uskovat* legitimeiksi. Thomaksen sanamuotoilu korostaa normatiivisen ulottuvuuden ensisijaisuutta suhteessa empiiriseen. Hänen muotoilunsa mukaan kansalaisilla on usein vain ”uskomuksia” hyväksymisenarvoisuudesta. Oikea objektiivinen totuus löytyy, kun ilmiötä tarkastellaan kriittisesti jotain normistoa vasten. Näin ajatellen ”aito” legitimizeetti on aina normatiivinen ilmiö. *Thomas* toteaaakin, että sosiaalinen legitimizeetti on tyhjä konsepti ilman normatiivista viitekehystä.<sup>111</sup> Normatiiviseksi viitekehyyksiksi hän tunnistaa oikeuden ja moraalin.

### **3.3 Lähde-, prosessi- ja tuotosperustainen arviointikehikko**

Yhteiskuntatieteissä yksi usein käytetty analyttinen jako legitimizeettiin liittyen on jako kolmeen eri arviointikehikkoon: 1) lähdeperusteinen, 2) prosessiperusteinen ja 3) tuotosperusteinen arviointikehikko.<sup>112</sup> Tuotosperusteinen legitimeisyys syntyy siitä, että esimerkiksi säännöllä, ohjeella tai toiminnalla on saavutettu se, mitä on tavoiteltu, eli se toimii.<sup>113</sup> Tässä näkökulmassa pidän yhtenä ongelmana sitä, että se ei yksinään kerro

---

<sup>110</sup> *Thomas* 2014, s. 734–742.

<sup>111</sup> Ks. *Thomas* 2014, s. 741. Empiirisesti legitimeillä instituutiolla ei aina ole normatiivista legitimizeettiä. Ks. tästä pohdinnasta myös *Borgström* 2011, s. 63.

<sup>112</sup> *Bodansky* 2007, s. 710–712; *Thomas* 2014, s. 749–752; *Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny* 2014, s. 3590–3591; *Kyllönen* 2010, s. 42–51. Ks. myös *Albrecht – Ratamäki* 2016, s. 43.

<sup>113</sup> *Bäckstrand* 2006, s. 295; *Schmidt* 2013, s. 4; *Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny* 2014, s. 3591.

vielä mitään itse tavoitteen legitimiudesta. Oikeastaan kyse on enemmän toimivuuden kuin legitimiuden arvioinnista ja tätä arviointikehystä voidaan soveltaa silloin, kun täytyy valita legitimiiden eri toimintavaihtoehtojen tai instrumenttien välillä.

Prosessiperusteinen legitimiys syntyy siitä, että esimerkiksi sääntö, ohje, tavoitteenasettelu tai toiminta on syntynyt tavoilla, joita voi pitää oikeudenmukaisina ja/tai yhteisesti sovittuina.<sup>114</sup> Tämäkään lähestymistapa ei huomioi itse tavoitteen tai ilmiön legitimitettä keskittyessään vain päätöksenteon menettelylliseen puoleen. On hyvin mahdollista, että jokin eettisesti kestävä tai moraaliton sääntö olisi tämän arviointikehysten mukaisesti katsottava legitimiiksi, jos se on luotu yhteisesti sovittujen menettelyllisten käytäntöjen kautta.<sup>115</sup> Luonnonvaraoikeudellisissa kiistoissa onkin joskus kyse siitä, että osapuolet eivät sinänsä kiistä sääntelyn muodollista pätevyyttä, mutta ovat sisällöllisesti siihen tyytymättömiä.

Lähdeperustainen legitimitetti tarkoittaa, että ilmiön legitimiys perustuu sen alkuperään. Legitimitetin lähteet voivat kokemuksellisesti/empiirisesti olla moninaisia, vaikeasti havainnoitavissa sekä kulttuurisidonnaisia ja henkilökohtaisia. Kansalaiset voivat perustella näkökulmiensa ja tekojensa oikeutusta oikeastaan millä hyvänsä; vaikkapa uskonnolla, historialla, etnisyydellä, identiteetillä, myyteillä ja traditioilla.<sup>116</sup> Vahingonkorvausartikkelissa olen kutsunut näitä sosiokulttuurisiksi instituutioiksi. Lähdeperusteisuus on legitimitetin arvioinnin näkökulmasta mielenkiintoinen lähestymistapa, koska se kertoo jotain arvioitavan ilmiön luonteesta ja sisällöstä. Kun kiinnitetään katse legitimitetin lähteeseen, päästään jo kiinni niiden normatiivisuuteen.<sup>117</sup> Samaan aikaan myös tämä lähestymistapa on arviointikehikkona heikko, koska legitimitetin lähteen

---

<sup>114</sup> Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny 2014, s. 3591.

<sup>115</sup> Ks. Tuori 1990, s. 3-4.

<sup>116</sup> Bodansky 2007, s. 710; Kyllönen 2010, s. 30. Myös Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny 2014, s. 3590.

<sup>117</sup> Ks. Kyllönen 2010, s. 30.

tunnistaminen ei vielä kerro mitään niistä kriteereistä, joiden avulla lähteiden keskinäistä arvoa voitaisiin arvioida.<sup>118</sup>

Yksi syy pitkittyneiden konfliktien jumiutumiseen ja ratkaisemattomalle luonteelle on se, että argumenttien taustalla olevat perusteet ovat yhteismitattomia. Toiset argumentoivat normatiivisilla kriteereillä, toiset joillain muilla, esimerkiksi tarpeilla tai perinteillä. Taustalla on yhteiskunnan moniarvoisuus, joka usein juuri tulee näkyville konflikteissa. *Paasilehdon* mukaan moderni yhteiskunta on moniarvoistunut, eikä ole olemassa yhtenäistä maailmankuvaa tai objektiivista, ihmiselle ennalta annettua arvojärjestystä, ei ole myöskään vahvoja valmiita subjektiivisen tason ylittäviä normatiivisia arviointiperusteita yhteiskunnallisille ilmiöille, ei myöskään oikeudellisille normeille.<sup>119</sup> Tämä aiheuttaa haasteen legitiimiyden arvioinnille.

Jos se, mikä on hyväksymisenarvoista, on lopulta kiinni siitä, millaisia normatiivisia perusteluja ilmiölle voidaan esittää, nousee normien muodostus, tulkinta ja soveltaminen tärkeäksi vallankäytön muodoksi. Jako empiiriseen ja normatiiviseen legitimizeettiin voi saada aikaan mielikuvan, jopa oletuksen, että jossain kansalaisyhteiskunnan ulkopuolella tai reunalla on normien asiantuntijat, joilla on oikea tieto ja oikeus määritellä mikä on legitiimiä. Tämä ajatus on vieras demokratialle. Kansalaiskeskustelu, jota voi empiirisesti lähestyä ja analysoida, ei ole normitonta, vaan sisältää hyvin usein normatiivisia kannanottoja. Normatiivinen keskustelu hyväksymisenarvoisuudesta ei siis ole vain oikeudelliset normit tuntevien juristien tai moraalifilosofian alan ammattitutkijoiden tehtävä. Nämä ryhmät toki omalla asiantuntijuudellaan pystyvät tuottamaan vakuuttavia argumentteja normatiiviseen legitimizeettikeskusteluun. Toisaalta toisin sanoen, kansalaisilla ei ole samaa tiedollista pääomaa, joten normatiivisessa kiistassa he saattavat jäädä heikommaksi osapuoleksi tämän tiedollisen epäsymmetrian vuoksi. Konfliktikeskusteluissa voi käydä niin, että oikeudelliset normit asettuvat ”oikeiden” normien asemaan ja muut yhteiskunnallisissa ja poliittisissa keskusteluissa esiin tulevat (sosiaaliset) normit ovat vain

---

<sup>118</sup> *Borgström* (2011, s. 65–108) kirjoittaa laajasti erilaisista mahdollisista tavoista arvioida suden suojelun legitimizeettiiä.

<sup>119</sup> *Paasilehto* 2006.

uskomuksia tai luuloja legitimiteetistä.<sup>120</sup> Kokemuksellisesti tämä saattaa saada aikaan tilanteen, jossa esimerkiksi kansalaistoimijoiden ja viranomaisten välisessä konfliktitilanteessa kansalaiset voivat kokea näkemyksensä tulevan vähätellyksi, ja oikeudellinen argumentaatio koetaan ylimieliseksi tai holhoavaksi. Tämä käy ilmi esimerkiksi kommenteista, joissa viranomaista syytetään pykälien taakse piiloutumisesta. Viranomainen ei tällöin kohtaa tai pysty käsittelemään sitä ei-oikeudellista normikoodista, johon kansalaisen näkemys perustuu. Oikeudellis-normatiivinen argumentointi on haastavaa lainsäädäntöä tuntemattomalle kansalaiselle. Ja ehkä juuri siksi kansalaiset käyttävätkin argumenttiansa perusteina jotain muuta kuin oikeudellista ainesta.

Edellä kuvattu jako lähde-, prosessi- ja tuotosperustaisuuteen ei ole vieras myöskään oikeustieteelliselle tutkimukselle. Se on täysin analoginen oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa esitetyille oikeudellisten normien muodollisille ja faktuaalisille pätevyys- ja hyväksyttävyyksivaatimuksille. Muodollisia pätevyysvaatimuksia ovat seuraavat: normi on hyväksytty ja vahvistettu asianmukaisessa menettelyssä, sitä ei ole kumottu, se ei ole ristiriidassa toisen järjestelmässä voimassa olevan normin kanssa tai jos ristiriita on, on myös hyväksytty sääntö sen ratkaisemiseksi (=prosessiperusteinen arviointikehikko).<sup>121</sup> Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa puhutaan myös faktuaalisesta pätevyydestä, toisin sanoen tehokkuudesta, joka tarkoittaa, että normia on noudatettu ja/tai sovellettu

---

<sup>120</sup> Kirjallisuudessa on esitetty ajatus kokonaislegitimiteetistä. Sen avulla voi viestiä siitä, että poliittis-oikeudelliset tai taloudelliset seikat eivät pelkästään määritä legitimiteettiä, vaan myös yhteiskunnallis-kulttuurinen ja ekologinen ulottuvuus on huomioitava. Ks. *Karhu - Määttä* 2010, s. 62 ja *Pappila* 2010, s. 16. Yhteiskunnallis-kulttuurisesta legitimiteetistä ks. tarkemmin *Pappila (mt., s. 48-66)*.

<sup>121</sup> *Tuori* 2002, s. 134 *Wróblewska* lainaten.

(=tuotosperusteinen arviointikehikko).<sup>122</sup> Lähdeperustaisuus realisoituu oikeustieteessä keskusteluna oikeuslähdeopista.<sup>123</sup>

Jako kolmeen arviointikehikkoon auttaa hahmottamaan, mihin katsetta voidaan kohdistaa hyväksyttävyyttä tutkittaessa. Arviointikehikkoja voi käyttää päätöksenteon ja myös konfliktinratkaisun työvälineenä. Konfliktinratkaisussa ne voivat olla apuna, jos ne auttavat osapuolia tunnistamaan konfliktin piirteitä, jäsentämään konfliktia rakentavalla tavalla ja etsimään suuntaa ratkaisulle antamalla painoarvoa esimerkiksi joko lopputulokselle tai prosessille. Toisaalta nämä soveltuvat myös empiirisen tutkimuksen analyttiseksi välineeksi, kun selvitetään, mihin legitimititeettikokemukset perustuvat. Kuten yllä jo totesin, ei legitimitettiin ole syytä tarkastella vain suhteessa sääntöihin, vaan myös yhteiskunnallisista tavoitteista, tekemisen tavoista ja eri argumenttien taustalla olevien lähteiden hyväksyttävyydestä kiistellään ja niitä voidaan tarkastella. Jako näihin kolmeen arviointikehikkoon ei kuitenkaan sellaisenaan anna kovin hyviä eväitä legitimitetin normatiivisen ulottuvuuden analyysiin.

Myös Tuori ehdottaa, että (oikeudellisten) normien muodolliset pätevyysvaatimukset on syytä erottaa niiden hyväksyttävyydestä. Toisaalta ne kuitenkin kietoutuvat myös yhteen. Oikeusnormien asettamisenentelyjä voidaan arvioida moraalisten ja eettisten perusteiden ja demokratiaperiaatteen näkökulmasta.<sup>124</sup> Tässä kohtaa prosessien merkitys korostuu, koska ne

---

<sup>122</sup> Yhtäällä Tuori esittelee ”teoreettisesti” faktuaalisen pätevyyden eli tehokkuuden yhdeksi oikeusnormin pätevyyskriteeriksi (*Tuori* 2002, s. 134–137), toisaalla (*Tuori* 2000, s. 287–289) hylkää tämän ja toteaa, että oikeudellisen pätevyyden erittelyssä voidaan keskittyä muodolliseen pätevyteen ja hyväksyttävyyteen. Jyrkässä (traditionaalisessa) oikeuspositivismissa taas ei välitetä hyväksyttävyydestä, vaan pätevyyden arvioinniksi riittää muodollinen pätevyys ja tehokkuus (*Tuori* 1990, s. 2–3)

<sup>123</sup> *Hirvonen* (2020, s. 964) toteaa: ”Oikeuslähdeoppi rakentaa oikeuslähteitä ja legitimoii niitä oikeuslähteinä. Lähteiden käsitelmäärityksessä se legitimoii oikeuden lähteet ja legitimoivissaan kuvaa niitä.” Hän (mt. s. 964–965) toteaa myös, että konkreettiselle oikeuslähdeopille oikeuden materia syntyy sekä oikeuden sisäisestä että ulkoisesta normatiivisuudesta. Esimerkkinä hän mainitsee ilmastonmuutoksen, mikä on oikeuden ulkopuolinen ilmiö, mutta josta tulee kuitenkin normatiivista materiaa sen tosiasiallisen painearvon perusteella. *Tolonen* (2008, s. 84–85) korostaa myös oikeuslähdeopin merkitystä sille, millaiseksi oikeuden, moraalin ja politiikan suhde muodostuu. Esimerkiksi reaalin argumentaatio on oikeuslähde, jonka kautta yhteiskuntapolitiittiset tavoitteet voivat välittyä oikeuslähteisiin.

<sup>124</sup> *Tuori* 2002, s. 135; myös *Tuori* 2000, s. 263.

määrittävät osallisuutta. Vaikka oikeudenmukainen prosessi ei vielä takaa ilmiön legitimiisyyttä, on se usein kuitenkin sen edellytys. Legitimiteetin eri ulottuvuudet ovat siis vuorovaikutuksessa keskenään. Muodollinen pätevyys tai tehokkuus eivät kuitenkaan vielä automaattisesti tee ilmiöstä normatiivisesti legitimiä. Normatiivista ulottuvuutta tarvitaan, jos konfliktin ratkaisu edellyttää eri osapuolten näkemysten hyväksymisenarvoisuuden arviointia ja keskinäistä punnintaa. Aina ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että konfliktia halutaan ratkaistavan. Konflikti voi olla arvokas poliittinen työkalu, josta ei haluta luopua. Tämä voi olla yksi syy siihen, miksi kaikki osapuolet eivät aina ole halukkaita normatiiviseen arviointiin.

### **3.4 Oikeuden ja politiikan rajapinta ja luonne-erot**

Kun tutkin luonnonvaraoikeudellisia konflikteja oikeuden ja politiikan rajapinnalla, kysymys normeista korostuu, koska oikeus on normatiivinen ilmiö. Tästä syystä myös kysymys oikeuden ja politiikan normatiivisuuden luonne-eroista on tärkeä konfliktien ymmärtämiselle. Tekemäni analyysi luonnonvaraoikeudellisista konflikteista on tuonut esille, että konfliktin osapuolet eivät aina osaa erottaa oikeuden sisäistä olemusta sen ulkoisesta ulottuvuudesta. Tällöin myös rajapinta oikeuden ja politiikan välillä on epäselvä.<sup>125</sup> Konkreettisesti tämä voi tulla esiin esimerkiksi ihmettelynä siitä, millä perusteilla poikkeuslupia suden suojelemisesta voidaan tai ei voida myöntää. Miksi esimerkiksi paikallisesti koettu pelko sutta kohtaan

---

<sup>125</sup> Ekroos (1998, s. 20) toteaa, että ympäristöoikeuden ja -politiikan pitäminen erillään on kuin viivan piirtämistä veteen, mutta erottelun tekeminen on tärkeää.

ei välttämättä ole riittävä peruste?<sup>126</sup> Tai kysymyksinä siitä, miksi kansalliset viranomaiset eivät voi itse päättää, kuinka Euroopan unionin direktiivejä tulisi tulkita. Tai kysymyksinä siitä, miksi paikallisten asukkaiden voimakkaasta vastustuksesta huolimatta turvetuotanto voi saada ympäristöluvan toiminnalleen ja tuotanto asukkaiden elinympäristössä voidaan aloittaa.<sup>127</sup> Rajapinta nousee esiin myös, kun selostaa, miksi metsästyksrikokseen voi syyllistyä, vaikka ei oikeasti ole metsällä (sanan riistanhoidollisessa merkityksessä tai harrastusmielessä).

Politiikan voi määrittellä olevan vaikutuksiin pyrkivää, avointa ja monin tavoin rajatonta yhteiskunnallista keskustelua ja toimintaa.<sup>128</sup> Poliitiikan voi

---

<sup>126</sup> Eräässä hallinto-oikeuden ratkaisussa (Itä-Suomen HAO, 18.10.2017, 17/0986/1) perustellaan seuraavasti: "[...] on todettava, että asiassa esitetyt taloudelliset ja sosiaaliset syyt eivät ole olleet riittävän painavia [...] [...] Asiassa on kyllä ilmennyt, että sudet liikkuvat pihapiireissä ja voivat aiheuttaa siellä taloudellisia menetyksiä ja että ainakin osa ihmisistä pelkää lähitöllä liikkuvia susia. [...] [...] asiassa ei ole ilmennyt sellaista metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä, jonka perusteella edellytysten poikkeusluvan myöntämiseksi voitaisiin katsoa täyttyneen." Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2020:29 myös todennut, että poikkeusluvan myöntäminen yleisen turvallisuuden takaamiseksi edellyttää pakottavaa syytä ja että asukkaiden suuhavaintojen perusteella kokema huoli turvallisuudesta ei siten yksin riitä perusteeksi poikkeusluvan myöntämiselle. Samassa ratkaisussa todetaan, että se, että kyseisessä tapauksessa asukkaat ovat susien ihmisarkuuden vähentymisen takia ryhtyneet muuttamaan käyttäytymistään muun muassa järjestämällä koulukyytejä ja vähentämällä luonnossa liikkumista osoittaa, että uhka on alueella koettu todelliseksi. Kysymyksessä on katsottava olleen metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu yleistä turvallisuutta koskeva pakottava tilanne, joka on edellyttänyt viranomaisilta toimenpiteitä uhan torjumiseksi.

<sup>127</sup> Ks. keskustelusta esim. *Versus* 2019.

<sup>128</sup> Poliitiikka sana on suomen kielessä moniulotteinen. Se kattaa ainakin seuraavat englannin kielessä eri sanoilla kuvatut ulottuvuudet: politics, policy ja polity (*Beck* 1997, s. 103.) Tapani ajatella poliitiikka oikeuden energiana viittaa erityisesti politiikan politics ulottuvuuteen. Se on määrittelykamppailua, debatointia, argumentointia ja dialogia siitä, mikä yhteiskunnassa on tavoittelemisen arvoista ja miten asioita tulisi hoitaa ja nämä näkemykset ja energia valuvat lainsäädäntötyöhön, mutta myös julkisiin keskusteluihin ja arkisiin valintoihin yksilötasolla. Policy-termi viittaa poliitiikkaohjelmiin, suunnitteluun ja toimeenpanoon ja polity viittaa järjestäytymisen tapaan (institutionaalinen ulottuvuus). Viimeksi mainittuun liittyy muun muassa hallinnon organisoituminen eri "lokeroihin", puoluepolitiikka, edustuksellinen demokratia ja äänestäminen. Tässä tutkimuksessa nämä näkökulmat eivät ole tarkastelun keskiössä, vaan poliitiikkaa, yhteiskuntaa ja demokratiaa lähestytään erityisesti politics ulottuvuuden näkökulmasta.



hahmottaa oikeuden energiaksi, ja toisaalta oikeuden politiikan teknologiaksi.<sup>129</sup> Poliitiikan piirissä ja esimerkiksi konfliktin osapuolten välisissä neuvotteluissa voidaan melko vapaasti keskustella eri vaihtoehdoista ja sopia yhteisesti hyväksytyistä tavoitteista tai menettelyistä sekä legitimitetin perusteista. Legitimitettiin voidaan rakentaa esimerkiksi sosiaalisiin normeihin perustuen tai tavoiterationaalisesti. *Ari Hirvonen* luonnehtii yhteiskuntaa ”avoimeksi diskursiiviseksi tilaksi”, johon kuka tahansa (ainakin teoriassa) voi osallistua poliittisella toiminnallaan ja puheellaan.<sup>130</sup> Tätä kautta demokratia määrittyy mahdollisuuksiksi osallistua yhteiskunnalliseen puheeseen ja toimintaan. Poliitiikan piirissä ilmiöiden hyväksyttävyydestä voidaan kiistellä loputtomiin, jos ei ole tunnistettavissa mitään mittapuuta, jota vasten arvioida, vaan jokaisen subjektiivinen arvio on lähtökohtaisesti yhtä arvokas. Tiede voi antaa joitain vastauksia tutkimalla empiirisesti ilmiöiden hyväksyttävyyttä ja sanoa jotain vaikkapa hyväksymisen voimakkuudesta ja enemmistömielipiteestä, tarjoamalla tietoa eri vaihtoehtojen vaikutuksista luontoon tai yhteiskuntaan tai luomalla teoreettisia moraalifilosofisia päätelmiä. Toisaalta myös normatiiviset kriteerit voivat kummuta eri lähteistä, oikeudelliset normit eivät ole aina yhteensovittavissa sosiaalisten normien kanssa. Vapaan keskustelun ohella politiikkaan liittyy kuitenkin järjestäytyminen, yhteiset säännöt ja päätöksenteko. *Saukkonen* luonnehtiikin politiikkaa erilaisuuden organisoimiseksi.<sup>131</sup>

Oikeus sen sijaan on yhteiskunnassa eriytynyt systeemi.<sup>132</sup> Oikeuden ja muun yhteiskunnan välistä suhdetta on kuvattu lisäksi niin, että kun oikeutta asetetaan, se irrottautuu (enemmän tai vähemmän<sup>133</sup>) muista normatiivisista järjestyksistä. Oikeuden asettaminen itsesään on vielä yhteiskunnallista

---

<sup>129</sup> Ks. Foucaultilaista biopolitiikkaa käsittelevä teksti oikeudesta moraalinteknologiana *Asdal – Druglitro* 2017, s. 66–84. Myös *Tuori* 2002, s. 16.

<sup>130</sup> *Hirvonen* 2008, s. 97.

<sup>131</sup> *Saukkonen* 2020, s. 233. Poliitiikka on myös yhteiskunnallisten rakenteiden, rajoitteiden ja kannustimien toimeenpanoa. Siihen liittyy myös yllätyksellisyyttä. (*Hiedanpää* 2021, s. 262–265)

<sup>132</sup> Huom. yhteiskunnassa, ei yhteiskunnasta, oikeus on osa yhteiskuntaa ja vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa, ks. *Syrjänen* 2010, s. 133. Autopoeettinen viittaa systeemiin, joka itse tuottaa ne elementit, joista se muodostuu.

<sup>133</sup> Ks. erosta traditionaalisen ja kriittisen oikeuspositivismin välillä esim. *Tuori* 2000, s. 7.

(poliittista) todellisuutta, mutta oikeusnormit kuuluvat omaan eriytyneeseen systeemiinsä.<sup>134</sup> Jos konflikti päättyy tuomioistuimeen, ovat konfliktiin liittyvät sosiokulttuuriset argumentit ja ei-oikeudelliset legitimizeettiperusteet merkityksettömiä oikeuden systeemin sisällä käytävälle prosessille ja harkinnalle. Osapuolien keskinäinen kiista saattaa jatkua, vaikka tuomioistuin ratkaisee asian oikeudellisesti. *Ervasti* toteaaakin, että oikeudellinen riitojen ratkaisu ei ole konfliktinratkaisua, koska se jättää konfliktin syyt ennalleen.<sup>135</sup> Oikeuden ja politiikan rajapinta piiryy konfliktissa esiin myös silloin kun konfliktin osapuolet vaativat toimintaa, ratkaisua tai tulkintaa, joka ei ole oikeudellisesti mahdollista; vaikkapa lisää poikkeuslupia susien tappamiseksi.

Vaikka oikeutta usein luonnehditaan suljetuksi systeemiksi, ei se ole täysin suljettu, vaan vuorovaikutteisessa kommunikaatiosuhteessa ympäristönsä kanssa. *Laitinen* kuvaa oikeutta normatiivisesti suljetuksi mutta kognitiivisesti avoimeksi järjestelmäksi.<sup>136</sup> Modernia oikeutta on luonnehdittu positiiviseksi oikeudeksi, eli tulokseksi tietoisesta inhimillisestä toiminnasta ja päätöksistä.<sup>137</sup> Yhteiskunnallisella normatiivisella keskustelulla on merkitystä oikeudelle. Esimerkiksi Tuori korostaa itsenäisen, moniarvoisen, aktiivisen ja keskustelevan kansalaisyhteiskunnan merkitystä demokraattiselle oikeusvaltiolle.<sup>138</sup> Hän toteaa, että poliittinen päätöksenteko, olkoon kysymys lakien säätämisestä, hallintoviranomaisen toiminnasta tai lainkäytöstä on avoinna kansalaisyhteiskunnan ja julkisuuden vaikutuksille ja kontrollille.<sup>139</sup> Tuori kirjoittaa demokraattisesta legitimizeettikriteeristä, joka vaatii oikeusnormien asettamista sellaisessa julkisuuden ympäröimässä menettelyssä, jossa lainsäädännöllisiin ratkaisuihin pyritään rationaalisesti argumentoivan keskustelun – diskurssin – avulla.<sup>140</sup> Tuorin hahmotelman mukaan politiikka välittyy oikeuteen erityisesti lainsäädäntötyön kautta.

---

<sup>134</sup> *Tuori* 2000, s. 7.

<sup>135</sup> *Ervasti* 2001, s. 17.

<sup>136</sup> *Laitinen* 2002, s. 78–79. Ks. myös *Kokko – Suvantola* 2010, s. 190.

<sup>137</sup> *Tuori* 2000, s. 5.

<sup>138</sup> *Tuori* 2002, s. 46. *Tuori* (2002, s. 166) kirjoittaa oikeudellisista käytännöistä suppeassa ja laajassa mielessä.

<sup>139</sup> *Emt.*

<sup>140</sup> *Emt.*, s. 127. Tarkemmin *Tuori* 1990.

Toisaalta Tuori toteaa myös, että lainsäädäntö on vasta oikeuden raaka-ainetta, ei jo oikeutta.<sup>141</sup> Oikeutta lainsäädännöstä tulee vasta siihen kohdistetun tulkinnan ja systematisoinnin kautta oikeudenkäytössä ja oikeustieteessä. Tässä lausahduksessa juuri korostuu ero oikeuden sisäisen ja ulkoisen näkökulman välillä.

Ymmärrys siitä, miten ja milloin oikeus ja politiikka ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja miten poliittinen aines tai sosiokulttuuriset instituutiot voivat vaikuttaa oikeuteen, vaatii yhteiskunta- ja oikeusteoreettista osaamista, jota kansalaisilla ei aina ole ja tämä saattaa hankaloittaa konfliktia. Tutkimusteni perusteella voi sanoa, että usein käy niin, että kansalainen, joka on huolestunut, ärsyyntynyt tai vihainen jostain oikeudellisen sääntelyn aikaan saamasta asiantilasta tai vain eri mieltä siitä, miten asioita pitää tai ei pidä säännellä, huutaa ikään kuin tyhjyyteen. Näin käy, kun koettaa saada muutosta oikeuden sisäiseen maailmaan sen ulkopuolelta käsin tai koettaa perustella oikeuden ulkopuolisilla argumenteilla toivomiaan muutoksia oikeuden sisällä. Luonnonvarakonflikteissa tämä ilmenee esimerkiksi siten, että kansalaiset saattavat (turhaan) vastustaa kaivoksen tai turvetuotantoalueen perustamista vedoten henkilökohtaisiin tai paikallisiin arvoihin ja tottumuksiin (esim. alueen virkistyskäyttöarvo ja kiintymys paikkaan). Tehokas argumentti tällaisen toiminnan aloittamisen estämiseksi voi löytyä vain oikeuden sisältä.<sup>142</sup> Kun oikeutta ja oikeuden sisältöä ei tunneta, voi kansalainen luulla käyvänsä oikeudellista keskustelua, vaikka ei oikeasti käykään ja jäädä ihmettelemään, miksi oikeus ei vastaa (esim. valitus tai muistutus ei johda mihinkään).

Keskustelu yhteyden katkeaminen voi saada aikaan sen, että kansalainen hylkää virallisen oikeusjärjestyksen. *Syrjänen* kirjoittaa, että *”Mitä huonommin oikeus onnistuu yhteiskunnallisiin odotuksiin vastaamisessa, sitä suuremmalla todennäköisyydellä konfliktinratkaisu alkaa siirtyä oikeuden ulkopuolelle”*.<sup>143</sup> Näin lienee käynyt suomalaisessa susipoliitikassa. Salametsästys on suomalaisen susikannan kehitykseen voimakkaimmin vaikuttava tekijä.<sup>144</sup> Salametsästys ei

---

<sup>141</sup> *Tuori* 2002, s. 86.

<sup>142</sup> Ks. esim. artikkelista *Albrecht – Ratamäki* 2016 erilaisista poliittisista ja oikeudellisista argumenteista ja niiden tehokkuudesta eräässä soiden suojelukonfliktissa.

<sup>143</sup> *Syrjänen* 2008, s. 226.

<sup>144</sup> *Suutarinen – Kojola* 2017, s. 14–15.

ole konfliktinratkaisumenetelmä siinä mielessä, että sillä poistettaisiin suden suojeluun liittyvät kiistat, mutta se on salametsästäjien tarjoama vastaus suurpetokonfliktiin ja heidän ratkaisunsa kokemaansa suurpeto-ongelmaan. *Rannikko* toteaa, että salametsästys on virallisen oikeusjärjestyksen rinnalle kehittynyt kilpaileva, epävirallinen normijärjestelmä, joka on ristiriidassa virallisen petopolitiikan kanssa.<sup>145</sup>

### **3.5 Oikeudellinen legitimizeetti oikeuden sisäisenä kysymyksenä**

Legitimizeetti oikeuden sisäisenä ja ulkoisena kysymyksenä avaa ison kysymyksen siitä, mitä oikeus on ja ei ole.<sup>146</sup> En väitöskirjassani pysty avaamaan tätä keskustelua laajasti tai syvällisesti. Kysymys ei myöskään ole ratkaistu tai täysin ratkaistavissa, koska oikeuskin on muuttuva ilmiö. Voin kuitenkin piirtää yhdenlaisen kuvan ilmiöstä seuraamalla Tuorin ajattelua.<sup>147</sup> Samalla tulee piirrettyä kuva oikeudesta positiivisena, asetettuna oikeutena.

Tuorin muodostama näkemys oikeudellisen legitimizeetin alueesta oikeuden sisäisenä kysymyksenä on hyvin rajattu. Esimerkiksi Tuorin hahmotelman mukaan pragmaattinen päättely ja siihen liittyvä tahdonmuodostus ovat politiikan, ei oikeuden, asioita, koska niillä tähdätään politiikkoihin, tavoitteisiin ja niihin liittyviin keinoihin. Tuori jättää pragmaattisen päättelyn ja tahdonmuodostuksen ulottuvuuden (johon hän liittää tavoiterationaalisuuden ja instrumentaalisen järjen) oikeudellisen

---

<sup>145</sup> *Rannikko* 2015, s. 169.

<sup>146</sup> Ks. erityisesti ympäristöoikeudelle tyypillisistä tunnistamishaasteista *Hollo* 2009, s. 60–66.

<sup>147</sup> Tuori on esimerkiksi teoksessaan Kriittinen oikeuspositivismi esitellyt luvuissa 1–4 eri näkökulmia moderniin oikeuteen ja siinä yhteydessä käsitellyt myös oikeuden rationaalisuutta ja pätevyyttä (*Tuori* 2000, s. 2–136). Yhteiskuntasopimuksesta yhteisöön teoksessa julkaistussa artikkelissa Tuori luo tiiviin esittelyn modernin oikeuden legitiimiyskysymyksestä suhteessa luonnonoikeus- ja yhteiskuntasopimusteorioihin (*Tuori* 1990, s. 1–27).

legitimiteettiarvioinnin ulkopuolelle.<sup>148</sup> Tuorin mukaan legitimiteetti oikeudellis-normatiivisesti tarkasteltuna voi liittyä vain siihen kysymykseen, tuleeko oikeudellisia normeja noudattaa ja jos ei, sen justifioimiseen miksi ei. Legitimiteettikeskustelussa oikeuden sisäisessä ulottuvuudessa on siis kyse oikeusnormien noudattamisesta, ei väljemmästä laatupohdinnasta. Lain tulkintaa tai kysymystä harkintavallasta Tuori ei legitimiteettikirjoituksissaan kovin runsaasti pohdi. Tuorin näkemyksen mukaan käytännössä oikeudellisessa legitimiteetissä oikeuden sisäisenä kysymyksenä voi siis olla kyse esimerkiksi siitä, voiko tai pitääkö tuomarin tai viranomaisen joissain tapauksissa sivuuttaa tai jättää soveltamatta pätevä oikeudellinen normi.

Työni yhteiskuntatieteelliselle yleisölle on ehkä hyvä muistuttaa, että normi ei ole suoraan luettavissa oikeussäännöksen sanamuodosta, vaan

---

<sup>148</sup> Tuori 2002, s. 139. Tätä näkemystä on kritisoitu. Kuusiniemi (2001, s. 172) kirjoittaa vierastavansa ympäristöoikeuden näkökulmasta Tuorin sanontaa (ks. Tuori 2000 s. 154–157, 296), jonka mukaan hallinnon tavoitteet koskevat ”oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa” ja sen toivottua tilaa. Kuusiniemi pitää ongelmallisena myös Tuorin mainintaa, jonka mukaan poliittisten päätöksentekijöiden asettamat ulkoiset tavoitteet väistyvät taka-alalle oikeuden sisäistä tavoitetta, oikeuden toteutumista, toteuttavassa lainkäytössä. Kuusiniemen tulkinnan mukaan ”Tuori katsoo lainkäytölle vieraaksi sellaisen tavoiterationaalisen ajattelu- ja argumentaatiotavan, jossa tähdätään yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen” ja huomauttaa (Kuusiniemi 2001, s. 172–173), että lainkäyttötilanteissa lainsäädännön yhteiskunnalliset tavoitteet vaikuttavat oikeuden muotoutumiseen. Tuori kuitenkin kirjoittaa näin: ”Tämän luonnehdinnan kanssa ei ole ristiriidassa se, että oikeusnormien tulkinnassa saatetaan joskus seurata tavoiterationaalista mallia, siten, että tulkintavaihtoehdon valinnassa painotetaan sen tosiasiallisia, oikeuden ulkopuolisia seurauksia. Tässäkin tapauksessa tavoiterationaalinen argumentaatio on alistettu oikeuden toteuttamistehtävälle, oikeuden sisäiselle tavoitteelle”. Kokko 2003, s. 112–116 kirjoittaa biodiversiteetin turvaamisesta julkisena intressinä ja sen suhteesta hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, kuten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Määttä – Soininen 2020, s. 1038–1039 kirjoittavat tavoitteellisesta tulkinnasta ympäristöoikeudessa. Legitimiteetin ja demokratiaperiaatteen näkökulmasta mielenkiintoisimpia ja haastavimpia ovat tilanteet, joissa lainsäätäjän tahtotilaa on vaikea tunnistaa tai löytää oikeuslähteistä. Tällöin joudutaan päästelemään ja Määttän ja Soinisen mukaan tulkinta sidotaan usein yleisemmin oikeusjärjestelmän sisältämien arvojen ja tavoitteiden muodostamaan kokonaisuuteen (systeeminen tulkinta). Lisäksi voi vielä todeta, että pragmaattinen päättely ja tahdonmuodostus eivät ole täysin irrallisia eettisen ja moraalisen järjen ulottuvuudesta. Poliittikkoihin perustuvalla sääntelyllä on usein moraalisia ja eettisiä vaikutuksia ja tällöin eettinen ja moraalinen järki (periaatteet) asettavat rajoja pragmaattisen järjen käytölle (politiikoille). Ks. Tuori 2002, s. 144–145. Aihetta on pohtinut myös Tolonen 2008, s. 39–88.

on syytä erottaa kirjoitettu normiformulaatio normin tulkinnasta.<sup>149</sup> Karhun sanoin ”normatiivisuus on ikään kuin enemmän houkuteltava esiin säännösten ja normiston kokonaisuudesta ja järjestelmästä kuin suoraan luettava lakitekstistä”.<sup>150</sup> Päätöstä siitä, pitääkö jokin oikeudellinen normi jättää soveltamatta, edeltää normin tulkinta eri oikeuslähteiden ja oikeusjärjestelmän muodostaman systeemin varassa. Normin tulkintaan on olemassa erilaisia lähteitä ja tulkintaperusteita.<sup>151</sup> Oikeudellisen normin soveltaminen ei siis ole suoraviivainen tapahtuma, vaan vastaus siihen, onko normin soveltaminen jätettäväksi vai ei, voi vaatia monimutkaista tulkinta- ja päättelyketjua. Mitä kinkkisemmästä tapauksesta on kyse, sitä tärkeämpään rooliin ratkaisun perustelut asettuvat.<sup>152</sup> Näissä tilanteissa päätöksentekijä saattaa joutua katselemaan oikeuden pintakerroksen alle, josta löytyvät legitimitietarvioinnin eettiset ja moraaliset ainekset.<sup>153</sup>

Normin soveltamatta jättäminen tarkoittaisi nähdäkseni näin ollen tilannetta, jossa normille ei ole ”houkuteltavissa” esiin legitimiä tulkintaa ratkaistavana olevassa asiassa. Näin käynee melko harvoin. Lähtökohtana on, että moraalitietä on välittynyt oikeuteen niin, että oikeuden systemaattisen

---

<sup>149</sup> Ks. esim. *Heinilä* 2005, s. 263 ja *Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola* 2014, s. 93.

<sup>150</sup> *Karhu* 2005, s. 38. *Hollo* (2009, s. 64) toteaa, että normin olemassaolon totuusarvo ympäristöoikeudessa välittyy erilaisia oikeuslähteitä koskevan diskurssin kautta eikä päättellessä lineaarisesti ja monopolisoidusti usein sattumanvaraisesti sovelletusta säädöstekstistä. Lue lisää normien tulkinnasta oikeutta luovana tekona esim. *Heinilä* 2005, s. 267–269.

<sup>151</sup> Ks. esim. *Määttä – Soininen* 2020, s. 1028–1034.

<sup>152</sup> Vesioikeudellista perusteluvollisuutta koskevassa väitöskirjassaan *Soininen* (2016, s. 312–316) toteaa, että kiperissä tapauksissa olisi ratkaisun perusteluissa mainittava sovellettavien säännösten, niiden sanamuodon ja säädöksen sisäisen systeemin lisäksi laajemmat systeemiset ja tavoitteelliset perusteet intressivertailunormin tulkinnalle. *Kokko – Suvantola* 2010, s. 188 toteavat, että tuomioistuinratkaisun legitimointiin ei riitä, että ratkaisu on lain soveltamisen näkökulmasta oikea, vaan sen perusteluiden tulisi vakuuttaa asianosaiset ja muut viestinnän kohteet ratkaisun rationaalisesta hyväksyttävyydestä.

<sup>153</sup> *Tuori* 2000, s. 263.

tulkinnan kautta on mahdollista muodostaa legitiimi päätös.<sup>154</sup> Tällöin korostuu oikeudellisen ratkaisun perusteluiden argumentaatio. Legitimiteetti oikeuden sisäisenä oikeudellis-normatiivisena kysymyksenä onkin mielestäni mielekkäämpi tutkittava normin tulkintaprosessina oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa kuin kysymyksenä normin soveltamatta jättämisestä. Toisin sanoen voisi tutkia sitä, kuinka oikeudellinen legitimitetti rakentuu oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja lain tulkinnassa ja toisaalta myös sitä, kuinka yhteensopivaa oikeudellinen ratkaisutoiminta on oikeuden ulkopuolella vallitsevien legitimitteettikäsitysten kanssa. *Pappila*<sup>155</sup> on metsäsääntelyn legitimitteettiä koskevassa tutkimuksessaan päättänyt esittämään, että monia metsätalouden sosiaaliseen kestävyteen liittyviä kysymyksiä ei voi suoraan arvioida oikeuden sisäisin kriteerein. Näin siitä huolimatta, että oikeuden syvempien kerrosten arvojen voi pääpiirteissään katsoa vastaavan yhteiskunnan arvoja. Tämä johtuu osittain siitä, että sääntelyn taustalla voi olla vahvoja intressejä, jotka eivät vastaa nykyhetken yhteiskunnallisia arvoja. Hän perääkin legitimitteettitarkastelua, jossa yhdistyy oikeuden sisäinen ja ulkoinen näkökulma. Näkemykseni mukaan myös nykyisessä eläinoikeuskeskustelussa on kyse juuri tämänkaltaisesta tilanteesta. Voimassa oleva oikeus ei tunnista tai sisällä – edes syvärakenteessaan – sellaisia eettisiä ja moraalisia arvoasetelmia, joita moderniin eläinkäsitykseen perustuva eläinoikeus edellyttäisi.

*Hollo*<sup>156</sup> pohtii tulkinnan kysymystä ympäristöoikeuden erityispiirteenä. Hänen mukaansa oikean tai hyväksyttävän ratkaisun löytäminen on vaikeaa, koska päättelemällä ei ”totuutta” useinkaan löydetä, vaan soveltajan auktoriteetti lopulta ratkaisee, ja lainsäätäjän rooli on olla ”vain” tulkinnallisen

---

<sup>154</sup> *Hollon* (2012, s. 65, alkup. julkaisu vuodelta 1979) sanoin oikeusjärjestyksen arvo punnitaan moraalien avulla, toisaalta oikeusjärjestyksen ajatellaan toteuttavan moraalit. Hän toteaa myös (*mt.* s. 64), että on mahdoton tieteellisesti ratkaista, onko jokin laintulkinta ”oikeudenmukainen” ja siksi on tyydyttävä systeemin sisäiseen oikeudenmukaisuuteen, mikä tarkoittaa, että jokin oikeusjärjestyksen tuotos vastaa sen yleisiä suuntaviivoja.

<sup>155</sup> *Pappila* 2010, s. 15.

<sup>156</sup> *Hollo* 2009, s. 40–41.

viitekehyksen asettaja.<sup>157</sup> Lainsoveltaja voi oikeudellista ratkaisua tehdessään myös punnita eri tulkintavaihtoehtojen käytännön seurauksia ja painottaa tällaisen seuraamusharkinnan pohjalta tulkintaansa siten, että lopputulos on hyväksyttävä.<sup>158</sup> Puhutaan myös kontekstuaalisesta laintulkinnasta, joka tarkoittaa, että lainsoveltaja käyttää tilannekohtaista harkintaa sen sijaan, että tekisi kaavamaisen tai rutiininomaisen ratkaisun, joka ei olisi järkevä tai hyväksyttävä.<sup>159</sup>

Myös oikeustieteilijä voi lainopillisella tai oikeusteoreettisella tutkimuksellaan osallistua oikeudellis-normatiiviseen legitimititeettikeskusteluun. Toisin sanoen oikeudellis-normatiivinen legitimititeettikeskustelu, siten kuin Tuori sen hahmottaa, voi aktualisoitua konkreettisina tapauksina oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tuomioistuimissa tai viranomaisten päätöksenteossa tai hypoteettisena keskusteluna oikeustieteessä oikeusdogmaattisina tai oikeusteoreettisina kysymyksinä.<sup>160</sup>

Myös kansalainen voi osallistua oikeudelliseen legitimititeettikeskusteluun. Tuori toteaa, että normatiivisen legitimititeettikysymyksen voi asettaa myös laajan oikeusyhteisön näkökulmasta. Tällöin ylitetään modernin positiivisen

---

<sup>157</sup> Edelleen *Hollo* (2009, s. 65) pohtii, että oikeusteoria ei ole tavoittanut kaikkia elementtejä oikeuden ja ympäristön välisestä vuorovaikutussuhteesta. Yksi näistä elementeistä on se, kuinka yhteiskunnallisella diskurssilla saatetaan vaikuttaa tai jopa osallistua oikeudellisiin päätöksentekoprosesseihin. Haaste on, kuinka tällaiset ympäristöoikeuden erityispiirteet ja rakenteet saadaan vakauttamaan oikeudellista kehittymistä ja edistämään ympäristötavoitteita, ja toisaalta, kuinka nämä ulottuvuudet puetaan oikeuslähdeopin ja laintulkinnan teoreettisiin rakenteisiin. Lue aiheesta Soinisen kirjoitus ”Tulkinnan pelko” (*Soininen* 2017b).

<sup>158</sup> *Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola* 2014, s. 107.

<sup>159</sup> *Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola* 2014, s. 112. Kirjoittajat (*mt.*) huomauttavat kuitenkin, että oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on aina kyse oikeudellisesta järjenkäytöstä, jossa päättely sidotaan kontrolloitavissa oleviin argumentaatioperusteisiin. Poikkeaminen lain kirjaimellisesta sanamuodosta vain sen vuoksi, että se olisi oikeudenmukaista, ei ole vakuuttavaa eikä lainmukaista.

<sup>160</sup> *Tuori* 2002, s. 130–137.



oikeuden ulottuvuuksien ja tasojen kehys.<sup>161</sup> Esimerkit, joita Tuori käyttää siitä, kuinka normatiivinen legitimitetti voi tulla esille kansalaisyhteiskunnassa, ovat kansalaistottelemattomuus, omatuntoon perustuva kieltäytyminen ja vastarinnan tai vallankumouksen justifioitavuus.<sup>162</sup> Tuori kirjoittaa: *”Oikeuden legitimiisyyttä arvioidessaan tuomareiden ja tavallisten kansalaisten – suppean ja laajan oikeusyhteisön jäsenenä – on omaksuttava sisäinen, osanottajan näkökulma oikeuteen ja oikeudelliseen käytäntöön. Heidän on otettava oikeuden velvoittavuuteen normatiivinen, moraalisesti ja/tai eettisesti perusteltu kanta.”*<sup>163</sup>

Tuorin mukaan silloin kun on kyse oikeudellisten normien noudattamisesta, justifioimisen perusteena voivat olla vain eettinen tai moraalinen rationaalisuus (ei siis esimerkiksi tavoiterationaaliset perusteet).<sup>164</sup> Oikeusnormien justifioinnin perustelut löytyvätkin oikeuden pintatasoa syvemältä, oikeuskulttuurin tasolta yleisten oppien, oikeuskäsitteiden ja oikeusperiaatteiden muodossa tai oikeuden syvärakenteesta perustavanlaatuisina oikeusperiaatteina (kuten esimerkiksi

---

<sup>161</sup> Laajalla oikeusyhteisöllä *Tuori* (2000, s. 178) tarkoittaa kaikkia niitä oikeusyhteisön jäseniä, joita yhdistää performatiivinen asenne siihen oikeusjärjestykseen, jonka alaisia he ovat. Suppea oikeusyhteisö käsittää erityiskoulutuksen saaneet lakimiehet, oikeuden ammattilaiset. *Tuori* (2000, s. 148–149) kirjoittaa myös oikeuden käytännöistä suppeassa ja laajassa merkityksessä. Suppeassa merkityksessä oikeuden käytännöt ovat käytännöt, jotka tuottavat ja uusintavat oikeutta oikeusjärjestyksenä. Laajassa merkityksessä kyse on kaikesta yhteiskunnallisesta viestinnästä, jonka teemana on oikeusjärjestyksen soveltaminen, tulkitseminen tai muuttaminen ja joka tällä tavoin osallistuu oikeusnormien tuottamiseen ja uusintamiseen. Oikeudellisiin käytäntöihin Tuorin mukaan kuuluu kuitenkin vain sellainen sosiaalinen toiminta, jossa on viestinnällinen puoli ja jossa nimenomaisesti tematisoidaan oikeusnormien soveltamista, tulkintaa tai muuttamista (esim. rikollisuus, jos se ei ole kansalaistottelemattomuutta, ei ole oikeudellista käytäntöä).

<sup>162</sup> *Tuori* 2002, s. 130–137.

<sup>163</sup> *Tuori* 2002, s. 131.

<sup>164</sup> *Tuori* 2002, s. 130–137.

demokratiaperiaate).<sup>165</sup> Tuorin teoretisoinnin mukaan moraalit välittyvät oikeuteen erityisesti oikeusperiaatteiden välityksellä.<sup>166</sup> Tässä ajattelussa ei ole paljon tilaa kansalaisten sosiaalisille normeille tai muille sosiokulttuurisille instituutioille legitimitetin arviointikriteereinä. Jos näitä halutaan käyttää oikeudellisen legitimitetin arviointiperusteena, ne täytyvät kääntää etiikan ja moraalin kielelle ja vielä niin, että keskustelua käydään oikeuden sisäisestä näkökulmasta käsin.<sup>167</sup> Oikeuden moraalinen kritiikki ei suoraan johda välttämättä mihinkään, vaan kritiikki on oikeudellisissa operaatioissa muutettava oikeudellisesti merkitykselliseksi.<sup>168</sup> Toisaalta etiikka ja moraalit ovat seikkoja, jotka sijaitsevat samaan aikaan oikeudessa ja politiikassa (yhteiskunnassa). Oikeus ei ole täysin suljettu systeemi.<sup>169</sup> Kriittisen positivismin näkökulma oikeuteen korostaa sitä, että moderni oikeus on sidonnainen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Oikeudelliset käytännöt eivät vain välitä oikeutta ulospäin vaan pitävät yllä oikeusjärjestyksen avoimuutta suhteessa politiikkaan ja moraalit. Tuori mainitsee lainsäädännön, oikeustieteen ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan oikeudenkäyttötilanteina,

---

<sup>165</sup> Tuori 2000, s. 262–263. Yhteiskuntatieteelliselle yleisölle voi olla yllätys, että oikeus ei tyhjene sen pintatasolla näkyviin säädöksiin tai tuomioistuinratkaisuihin, vaan siihen kuuluu myös syvempiä kerroksia: oikeuskulttuuria ja oikeuden syvärakenne. Oikeuskulttuuri on pintatasoa verkkaisempi liikkeissään ja muutoksessaan ja siihen kuuluvat esimerkiksi oikeuslähdeoppi, oikeuden yleiset opit (oikeuskäsitteet ja oikeusperiaatteet). Syvärakenne on oikeuden vakainta kerrosta ja siellä sijaitsevat muun muassa fundamentaalit periaatteet tai yleiset normatiiviset ideat, kuten demokratiaperiaate ja ihmisoikeudet (Tuori 2000, s. 212–216.). Tiivistetty kuvaus oikeuden eri tasoista ks. Tuori 2000, s. 212–216

<sup>166</sup> Oikeusperiaatteiden ja moraaliperiaatteiden välisestä erosta ks. esim. Tolonen 2003, s. 42–43, 135 ja Tolonen 2008, s. 53, jossa Tolonen toteaa, että oikeudelliset periaatteet eivät ole identtisiä moraalisten periaatteiden kanssa. Oikeus on institutionaalista moraalit ja oikeudellisiin periaatteisiin liittyvät arvostavat elementit ovat tiettyjen institutionaalisten ehtojen rajoittamia ja ohjaamia. Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden suhteen oikeuteen Tolonen hahmottaa hyvin samalla tavoin kuin moraalit ja oikeuden välisen suhteen (ks. Tolonen 2008, s. 67–68).

<sup>167</sup> Ks. Tuori 2000, s. 279. Tuori (2000, s. 282–283) kirjoittaa kuitenkin, että: ”Terveessä yhteiskunnassa oikeuden sisäiset justifikaatioperusteet vastaavat niitä kriteereitä, joita laajan oikeusyhteisön jäsenet soveltavat oikeusnormien legitimiisyyttä arvioidessaan. Laajan oikeusyhteisön jäsenet eivät kuitenkaan lähesty oikeusnormien legitimiisyyttä niinkään oikeusjärjestyksen sisäisenä kysymyksenä, jonka vastaus on annettuna oikeuden tasojen välisessä justifikaatiosuhteessa.”

<sup>168</sup> Syrjänen 2010, s. 136.

<sup>169</sup> Ks. Syrjänen 2008, s. 251–257. Myös Tuori 2000, s. 218 ja 243–245.

joissa syntyy dialogia yhteiskunnan ja oikeuden välille. Ympäristöoikeuden kentällä tärkeitä elementtejä ovat erilaiset osallistamis- ja kuulemismenettelyt lupaprosesseissa ja valitusoikeus.<sup>170</sup> Näiden käytäntöjen kautta yhteiskunnassa vallitsevat moraalikäsitteet välittyvät oikeuteen.<sup>171</sup>

Tuorin mukaan legitimitetin arvioinnin kriteerejä voivat siis olla vain moraalit ja etiikka. Moraalisen ja eettisen arvioinnin eroja Tuori luonnehtii niin, että eettisen päättelyn piiriin kuuluvat keskustelut koskettavat yksilöiden ja kollektiivien arvoja; niissä kysytään, mikä on hyvää elämää. Koska kyse on vahvoista ja perimmäisistä arvoista, tässä keskustelussa ei pyritä arvojen muuttamiseen tai niistä luopumiseen, niitä voidaan vain reflektoida ja selventää. Moraalinen päättely sen sijaan tähtää toimintakonfliktien puolueettomiin ratkaisuihin. Pragmaattisen päättelyn ja tahdonmuodostuksen kentästä se eroaa siinä, että moraalinen päättely edellyttää egosentrisestä näkökulmasta irrottautumista suhteessa intresseihin. Moraalisen näkökulman puolueettomuus edellyttää, että moraalisen diskurssin osanottaja laajentaa perspektiiviään ottamalla huomioon muiden mahdollisten asianosaisten intressit.<sup>172</sup> Konfliktikeskustelu, jossa osapuolet ajavat vain omia intressejään ei ole "aitoa" normatiivista legitimitetikeskustelua, vaikka siinä otettaisiinkin kantaa oikeudellisiin sääntöihin tai muihin normeihin. Tuori näyttää uskovan, että myös politiikan piiriin kuuluvat pragmaattiset kiistat voidaan palauttaa tai viedä eettisen ja moraalisen rationaalisuuden alueelle ja vasta siellä ratkaistaan todellinen legitimitetti. Tuori<sup>173</sup> korostaa periaatteiden ensisijaisuutta suhteessa politiikkoihin: *"politiikkoihin perustuvien normien*

---

<sup>170</sup> Kumpula (2004, s. 13) huomauttaa, että oikeus ympäristöön ei ole vain oikeutta terveeseen ja hyvinvoinnin turvaavaan ympäristöön vaan myös oikeutta suojella ja säilyttää sitä. Menettelyllisiin ympäristöllisiin oikeuksiin kuuluu muun muassa oikeus saada tietoa, oikeus tulla kuulluksi, oikeus osallistua, oikeus esittää muistutuksia ja käsityksiä sekä saattaa asia tuomioistuimeen (ks. tarkemmin mt. s. 13–29, 173–188 ja 253–337). Ks. osallistumisesta ja vaikuttamisesta ympäristöpäätöksenteossa myös Kumpula – Määttä – Similä – Suvantola 2014, s. 120–133.

<sup>171</sup> Tuori 2000, s. 218. Oikeudelliset käytännöt toteuttavat oikeuden itserajoituksen tehtävää (Tuori 2000, s. 244–245).

<sup>172</sup> Tuori 2002, s. 137–143.

<sup>173</sup> Tuori 2002, s. 144. Dworkinia seuraten. Ks. myös Tolosen (2008, s. 42–43) pohdintoja periaatteiden ja tavoitteiden eroista. Periaatteet koskevat sosiaalista moraalit. Tavoitteiden sisältönä on yhteiskunnallinen päämäärä.

*legitiimisyttä eivät ratkaise pragmaattisen vaan eettisen ja moraalisen rationaalisuuden kriteerit*". Myös Thomas on Tuorin kanssa samoilla jäljillä. Hänen jaottelussaan normatiivinen kehys, jota vasten legitimizeettiä voidaan arvioida, syntyy joko oikeudellisista normeista tai yleisesti hyväksytyistä tai teoreettisesti johdetuista moraalisäännöistä.<sup>174</sup>

Tämän määritelmän voi luonnehtia kutsuksi: jos haluat osallistua normatiiviseen legitimizeettikeskusteluun oikeudesta, niin näistä asioista sinun tulee keskustella refleksiivisesti ja egoistisesta näkökulmasta luopuen. Kansalaiselle normatiivinen legitimizeetti voi olla haastava asia, koska hänelle legitimizeetissä ei aina ole kyse siitä, uskooko hän jonkin ilmiön moraalisen tai eettiseen oikeutukseen, vaan siitä, että ilmiö on hänelle perusteltavissa suhteessa hänen omaksumiinsa muihin legitimizeetin lähteisiin (henkilökohtaisiin tai viiteryhmänsä arvoihin, sosiaalsiin normeihin kuten tapoihin, kokemuksellisiin tai uskomuksellisiin seikkoihin). Nämä muut lähteet voivat olla kokijalle vahvoja ja itseisarvoisia, mutta voivat perustua muihin kuin etiikan ja moraalin arviointikehyksiin. Kansalainen voi väittää esimerkiksi kulttuurisia tapoja legitimizeetin lähteiksi. Ongelmallista tämä on siksi, että ristiriitatilanteessa tai valintoja edellyttävässä päätöksenteossa nämä subjektiiviset kokemukset pitäisi asettaa suhteeseen muiden kilpailevien kulttuuristen tapojen tai legitimizeettiperusteiden kanssa. Kansalaiselle voi olla hyvin haastavaa asettaa omia näkemyksiään suhteeseen kollektiivisempien arvojen kanssa. Legitimeetin normatiivinen arviointi asettaa eri kokemukselliset legitimizeetin lähteet kriittiseen tarkasteluun.

Legitimeetti hahmottuu tällaisessa teoretisoinnissa reflektoitavaksi asiaksi, joka vaatii pohdiskelua ja dialogia. Itseasiassa reflektiivisyyskään ei riitä, vaan tarvitaan kriittistä arviointia.<sup>175</sup> Se on myös argumentatiivinen ilmiö. Hyväksyttävyyttä tai sen puutetta pitää puolustaa ja selostaa. *Hänninen* kuvaa asiaa niin, että legitimizeettiä ei kannata sisäistää poliittisen totuuden

---

<sup>174</sup> Thomas 2014, s. 741.

<sup>175</sup> Pehrman 2012, s. 86: "Kriittinen reflektio merkitsee prosessia, jossa itsestään selvinä pidettyjen premissien oikeutus ja pätevyys asetetaan koetukselle ja dialogin rooli muodostuu keskeiseksi. Nimenomaan dialogin avulla pyritään ymmärtämään ja oppimaan, mikä toisten esittämissä väittämissä on pätevää, sekä yritetään saada omien väittämien pätevyys yksimielisesti toteennäytetyksi."

etsintänä olettaen, että politiikalle olisi löydettävissä jokin apoliittinen perimmäinen perusta.<sup>176</sup> Riskinä legitimitetin arvioinnissa on hänen mukaansa se, että sitä saatetaan arvioida paikalleen jämähtäneiden kehysten kautta.<sup>177</sup> Jos arviointikehystä itsessään ei aseteta kyseenalaiseksi, voidaan päätyä vain kehäpäätelmiin ja umpikujiin. Esimerkiksi, jos uhanalaisten ja tiukasti suojeltujen suurpetojen salametsästyksen legitimitettä arvioidaan *legaalisuuden mukaan* ilman sääntelyn eettistä tai moraalista arviointia, ei keskustelua tarvitse kovin kauan käydä. Kunnollinen legitimitetikeskustelu syntyy vasta, kun aletaan argumentoida suojeluun tähtäävien normien tarpeellisuudesta (tai tarkkaan ottaen hyväksyttävyydestä), Tuoriin viitaten, eettisen ja moraalisen rationaalisuuden näkökulmasta.

---

<sup>176</sup> *Hänninen* 1990, s. 1–2.

<sup>177</sup> *Emt.*



## 4 Oikeuden ja politiikan rajapinnalla – tärkeät kysymykset

### 4.1 Legitimiteetti kokemuksena

Käytän tässä yhteydessä empiirisen legitimiteetin käsitteen sijaan ilmaisua koettu legitimiteetti.<sup>178</sup> Empiirinen legitimiteetti viittaa tutkimukselliseen otteeseen: voimme empiirisin menetelmin selvittää luotettavasti, mitä kansalaiset pitävät legitimiinä. Tällä voi olla tärkeä rooli tietoon perustuvassa päätöksenteossa. Tämä ote kuitenkin hävittää näköpiiristään yksittäisen ihmisen ja kokemuksellisuuden näkökulmat. Samaan tapaan nämä näkökulmat häviävät, kun legitimiteettiä tarkastellaan oikeudellisten normien tai teoreettisesti johdettujen moraalissäätöjen näkökulmasta.

Konflikteissa ja konfliktin hallinnassa kuitenkin yksilön kokemus on merkittävä tekijä. Konflikteissa on usein kyse voimakkaista tunteista<sup>179</sup>, ja vaikka tunteilla on myös kollektiivinen ulottuvuutensa<sup>180</sup>, on tunne myös yksilötason ilmiö. Vahingonkorvausartikkelissa korostuu legitimiteetin kokemuksellinen ulottuvuus. Konfliktintaustalla voi olla se, että eri sidosryhmät tai heidän edustamansa tahot kokevat tulleen väärin kohdelluiksi tai, että heidän tarpeensa ja intressinsä on epäoikeudenmukaisella tavalla sivuutettu tai asetettu toissijaiseksi suhteessa tärkeämpänä pidettyyn luonnonsuojeluintressiin. Kokemuksellisuuden kohtaaminen on avain siihen, että konfliktitilanteita saadaan purettua ja hallintaan.<sup>181</sup> Empiirisen legitimiteetin käsite koettaa ulottaa tähän ilmiöön. Sen tehtävänä on selvittää ja kuvata, mitä ihmiset pitävät legitimiinä tai minkä he uskovat

---

<sup>178</sup> Peltonen – Tuomisaari – Kanninen (2008, s. 14–15) kirjoittavat koetusta oikeudenmukaisuudesta hyvin samaan tapaan. He eivät kuitenkaan tee eroa kokemuksellisuuden ja käsitysten tai uskomusten välille kuten itse teen. Peltonen ym. tarkastelutavassa korostuu osapuolten kohtelemisen merkitys prosessissa (kokemuksiin suhtautuminen, kokemusten huomiointi).

<sup>179</sup> Alhanen 2020, s. 140–145; Shapiro 2010 ja 2016.

<sup>180</sup> Ks. esim. Ahmed 2004, s. 8–12.

<sup>181</sup> Ervasti 2020, s. 88.

olevan legitiimiä. Jos näissä tarkasteluissa pitäydytään käsityksissä ja uskomuksissa, ei saavuteta kokonaiskuvaa. Käsitukset ja uskomukset ovat eri asia kuin kokemus. Kokemuksellinen ilmiö on jotain, mitä pidetään totena. Siihen sisältyy usein totuusolettamus. Käsitys ja uskomus sen sijaan sisältävät epäilyksen siemenen. Jos ihminen ilmaisee, että hänellä ”on sellainen käsitys tai uskomus”, niin hän on usein vastaanottavainen uudelle tiedolle, kyseenalaistamiselle ja keskustelulle. Sen sijaan, jos ihmisellä on *kokemus* jonkin ilmiön illegitiimiydestä tai legitiimiydestä, ei samankaltaista avoimuutta ole läsnä. Tässä tilanteessa henkilö voi kokea loukkaavaksi, jos hänen kokemuksensa nimetään ”vain” käsitykseksi tai uskomukseksi.

*Kotilainen* kirjoittaa blogissaan moraalisen vakaumuksen ilmiöstä ja toteaa, että sillä on suora yhteys tunteisiimme.<sup>182</sup> Moraalinen vakaumus on jotain, minkä ”tuntemme nahoissamme”. Edelleen *Kotilainen* toteaa, että kun henkilö on moraalisesti vakuuttunut, että jokin asia on perustavalla tavalla oikein tai väärin, hänen on usein vaikea käsitellä aihetta monipuolisesti, keskustella siitä asian eri tavalla näkevien ihmisten kanssa, ja lopulta tehdä minkäänlaisia kompromisseja sen suhteen. Tämä kuvaus vastaa hyvin sitä, mitä itse kuvaan kokemuksellisena legitimizeettinä. Kokemuksellisesta legitimizeetistä voi olla vaikea tehdä siirtymää legitimizeetti käsityksenä -tilaan. Konfliktinhallinnassa kuitenkin kriittisellä reflektiolla on tärkeä rooli.<sup>183</sup>

Kokemuksellisen legitimizeetin ja oikeudellis-normatiivisen legitimizeetin ristiriitatilanteet ovat yksi luonnonvaraoikeudellisten konfliktien ilmenemismuoto.<sup>184</sup> Vahingonkorvausartikkelissa toteutettu analyysi osoittaa, että luonnonvaraisten eläinten aiheuttamista vahingoista kärsivät tahot kokevat olevansa oikeutettuja vahvempaan omaisuudensuojaan kuin mihin nykyinen perustuslain tulkinta mahdollistaa. Kaikki eivät koe vahinkojen korvausjärjestelmää legitiimiksi tavaksi ratkaista luonnonsuojelun ja omaisuudensuojan välistä suhdetta. Korvausjärjestelmä on ”parempi kuin ei mitään”, mutta oikein legitiimi järjestelmä olisi toisenlainen (vahinkoa

---

<sup>182</sup> *Kotilainen* 2020.

<sup>183</sup> Kriittinen reflektio merkitsee prosessia, jossa itsestään selvinä pidettyjen premissien oikeutus ja pätevyys asetetaan koetukselle ja dialogin rooli muodostuu keskeiseksi (*Pehrman* 2012, s. 86).

<sup>184</sup> *Peltonen – Tuomisaari – Kanninen* 2008, s. 13.



aiheuttavien eläinten kantojen pienentäminen on usein esitetty ja parempana pidetty ratkaisu).<sup>185</sup>

Ilmiö voi osaltaan selittyä sillä, että aiemmin, ennen perustuslain uudistusta vuonna 2000, omaisuudensuoja oli vahvempi. Voimassa olevan perustuslain ympäristövastuuta korostavan säännöksen (PL 20.1 §) painoarvo suhteessa omaisuudensuojaan on melko vahva.<sup>186</sup> Jos on niin, että osa kansalaisista elää kokemuksellisesti vielä vanhan perustuslain aikaa, on syytä kysyä, onko epäonnistuttu siinä, että heille olisi kerrottu muutoksesta ymmärrettävällä tavalla. Kysymys on kansalaisten tietoperustasta suhteessa oikeuden sisäiseen legitimizeettiin; *ei tiedetä*, että ympäristövastuun merkitys oikeudellisesti sitovana normina on kasvanut. Näin voidaan päätyä kiistatilanteeseen, jossa voimassa olevan lainsäädännön tunteva viranomaisen ja usein vielä luonnontieteellisen tiedon omaava tutkija samassa tilaisuudessa kertovat suurpetojen suojelua vastustavalle kansalaiselle ”miten asia on” ja toteavat kansalaisen olevan väärässä, kun hän väittää, että susi ei ole uhanalainen laji ja niitä täytyy voida tappaa suojellakseen omaisuuttaan. Kansalaisen vastustus voi tietysti olla strategista tavoiterationaalista politiikkaa, mutta se voi perustua myös tietämättömyyteen.

Kokemus ja tieto kytkeytyvät toisiinsa. Legitimizeettikirjallisuudessa tunnistetaan niin sanottu perätön legitimizeetti (englanniksi false legitimacy<sup>187</sup>). Ihmiset voivat tietämättömyyden, heikkouden tai helppouskoisuuden vuoksi pitää legitimiinä sellaisiakin ilmiöitä, jotka tarkemmin tarkasteltuna osoittautuvat illegitiimeiksi (laittomiksi tai epämoraalisiksi) jopa heidän omien arvojensa mukaan mitattuna.<sup>188</sup> *Lappi-Seppälä*<sup>189</sup> on kirjoittanut aiheesta rikosoikeuden asiayhteydessä ja toteaa, että kansalaisten oikeustajua ei voi

---

<sup>185</sup> *Hiedanpää* (2021, s. 273) muistuttaa, että toimiakseen politiikka edellyttää sen kohteilta tiettyä valmiutta, tahtoa ja kykyä ottaa politiikan tarkoitus toivotulla tavalla vastaan.

<sup>186</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 249. Ks. keskustelu omaisuudensuojadoktriinin murroskohdasta *Hepola – Belinskij – Määttä* 2021, s. 18–22.

<sup>187</sup> *Thomas* 2014, s. 741.

<sup>188</sup> *Pehrman* (2012, s. 85–86) kuvaa kolme erilaista tapaa, joilla merkitysperspektiivit voivat vääristyä. Merkitysperspektiivillä hän tarkoittaa mentaalisia rakenteita, kuten väittämiä, uskomuksia tai argumentaatioverkostoja.

<sup>189</sup> *Lappi-Seppälä* 2019, s. 226–227.

sokeasti seurata vetoamalla demokratiaan, vaan demokratiaan kuuluu se, että yksilöt ovat informoituja ja muodostavat kantansa rationaalisesti oikean tiedon pohjalta. Lappi-Seppälä kirjoittaa: ”Milloin enemmistön mielipide perustuu ennakkoluuloihin ja tietämättömyyteen, on seuraamuksiltaan tuhoisa, taikka sisällöltään järjetön tai epälooginen, on sitä syytä vastustaa.”<sup>190</sup>

Tässä työssä esitelty teoretisointi, joka kumpuaa yhteiskunta- ja oikeusteoreettisista legitimizeettikeskusteluista, ei nosta keskiöön tiedon tai tieteen roolia osana legitimizeetin arviointia. Tieteellinen tieto voi tietenkin olla yksi legitimizeetin lähteistä. Muualla tieteellisessä kirjallisuudessa on paljonkin pohdittu tiedon tai tieteen merkitystä poliittiselle päätöksenteolle, oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle ja konfliktien hallinnalle.<sup>191</sup> Keskustelu on laaja, joten tiivistän tähän vain muutamia keskeisiä näkökulmia siltä osin, kun sillä on liittymäpintaa oikeuden ja politikan rajapinnalle ja konfliktin hallinnalle.

Uuden tiedon tuominen konfliktitilanteeseen ei aina auta ratkaisemaan tai lieventämään konfliktia. Tämä johtuu siitä, että tieto itsessään voi olla kiistelyn kohteena<sup>192</sup>, tai konfliktissa on tunteisiin ja tarpeisiin liittyviä ulottuvuuksia, joihin tieteellinen tieto ei ole oikea ”lääke”. Usein on pikemminkin kyse erilaisten tietojen yhteensovittamisen haasteesta kuin tiedon vajeesta.<sup>193</sup>

Tiedon merkitystä osana oikeudellista ja poliittista päätöksentekoa on institutionalisoitu ja siten normitettu esimerkiksi oikeudellisin säännöksiin<sup>194</sup> ja poliittisin periaattein. Yleisenä poliittisena periaatteena pidetään sitä, että yhteiskunnallisen päätöksenteon ja suunnittelun tulisi perustua

---

<sup>190</sup> *Emt.*, s. 227.

<sup>191</sup> Ks. esim. *Peltonen – Villanen* 2004, jotka esittävät, että tieto itsessään voi olla konfliktin aiheena, mutta pohtivat myös, miten eri tavoin tietoa voidaan käyttää konfliktin ratkaisussa tai hallinnassa.

<sup>192</sup> Näihin tilanteisiin voi sopia yhteistoiminnallinen tiedontuotanto, ks. esim. ”joint fact finding” menetelmästä *Ehrmann – Stinson* 1999, myös *Kotilainen – Peltonen – Sairinen* 2021, s. 25.

<sup>193</sup> Ks. erilaisten tietojen integroimisesta konfliktitilanteissa *Stepanova – Polk – Saldert* 2020.

<sup>194</sup> Ks. esimerkiksi analyysi vaelluskalakantojen elvyttämisestä EU:n vesipolitiikan ja sopeutuvan oikeuden kontekstissa *Belinskij – Soininen* 2017, s. 94–95. Belinskijn ja Soinisen mukaan uusi luonnontieteellinen tieto voi olla oikeutta sitova tulkinnallinen kriteeri, jonka avulla oikeus sopeutuu muuttuviin olosuhteisiin (*mt.*, s. 130).

tietoon.<sup>195</sup> Tiedon käyttöä oikeuden sisäisissä prosesseissa ohjaavat useat eri oikeusperiaatteet ja säännökset.<sup>196</sup> Ympäristöoikeudessa ekologisen tiedon on katsottu asettavan ”hyväksyttävyyseroja” sääntelylle.<sup>197</sup> Ekologisella tiedolla on tärkeä rooli ympäristöoikeudessa, mutta myös yhteiskunnallisella ympäristötutkimuksella on merkitystä, koska se auttaa ymmärtämään ja tulkitsemaan ympäristökysymysten ja -tiedon yhteiskunnallista merkittävyyttä.<sup>198</sup> Tieteellisellä tiedolla ei kuitenkaan ole oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa normilähteen asemaa, vaan tietoa

---

<sup>195</sup> Kyse ei ole oikeusperiaatteesta vaan hallinnon kentällä tunnistetusta periaatteesta. Puhutaan esimerkiksi näyttöön perustuvasta toimintatavasta (eng. evidence-based decision making). Ks. *Raivio* 2014.

<sup>196</sup> Esimerkiksi hallintoprosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019) 37 §:ssä todetaan, että hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Asiantuntemustiedon ja asiantuntijoiden käytöstä oikeudessa voi lukea mm. teoksesta *Lahti – Siro* 2011. Ympäristösuojelulain (527/2014) luvussa viisi ohjeistetaan sekä luvan hakijaa että viranomaista heidän velvollisuuksistaan koskien lupa-asiaan liittyvistä tarpeellisista selvityksistä. Lain 39 §:ssä todetaan muun muassa, että hakemuksen laatijalla on oltava riittävä asiantuntemus ja hakemuksesta on käytävä tarvittaessa ilmi, mihin aineistoon ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat. *Nieminen-Finnen* (2020) väitöskirja käsittelee luonnontieteen ja tekniikan alaan perehtyneiden ei-lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden roolia ja tehtäviä ympäristösuojelulain mukaisissa asioissa. *Soininen* (2016, s. 39–40) kirjoittaa oikeudellisten ratkaisujen perusteluista tiedon välittämisen funktiona. Tiedonvälitystehtävällä tavoitellaan oikeudellisen päättelyn oikeutusta, mutta myös yleisempää hyväksyttävyyttä sekä harkintavallan kontrollin mahdollistamista ja käyttäytymisen ohjaamista. Avoin kommunikointi mahdollistaa myös oikeudellisen ratkaisukäytännön kriittisen arvioinnin.

<sup>197</sup> *Karhu – Määttä* 2010, s. 61.

<sup>198</sup> *Kumpula –Määttä* 2002, s. 209.

käytetään informoimaan; sillä on tulkintalähteen asema<sup>199</sup> ja tietoa tulkitaan ja arvotetaan suhteessa oikeusnormeihin.<sup>200</sup>

Vaikka oikeuden usein sanotaan olevan hidas käännteissään ja muuttuvan hitaasti, on se kuitenkin dynaaminen ja muuttuva. Käsitelyssä perustuslaillisista oikeuksista on yhteiskunnassa uuden ja vanhan kerroksellisuutta.<sup>201</sup> Vanhentuneet käsitykset eivät ilmene vain luonnonvaraoikeudellisina kiistoina, vaan vaikuttavat siihen, miten kansalaiset toimivat ja kuinka he hahmottavat vastuunsa luonnonvaroihin perustuvassa elinkeino- tai harrastustoiminnassa. Historiallisen kerroksellisuuden ohella kansalaisten käsityksiä oikeudesta voivat sotkea myös rinnakkaiset, mutta viestinnällisesti toisistaan poikkeavat säädöskokonaisuudet. Esimerkiksi ihmis-eläinsuhteiden näkökulmasta suomalainen oikeusjärjestelmä on viestinnällisesti sekava. Metsästyslain (615/1993, MetsästysL) ja myös vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain (1709/2015, VieraslajiL) lähtökohta on, että eläin on lähtökohtaisesti tapettavissa, jos ei toisin säädetä. Luonnonsuojelulain (1096/1996) lähtökohta on, että eläin on lähtökohtaisesti

---

<sup>199</sup> Määttä – Soininen 2016, s. 1050.

<sup>200</sup> Laakso 2006, s. 621. Ruhl (2007) pohtii kirjoituksessaan oikeuden, politiikan ja tieteen välisiä suhteita ja toteaa, että ne eivät suinkaan toimi täysin toisistaan erillään, vaan vaikuttavat toisiinsa (ks. aiheesta myös Paloniitty – Kotamäki 2021). Tällöin Ruhlin mukaan haasteeksi syntyykin se, kuinka varmistetaan tieteellisen tutkimuksen ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan luotettavuus. Haaste voi edellyttää myös uudenlaista ammattiosaamista, jossa yhdistyy oikeuden ja (luonnon)tieteen tuntemus. Hollon (2009, s. 53–54) mukaan ympäristöoikeudelle tyypilliset joustavat normit mahdollistavat tiedon hyväksi käyttämisen oikeusharkinnassa, mutta toisaalta tämä voi olla haaste oikeusturvalle ja ratkaisutoiminnan ennakoitavuudelle, jos ratkaisu jää oikeuslähdeopillisesti ohueksi. Thorén – Soininen – Kotamäki (2021, s. 483) kirjoittavat oikeuden ja tieteen välisestä ”kumppanuudesta” ja siitä, kuinka oikeudelliset säännökset voivat edellyttää tieteeltä sellaista varmuutta, jota sillä ei voi saavuttaa. Ratkaisua haasteeseen on vaikea löytää, mutta kirjoittajien mukaan oikeudellisen yhteisön pitäisi yhtäältä määrittää tarkemmin joustavia normeja ja toisaalta tiedeyhteisön tulisi lisätä läpinäkyvyyttä tieteellisen tiedon epävarmuuksien arviointiin.

<sup>201</sup> Omaisuudensuojalla on ollut Suomessa ennen 1990-luvun perusoikeusuudistusta ylikorostunut asema suhteessa muihin perusoikeuksiin ja ympäristöä koskeva perusoikeussäännös säädettiin tässä uudistuksessa (Länsineva 2002, s. 43–44). Lainsäädännön uudistuessa kestää aikaa ennen kuin uuden säännöksen suhde muihin säännöksiin muodostuu ja tulkintalinjat vakiintuvat (Kumpula 1998, s. 159). Myös oikeuden ulkopuolella muutos ja uuden oppiminen vaativat aikaa.

rauhoitettu, jos ei toisin säädetä. Vaikka eläinlajit ovat jaoteltavissa näiden eri lakien soveltamisalojen erillisiin piireihin, on monien metsästyslaila rauhoidettujen riistalajien status yhdistelmä vahvaa kansainvälisesti säänneltyä luonnonsuojeluoikeutta ja kansallista (oikeudellista) perinnettä kontrolloida riista- ja vahinkoa aiheuttavien eläinten kantaa. Historiallinen kerrostuneisuus voi siis ilmetä kansalaisten vanhentuneiden käsitysten ohella myös voimassa olevan sääntelyn sisällä.

Sosiaalisten positoiden näkökulmasta nämä lait asemoivat kansalaisia myös hyvin eri tavoin. Metsästyslaki tuottaa metsästäjille vahvan toimijuuden sitomalla metsästysoikeuden maanomistukseen (MetsästysL 6 §) ja toisaalta riistahallintolaki (158/2011) vahvistaa tätä toimijuuden positiota kytkemällä metsästäjät oikeudellisesti sitovalla tavalla riistanhoitotyöhön (riistahallintolain 10 § ja 14 §). Luonnonsuojelulaki ei tuota kansalaiselle samankaltaista konkreettista toimijuutta. Positio luonnon hoitajana syntyy vain välillisesti ja abstraktimmin perustuslain 20.1 §:n kautta, jossa todetaan vastuun luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluvan kaikille. Tällainen toimijuuspositioiden luominen vaikuttaa myös konfliktin omistajuuspositioihin. Suurpetokonfliktissa tämä tulee esille muun muassa väitteinä siitä, että maaseudulla asuvan metsästäjän äänen pitäisi olla merkitsevämpi kuin kaupungissa asuvan luonnonsuojelijan, kun päätetään suurpetoasioista. Konfliktikirjallisuudessa on esitetty idea konflikteista omaisuutena.<sup>202</sup> Tässä keskustelussa kyse on konfliktin osapuolten mahdollisuudesta itse määrittellä käymäänsä konfliktia ja osallistua sen käsittelyyn sen sijaan, että konfliktin määrittely ja ratkaisu ulkoistettaisiin juridisille instituutioille, ikään kuin konflikti varastettaisiin heiltä pois.<sup>203</sup> Konfliktin omistajuuden määrittely on vallankäyttöä ja sen avulla voidaan perustella äänioikeutta, toimijoiden välisiä suhteita ja tapaa hoitaa konfliktia. Konfliktin eri osapuolilla voikin olla vahvoja intressejä omistaa konflikti itselleen. Toisaalta sosiaalisesti rakentuneiden omistajuuspositioidenkin legitimiys voidaan haastaa kriittisen reflektion avulla.

---

<sup>202</sup> *Christie* 1977. Omaisuus tässä ei viittaa omaisuuteen juridisessa merkityksessä (ks. *Wood – Suzuki* 2020, s. 905).

<sup>203</sup> Ks. esim. *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 118 ja *Kyntäjä* 2000, s. 79–80.

Oikeusja politiikkasekoittuvatoisiinsa luonnonvarakonflikteissa myöskin kun sinänsä jokin legitimiiksi koettu oikeudellinen ratkaisu tai säännös joutuu kritiikin kohteeksi huonon prosessikokemuksen vuoksi.<sup>204</sup> Prosessikokemus voi liittyä kansalaisen ja viranomaisen väliseen vuorovaikutukseen tiedonhakutilanteissa, asian vireillepanossa tai päätöksenteossa. Liiallinen byrokratia, hidas päätöksenteko tai sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa syntyvät epämiellyttävät tunnetilat ovat osa kokemusta ja kietoutuvat kokijan mielessä yhteen oikeudellisen lopputuleman kanssa. Joskus voi olla vaikea erottaa, mihin kokemus legitimeettivajeesta kohdistuu, järjestelmään tai säännöksiin itseensä vai huonoon prosessiin. Huono prosessikokemus saattaa laukaista halun haastaa myös normin legitimiys. Näin empirinen ja normatiivinen legitimeetti sekoittuvat. Konflikteilla on sosiaalinen ja psykologinen ulottuvuutensa. Konfliktin hallinnan näkökulmasta ei välttämättä riitä, että hallinnollinen prosessi on hallinto-oikeuden periaatteiden mukaan tarkasteltuna tai oikeudellinen ratkaisu oikeudellis-normatiivisesti legitiimi.

## **4.2 Kun oikeuden luonnetta ei ymmärretä, roolituksetkin menevät sekaisin**

Sellaiset luonnonvarakonfliktit, joissa kiistelyn argumentaatio kiinnittyy tavalla tai toisella oikeuteen, mahdollistavat analyysin siitä, kuinka osapuolet hahmottavat oikeuden ja politiikan välisen suhteen. Omista tutkimuksista luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja soiden suojeleminen voidaan mainita esimerkkeinä, joissa käy selville, että tätä suhdetta ei täysin ymmärretä. Kansalaiset vaativat susien tai hanhien suojelemissä ja poikkeuslupaperusteiden muutosta hyvin kirjavilla eri perusteilla, ja keskustelu herkästi poukkoilee tasolta toiselle muodostaen vyyhdin, jossa politiikka ja oikeus menevät kyseenalaistamattomasti sekaisin.

---

<sup>204</sup> *Peltonen – Tuomisaari – Kanninen (2008, s. 23.)* tutkimus osoittaa, että kaavavalituksissa vuorovaikutuksen ja viestinnän ongelmat olivat suunnilleen yhtä merkittäviä valituskirjelmien aiheita kuin tärkeimmät sisällölliset valitusten aiheet (rakentamisen edellytykset ja elinympäristöjen muutokset).

Susikonflikti on Suomessa yksi pitkittyneimmistä luonnonvarakonflikteista. Se on tyypillinen esimerkki konfliktista, jossa argumentit ovat jumiutuneet paikoilleen eikä keskustelu juurikaan uusiudu. Yksi pitkään käydyistä keskusteluista on suden siirtäminen luontodirektiivin liitteestä IV väljempään liitteeseen V poronhoitoalueen ulkopuolella. Keskustelu tyypillisesti jumiutuu siinä vaiheessa, kun virkamies koettaa kuvata, miksi tämä ei ole mahdollista ottaen huomioon Suomen olosuhteet<sup>205</sup> ja luontodirektiivin muutoksen edellyttämät oikeudellis-hallinnolliset prosessit (yksittäinen jäsenvaltio ei voi muutosta tehdä). Perusteluista huolimatta argumentti nousee esiin yhä uudelleen ja uudelleen ja osapuolet tuntuvat ajattelevan, että kyse on vain kansallisen hallinnon ”poliittisesta tahdosta”. Samantyyppinen tilanne toistuu myös suhteessa poikkeuslupiin. Poikkeuslupien myöntäminen on oikeudellista ratkaisutoimintaa, jossa otetaan huomioon voimassa oleva sääntely ja lupahakemuksessa esille tulevat faktat vallitsevista olosuhteista. Lupapäätöksen tekeminen ei ole politiikkaa, mutta lupapolitiikka on yleisesti käytössä oleva termi. Oikeastaan mitään sellaista ilmiötä kuin lupapolitiikka ei ole olemassa eikä ratkaisua tekevä virkamies voi käyttää paljoakaan harkintavaltaa tiukasti säännellyn ja harvalukuisen lajin kohdalla. Sitkeä uskomus siitä, että poikkeuslupien myöntäminen olisi poliittinen, virkamiehen tahdosta riippuvainen ilmiö, on yksi esimerkki oikeuden ja politiikan maailmojen sekoittumisesta.

Syitä siihen, miksi pitkittyneiden konfliktien osapuolet jatkavat entiseen malliin, vaikka tulosta ei näytä syntyvän, on luultavasti useita. Keskityn tässä työssä nyt erityisesti konfliktien oikeudelliseen luonteeseen, joten en voi käsitellä aihetta kokonaisvaltaisesti. Kyse voi olla siitä, että ei osata käydä konfliktista keskustelua millään toisella luovemmalla tavalla tai siitä, että konflikti itsessään on muodostunut tarpeelliseksi. Konfliktisen keskustelun

---

<sup>205</sup> Suomen susikannan koko on kuluvalle vuosituhannella vaihdellut voimakkaasti. Susikanta on kuitenkin kasvanut yhtäjaksoisesti vuodesta 2017 lähtien. Suomessa oli vuoden 2021 maaliskuussa yhteensä 57 (54–59) parien ja perhelaumojen muodostamaa susireviiriä (Heikkinen ym. 2021, s. 11). Suomen nykyinen susikanta ei ole riittävän suuri geneettisen monimuotoisuuden ylläpitämiseksi ja sukusiitoksen vaikutusten estämiseksi (Valtonen ym. 2021, s. 43).

ylläpitäminen voi olla poliittinen työkalu.<sup>206</sup> Tässä tapauksessa myös oikeudellisia pätemättömiä argumentteja saatetaan käyttää, vaikka tiedetään ne pätemättömäksi. Puolueen tai etujärjestön edustajalla on tarve tuottaa argumentteja, jotka miellyttävät niitä, joita hän edustaa. Jos kuitenkin tällaisen pelin sijaan halutaan aidosti muuttaa konfliktia ja konfliktin olosuhteita, tai jopa päästä konfliktista eroon, olisi syytä osata erotella oikeuden sisäiset ja ulkoiset keskustelut toisistaan ja tuntee myös oikeus ilmiönä siten, että tietää, miten oikeuden sisäisiä prosesseja viedään eteenpäin. Kyse on yhteiskunnallisten legitimizeettikeskustelujen sisältöjen analyttisestä erittelystä.<sup>207</sup>

Myös luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvän teollisen toiminnan, kuten turvetuotannon tai kaivostoiminnan ympärille, on syntynyt konflikteja, joissa kansalaiset joutuvat kohtaamaan oikeudelliset järjestelmät, mutta eivät välttämättä osaa muodostaa oikeudellisesti relevantteja argumentteja. Analysoimissamme Outokummun Viirusuon tapauksessa kävi niin, että paikalliset asukkaat jättivät runsain mitoin valituksia ja muistutuksia useiden vuosien ajan eri oikeusasteisiin, mutta oikeudellisesti tehokkaita argumentteja niistä ei ollut kovinkaan moni.<sup>208</sup> Argumentit olivat sisällöllisesti hyvin vaihtelevia ja kumpusivat omasta arkikokemuksesta (esim. pyykkien pölyntyminen) tai yleisestä poliittisista keskustelunaiheista (turvetuotanto aiheuttaa ilmastonmuutosta). Tehokkain argumentti oli luonteeltaan sellainen, jossa yhdistyi ekologinen asiantuntijatieto ja vahva suojelunormi

---

<sup>206</sup> Konfliktisen puheen tuottaminen voi olla poliittinen performanssi ja asioilla politikointia (politikoinnin käsitteestä ks. *Palonen* 2003, s. 177–179).

<sup>207</sup> Ks. konfliktien kartoittamisen menetelmästä (*Peltonen – Kangasoja* 2009, s. 89), jossa tavoitteena on eritellä konfliktin eri elementtejä (osapuolet, intressit, prosessi jne.). Tarkoitus on antaa sekä ulkopuoliselle tarkkailijalle (esim. tutkija, sovittelija) että konfliktin osapuolille selkeämpi kuva tilanteen historiasta, dynamiikasta ja mahdollisista ratkaisumalleista. Konfliktien kartoittaminen on syytä erottaa konfliktien arviointimenettelystä, jonka tavoitteena on hankkia tietoa konfliktin ratkaisun mahdollisuuksista (ks. *mt.*, s. 94). Konfliktin kartoitus voi edellyttää konfliktin eri tasojen tunnistamista. *Peltonen – Villanen* (2004, s. 8) ja *Madden – McQuinn* (2014, s. 97) kuvaavat sitä, kuinka pinnalla näkyvä konflikti ei välttämättä ole sama kuin pinnan alla oleva konflikti. Pinnan alla olevaa konfliktia saatetaan tietoisestikin piilottaa (ks. *Ratamäki – Peltola* 2018).

<sup>208</sup> *Ervasti* (2001, s. 17) kirjoittaa riidoista juridisoituineina konflikteina, joista leikataan pois oikeudellisesti epärelevantit seikat.



(Direktiivilaji viitasammakon äänen tunnistaminen Viurusuolla oli käännekohta konfliktissa).<sup>209</sup>

Kun konfliktin osapuolet argumentoivat kerta ja jopa vuosi toisensa jälkeen samoilla argumenteilla, mutta mikään ei muutu, osallistujalle saattaa jäädä kokemus, että heitä ei ole aidosti kuultu tai heitä ei pidetä tärkeänä. Kyse on kuitenkin pikemminkin siitä, että argumentit ovat oikeudellisesti pätemättömiä eikä oikeudellinen järjestelmä voi tehdä niillä mitään. Kyse voi olla myös siitä, että argumentit esitetään väärälle yleisölle. Tällöin oikeudellispoliittinen toimivaltajako on osallistujille tuntematon. Lainsäädäntömuutosta vaaditaan lakia soveltavalta virkamieheltä sen sijaan, että koetettaisiin vaikuttaa lainsäätäjiin. Tässä lienee kyse siitä, että oikeuden luonnetta suljettuna systeeminä ei tunneta, vaan luullaan, että politiikan ja oikeuden välinen suhde olisi välittömämpi. Myös viranomaisen harkintavallan voidaan luulla olevan suurempi kuin se tosiasia on. Lisäksi monelle kansalaiselle näkyvin osa oikeudesta on oikeuden pintataso. Juuri ne syvemmät kerrokset, joista löytyy hankalien oikeudellisten ilmiöiden perustelut, voivat olla tuntemattomia tai käsitykset niistä voivat olla vanhentuneita. Näiden syvempien kerrosten syntyprosessi voi olla tuntematon, jolloin oikeus systeeminä ilmiönä voi olla myös vieras. Voi olla vaikea ymmärtää, että metsästyslakiin kirjatut poikkeuslupaehdot kytkeytyvät historiallisesti jo vuosikymmeniä sitten laadittuihin kansainvälisiin ympäristösopimuksiin ja luonnonsuojelupolitiikkaan. Yhteiskuntatieteilijän ja kansalaisen silmin katseltuna saattaa näyttää siltä, että normit ovat selkeitä, helposti lainsäädännöstä luettavissa, valittavissa ja sellaisenaan sovellettavissa. Katse kohdistuu herkästi yksittäiseen lakipykälään tai säännösten kielelliseen ilmaisuun eli normiformulaatioon. Saatetaan myös ajatella niin, että normiformulaatiot sisältävät itsessään kaiken sen tarvittavan informaation, mitä ratkaisun tekoon tarvitaan. Kansalaisella ei välttämättä ole myöskään tietoa siitä, että oikeudellisilla käsitteillä ja normeilla on yhteiskunnallisesta asiayhteydestä irrotettu merkitysrakenne. Osa-artikkelissa numero kaksi tämä kiteytyy kysymykseksi siitä, mitä metsästys tai pyyntitarkoitus tarkoittaa yhtäältä kulttuurisena ja toisaalta oikeudellisena ilmiönä.

---

<sup>209</sup> Ks. esim. *Albrecht – Ratamäki* 2016.

Politiikan ja oikeuden maailmojen sekoittuminen voi saada aikaan tehotonta argumentaatiota ja poliittisen energian tuhlaamista. Esimerkiksi keskusteluun mahdollisuuksista muuttaa suden suojelun ja metsästyksen sääntelyä kansallisesti on käytetty runsaasti eri toimijoiden aikaa ja energiaa, vaikka taustalla vaikuttaa ylikansallinen sääntely, joka ei ole kansallisesti muutettavissa. Voi kysyä, olisiko strategisesti järkevämpää ja kustannustehokkaampaa kohdistaa aika ja energia sellaisiin toimiin, jotka ovat toteutettavissa ja vievät haluttuun suuntaan. Tämä edellyttää, että osataan tunnistaa, missä sellaisen tekemisen paikka on ja voidaan antaa periksi niistä ensimmäiseksi mieleen tulleista, mutta oikeudellisesti mahdottomista ratkaisuista. Esimerkiksi suurpetokeskusteluissa eläinten tappaminen on usein vahingonkärsijöiden ensisijainen toive ratkaisumalliksi, vaikka eläinten tappaminen massoittain ei ole laillisesti mahdollista ja yksittäisten eläinten tappamisen vaikutus vahinkojen määrään ja laatuun on hyvin epävarmaa. Vahinkojen ennaltaehkäisy esim. susiaitojen avulla on toki työläämpää eikä täysin varma keino sekään, mutta kuitenkin potentiaalinen. Toisaalta se ei välttämättä tarjoa tilanteeseen turhautuneelle kunnon kiukunpurkukanavaa. Konfliktien emotionaalisille ulottuvuuksille tarvitaan omia erityisiä hallinnan työkaluja.

### **4.3 Moraalin, etiikan ja oikeuden välinen vuoropuhelu**

Ensimmäinen osa-artikkelini käsittelee eläinoikeudellis-poliittista kiistaa hevosten teuraskuljetusesimerkin kautta. Esimerkissä korostuu tiedon ja erityisesti tieteellisen tiedon merkitys lainsäädännölle. Tiedollisten kiistojen taustalla on myös eettisiä ja moraalisia kysymyksiä ja odotuksia. On syytä huomata, että eettiset ja moraaliset kysymykset eivät ole erillisiä tiedollisista kysymyksistä. Etiikka ja moraalit ovat filosofian tieteenalan erityisosaamisaluetta. Näin ollen filosofit tuottavat tieteellistä tietoa etiikasta ja moraalista legitimizeettipohdintojen tueksi. Esimerkiksi kun tutkija, joka tutkii eläimiin liittyviä arvoasetelmia ja pohtii niitä moraalifilosofian tai etiikan näkökulmasta, tuottaa tieteellistä tietoa siitä, millainen eläintenpito on legitiimiä. Edellä kirjoitin siitä, kuinka teoreettisesti johdetut moraalisäännöt

voivat toimia legitimizeettiarvioinnin normatiivisena kehyksenä. Joskus nämä tieteelliset pohdinnat kuitenkin sekoittuvat tai sekoitetaan politiikkaan ja se voi haitata eläineettisen keskustelun tiedeperustaisuutta tai tiedeperustaisuuden tunnistamista.

Eläinten oikeudellisesta asemasta on käyty poliittisesti tavoiterationaalista keskustelua ainakin 1970-luvulta lähtien.<sup>210</sup> Eläinten oikeudellista asemaa halutaan muuttaa, koska nykyisen järjestelmän ei katsota mahdollistavan sellaista eläinten kohtelua, joka olisi eettisesti ja moraalisesti legitiimiä. Keskusteluun osallistuvat juristien ja (moraali)filosofien ohella myös muiden ihmistieteiden edustajat ja luonnontieteilijät. Tätä työtä kirjoittaessani olen kokenut hankalaksi yhdistää eläinoikeudellista ja -moraalista keskustelua luonnonvaraoikeudelliseen kehykseen. Samalla tavoin koin, kun kirjoitin aiempaa ympäristöpolitiikan alaan sijoittuvaa väitöskirjaani susipolitiikan kestävydestä ja hallinnasta.<sup>211</sup> Tuossa työssä saatoin todeta, että suomalainen susipolitiikka on ennen kaikkea luonnonvarapoliittinen kysymys ja sen tarkastelu eläinpoliittisena kysymyksenä on lähinnä teoreettinen mahdollisuus. Eläinpolitiikka on politiikkaa, jonka tavoitteenasettelussa huomioidaan eettisesti ja moraalisesti kestäväällä tavalla eläimen toimijuus ja subjektius.<sup>212</sup> Susikysymyksen kehystäminen eläinpolitiikaksi oli, ja on edelleen, myös yhteiskunnallisessa keskustelussa esillä vain marginaalisesti. Eläinten oikeudellisen aseman legitimizeetin pohtiminen on epistemologisesti ja kognitiivisesti mahdotonta luonnonvaraoikeuden ja -politiikan sisäisessä kehyksessä. Tämä johtuu siitä, että eläimet eivät ole kuin muut luonnonvarat. Eläimet ovat tuntoisia ja tietoisia olentoja eikä luonnonvarapolitiikka tai -oikeus tarjoa normatiivista viitekehystä, jota vasten näistä ominaisuuksista voitaisiin keskustella tai josta hakea ohjetta eläinoikeudelliseen tulkintaan. Keskusteluyhteyttä ja normatiivista ohjetta on haettava muualta.

Eläinsuojelulakia sovelletaan kaikkiin, myös luonnonvaraisiin eläimiin, mutta sen näkökulmat eivät ole integroituneet osaksi luonnonvaraoikeudellista

---

<sup>210</sup> *Peter Singerin* (1995) teos *Animal liberation* on muodostunut klassiseksi teokseksi tuolta ajalta.

<sup>211</sup> *Ratamäki* 2009.

<sup>212</sup> Eläinpolitiikka ei ole terminä kovin vakiintunut. Olen itse määritellyt sitä seuraavissa julkaisuissa: *Ratamäki – Tynkkynen* 2006; *Ratamäki* 2009, s. 142–149; 2019, s. 266.

sääntelyä.<sup>213</sup> Esimerkiksi metsästyslailla ja eläinsuojelulailla suojellut oikeushyvät ovat hyvin pitkälti erilliset (ks. metsästysaiheinen osatutkimus tässä väitöskirjassa). Elinympäristöjen suojelulla saattaa olla eläinyksilön näkökulmasta hyviä vaikutuksia, mutta se ei ole ollut sääntelyn ensisijainen tavoite. Eläinsuojelulaissa suojataan luonnonvaraisia eläimiä tarpeettomalta (ihmisen aiheuttamalta) kivulta, tuskalta ja kärsimykseltä sekä osin suojataan myös luonnonvaraisen eläimen vapautta. Tämä on hyvin kapea tartuntapinta eläinten oikeudellisen aseman normatiiviseen pohdintaan. Eläinsuojelulakia ja myös valmisteilla olevaa uutta lakia eläinten hyvinvoinnista on kritisoitu vanhanaikaisiksi.<sup>214</sup> Niiden ei katsota tunnustavan uusinta tieteellistä tietoa eläinten tietoisuudesta ja tuntoisuudesta. Tuntoisuutensa ja tietoisuutensa vuoksi eläimillä on muitakin intressejä kuin tulla suojelluksi tarpeettomalta kivulta, kärsimykseltä ja tuskalta. Muun muassa näistä syistä kansainvälisessä kirjallisuudessa on kyseenalaistettu eläinten omaisuusomaisuuden legitimizeetti.<sup>215</sup> Yhdenlainen ratkaisuehdotus on parempi eläinten kunnioittaminen sääntelemällä niistä erityisellä tavalla elävänä omaisuutena erotukseksi muusta omaisuudesta.<sup>216</sup>

Yllä olen todennut, että oikeuden sisäisen legitimizeettikysymyksen voi asettaa myös laaja oikeusyhteisö. Eläinoikeuskeskustelu on hyvä esimerkki siitä, kuinka teoreettisesti johdetut moraalिसäännöt voivat olla ristiriidassa oikeudellisen legitimizeetin kanssa. Suomessa toimiva Suomen

---

<sup>213</sup> *Määttä* 2000, s. 345 tunnistaa tämän, mutta toteaa (*mt.* s. 344) samalla, että eläinsuojelulainsäädäntö esitellään ympäristöoikeuden perusoppikirjoissa osana riista- ja kalatalouden sääntelykokonaisuutta (ks. esim. *Hollo* 1991, s. 383–386). Integroimisesta on kuitenkin viitteitä viime ajoilta. Oikeushyviä, joita on suojeltu aiemmin eläinsuojelurikoksesta säättämällä, suojellaan nyt myös törkeän metsästysrikoksen säädöksellä (ks. osa-artikkeli numero kaksi, *Ratamäki – Tolvanen* 2018, s. 176–179).

<sup>214</sup> *Wahlberg* 2018, s. 185–186, s. 189–192. Ks. myös teos *Uusi eläinlaki (Kivelä – Lahtinen – Uotila* 2017). Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (*HE 154/2018 vp*) ei ehditty käsitellä loppuun eduskunnassa vaalikauden 2015–2018 aikana ja se raukesi vaalikauden päättyessä. Uusi ehdotus laiksi eläinten hyvinvoinnista lähti lausuntokierrokselle marraskuussa 2021.

<sup>215</sup> *Francione – Charlton* 2015.

<sup>216</sup> *Favre* 2010. Ks. myös *Wahlberg* 2020, s. 245–246, jossa kriittinen näkökulma Favren ehdotukseen.

eläinoikeusjuristit ry on laatinut ehdotuksen eläinten perusoikeuksiksi.<sup>217</sup> Yhdistyksen jäsenet ovat juristeja, mutta he osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun myös oikeuden ulkopuolella (kuuluvat siis sekä oikeuden suppeaan että laajaan yhteisöön yhtä aikaa). Heidän toimintansa on hyvä esimerkki siitä, kuinka oikeudellista legitimitietakeskustelua voi käydä yhtä aikaa sekä oikeuden että politiikan kentällä, kun siihen on riittävästi osaamista.

Eläinten oikeuksien kirjaaminen perustuslakiin muuttaisi tai siirtäisi politiikan ja oikeuden rajapintaa liittyen eläinoikeuksiin. Eläinoikeudet eivät olisi enää asioita, joista voidaan poliittisesti päättää, jos niin halutaan, vaan asia, josta säädetään lailla.<sup>218</sup> Kun Suomessa keskusteltiin vuonna 2013 turkistarhauksen lopettamiseksi annetusta kansalaisaloitteesta, perustuslakivaliokunta totesi, että ei ole perustuslaillista estettä kieltää turkistarhausta, vaan kyse on poliittisesta tahdosta.<sup>219</sup> Lausunnossa todetaan, että:

Perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyksivaatimus edellyttää, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Hyväksyttävyyksivaatimuksen arvioimisen kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta on äskettäin koe-eläintoiminnan yhteydessä katsonut eläinten hyvinvoinnin edistämisen olevan epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen. Perusteella on valiokunnan mielestä liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämisessä on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL

---

<sup>217</sup> Luettavissa eläinoikeusjuristit ry:n www-sivuilla: <https://www.elaintenvuoro.fi/suomen-elainoikeusjuristit/#ehdotus>. Ks. myös *Wahlberg* 2020, s. 253–257.

<sup>218</sup> Visa Kurjen näkemyksen mukaan eläimillä on jo nykyisessä järjestelmässä oikeuksia (*Kurki* 2018, s. 486–491). Toisaalla hän myös kirjoittaa, että eläinten perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin ei automaattisesti tarkoita eläimen omaisuusomaisuuden purkautumista (*Kurki* 2020, s. 867–870).

<sup>219</sup> *PeVL 18/2013 vp*, s. 3. Valiokunta totesi kuitenkin kieltoa perustellummaksi asettaa turkistarhaukselle nykyistä pidemmälle meneviä eläinten oloihin liittyviä sisällöllisiä vaatimuksia (*PeVL 18/2013 vp*, s. 2–4).

2/2013 vp, s. 2/II). [...] Perustuslakivaliokunta katsoo, että tällaisessa asetelmassa lainsäädännön sisältöön liittyvien valintojen tekeminen kuuluu viime kädessä eduskunnalle. Perustuslaista ei valiokunnan mielestä sinänsä johdu estettä kieltää turkistarhausta, jos eduskunnan enemmistö pitäisi sitä luonteeltaan epäeettisenä toimintana ja ehdotus muutoin täyttäisi perustuslain vaatimukset.<sup>220</sup>

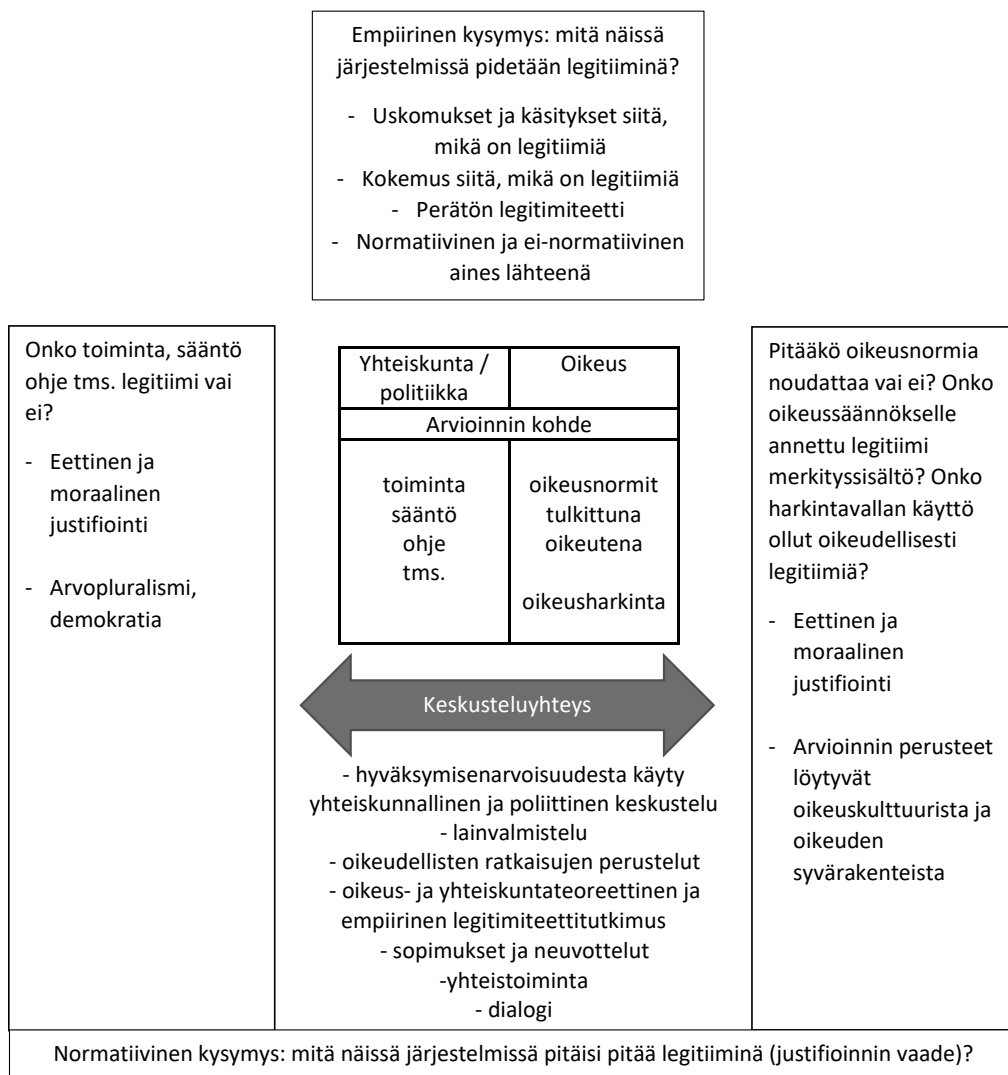
Eläinoikeusjuristit ry:n laatima ehdotus eläinten perusoikeuksiksi sisältää sääntelyehdotuksia myös luonnonvaraisia eläimiä koskien. Ehdotuksen mukaan luonnonvaraisella eläimellä on oikeus elämään sekä oikeus elää vapaudessa ja luonnollisessa elinympäristössään. Luonnonvaraisella eläimellä on oikeus saada apua, jos eläin on sairas, loukkaantunut tai muutoin avuttomassa tilassa. Eläimellä on oikeus tulla lopetetuksi, jos eläin on sellaisessa tilassa, että hänen pitämisensä hengissä on ilmeisen julmaa. Eläimen lopettaminen tulee suorittaa lailla erikseen säädetyllä tavalla. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että eläimen oikeutta elämään on punnittava tasasuhtaisella tavalla suhteessa ihmisen ja muiden eläinten perusoikeuksiin, ja sitä voidaan rajoittaa vain hyväksyttävillä ja riittävän painavilla syillä välttämättömyysperiaatteen mukaisesti.

---

<sup>220</sup> *Emt.*

## 5 Johtopäätökset

Olen työssäni tutkinut erilaisia luonnonvaraoikeudellisia konflikteja tapauksina ja tässä yhteenvedossa pohtinut niihin liittyviä legitimizeettihaasteita yleisemmällä tasolla. Olen osoittanut, että oikeus saa monenlaisia rooleja osana luonnonvaraoikeudellisia konflikteja. Oikeussäännökset tai -järjestelmä voivat itsessään olla konfliktin aiheena ja niiden legitimizeetti saatetaan haastaa. Toisaalta oikeussäännöksiin voidaan vedota, kun yhteiskunnalliselle päätöksenteolle haetaan oikeutusta. Olen myös osoittanut, että yhteiskunnallisten toimijoiden keskuudessa oikeutta ilmiönä ei aina kovin tarkoin tunneta. Tällöin esimerkiksi lainsoveltajia saatetaan syyttää illegitiimistä oikeudenkäytöstä sellaisissakin soveltamistilanteissa, joissa ei oikeudellisesti tarkasteltuna olisi sisällöllisiä, tulkinnallisia tai proseduraalisia puutteita. Oikeudesta saattaakin tulla konfliktiin epämääräinen kiistakapula, jossa oikeuden sisäinen ja ulkoinen näkökulma menevät sekaisin. Konfliktit voivat myös oikeudellistua, jolloin koko konflikti muuttua muotoaan. Tuomioistumissa konflikteista tullaan käsitelleeksi ja ratkaiseeksi vain sen oikeudellinen ulottuvuus tai osa-alue. On nimittäin myös niin, että vaikka oikeus näyttäisi suurtakin roolia konfliktissa, konflikteissa on usein sosiaaliin suhteisiin, tunteisiin ja muuhun kokemuksellisuuteen liittyviä elementtejä, joiden käsittelemiseen oikeus ei tuota työvälineitä. Olen esittänyt, että konfliktisissa tilanteissa voi olla hyödyllistä eritellä oikeudelliset ja ei-oikeudelliset elementit toisistaan. Tällöin piirtyy selvemmin esiin se, millaisia ehdottomia reunaehtoja voimassa oleva oikeus konfliktin ratkaisuvaihtoehdoille asettaa, mitä oikeudellisia työkaluja konfliktin hallintaan on olemassa ja toisaalta, mitkä ovat ne konfliktin osa-alueet, joihin kannattaa hakea muita kuin oikeudellisia ratkaisuja. Tämän erittelevän analyysin ohella yhtä lailla tärkeää on luoda olosuhteita ja työkaluja oikeuden ja sen ulkopuolisen yhteiskunnan väliselle keskustelulle. Kuviossa yksi esitän tiivistetysti erityisesti tähän välittävään tavoitteeseen liittyvät teoreettiset käsitteet ja johtopäätökset.



**Kuvio 1.** Empiirinen ja normatiivinen legitimizeetti oikeuden ja politiikan rajapinnoilla.

Kuvion oikealla puolella hahmottuu oikeudellinen legitimizeetti, joka kapeimmillaan voi tarkoittaa kysymystä siitä, pitääkö pätevä normi jättää soveltamatta. Toisaalta oikeudellisen legitimizeetin voi hahmottaa myös kysymykseksi siitä, onko oikeussäännökselle annettu legitimi merkityssisältö, eli kuinka normia on tulkittu ja toisaalta myös sovellettu tai miten harkintavaltaa on käytetty. Oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne sisältävät aineksia,



joiden avulla eettistä ja moraalista punnintaa voi tehdä oikeuden sisällä. Oikeudellinen ratkaisutoiminta perusteluineen välittää tietoa oikeudesta eri yleisöille. Kuvion vasemmalla puolella hahmottuu yhteiskuntatoiminnan ei-oikeudellinen ulottuvuus, jossa myös käydään normatiivista keskustelua siitä, mikä on legitiimiä. Normatiivinen aines ei tällöin rajaudu oikeuden sisäisiin aineksiin, vaan keskustelu pohjautuu laajemmin yhteiskunnallisiin arvoihin ja moraalikäsitteisiin. Yhteiskunnalliset arvot ja moraalit välittyvät oikeuteen esimerkiksi lainsäädäntötyön kautta, mutta myös tieteellisen tiedon avulla ja yleisemmän yhteiskunnallisen keskustelun kautta. Koska yhteiskuntaan syntyy uusia arvoasetelmia, on niitä syytä tutkia empiirisesti. Keskusteluyhteys oikeudellisnormatiivisen tai ylipäättään normatiivisen ja empiirisen legitimitietin välillä on tärkeää.

Legitimiteettikirjallisuudessa on usein esitetty jako lähde-, prosessi- ja tuotosperustaisiin arviointikehiköihin. Mielestäni nämä eivät sinänsä toimi hyväksymisenarvoisuuden arviointiperusteina, mutta voivat olla hyviä lisämääreitä normatiivisen arvioinnin ohien. Vaikka tavoite-, prosessi- ja lähdeperustaiset legitimitietin tarkastelut eivät kunnolla saavuta normatiivisen legitimitietikysymyksen ydintä, ne voidaan usein palauttaa tai altistaa normatiivisen tarkastelun alle. Voidaan esimerkiksi arvioida, kuinka hyvin tai heikosti erilaiset prosessit käytännössä tukevat normatiivisesti määriteltyä legitimiä tunnistettua tavoitetta tai kuinka legitimejä prosessit ovat oikeudellisesti määriteltyjen menettelysääntösten ja demokratiaperiaatteen näkökulmasta. Erilaisten tietolähteiden tai tavoitteiden arvoa voidaan myös arvioida normatiivisesti. Yhteiskunnallisesta ilmiöstä tulee sitä legitimiä, mitä useammasta eri näkökulmasta sen voi katsoa olevan legitimi.

Poiketen joistain esittelemistäni kirjallisuudessa esiintyvistä teoretisoinneista, en ole pitänyt myöskään osuvana ajatella empiiristä legitimitiettiä vain käsityksinä tai uskomuksina. Olen kirjoittanut koetusta legitimitietistä, joka voi olla hyvin paljon syvempi ja vakaampi ilmiö kuin mihin uskomus tai käsitys ainakin arkikielisesti viittaavat. Tämä legitimitiettiulottuvuus ei myöskään ole normitonta, vaikka ei perustuisikaan oikeudellisiin tai moraalinormeihin vaan sosiaalisiin normeihin. Toisaalta kokemuksellinen legitimitietti voi nojautua muuhunkin kuin normatiiviseen ainekseen (ks. kuvio 1). Demokratiaperiaatteesta huolimatta tai juuri sen

vuoksi, niille ei voi antaa kyseenalaistamatonta arvoa, vaan ne on legitimizeetin kriittisissä arvioinneissa alistettava reflektiolle.

Yhteiskunnallinen ja poliittinen (legitimiteetti)keskustelu täytyy olla avointa ja demokraattista. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö näiden keskustelujen sisältöjä ja tavoitteita voisi tai tulisi lähestyä empiirisen ymmärryksen ohella myös normatiivisen legitimizeetin näkökulmasta. Tämä edellyttää sitä, että poliittiset argumentit perustellaan normatiivisesti. Poliitikassa, erityisesti konfliktisessa tilanteessa, korostuu herkästi sidosryhmälähtöinen tavoiterationaalinen puhe sen sijaan, että käytäisiin, Tuorin ilmaisuja lainatakseni, refleksiivistä keskustelua eettisistä arvoista tai egosentrisestä näkökulmasta irrottautunutta moraalista päättelyä. Viimeaikainen eläinoikeuskeskustelu on tällaisesta Tuorin hahmottelemasta keskustelusta hyvä esimerkki. Demokratiaperiaatteen vuoksi normatiivisen legitimizeetin arvioinnin taitoja politiikassa ja laajemminkin yhteiskunnallisessa keskustelussa tulisi vahvistaa. Muutoin voi käydä niin, että normatiivista ohjetta haetaan oikeuden piiristä, josta on löydettävissä ”valmiiksi neuvoteltuja” sitovia normeja. Tällöin konfliktitilanteet oikeudellistuvat ja mahdollisuus yhteiskunnalliseen arvokeskusteluun jää käyttämättä.

Luonnonvarakonfliktit konkretisoituvat oikeudellisesti muun muassa kansalaisten tai järjestöjen valituksina, sääntelyn tai sen soveltamisen muutosvaatimuksina ja tarkasteluina perusoikeuksista ja niiden rajoitusedellytyksistä. Tutkimieni luonnonvarakonfliktien erityispiirteet, suhteessa konflikteihin yleensä, liittyvät ihmisen ja muun luonnon välisen tasapainon hakemiseen, luonnonsuojelun ja omaisuudensuojan väliseen suhteeseen ja eläimen arvon ja subjektiivisuuden tunnistamiseen. Viimeksi mainittu haastaa nykyisen oikeusjärjestyksen, koska eläinkysymykset kyllä liittyvät luonnonvaraoikeuden alaan, mutta luonnonvaraoikeudelliset normit eivät sovellu eläinyksilön tuntoisuuden, tietoisuuden ja tarpeiden huomioimiseen. Oikeusjärjestys ylipäätään ei näytä sisältävän sellaista velvoittavaa normatiivista ainesta, joka takaisi eläimiä koskevan moraalisesti legitimiin oikeudellisen ratkaisutoiminnan. Luonnonvaraoikeudellisille konflikteille on tyypillistä, että niissä yhdistyvät moraalifilosofiset päätelmät, oikeudellishnormatiivinen tulkinta, yhteiskunnallinen arvokeskustelu ja legitimizeetin kokemuksellinen ulottuvuus. Olen esittänyt, että näiden eri

puolien erittely ja niiden välisten suhteiden tarkastelu voi olla hyödyllistä, kun konfliktitilanteessa halutaan suunnata keskustelua, asettaa tavoitteita ja hakea ratkaisuja.

Luonnonvarakonfliktien tarkastelu legitimizeetin näkökulmasta on haastava mutta voimakas työkalu konfliktin hallinnalle, ja käytettävissä vain, jos osapuolet ovat halukkaita käymään keskustelua eri vaihtoehtojen legitimizeetistä. Haastava se on erityisesti silloin, kun legitimizeettiä lähestytään kantaaottavana normatiivisena kysymyksenä empiirisen havaintojen sijaan tai ohella. Normatiivinen lähestymistapa legitimizeettiin edellyttää kriittistä itsereflektiota, dialogisia taitoja, avoimuutta ja valmiutta muutokseen. Kun tähän lähestymistapaan lisätään vielä ymmärrys siitä, kuinka legitimizeetti rakentuu oikeudellishnormatiivisesti ja kuinka tämä oikeudellishnormatiivinen lähestymistapa eroaa poliittisesta tavoitteenasettelusta, moraalisisista ja eettisistä päätelmistä ja koetusta hyväksymisenarvoisuudesta, ollaan jo hyvin haastavien konfliktinhallintapyrkimysten äärellä.

Normatiivinen ja erityisesti oikeudellishnormatiivinen legitimizeetti voi olla yksittäiselle kansalaiselle hyvin haastava asia. Pitäisi tietää ja tuntea lainsäädännön pintataso ja myös syvemmillä olevat eettis-moraaliset perustelut ja pystyä kommunikoimaan niistä. Tämä voi tarkoittaa myös sitä, että omat ammatinharjoittamiseen tai arkeen liittyvät käytännölliset tarpeet pitäisi pystyä suhteuttamaan laaja-alaisesti yhteiskunnallisiin arvoihin ja oikeusjärjestykseen. Tämä ei aina ole mahdollista. Eräät tällaisissa käsitellyt luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ovat Suomessa ajautuneet hankaliin eettis-moraalisiin kysymyksiin, kun keskustelua käydään perusoikeuksien tasolla, mutta keskustelusta puuttuu legitimizeettikeskustelun edellyttämä puolueettomuus ja osalla keskustelijoista on vajaa tai virheellinen käsitys perusoikeuksien oikeudellisesta tulkinnasta ja rajoitusedellytyksistä. Henkilökohtainen kokemuksellisuus<sup>221</sup> saattaa korostua ja toisaalta syvistä arvoista on keskusteltu myös tietoisesti politikoiden, egosentrisesti ja tavoiterationaalisesti sivuuttaen moraaliset kysymykset tai oikeuden luonne

---

<sup>221</sup> *Alhanen* (2016, e-kirja, luku 3. Puhe, alaluku Yksilölliset kokemukset) huomauttaa, että kokemus ei ole koskaan vain yksilötason ilmiö, vaan yksilö muodostaa tapansa kokea omaksumalla oman kulttuurinsa ja kasvuyhteisönsä merkitykset.

ja reunaehdot.<sup>222</sup> Johtopäätöksenä ei kuitenkaan voi olla, että kansalaisten näkemyksiä ei tarvitse kuulla. Oikeudellis-normatiivinen keskustelu vaatii asiantuntemusta, jota kansalaisilla ei aina voi olla. Normatiivisen keskustelun onkin oltava monitasoista ja sitä on käytävä eri foorumeilla eri tavoin. Asiantuntemusta vaativissa konfliktinhallintaan pyrkivissä menettelyissä voi pyrkiä yhteensovittamaan kansalaisten ja asiantuntijoiden näkemyksiä erilaisten välittäjien ja tulkkien avulla. Jos kansalaiset eivät osallistu legitimizeettikeskusteluihin, voi olla, että legitimizeetin määrittelevät tutkijat tai oikeudelliset instituutiot.

Käytännössä tällainen työskentely vaatii sekä dialogin fasilitointiosaamista<sup>223</sup> että kulloinkin kyseessä olevan aihepiirin oikeudellista ja/tai moraalifilosofista tai eettistä asiantuntemusta. Erilaisten tavoitteiden ja tarpeiden yhteensovittamiseen tarvittaisiinkin uusia työkaluja (ks. lista kuviossa yksi). Lainvalmistelu, tieteellinen tutkimus, oikeudellisten ratkaisujen perustelut ja yhteiskunnallinen keskustelu eivät ehkä riitä työkaluiksi, kun on tarve luoda keskusteluyhteys oikeuden ja sen ulkopuolisen yhteiskunnan välille. Erityisesti konfliktisissa tilanteissa tarvitaan myös läheisempiä kohtaamisia ja sidosryhmien välistä suoraa dialogia, sopimuksellisuutta, neuvotteluja ja yhteistoimintaa.<sup>224</sup> Yhteensovittavan työskentelyn mahdollisuus ei kuulu vain konfliktinhallintatilanteisiin vaan voi olla hyödyllistä jo ennen konfliktin

---

<sup>222</sup> *Alhanen* (2016, e-kirja, luku 2. Demokratia, alaluku Nykytilanteen uudet ongelmat) kirjoittaa (viitaten lähteeseen *Nussbaum* 2011), että demokratia edellyttää kansalaisilta kriittistä ajattelua ja argumentointia, asioiden tarkastelua toisten ihmisten näkökulmista, myötätuntoa toisten kärsimystä kohtaan ja ymmärrystä maailmanlaajuisista ongelmista. Nämä taidot suojaavat kansalaisia auktoriteettien ohjaukselta ja ryhmäpaineen ohjaukselta. Ks. myös *Alhanen* (2016, e-kirja, luku II Kyvyt), jossa pohditaan dialogia erityisenä taitona, jota on opeteltava.

<sup>223</sup> Fasilitatiivinen ohjaus tarkoittaa, että sovittelija ohjaa prosessia ja sen osapuolia itse ratkaisemaan konflikteja. Hänen tehtävänä ei ole pohtia ratkaisuvaihtoehtoja (*Pehrman* 2011, s. 24). Dialogissa ei pyritä ratkaisemaan sitä, kenen antama merkitys on oikea eikä se tähtää yhden oikean näkökulman löytymiseen vaan se auttaa keskustelijoita ymmärtämään toistensa näkökulmia (*Alhanen* 2016, e-kirja, kohdassa luku 1. Dialogi, alaluku Merkitykset ja kokemukset).

<sup>224</sup> Yhteistoiminnallisessa hallinnassa, jossa pyritään toteuttamiskelpoiseen sopimukseen osapuolten kesken, ei pelkkä dialogi riitä, vaan on pyrittävä myös yhteisen tietopohjan ja yhteisymmärryksen rakentamiseen, vastuunkantoon ja yhteisen hyödyn maksimoimiseen (*Kotilainen – Peltonen – Sairinen* 2021, s.23–24, myös *Heinilä – Pölönen – Belinskij* 2021, s. 56).

syntyä (se voi myös estää konfliktien syntyä ja pahenemista). Vaikka eri näkökulmista keskustelu voi itsessään toimia alustana konflikteille, lisää se kuitenkin osallistujien tiedollista pääomaa ja dialogista osaamista. Sellaiset yhteensovittavat menettelyt, joilla voidaan purkaa oikeudellisen sääntelyn reunaehtojen ja oikeuden ulkopuolisten odotusten välistä jännitettä olisikin mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe.<sup>225</sup>

Tätä työtä kirjoittaessa on noussut usein mieleen myös lainvalmisteluyhtenä mahdollisuutena estää konfliktien syntymistä tai eskaloitumista, vaikka en olekaan aiheeseen voinut työn rajausten vuoksi kunnolla tarttua (ks. kuvio 1). Avoin yhteiskunnallinen arvokeskustelu tekisi myös nykyisten oikeudellisten normien perusteluja tunnetummiksi ja tutummiksi. Ehkäpä hallituksen esitysten laatimisohjeisiin tulisi lisätä luku lainsäädäntöehdotuksen eettis-moraalisista perusteluista, jolloin käytäisiin dialogia oikeuden pintatason, oikeuskulttuurin ja syvärakenteen välillä. Lainvalmistelun yhteydessä käyty laaja-alainen arvokeskustelu ja oikeuden syvärakenteiden auki purkaminen sekä säädösmuutosten perustelu näiden avulla voi myös mahdollisesti antaa työkaluja myöhempiin mahdollisesti konfliktisiin tilanteisiin.

Muitakin mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita on noussut mieleen. Esimerkiksi oikeudellis-normatiivisen legitimitietin rakentumisen tarkastelu oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (ks. kuvio 1). Tuorilaisittain ajateltuna oikeudellis-normatiivinen legitimitteettikysymys voi oikeuden sisällä konkretisoidua vain kysymyksenä siitä, pitääkö jokin pätevä normi jättää soveltamatta. Pidän näkökulmaa melko kapeana oikeudellis-normatiiviselle legitimitteettitarkastelulle. Minusta kysymys siitä, onko oikeussäännökselle annettu legitiimi tulkinta ja merkityssisältö on mielenkiintoisempi kuin kysymys siitä, pitääkö oikeusnormia noudattaa. Oikeudellista ratkaisutoimintaa on tutkittu monista eri näkökulmista, mutta kysymys siitä, kuinka empiirisesti ja normatiivisesti legitiimiyttä rakennetaan ratkaisutoiminnassa, on saanut melko

---

<sup>225</sup> Heinilä – Pölonen – Belinskij (2021, s. 59) toteavat, että kun yhteistoiminnallisen hallinnan käsitteen välttämättömänä sisällöllisenä elementtinä pidetään konsensushakuista yhteispäätöksentekoa, ei oikeudellis-hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä voida yleensä puhua varsinaisesta yhteistoiminnallisesta hallinnasta. Samaan aikaan he kuitenkin toteavat (*mt.*, s. 60), että yhteistoiminnallisen hallinnan mekanismeja on käytännössä yhdistetty sekä viranomaisten toimesta tapahtuvaan hallinnolliseen päätöksentekoon että lainvalmisteluprosesseihin.

vähäistä huomiota.<sup>226</sup> Katse kiinnittyy tällöin käytettyihin oikeuslähteisiin, tulkintaan, harkintaan ja oikeudellisen ratkaisun perusteluihin.

Oikeussosiologisempi tai yhteiskuntapoliittisempi jatkokysymys tutkimukselleni olisi kysymys oikeuden luomista toimijuuksista (eläinten, ihmisten ja instituutioiden tai organisaatioiden). Konfliktinhallintaan vaikuttavat erilaiset yhteiskunnalliset voimasuhteet ja valtarakennelmat. Nämä vaikuttavat muun muassa siihen, kuinka konflikti määritellään ja kehystetään sekä, kuinka konfliktin osapuolet määritellään ja asemoidaan suhteessa toisiinsa. Konfliktin omistajuus, konfliktin osallisten toimijuus ja niiden väliset valtasuhteet ovat ilmiöitä, joihin myös lainsäädännöllä vaikutetaan. Nämä valtarakenteet saattavat joskus olla vaikeasti havainnoitavissa ja kyseenalaistamattomia ja edellyttävät siksi paljastavaa analyttistä otetta.

---

<sup>226</sup> Aihetta tutkineet Kokko ja Suvantola toteavat, että tuomioistuinten ratkaisujen yleistä hyväksyttävyyttä voidaan kokonaisuutena arvioida niin, että tarkastellaan oikeudellisen päätöksenteon lähtökohtia ja perusteita sekä niiden avointa kommunikointia yhteiskunnassa (Kokko – Suvantola 2010, s. 184–185). Ks. myös esim. Soininen (2017a, s. 73), jonka mukaan lupaviranomaiset ja tuomioistuimet *ylläpitävät* avoimien perustelujen avulla julkisen vallankäytön yleistä hyväksyttävyyttä. Korostaisin tämän ohella sitä, että ylläpitämisen lisäksi oikeudellisilla ratkaisuilla ja perusteluilla myös *rakennetaan* yleistä hyväksyttävyyttä ja että tämä koskee julkisen vallan käytön ohella kyseistä ratkaisua ja siihen liittyvää sääntelyä.

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

- Aaltola, Elisa – Wahlberg, Birgitta (toim.), Me ja muut eläimet – Uusi maailmanjärjestys. Vastapaino 2020.
- Aaltola, Elisa – Wahlberg, Birgitta, Nonhuman Animals: Legal Status and Moral Considerability. *Retfaerd: Nordisk Juridisk Tidsskrift* 38(4) 2015, s. 83–104.
- Aarnio, Aulis, Ajatuksia hyvästä elämästä – Jürgen Habermasin näkökulmia yhteisöllisyyteen. *Niin & näin* 4/2001, s. 55–59.
- Ahmed, Sara, *The Cultural Politics of Emotion*. Routledge 2004.
- Alastalo, Marja – Åkerman, Maria, Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä, s. 372–391 teoksessa Ruusuvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen Matti (toim.), *Haastattelun analyysi*. Vastapaino 2010.
- Alasuutari, Pertti, *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino 2011.
- Albrecht, Eerika – Ratamäki, Outi, Effective arguments for ecosystem services in biodiversity conservation – A case study on Finnish peatland conservation. *Ecosystem Services* 22 (Part A) 2016, s. 41–50.
- Alhanen, Kai, *Dialogi demokratiassa*. Gaudeamus 2016.
- Alhanen, Kai, Ristiriidat, tunteet ja dialogi, s.140–149 teoksessa Attias, Miriam – Kangasoja, Jonna (toim.), *Me ja ne. Välineitä vastakkainasettelujen aikaan*. Into 2020.
- Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, *Oikeus yhteiskunnassa – näkökulmia oikeussosiologiaan*. Edita 2006.
- Asdal, Kristin – Druglito, Tone – Hinchliffe, Steven, Introduction: the ‘more-than-human’ condition: sentient creatures and versions of biopolitics, s. 1–29 teoksessa Asdal, Kristin –Druglito, Tone –Hinchliffe, Steve (toim.), *Humans, Animals and Biopolitics: The more-than-human condition*. Routledge 2017.

- Asdal, Kristin – Druglitró, Tone, Modifying the Biopolitical Collective: The Law as a Moral Technology, s. 66–84 teoksessa Asdal, Kristin –Druglitró, Tone –Hinchliffe, Steve (toim.), *Humans, Animals and Biopolitics: The more-than-human condition*. Routledge 2017.
- Beck, Ulrich, *The reinvention of politics*. Polity Press 1997.
- Belinskij, Antti – Soininen, Niko, Vaelluskalakantojen oikeudellinen elvyttäminen ja vesivoima. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X (2017)*, s. 93–149.
- Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko, Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015, s. 613–633.
- Berger, Peter L. – Luckmann, Thomas, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Penguin 1966.
- Bernstein, Steven, Legitimacy in global environmental governance. *Journal of International Law and International Relations* 1(1–2) 2005, s. 139–166.
- Bodansky, Daniel, Legitimacy, s. 704–723 teoksessa Bodansky, Daniel – Brunnée, Jutta –Hey, Ellen (toim.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press 2007.
- Borgström, Suvi, Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Itä-Suomen yliopisto 2011.
- Braverman, Irus, Introduction. *Lively legalities*, s. 3-16 teoksessa Braverman, Irus (toim.), *Animals, biopolitics, law. Lively legalities*. Routledge 2016.
- Burton, John, *Conflict: Resolution and prevention*. St. Martin's press 1990.
- Butler, Judith, *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. 10. painos. Routledge 1999.
- Bäckstrand, Karin, Multi-stakeholder partnership for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *Environ. Policy Gov.* 16(5) 2006, s. 290–306.
- Christie, Nils, Conflicts as property. *British Journal of Criminology* 17(1) 1977, s. 1–15.
- Deutsch, Morton, Conflicts: Productive and Destructive. *Journal of Social issues* XXV(1) 1969, s. 7–41.



- Diamond, Elin, Introduction, s. 1–12 teoksessa Diamond, Elin (toim.), Performance and Cultural Politics. Routledge 1996.
- Dworkin, Ronald, Taking rights seriously. Duckworth 1977.
- Ehrmann, John R. – Stinson, Barbara L., Joint fact finding and the use of technical experts, s. 375–398 teoksessa Susskind, Lawrence – McKernan, Sarah – Thomas–Larmer, Jennifer (toim.), The Consensus Building Handbook. Sage Publications 1999.
- Ekroos, Ari, Ympäristön- ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet. Edita 1998.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Sanoma Pro 2012.
- Ervasti, Kaijus, Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.
- Ervasti, Kaijus, Konfliktit ja vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät, s. 13–38 teoksessa Pohjonen, Soile (toim.), Sovittelu ja muut vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumenetelmät. WSOY Lakitieto 2001.
- Ervasti, Kaijus, Konfliktinratkaisua vai riidanratkaisua - kaksi käsitystä konfliktienhallinnasta, s. 79–97 teoksessa Heidi Lindfors (toim.), Vaihtoehtoista riidanratkaisua vai vaihtoehtoista konfliktinratkaisua? COMI Edita 2005.
- Ervasti, Kaijus, Konfliktidiagnoosi osana konfliktinhallintaa. Defensor Legis 1/2012, s. 104–115.
- Ervasti, Kaijus, Ryhmien väliset konfliktit ja niiden ratkaiseminen, s. 79–97 teoksessa Attias, Miriam – Kangasoja, Jonna (toim.): Me ja ne. Välineitä vastakkainasettelujen aikaan. Into 2020.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998.
- Favre, David, Living Property: A New Status for Animals Within the Legal System. 93 Marq. L. Rev., 2010, s. 1021–1070.
- Flick, Uwe, An introduction to qualitative research. (Third edition). Sage Publications 2006.
- Flick, Uwe, Designing qualitative research. Sage Publications 2007.
- Flyvbjerg, Bent, Five Misunderstandings About Case-Study Research. Qualitative Inquiry (12)2 2006, s. 219–245.

- Francione Gary L., *Animals, Property, and the Law*. Temple University Press 1995.
- Francione Gary L., *Animals as Persons: Essays on the Abolition of Animal Exploitation*. Columbia University Press 2008.
- Francione, Gary L. – Charlton, Anna, *Animal Rights – The Abolitionist Approach*. Exempla Press 2015.
- Glotzbach, Stefanie – Baumgärtner, Stefan, *The Relationship Between Intra- and Intergenerational Ecological Justice*. *Environmental Values* 21(3) 2012, s. 331–355.
- Heinilä, Aleks, *Tulkinta ja toiminta*. *Oikeus* (34)3 2005, s. 262–275.
- Heinilä, Aleks – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti, *Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä*.  
*Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021)*, s. 49–116.
- Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio, *Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta*. *Ympäristöjuridiikka* 1–2/2021, s. 7–42.
- Hiedanpää, Juha, *Yhteisluominen – luonnonsuojelu- ja luonnonvarapolitiikan pitkäjänteisyys*, s. 259–284 teoksessa Hiedanpää, Juha (toim.), *Tiedeneuvo*. Vastapaino 2021.
- Hirvonen, Ari, *Demokratian aukeamilla* teoksessa Hurri, Samuli (toim.), *Demokraattisen oikeuden ehdot*. Tutkijaliitto 2008.
- Hirvonen, Ari, *Konkreettinen oikeuslähdeoppi: normimateriasta rakenteisiin ja ratkaisutoimintaan*. *Lakimies* 7–8/2020, s. 954–971.
- Hollo, Erkki J., *Ympäristöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus 1991.
- Hollo, Erkki J., *Ympäristöoikeus – uusi oikeudenala haasteisiin vastaamassa*. *Lakimies* 2/1996, s. 211–231.
- Hollo, Erkki J., *Oikeustieteen tieteenteoria ja teoria ympäristön oikeudellisesta sääntelystä*, s. 27–67 teoksessa Kolehmainen, Esa (toim.), *Oikeus ja kritiikki I*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2009.
- Hollo, Erkki J., *Oikeuksien tutkimisen näköaloja*, s. 9–60 teoksessa Hollo, Erkki J., *Oikeus ja ympäristö*. Erkki J. Hollon kirjoituksia 1975–2009. Edita 2012.

- Huttunen, Laura, Tiheä kontekstointi: Haastattelu osana etnografista tutkimusta, s. 39–63 teoksessa Ruusuvuori, Johanna – Nikander, Pirjo – Hyvärinen, Matti (toim.), Haastattelun analyysi. Vastapaino 2010.
- Hänninen, Sakari, Legitimiteetistä, s. 1–21 teoksessa Hirvonen, Ari –Tuori, Kaarlo (toim.), Oikeus, kieli ja kritiikki. Helsingin yliopisto 1990.
- Jeong, Ho-Won, Understanding conflict and conflict analysis. Sage Publications 2008.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suominen, Eero, Diskursiivinen maailma. Teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet, s. 25–50 teoksessa Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi – Suominen, Eero (toim.), Diskurssianalyysi: teorit, peruskäsitteet ja käyttö. Vastapaino 2016.
- Jolibert, Catherine – Max-Neef, Manfred – Rauschmayer, Felix – Paavola, Jouni, Should We Care About the Needs of Non-humans? Needs Assessment: A Tool for Environmental Conflict Resolution and Sustainable Organization of Living Beings. Environmental Policy and Governance, 21(4) 2011, s. 259–269.
- Karhu, Juha, Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi, s. 25–38 teoksessa Tolonen, Hannu (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Turun yliopisto 2005.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio, Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimiteetti, s. 59–83 teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010.
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla, Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Edilex-sarja 2015/7, 3.3.2015. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/14917>]
- Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.), Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopisto 2010.
- Kivelä, Mai – Lahtinen, Veikka – Uotila, Laura (toim.), Uusi eläinlaki. Into 2017.
- Kokko, Kai, Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.
- Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet. Edita 2017.

- Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa.  
Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.
- Kokko, Kai – Suvantola, Leila, Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio, s. 183–215 teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino 2010.
- Koskela, Tarja, Asiantuntijat eläinsuojelurikosasioissa – Onko niitä? Edilex 2015/23, 3.6.2015. [www.edilex.fi/artikkelit/15292]
- Kotilainen, Juha, Sen minkä todella tietää tuntee nahoissaan. Akordi 27.10.2020. [https://akordi.fi/yleinen/sen-minka-todella-tietaa-tuntee-nahoissaan/] (18.6.2021)
- Kotilainen, Juha – Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno, Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta: erityispiirteet ja sovellukset. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV (2021), s. 7–47.
- Kritzer, Herbert M., Advanced Introduction to Empirical Legal Research. Edward Elgar Publishing 2021.
- Kumpula, Anne, Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, s. 157–169 teoksessa Kumpula, Anne (toim.), Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Turun yliopisto 1998.
- Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys 2004.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio, Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: konstruktivistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta, s. 207–233 teoksessa Ervasti, Kaijus – Meincke, Nina (toim.), Oikeuden tuolla puolen. Kauppakaari 2002.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila, Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Turun yliopisto 2014.
- Kumpula, Anne – Oksanen, Markku, Luonnonvarasuvereniteetti – luonnonvarojen hallinnan muuttuva perusta, s. 27–51 teoksessa Hiedanpää, Juha (toim.), Tiedeneuvo. Vastapaino 2021.
- Kuusiniemi, Kari, Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojeleminen. Suomen ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisu 30. 1998.

- Kuusiniemi, Kari, Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen, s. 149–169 teoksessa Vihervuori, Pekka –Kuusiniemi, Kari –Salila, Jari (toim.), Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940–28/11/2000, Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV (2001), s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne, Ympäristöoikeuden perusteet. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 1997.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Sanoma Pro 2013.
- Kurki, Visa, Voiko eläin olla oikeussubjekti? Lakimies 3/2013, s. 436–458.
- Kurki, Visa, Ei vain oikeuskelpoisuutta – oikeussubjektikäsitteemme ongelmia ja uudelleenarviointia. Lakimies 5/2018, s. 469–492.
- Kurki, Visa, Onko eläin esine? Eläimen oikeudellisesta asemasta. Lakimies 6/2020, s. 845–871.
- Kyllönen, Simo, Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimizeetti, s. 19–58 teoksessa Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino 2010.
- Kyntäjä, Timo, Muurahaisia oikeussosiologian pesästä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2000.
- Laakso, Tero, Oikeuden ja ekologian yhteyksiä. Oikeus 4/2006, s. 611–622.
- Lahti, Raimo – Siro, Jukka (toim.), Asiantuntemustieto ja asiantuntijat oikeudessa. Helsingin hovioikeus 2011.
- Laine, Markus, Tapahtumakulun kuvaus teoksessa Jaana Vuori (toim.), Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto 2021. [<https://www.fsd.tuni.fi/palvelut/menetelmaopetus/>] (25.1.2021)
- Laine, Markus – Bamberg, Jarkko – Jokinen, Pekka, Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria, s. 9–38 teoksessa Laine, Markus – Bamberg, Jarkko –Jokinen, Pekka (toim.), Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus 2007.
- Laitinen, Ahti, Pääsykoekirja 2/2002. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2002.

- Lappi-Seppälä, Tapio, "Rangaistukset vastaavat yleistä oikeustajua" – pohdintoja oikeustajun merkityksestä rangaistustason asettelussa, s. 9–38 teoksessa Frände, Dan – Helenius, Dan – Korkka, Heli – Lahti, Raimo – Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari (toim.), Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019.
- Lederach, John Paul, Little Book of Conflict Transformation. Good Books 2003.
- Leth-Espensen, Marie - Svensson, Måns, Beyond Law's Anthropocentrism. Scandinavian Studies in Law 67/2021, s. 35–50.
- Lindfors, Heidi (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2004.
- Lundstedt, Lydia (toim.), Animal law and animal rights. Scandinavian studies in law 67/2021.
- Lähdesmäki, Heta – Ratamäki, Outi, Kykenemmekö luopumaan susifetisistä? - Kriittinen luenta suomalaisesta susihistoriasta, s. 16–41 teoksessa Hiedanpää, Juha – Ratamäki, Outi (toim.), Suden kanssa. Lapin yliopistokustannus 2015.
- Länsineva, Pekka, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002.
- Madden, Francine – McQuinn, Brian, Conservation's blind spot: The case for conflict transformation in wildlife conservation. Biological Conservation 178/2014, s. 97–106.
- Morison, Tracy – Macleod, Catriona, A Performative-Performance Analytical Approach: Infusing Butlerian Theory into the Narrative-Discursive Method. Qualitative Inquiry 19(8) 2013, s. 566–577.
- Mäntylä, Niina, Luonnon oikeudellinen asema ja edustamismahdollisuudet hallintoprosessissa. Vaasan yliopisto 2007.
- Mäntylä, Niina, Luonnon edustajien puhevalta. Edilex Kirjat 22.6.2011. [<https://www.edilex.fi/kirjat/7845>]
- Määttä, Tapio, Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000, s. 333–355.

- Määttä, Tapio, Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua. *Lakimies* 6/2004, s. 1097–1107.
- Määttä, Tapio, Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetelmät, s. 189–228 teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.), *Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus*. Itä-Suomen yliopisto 2010.
- Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä - ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. *Edilex-sarja* 2015/45, 30.11.2015. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/15891>]
- Määttä, Tapio – Soinen, Niko, Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1028–1053.
- Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna (toim.), *Oikeuden tekstit diskursseina*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2006.
- Nieminen, Kati – Lähteenmäki, Noora (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021.
- Nieminen-Finne, Hanna, *Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallintotuomarit ympäristönsuojelulaissa*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020.
- Nussbaum, Martha C., *Taloukasvua tärkeämpää, Miksi demokratia tarvitsee humanistista sivistystä*. Gaudeamus 2011.
- Nyholm, Elina, *Oikeuskäytännön hyödyntäminen ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa*. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 69–85.
- Oksanen, Markku – Kumpula, Anne, *Close Reading Stone: Investigating the Seminal Article* teoksessa Corrigan, Daniel P. – Oksanen, Markku (toim.), *Rights of Nature: A Re-examination*. Routledge 2021.
- Osei-Tutu, Paul – Pregernig, Michael – Pokorny, Benno, *Legitimacy of informal institutions in contemporary local forest management: insights from Ghana*. *Biodiversity and Conservation* 23 (14) 2014, s. 3587–3605.

- Paalumäki, Anni – Vähämäki, Maija, Havainnointi organisaatiotutkimuksessa, s. 131–140 teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus 2020.
- Paasilehto, Satu, Euroopan unioni ja legitimizeetti – sovittamaton pari? Oikeus 35(1) 2006, s. 22–34.
- Palonen, Kari, Four times of politics: policy, polity, politicking and politicization. Alternatives 28/2003, s. 171–186.
- Paloniitty, Tiina – Kotamäki, Niina, Scientific and Legal Mechanisms for Addressing Model Uncertainties: Negotiating the Right Balance in Finnish Judicial Review? Journal of Environmental Law 2/2021, s. 1–26.
- Pappila, Minna, Metsien käytön paradigmat ja legitimizeetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IV (2010), s. 7–98.
- Pappila, Minna, Metsäsääntely Suomessa ja Venäjällä: näkökulmia kestäväan metsätalouteen. Turun yliopisto 2011.
- Pehrman, Timo, Paremmiin puhumalla: restoratiivinen sovittelu työyhteisössä. Lapin yliopistokustannus 2012.
- Peltonen, Lasse, Kaivostoiminnan legitimizeetin muotoutuminen: paikallisesta hyväksyttävyydestä yhteiskuntakelpoisuuden ymmärtämiseen, s. 135–159 teoksessa Mononen, Tuija – Suopajarvi, Leena (toim.), Kaivos suomalaisessa yhteiskunnassa. Lapin yliopistokustannus 2016.
- Peltonen, Lasse – Kangasoja, Jonna, Konfliktien kartoitus suunnittelun apuvälineenä. Yhdyskuntasuunnittelu 47(4) 2009, s. 88–97.
- Peltonen, Lasse – Villanen, Sampo, Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Ympäristöministeriön alueidenkäytön osasto 2004.
- Peltonen, Lasse – Tuomisaari, Johanna – Kanninen, Vesa, Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus, Yhdyskuntasuunnittelu 3/2008, s. 11–34.
- Pennanen, Mika, Petoeläinten suojelu ja metsästysrikokset. Edilex 3.5.2006. [www.edilex.fi/artikkelit/3242]
- Peuhkuri, Timo, Teoria ja yleistämisen kriteerit, s. 130–148 teoksessa Laine, Markus –Bamberg, Jarkko –Jokinen, Pekka (toim.), Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus 2007.



- Piekkari, Rebecca – Welch, Catherine, Oodi yksittäistapaustutkimukselle ja vertailun moninaiset mahdollisuudet s. 207–215 teoksessa Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus 2020.
- Pirjatanniemi, Elina, Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Edita 2005.
- Putnam, Linda L. – Wondolleck, Julia M., Intractability: Definitions, Dimensions and Distinctions, s. 35–59 teoksessa Lewicki, Roy J. – Gray, Barbara – Elliott, Michael (toim.), Making Sense of Intractable Environmental Conflicts. Island Press 2003.
- Puusa, Anu – Juuti, Pauli (toim.), Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus 2020.
- Radford, Mike, “Unnecessary suffering”: the cornerstone of animal protection legislation considered. *Criminal Law Review* 9/1999, s. 702–713.
- Ragin, Charles C., “Casing” and the process of social inquiry, s. 217–226 teoksessa Becker, Howard Saul – Charles C. Ragin. (toim.): *What Is a Case? : Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge University Press 1992.
- Rannikko, Pertti, Omankädenoikeutta valtiottomassa tilassa, s. 217–226 teoksessa Hiedanpää, Juha – Ratamäki, Outi (toim.), *Suden kanssa*. Lapin yliopistokustannus 2015.
- Ratamäki, Outi, Yhteiskunnallinen kestävyys ja hallinta suomalaisessa susipolitiikassa. Joensuun yliopisto 2009.
- Ratamäki, Outi, The Animal Question Meets Environmental Policy— Perspectives from Finland, *Society & Animals* 28(3) 2019, s. 252–271.
- Ratamäki, Outi – Peltola, Taru, Drama over large carnivores – performing wildlife tourism in a controversial space, s. 180–193 teoksessa Markwell, Kevin (toim.). *Tourism and Animals: Understanding Diverse Relationships*. Channel View Publications 2015.

- Ratamäki, Outi – Peltola, Taru, Susipuheen silmänkääntötempu - ja miksi ne kannattaa paljastaa. Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin - käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa – CORE 23.11.2018. [<http://www.collaboration.fi/2018/11/23/susipuheen-silmankaantotempu-ja-miksi-ne-kannattaa-paljastaa/>] (15.9.2021)
- Ratamäki, Outi – Salmi, Pekka, The Most Contested: Large Carnivores and the Saimaa Ringed Seal - Challenges of Socio-Ecological Rhythms and Their Practical Implications. *European Countryside* 7(1) 2015, s. 1–11.
- Ratamäki, Outi – Tolvanen, Matti, Metsästys ja pyynti: rikosoikeudellinen tulkinta ja rikoskonkurrensi. *Defensor Legis* 99(2) 2018, s. 167–182.
- Ratamäki, Outi – Tynkkynen, Sonja, Eläinpolitiikka, mitä se voi olla? *Alue ja ympäristö* 35(1) 2006, s. 14–24.
- Rojola, Lea, Sukupuolieron lukeminen. Feministinen kirjallisuudentutkimus, s. 25–43 teoksessa Liljeström, Marianne – Koivunen, Anu (toim.), *Feministinen tietäminen*. Vastapaino 2004.
- Romppanen, Seita, New governance in context. Evaluating the EU biofuels regime. Itä-Suomen yliopisto 2015.
- Ruhl, J.B., Reconstructing the Wall of Virtue: Maxims for the Co-Evolution of Environmental Law and Environmental Science. *Environmental Law* 37/2007, s. 1063–1082.
- Saukkonen, Pasi, Poliitiikka erilaisuuden organisointina ja aikamme suuret haasteet, s. 25–43 teoksessa Attias, Miriam – Kangasoja, Jonna (toim.), *Me ja ne. Välineitä vastakkainasettelujen aikaan*. Into 2020.
- Schmidt, Vivien A., Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'Throughput'. *Political Studies* 61(1) 2013, s. 2–22.
- Shapiro, Daniel L., Relational Identity Theory: A Systematic Approach for Transforming the Emotional Dimension of Conflict. *American Psychologist* 65(7) 2010, s. 634–645.
- Shapiro, Daniel L., *Negotiating the non-negotiable. How to resolve your most emotionally charged conflicts*. Viking 2016.
- Seale, Clive – Gopo, Giampietro – Gubrium, Jaber F. – Silverman, David, *Qualitative research practice*. Sage Publications 2007.

- Silverman, David, *Qualitative research. Theory, Method and Practice*. Sage Publications 2004.
- Silverman, David, *Doing qualitative research. (Second edition)*. Sage Publications 2005.
- Silverman, David, *Doing qualitative research; a practical handbook*. Sage Publications 2010.
- Similä, Jukka, *Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen. Ympäristöjuridiikka 1/2016*, s. 43–68.
- Singer, Peter, *Animal liberation: A New Ethics for our Treatment of Animals*. Pimlico 1995.
- Singer, Peter, *Practical ethics. Third edition*. Cambridge University Press 2011.
- Soininen, Niko, *Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Suomalaisen lakimiesyhdistys 2016*.
- Soininen, Niko, *Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Lakimies 1/2017*, s. 71–75. (Soininen 2017a)
- Soininen, Niko, *Tulkinnan pelko (ja kuinka se voitetaan perusteluvollisuudella)*. *Lakimies 7–8/2017*, s. 1145–1149. (Soininen 2017b)
- Stepanova, Olga – Polk, Merrit – Saldert, Hannah, *Understanding mechanisms of conflict resolution beyond collaboration: an interdisciplinary typology of knowledge types and their integration in practice*. *Sustainability Science 15/2020*, s. 263–279.
- Suchman, Mark C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *The Academy of Management Review 20(3) 1995*, s. 571–610.
- Suutarinen, Johanna – Kojola, Ilpo, *Poaching regulates the legally hunted wolf population in Finland*. *Biological Conservation 215/2017*, s. 11–18.
- Syrjänen, Jussi, *Oikeudellisen ratkaisun perusteista*. Lapin yliopisto 2008.
- Syrjänen, Jussi, *Niklas Luhmann ja oikeus yhteiskunnan osasysteeminä*, s. 121–149 teoksessa Toomas Kotkas – Susanna Lindroos-Hovinheimo (toim.): *Yhteiskuntateorioiden oikeus*. Tutkijaliitto 2010.

- Thomas, Christopher A., The Uses and Abuses of Legitimacy in International Law. *Oxford Journal of Legal Studies* 34(4) 2014, s. 729–758.
- Thorén, Henrik – Soininen, Niko – Kotamäki, Niina, Scientific models in legal judgements: The relationship between law and environmental science as problem-feeding. *Environmental Science and Policy* 124/2021, s. 478–484.
- Thornhill, Chris – Ashenden, Samantha (toim.), *Legality and legitimacy: Normative and Sociological Approaches*. Baden-Baden 2010.
- Tolonen, Hannu, *Oikeuslähdeoppi*. WSOY 2003.
- Tolonen, Hannu, *Oikeuden kaleidoskooppi*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.
- Tolvanen, Matti, Eläinten oikeudet ja rikosoikeudellinen suoja, s. 53–66 teoksessa Engström, Viljam (toim.), *Oikeus ja kehitys*. Åbo Akademis förlag 2010.
- Tuori, Kaarlo, Johdanto: modernin oikeuden legitimizeettiperiaatetta etsimässä, s. 1–27 teoksessa Tuori, Kaarlo –Matikainen, Jaana (toim.), *Yhteiskuntasopimuksesta yhteisöön*. Helsingin yliopisto 1990.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. *Werner Söderström lakitieto* 2000.
- Tuori, Kaarlo, Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. *WSOY Lakitieto* 2002.
- Van den Bos, Kees, *Empirical legal research: a primer*. Edward Elgar Publishing 2020.
- Wahlberg, Birgitta, *Reglering och förvaltning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. En offentligrättslig undersökning*. Åbo Akademi 2011.
- Wahlberg, Birgitta, Eläinoikeus: katsaus nykytilaan ja tulevaisuuteen. *Oikeus* 47(2) 2018, s. 179–198.
- Wahlberg, Birgitta, *Tulevaisuuden eläinten suojeleminen – Eläinoikeustieteestä ja eläinten perusoikeuksista*, s. 237–264 teoksessa Aaltola, Elisa – Wahlberg, Birgitta (toim.), *Me & muut eläimet*. Uusi maailmanjärjestys. Vastapaino 2020.
- Wahlberg, Birgitta, *Animal Law in general and Animal Rights in Particular*. *Scandinavian Studies in Law* 67/2021, s. 13–34.

- Wall, James A. – Callister, Ronda R., Conflict and its management. *Journal of Management* 21(3) 1995, s. 515–558.
- Wolfe, Cary, "Life" and "the Living." *Law and Norm*, s. xiii–xx teoksessa Braverman, Irus (toim.), *Animals, biopolitics, law. Lively legalities.* Routledge 2016.
- Wood, William R. – Suzuki, Masahiro, Are conflicts property? Re-examining the ownership of conflict in restorative justice. *Social and legal studies* 29(6) 2020, s. 903–924.
- Österberg, Saara, Kaivos kuilun partaalla – tapaustutkimus Oriveden kaivoksen evätyistä ympäristöluvasta. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2020, s. 7–45.

## **VIRALLISLÄHTEET**

- HE 300/1992 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 154/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heikkinen, Samuli – Valtonen, Mia – Härkälä, Antti – Helle, Inari – Mäntyniemi, Samu – Kojola, Ilpo, *Susikanta Suomessa maaliskuussa 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 39/2021.* Luonnonvarakeskus. Helsinki 2021.
- Laakso, Tero – Miettinen, Eija – Kosunen, Niina – Ratamäki, Outi – Määttä, Tapio, *Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen.* Ympäristöministeriön raportteja 24/2017: Helsinki 2017.
- PeVL 18/2013 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto kansalaisaloitteesta laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta Maa- ja metsätalousvaliokunnalle.
- Raivio, Kari, *Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantajjärjestelmä.* Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014.
- Ratamäki, Outi – Peltola, Taru, *Susikannan hoitosuunnitelman päivitysprosessin arviointi.* Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2020:11.

Valtonen, Mia – Helle, Inari – Kojola, Ilpo – Mäntyniemi, Samu – Harmoinen, Jenni – Nivala, Vesa – Johansson, Helena – Ponnikas, Suvi – Herrero, Annika – Heikkinen, Samuli – Kvist, Laura – Aspi, Jouni – Holmala, Katja, Suomen susikannan suotuisen suojelutason viitearvojen määrittäminen: väliraportti syyskuu 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 66/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki 2021.

## **INTERNET LÄHTEET**

Versus, Kansalaiskyselyllä saadaan selville, mistä turpeennoston paikalliset kipupisteet rakentuvat. Versus verkkolehti 22.2.2019. [<https://www.versuslehti.fi/tiededebatti/kansalaiskyselylla-saadaan-selville-mista-turpeennoston-paikalliset-kipupisteet-rakentuvat/>] (15.9.2021)

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **KORKEIN HALLINTO-OIKEUS**

KHO 2020:29

### **HALLINTO-OIKEUDET**

Itä-Suomen HaO 18.10.2017 t. 17/0986/1

# Artikkelit

## I

Ratamäki, Outi, Animal Perceptions in Animal Transport Regulations in the EU and in Finland. *Relations. Beyond Anthropocentrism* 2(2) 2014, s. 79–96. (<https://www.ledonline.it/index.php/Relations/article/view/674>)

## II

Ratamäki, Outi – Tolvanen, Matti, Metsästys ja pyynti: rikosoikeudellinen tulkinta ja rikoskonkurrensi. *Defensor Legis* 99(2) 2018, s. 167–182.

## III

Ratamäki, Outi – Jokinen, Pekka – Albrecht, Eerika – Belinskij, Antti, Framing the peat: the political ecology of Finnish mire policies and law. *Mires and Peat* 24(17) 2019, s. 1–12. (<http://mires-and-peat.net/pages/volumes/map24/map2417.php>)

## IV

Ratamäki, Outi – Laakso, Tero – Miettinen, Eija, Rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja valtion tuki - korvausvelvollisuus, vastuunjako ja legitimizeetti. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII (2019)*, s. 43–125.





I

Ratamäki, Outi, Animal Perceptions in Animal Transport Regulations in the EU and in Finland. *Relations. Beyond Anthropocentrism* 2(2) 2014, s. 79–96. (<https://www.ledonline.it/index.php/Relations/article/view/674>)



# Animal Perceptions in Animal Transport Regulations in the EU and in Finland<sup>1</sup>

**Outi Ratamäki**

*PhD, University of Eastern Finland, Philosophical Faculty, School of Humanities,  
Joensuu, Finland and Finnish Environment Institute (SYKE),  
Environmental Policy Centre, Environmental Governance Studies Unit,  
Joensuu, Finland*

doi: 10.7358/rela-2014-002-rata

outi.ratamaki@ymparisto.fi

---

## ABSTRACT

*The long-distance transportation of horses to slaughter has been strongly criticized in various political arenas: in Europe there is now a campaign underway to end transportation that takes over 8 hours. This debate is investigated here by means of a case study. The research data consists of regulatory texts used in the EU and in Finland. These texts are analyzed initially according to their contents, that is, a content analysis, designed to find out how and in which connections the animal is conceptualized. This analysis is then amplified by means of critical discourse analysis to discover the kinds of discourse that are most powerful and stabilized, and also to reveal their institutional origins. The results show that there is a strong difference between market-driven and animal-centric interpretations of unnecessary suffering. It is also evident that pressure has been growing in favour of the animal-centric perspective on the part of both animal welfare NGOs and of citizens. Nevertheless, it has been observed that the fields of science that could offer expertise on the issue have been poorly utilized in the process of devising policies.*

**Keywords:** Horses, long-distance transportation, slaughter, EU regulation, animal welfare, conceptions of animal, Science-Policy Interface, Animal Transport Act, Animal Welfare Act, Animal Turn.

---

<sup>1</sup> This work was supported by the Academy of Finland with Grant 14875, CONIMAL: Companion Animals and the Affective Turn.

## 1. INTRODUCTION

This article examines the regulation of animal transportation in the European Union (EU) and in Finland from the perspective of animal conceptions. Specific attention will be paid to the *Finnish Animal Transport Act* and Council Regulation (EC) no. 1/2005. The analysis will also be supplemented by other relevant or closely related directives, regulations, and texts. The overall motivation behind this discussion is the recent changes in the ways in which animals have been conceptualized. In addition, the selection of this particular case study of animal transportation has been motivated by the recent debate over the welfare of horses during long-distance<sup>2</sup> transportation. In the past few years, this topic has come to the public's attention throughout the EU and also further afield. An international coalition campaign has come into existence with the name *Handle with Care*<sup>3</sup> led by World Society for the Protection of Animals, WSPA. Launched in 2008, the campaign is a joint effort on the part of the WSPA, Animals Australia, Born Free, Compassion in World Farming, Dyrenes Beskyttelse, Eurogroup, the Humane Society of the United States, the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals in both the UK and Australia, and World Horse Welfare. The common goal is to work towards ending long-distance transportation of live animals. In Europe, the most prominent role has been played by World Horse Welfare, which has organized a lobbying campaign targeting the Members of the European Parliament (World Horse Welfare 2011a).

There are many reasons why horses, of all animals, have attracted so much attention in the public discussion of animal transportation. It has been shown that, compared to cattle, horses are more likely to suffer from injuries during transportation (Stefancic and Martin 2005; Dalla Villa et al. 2009). *Equidae* suffer easily from dehydration, fatigue and exhaustion during and after transportation (World Horse Welfare 2011b), and hence one of the most debated of the issues involved has been the transportation of horses to slaughter (Stull 2000). The fact that horses transported to slaughter are often in poor condition even at the start of the journey increases the risk of injury or death. World Horse Welfare (2011b) has suggested that these *Equidae* should not be transported beyond 8 hours and that every 4,5 hours they should be provided with one hour with free access to water and forage. At present, however, horses are permitted to be transported for 24 hours, and this long journey can be repeated after a 24-hour

---

<sup>2</sup> According to the EC 1/2005, long-distance means more than 8 hours.

<sup>3</sup> See <http://www.handlewithcare.tv>.

rest period (EC 148/62; Corson and Anderson 2008). The problems are reinforced by the fact that the inspection, supervision and monitoring of the transportations have had their own serious shortcomings as a result of insufficient resources (Cussen 2008).

The public discussion can be examined as a case study of a more general paradigm shift in the ways in which animals are conceptualized in Europe and western cultures generally. Animal sentience has been one of the leading arguments in this paradigm shift (Würbel 2009). In this article, the argument of an animal as a sentient being is studied in the context of legislative texts related to animal transportation. The research question is: *What kind of animal perceptions are predominant in the legislation concerning animal transportation and what is their institutional basis?* The focus will be on the letter of the law, not on the enforcement of the legislation. Analysis will start with a short review of the literature on the so-called “animal turn”.

## 2. ANIMAL SENTIENCE AND THE PARADIGM SHIFT

Animals have attained new positions in the ways in which they are investigated and studied in science. One of the terms frequently used in the context of this transition has been the “animal turn” (e.g. Linzey and Yamamoto 1998; Cavalieri 2001). The core idea behind these novel ways of understanding animals is concerned with the animals’ capacity to feel and be self-aware (Dawkins 2006). This transformation has resulted in several theoretical and methodological innovations (Duncan 2006). Ethologists have found support in the new technologies investigating animal sentience and intelligence (see, for example, Appleby 2008; Faragó et al. 2010).

The animal turn is not solely concerned with the development of the science and its new results; after all, philosophers have discussed animals and their sentience for a long time. Caring for nonhuman animals as sentient beings was introduced and discussed in classical antiquity, for example by Pythagoras (Sorabji 1993; Franklin 2005). However, in modern times, mainstream thinking has separated nonhuman animals from humans with respect to their respective mental and cognitive abilities or rights (Singer 1990). According to Duncan (2006), the reason for this has been the strong popularity of the behavioural sciences. This popularity has been strongly challenged since the 1970s, both in the philosophical literature concerning animal rights, the leading scholars including Peter Singer (1990, originally 1975) and Tom Regan (1983) and also in ethology since the publication of *The Question of Animal Awareness* by Griffin in 1976

(see also Duncan 2006). The book *Animal Suffering: the Science of Animal Welfare*, by Marian Dawkins (1980), has had a strong influence on ethology (Webster 2006).

Scholars in the fields of political science and law have also participated in the debate. In political science, for example, Robert Garner (2004), Siobhan O'Sullivan (2012), Alasdair Cochrane (2010), and Sue Donaldson with Will Kymlicka (2011) have all approached politics from the animal-centric point of view. These authors have explained and described the animal movement, its various forms of activity, and the status of animals in different sectors of society. In the field of law, for its part, many researchers have analyzed the legal status of animals in contemporary law, with arguments focused especially on future changes. The position of animals as "property" seems to be one issue among others that divides legal scholars (Francione 2000, 50-80; Wise 2001). According to Gary L. Francione (2000, 151), the institution of animals as property needs to be abolished. This means that mere protection against suffering and pain is not satisfactory if reflected against the interests that animals themselves have. Francione (2004) is highly critical of the concept of *unnecessary* pain. In his book, *Rattling the Cage*, Wise (2000) discusses the possibility of basic legal rights for animals, such as liberty and equality. Approaches of this nature have been criticized, for example, by Richard A. Posner (2004), who takes a pragmatic and human-centric point of view. Richard A. Epstein (2004) also does not think that the abolition of animal usage for humans' benefit would succeed. Sunstein (2004) suggests that, no matter how one wishes to formulate animals' legal rights, it is the enforcement and application of these laws that would matter the most to animals. In the present article, however, it is recalled that words count.

Humanists have also participated in the formulation of the animal turn. Perceiving animals as agents and subjects has been introduced in post-humanist writings, for instance, by Cary Wolfe (2010) and Donna Haraway (2008). Haraway (2008) reminds us that animals are "significant others" for humans and the world that we live in is "more than human". Josephine Donovan and Carol J. Adams, in their book *Beyond Animal Rights*, take a critical approach to animal rights theories. They hold the opinion that these theories are very abstract and rational and hence they fail to recognize the emotional and affective side of human-animal relations. This view is arguably wrong since emotions matter and are powerful in formulating humans' relationship to animals.

This short introduction shows how multidisciplinary the research into conceptualizing animals and human-animal relations is. It also serves as a basis for reflection between current legislation and the changing under-

standing of animals. New research results concerning animals, their welfare, and sentience are needed and requested so that they might serve as a basis for the reformulation of laws and regulations. The role to be played of science is also evident in this case study focusing on animal transport act, as will be shown later.

Hence, in the present article the animal-centric position will guide the analysis of the data. It will be asked whether and, if so, how an understanding of an animal as a sentient being is present in or relevant to the animal transportation acts. In the following, explanations will sought by reading the judicial texts, first, using content analysis, and then secondly, by identifying animal discourses.

### 3. DATA AND METHODS

The primary data for this article has been provided by the Council Regulation (EC) no. 1/2005, the *Finnish Animal Transport Act*, and the *Finnish Animal Welfare Act*. The analysis of this data will start with its content analysis. Content analysis is a way to identify and categorize the themes and topics present in any given text (Smith 2000; Hsieh and Shannon 2005). In addition, spoken language, figures, and pictures, and even non-verbal communication can be analyzed in this way (Fairclough 1993; Smith 2000). In this study it is not useful or necessary to identify all of the themes in the text, and so the analysis will be restricted to the topics related to the conceptualization of an animal.

A relevant question for the research task at hand concerns which parts, words, phrases, sentences, etc. contain descriptions or assumptions related to animals. Similarly, the absence of such descriptions or assumptions will also be regarded as an interesting finding. This approach can be termed “directed content analysis”, which according to Hsieh and Shannon means a content analysis in which “analysis starts with a theory or relevant research findings as guidance” (Hsieh and Shannon 2005).

After identifying those parts of a text that deal with animals, the analysis will be taken to another level of textual analysis. Words, phrases, and figures of speech have a tendency to stabilize. Some words “stick” with certain meanings or perceptions (Ahmed 2004). When certain ways of using language become established and stabilized, a discourse is formulated. A discourse is a stabilized and collectively shared way of describing or defining things (Ostrom 1999; Dryzek 2000). Discourses are powerful. According to Ostrom (1999, 51), discourses are rules that are formulated in human language. Dryzek (2000, 18) describes discourses as institutional

software. These rules and institutional software are important for the functioning of societies, but as they contain values and have ethical outcomes they can be challenged.

Animal discourses within Western societies have been accused of maintaining animal suffering (Stibbe 2012). The way in which animals and their relation to humans have been determined allows the continuum of practices that cause pain and suffering to animals. Arran Stibbe uses discourse analysis as a tool in his attempt to overcome or replace these destructive discourses with alternative, more animal-friendly discourses. This demonstrates that discourses can change and that they can be changed. Critical discourse analysis aims at revealing the political and practical significance of discourses and also the societal power relations that maintain such discourses (Fairclough 1993; van Dijk 1993).

#### 4. CONTENTS OF THE COUNCIL REGULATION

Council Regulation (EC) no. 1/2005 of 22 December 2004 (on the protection of animals during transportation and related operations) and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) no. 1255/97 (later: Council regulation) are applied in all the member states when animals are being transported in connection with an economic activity. Here, the focus will be on the kind of themes, concepts or ideas that the regulation contains.

The Council regulation provides a reason for the regulation: “For reasons of animal welfare”. The elimination of technical barriers to trade and allowing market organizations to operate smoothly are also mentioned, but it is evident that the protection of animals and their welfare is the key motivation behind the regulation.

In conceptualizing animals, the Council regulation is applied to *live vertebrate animals*. No further explanation is provided about what an animal is. While the concept of an animal has not been characterized in the Council regulation, many other aspects have been accorded highly detailed descriptions. Article 2 contains the definitions for such aspects as the container, journey, keeper, means of transport, place of departure, and unbroken *Equidae*; and the list goes on.

Animal welfare, suffering, pain or injury are not defined, yet they are key concepts in the regulation. Article three states that animals should not be transported “in a way likely to cause injury or undue suffering to them”. It also requests that “all necessary arrangements have been made to minimize the length of the journey and meet animals’ needs during the



journey”. Animals should be loaded and unloaded “without using violence or any method likely to cause unnecessary fear, injury or suffering”.

The role of science is mentioned several times. The Council regulation contains phrases such as “consulting the competent scientific committee”; “to take into account new scientific evidence”; “in the light of new scientific advice”; etc. Thus, the Council regulation opens up an array of data relevant to new, scientifically-based animal conceptualizations. Which sciences these phrases refer to is, however, not determined. The European Community follows a methodology that involves both science and field information (Gavinelli, Ferrara, and Simonin 2008). In the following, the role of science is explored.

## 5. ROLE OF SCIENCE IN DEVELOPING REGULATIONS IN THE EU

Since 2002, EFSA (the European Food Safety Authority) has played a leading role in providing scientific advice regarding all issues related to food and feed safety. This includes animal health and welfare. The EFSA panel for Animal Health and Welfare (AHAW)<sup>4</sup> consists of experts on risk assessment, quantitative risk assessment, modeling, microbiology and pathology (applied to infectious diseases of food-producing animals, including aquatic animals), epidemiology animal welfare and animal production (husbandry, housing and management, animal transportation, and the stunning and killing of animals).

In addition to EFSA, the Commission has various different expert groups to help them with legislative proposals and policy initiatives. The Expert Group on Animal Welfare<sup>5</sup> contains members from NGOs, the World Horse Welfare being one of them. In this particular group, associations related to animal production are also strongly represented. Animal welfare during transportation is actively on the group’s agenda.

Before the establishment of EFSA, the Commission rested on a number of different scientific committees, one of them being a Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare (SCAHAW)<sup>6</sup>. The members of the Scientific Committee on Animal Health and Animal Welfare were experts in animal health or behavior.

The composition of these expert groups indicates a strong link to the natural sciences. In 2002 the SCAHAW reported on the welfare of animals

---

<sup>4</sup> See <http://www.efsa.europa.eu/en/ahaw/ahawmembers.htm>.

<sup>5</sup> See [http://ec.europa.eu/food/animal/expert\\_group\\_aw\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/expert_group_aw_en.htm).

<sup>6</sup> See [http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scah/members\\_en.html](http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scah/members_en.html).

during transportation (European Commission 2002). This report starts with the idea of animals as sentient beings, with particular reference to the *Treaty of Amsterdam* (1997). Very soon after the presentation of this idea, the report continues by exploring the idea of animal welfare, and this in turn is discussed in more detail using concepts drawn from physiology, biochemistry, and the behavioral sciences. The report clearly states that “to be useful in a scientific context, the concept of welfare has to be defined in such a way that it can be scientifically assessed”. In 2011 it was AHAW’s turn to publish a report titled *Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals During Transport* (EFSA 2011). This report describes recent research findings concerning animal transport. The topics of discussion involving horses include fitness for transport, means of transport, transport practices, and space allowances. In the conclusions, it is stated that parts of the Council regulation are not in line with scientific knowledge. One of the problems is that the regulation as it stands permits long-distance transportation of horses.

In 2011 the European Commission reported on the impacts that the regulation had had on the protection of animals during transportation. In their report, the Commission acknowledges EFSA’s opinion, but notes that it “does not see that an amendment would be the most appropriate approach to address the identified problems. [...] For the time being this is best addressed by the adoption of guides to good practices” (European Commission 2011). The European Parliament was strongly critical of the Commission’s report, and:

[...] regrets that despite the new scientific evidence on horse transportation times submitted by EFSA, no recommendations for legislative changes were included in the Commission’s report; requests that the Commission propose a considerably shortened maximum journey limit for all movements of horses for slaughter, in accordance with Council Directive 2009/156/EC; insists furthermore on a thorough, science-based review of welfare standards for horses, if necessary accompanied by legislative proposals, including a reconsideration of vehicle design standards, space allowances and water provision. (European Parliament 2012)

The European Parliament also:

[...] strongly condemns the weak scientific basis and data on which the Commission report is based, such as a study from an external contractor based mainly on a survey to be completed by parties directly involved in or having a direct interest in the transport of animals. (European Parliament 2012)

## 6. “FINNISH ANIMAL TRANSPORT ACT”

Since the Council regulation is only applied to transportation in connection with an economic activity, a lot of transportation is left outside the application of the regulation. In Finland these transportations are regulated under the *Animal Transport Act*.

Like to the Council regulation text, this Finnish Act also contains definitions, for example, of “transport”, “long journey”, “means of transport”, “transport container”, and “transporter”. It also determines the conditions and requirements for transport, loading, and unloading. But it does not offer a definition of an animal.

Implicitly, it can be read that an animal is a living creature that can suffer, and experience pain and distress due to poor conditions or handling. As in the Council regulation, these terms are not given an explicit definition. In the government proposal preceding the law, it was stated that the same principles for animal protection by regulating transportation in connection with commercial activity should be applied to all transportation. In a section where the effects of the Act are discussed, the effects on state economy, personnel, and industrial and commercial activity are analyzed, but no effects on animals are ever opened up for discussion.

Both the Act and the government proposal involve a reference to the *Finnish Animal Welfare Act (247/1996)*, which is stated to be the primary Act concerning animal protection. The objective of this Act is to “protect animals from distress, pain and suffering in the best possible way”. The *Finnish Animal Welfare Decree* (chapter 4, section 14) provides some clarification of what is meant by “inflicting undue distress, pain and suffering to an animal”:

- 1) the use of live animals as targets for shooting practice or a shooting competition;
- 2) the use of spiked spurs, a spiked collar, or a spiked bit;
- 3) scaling or gutting a live fish or plucking or skinning an animal alive;
- 4) feeding a live bird or mammal or other vertebrate to an animal that is being cared for, unless this is necessary for returning the animal being cared for to the wild or otherwise absolutely necessary for the animal;
- 5) using human power other than that considered reasonable when the animal gives birth, for pulling out the fetus;
- 6) transporting an animal by suspending it by some part of its body;
- 6a) cutting the tail of an animal so that its skin and hypodermic tissue are damaged;
- 7) killing a reindeer or other domestic animal or an animal farmed for production purposes by shooting as in hunting, except for the shooting of a reindeer by a reindeer herder or other domestic animal or an animal

- farmed for production purpose for an acceptable reason that requires the immediate killing of the animal; and
- 8) other action or measure directed to an animal that causes undue distress, pain, or suffering to the animal.

Since the *Animal Welfare Act* is applied to *all animals*, the above list seems somewhat arbitrary, and in many cases, including many welfare issues related to animal transportation, it could be summarized in terms of the very obscure item number 8, which only repeats the overall object of the *Animal Welfare Act*. Item number 6 is the only practical example of what would be considered as the infliction of undue distress, pain and suffering to an animal in transport = transporting an animal by suspending it by some part of its body.

## 7. ANIMAL DISCOURSES IN THE COUNCIL REGULATION AND FINNISH LEGISLATION

In the following, attention will be drawn to those animal-related expressions that seem to be fairly stable, collectively shared, and firmly established in the legislative texts, that is, animal discourses. In addition to these well-established discourses there are also other potential discourses. Potential discourses imply expressions that which have been introduced but have not (yet) been institutionalized socially.

When looking for any coincidence of expression between the Finnish legislation and EU regulation, one particular phrase can be found. It seems that the phrase “inflicting undue pain, distress and suffering on animals is prohibited” is a shared way of determining the relationship between human activities and animal welfare.

According to the Council regulation, animals should not be transported if it is “likely to” cause injury or “undue suffering” to them. The term “undue” is repeated in the *Finnish Animal Welfare Act*: “[...] no undue distress may be caused [...] inflicting undue pain and distress on animals is prohibited”. This same phrasing is also used in the *Finnish Animal Transport Act*, in section 5.

However, the Finnish Acts offer other, stronger, phrases. In the *Finnish Animal Welfare Act* it is stated that animals should be protected from distress, pain, and suffering “in the best possible way”. The objective of the *Finnish Animal Transport Act* is to protect live animals against injury and illness as well as against “all avoidable” pain, distress and suffering. These phrases are not found in the Council regulation. From the point of view of implementation, it can be asked whether animals transported for other

than commercial purposes gain stricter protection than in the transports regulated under the Council regulation.

In addition to the EU and member state regulation, some international agreements offer support for animal welfare. The most important in this category is the *EC Convention for the Protection of Animals During International Transport* (Revised), which EU signed in 2004. The convention states that “every person has a moral obligation to respect all animals and to have due consideration for their capacity for suffering”. This statement has not achieved much reference in the material investigated. Instead, the statement given in the *Treaty of Amsterdam* declaring animals as sentient beings is cited more often in the research literature: “The Union and the Member States shall, since animals are sentient beings, pay full regard to the welfare requirements of animals”. The European Union Animal Welfare Strategy takes this statement as a starting point <sup>7</sup>.

## 8. THE ANIMAL UNDEFINED AND THE VAGUENESS OF LEGITIMATE HUMAN-ANIMAL RELATIONS

What is most striking about the findings presented above is the lack of any definition of an animal. The *Treaty of Amsterdam* offers a definition (animals as sentient beings), but this is not repeated in the Council regulation or in Finnish legislation. These laws are referred to more frequently in the research literature and they are much closer to the implementation level than the *Treaty of Amsterdam*. Since an animal remains undefined, there is a lot of room for individual interpretations (Cussen 2008). In addition, the lack of any definition serves as an obstacle to discussion. How can you challenge the undefined? One result gleaned from the content analysis is that anything that goes beyond human experience or practices is left undefined in the regulative texts.

Another concern must be that the most significant discourse determining human-animal encounters in the legislation under inspection is also the weakest (from the perspective of animal welfare) of all of the possible discourses, that is, “undue pain, distress and suffering”. Even if the Council regulation states that animals should not be transported if it is *likely to cause injury* or “undue suffering” to them, the unclear definition of “undue” leaves a lot of room for interpretation and implementation.

---

<sup>7</sup> See [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw\\_strategy\\_19012012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_en.pdf).

With regard to the other less well established discourses, for example, the phrase “all avoidable” might well result in different outcomes. It is possible to interpret this phrase in a way that the best way to avoid animal suffering during transport is to stop transporting live animals and focus instead on “meat-only” trade. This has been suggested by several NGOs as well as by the European Parliament (Garcés, Cussen, and Wirth 2008). The European Parliament states that “the transport of meat and other animal products is technically easier and ethically more rational than the transport of live animals for the sole purpose of being slaughtered” (European Parliament 2012). It is a paradox that one of the reasons why horses are transported long distances is the fact that consumers desire local meat (Marlin et al. 2011).

However, “all avoidable” could also receive other interpretations, depending on the context. The phrase could also be regarded as a synonym for “undue” if it is seen as subordinate to human interests. Osinga suggests that “as long as there is justification in terms of demand and markets, it should be possible to transport animals over long distances” (Osinga 2008). If trade and transport is taken as a starting point, then “all avoidable” means all avoidable while in transfer. The Council regulation also identifies this connection between trade and animal welfare but does not assert any priority over the other:

The Council has adopted rules in the field of the transport of animals in order to eliminate technical barriers to trade in live animals and to allow market organisations to operate smoothly, while ensuring a satisfactory level of protection for the animals concerned. (European Commission 2002)

The European Parliament does not like this evasion. It declares:

[...] animals should as a principle be slaughtered as close to their place of rearing as possible; notes in this connection that consumers are in favour of shorter transport times for animals destined for slaughter, but at the same time prefer to buy fresh meat; calls on the Commission, therefore, to explain what consequences are to be drawn from this. (European Parliament 2012)

The Parliament continues with a suggestion:

[...] insists on a reconsideration of the issue of limiting the transport time of animals destined for slaughter to eight hours taking account of loading time, irrespective of whether this takes place on land or at sea, with some exceptions taking into account geographic conditions in the outermost regions, sparse road networks, remote location or the option of longer transport of some animal species confirmed by scientific research results, provided that the rules on animal welfare are complied with. (European Parliament 2012)

Hence, the question is from whose perspective the phrases in the legislative texts should be interpreted. From the animal’s perspective, “all avoidable”



or “undue” would result in very different outcomes than from the perspective of the market economy. To solve this puzzle, the regulation should take a stand on how to balance the contradictions between the different interests. Here, the Commission plays a key role. To discover what the Commission’s position is on this issue cannot be resolved from the legislative texts. The regulation contains only norms and no arguments, and therefore it is impossible to conduct a “cause and effect” analysis from this kind of data. Hence, since the regulation cannot solve the conflict of interest, one has to look for other sources to learn about the Commission’s opinion. Gavinelli, Ferrara and Simonin (2008), from the Directorate-General Health and Consumers, adopt a position by stating that: “[...] to be internationally successful and accepted in the long term, animal welfare objectives need to be balanced with economic concerns”. The European Parliament offers a different perspective:

[...] whereas the protection of animals in the 21st century is an expression of humanity and a challenge facing European civilisation and culture; whereas all action designed to ensure the protection and welfare of animals should be based on scientific findings, as well as on the principle that animals are sentient beings whose specific needs should be taken into account. (European Parliament 2012)

One more interesting finding is the way in which the discourses change from one legislative level to another. The *Treaty of Amsterdam* is primary law within the EU and all regulation is subordinate to it. The international agreements, for example the *EC Convention for the Protection of Animals During International Transport*, are part of secondary legislation, but they are accorded priority over regulations and directives. The analysis presented in this paper shows, however, a clear shift from tighter to not-so-tight ethical concern over animals when the regulations move from the higher to lower levels of ruling. The EC conventions talks about morals, the *Treaty of Amsterdam* about sentient beings, Council regulation about causing undue suffering, and the *Finnish Welfare Decree* about not transporting animals suspended by some part of their body. It would be important to investigate how familiar the practitioners working with animals are with these different levels of ruling and which level they regard as the most important for implementation. It could then be argued that at that particular level the most important discourses should be described.

## 9. CONCLUSIONS: UN-INSTITUTIONALIZED ETHICS AND EMOTIONS

If reflected against the multidisciplinary character of the discussion surrounding animal welfare and sentience described at the beginning of this article, the regulation on animal transport offers a very narrow understanding of science. Ultimately, this also affects the conceptualization of an animal. The natural sciences provide the most powerful connections between science and the European Commission in the preparation of the regulation. Furthermore, some NGOs and stakeholders are given roles in the expert group itself. The social sciences, humanities, and economics play no institutionalized role in the policy processes. Despite this, experts in these fields could play a valuable role in describing and understanding the societal, cultural, and economic conditions underlying the current situation and also in connection with future change. Franck Berthe, Head of the Animal Health and Welfare Unit (AHAW), acknowledges this shortcoming:

While ethical, socio-economic, cultural and religious considerations are clearly not part of EFSA's remit, one should recognise that animal welfare is a complex, multi-faceted issue which includes ethical, socio-economic, cultural and religious dimensions. (Berthe 2013)

This kind of composition concerned with policy-making and technocratic or rational science is not uncommon (Flyvbjerg 2001), but as long as the needs of information are determined on the basis of commensurability and technical evaluation, the social sciences and humanities will have little chance of gaining a role involving their own expertise in the processes of devising acceptable policies.

On the other hand, the data used in this article shows that the connection between science and ethics can be identified from two convergent perspectives. First, the reasons for treating animals ethically can be drawn up from the existing applied animal behavior sciences (Würbel 2009); and secondly, welfare standards should be underpinned by ethical discussion, and it is appropriate that such an issue should be discussed in the public domain (Barnett et al. 2008). Neither of these arguments rests on the concern of the humanities or social sciences with the ethical discussion. Furthermore, the ethical and emotional aspects of animal welfare discussion may be labeled as “un-scientific”:

Animal welfare during transport is the subject of debate, a debate which has often been based on an emotional approach. However, it is important that the economic, scientific and practical dimensions should be also taken into



account by legislative and executive bodies and the animal welfare movement. (Osinga 2008)

Schuurman (in press) has shown that conceptions of equine welfare consist of a combination of emotional and instrumental relations. According to the content and discourse analysis presented in this article, Osinga's concern about the argument of the sentient dimension taking precedence over the economic or scientific dimensions remains invalid.

## 10. FINAL COMMENTS

Discussion of the long-distance transportation of horses contains a debate between the market economy and animal welfare discourses. There are many possible options for reference if one wishes to stress the importance of animal welfare. The *EC Convention for the Protection of Animals During International Transport* characterizes the relationship between humans and animals as *moral*, while the *Treaty of Amsterdam* declares animals to be sentient beings. The European Parliament sees the protection of animals as an expression of humanity and a challenge for European civilization and culture in the 21<sup>st</sup> century. These are examples of how the animal-centric point of view is already offered institutional support. However, the most institutionalized role in the governing bodies in the EU is dominated by the natural sciences, while NGOs and the industrial sector are regarded as advisories. The potential role of the social sciences and humanities has not been acknowledged, even though these are the fields with expertise on the current changes in human-nonhuman animal relations.

## REFERENCES

- Ahmed, Sara. 2004. *The Cultural Politics of Emotion*. New York: Routledge.
- Appleby, Michael C. 2008. "Science of Animal Welfare". In *Long Distance Transport and Welfare of Farm Animals*, edited by Michael C. Appleby, Victoria A. Cussen, Leah Garcés, Lesley A. Lambert, and Jacky Turner, 1-17. Wallingford: CAB.
- Berthe, Franck. 2013. *The Role of EFSA in Animal Welfare Activities of the AHAW Unit*. EFSA's information meeting: identification of welfare indicators for monitoring procedures at slaughterhouses, Parma, October 30. Accessed January 3, 2013. <http://www.efsa.europa.eu/en/events/documents/130130a-p01.pdf>.
- Cavalieri, Paola. 2001. *The Animal Question: Why Non-Human Animals Deserve Human Rights*, translated by Catherine Woollard. Oxford: Oxford University Press.

- Cochrane, Alasdair. 2010. *An Introduction to Animals and Political Theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Corson, Sarah, and Libby Anderson. 2008. "Europe". In *Long Distance Transport and Welfare of Farm Animals*, edited by Michael C. Appleby, Victoria A. Cussen, Leah Garcés, Lesley A. Lambert, and Jacky Turner, 355-86. Wallingford: CABI.
- Cussen, V.A. 2008. "Enforcement of Transport Regulations: the EU as Case Study". In *Long Distance Transport and Welfare of Farm Animals*, edited by Michael C. Appleby, Victoria A. Cussen, Leah Garcés, Lesley A. Lambert, and Jacky Turner, 113-36. Wallingford: CABI.
- Dalla Villa, Paolo, Michael Marahrens, Antonio Velarde Calvo, Antonio Di Nardo, Nina Kleinschmidt, Carmen Fuentes Alvarez, Anne Truar, Elisa Di Fede, José Luis Otero, and Christine Müller-Graf. 2008. *Project to Develop Animal Welfare Risk Assessment Guidelines on Transport*. Technical Report submitted to EFSA. Project developed on the proposal CFP/EFSA/AHAW/2008/02.
- Dawkins, Marian S. 1980. *Animal Suffering*. London: Chapman and Hall.
- . 2006. "Through Animal Eyes: What Behavior Tells Us". *Applied Animal Behaviour Science* 100 (1): 4-10.
- Donaldson, Sue, and Will Kymlicka. 2011. *Zoopolis: a Political Theory of Animal Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Donovan, Josephine, and Carol J. Adams, eds. 1996. *Beyond Animal Rights. A Feminist Caring Ethic for the Treatment of Animals*. New York: Continuum.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Duncan, Ian J.H. 2006. "The Changing Concept of Animal Sentience". *Applied Animal Behaviour Science* 100 (1): 11-9.
- Epstein, Richard A. 2004. "Animals as Objects, or Subjects, of Rights". In *Animal Rights. Current Debates and New Directions*, edited by Cass R. Sunstein and Martha C. Nussbaum, 143-61. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 2002. *The Welfare of Animals During Transport (Details for Horses, Pigs, Sheep and Cattle). Report of the Scientific Committee on Animal Health and Welfare. Adopted on 11 March 2002*. Official website of the European Union. Accessed January 3, 2013. [http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scah/out94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scah/out94_en.pdf).
- European Commission. 2011. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Impact of Council Regulation (EC) No 1/2005 on the Protection of Animals During Transport. COM(2011) 700 final*. Official website of the European Union. Accessed January 3, 2013. [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2011/0700/COM\\_COM\(2011\)0700\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0700/COM_COM(2011)0700_EN.pdf).
- European Parliament. 2012. *European Parliament Resolution of 12 December 2012 on the Protection of Animals During Transport (2012/2031(INI))*. Official website of the European Parliament. Accessed January 3, 2013. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-499>.

- Fairclough, Norman. 1993. "Marketization of Public Discourse". *Discourse & Society* 4 (2): 133-68.
- Faragó, Tamás, Péter Pongrácz, Friederike Range, Zsófia Virányi, and Ádám Miklósi. 2010. "'The Bone is mine': Affective and Referential Aspects of Dog Growls". *Animal Behaviour* 79 (4): 917-25.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Sciences Matter. Why Social Inquiry Fails and How It Can Matter Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Francione, Gary L. 1996. *Rain without Thunder. The Ideology of the Animal Rights Movement*. Philadelphia: Temple University Press.
- Franklin, Julian H. 2005. *Animal Rights and Moral Philosophy*. New York: Columbia University Press.
- Garner, Robert. 2004. *Animals, Politics and Morality*. Manchester: Manchester University Press.
- Gavinelli, Andrea, Maria Ferrara, and Denis Simonin. 2008. "Formulating Policies for the Welfare of Animals During Long Distance Transportation". *Veterinaria Italiana* 44 (1): 71-86.
- Griffin, Donald R. 1976. *The Question of Animal Awareness*. New York: Rockefeller.
- Haraway, Donna. 2008. *When Species Meet*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hsieh, Hsiu-Fang, and Sarah E. Shannon. 2005. "Three Approaches to Qualitative Content Analysis". *Qualitative Health Research* 15 (9): 1277-88.
- Linzey, Andrew, and Dorothy Yamamoto, eds. 1998. *Animals on the Agenda: Questions about Animals for Theology and Ethics*. Illinois: University of Illinois Press.
- Marlin, David, Peter Kettlewell, Tim Parkin, Mark Kennedy, Daniel Broom, and Jennifer Wood. 2011. "Welfare and Health of Horses Transported for Slaughter within the European Union Part 1: Methodology and Descriptive Data". *Equine Veterinary Journal* 43 (1): 78-87.
- Osinga, Klaas J. 2008. "Long Distance Animal Transport: the Way Forward". *Veterinaria Italiana* 44 (1): 43-7.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Institutional Rational Choice: an Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul Sabatier, 21-64. Boulder: Westview Press.
- O'Sullivan, Siobhan. 2012. *Animals, Equality and Democracy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Posner, Richard A. 2004. "Animal Rights. Legal, Philosophical, and Pragmatic Perspectives". In *Animal Rights. Current Debates and New Directions*, edited by Cass R. Sunstein and Martha C. Nussbaum, 51-77. Oxford: Oxford University Press.
- Regan, Tom. 1983. *The Case for Animal Rights*. Berkeley: University of California Press.
- Schuurman, Nora. In press. "Conceptions of Equine Welfare in Finnish Horse Magazines". *Society and Animals*.

- Singer, Peter. 1990. *Animal Liberation*. New York: Avon Books.
- Smith, Charles P. 2000. "Content Analysis and Narrative Analysis". In *Handbook of Research Methods in Social and Personality Psychology*, edited by Harry T. Reis and Charles M. Judd, 313-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sorabji, Richard. 1993. *Animal Minds and Human Morals: the Origins of the Western Debate*. London: Duckworth.
- Stefancic, Ivan, and Martin Dobeic. 2005. "Influence of Transport Conditions on Animal Welfare". In *Animals and Environment*. Proceedings of the XII<sup>th</sup> ISAH Congress on Animal Hygiene, September 4-8, Warsaw, Poland, Vol. 2, 148-52.
- Stibbe, Arran. 2012. *Animals Erased. Discourse, Ecology, and Reconnection with the Natural World*. Middletown, CT: Wesleyan University Press.
- Stull, Carolyn L. 2000. "Review: Slaughter Horse Transportation – Science, Societal Concerns, and Legislation". *The Professional Animal Scientist* 16 (3): 159-63.
- Sunstein, Cass R. 2004. "Introduction. What Are Animal Rights?". In *Animal Rights. Current Debates and New Directions*, edited by Cass R. Sunstein and Martha C. Nussbaum, 3-15. Oxford: Oxford University Press.
- van Dijk, Teun A. 1993. "Principles of Critical Discourse Analysis". *Discourse and Society* 4 (2): 249-83.
- Waldau, Paul. 2011. *Animal Rights. What Everyone Needs to Know*. Oxford: Oxford University Press.
- Webster, John. 2006. "Animal Sentience and Animal Welfare: What Is It to Them and What Is It to Us?". *Applied Animal Behaviour Science* 100 (1): 1-3.
- Wise, Steven M. 2000. *Rattling the Cage. Toward Legal Rights for Animals*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Wolfe, Cary. 2010. *What Is Posthumanism?* Minnesota: University of Minnesota Press.
- World Horse Welfare. 2011a. "Latest Campaign Action". *World Horse Welfare*. Accessed January 23, 2013. <http://www.worldhorsewelfare.org/you-help/take-action>.
- World Horse Welfare. 2011b. "Dossier of Evidence. Recommendations for Amendments to EU Council Regulation (EC) No. 1/2005. Second Edition, Part 1: Journey Times". *World Horse Welfare*. Accessed January 23, 2013. [http://www.worldhorsewelfare.org/help-tomorrow/transport\\_action?view=downloads.open&tag=world%20horse%20welfare%202011%20dossier&ajax=1](http://www.worldhorsewelfare.org/help-tomorrow/transport_action?view=downloads.open&tag=world%20horse%20welfare%202011%20dossier&ajax=1).
- Würbel, Hanno. 2009. "Ethology Applied to Animal Ethics". *Applied Animal Behaviour Science* 118 (3-4): 118-27.

## II

Ratamäki, Outi – Tolvanen, Matti, Metsästys ja pyynti: rikosoikeudellinen tulkinta ja rikoskonkurrenssi. Defensor Legis 99(2) 2018, s. 167–182.



## METSÄSTYS JA PYYNTI: RIKOSOIKEUDELLINEN TULKINTA JA RIKOSKONKURRENSSI

### 1 Johdanto

Aloitamme kysymällä, mitä on metsästys. Suomen metsästäjäliiton mukaan metsästys on Suomessa harrastus ja kulttuuri, johon liittyy ikivanha eränkäynti, ja jolla on myös henkistä ja ruumiillista kuntoa kehittävä ja luonnonläheisyyteen kannustava ominaisuus. Edelleen metsästyksen kytkeyty riistanhoito ja sen edellyttämä luonnonsuojelu.<sup>1</sup> Kielitoimiston sanakirjan mukaan metsästys tarkoittaa riistanpyyntiä tai jahtia.<sup>2</sup> Suomen metsästyslain (MetsästysL 615/1993) 2 §:n mukaan metsästyksellä tarkoitetaan luonnonvaraisena olevan riistaeläimen pyydystämistä ja tappamista sekä saaliin ottamista metsästäjän haltuun. Metsästyksellä on myös pyyntitarkoituksessa tapahtuva riistaeläimen houkutteleva, etsiminen, kiertäminen, väijyminen, hätyyttäminen tai jäljittäminen, koiran tai muun pyyntiin harjoitetun eläimen käyttäminen riistaeläimen etsimiseen, ajamiseen tai jäljittämiseen sekä pyyntivälineen pitäminen pyyntipaikalla viritettynä pyyntikuntoon.

Tällä artikkelilla on kolme tavoitetta. Ensiksi kuvaamme luonnonvaraisiin riistaeläimiin liittyviä

oikeushyviä rikosoikeudellisen tunnusmerkistön näkökulmasta. Toiseksi analysoimme metsästyksen ja pyyntitarkoituksen käsitteitä ja näiden välistä suhdetta. Pohdimme, kuinka käsitteitä tulisi tulkita, jotta luonnonvaraisiin riistaeläimiin liittyvät oikeushyvät toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla. Tässä kohtaa käymme keskustelua metsästyksen oikeudellisen ja kulttuurisen määritelmän välisistä eroista. Kolmanneksi analysoimme konkurrensioppien avulla metsästysrikossääntelyn ja eläinsuojelusääntelyn välisiä kytköksiä. Tässä yhteydessä tarkastelemme lyhyesti myös metsästysrikosten ja luvattoman pyynnin sekä metsästysrikosten ja luonnonsojelijurikosten välistä konkurrensia. Konkurrensinäkökulma vahvistaa analyysiamme oikeushyviä suojaavasta tulkintasuunnasta. Tästä syystä on perusteltua ottaa tarkasteluun mukaan metsästysrikossäännösten ohella myös eläinsuojelulainsäädäntö, koska se sisältää luonnonvaraisten riistaeläinten suojeluun liittyviä oikeushyviä. Yhteyttä eläinsuojelun ja metsästyksen välillä korostaa vuonna 2011 voimaan tullut säännös törkeästä metsästysrikoksesta (Rikoslaki 39/1889 48a:1a 232/2011). Analysoimme artikkelissamme,

<sup>1</sup> Suomen metsästäjäliitto: Suomen metsästäjäliiton säännöt, 2§, <https://metsastajaliitto.fi/node/45> (luettu 12.1.2018).

<sup>2</sup> Kielitoimiston sanakirja: verkkojulkaisu (päivitetty 28.2.2017), <https://www.kielitoimistonanakkirja.fi/netmot.exe?motportal=80> (luettu 12.1.2018).

miten metsästysrikosten ja eläinsuojelurikosten välinen yhteys on muuttunut tämän säännöksen myötä.

Kuvaamme ensin ne oikeushyvät, joita suomalainen rikosoikeus luonnonvaraisiin riistaeläimiin liittyen suojaa ja sen sääntelyn, jonka kautta tämä toteutuu. Seuraavaksi konkretisoimme tätä kuvausta käyden läpi erityisesti metsästyksen ja pyyntitarkoituksen käsitteitä, koska niiden tulkinta on havaintojemme mukaan osoittautunut hankalaksi alemmissa oikeusasteissa.<sup>3</sup> Tämän jälkeen analysoimme eläinsuojelusääntelyn ja metsästysrikossääntelyn välisiä kytköksiä ja niiden viimeaikaisia muutoksia. Täydennämme analyysiä pohtimalla myös metsästysrikosten yhteyttä luvattomaan pyyntiin sekä luonnonsuojelurikoksiin. Lopuksi esitämme artikkeliin perustuvat johtopäätöksemme.

## 2 Luonnonvaraisiin riistaeläimiin liittyvät oikeushyvät ja rikosoikeudellinen tunnusmerkistö

Oikeushyväoppi on pitkän rikosoikeushistoriallisen kehityksen tulos. Sen alkujuuret ovat paikannettavissa saksalaiseen oikeuskirjallisuuteen. Rikosoikeudellisilla käskynormeilla pyritään siihen, että yhteiskunnassa tärkeinä pidetyt arvot välttyisivät vaarantamisilta ja loukkauksilta. Näitä arvoja kutsutaan rikosoikeudessa *oikeushyviksi* tai *suojeluobjekteiksi*.<sup>4</sup> Perusoikeus- ja rikosoikeusjärjestelmän yhteismitallisuus edellyttää, että rikosoikeudella suojattavat oikeushyvät on kyettävä ankkuroidaan mahdollisimman pitkälle perusoikeuksiin tai ihmisoikeuksiin. Yksilön perusoikeuksien lisäksi myös yhteisölliset oikeushyvät voivat olla rikosoikeu-

dellisen suojan kohteena, vaikka tällaiset intressit ovat yleensä palautettavissa vain välillisesti perusoikeuksiin.<sup>5</sup> Metsästysrikokset kytkeytyvät läheisesti perustuslain 20 §:ssä säädeltyyn ympäristöperusoikeuteen. Perustuslain 20 §:ssä korostetaan jokaisen vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 § on osoitus siitä, että oikeusjärjestyksessä suojelemisen kohteena on myös jotain muuta kuin ihmisyksilön oikeus. Ympäristörikoksissa suojelun kohde on usein kollektiivinen.<sup>6</sup> Ympäristö on väistämättä rikosoikeudellisen suojan kohteena epämääräisempi kuin ihmisen henki tai terveys, mikä ilmenee ympäristöarvojen täsmentymisenä ympäristö- ja ympäristörikosoikeudellisen lainsäädännön avulla.<sup>7</sup>

Luonnonvaraisena elävien riistaeläinten suojeleluun kytkeytyviä oikeushyviä turvataan suomalaisessa oikeusjärjestyksessä rikoslain metsästysrikos- (RL 48a:1 § ja 48a:1a §) ja eläinsuojelurikossääntelyllä (RL 17:14 §, 17:14a § ja 17:15 §). Näiden taustalla vaikuttavat perustuslain ohella metsästyslaki ja eläinsuojelulaki (247/1996). Metsästyslakia sovelletaan vain riistaeläimiin, jotka on lueteltu metsästyslain 5 §:ssä. Samassa kohdassa luetellaan myös rauhoittamattomat eläimet. Metsästys voi toteutua vain riistaeläinten kohdalla. Rauhoittamattomien eläinten kohdalla puhutaan pyydystämisestä tai tappamisesta. Eläinsuojelulakia sovelletaan kaikkiin eläimiin. Tässä yhteydessä on syytä mainita myös luonnonsuojelurikossääntely (RL 48:5

<sup>3</sup> Outi Ratamäki: Suurpetojen salametsästys eläinsuojelurikoksena – empiirinen analyysi käräjäoikeuden tuomioista. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X. Joensuu 2017 s. 345–391.

<sup>4</sup> Jussi Tapani – Matti Tolvanen: Rikosoikeuden yleinen osa, Vastuuoppi. 2. uudistettu painos. Helsinki 2013 s. 79–88 ja Claes Lernestedt: Kriminalisering: Problem och principer. Uppsala 2003 s. 127–180.

<sup>5</sup> Kimmo Nuotio: Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa. Teoksessa Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998 s. 137–164.

<sup>6</sup> Elna Pirjatanniemi: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Helsinki 2005 s. 17–23.

<sup>7</sup> Mika Pennanen: Petoeläinten suojelelu ja metsästysrikokset. Julkaistu Edilexissä 3.5.2006 s. 8.



§ ja 48:5a §) ja luonnonsuojelulaki (1096/1996), joita ei kuitenkaan sovelleta riistaeläimiin.<sup>8</sup> Vaikka luonnonsuojelulaki ei suoraan koske metsästettäviä eläimiä, välillistä vaikutusta sillä voi olla. Luonnonvaraisten eläinten, ja näin ollen myös riistalajien, näkökulmasta tärkeimmät EU-tasoiset säännökset löytyvät Euroopan unionin luontodirektiivistä (luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/EY) ja lintudirektiivistä (luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 2009/147/EY). Lähtökohtaisesti direktiivilajien tahallinen tappaminen tai pyydystäminen on kiellettyä.<sup>9</sup> Kummassakaan direktiivissä ei tehdä jakoa riista- tai muihin eläimiin. Sen sijaan eläinlajit on luokiteltu eri liitteisiin, joiden mukaan määrittäyty niiden suojelutarve ja -tavoitteet.

Luonnonvararikoksista on säädetty rikoslain 48 a luvussa. Luvun otsikosta ilmenee kriminalisointin taustalla oleva pääasiallinen oikeushyvä tai intressi. Tarkoituksena on suojella luonnonvarojen säilymiseksi säädettyä normistoa rangaistusuhkia ja rangaistuksia käyttämällä. Perustuslain 20 §:ssä on korostettu vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Metsästysrikos on yksi luonnonvararikoksista. Oikeudeton riistaeläimen tappaminen ja pyydystäminen on kriminalisoitu riistaeläinkantojen kestävyden turvaamiseksi. Luontodirektiivissä, joka on implementoitu Suomessa muun muassa metsästyslain kautta, todetaan, että ensisijaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Lintudirektiivin mukaan suojelun tarkoituksena on luonnonvarojen suojelu ja hoitaminen pitkällä aikavälillä osana Euroopan kansojen perintöä ja toisaalta todetaan, että lintukantojen pieneneminen uhkaa vakavasti luonnollisen ympä-

ristön säilymistä, erityisesti sen vuoksi, että se uhkaa biologista tasapainoa.

Metsästysrikoksen tunnusmerkistössä (RL 48 a:1) on kolme tekotapatunnusmerkkiä. Kaikissa tapauksissa rangaistavuuden kriteerinä on teon oikeudettomuus sekä tahallisuus tai törkeä huolimattomuus.<sup>10</sup> Ensimmäinen tekotapatunnusmerkki koskee pyyntivälinettä ja pyyntimenetelmää. Metsästysrikokseen syyllistyy se, joka metsästää käyttäen metsästyslaissa kiellettyä pyyntivälinettä tai pyyntimenetelmää taikka vastoin metsästyslaissa säädettyä moottorikäyttöisen kulkuneuvon käytön rajoitusta. Monet pyyntitavat on kielletty siksi, että ne ovat saaliille tuskallisia. Näiden kriminalisointien taustalla on se, että ihmiset pitävät tarpeettoman kärsimyksen aiheuttamista eläville olennoille eettisesti moitittavana. Kriminalisointien kautta ihmisille osoitetaan, ettei tarpeettoman kärsimyksen aiheuttaminen eläimille tai kaloille ole sallittua myöskään kalastuksessa tai metsästyksessä.

Metsästysrikokseen syyllistyy toiseksi se, joka metsästää vastoin metsästyslain tai sen nojalla annettua riistaeläimen rauhoitusta tai metsästyskieltoa tai -rajoitusta tai kiintiötä koskevaa säännöstä tai määräystä taikka ilman pyyntilupaa, hirtieläimen pyyntilupaa tai poikkeuslupaa. Kolmantena suojattavana intressinä on ihmisten turvallisuus, jota pyritään edistämään kieltämällä tietyt vaaraa aiheuttavat pyyntitavat. Kiellettyä ja rangaistavaa on aiheuttaa metsästettäessä vaaraa tai vahinkoa ihmiselle tai toisen omaisuudelle taikka rikkoo yleisen turvallisuuden vuoksi annettua metsästystä koskevaa kieltoa tai rajoitusta. Neljäs suojeltava oikeushyvä on metsästys- ja kalastusoikeuden haltijan omaisuus. Luonnonvaroihin kohdistuvien tekojen kriminalisoinneilla suojataan oikeastaan metsästäjien ja kalastajien oikeutta laajem-

<sup>8</sup> Luonnonsuojelulain 37 §:n mukaan lain lukua kuusi, joka koskee eliölajien suojelua, sovelletaan luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riista- ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja.

<sup>9</sup> Luontodirektiivissä rauhoituksesta poikkeamisen edellytykset on lueteltu artiklassa 16. Lintudirektiivissä lintujen metsästyksestä säännellään artiklassa 7.

<sup>10</sup> Tapauksessa KKO 2016:95 oli kysymys muun ohella tahallisuudesta ja törkeästä huolimattomuudesta. Kysymys oli siitä, olivatko tekijät varmistuneet riittävästi siitä, minkä eläimen pesää he olivat aseistettuina lähestymässä. Tapauksessa oli keskeisesti kysymys myös pakkotilaoikeuden edellytyksistä.

minkin niin, että tavoitteena on taata vakaa ja tasainen saaliin saamisen mahdollisuus myös tulevaisuudessa.

Näin ollen metsästysrikossääntelyllä suojataan metsästyksen kohteena olevaa eläintä kivulta ja toisaalta suojataan myös riistaeläinkantojen kestävyttä.<sup>11</sup> Pyyntivälinerajoituksilla voi olla merkitystä näille molemmille oikeushyville. Jotkin pyyntivälineet, esimerkiksi jalkaraudat, aiheuttavat kipua ja ne on kielletty EU:ssa.<sup>12</sup> Toisaalta on kielletty pyyntimenetelmiä, joilla on liian suuri saalisvarmuus.

Törkeästä metsästysrikoksesta säädetään RL 48 a luvun 1 a §:ssä. Säännöksen soveltamisen edellytyksenä on ensinnäkin, että yleiset metsästysrikoksen tunnusmerkit (muun ohella tahallisuus tai törkeä huolimattomuus) täyttyvät. Rikoksen tekopaluuettelo on tyhjentävä. Ensimmäinen kvalifiointiperuste on erityisen julma tai raaka tekotapa. Törkeästä metsästysrikoksesta tuomitaan RL 48 a luvun 1 a §:n toisen kohdan mukaan myös, jos metsästysrikoksen kohteena on suuri määrä riistaeläimiä. Kolmantena kvalifiointiperusteena on huomattavan taloudellisen hyödyn hankkiminen. Teko voidaan luokitella törkeäksi myös, jos rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Tiettyjen riistaeläinten metsästäminen toteuttaa lähtökohtaisesti aina törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistön. Näitä eläimiä ovat Suomen luonnossa uhanalaiset ahma, ilves, karhu, metsäpeura, saukko tai susi. Kvalifiointiperusteen soveltaminen edellyttää, että metsästyksessä on tapettu jokin näistä eläimistä tai vahingoitettu sitä. Useat, jopa kaikki törkeän metsästysrikoksen kriteerit voivat tulla sovellettaviksi samalla kertaa, mutta yhdenkin perusteen käsillä olo voi oikeuttaa luonnehtimaan teon törkeäksi.

Toisaalta säännöksen soveltaminen edellyttää, että rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Rikoslain eläinsuojelurikoksia koskeva sääntely suojaa eläimiä julmalta kohtelulta ja tarpeettomalta kärsimykseltä, kivulta tai tuskalta. Tämä koskee kaikkia eläimiä. Rikoslain 17 luvun (24.7.1998/563) 14 §:n (9.8.2013/585) mukaan eläinsuojelurikokseen syyllistyy, jos tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta pahoinpitelemällä, liiallisesti rasittamalla, jättämällä tarpeellista hoitoa tai ravintoa vaille tai muuten kohtelee eläintä julmasti tai tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa aiheuttaen. Jos eläinsuojelurikoksessa 1) rikos tehdään erityisen raa'alla tai julmalla tavalla, 2) rikoksen kohteena on huomattavan suuri määrä eläimiä tai 3) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikosentekijä on tuomittava *törkeästä eläinsuojelurikoksesta* (RL 17:14 a).

Rikoslain 48:5 § (21.4.1995/578) koskee luonnonsuojelurikosta. Sen mukaan luonnonsuojelurikokseen syyllistyy muun muassa se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta oikeudettomasti hävittää tai turmelee luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tai sen nojalla suojeltavaksi tai rauhoitetuksi säädetyn tai määrätyn luonnonalueen, eläimen, kasvin tai muun luontoon kuuluvan kohteen. Luonnonsuojelurikos on RL 48:5 a § (30.12.2015/1683) mukaan törkeä, jos 1) rikokselä aiheutetaan vakavaa vaaraa tai vahinkoa eliölajin, luonnonalueen tai muun luontoon kuuluvan kohteen säilymiselle ottaen huomioon rikoksen kohteena olevan eliölajin erityinen harvinaisuus tai uhanalaisuus taikka eliölajille, luonnonalueelle tai muulle luontoon kuuluvalla kohteella aiheutetun vaaran tai vahingon pitkäaikaisuus tai laaja ulottu-

<sup>11</sup> ”Metsästysrikoksina rangaistaan sellaisia tekoja, jotka kohdistuvat metsästyksessä ja riistanhoidossa erityisesti suojeltaviin arvoihin. Säännöksillä turvataan riistakannan säilyminen ja mahdollisimman vähäisen kivun tuottaminen metsästäville eläimille. Säännöksillä pyritään myös turvaamaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen.” (Hallituksen esitys 203/2001 vp eduskunnalle luonnonvararikoksia koskevien säännösten uudistamisesta, s. 5).

<sup>12</sup> Metsästysasetuksen 666/1993 10 §:n mukaan (11.4.2013/270) riistaeläinten pyydystämisessä saa käyttää vain rautoja, jotka aiheuttavat lauetessaan eläimen välittömän kuoleman. Ks. myös neuvoston asetus ansarautojen käytön yhteisössä sekä yhteisöön tapahtuvan, turkisten ja sellaisien maiden alkuperää olevien tiettyistä villieläimistä valmistettujen tuotteiden tuonninkieltämisestä, joissa käytetään pyynnissä ansarautoja tai kansainvälisten, kivutonta ansastusta koskevien standardien vastaisia menetelmiä (ETY) N:o 3254/91.

vuus, 2) tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Tällöin rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästä luonnonsuojelurikoksesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Kytös metsästyksen ja luonnonsuojelulain välille syntyy, kun säännellään metsästyksestä luonnonsuojelualueilla (LSL 13 §).<sup>13</sup> LSL 13:1,5 mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa ei saa pyydystää, tappaa tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärangaisia eläimiä tai hävittää niiden pesiä eikä pyydystää tai kerätä selkärangattomia eläimiä. Tässä kohtaa lainsoveltamisalaan kuuluvat kaikki selkärangaiset eläimet. Näin ollen myös riistaeläinten tappaminen eli metsästys on kielletty.<sup>14</sup> Lisäksi kansallis- ja luonnonpuistoissa on kiellettyä toimia luontoa muuttavalla tavalla tai ryhtyä toimiin, jotka vaikuttavat epäedullisesti alueen luonnonoloihin, maisemaan taikka eliölajien säilymiseen. Tämän sääntelyn tavoitteena on yhtäältä se, ettei vahingoiteta eläimiä niitä tappamalla tai hätyyttämällä, toisaalta taata alueen muille (kuin jahdin kohteena oleville) eläimille rauhalliset elinolot. Metsästäminen vaarantaisi myös alueella olevien muiden kuin juuri metsästyksen kohteena olevien eläinten lajinmukaista olemassaoloa.

Rikoslaisissa on muitakin säännöksiä riistaeläimiin liittyen, mutta ne suojaavat jotain muuta kuin eläimeen liittyvää oikeushyvää. Esimerkiksi rikoslain 28:10 §:ssä mainittu *luvaton pyynti* suojaaa yksityistä, ei yleistä, oikeutta. Luvaton metsästäminen toisen metsästysalueella ja luvaton pyynti

toisen kalavedessä toteuttavat luvattoman pyynnin tunnusmerkistön. Tämän rikostunnusmerkistön suojaama oikeushyvä on metsästysoikeus. Metsästysoikeus on metsästyslain 6 §:n ja 11 §:n mukaan alueen omistajalla tai sillä, jolle alueen omistaja on metsästysoikeutensa vuokrannut. Metsästysoikeus voi edellyttää myös pyyntilupaa tai alueellisen kiintiön noudattamista.<sup>15</sup> Metsästäminen toisen alueella rikkoo alueen omistajan oikeutta hyödyntää alueensa riistavaroja. Kaikki maanomistajat eivät kuitenkaan välttämättä halua käyttää omaamaansa metsästysoikeutta tai vuokrata sitä muille. Tällöin voidaan kysyä, suojaako luvaton pyynti säännös myös määräysvaltaa omistamansa alueen riistavarojen hyödyntämisestä metsästyksessä ylipäättään. Palaamme aiheeseen, kun pohdimme luvattoman pyynnin ja metsästyksrikoksen konkurrenssia.

Metsästyslain sääntely koskee eräin osin myös rauhoittamattomia eläimiä, jotka eivät ole riistaeläimiä. Metsästyslain 1 §:n mukaan metsästyslakia sovelletaan myös rauhoittamattomien eläinten pyydystämiseen ja tappamiseen. Tällaisia eläimiä ovat 1) metsämyyrä, vesimyyrä, kenttämyyrä, pelto-myyrä, lapinmyyrä, isometsähiiri, isorotta ja kotihiiri; sekä 2) korppi (poronhoitoalueella), varis, harakka, harmaalokki, merilokki, kesykyyhky ja räkättirastas (metsästyslain 5 §:n 2 momentti). Näiden eläinten tappaminen ei tule rangaistavaksi metsästyksrikoksena, koska metsästyslain metsästystä koskeva määritelmäsäännös (2 §) soveltuu vain riistaeläimiin. Metsästyslain 50 §:n 2 momentin mukaan Valtioneuvoston asetuksella voidaan rauhoittaa rauhoittamaton eläin tai rajoittaa sen pyydystämistä ja tappamista. Tämän valtuutussään-

<sup>13</sup> Metsästyslain 9 §:ssä todetaan, että oikeudesta metsästää luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai määrätään.

<sup>14</sup> Tästä on poikkeus LSL 16:2 §:ssä (21.1.2011/58), jolla turvataan eräitä oikeuksia, muun muassa metsästyslain 8 §:ssä tarkoitettun kuntalaisen oikeudesta metsästää kansallispuiston alueella. Metsästyslain 8 § (30.12.2014/1427) mukaan henkilöillä, jonka kotikuntalain (201/1994) 2 §:ssä tarkoitettu kotikunta on Lapin tai Kainuun maakuntaan kuuluvassa kunnassa tai Kuusamon, Pudasjärven tai Taivalkosken kunnassa, sellaisina kuin ne olivat 31 päivänä joulukuuta 2014, on oikeus metsästää kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla.

<sup>15</sup> Metsästyslain 10 § mukaan metsästyksen on oltava pyyntilupa tai metsästyksessä on noudatettava maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa säädettyä alueellista kiintiötä, jos metsästyksestä aiheutuu muun kuin 26 §:ssä mainitun riistaeläinlajin (kuusipeuran, saksanhirven, japaninpeuran, hirven, valkohäntäpeuran ja metsäpeuran) kannan vaarantuminen tai jos riistaeläinlajin metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää.

nöksen perusteella metsästysasetuksen (666/1993) 25a §:ssä on säädetty eräiden rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista. Säännöksessä luetellut linnut (muun muassa räkättirastas, varis ja harakka) ovat rauhoitettuja tietyn tuossa säännöksessä tarkoin määritellyn ajan vuodesta (pesimäaika). Rauhoittamattoman, asetuksella rauhoitetun eläimen, pyydystäminen ja tappaminen on rangaistavaa metsästyslain säännösten rikkomisena (metsästyslain 75 §:n 1 momentin 5) kohta). Metsästyslain säännösten rikkominen on rangaistavaa sekä tahalliseksi että tuottamukselliseksi.

### 3 Metsästys ja pyyntitarkoitus ja esimerkkejä käytännön tulkintaongelmista

Metsästysrikosten tunnusmerkistön soveltamisessa metsästyslaissa esiintyvä metsästyksen määritelmä on oleellinen. Johdannossa kuvattu oikeudellinen metsästyksen määritelmä kuvaa metsästystä pikemmin tekoina kuin motiivien kautta. Metsästyksen määritelmän soveltaminen ja tulkinta voi aiheuttaa pulmia tilanteissa, joissa tekijä ei ole kulttuuri- tai harrastemielessä metsällä, mutta oikeudellisesti tarkasteltuna metsästyksen tunnusmerkit kuitenkin täyttyvät. Esimerkiksi luonnonvaraisena olevan riistaeläimen *tappaminen* on aina, kaikissa olosuhteissa, kulttuurisista merkityksistä ja tekijän motiiveista riippumatta metsästystä. Tästä johtuen metsästyslain metsästyksen määritelmän soveltamisalue tappamisen ja myös pyydystämisen osalta ulottuu laajemmalle kuin niihin toimiin, jotka kulttuurisesti mielletään metsästyksiksi. Tällöin esimerkiksi poronhoitaja, joka aamulla lähtee töihin eikä metsälle, syyllistyy elinkeinon harjoittamisessa ohessa metsästysrikokseen, jos tappaa kohtaamansa ahman. Metsästysrikokseen voi myös syyllistyä henkilö, joka ei ole metsästäjä (=metsästäjä-tutkinnon suorittanut ja riistanhoitomaksun maksanut henkilö, joka harrastaa metsästystä).

Toinen merkittävä käsite on metsästyslaissa esiintyvä pyyntitarkoitus. Metsästyslain määritelmä rajaa muiden kuin tappamisen, pyydystämisen ja haltuun ottamisen tekojen, kuten vaikkapa häytyttämisen ja väijymisen, soveltamisalaa vain tekoihin, joissa on pyyntitarkoitus. Pyyntitarkoituksessa teh-

dyn teon ja tappamis- tai pyydystämistekojen välinen ero ei kuitenkaan ole aivan selvä. Selvennämme seuraavaksi näitä käsitteitä ja niiden välistä suhdetta.

Lain sanamuoto on selkeä ja helposti sovellettava, jos eläin kuolee eli tappaminen toteutuu tai jos saalis otetaan haltuun tai eläin pyydystetään (otetaan kiinni jollain keinolla). Metsästyksen määritelmän ensimmäisen osan kuvaus on: metsästyksellä tarkoitetaan luonnonvaraisena olevan riistaeläimen pyydystämistä, tappamista ja saaliin haltuunottamista. Määritelmää ei rajoiteta lisämääräillä, kuten vaikkapa pyyntitarkoituksella, jolloin vain pyyntitarkoituksessa (eli pyrkimyksenä saada saalista, ottaa haltuun, käyttää) tapahtuva tappaminen, pyydystäminen tai haltuun ottaminen olisi metsästystä. *Tappaminen, pyydystäminen ja haltuun ottaminen on aina metsästystä.* Silloinkin kun tekoon ei liity metsästyskulttuuriin tai -harrastamiseen liittyvää pyytämisen tavoitetta ja motiivia.

Joskus saalis ei pyrkimyksistä huolimatta kuole. Tällöin on otettava huomioon, että metsästysrikoksen yrittäminen ei ole rangaistavaa. Toisaalta jo pyyntivälineen virittäminen pyyntikuntoon on metsästystä ja voi johtaa metsästysrikokseen. Esimerkiksi Oulun käräjäoikeudessa käsiteltävänä olleessa tapauksessa (Oulun KO, 24.4.2012 t. 12/1443 R 12/257) kaksi poromiestä viritti maastoon ilveksen tappamien kahden poron läheisyyteen yhteensä 8 pyyntirautaa pyrkimyksenä pyytää tai ainakin vahingoittaa ilvestä. Yksikään ilves ei jäänyt rautoihin, mutta tekijät tuomittiin syyllisiksi metsästysrikokseen. Toiminta, josta voi olla tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden täyttävänä ennakoitavissa olevana seurauksena eläimen kuolema, on metsästysrikoksena tuomittava.

Tappamisen, pyydystämisen, haltuun ottamisen ja pyyntivälineen pitämisen viritettynä pyyntikuntoon ohella metsästystä on myös *pyyntitarkoituksessa* tapahtuva riistaeläimen houkutteleminen, etsiminen, kiertäminen, väijyminen, häytyttäminen tai jäljittäminen. Syy siihen, miksi näitä listattuja tekoja ei ole haluttu kriminalisoida kokonaan on se, että näitä tekoja (mm. jäljittäminen) tehdään esimerkiksi luontoharrastusten yhteydessä eläinten jälkien tunnistamistarkoituksessa tai lähiympäristön

havainnoinnissa ja myös osana koiraharrastusta ja koirien koulutusta. Metsästäjän lakikirja ohjeistaa metsästäjiä koiran pidosta niin, että koiran pitäminen ja siihen liittyvä koulutus on metsästäystä vain, jos siihen liittyy pyyntitarkoitus.<sup>16</sup>

Pyyntitarkoituksen käsite soveltamisalaa kaventavana määreenä aiheuttaa kuitenkin hankalia tulkinta- ja näyttötilanteita. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa saalista ei saada eikä pyyntiväline ole viritettynä, vaan saalista ajetaan takaa tai etsitään, mutta ei olla metsästävässä sanan kulttuurisen merkityksen mukaisesti. Mitä pyyntitarkoitus tarkoittaa, miten se voidaan osoittaa? Näkemyksemme mukaan se ei oikeudellisesti tarkasteltuna tarkoita vain metsästyskulttuuriin liittyvää ideaa riistan pyynnistä. Reaalimaailmassa luonnonvaraisena olevia riistaeläimiä tapetaan myös muista kuin metsästyskulttuuriin tai -harrastukseen liittyvistä syistä.<sup>17</sup> Nämä ovat tilanteita, joissa tekijällä on tappopyrkimys, mutta ei sellaista pyyntitarkoitusta, joka metsästämisessä yleensä on. Esimerkiksi silloin, kun kyseessä on omaisuusvahinkoja aiheuttava eläin, kuten suurpeto, voitaisiin puhua tappamis-, poistamis- tai eliminoimispyrkimyksestä.

Voimassa olevaan metsästyslakiin liittyvä hallituksen esitys ei tuo paljon tulkinta-apua näihin tilanteisiin. Esityksessä ei tällaista ”metsästäystä” kovin hyvin tunnusteta, vaan siinä kuvataan metsästäystä melko arkikielisesti ja kulttuurisidonnaisesti. Esityksessä todetaan muun muassa, että

”Tavallisessa metsästystilanteessa riistaeläin tapetaan saaliina käytettäväksi.” ja ”Metsästyksessä on olennaista saaliin saaminen metsästäjän haltuun.”.<sup>18</sup> Toisaalta todetaan myös, että ”Riistaeläimiä voidaan kuitenkin pyydystää myös elävinä. Tällainenkin pyydystämisen olisi käsitettävä metsästämisestä.” ja ”Metsästyksen tunnusmerkkien täytyminen ei siten edellyttäisi saaliin saamista. Esimerkiksi riistan etsiminen olisi metsästäystä, vaikka saalista ei saada. Olennaista on, että etsiminen tai muu pykälässä mainittu toiminta tapahtuisi pyyntitarkoituksessa.”. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, tai tunnusteta tilanteita, joissa luonnonvaraisena oleva riistaeläin vain tapetaan ilman pyrkimystä ”saada saalista” tai ”pyytää” tai ”käyttää eläintä”. Metsästyslain metsästyksen määritelmä kuitenkin ulottuu myös näihin tilanteisiin ja toisaalta yllä kuvaamamme rikosoikeudellinen tulkinta oikeushyvistä antaa syytä tulkita metsästyksen ja pyynnin määritelmää ja sen rajoituksia koskevaa sääntelyä laajasti eikä vain kulttuurisidonnaisesti. Myöskään Euroopan unionin luontodirektiivissä, jonka nojalla muun muassa Suomessa riistalajeiksi luokitellut suurpedot (ahma, ilves, karhu ja susi) on suojeltu, ei pyyntitarkoituksella ole mitään roolia rauhoituksesta poikkeamiselle.<sup>19</sup> Direktiivin 12 artiklan mukaan liitteessä IV olevassa a kohdassa olevien eläinlajien<sup>20</sup> tahallinen pyydystämisen tai tappaminen luonnossa on kiellettävä. Uhanalaisten riistakantojen kestävyuden

<sup>16</sup> Metsästäjän keskusjärjestö: Metsästäjän lakikirja. 38. painos. Jyväskylä 2010 s. 329. [http://lhpsori.nettisivu.org/wp-content/uploads/sites/1046/2010/06/metsastajan\\_lakikirja.pdf](http://lhpsori.nettisivu.org/wp-content/uploads/sites/1046/2010/06/metsastajan_lakikirja.pdf) (luettu 12.1.2018).

<sup>17</sup> Taru Peltola – Outi Ratamäki – Jani Pellikka: Salametsästys ja oikeuttamisen yhteisölliset strategiat. Teoksessa Ismo Björn – Pekka Jokinen – Juha Kotilainen – Nora Schuurman – Maarit Sireni (toim.): Korpisosiologi(aa). Joensuu 2013 s. 217–220.

<sup>18</sup> Hallituksen esitys 300/1992 vp eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8.

<sup>19</sup> Luontodirektiivin 16 artiklan mukaisesti, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämiseksi; 2) viljelmille, karjankasvatukselle, metsätaloudelle, kalataloudelle, porotaloudelle, vesistöille tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon ehkäisemiseksi; 3) kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien taloudelliset ja sosiaaliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai 4) näiden lajien tutkimus-, koulutus-, uudelleensijoittamis- ja istuttamistarkoituksessa taikka eläintautien ehkäisemiseksi. Tämän lisäksi sutta, karhua ja ilvestä koskevia poikkeuslupia voidaan myöntää myös valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi tarkoin valvoituissa oloissa.

<sup>20</sup> Suomalaisista suurpedoista tähän liitteeseen kuuluvat ilves, karhu ja susi (poronhoitoalueen ulkopuolella).

näkökulmasta ei olennaista ole vain metsästyksellä toteutuva kannan pieneneminen vaan kokonaiskuolleisuus.<sup>21</sup> Pyynti ja pyyntitarkoitus tulisi tulkita miksi tahansa toiminnaksi, jolla pyritään eläimen tappamiseen tai sellaiseen vahingoittamiseen, joka voi johtaa eläimen kuolemaan.

Esimerkiksi seuraavassa Lapin käräjäoikeuden käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei ole kyse riistahoidollisesta toimenpiteestä eikä luonnonsuojelusta. Ei myöskään ole tunnistettavissa kytköstä ”ikivanhaan eränkäyntiin, jolla on henkistä ja ruumiillista kuntoa kehittävä ja luonnonläheisyyteen kannustava ominaisuus.”

Lapin käräjäoikeudessa on ollut vuonna 2007 käsiteltävänä tapaus, jossa poromies A oli jäljittänyt ja hätyyttänyt ahmaa moottorikelkalla ja lopulta ajanut sen yli useita kertoja (Lapin KO, 6.3.2007 t. 07/93 R 07/46). Ahma ei kuitenkaan ollut tietävästi kuollut. A myönsi yliajon, mutta kiisti omanneensa metsästyks- tai pyyntitarkoitusta. Yliajo oli A:n mukaan toteutettu karkottamistarkoituksessa. Käräjäoikeuden tuomion perusteluissa todetaan, että ei ole uskottavaa, ettei vastaajalla olisi ollut tarkoitusta surmata, eli pyytää ahma. Käräjäoikeus tuomitsi A:n metsästysrikoksesta ja eläinsuojelurikoksesta. Oikeuden puheenjohtajana toiminut laamanni olisi kuitenkin hylännyt syytteen metsästysrikoksesta, koska hän katsoi, että on jäänyt näyttämättä, että A olisi pyyntitarkoituksessa jäljittänyt ja hätyyttänyt ahmaa.

Tapaus antaa aihetta pohtia yhtäältä tappamispyrkimyksen ja toisaalta karkottamispyrkimyksen suhdetta pyyntitarkoitukseen. Kyseisessä tapauksessa A oli ajanut moottorikelkalla useita kertoja eläimen yli. Vaikka eläintä ei yliajamalla saataisiakaan pyydystettyä, haltuun otettua eikä tapettua, yliajo on tahallinen teko, jonka ennakoitavissa olevana seurauksena voi olla eläimen kuolema. Näke-

myksemme mukaan tällainen teko on metsästysrikkoksena rangaistava sen ohella, että se rikkoo myös eläinsuojelullisia oikeushyviä. Yliajon voi tulkita metsästyslaissa mainituksi pyydystämiseksi, vaikka eläin pääsisikin pakoon, koska metsästäminen ei edellytä saaliin saamista. Karkottamispyrkimykseen tällainen teko on ylimitoitettu, joten kyse on pikemminkin tappamispyrkimyksestä. Koska metsästyksen määritelmään perustuvalla metsästysrikkossäännöksellä on lähtökohtaisesti haluttu kriminalisoida oikeudeton luonnonvaraisena elävän riistaeläimen pyydystäminen ja tappaminen, on tulkittava, että myös oikeudettomat tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta johtuvat teot, jotka *voivat johtaa* eläimen kuolemaan ovat kiellettyjä.

Yllä kuvatun Lapin käräjäoikeuden esimerkin avulla voi pohtia myös pyyntitarkoituksessa toteutuvaa jäljittämistä ja hätyyttämistä. Tapauksessa vastaajan ja laamannin tulkinnan mukaan jäljittäminen ja hätyyttäminen ei ollut tapahtunut pyyntitarkoituksessa (siitä huolimatta, että tekijä tunnusti yliajon). Poromiehet ovat muissakin tapauksissa käyttäneet tätä argumenttia puolustaessaan syyttömyyttään metsästysrikkokseen tapauksissa, joissa moottorikelkoilla on jäljitetty tai ajettu takaa suurpetoa. Kainuun käräjäoikeudessa on ollut käsiteltävänä tapaus (Kainuun KO 18.5.2010 t. 10/405 R 10/275), jossa vastaaja on omien sanojensa mukaan ollut moottorikelkalla poronhoitotehtävissä etsimässä petojen tappamia poroja. Hän on seurailut ahman jälkiä, voidakseen löytää mahdollisesti tapettuja poroja. Tekijä kiistää jäljittäneensä ahmaa pyyntitarkoituksessa, ajaneensa moottorikelkalla suurpedon yli tai tappaneensa sitä. Tässä tapauksessa eläin on todistettavasti kuollut yliajon seurauksena. Todistelun perusteella käräjäoikeuden mielestä ei ole jäänyt järkevää epäilyä vastaajan syyllisyydestä. Eräässä Lapin käräjäoikeudessa

<sup>21</sup> Luvanvarainen pyynti on Suomessa verottanut susikantaa sen taantumavaiheessa vuosina 2006–2010 n. 10 % kannan arvioidusta suuruudesta, mikä on enintään noin 30 % sellaisesta susikannan verotuksesta, jonka pitäisi taata kannan pysyvän vuodesta toiseen suunnilleen samansuuruisena. Tuona ajanjaksona tapahtunut susikannan taantuma, noin 15 % vuodessa, viittaa luvattoman, tilastoitumattoman tappamisen olevan kenties keskeisin susikannan kehitykseen vaikuttava tekijä myös Suomessa. Ks. *Ilpo Kojola – Pekka Helle – Samuli Heikkinen*: Susikannan viimeaikaiset muutokset Suomessa eri aineistojen valossa. Suomen Riista 57/2011 s. 55–62.

käsitteltävänä olleessa asiassa (Lapin KO 27.2.2009 t. 09/80 R 08/438) ahman jäljillä on ollut kaksi poromiestä. A on ensin seurailut ahman jälkiä ja ilmoittanut niistä B:lle. B on lähtenyt jäljittämään ja lopulta kohdannut ja tappanut ahman ampumalla ja ajamalla yli. A on tässä vaiheessa tullut myös paikalle ja laittanut ahman yhdessä B:n kanssa säkkiin ja kuljettanut pois moottorikelkalla. A kiistää syyllisyytensä metsästysrikokseen. Hän ei ole sanonjensa mukaan jäljittänyt ahmaa pyyntitarkoituksessa, mutta myöntää kuolleen eläimen poiskuljettamisen. Käräjäoikeuden mukaan A on osallistunut metsästysrikokseen opastamalla B:n paikalle ja ottamalla saaliin haltuun.

Näissä tapauksissa tekijät eivät ole olleet metsästysharrastuksen äärellä, vaan poronhoitotehtävissä. Kyseessä ovat kuitenkin teot, joissa suurpeito on kuollut tai olisi voinut kuolla. Kuolemaan johtanutta yliajota tai ampumista on edeltänyt jäljittäminen, etsiminen tai hätyyttäminen moottorikelkalla. Tältä osin ”pyyntitarkoituksessa tapahtuva riistaeläimen houkutteleva, etsiminen, kiertäminen, väijyminen, hätyyttäminen tai jäljittäminen” täytyy tulkita niin, että se sisältää myös tappamis-, poisto- tai eliminoimispyrkimyksessä tehdyt teot. Selkeyden vuoksi voitaisiin säännös muotoilla myös kirjoittamalla ”tappamis- tai pyydystämistarkoituksessa tapahtuva riistaeläimen houkutteleva, etsiminen, kiertäminen, väijyminen, hätyyttäminen tai jäljittäminen”. Tällöin selkeämmin ilmaistaisiin se, että luonnonvaraisena elävän riistaeläimen elämä on se, mitä tässä suojellaan eikä eläimiä suojella vain ”metsästyskulttuurisilta pyyntiteoilta”.

Karkottamispyrkimys sen sijaan ei ole seurauksiltaan samankaltainen kuin tappamis-, poisto-, eliminoimis- tai pyyntitarkoituksessa tehty teko. Karkottaminen on pyrkimys saada eläin pois alueelta. Kun kyseessä on taloudellista ja sosiaalista vahinkoa aiheuttava riistaeläin, kuten pelkoa aiheuttava susi tai karhu tai poroja tappava ahma, on

karkottamista pidettävä jopa vastuullisena toimintana. Tällöin on huolehdyttävä siitä, että toiminta ei täytä metsästys- tai eläinsuojelurikoksen tunnusmerkkejä. Toiminnasta ei saisi olla tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden täyttävänä ennakoitavissa olevana seurauksena eläimen kuolema tai tarpeeton kärsimys, kipu tai tuska.

Törkeään metsästysrikokseen liittyvä hallituksen esitys antaa joitain suuntaviivoja siihen, millaisia tekoja ei voida sallia laillisina karkottamispyrkimyksinä. Hallituksen esityksessä todetaan, että pitkä takaa-ajo moottorikelkalla on teko, joka täyttää törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistön: ”*Eryistä raakuutta voi osoittaa myös eläimen näännyttäminen ajamalla sitä takaa pitkän aikaa tai sen tappaminen moottorikelkalla yliajamalla siten, ettei se kuole heti.*”<sup>22</sup> Tässä kohtaa korostetaan eläinsuojeluun liittyviä oikeushyviä, eli halutaan suojata eläintä tarpeettomalta kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Tästä voidaan päätellä, että lyhyt takaa-ajo täyttäisi perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit. Epäselvempää on, voiko takaa-ajo täyttää myös perusmuotoisen metsästysrikoksen tunnusmerkit (edellytys pyyntitarkoituksesta). Moottorikelkalla takaa-ajoa tuntuisi kuitenkin olevan vaikea perustella laillisena toimintana. Vaikka olisikin näytettävissä, että tekijällä ei ole ollut pyrkimystä tappaa (vaikkapa pidättäytymällä yliajosta) eikä näin ollen olisi kyse metsästysrikoksesta, olisi teko kuitenkin eläinsuojelurikos. Sen sijaan lyhyttä pyrhdyistä, säikyttelyä, voitaisiin pitää tekona, joka ei täytä kummankaan rikoksen tunnusmerkkejä. Tilannetta voitaisiin verrata vaikkapa karhujen karkottamistarkoituksessa tehtyyn kumiluodilla ampumiseen. Kumiluoti sattuu, mutta on katsottu, että se ei aiheuta kipua niin paljon, että teko olisi eläinsuojelurikoksena tuomittava. Ei myöskään ole oletettavissa, että karhu kuolisi kumiluodin iskun vuoksi, joten kyse ei ole myöskään tappo- tai pyyntitarkoituksessa tehtävästä teosta.

<sup>22</sup> Hallituksen esitys 221/2010 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 48 a luvun, pakkokeinolain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, s. 21.

## 4 Eläinsuojelurikoksen ja metsästysrikoksen konkurrensi

### 4.1 Yleistä konkurrenssista ja lainkonkurrenssista

Yksi teko voi täyttää useamman kuin yhden rikoksen tunnusmerkit. Tällöin puhutaan rikosten yhtymisestä eli ideaali-konkurrenssista.<sup>23</sup> On mahdollista, että sama historiallinen tapahtumainkulku hahmottuu rikosoikeudellisesti relevanteiksi tosiseikoiksi niin, että tietyt tapahtumainkulkuun sisältyvät tosiseikat toteuttavat yhden rikostunnusmerkistön, tietyt tosiseikat puolestaan jonkin toisen tunnusmerkistön. Tällöin sovelletaan kaikkia niitä tunnusmerkistöjä, joita vastaavat tosiseikat ovat historiallisesta tapahtumainkulusta hahmotettavissa.

Toisinaan voi syntyä myös tilanne, jossa joudutaan pohtimaan, sovelletaanko tapaukseen usean eri rikoksen tunnusmerkistöjä vai syrjäyttääkö jokin tunnusmerkistö muut, jolloin yhden tunnusmerkistön soveltaminen tekee muiden tunnusmerkistöjen soveltamisen tarpeettomaksi.<sup>24</sup> Tällöin on kyseessä *lainkonkurrenssitilanne*. Konkurrenssitilanne voi olla ratkaistu lainsäädännössä niin, että jossakin tunnusmerkistössä säädetään tunnusmerkistöä sovellettavaksi vain, jos tekoa ei ole säädetty muualla ankarammin tai yhtä ankarasti rangaistavaksi. Konkurrensi voi ratketa myös niin, että erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Viime kädessä ratkaisua konkurrenssiongelmiaan on etsittävä *oikeushyväopista*.<sup>25</sup> Tällöin on kysymys siitä, mitä

*intressiä* teon rangaistavaksi säätämällä on tarkoitettu suojella. Korkein oikeus on useissa ennakkoratkaisuissa perustellut kahden eri tunnusmerkistön samanaikaista soveltamista sillä, että eri tunnusmerkistöjen säätämisen taustalla on ollut erilainen suojeluintressi eli oikeushyvä.<sup>26</sup> Jos kaksi säännöstä suojaavat samaa oikeushyvää, ei ole syytä soveltaa molempia. Jos säännöksille on kuitenkin hahmotettavissa *osittain* eri oikeushyvä, sovelletaan kumpaakin tunnusmerkistöä (KKO 2010:52). Lainkonkurrensi ratkaistaan tapauksen tosiseikkojen perusteella, ei abstraktilla tunnusmerkistötasolla.

Lähtökohtaisesti erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen, jos teot ovat yhtä ankarasti rangaistavia ja suojaavat samaa oikeushyvää. Jos kuitenkin yleissäännöksessä on *ankarampi* rangaistusuhka kuin erityissäännöksessä, sovelletaan ankarampaa yleissäännöstä.<sup>28</sup>

### 4.2 Metsästysrikosten ja eläinsuojelurikosten konkurrensi ja lainkonkurrensi

Metsästysrikoksen ja eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöjen samanaikaisen toteutumisen mahdollisuus on ollut ennen törkeän metsästysrikoksen ja törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöjen olemassa oloa helpompi hahmottaa kuin nykyisin (ks. taulukko 1). Ennen törkeiden tekemuotojen säätämistä metsästysrikoksen ja eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöä on voitu soveltaa samanaikai-

<sup>23</sup> *Tapani – Tolvanen* 2013, s. 466. Ks. konkurrenssiopista laajasti *Magnus Ulväng: Brottslighetskonkurrens-Om relationer mellan regler och fall*. Uppsala 2013.

<sup>24</sup> *Jussi Tapani: Rikosten yksikointi – marginaalista ytimeen?* Teoksessa Tatu Hyttinen (toim.): *Rikoksesta rangaistukseen*. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952-26/8-2012. Turku 2012 s. 221–239. Toisenlainen konkurrenssitilanne on sellainen, jossa yksiköidään rikoksia, eli tarkastelussa on vain yksi tunnusmerkistö, mutta joudutaan harkitsemaan muodostaako ajallisesti toisiaan seuraavat teot yhden vain useamman eri rikoksen (ks. tässä alaviitteessä mainittu lähde). Lainkonkurrenssista ks. myös *Pekka Koskinen: Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä*. Helsinki 1973 s. 201–205 sekä *Raimo Lahti: Lainkonkurrenssista*. LM 1968 s. 709–737.

<sup>25</sup> Ks. kootusti *Tapani – Tolvanen* 2013 s. 468–473 ja *Dan Frände: Yleinen rikosoikeus*. Helsinki 2012 s. 274–279.

<sup>26</sup> KKO 1997:108 (vaaran aiheuttaminen ja kotirauhan rikkominen), KKO 2002:91 (hallinnan loukkaus ja haitanteko virkamiehelle), KKO 2010:52 (seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö) ja KKO 2014:7 (törkeä petos ja rahankeräysrikos).

<sup>27</sup> Ks. lähemmin *Tapani* 2012 s. 224.

<sup>28</sup> *Nils Jareborg: Allmän kriminalrätt*. Uppsala 2001 s. 436.



sesti. Kun jokin teko on rikkonut samaan aikaan sekä eläinsuojelullisia että riistakantojen kestäväään käyttöön liittyviä oikeushyviä, on teosta ollut rangaistava sekä eläinsuojelurikoksena että metsästysrikoksena. Suojeltavat oikeushyvät ovat olleet melko selkeästi erotettavissa, joskaan eivät täysin erilliset. Eläinsuojelurikosten sääntelyllä pyritään suojaamaan eläimen hyvinvointia<sup>29</sup>, metsästysrikossääntelyllä on katsottu puolestaan suojeltavan metsästyksen hyviä käytänteitä<sup>30</sup>, metsästyskulttuurin perinnettä, riistaeläinkantojen kestävyyttä ja yleistä turvallisuutta.<sup>31</sup> Esimerkiksi moottorikelkalla ahman yli ajaminen niin että eläin kuolee, vaarantaa kannan kestävyyttä ja samalla aiheuttaa eläimelle kipua, kärsimystä ja tuskaa. Yksi teko rikkoo kahda erilaista oikeushyvää ja molempia tunnusmerkkistöjä on sovellettava. Yllä olemme oikeushyväanalyysiin perustuen esittäneet, että yliajotapauksissa, joissa eläin ei kuolekaan, vaan pääsee karkuun tulisi myös soveltaa metsästysrikoksen tunnusmerkkistöä tilanteissa, joissa tekijällä on ollut tappamispyrkimys (vaikka metsästyskulttuuriin ja -harrastukseen kuuluvaa pyyntitarkoitusta ei olisikaan). Tällainen teko ei olisi yksistään eläinsuojelurikos.

Pulmallisimman konkurrenssiongelman muodostaa törkeän metsästysrikoksen ja törkeän eläinsuojelurikoksen välinen suhde. Laista ei ole saatavissa johtoa, miten konkurrenssitilanne tulisi rat-

kaista. Törkeän metsästysrikoksen ja törkeän eläinsuojelurikoksen rangaistusasteikko on sama. Voidaanko ratkaisua konkurrenssiongelmiaan saada erottelusta yleis- ja erityissäännökseen? Nähdäksemme törkeä metsästysrikos on erityissäännös suhteessa törkeään eläinsuojelurikokseen siinä tapauksessa, että samaan tekoon soveltuvat yksi yhteen kummankin rikoksen kvalifiointiperusteet.

Törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkkistö sisältää kaikki törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit, eli ne oikeushyvät, joita on suojeltu aiemmin eläinsuojelurikoksesta säätämällä, suojellaan nyt myös törkeän metsästysrikoksen säädöksellä. Tämä tarkoittaa, että törkeästä metsästysrikoksesta ei enää lähtökohtaisesti erikseen tuomita törkeänä eläinsuojelurikoksena.<sup>32</sup> Toisin sanoen rangaistaessa törkeästä metsästysrikoksesta tulevat otetuiksi huomioon kaikki laissa säädetty tekoon liittyvät vääryyselementit. Tämä lainkonkurrenssi näyttäisi kuitenkin olevan vain yksisuuntainen.

Törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkkistö syrjäyttää törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkkistön mutta päinvastainen lainkonkurrenssi on nähdäksemme mahdoton, koska metsästysrikoksen tunnusmerkkistö vain metsästyksen soveltuvana erityistunnusmerkkistönä syrjäyttää päällekkäisyysstilanteessa yleisen eläinsuojelurikoksen tunnusmerkkistön. Lisäksi johtoa tulkintaan on haettava oikeushyväopista.

<sup>29</sup> Tai vähintäänkin ihmisen moraalisia odotuksia eläinten hyvästä kohtelusta, kuten Tolvanen esittää: *Matti Tolvanen: Eläinten oikeudet ja rikosoikeudellinen suoja*. Teoksessa Viljam Engström (toim.): *Oikeus ja kehitys*. Åbo 2010 s. 53–66.

<sup>30</sup> Tällä oikeushyvällä on kytkös myös eläinten hyvinvoinnin suojaamiseen, koska rikoslain kyseisessä kohdassa (48a:1.1,1) viitataan metsästyslaissa kiellettyihin pyyntivälineisiin ja -menetelmiin, joita ovat muun muassa eläimelle turhaa kipua, kärsimystä ja tuskaa aiheuttavat tavat ja menetelmät (metsästyslaki 33 §).

<sup>31</sup> Vrt. *Leila Suvantola: Metsästysrikokset syyteharkinnassa vuosina 2007–2012. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII*. Joensuu 2014 s. 315–330, jossa suojeltavaksi oikeushyväksi on luokiteltu muun muassa reilu metsästyks. Vierastamme näin väljää oikeushyvän määritelmää. Hallituksen esityksessä (HE 300/1992 vp s. 3) todetaan, että metsästyks on perustunut ja tulee vastaisuudessaakin perustumaan kestävään käytön periaatteelle. Todetaan myös, että metsästettäessä on aina huolehdittava siitä, että riistaeläinkannat eivät metsästyksen johdosta häviä tai vaarannu (s. 17). Edelleen todetaan (s. 17), että pyyntivälineitä ja pyyntimenetelmiä koskevien rajoitusten lähtökohtana on muiden ihmisten ja eläinten suojeleminen sekä varsinaiseen metsästyksen kuulumattomien uusien teknisten apuvälineiden käytön rajoittaminen. Rajoituksien pyritään turvaamaan riistaeläinkantojen säilyminen ja metsästyksen perinteinen luonne luonnon käyttömuotona. Menetelmien tehokkuuteen pyrkiminen ei tällöin ole olennaista.

<sup>32</sup> Metsästysrikoksen törkeää tekemuotoa koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että koska törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkkistö sisältää rikokset, jotka on tehty erityisen raa'alla tai julmalla tavalla, ei sellaisista metsästysrikoksista enää erikseen tuomita eläinsuojelurikoksena (HE 221/2010 vp s. 22.). Tässä kohdin ei selkeästi tehdä eroa perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen ja törkeän tekemuodon välille. Tarkka lukija huomaa kuitenkin, että kyseisessä kohdassa mainitaan raaka ja julma tekotapa, joka on törkeä, ei perusmuotoisen, eläinsuojelurikoksen tunnusmerkki.

Kvalifiointiperusteet eivät aina peitä kaikilta osin toisiaan. Olettakaamme, että joku tappaa ahman erityisen julmalla tavalla. Tunnusmerkistöt ovat yhtenevät tunnusmerkin  *julmuus*  osalta, mutta eläimen lajia kuvaava kvalifiointiperuste on vain törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistössä. Suojeltavat oikeushyvät eivät välttämättä ole nyt yhtenevät. Eläimen lajiin liittyvän kvalifiointiperusteen tavoitteena on suojella erityisen uhanalaisen lajin säilymistä. Tunnusmerkki  *julmuus*  taas on laissa siksi, että mitä tahansa eläintä halutaan suojella tällaiselta kohtelulta. Tulkintamme mukaan tällöinkin sovelletaan vain törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistöä. Tulkinta ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä olemme edellä kirjoittaneet eläinsuojelurikosten ja metsästysrikoksen taustalla olevista eri oikeushyvistä. Törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistössä on tiettyjen tekotapojen määrittelyssä vaikuttamassa eläinsuojelun intressi (erityisen raakuuden ja julmuuden kvalifiointiperusteet). Törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkistöön on siten kirjoitettu näiltä osin selkeästi juuri sen oikeushyvän suojelun tavoite, joka on suojeltavana intressinä eläinsuojelurikoksissa.

Toisaalta, jos joku syyllistyy metsästysrikokseen, joka täyttää myös törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit, ei rikoksesta tuomita perusmuotoisena metsästysrikoksena, koska törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit sisältyvät törkeään metsästysrikokseen. Jos teossa yhdistyy metsästys- ja eläinsuojelurikos ja teko on eläinsuojelurikoksena törkeä, se on automaattisesti myös metsästysrikoksena törkeä. Yksikään teko ei siis voi olla yhtä aikaa törkeä eläinsuojelurikos ja perusmuotoinen metsästysrikos.

Tilanne voi olla myös sellainen, jossa teko on katsottava eläinsuojelurikoksena perusmuotoiseksi, mutta metsästysrikoksena törkeäksi. Tämä tilanne on mahdollinen, koska törkeä metsästysrikos sisältää myös muita kuin törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkkejä eikä edellytetä, että kaikkien tunnusmerkkien tulisi täytyä ennen kuin teko

on törkeä. Teko voi siis olla sellainen, että se täyttää törkeän metsästysrikoksen tunnusmerkit sellaisilta osin, jotka eivät liity törkeään eläinsuojelurikokseen. Tällaisia tunnusmerkkejä ovat luettelo tietyistä eläinlajeista (ahma, ilves, karhu, metsäpeura, saukko tai susi) ja maininta erityisestä suunnitelmallisuudesta. Näin ollen sellaiset metsästysrikokset, jotka kohdistuvat mainittuihin eläinlajeihin ja/tai ovat erityisen suunnitelmallisia ja kokonaisuutena arvostellen törkeitä, mutta eivät täyty niitä tunnusmerkkejä, jotka on johdettu törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöstä (ei raakaa tai julmaa tekotapaa, kohteena ei suurta määrää eläimiä, ei tavoitella huomattavaa taloudellista hyötyä), muodostavat ideaalikonkurrenssin törkeän metsästysrikoksen ja perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen kanssa, koska törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit eivät täyty. Molempia tunnusmerkistöjä sovelletaan.

Voimme ajatella myös tyyppitapausta, jossa metsästäjä haavoittaa esimerkiksi ilvestä ja teko katsotaan myös kokonaisuutena arvostellen törkeäksi. Metsästäjä jättää haavoittamansa ilveksen kitumaan. Tällöin hän syyllistyy perusmuotoiseen eläinsuojelurikokseen, koska hän on jättänyt eläimen tarpeellista hoitoa vaille. Jos tekoa ei kuitenkaan eläinsuojelurikoksena pidetä törkeänä (tekotapa ei ole erityisen raaka tai julma), tekoon sovelletaan samanaikaisesti sekä törkeän metsästysrikoksen että perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöä.

Samanaikainen soveltaminen on myös edelleen mahdollista perusmuotoisen metsästysrikoksen ja eläinsuojelurikoksen välillä, kuten aiemminkin. Hallituksen esityksessä todetaankin, että: ”*Jos rikoksen tekotapaa ei sen sijaan olisi pidettävä törkeän metsästysrikoksen soveltamisen edellyttämällä tavalla erityisen raakana tai julmana, mutta tekoon silti sisältyisi metsästyksen kuulumatonta tarpeettoman kärsimyksen aiheuttamista, teko voisi jatkossakin tulla rangaistavaksi sekä metsästysrikoksena että eläinsuojelurikoksena.*”<sup>33</sup>

<sup>33</sup> HE 221/2010 vp s. 22.

**Taulukko 1. Metsästysrikosten ja eläinsuojelurikosten konkurrenssitilanteiden eri ilmenemismuodot.**

	Eläinsuojelurikos	Törkeä eläinsuojelurikos
Metsästysrikos	Lähes kokonaan erilliset kvalifiointiperusteet (lukuun ottamatta kivun tuottamista eläimelle). Molempien tunnusmerkistöä sovelletaan tapauksissa, joissa vaarannetaan sekä eläimen hyvinvointiin että riistakantojen kestävyYTEEN liittyviä oikeushyviä (mm. tappaminen tai tappamispyrkimys kärsimystä, kipua tai tuskaa aiheuttavalla tavalla).	Jos teko on sekä metsästys- että eläinsuojelurikos, ja katsotaan eläinsuojelurikoksena törkeäksi, täyttyvät samalla ”automaattisesti” myös törkeän metsästysrikoksen kvalifiointiperusteet, joten perusmuotoisen metsästysrikoksen tunnusmerkistöä ei ole enää tarpeen soveltaa. Tällainen teko siirtyy tämän taulukon lokeroon törkeä metsästysrikos x törkeä eläinsuojelurikos.
Törkeä metsästysrikos	Perusmuotoinen eläinsuojelurikos on metsästysrikoksena törkeä tapauksissa, joissa yksi tai molemmat näistä törkeän metsästysrikoksen kvalifiointiperusteista täyttyvät, mutta muut eivät täyty: 1) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti, 2) tapetaan ahma, ilves, karhu, metsäpeura, saukko tai susi taikka vahingoitetaan sitä. Näissäkin tapauksissa teon on oltava myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.	Koska törkeän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit sisältyvät törkeään metsästysrikokseen ei törkeästä metsästysrikoksesta enää tuomita erikseen törkeänä eläinsuojelurikoksena.

#### 4.3 Muut konkurrenssitilanteet

Metsästysrikos voi yhtyä muihinkin kuin eläinsuojelurikoksiin, esimerkiksi luvattomaan pyyntiin. Luvaton pyynti rikkoo toisen metsästysoikeutta. Suojeltava oikeushyvä on siis eri kuin metsästysrikossäänöksellä. Myös luvattoman pyynnin tunnusmerkistön *sanamuoto* poikkeaa selkeästi metsästysrikoksen tunnusmerkistöstä: Joka luvattomasti metsästää toisen metsästysalueella tai kalastaa tai muuten pyytää toisen kalavedessä taikka ylittää lakiin, lupaan, sopimukseen tai päätökseen perustuvan metsästys- tai kalastusoikeutensa, on tuomittava luvattomasta pyynnistä sakkoon. Metsästys- tai kalastusoikeuden ylittämistä on esimerkiksi pyytäminen sallittua useammalla pyydyksel-

lä tai sallittua suuremman määrän pyytäminen.<sup>34</sup>

Metsästysrikosten ja luvattoman pyynnin tunnusmerkistöt eivät syrjäytä toisiaan vaan molempia sovelletaan samanaikaisesti, jos kummankin rikostyyppin tunnusmerkit täyttyvät tapauksessa.<sup>35</sup> Yksityypillinen luvattoman pyynnin teko on sellainen, jossa metsästäjä tai metsästysseura tahallaan tai erehdyksestä metsästää oman metsästysalueensa ulkopuolella. Luvattoman pyynnin tunnusmerkistön tilanne täyttää kuitenkin vain silloin, jos tuolla ”luvattomalla alueella” jollain toisella on metsästysoikeus. Jos metsästysoikeutta kyseessä olevaan riistaeläinlajiin ei kellään alueella ole, ei ole rikottu kenenkään metsästysoikeutta. Esimerkiksi hirven metsästys edellyttää aina pyyntilupaa. Jos seurue metsästää hirveä oman alueensa ulkopuolella ja

<sup>34</sup> Hallituksen esitys 66/1988 vp eduskunnalle Rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi, s. 45.

<sup>35</sup> *Matti Tolvanen: Luonnonvararikokset. Teoksessa Dan Frände – Jussi Matikkala – Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Pekka Viljanen – Markus Wahlberg (toim.): Keskeiset rikokset. Helsinki 2014 s. 1005–1012.*

tällä ulkopuolisella alueella on toisella seurueella hirvien metsästysoikeus, on toteutunut sekä metsästysrikos että luvaton pyynti. Jos sen sijaan kelle ei ole hirvien pyyntilupaa tällä ulkopuolisella alueella, on toteutunut vain metsästysrikos. Lain sanamuodosta tätä voi olla vaikea päätellä. Lähtökohtaisesti metsästysoikeus on maanomistajalla, mutta laissa ei sanota että ”joka luvattomasti metsästää toisen alueella”, vaan ”joka luvattomasti metsästää toisen metsästysalueella”. Metsästysaluetta ei synny ilman voimassa olevaa metsästysoikeutta ja mahdollisesti tarvittavaa pyyntilupaa. Näin ollen luvaton pyynti säännös ei aina suojele maanomistajan yksityisoikeudellista määräämisoikeutta siitä, saako hänen maillaan metsästää lainkaan. Luvanvaraisten riistaeläinten osalta (esim. hirvi) alue muodostuu metsästysalueeksi ja metsästysoikeutta voi joku rikkoa vain, jos maan omistajalla itsellään on lupa. Samaan aikaan luvattoman pyynnin tunnusmerkistöä voidaan soveltaa metsästysvuoden aikana kuitenkin tilanteissa, joissa joku metsästää luvatta vaikkapa jänistä toisen alueella riippumatta siitä, onko tuon alueen omistajalla intressiä jänisten metsästämiseen vai ei, koska oikeus siihen kuitenkin on olemassa. Maanomistajalla, joka vastustaa metsästystä, voi olla intressi suojata oikeuttaan määrätä siitä metsästävätkö hänen alueellaan vai ei. Säännös luvattomasta pyynnistä ei kuitenkaan aina suoraan tätä intressiä suojaa, koska sillä suojataan metsästysoikeutta, ei oikeutta olla metsästävä.

Rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan luonnonsuojelurikoksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta oikeudettomasti hävittää tai turmelee luonnonsuojelulain perusteella suojeltavan, rauhoitetun tai toimenpidekielossa olevan luonnonalueen tai sen osan, eläimen, kasvin tai muun luontoon kuuluvan kohteen. LSL 39 § mukaan kiellettyä on rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen. Kiellettyä on myös näiden eläinten pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen ja tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muu-

ton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsä elämisen kannalta tärkeillä paikoilla. Teot voivat kohdistua lähinnä luonnonvaraisiin kasveihin ja eläimiin, niiden osiin tai niiden johdannaisiin. Lainkohta koskee vain luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaan rauhoitettuja kohteita. Siten esimerkiksi metsästyslain vastainen kajoaminen rauhoitettuun riistaeläimeen ei tule tämän kohdan kattamaksi, vaan on metsästysrikoksena rangaistavaa. Rikoslain 48 luvun 5 §:n sanamuoto ei kata kaikkia LSL 39 §:ssä kiellettyjä tekoja, koska RL 48 luvun 5 §:ssä ei ole säädetty rangaistavaksi häiritsemistä, ellei sitä voida luokitella turmelemiseksi. Luonnonsuojelurikos ja metsästysrikokset eivät lähtökohtaisesti ole toisiinsa nähden lainkonkurrenssi-suhteessa. LSL 37 §:n mukaan rauhoitetuilla eläinlajeilla tarkoitetaan muita kuin metsästyslain 5 §:ssä lueteltuja riista- ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja. Näin olleen luonnonsuojelulakia ei pääsääntöisesti sovelleta tilanteisiin, joissa kyseessä on riista-eläin.

Luonnonsuojelurikoksena rangaistava teko ei voi olla RL 28 luvun 10 §:ssä tarkoitettua luvaton pyyntiä, koska kenelläkään ei ole metsästysoikeutta luonnonsuojelulain perusteella rauhoitettuihin eläimiin. Kuitenkin joskus metsästyksellä voi olla sellaisia vaikutuksia, että myös luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistö täyttyy. Esimerkiksi silloin, jos metsästäjä metsästää oikeudettomasti jotain riistalajia pyrkien samalla toiminnallaan hävittämään tai turmelemaan luonnonsuojelulain nojalla rauhoitetun eläimen. Luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistö täyttyy jo silloin, kun metsästäjä pitää varsin todennäköisenä sitä, että metsästys johtaa esimerkiksi luonnonsuojelulain perusteella rauhoitetun eläimen tai sen pesän tuhoutumiseen. Koska luonnonsuojelurikos on rangaistavaa myös törkeän huolimattomuuden ollessa käsillä, luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistö voi täytyä esimerkiksi, jos metsästäjä laiminlyö huolehtia siitä, ettei koira pääse metsästyksen yhteydessä hävittämään tai turmelemaan rauhoitettua eläintä tai sen pesää.

Metsästäminen luonnonsuojelualueella (paitsi poikkeustilanteissa, ks. luku 2 tässä artikkelissa)

on luonnonsuojelu- ei metsästysrikos, mutta tekijä voi tämän aluekohtaisen rajoituksen rikkomisen ohella syyllistyä rikokseen myös metsästysrikoksen tunnusmerkistön toteuttavalla teolla (metsästä-mäl-lä oikeudettomasti esimerkiksi suurpetoa). Esimerkiksi karhun tai ilveksen luvaton tappaminen luonnonsuojelualueella tulee rangaistavaksi metsästysrikoksena tai törkeänä metsästysrikoksena.

Myös rauhoittamattoman eläimen tappamiseen voi soveltua eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistö. Rauhoittamattoman, mutta asetuksella määrääjaksi rauhoitetun eläimen, tappaminen on rikoksena metsästyslain säännösten rikkomista. Metsästyslain 75 § tulee sovellettavaksi vain, jos teosta ei ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Metsästyslain rikkomisesta voidaan tuomita ainoastaan sakkorangaistus. Koska eläinsuojelulailla ja metsästyslailla on erilaiset sääntelyn tavoitteet ja ne suojaavat toisistaan poikkeavia oikeushyviä, eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistö ei syrjäytä metsästyslain 75 §:ää. Jos joku siis tappaa esimerkiksi variksen asetuksella säädettyä rauhoitusai- kana aiheuttaen sille tarpeetonta kärsimystä, voi tulla rangaistuksi sekä eläinsuojelurikoksesta että metsästyslain säännösten rikkomisesta.

## 5 Yhteenveto ja pohdinta

Olemme tässä artikkelissa selventäneet yhtäältä metsästyksen ja pyyntitarkoituksen käsitteitä ja toisaalta käyneet läpi tilanteita, joissa metsästysrikoksen tunnusmerkistön ohella tulee soveltaa muidenkin rikosten tunnusmerkistöjä. Analyysimme on perustunut vahvasti oikeushyväoppiin. Olemme tarkastelleet konkurrenssitilanteita siitä lähtökohdasta, että yhteen tekoon täytyy soveltaa kahden eri rikoksen tunnusmerkkejä, jos niillä suojeltavat oikeushyvät ovat erilliset ja teko täyttää molempien tunnusmerkit.

Metsästysrikoksen ja eläinsuojelurikoksen konkurrenssin kannalta rikoksen tekotapa on ratkaiseva. Jos metsästysrikos tehdään tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa aiheuttaen, on tekijä metsästysrikoksen ohella syyllistynyt myös eläinsuojelurikokseen. Törkeän metsästysrikoksen yksi kvalifointiperuste on erityisen raaka ja julma teko-

tapa. Aiemmin tämän säännöksen suojaaman oikeushyvän turvaamiseksi tuli soveltaa eläinsuojelurikoksen säännöstä, mutta nykyisin törkeän teko-muodon ollessa kyseessä, riittää kun sovelletaan vain törkeän metsästysrikoksen säännöstä.

Luonnonsuojelulain ja metsästyslain ja näistä johdettujen rikoslain säännösten välinen suhde on melko selvä. Konkurrenssisuhdetta ei lähtökohtaisesti synny, koska luonnonsuojelulakia sovelletaan vain rauhoitettuihin eläinlajeihin, joihin metsästyslaissa luetellut riistaeläimet eivät kuulu. Vastaavasti metsästyslakia ei sovelleta muihin kuin riista- ja rauhoittamattomiin eläimiin. Metsästysteko voi rikkoa luonnonsuojelulakia vain, jos teon vaikutukset ulottuvat kohteena olevan riistaeläimen ohella myös luonnonsuojelulaissa tarkoitettuun rauhoitettuun eläimeen laissa kielletyllä tavalla tai jos metsästys tapahtuu luonnonsuojelualueella, johon ei ole metsästysoikeutta. Tällöinkin *riistaeläimen* tappaminen rangaistaan metsästysrikoksena tai törkeänä metsästysrikoksena. Luonnonsuojelualueella kukaan ei voi syyllistyä luvattomaan pyyntiin, koska lähtökohtaisesti kellään ei ole alueella metsästysoikeutta (pois lukien metsästyslain 8§ mukaiset tapaukset). Luvattoman pyynnin osalta mielenkiintoinen havainto oikeushyväopin näkökulmasta on se, että perinteisesti lainkohdan suojausvaikutuksen on katsottu ulottuvan vain alueeseen, jolla on tarkoitus metsästä. Säännöksellä ei siis ole suojeltu maanomistajan oikeutta päättää siitä, metsästetäänkö hänen omistamallaan alueella lainkaan. Voitaisiin kuitenkin kysyä, riittääkö olemassa oleva metsästysoikeus tekemään alueesta metsästysalueen vai edellytetäänkö siihen alueen omistajan kiinnostusta harjoittaa oikeuttaan.

Metsästyksen oikeudellinen määritelmä poikkeaa suurelta osin metsästyksen kulttuurisidonnaisesta merkityksestä. Riistaeläimen tappaminen on metsästystä riippumatta siitä, onko tappamisen taustalla perinteiseen eränkänkyntiin liittyviä motiiveja. Tämä tulkinta onkin nähdäksemme tarpeen, jotta ne oikeushyvät, joiden tavoitteena on luonnonvaraisten eläinkantojen kestävyys turvaaminen, toteutuisivat. Eläinkantojen kestävyys kannalta merkittävää on se, kuinka paljon niitä vuosittain kuolee, ei se, kuinka monta niitä kuolee met-

sästysharrastuksen yhteydessä. Näkemyksemme mukaan, vaikka metsästysrikoksen yrittäminen ei ole rangaistavaa, ovat kuitenkin teot, joiden ennakoitavissa oleva seuraus voi olla luonnonvaraisena elävän riistaeläimen kuolema, rangaistavia metsästysrikoksena.

Toisaalta hämmennystä ja tulkintavaikeutta aiheuttaa se, että metsästyksen oikeudelliseen määritelmään sisältyy metsästyskulttuurista kumpuava termi ”pyynti”. Pyynti sana viittaa perinteiseen eränkäyntiin ja riistaeläinten hyödyntämiseen. Tällä sanavalinnalla voi olla harhaanjohtava vaikutus suhteessa niihin oikeushyviin, joihin metsästysrikossääntelyllä ja luonnonvaraisiin eläimiin liittyvällä sääntelyllä yleensä pyritään ja se voi heikentää turvattavien oikeushyvien toteutumista. Tekijän tarkoituksiperän arvioinnilla on merkitystä, kun ratkaistaan, onko tekijä syyllistynyt metsästysrikokseen vai ei. Tilanteissa, joissa eläin ei kuole, sitä ei saada pyydettyä tai otettua haltuun, tai teon ennakoitavana seurauksena ei olisi ollut kuolema, metsästysrikoksen tunnusmerkit täytyvät vain, jos eläintä houkutellessaan, etsitään, kierretään, väijytään, hätyytetään tai jäljitetään pyyntitarkoituksessa. Mielestämme tarkoituksenmukaista olisi tulkita niin, että pyyntitarkoituksella noissa yllä luetelluissa tapauksissa tarkoitettaisiin kaikkia tekoja, joiden pyrkimyksenä on tappaa, pyydystää tai ottaa hal-

tuun luonnonvaraisena elävä riistaeläin riippumatta siitä, tehdäänkö teko metsästysharrastuksen yhteydessä vai ei.

Lopuksi toteamme vielä, että rangaistavia eivät ole vain sellaiset teot, joissa pyyntitarkoitus on yksinomainen tarkoitus. Tekijällä voi olla teon hetkellä muitakin tarkoituksia kuin pyyntitarkoitus, mutta metsästysrikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon rangaistavuuden arvioinnissa tämän nimenomaisen tarkoituksiperän tunnistaminen on tärkeää ja toisaalta riittävää. Rangaistavaksi tulevat kaikki teot, joista tämä tarkoitus on tunnistettavissa riippumatta siitä, onko tekijällä vai eikö hänellä ole muita tarkoituksia. Muita tarkoituksiperiä ei myöskään voida pitää rangaistavuutta alentavina seikkoina. Tarkoitus ennaltaehkäistä porovahinkoja ei tee suurpetojen pyytämisestä oikeutettua. Ahmaa alueeltaan karkottava moottorikelkkailija, joka lopulta päätyy tappamaan ahman, on yhtä syyllinen metsästysrikokseen kuin tekijä, jonka ainoana ja ensisijaisena tarkoituksena on ahman tappaminen. Erikseen on toki vielä arvioitava tekojen törkeys, jossa yksi kvalifiointiperuste on teon erityinen suunnitelmallisuus.

*Outi Ratamäki ja Matti Tolvanen*

### III

Ratamäki, Outi – Jokinen, Pekka – Albrecht, Eerika – Belinskij, Antti, Framing the peat: the political ecology of Finnish mire policies and law. *Mires and Peat* 24(17) 2019, s. 1–12. (<http://mires-and-peat.net/pages/volumes/map24/map2417.php>)





# Framing the peat: the political ecology of Finnish mire policies and law

O. Ratamäki<sup>1</sup>, P. Jokinen<sup>2</sup>, E. Albrecht<sup>3</sup> and A. Belinskij<sup>1,4</sup>

<sup>1</sup>Law School, University of Eastern Finland, Joensuu, Finland

<sup>2</sup>Faculty of Management and Business, Tampere University, Tampere, Finland

<sup>3</sup>Department of Geographical and Historical Studies, University of Eastern Finland, Joensuu, Finland

<sup>4</sup>Water Management and Governance, Finnish Environment Institute, Helsinki, Finland

---

## SUMMARY

This article aims to reveal the political positioning of ‘mire nature’ in Finnish peatland policy and law. The data analysed include the latest policy documents, laws and regulations related to mires and peat extraction. Analysis is based on frame analysis (i.e. how an object is defined and positioned) and ideas drawn from a political ecology approach. Two main frames can be identified within the Finnish legal and policy framework: peat as a natural resource to be utilised for national energy sufficiency and economic competitiveness, and peat as a valuable source of biodiversity and an integral element of global ecosecurity. Analysis reveals the degree to which the definition of issues or objects in legal and policy terms is important in determining outcomes. It also reveals that national policies have swung back and forth and are prone to economic power struggles. Furthermore, while laws and regulations have offered strong and longstanding support for the extractive use of peat, the latest regulatory developments show a break from this trend. However, the arguments and facts concerning climate change are poorly integrated with Finnish peatland policy and law.

**KEY WORDS:** environmental law, frame analysis, nature conservation, peat extraction, Viurusuo mire

---

## INTRODUCTION

Peat extraction is a contested practice that is subject to politicisation. Throughout the history of industrial peat mining, there has been some degree of conflict between the goals of mire protection and peat extraction (Korvela 2009, Ylönen & Simola 2012, Albrecht & Ratamäki 2016). Agriculture, forestry and peat extraction for fuel and horticultural use appear to be the major causes of peatland disturbance globally, while the production and consumption of energy peat is highly concentrated in global terms: Finland, Sweden, Ireland, the Russian Federation and Belarus account for almost 90 % of the total (International Peatland Society 2018). Finland has the highest proportion of wetland of any nation in terms of land area, and over 90 % of the peat extracted is used to produce energy, which accounts for 5–7 % of national annual energy production.

It is well known that peat extraction is associated with several forms of environmental stress such as substantial carbon losses, land use change, biodiversity loss and severe impacts on water quality (see, for example, Ministry of the Environment 2015a). In principle, as noted by Bullock *et al.* (2012), ending the utilisation of peat for energy production could be the first step towards achieving the protection of peatland and the reduction of

greenhouse gas emissions. Yet, the degree of policy coherence currently achieved seems weak (e.g. Regina *et al.* 2016).

Several case studies have addressed the conflicts concerning, and the major interest groups involved in, peatland use (Tolvanen *et al.* 2012, O’Riordan *et al.* 2016, cf. Collier & Scott 2010). Such studies indicate that achieving a solution to the issue of peat extraction which is acceptable to all interest groups will be difficult. The conflictual nature of peat extraction provides the context for this article, but rather than undertake a stakeholder analysis, we are more interested in exploring the way in which the legal and policy framing of an issue at national level can influence the outcome of that issue. The objective is to reveal the political positioning of ‘mire nature’ in Finnish peat extraction policy and law. Approaches to political ecology and framing guide our analysis. The former enables us to analyse the political-economic-ecology nexus of managing mires in Finland, while the latter allows us to reveal the political dynamics and ways of positioning mire nature. Analysing wording, framing and interpretation of legislative and policy instruments is important since they can be crucial in determining the outcome of conservation activities. Such analysis can unveil undesirable power struggles and unintended or perverse consequences. We analyse both policy

programmes and legislation and this analysis identifies the temporal and spatial scaling of peat extraction policies and law. We ask *what kinds of roles* are given to ecology in different institutional settings (by reference to the policy-law nexus), *how* the ecology of mires *is framed* through political and regulatory means, and *how* the ecology of mires *is positioned in relation to economic interests*.

## THEORETICAL APPROACH: MIRES IN THE CONTEXT OF POLITICAL ECOLOGY

Our research is inspired by the political ecology approach, which combines the concerns of ecology and a broadly defined political economy (Blaikie & Brookfield 1987). In general, studying the relationships between economy, politics and ecology differentiates political ecology from research on environmental policy (Walker 2005). The political ecology approach is inherently critical because it does not simply involve describing or explaining the interconnectedness of economy, politics and ecology but also critically evaluates the injustices that result from the ways in which these elements operate together in different situations. Much of the work done on this subject has related to uneven or unjust power relations. In particular, relationships between the (capitalist) West and the Third World and the rights of local communities to land or natural resources has been a special focus of this research (Tan-Mullins 2007). However, there is also a vast literature on First World political ecology that shows how similar problems associated with the unjust use of political or economic power do not take place only between western and developing countries but are also embedded in western societies (McCarthy 2002, 2005; Robbins 2012). Political ecology research often indicates that the object of oppression is essentially to be found in the *social* (Nygren & Rikoon 2008, see also Huber 2016). At this point, our focus turns towards nature and the ecology of mires.

This article focuses on a critical evaluation of the ecological sustainability of Finnish mire policies and regulation. One critique of the political ecology approach is encapsulated in the question, ‘Where is the ecology in political ecology?’ (Walker 2005). This article identifies the ecology of mires as an object to be positioned and framed in the interface of mire politics, law and economics. Yet, it has also been asked, ‘Where is the political in political ecology?’ (Paulson *et al.* 2003). The problems inherent in making *a priori* assumptions about approaching an area on a given scale are clearly linked to this (Rangan & Kull 2009). Brown &

Purcell (2005) show how political ecology analyses often regard decision-making at local level as being superior but such analyses rarely carry out careful and critical evaluations of the actual sources of legitimacy or sustainability. Brown & Purcell (2005) call this ‘a local trap’ and argue also that there is nothing inherent in the notion of scale, meaning that no specific scale is automatically better or worse for policy arrangements. Instead, they argue, analysis should focus, for instance, on the political strategies and intentions of the actors involved.

Brown & Purcell (2005) interestingly call for stronger theorising of the notion of scale in order to avoid the ‘local trap’. ‘Politics of scale’ points to the politics involved in creating scales and the political implications of the scales created (Bulkeley 2005, Turnhout & Boonman-Person 2011). Defining a scale thus necessarily involves demarcation and definition of boundaries. Framing policy problems as local, regional, national, international or transboundary, or as short-term or long-term problems, involves strategic upscaling and downscaling and can be considered a political act. The outcomes of such processes are crucial because scales, once produced, have real consequences.

In this article the analysis moves between scales but also between parallel institutional arrangements – in other words between policies and regulation. In order to make the political ecology of mires visible at various scales and within institutional arrangements, we use frame analysis as a methodological tool when analysing the empirical data. The concept of framing is of special assistance when it comes to analysing the *political* in political ecology. According to Entman (1993), the essence of framing is “to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation”. Schön & Rein (1994) state that individuals and institutions draw on frames “in order to give meaning, sense, and normative direction to their thinking and action in policy matters”. Framing actions are not always carried out in a self-aware and intentional manner and, therefore, analysing the processes of framing can be revealing (van Hulst & Yanow 2016).

We will apply the approach devised by van Hulst & Yanow (2016), who identify three functions for framing in politics. First, the *substance* of policy issues can be framed (i.e. what is the issue about); second, framing is also used to frame a policy-relevant actor’s *identities and relationships* in positioning itself and others; and third, *policy processes* are framed in order to contextualise the

issue and select relevant stakeholders. Van Hulst & Yanow (2016) also identify three different ways in which these framings operate: *sense-making*, *naming* (including categorising and selecting), and *storytelling*. Performances of sense-making, naming and storytelling can be used for all the three objectives of framing. One can make sense, for example, of what is going on, who is on whose side in the arguments, and what the process looks like. The issues under debate can be named, as can the actors and processes. Finally, narratives can be developed in relation to the issue, the actors and the processes in an attempt to frame the situation.

Our main goal is to reveal the framing of mire ecologies within the context of legislative and policy development. Since we are interested in knowing how ecology (in the sense of peatland ecosystems) is positioned in relation to other ‘substance entities’, we need to reveal the framing of other elements besides ecology. For example, the framing of actors and stakeholders or political interests tell us a lot about the positioning of ecology.

Situating framings in their institutional backgrounds is important since framing never takes place in a vacuum but is constrained and facilitated through the context in which it takes place (Benford & Snow 2000, Uggla *et al.* 2016). Our analysis reveals the differences that exist when mires are framed either through legal norms or through political tools. Before going into the analysis, we describe the data and methods used.

## DATA AND METHODS

Our analysis starts with a case study carried out in Eastern Finland focusing on a lengthy conflict to protect a mire area called Viurusuo. The Viurusuo mire is a raised bog of 360 hectares located in North Karelia, Eastern Finland. A peat mining company, VAPO Ltd, applied for an environmental permit for peat extraction at Viurusuo in 1995, which resulted in a prolonged environmental licensing procedure and a legal battle that involved several sets of court proceedings stretching from 1995 to 2013. The most active stakeholders in the legal battle were regional authorities, nature conservation agencies and local people. The Viurusuo conflict is a strong and representative case for analysis in the Finnish context for several reasons:

(1) The conflict lasted almost twenty years and thus it is possible to correlate the framings developed with changes that have taken place in national regulation and policies as well as the influence of inter-governmental obligations.

(2) The Viurusuo mire is rich in biodiversity values and thus the case involved argumentation over various aspects of mire ecology. The case undoubtedly also involves most relevant national legislative provisions in the context of mires and peat extraction.

(3) Viurusuo has ultimately been protected and saved from peat extraction but not through a court decision. The fact that the Finnish government bought Viurusuo from a peat mining company is an indication both of Viurusuo’s exceptional qualities and of the fact that if some values of public interest are not protected through legal norms, then political decisions and perhaps new legal provisions are also needed. This offers ample justification to examine the Viurusuo case from the perspective of the nexus of policy and law.

In Finland, judicial oversight of administrative acts is the task of the administrative courts and the Supreme Administrative Court. On appeal, the administrative court reviews the legality of the decision of the authority. If the appellant does not accept the decision of the administrative court, it is in most cases possible to appeal to the Supreme Administrative Court. Since 2000 the Finnish Environmental Protection Act (86/2000 and the new Act 527/2014) has guaranteed to a broad range of actors the right to appeal to the administrative courts.

In Finland, all appeals relating to the Environmental Protection Act and the Water Act (587/2011) are handled by the Vaasa Administrative Court. Three rulings were given by the Vaasa Administrative Court in respect of the Viurusuo case and two further rulings were given by the Supreme Administrative Court. The research data drawn from the Viurusuo campaign comprises in sum the content of these rulings. We go through the case step by step as it was handled in the courts and analyse it by reference to the legal norms referred to and/or applied, as well as to the relevant legal literature.

In addition to the Viurusuo data and the legal norms behind it we also analyse the most important policy documents relating to mire conservation in Finland. These are the *Proposal for a national strategy for sustainable and responsible use and conservation of mires and peatland* published in 2011 (referred to hereafter as ‘the National Strategy’); *The government decision in principle for the sustainable and responsible use and conservation of mires and peatlands* published in 2012 (referred to hereafter as ‘the Decision in Principle’); and *The proposal of the mire conservation group for supplemental mire conservation* published in 2015 (referred to hereafter as ‘the Proposal’).

The data have been analysed with the help of van Hulst & Yanow's (2016) ideas on how framing operates. We have explored the way in which the ecology of mires has been 'named' and categorised (in terms of what is included as well as what is excluded), the way in which the positioning of mire ecology has been justified by sense-making, and the role of mire ecology in the storytelling concerning mire conservation. We also pay special attention to the institutional setting surrounding the framing situations and, in the spirit of van Hulst & Yanow (2016), discuss what has ultimately been identified as the substance (legally or politically), as well as the identity of those identified as relevant actors and how this has affected the framing of processes.

## FRAMING THE ECOLOGY OF MIRES THROUGH LEGAL PROVISIONS

### Key legal provisions relating to mires and peat extraction in Finland

Finland has never had a separate act concerning peat, mires or peat extraction. On occasion, demands for such regulation have been introduced; for example, during the 1970s when the Land Extraction Act (555/1981) was under preparation and peat extraction was left out of its scope of application. The reasons for excluding peat extraction from the scope of this regulation were not stated clearly. One argument was that other acts (e.g. the Water Act and the Nature Conservation Act 1096/1996), together with the mire protection programmes, were sufficient to protect the nature values of mires. Attempts made later, in the 1980s and 1990s, to prepare an act covering peat extraction proved unsuccessful (Korvela 2009).

In general, the regulation of peat extraction is under constraining pressure from three drivers: attempts to limit climate change, the aim of protecting natural values through land use planning, and the restriction of environmental damage to mires caused by the industrial use of peat (Belinskij 2015). In Finland each of these objectives is governed by its own regulatory framework and involves policies that operate at different political and geographical scales. Earlier analysis of the Viurusuo conflict showed that the extensive discussion around the various ecosystem services offered by Viurusuo could ultimately be narrowed down to two legally important questions. The first question concerned two ponds in the middle of the mire, while the other question concerned the moor frog (*Rana arvalis*). In terms of the general themes behind mire conservation identified by Belinskij (2015), both of these topics fall within the category of protecting nature values.

The other two categories - climate change and restricting environmental impacts - were also discussed during the campaign, but the Viurusuo case was not significant in terms of climate change or environmental damage. On this point, we illustrate how and why nature values were regarded as important in this case while, perhaps surprisingly, the other two themes were not.

### Five rounds of appeal

In the first phase, in the early 2000s, the Vaasa Administrative Court ruled that the permit granted to VAPO Ltd was defective because the regional authority, namely the Water Court, had not taken into account all the applicable legislation when granting it. The Water Court had only ruled that VAPO Ltd's project did not cause environmental damage to water areas through draining or dust effects. The Vaasa Administrative Court noted that VAPO Ltd planned to drain two ponds located in Viurusuo and thus the project needed to be evaluated against the provision in the Water Act and its regulations concerning the protection of small aquatic habitats, including ponds, in their natural state. The permit was revoked and the case was referred back to the authority.

In the second phase, the case was again before the Vaasa Administrative Court in 2005 pursuant to the appeal that VAPO Ltd made after the regional authority refused its renewed permit application. The authority had refused to grant the permit for two main reasons. First, the authority concluded that Viurusuo was so rich in nature values that peat extraction would contravene the prohibition on causing deterioration in *special natural conditions* under the Environmental Protection Act (86/2000). The government bill on which the act was based specifically mentioned water areas in their natural state as an example of a type of area that had special natural conditions (Government bill 1999). Second, the authority made reference to the Water Act and stated that draining the ponds would violate its provisions on the protection of small aquatic habitats in their natural state. During the permit procedure, the Nature Conservation Act was also discussed but VAPO Ltd argued that Viurusuo did not contain any of the natural habitats or species protected under it. In its ruling, the Vaasa Administrative Court stated that the first point to be decided was whether draining the ponds violated the prohibition on endangering them set out in the Water Act. If not, it was only then that the question of whether deterioration would be caused to special natural conditions, in contravention of the Environmental Protection Act, needed to be addressed. The ruling stated that VAPO Ltd's project would violate the Water Act's provisions on

protecting small aquatic habitats.

Vapo Ltd appealed to the Supreme Administrative Court. In this third phase, which took place in 2006, the Supreme Administrative Court interpreted the provision on the protection of special natural conditions laid down in the Environmental Protection Act narrowly. The court stated that such protection should be evaluated only on the basis of the pollution caused by a project. Since, in the Viurusuo case, the deterioration of special natural conditions would be caused by peat extraction and not by pollution, this particular provision did not apply. This interpretation stemmed from the scope of application of the Environmental Protection Act, which refers to pollution. Pollution is defined as an emission or deposit of a substance, energy, noise, vibration, radiation, light, heat or odour caused by human activity in the environment. Therefore, instead of the provisions of the Environmental Protection Act applying, the case hinged on whether the project violated the Water Act's provisions. The Supreme Administrative Court decided that since the Vaasa Administrative Court and the approving authority had interpreted the geographical scope of the protection of small aquatic habitats in a different manner, the case had to be returned to the authority for a new assessment. To guide this new assessment, the Supreme Administrative Court discussed geographical scales, concluding that while Viurusuo is about 300 hectares in size, the evaluation had to be restricted to the area where draining of the ponds would have actual effects. The Water Act did not require conservation of the whole of the mire area.

Having reconsidered the application, the approving authority awarded VAPO Ltd a permit subject to certain restrictions. The ponds and their surrounding area (47.3 hectares) needed to be excluded from the project. The various stakeholders were dissatisfied with the outcome and submitted several appeals, based on various new arguments, to the Vaasa Administrative Court. The new questions raised were as follows:

- (1) Does the project contravene the general objective of the Environmental Protection Act, to combat climate change?
- (2) Does the project contravene the provisions on landscape conservation under the Nature Conservation Act and Land Use and Building Act (132/1999)?
- (3) Does the permit contain all the provisions necessary for preventing pollution with respect to impacts upon nearby households or lakes (e.g. Sysmäjärvi lake, which is part of the Natura 2000 conservation network)?

The Vaasa Administrative Court's ruling, given in 2009, answered the first two questions in the negative. Its reasoning in relation to the landscape conservation argument was that Viurusuo was reserved for peat extraction in the regional plan and that, therefore, the landscape argument was not valid. As for the climate change argument, the court stated that this kind of general objective was not a matter to be covered in individual permit applications; thus highlighting the challenges in tackling small but cumulative and/or multiple pollution inputs. The court's response to the third point was to place further restrictions on the project by increasing the size of the protected area to 60 hectares both around the ponds and extending to households adjacent to Viurusuo. The objective was to minimise the negative effects of dust, noise and drainage. None of the stakeholders felt satisfied with this decision and, accordingly, they appealed to the Supreme Administrative Court.

In this fifth round of appeals, many of the arguments described above were repeated but a new and important one was also introduced. Up to that point, the Nature Conservation Act had not formed a central part of the legal argumentation employed, but at this juncture signs indicating the presence of moor frogs had been discovered. The moor frog is listed under Annex IV of Council Directive 92/43/EEC (the EU 'Habitats Directive'), which lists those species that require strict protection. The Directive prohibits the deterioration or destruction of the breeding sites or resting places of these species (Article 12(1)(d)). In its decision, in 2011, the Supreme Administrative Court declared that the project might have negative effects for the moor frog and that a new evaluation was needed in this regard. Therefore, the Supreme Administrative Court overruled the earlier decisions and returned the case to the approving authority.

#### **Mismatch between the mire ecology of Viurusuo and regulatory tools**

The story of the Viurusuo case could have continued. However, it came to a conclusion when VAPO Ltd withdrew its permit application and the Finnish government bought Viurusuo in 2012. The reasons for the purchase were explained in a joint news release: (1) the project was against the public interest; (2) it put biodiversity at risk; (3) it would destroy habitats; (4) pristine nature would be destroyed; (5) Viurusuo was home to endangered species; (6) Viurusuo contained endangered habitats; (7) the project would destroy the landscape; (8) protecting Viurusuo formed part of the general conservation objectives for mires; and (9) Viurusuo provided an ensemble of nature values (Ministry of the Environment 2012). Framed in this way, Viurusuo

was held to be more than just a land area reserved for peat extraction with two small but valuable ponds and a moor frog population.

As a legal battle, the Viurusuo case illustrates clearly the ways in which laws operate and can be utilised as tools for nature conservation and the protection of ecological values. Legal provisions offer a powerful means of framing and setting boundaries. They do all the things van Hulst & Yanow (2016) indicate that framing is capable of doing. Laws frame the substance of the discussion, they categorise actors and their roles (by declaring their arguments either valid or invalid and thus identifying actors as stakeholders or otherwise) and open or close (dialogic or fact-finding) processes. All of this is performed through sense-making, naming and storytelling. Viurusuo was named and categorised as an area reserved for peat extraction (through land use planning tools). Therefore, Viurusuo had already been 'landscaped' and could not be 're-landscaped' into something else. Its landscape values were thus selected through a political naming process rather than being based on the ecological values of the mire. All the provisions contained in the Environmental Protection Act were subordinated to pollution control. Hence, if no pollution existed, a permit to operate would be granted. These provisions were used to select and categorise stakeholders and geographical scales. Only those actors and regions affected by pollution were party to the case. Korvela (2009) has posed the question of whether greenhouse gases released during peat extraction could be identified as pollution under the Environmental Protection Act but goes on to note that this kind of approach does not fit well with the traditions of pollution regulation. No single source of greenhouse gases in itself causes climate change and it is impossible to pinpoint cause and effect relationships because the effects are not local. Indeed, the legal norms of the Finnish legal system operate strongly on the local scale. Making sense of Viurusuo as a case concerning global climate change mitigation was not something that could draw support either from legal norms or from the court's interpretation. Thus, the processes of discussing or analysing Viurusuo from this perspective were closed and consequently the climate was not identified as a legally-recognised 'stakeholder'. Exceptional nature or use values of public interest would be needed in order for Viurusuo to be regarded as important at a regional or national level. The presence of strong local interests does not suffice for a protection decision. However, certain aquatic habitats, such as ponds, can cause cases to be elevated from the local to the

regional or national scale, and evidence indicating the presence of a single animal species, when endangered, can result in such cases being raised to the status of Community Interest within the EU.

Legal norms offer strict rules for decision making and if an issue does not have a rule, it is not part of the decision making process. Jasanoff (2005) suggests that legal institutions provide the most influential forms of boundary work in contemporary societies. As Valve & Kauppila (2008) state, "[t]he law creates order in a messy world. The law segregates real world processes and interactions into regulatory categories and sub-categories. Within these categories the law must further differentiate between relevant and irrelevant legal concerns and justifications." In respect of the subject-matter at hand, for example, if a species is not listed or otherwise named as a protected species, it has no value to which legal discretion can be applied. If a problem was not caused by pollution it cannot be prohibited on the grounds of the Finnish Environmental Protection Act. The Finnish Nature Conservation Act is very selective and restrictive in the approach it takes to the identification of ecologies or nature values to be conserved, as it identifies and lists isolated areas, species or habitats. The Environmental Protection Act offers a slightly more holistic and interactive approach to ecology. However, since (until 2014) the scope of its evaluation had been limited to the effects of pollution, it possessed very limited ability to take into account human activities or socio-ecological relationships in connection with peat extraction. The legal provisions applicable to the conservation of mire ecologies have been weak in terms of recognising and handling the holistic and interdependent character of ecology. This has been further amplified by the fact that the relevant legal provisions operate mostly at local scale. Even now, national regulations do not tie Finnish mires into the global ecological system.

The effectiveness of multiscale legal evaluation of the ecological values of a mire can also be weakened because of politics. In the Viurusuo case it was obvious that the mire area held natural values of a kind that would qualify it for inclusion in the Natura 2000 network, but when Natura 2000 was being planned (in the 1990s) the Finnish government decided not to include areas reserved for peat extraction within the Natura 2000 network. Viurusuo was subject to such a reservation and, as a result, Viurusuo and other similar mires fell outwith the scope of the Nature Conservation Act's provisions on protected areas. Because of this decision Viurusuo

does not have the legal status of a nature conservation area and, therefore, the case cannot be narrated or governed as a story about a conservation area.

However, after the Viurusuo campaign was over, one new legal provision that had the potential to affect the ways in which mires can be framed in the context of the peat industry came into force. This provision is Section 13 of the new Environmental Protection Act (527/2014), which states that peat extraction must be prohibited if it will damage nationally or regionally significant natural values. This Section was drafted partly to support the national-level planning discussed below.

Section 13 provides a new perspective on law. Its aim is to protect significant natural values of mire areas, whereas earlier provisions of the Environmental Protection Act focused solely on the prevention of pollution originating from mire areas affecting the surrounding environment (Government bill 2013). Previously, peat extraction could be limited only if it affected species or areas protected by the Nature Conservation Act or small aquatic habitats referred to in the Water Act. Nevertheless, Section 13 does not constrain the climate impacts of peat extraction as such, nor does it prevent agricultural or forestry uses of mires.

Furthermore, Section 13 lays down certain limitations concerning its scope of application. First, it does not apply if the area in question is reserved for peat extraction in a legally binding land-use plan, provided that its natural values were taken into consideration in preparing the plan. Second, peat extraction can be allowed if the natural state of the mire has clearly changed due to ditch drainage.

## FRAMING THE ECOLOGY OF MIRES IN NATIONAL LEVEL POLICY DOCUMENTS

### National strategy as a compromise

In 2011, the National Strategy was published by the Ministry of Agriculture and Forestry (Ministry of Agriculture and Forestry 2011). It was the first Finnish national strategy paper to apply the ecosystem services approach. The National Strategy recognised five categories of ecosystem service although the original Millennium Ecosystem Assessment (2005) mentioned only four categories. The difference between the two was that in the Finnish National Strategy biodiversity was not framed as a background condition for ecosystem services but was instead presented as one service category among others (see also Salomaa *et al.* 2018). Furthermore, the Millennium Ecosystem Assessment also positioned supporting services as a category

behind other more visible and tangible services whereas the Finnish National Strategy equated supporting services with all the other categories. The Millennium Ecosystem Assessment attempted to communicate the fact that without sufficient biodiversity or healthy supporting services, no cultural, provisioning or regulating services would be available. The Finnish approach instead seemed to suggest that the relationship between these categories was a matter of choice. This way of framing the role of biodiversity and supporting services did not go unnoticed (see Salomaa *et al.* 2018). A member of the working group gave a dissenting opinion on the matter (Lindholm 2011). The National Strategy itself was inherently conflictual. On the one hand it stated that biodiversity conservation is a way of using nature: “*The strategy covers all uses of peatlands: agriculture, forestry, peat extraction, biodiversity protection, nature products and hunting, reindeer herding and recreation and education*” (Ministry of Agriculture and Forestry 2011). On the other hand it declared that biodiversity is a “*precondition to human life and a foundation for any services*” (Ministry of Agriculture and Forestry 2011).

In addition to sustainability, biodiversity and conservation goals, the National Strategy stated that the use of peatlands as agricultural land and for peat extraction was to be guaranteed. The arguments supporting peat extraction were given as: ‘securing the availability of domestic fuel, supporting the national security of supply and promoting competitiveness of domestic fuel’ (see also Albrecht 2015). It introduced the idea that peat extraction should occur only in mires that have been drained or whose natural state has otherwise been altered (Viurusuo is not one of these). This approach had already been suggested in 2009 in the Finnish Future Account for Climate and Energy Policy (Valtioneuvoston kanslia 2009). However, the National Strategy indicated that this policy should apply only in respect of new areas acquired for peat extraction. Mire areas already assigned to the peat industry would not be protected retrospectively (Viurusuo was subject to a reservation for peat extraction in the regional plan). In the dissenting opinion given in relation to the National Strategy, the critique that was made addressed the fact that ongoing financial support was being given to the peat industry while the development of conservation measures was a matter for the future. Furthermore, according to the dissenting opinion, the criteria for ‘a mire in a natural state’ were too restrictive and would allow peat extraction to be carried out in mire areas where the majority of the mire was in a near-natural state but there had been ditching in some small parts.

### From State to voluntary conservation

The National Strategy was used as a background paper for the Government Decision in Principle for the sustainable and responsible use and conservation of mires and peatlands (Finnish Government 2012). The Decision in Principle is a 19-page soft law document guiding Finnish peatland policy development. It also served to guide the drafting of new legislation, such as Section 13 of the Environmental Protection Act mentioned in the previous section. The Decision in Principle suggests that peat should be extracted only from mire areas that have been drained or otherwise altered from their natural state. This would occur mainly in areas newly allocated for the industrial extraction of peat, as already suggested in the National Strategy. In addition, the Decision in Principle strongly indicated a general need to protect mires in their natural state retrospectively. This was to be ensured by preparing a supplemental mire conservation programme and by securing funding - for instance, to buy mire areas from peat companies and other private landowners - in order to implement it.

The criteria for ‘a mire area in a natural state’ were defined more broadly than in the National Strategy. This alignment changed the direction of Finnish peatland policy towards more sustainable pathways than was previously the case. A natural state scale, comprising Classes 0 to 5, was introduced to allow for ‘re-landscaping’ of the country’s mires. Classes 4 to 5 comprised pristine or near-natural mires that had high natural values, where peatland-altering activities would no longer be permitted. Classes 2 and 3 comprised partly drained mires whose water economy and vegetation had been altered but not entirely or irreversibly. Peat extraction would be allowed in these mires only if, for example, the natural values were lower than average or there were plenty of similar mires in the region *and* the peat extraction project would provide important regional benefits. Most peat extraction would be permitted in Classes 1 and 0. However, the Government bill introducing the new Environmental Protection Act 2014 stated that there was no reason to prohibit peat extraction in mires falling within Classes 0, 1 and 2 (not just 0 and 1) (Government bill 2013, Airaksinen 2015).

The classification of mires and the allocation of peat extraction sites was, according to the Decision in Principle, undertaken in order to: (1) ensure and allow the natural values of mires to be protected; (2) improve the state of mire ecology; (3) enhance the restoration of mires; (4) mitigate water pollution; (5) strengthen the role of land use planning for peatlands; (6) ensure the sustainable use of mires and peatlands; (7) develop regulation; (8) enhance the

knowledge base for climate-aware mire policies; (9) secure domestic food production taking into account climate and energy policies; (10) promote the multiple use of mires (e.g. recreation, tourism); (11) develop mechanisms for land exchange; and (12) improve the knowledge base and information systems for mires and peatlands. The national importance and role of energy derived from peat and the peat industry in general were addressed under the title ‘sustainable use’. The need to reduce peat usage and tighten emission-reduction goals was mentioned.

Enabling the continuation of peat extraction was ensured, for example, by offering suitable areas for production to replace (through land exchange) those that would be protected. Allocation was the main tool for all the targets listed in the Decision in Principle. The Decision in Principle stated that a supplemental mire conservation programme was to be drafted by the end of 2014. Implementation would be carried out by regulatory means, especially through regional land use planning guided by the natural state classification of mires. The scope for application of Section 13 of the Environmental Protection Act thus remained limited in relation to mire areas that were reserved for peat extraction in a land use plan. The establishment of a nature conservation programme, as provided for by the Nature Conservation Act, was also planned.

The Proposal was published in 2015 (Ministry of the Environment 2015b) and was a disappointment to many. Data collection and analysis carried out in respect of Finnish mires in order to allocate them to Classes 0 to 5 was carried out as planned but the implementation of supplemental conservation through establishing a national nature conservation programme was somewhat watered down. In granting the working group an extension, from January to September 2015, the scope of the working group’s aims was altered. Now, on private land, voluntary means for conserving mires were to be examined instead of establishing a statutory nature conservation programme (see Salomaa *et al.* 2018). Immediate action to protect mires was to be taken only in relation to public land, and priority was given to the southern and northern parts of Finland where the need to protect mires was urgent. The reason for these changes was the fact that the Finnish government of the time had cut the state budget for the acquisition of private land for nature conservation and related compensation by more than 50 %.

From the perspective of framing, we would summarise these recent policies as follows. The preparation of the National Strategy involved a variety of stakeholders and the underlying story indicated that including their interests in the decision-



making process was a viable goal. The National Strategy did not involve a sufficiently strong effort to discuss possible or even obvious incompatibilities, nor did it try to position stakeholders in relation to each other or in relation to the ecology of mires. The process was rather open and dialogical but not politically strong from a decision-making perspective. Various elements in the ecosystem services framework were not clearly prioritised (see Salomaa *et al.* 2018).

The sustainability of peat as an energy source was not questioned and the conflict between domestic (peat) energy sufficiency and climate policy targets was not resolved or even outlined. Instead, it was hoped that the climate policy targets would be achieved by improving the techniques and technology used in peat extraction. In much the same - rather obscure - way, the National Energy and Climate Strategy for 2030 is mainly concerned with the fact that peat is more cost-effective than coal and other imported fossil fuels (Ministry of Economic Affairs and Employment 2017). Placing faith in technology is a rather apolitical argument (see Robbins 2012). Therefore, it can be said that the political framing was rather weak (making sense of the situation, naming important elements, creating stories about how to turn the Finnish mire policies into sustainable pathways). The importance of mire ecology was identified and acknowledged but not politically positioned.

The Decision in Principle was politically braver. It clearly framed (and named) the mire policy of Finland as a conservation policy. It also outlined the process and tools needed to implement it. Mire ecosystems, including their potential in terms of climate change mitigation, gained a significant role in steering future decision-making. Acquiring mire areas for conservation purposes from peat companies and other private landowners was clearly stated as a goal. This goal was lost in the subsequent Proposal, which restored the economy as a main actor by securing the freedom of private landowners. Combining this with the reduction of financial support for the acquisition of land positioned the conservation of mire ecologies as less important.

## DISCUSSION

Mires have mainly been framed in two different ways in Finland. First, they are perceived as a Finnish natural resource to be taken and utilised so that national energy sufficiency and economic competitiveness can be strengthened. The second

way of framing mires is to position and name them as a valuable source of biodiversity and an integral element in maintaining global ecosecurity. This framing is based on storytelling about how peat extraction disturbs many ecosystem functions and how these disturbances are extremely slow to fix, assuming they can be fixed at all. This way of framing is especially visible in the context of climate change and it positions Finnish peats in a global scale. Finnish mires are part of the global ecosystem. When viewed in relation to the categorisation of ecosystem services in the Millennium Ecosystem Assessment, mires represent and produce many of the supporting and regulating services. These services are given primary position on purpose, because they support and enable the production of other services. Therefore, based on this framing, Finnish mires are not first and foremost a Finnish national resource to be utilised for economic benefit alone, but they are a component in ensuring healthy ecosystems globally.

Finnish mire policy and law have offered stronger support to the first way of framing than to the second. The economic interests of the peat industry have received strong political and legal support in Finland. These interests seem to be the norm against which conservation needs to be justified, and deviating from the use of peat is viewed as an exception that needs to be reasoned for.

The way in which mires were categorised and named in the National Strategy also accentuates the first form of framing. Furthermore, Finnish legislation concerning the environment and natural resources has for a long period of time resonated with, and thus reinforced, this way of framing natural resources including peat. Environmental permitting procedures mainly deal with - that is to say, regulate - isolated entities or situations, such as protected species or the risk of pollution at a site. A permit must be issued if there is no evidence of the presence of protected species or habitats or no proof of the potential for harm to be caused by pollution. As long as greenhouse gases are not defined as pollution, the operational scope of the provisions of the Environmental Protection Act is rather local. The impacts on the global ecosystem caused by peat extraction have no significance in the context of the existing permitting procedure.

The new Section 13 of the Environmental Protection Act is one tool that can be used to break the trend of supporting extractive use of peat. In cases where the protection of species or the conservation of nature are not at issue (no evidence of endangered species or biotypes) and land use plans do not support such protection, Section 13 may be applied in order

to prevent peat extraction if the mire area is shown to have nationally or regionally significant natural values. However, Section 13 is subject to numerous exceptions and in some cases a land use plan may in any event still allow peat extraction from a mire that has significant natural value. The provisions governing the protection of endangered species are rather strong where the species are ‘named’, i.e. listed in the EU Habitats Directive. International climate policy and law are taken into account mostly at the level of national policy planning, and its integration into those decision-making processes remains incomplete. The National Proposal makes it clear that climate policy is still in the ‘gathering of knowledge’ phase rather than at a stage where political decisions are made on the basis of that knowledge.

Perhaps the biggest shortfall in Finnish mire policy from the perspective of global ecosystem security is that it takes no clear stance on the use of peat for energy production. The National Energy and Climate Strategy clarifies that taxation is used to ensure that the cost effectiveness of peat falls somewhere between that of forest-based products and that of imported fossil fuels. However, it entirely lacks a vision for the role of peat in overall energy production and the reduction of peat use. This lack of clarity is at least partly responsible for the fact that every new strategy, decision, land use plan, piece of legislation and peat extraction permit appears to be the result of a seemingly never-ending battle between peat use and mire protection. Furthermore, peat extraction permits deal mostly with issues at local level. To change this situation, the Finnish Government should state clearly what kind of role peat is to play in the Finnish energy mix both in the short term and in the long term, and align taxation policy to the consequences of those decisions.

To conclude, Finnish legal norms offer security in respect of situations, events and isolated entities at local or national level but give less consideration to the protection of ecosystems on a global scale or on the basis of a holistic approach. On the other hand, where they do regulate, they regulate strongly, whereas policy tends to vacillate and be prone to political and economic power struggles. Since economic interests are strongly embedded in the structures of Finnish mire policy and law, we suggest that improvements in the economic tools - especially taxation - that target these structures should be considered in order to efficiently reduce the climate effects of peat extraction and to integrate climate targets into decision-making.

## ACKNOWLEDGEMENTS

This work was supported by the European Union FP7 project BESAFE (grant number 282743); Academy of Finland (grant number 263465); The Strategic Research Council (SRC) established within the Academy of Finland (grant numbers 313013+313013 and 313013+313304); and the Nessling foundation (grant number 64743).

## REFERENCES

- Airaksinen, J. (2015) Ympäristönsuojelulain 13 §:n mukainen sijoituspaikkaeste turvetuotannolle (Prohibition on locating peat production in Section 13 of the Environmental Protection Act). *Ympäristöjuridiikka*, 4, 54–87 (in Finnish).
- Albrecht, E. (2015) Energiaa vai luonnonrauhaa? Puolesta ja vastaan argumentointi paikallisessa turvekonfliktissa Keski-Pohjanmaalla (Energy or natural peace? For and against argumentation in a local peat conflict in Central Ostrobothnia). *Terra*, 127, 157–168 (in Finnish).
- Albrecht, E. & Ratamáki, O. (2016) Effective arguments for ecosystem services in biodiversity conservation - A case study on Finnish peatland conservation. *Ecosystem Services*, 22(A), 41–50.
- Belinskij, A. (2015) Turvetuotanto oikeudellisessa murroskohdassa (Regulation of peat extraction at a turning point in Finland). *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja*, VIII, 7–62 (in Finnish).
- Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000) Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–639.
- Blaikie, P. & Brookfield, H. (1987) *Land Degradation and Society*. Methuen, London, 296 pp.
- Brown, C.J. & Purcell, M. (2005) There’s nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36, 607–624.
- Bulkeley, H. (2005) Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, 24, 875–902.
- Bullock, C., Collier, M. & Convery, F.J. (2012) Peatlands, their public good value and priorities for their future management - the example of Ireland. *Land Use Policy*, 29, 921–928.
- Collier, M.J. & Scott M. (2010) Focus group discourses in a mined landscape. *Land Use Policy*, 27, 304–12.

- Entman, R. (1993) Framing: toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51–58.
- Finnish Government (2012) *Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden vastuullisesta ja kestävästä käytöstä ja suojelusta (The Government Decision in Principle for the Sustainable and Responsible Use and Conservation of Mires and Peatlands)*. Finnish Government, Helsinki, 19 pp. (in Finnish).
- Government bill (1999) *Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi, HE 84/1999 (Government Bill to Reform Environmental Protection and Water Legislation, HE 84/1999)*. Finnish Government, Helsinki, 440 pp. (in Finnish)
- Government bill (2013) *Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulainsäätely- ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 214/2013 (Government Bill for an Environmental Protection Act and Some Amendments to Certain Related Laws, HE 214/2013)*. Finnish Government, Helsinki, 349 pp. (in Finnish).
- Huber, M. (2016) Resource geographies I: Valuing nature (or not). *Progress in Human Geography*, 42, 148–159.
- International Peatland Society (2018) *Peatlands and Peat: Peat as an Energy Resource*. Online at: <http://www.peatsociety.org/>, accessed 30 Jul 2018.
- Jasanoff, S. (2005) *Designs on Nature. Science and Democracy in Europe and in the United States*. Princeton University Press, Princeton (USA) and Oxford (UK), 374 pp.
- Korvela, T. (2009) Turvetuotannon luvallistaminen muuttuvassa ympäristössä (Permitting peat extraction in a changing environment). *Ympäristöjuridiikka*, 2, 21–71.
- Lindholm, T. (2011) Finland's strategy for mires and peatlands a step backwards. *International Mire Conservation Group Newsletter*, 2011/2–3, 16–18. Online at: <http://www.imcg.net/media/newsletter/nl1102.pdf>, accessed 30 Jul 2018.
- McCarthy, J. (2002) First World political ecology: Lessons from the wise use movement. *Environment and Planning A*, 34, 1281–1302.
- McCarthy, J. (2005) Guest Editorial. First World political ecology: directions and challenges. *Environment and Planning A*, 37, 953–958.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*. Island Press, Washington DC, 155 pp.
- Ministry of Agriculture and Forestry (2011) *Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi (Proposal for a National Strategy for Sustainable and Responsible Use and Conservation of Mires and Peatlands)*. Työryhmämuistio 2011:1 (Working Group Memorandum 2011:1), Ministry of Agriculture and Forestry, Helsinki, 161 pp. (in Finnish).
- Ministry of Economic Affairs and Employment (2017) *Government Report on the National Energy and Climate Strategy for 2030*. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 4/2017, Ministry of Economic Affairs and Employment, Helsinki, 74 pp.
- Ministry of the Environment (2012) *Hyvinkään Kurkisuo ja Outokummun Viurusuo valtiolle suojelukohteiksi (Kurkisuo in Hyvinkää and Viurusuo in Outokumpu as State Conservation Areas)*. Press release, September 27 2018, Ministry of the Environment, Helsinki (in Finnish).
- Ministry of the Environment (2015a) *Turvetuotannon ympäristönsuojeluohje (Guidelines for Environmental Protection in Peat Mining)*. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2015 (Environmental Administration Guidelines 2/2015), Ministry of the Environment, Helsinki, 92 pp. (in Finnish).
- Ministry of the Environment (2015b) *Soidensuojelutyöryhmän ehdotus soidensuojelun täydentämiseksi (Proposal of the Mire Conservation Group for Supplemental Mire Conservation)*. Raportteja 26:2015 (Reports 26:2015), Ministry of the Environment, Helsinki, 175 pp. (in Finnish).
- Nygren, A. & Rikoon, S. (2008) Political ecology revisited: Integration of politics and ecology does matter. *Society and Natural Resources*, 21, 767–782.
- O'Riordan, M., McDonagh, J. & Mahon, M. (2016) Local knowledge and environmentality in legitimacy discourses on Irish peatlands regulation. *Land Use Policy*, 59, 423–433.
- Paulson, S., Gezon, L.L. & Watts, M. (2003) Locating the political in political ecology. *Human Organization*, 62, 205–217.
- Rangan, H. & Kull, C.A. (2009) What makes ecology “political”? rethinking “scale” in political ecology. *Progress in Human Geography*, 33, 28–45.

- Regina, K., Budiman, A., Greve, M.H., Grønlund, A., Kasimir, Å., Lehtonen, H., Petersen, S.O., Smith, P. & Wösten, H. (2016) GHG mitigation of agricultural peatlands requires coherent policies. *Climate Policy*, 16, 522–541.
- Robbins, P. (2012) *Political Ecology: A Critical Introduction*. Second edition, Wiley-Blackwell, Chichester, UK, 288 pp.
- Salomaa, A., Paloniemi, R. & Ekroos, A. (2018) The case of conflicting Finnish peatland management – Skewed representations of nature, participation and policy instruments. *Journal of Environmental Management*, 223, 694–702.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994) *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books, New York, 247 pp.
- Tan-Mullins, M. (2007) The state and its agencies in coastal resources management: The political ecology of fisheries management in Pattani, southern Thailand. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 28, 348–361.
- Tolvanen, A., Juutinen, A. & Svento, R. (2012) Preferences of local people for the use of peatlands: the case of the richest peatland region in Finland. *Ecology and Society*, 18(2): 19, 12 pp.
- Turnhout, E. & Boonman-Berson, S. (2011) Databases, scaling practices, and the globalization of biodiversity. *Ecology and Society*, 16(1): 35.
- Uggla, Y., Forsberg, M. & Larsson, S. (2016) Dissimilar framings of forest biodiversity preservation: Uncertainty and legal ambiguity as contributing factors. *Forest Policy and Economics*, 62, 36–42.
- Valtioneuvoston kanslia (2009) *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko ilmasto- ja energiapolitiikasta: kohti vähäpäästöistä Suomea (Prime Minister's Office Report on Climate and Energy Policy: Towards a Low Emission Finland)*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 28/2009 (Prime Minister's Office Publication Series 28/2009), Prime Minister's Office, Helsinki, 184 pp.
- Valve, H. & Kauppila, J. (2008) Enacting closure in the environmental control of genetically modified organisms. *Journal of Environmental Law*, 20, 339–362.
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2016) From policy “frames” to “framing”: Theorizing a more dynamic, political approach. *American Review of Public Administration*, 46, 92–112.
- Walker, P.A. (2005) Political ecology: where is the ecology? *Progress in Human Geography*, 29, 73–82.
- Ylönen, M. & Simola, H. (2012) The Finnish peat mining paradox: political support to environmental calamity. In Lindholm, T. & Heikkilä, R. (eds.) *Mires from Pole to Pole*, The Finnish Environment Institute, Helsinki, 167–174.

Submitted 13 Aug 2018, revision 06 Jun 2019

Editor: Olivia Bragg

---

Author for correspondence:

Dr. Outi Ratamáki, Law School, University of Eastern Finland, P.O. Box 111, FI-80101 Joensuu, Finland.  
Tel: +358 50 4651592; E-mail: outi.ratamaki@uef.fi

## **IV**

Ratamäki, Outi – Laakso, Tero – Miettinen, Eija, Rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja valtion tuki - korvausvelvollisuus, vastuunjako ja legitimizeetti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII (2019), s. 43–125.



*Outi Ratamäki – Tero Laakso – Eija Miettinen*

RAUHOITETTUJEN LUONNONVARAISTEN  
ELÄINTEN AIHEUTTAMAT VAHINGOT  
JA VALTION TUKI  
– KORVAUSVELVOLLISUUS,  
VASTUUNJAKO JA LEGITIMITEETTI





---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	47
2	TUTKIMUKSEN TEORIAMENETELMÄT .....	50
3	VOIMASSA OLEVA RAUHOITUS- JA KORVAUSJÄRJESTELMÄ.....	54
	3.1 Luonnonvaraisten eläinten rauhoittamisesta .....	54
	3.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ....	60
	3.3 Vahinkojen korvaamisen terminologiaa .....	65
	3.3.1 Korvaus vai avustus?.....	65
	3.3.2 EU-kielessä valtion tuki .....	70
4	SIDOSRYHMÄNÄKÖKULMAT SUHTEUTETTUNA KORVAUSOI-KEUDELLISEEN JA PERUSTUSLAIN RAJOITUSEDellyTYSTEN MUKAISEEN TARKASTELUUN ..	73
	4.1 Yleiset lähtökohdat .....	73
	4.2 Yleiset rajoitusedellytykset .....	78
	4.3 Kokemukset perusoikeuksien rikkomisesta .....	81
	4.4 Perusoikeuksien rajoittamisesta ja avustustyyppisistä korvauksista.....	88
	4.5 Voisiko eliölajin rauhoittaminen lähestyä alueperustaista suojelua omaisuuden perusoikeusrajoitusten kannalta tarkasteltuna? .....	93
	4.6 Ennaltaehkäisevät toimenpiteet ja pienin maksettava avustus .....	97
	4.7 Oikeudellisen sääntelyn yleisempien lähtökohtien analyysiä .....	98
5	LEGITIMITEETTITARKASTELUA .....	99
	5.1 Prosessi-, tuotos- ja lähdeperustainen legitimiteetti .....	99
	5.2 Kysymys vastuunjaosta .....	106
6	TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	110
	LÄHTEET .....	115
	LYHENTEET .....	123

---

WILDLIFE DAMAGES AND STATE SUPPORT – LIABILITY,  
LEGITIMACY, AND SHARING OF RESPONSIBILITY ..... 124

# RAUHOITETTujen LUONNON- VARAISTEN ELÄINTEN AIHEUTTAMAT VAHINGOT JA VALTION TUKI – KORVAUSVELVOLLISUUS, VASTUUNJAKO JA LEGITIMITEETTI

Asiasanat: Legitimiteetti. Luonnonsuojelu. Omaisuusvahingot. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Korvausoikeus.  
Legitimacy. Nature conservation. Property damages. Fundamental rights. Tort law.

## 1 JOHDANTO<sup>1</sup>

Artikkelimme aiheena on rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot omaisuudelle.<sup>2</sup> Erityisesti tarkastelemme aihetta valtion mahdollisen korvausvelvollisuuden ja muun vastuun näkökulmista. Yhteiskunnallinen keskustelu luonnonvaraisten eläinten aiheuttamista vahingoista on jännitteinen.

<sup>1</sup> Tämän artikkelin kirjoittamisen on mahdollistanut Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama CORE-hanke (313013 + 313013, 313013 + 313304 ja 313013 + 313912) ja ympäristöministeriön asettama hanke ”Luonnonsuojelulailta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen”. Artikkelin työnjako on ollut seuraava: Outi Ratamáki on kirjoittanut pääasiassa luvut 1, 2, 4.1-4.4, 5 ja 6. Tero Laakso on ollut pääkirjoittaja luvuissa 3.3.2 ja 4.5-4.7. Kirjoitusprosessi on näidenkin lukujen osalta ollut jaettu ja kirjoittajat ovat kommentoineet ja täydentäneet toistensa tekstejä koko kirjoitusprosessin ajan. Ratamáki ja Laakso ovat kirjoittaneet luvut 3.1, 3.2 ja 3.3.1 yhdessä suurinpiirtein 50/50 työpanoksella. Eija Miettinen on osallistunut erityisesti lukuun 3.2, mutta kommentoinut ja täydentänyt tekstiä myös muilta osin.

<sup>2</sup> Rajaamme tarkastelusta pois henkilövahingot. Esim. riistavahinkolain (105/2009, RVL) 4.1 §:n nojalla suurpedon aiheuttama henkilövahinko korvataan kyseisen lain mukaan. RVL 22 §:n mukaan suurpedon aiheuttamasta henkilövahingosta maksettava korvaus määrätään noudattaen vahingonkorvauslain (412/1974, VahL) 5 luvun 2, 2a-2d, 3, 4, 7 ja 8 §:n ja 7 luvun 3 §:n säännöksiä. Henkilövahinkojen toteamisesta ja arvioinnista säännöksiä on RVL 28 §:ssä. RVL 4 §:n esitöiden mukaan (*HE 90/2008 vp.*, s. 20) henkilövahingolla tarkoitetaan suurpedon aiheuttamista vahingoista johtuvia sairaanhoitokustannuksia ja muita tarpeellisia kuluja, ansionmenetystä, kipua, särkyä ja muuta tilapäistä haittaa sekä suurpedon aiheuttamasta ihmisen kuolemasta johtuvia menetyksiä. Esitöiden mukaan tämä vastaa VahL 5 luvun 2 §:n määritelmää henkilövahingosta. Tästä voi päätellä, että esimerkiksi suurpetopelkoja ei voida korvata, koska laissa tarkoitettua henkilövahinkoa ei ole syntynyt. Emme artikkelissamme myöskään analysoi tai vertaile yksityiskohtaisesti eri toimintamuotoja, joille rauhoitetut luonnonvaraiset eläimet aiheuttavat vahinkoja.

Konflikteja on syntynyt luonnonsuojelutahojen, vahingonkäräjien ja hallinnon välille. Artikkelissamme erittelemme ja jäsenämme valtion ja vahingonkäräjien välisiä vastuusuhteita voimassa olevan oikeuden ja sitä kohtaan esitetyn kritiikin näkökulmista. Tutkimuksemme sijoittuu ympäristöoikeuden ja -politiikan rajapinnalle. Pyrkimyksemme on, että artikkelimme palvelee tutkijayhteisöjen ohella myös hallintoa ja sidosryhmiä selkeyttämällä oikeudellisia vastuusuhteita ja terminologiaa, ja myös antamalla suuntaa konfliktien hallintaan.

Teoreettisena analyttisenä välineenä hyödynnämme legitimizeeriteorioita. Näkökulma legitimizeeritiin eli hyväksyttävyyteen avaa hyvin tutkimamme ilmiön perusongelmaa, koska vahingonkäräjät ja heidän etujärjestönsä usein haastavat Euroopan unionin ja kansallisella lainsäädännöllä säädetyn luonnonvaraisten eläinten voimakkaan suojelun ja pitävät niiden toiminnanharjoittajalle antamaa suojaa riittämättömänä. Kriittinen puhe on osoitus oikeudellisen sääntelyn legitimizeerivajeesta. Oikeudellisia normeja kohtaan koettu legitimizeerivaje saattaa heikentää lain kunnioitusta ja noudattamista.<sup>3</sup> Yksi esimerkki tällaisesta vajeesta on sosiologi *Pertti Rannikon* luonnehdinta suurpetojen salamsästyksestä virallisen oikeusjärjestyksen rinnalle kehittyneenä kilpailevana, epävirallisena normijärjestelmänä.<sup>4</sup>

Tutkimuskysymyksemme ovat:

- 1) Mikä on valtion rooli rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamisessa omaisuusvahingoissa vahinkojen korvaamisen ja muun vastuun näkökulmasta?
  - Analysoimme tässä valtion mahdollisia oikeudellisia velvollisuuksia vahinkojen korvaamiseen, mutta myös sitä, millaiseen yleisempään vastuunjakoajatteluun nämä oikeudelliset velvollisuudet perustuvat ja mitä muita vastuita kuin vahinkojen korvausvastuu valtiolle voi syntyä.
  - Tässä yhteydessä pohdimme myös, mikä on vahinkojen korvaamisen suhde vahinkojen ennaltaehkäisyn eri keinoihin (esim. kannanhallinta ja muut keinot)?
- 2) Millaisia legitimizeeritthaasteita liittyy nykyiseen järjestelmään koskien rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista tai ennaltaehkäisyä?
  - Tarkastelemme legitimizeeritiä sekä sidosryhmien että ympäristövastuun näkökulmasta. Ympäristövastuun näkökulmalla tarkoitamme tarkastelua, jossa korostuu luonnon monimuotoisuutta turvaava sääntely, muun

---

<sup>3</sup> Jackson ym. 2012, s. 1062–1064.

<sup>4</sup> Rannikko 2015, s. 169.

muassa Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (ns. luontodirektiivi)<sup>5</sup>, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi luonnonvaraisten lintujen suojelusta (ns. lintudirektiivi)<sup>6</sup> sekä Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20.1 §:n säännös, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Sidosryhmänäkökulma artikkelissamme tarkoittaa, että tuomme esille, millaisia näkökulmia ja argumentteja *vahingon- tai haitankärsijät* ovat esittäneet haastaessaan nykyisen suojelu- ja korvausjärjestelmän. Tässä kohtaa analyysimme ulottuu varsinaisen omaisuusvahinko -teeman ulkopuolelle, muun muassa turvallisuuden tunteeseen. Jäljempänä osoitamme, kuinka korvausjärjestelmän legitimitetti on kokemuksellinen ilmiö, johon varsinaisten vahinkojen ohella vaikuttavat myös muun muassa vahinkoriskin sietämisen haaste, vahinkotapahtumiin kytkeytyvä yhteiskunnallinen konteksti (onko esim. kyse harrastus- vai tuotantoeläimestä) ja myös asenteet luonnonsuojelua tai vahinkoa aiheuttavaa eläintä kohtaan. Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien omaisuusvahinkojen korvausjärjestelmän legitimitetin tutkimusta ei voi empiirisesti tarkoin erottaa yleisemmästä luonnonsuojelukeskustelusta; rajaukset ovat aina tavalla tai toisella keinotekoisia. Tässä artikkelissa olemme tunnustaneet ja ottaneet analyysiin mukaan keskeisimmät argumentit, jotka liittyvät korvausjärjestelmän legitimitettikokemuksiin.

Vastataksemme kysymyksiimme kuvaamme ensin eri näkökulmia legitimitettiin ja sen jälkeen analysoimme voimassa olevan sääntelykehikon, joka liittyy luonnonvaraisten eläinten rauhoittamiseen ja niiden aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Kuvaamme tämän ohella vahinkojen korvaamisen suhdetta vahinkojen ennaltaehkäisyyn. Kiinnitämme erityistä huomiota oikeudelliseen terminologiaan sekä niihin ajatuslogiikkoihin, joihin korvausjärjestelmä tai sidosryhmien ajattelu perustuu. Tämän jälkeen tuomme esille järjestelmään liittyvät legitimitettihaasteet. Lopuksi esitämme johtopäätöksemme siitä, kuinka valtion rooli tulisi hahmottaa luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaajana ja esitämme tämän roolin legitimitettiä vahvistavia toimenpiteitä.

---

<sup>5</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/EY, 21.5.1992 luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, EYVL L 206, 22.5.1992, s. 7–50.

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, 30.11.2009 luonnonvaraisten lintujen suojelusta, EYVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25.

## 2 TUTKIMUKSEN TEORIAT JA MENETELMÄT

Tuomme artikkelissamme esille esimerkinomaisesti vahingonkärsijöiden näkökulmia ja argumentteja. Olemme tunnistanee niitä aihepiiristä aiemmin tehdyistä empiirisistä tutkimuksista ja selvityksistä<sup>7</sup> ja toisaalta nostamme esiin näytteitä julkisuudessa käydyistä keskusteluista. Hyödynnämme aineistona myös valtiopäiväasiakirjoja, muun muassa kirjallisia kysymyksiä ja lakialoitteita. Työtämme on edesauttanut se, että olemme osallistuneet kirjoitustyömme aikana kahteen aihepiiriä käsittelevään hankkeeseen. Ensimmäinen näistä on ympäristöministeriölle laatimaamme selvitys luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittämistä. Selvityshankkeen loppuraportti on luettavissa valtioneuvoston julkaisuarkiston kautta.<sup>8</sup> Toiseksi artikkelimme ensimmäinen kirjoittaja on osallistunut asiantuntijajäsenenä maa- ja metsätalousministeriön asettamaan Suomen susikannan hoitosuunnitelman päivistyön valmisteluryhmään.<sup>9</sup> Näiden lähteiden avulla saamme riittävän kattavan kuvan keskeisimmistä konflikteista ilmentävistä näkökulmista ja argumenteista. Kun lisäksi selvitämme vahinkojen korvaamiseen liittyvän vastuunjaon voimassaolevan oikeuden näkökulmasta, pystymme rakentamaan analyysin, jossa oikeudelliset normit ja sidosryhmän näkökulma käyvät vuoropuhelua. Vuoropuhelun arviointikehyksenä käytämme legitimizeetti- eli hyväksyttävyysteorioita.

Legitimizeetillä viitataan yleisesti jonkin asian oikeaan tai oikeutettuun asemaan ja käyttötapaan.<sup>10</sup> Yhden määritelmän mukaan legitimizeetillä tarkoitetaan yhteisön tuottamaa hyväksyntää ja oikeutusta jaetulle säännölle.<sup>11</sup> Legitimizeettiä ei kuitenkaan ole syytä tarkastella vain suhteessa sääntöihin, vaan esimerkiksi myös toimintaan ja ohjeisiin.<sup>12</sup> Legitimizeetti on kokemuksellinen ilmiö. Legitiimiyden kokemukseen vaikuttavat monet seikat. Legitimizeetti on ilmiö, joka rakentuu sosiaalisissa ja yhteiskunnallisissa (ml. oikeudelliset ja taloudelliset) prosesseissa. Legitimizeetin kokemukseen vaikuttavat ainakin seuraavat kolme seikkaa: mistä sääntö, ohje, toiminta tms. on lähtöisin, millaisessa prosessissa se on tuotettu ja mitä sillä saavutetaan. Nämä kolme näkökulmaa voi nimetä 1) lähdeperusteiseksi, 2) prosessiperusteiseksi ja 3) tuotosperusteiseksi

---

<sup>7</sup> Ratamäki 2009; Borgström 2011; Laakso ym. 2017.

<sup>8</sup> Laakso ym. 2017; Ympäristöministeriö 2019b.

<sup>9</sup> Osana Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa, (CORE, www.collaboration.fi)

<sup>10</sup> Kyllönen 2010, s. 23.

<sup>11</sup> Bernstein 2005, s. 142.

<sup>12</sup> Ks. esim. Smith 2012, s. 273.

arviointikehikoksi.<sup>13</sup> Tuotosperusteinen legitimiys syntyy siitä, että esimerkiksi säännöllä, ohjeella tai toiminnalla on saavutettu se, mitä on tavoiteltu, eli se toimii.<sup>14</sup> Prosessiperusteinen legitimiys syntyy siitä, että esimerkiksi sääntö, ohje tai toiminta on syntynyt tavoilla, joita voi pitää oikeudenmukaisina ja/tai yhteisesti sovittuina.<sup>15</sup> Lähdeperustainen legitimizeetti tarkoittaa sitä, että ilmiön legitimiys perustuu sen alkuperään. Lähdeperusteinen näkökulma tekee legitimizeetin arvioinnista ja analysoimisesta haastavan, koska legitimizeetin lähteet voivat olla moninaiset, vaikeasti havainnoitavissa sekä kulttuuri- ja arvosidonnaisia.

Legitimizeetin lähde voi kytkeytyä ainakin näihin kolmeen seikkaan: *oikeus, moraali ja sosio-kulttuuriset instituutiot*.<sup>16</sup> Oikeudellisen legitimizeetin merkitys riippuu siitä, kuinka oikeus määritellään. Kapeimmillaan se viittaa siihen, mikä on lain mukaista (legaalia).<sup>17</sup> Tällöin, lyhyesti sanottuna esimerkiksi

---

<sup>13</sup> Bodansky 2007, s. 710–712; Thomas 2014, s. 749–752; Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny 2014, s. 3590–3591. Ks. myös Albrecht – Ratamäki 2016, s. 43.

<sup>14</sup> Bäckstrand 2006, s. 295; Schmidt 2013, s. 4; Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny 2014, s. 3591.

<sup>15</sup> Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny 2014, s. 3591.

<sup>16</sup> Jaottelumme noudattelee pitkälti Thomaksen (2014, s. 734–742) jaottelua, mutta poikkeaa siitä hieman. Thomaksen erittely jakaa legitimizeetin normatiiviseen (oikeudelliseen ja moraaliseen) ja sosiaaliseen. Usein legitimizeettikirjallisuudessa tehdään tämä jako termeillä normatiivinen ja empiirinen legitimizeetti (ks. esim. Tuori 2000, s. 260–262, Thomas 2014, s. 734). Tässä jaossa sosiaalinen (empiirinen) ei ole normatiivista, vaan vain pelkkää uskomusta normatiivisuudesta. Thomaksen jaottelussa sosiaalinen legitimizeetti jää alistaiseksi oikeudelliselle ja moraalille legitimizeetille, eikä Thomas tunnista erilaisia sosio-kulttuurisia instituutioita itseisarvoisina legitimizeetin lähteinä. Myös tieteellinen tieto legitimizeetin lähteenä on vaikea sijoittaa akselille normatiivinen-empiirinen. Vain oikeudelliselle ja moraalille legitimizeetille on Thomaksen jaottelussa tunnistettavissa jokin normatiivinen kehys, jota vasten niitä arvioidaan. Kehys syntyy joko oikeudellisista normeista tai yleisesti hyväksytyistä tai teoreettisesti johdetuista moraalisäännöistä. Thomaksen esittelemä sosiaalinen legitimizeetti perustuu vain uskomuksiin ja on sellaisena jotain, joka pitää suhteuttaa moraalisääntöihin tai oikeudellisiin normeihin. Sosiaalinen legitimizeetti on ilmiönä mielenkiintoinen ja käsittelemme sitä erikseen, mutta Thomaksesta poiketen tunnistamme legitimizeetin lähteiksi muitakin kuin vain oikeuden, moraalin ja sosiaaliset uskomukset. Thomas on itsekkin tietoinen melko kapean määritelmänsä kohtaamasta kritiikistä. (ks. Thomas 2014, s. 744–745). Thomaksen erittely sisältää myös ajatuksen siitä, että sekä oikeudelliset että moraaliset normit ovat objektiivisesti määriteltävissä, ikään kuin ”tosia” tai ”faktoja” ja sosiaalisuus on tavalla tai toisella vajaata ymmärrystä näistä faktoista (faktat voivat olla sovittuja tai löydettyjä tai teoreettisesti/filosofisesti perusteltuja (vrt. positivistinen oikeus ja luonnonoikeus, Thomas 2014, s. 735–740)). Sosiaalisen legitimizeetin voi kuitenkin ymmärtää myös niin, että siinä ei ole kyse siitä, uskooko kansalainen jonkin ilmiön oikeutukseen, vaan siitä, että ilmiö on hänelle perusteltavissa suhteessa hänen omaksumiinsa normeihin. Tällöin sosiaalisesta legitimizeetistä tulee Smithin mukaan ikään kuin yksi osa moraalisen legitimizeetin ilmiötä (Thomas 2014, 744–745). Itse erotan kuitenkin mieluummin sosiaalisen moraalisen.

<sup>17</sup> Tuori 2000, s. 260, Thomas 2014, s. 734–735.

sääntö, ohje tai toiminta on legitiimi, jos se perustuu lakiin.<sup>18</sup> Jos legitimizeettiä tarkastellaan lainopin näkökulmasta, legitimizeetin lähde voi olla vain voimassa oleva oikeus ja sen tulkintaan vaikuttavat oikeuslähteet. Toisaalta voimassa oleva oikeus on tulkittua oikeutta ja oikeudellisten säännösten tulkintaprosessia voidaan tarkastella myös legitimizeetin näkökulmasta. Jos oikeutta tarkastellaan oikeudellisina käytäntöinä, esimerkiksi siten kuin *Tuori*<sup>19</sup> määrittelee ne, laajentuu myös oikeudellisen legitimizeetin tarkastelu oikeusjärjestyksen ulkopuolelle oikeuskulttuuriin, joka toisintaa yhteiskunnan arvoja.<sup>20</sup> Moraalinen legitimizeetti liittyy valtaan ja oikeudenmukaisuuteen. Sääntö, ohje tai toiminta on moraalisesti legitiimi, jos siihen liittyvä vallankäyttö koetaan oikeudenmukaiseksi. Näissä kahdessa legitimizeetin arvioinnin kehys syntyy joko oikeudellisista normeista tai yleisesti hyväksytyistä tai teoreettisesti johdetuista moraalisiin säännöistä. Sosio-kulttuurisille instituutioille legitimizeetin lähteinä on vaikeampi tunnistaa vastaavia arviointikehyksiä, koska instituutioita on runsaasti. Ne eivät aina ole myöskään palautettavissa oikeudellisiin tai moraalisiin normeihin.<sup>21</sup> Säännön, ohjeen tai toiminnan legitiimiyys voi perustua muun muassa uskontoon, historiaan, etnisyyteen, identiteettiin, myytteihin, traditioihin ja uskomuksiin.<sup>22</sup> Myös tiede ja asiantuntijatieto ovat legitiimiyden lähteitä.<sup>23</sup>

Sosiaalisuuden merkitykseen osana legitiimiyden kokemusta liittyy myös ilmiö, jossa sääntöä, ohjetta tai toimintaa pidetään legitiiminä, vain sen vuoksi,

---

<sup>18</sup> Toisaalta voidaan erottaa toisistaan oikeudellinen legitimizeetti ja oikeudellinen validiteetti. Joskus näitä pidetään synonyymeinä. Ks. *Thomas* 2014, s. 735.

<sup>19</sup> *Tuori* 2000, s. 138–162.

<sup>20</sup> *Tuori* tarkastelee oikeudellisten käytäntöjen legitimizeettiä oikeuden tasojen välisenä justifikaatiosuhteena. Erityisesti kiperissä tilanteissa ratkaisunormin muodostuksessa on tarpeen tarkastella oikeuden normatiivista syvärakennetta (Emt., s. 263–269). *Kuusiniemi* (2001, s. 291) kommentoi Tuorin ideaa suhteessa kestäväan kehitykseen näin: ”Tuorin ideaa siitä, että oikeuden legitimizeerintakriteereitä tulee etsiä oikeuden (syvempien kerrosten) sisältä ja että koherenssi on oikeusjärjestyksen ideaali, voidaan soveltaa kestäväan kehityksen päämäärään. Kestäväan kehityksen ideaa voidaan sanoa ihmiskunnan välttämättömäksi elinehdoksi ja se on tavoitteen tasolla jo yleismaailmallisesti hyväksytty. Kestäväan kehityksen vaatimuksia seuraavat yleiset opit ovat syvärakenteen pohjalta ikään kuin ”objektiivisesti” perusteltavissa: kysymyksessä ei ole vain poliittinen tarkoituksenmukaisuusvalinta, vaan perustavista olomassaoloon, ihmisarvon ja luonnon kunnioitukseen liittyvistä ideoista johdettava välttämättömyys.”

<sup>21</sup> Ks. *Kyllönen* 2010, s. 23–26 ja *Borgström* 2011, s. 63 erosta normatiiviseen ja empiiriseen legitimizeettiin.

<sup>22</sup> *Bodansky* 2007, s. 710; *Kyllönen* 2010, s. 30. Myös *Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny* 2014, s. 3590.

<sup>23</sup> *O’Riordan – Mahon – McDonagh* 2014, s. 130, 137; *Osei-Tutu – Pregernig – Pokorny* 2014, s. 3591.



että sen *uskotaan* olevan legitiimi.<sup>24</sup> Tilanteissa, jossa legitiimiys on vain pelkän uskomuksen varassa, eikä kytkeydy vahvasti oikeudellisiin tai moraalisiin normeihin tai tieteeseen sen enempää kuin kokijan kulttuurisiin tai sosiaalisiin arvoihinkaan, sen lähdeperusta on melko heikko. Kutsumme tällaista uskomuksiin perustuvaa legitimizeettiä *sosiaalisesti rakentuneeksi heikoksi legitimizeetiksi*. Heikoksi sen tekee sen ohut kiinnittyminen mihinkään vahvaan legitimizeetin lähteeseen ja toisaalta se, että tällöin legitimizeetissä on kyse sellaisista kansalaisten uskomuksista ja käsityksistä, jotka saattavat olla tarkemmassa tarkastelussa helppo asettaa kyseenalaisiksi tai vääriksi. Uskomuksen haltija ei aina arvioi tai voi arvioida uskomustaan kriittisesti. Tällaiseen sosiaalisesti rakentuneeseen heikkoon legitimizeettiin kytkeytyy myös ilmiö *perätön legitimizeetti*<sup>25</sup>, joka tarkoittaa, että ihmiset voivat tietämättömyyden, heikkouden tai helppouskoisuuden vuoksi pitää legitimiinä sellaisiakin ilmiöitä, jotka perustuvat valheelliseen tai virheelliseen tietoon ja tarkemmin tarkasteltuna osoittautuvat heille itselleenkin illegitiimeiksi (esim. laittomiksi, epämoraalisiksi, omaan kulttuuriin ja identiteettiin sopimattomiksi).<sup>26</sup> Sosiaalisesti rakentunut heikko legitimizeetti ei aina perustu perättömään, virheelliseen tietoon, vaan sitä voi synnyttää muunlainen uskottelu tai vakuuttelu.

Jako lähde-, prosessi- ja tavoiteperusteiseen legitimizeettiin on hyvä analyttinen väline, kun pyritään ymmärtämään, kuinka legitimizeetti tai sen vaje syntyy, mutta käytännössä eri legitimizeettityypit eivät ole täysin erotettavissa toisistaan. Usein se, mitä tavoitellaan, vaikuttaa siihen, millaiseksi prosessi muotoutuu, ja nämä yhdessä vaikuttavat siihen, mitä (tai kenen) lähteitä säännön, ohjeen tai toiminnan rakentamiseen käytetään. Tätä analyttistä kolmijakoa voikin täydentää pohdinnalla siitä, kuinka legitiimiyden kokemukseen tai luomiseen vaikuttavat erilaiset intressit. Intressilähtöinen tarkastelu paljastaa myös legitimoinnin poliittisuuden. Legitimointi on se prosessi, jonka kautta ihmiset alkavat uskoa ilmiöiden normatiiviseen tai sosio-kulttuuriseen oikeuteen. Legitimointia tapahtuu koko ajan. Se voi olla tietoista ja strategista kampanjointia jossain kapeassa kysymyksessä esimerkiksi vaalien alla tai se voi liittyä yleisempään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Legitimointi voi siis olla myös oikeudellinen käytäntö silloin, kun se liittyy oikeusnormien tuottamiseen

---

<sup>24</sup> Thomas (2014, s. 741) käyttää tässä yhteydessä käsitettä sosiaalinen legitimizeetti. Ks. myös Tuorin (2000, s. 261–262) luonnehdinta heikosta ja vahvasta legitimizeetistä. Itse käytämme käsitettä sosiaalisesti rakentunut heikko legitimizeetti, koska legitimizeetti voi rakentua oikeuden ja moraalien ohella myös vahvoihin ja itseisarvoisiksi koettuihin sosio-kulttuurisiin instituutioihin, jotka vaativat omia oikeuden ja moraalien ulkopuolisia arviointikehyksiä.

<sup>25</sup> Eng. *false legitimacy*, ks. Thomas 2014, s. 741.

<sup>26</sup> Totuudenjälkeisenä aikana perättömän legitimizeetin rakentaminen ja levittäminen on lisääntynyt. Ks. totuudenjälkeisestä ajasta ja perättömistä väitteistä esim. *Vihma ym.* 2018, alaluvut 1.3 ja 2.2 e-kirjassa.

tai uusintamiseen. Käytännössä legitimointi toteutuu narratiivien, artikuloinnin, argumenttien ja diskurssien avulla. Näin ollen puhe ei ole vain puhetta eikä kielenkäyttö vain kielenkäyttöä, vaan ne ovat usein kytköksissä johonkin tavoitteelliseen toimintaan.<sup>27</sup>

*Karhu* ja *Määttä* tuottavat legitimitietistä jaottelun, joka tuo esille erityisesti ympäristö- ja luonnonvaraoikeudellisiin ilmiöihin liittyviä ulottuvuuksia ja intressejä.<sup>28</sup> Heidän mukaansa on olemassa poliittis-oikeudellista, ekologista, yhteiskunnallis-kulttuurista ja taloudellista legitimitettä. Jako muistuttaa kestävän kehityksen ulottuvuuksia ja heijastelee siis yhteiskunnallisia arvoasetelmia. Yhteiskunnallisessa kiistassa harvoin on kyse siitä, että jokin toiminta tai päätös ei olisi lainkaan legitiimi. Useammin lienee kyse siitä, että eri toimijat arvioivat legitimitettä eri perustein.

Käytämme esittämiämme näkökulmia legitimitettiin arviointikehikkona, kun analysoimme nykyistä korvausjärjestelmää, siitä käytyä keskustelua ja arvioimme tulevaisuuden vaihtoehtoja.

### **3 VOIMASSA OLEVA RAUHOITUS- JA KORVAUSJÄRJESTELMÄ**

#### **3.1 Luonnonvaraisten eläinten rauhoittamisesta**

Artikkelimme käsittelee *rauhoitettujen luonnonvaraisten* eläinten aiheuttamia vahinkoja. Rauhoitetuilla luonnonvaraisilla eläimillä viittamme niihin lajeihin, jotka ovat lähtökohtaisesti aina rauhoitettuja. Koska artikkelimme tiedonintressinä on tuottaa konfliktinhallintaa tukevaa tutkimustietoa, käytännön esimerkimme liittyvät usein kaikkein kiistanalaisimpiin eläinlajeihin, muun muassa suurpetoihin.

Luonto- ja lintudirektiivi ovat keskeisimmät EU-tasoiset säädökset luonnonvaraisena elävien eläinten rauhoittamisesta. Luontodirektiivin 12 artiklan ja lintudirektiivin 5 artiklan mukaisesti direktiivilajien tahallinen tappaminen, pyydystäminen ja häirintä on kiellettävä. Kansallisella tasolla nämä säädökset on implementoitu eli täytäntöönpanttu metsästyslailla (615/1993, MetsästysL) ja luonnonsuojelullailla (1096/1996, LSL). LSL:n ja MetsästysL:n ohella Suomes-

---

<sup>27</sup> Puheella ja kielenkäytöllä ei vain kuvata ilmiöitä, vaan myös tuotetaan ja ylläpidetään niitä. Tätä kutsutaan puheen performatiivisuudeksi. Ks. mm. *Diamond* 1996, s. 4; *Morison – Macleod* 2013, s. 567; *Lähdesmäki – Ratamäki* 2015, s. 17–21.

<sup>28</sup> *Karhu – Määttä* 2001, s. 60.

sa luonnonvaraisista eläimistä säädetään myös laissa vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015, VieraslajiL).

Luonnonvaraisten eläinten kuuluminen LSL:n piiriin on lainsäädännöstä ilmenevä pääsääntö.<sup>29</sup> LSL 37.1 §:n mukaan LSL 6 luvun säännöksiä rauhoittamisesta sovelletaan luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta MetsästysL 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja<sup>30</sup>. LSL 37.4 § rajaa LSL:n soveltamisalan ulkopuolelle myös haitalliset vieraslajit. Toisin sanoen, jos luonnonvaraisena elävä eläin ei kuulu MetsästysL:ssä säädettyihin riista- tai rauhoittamattomiin eläinlajeihin, eikä se ole taloudellisesti hyödynnettävä kalalaji tai haitallinen vieraslaji, siihen sovelletaan LSL:a.<sup>31</sup> LSL:n soveltamisalaan kuuluva eläin on LSL 38.1 §:n nojalla lähtökohtaisesti *aina rauhoitettu*, jos se on nisäkäs tai lintu.<sup>32</sup> Muu eläinlaji kuin nisäkäs tai lintu voidaan LSL 38.2 §:n nojalla rauhoittaa asetuksella. MetsästysL:n yleisenä lähtökohtana voi pitää sitä, että sen soveltamisalaan kuuluvia eläimiä voidaan pyytää.<sup>33</sup> Pyyntille voidaan kuitenkin asettaa rajoituksia. Osa metsästyslaissa luetelluista riistalajeista on direktiivilajeja ja/tai aina rauhoitettuja. Riistaeläinten rauhoittamisesta säädetään MetsästysL 5 luvussa.

Rauhoitettujen eläinten häiritseminen, pyytäminen ja tappaminen on rajoitettua, kiellettyä tai luvanvaraista. Rauhoittamisesta seuraa, että mahdollisuutta käyttää eläinkannan koon hallintaa eli pyydystämistä tai tappamista vahinkojen

---

<sup>29</sup> Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 278.

<sup>30</sup> LSL:n soveltamisalan piiriin kuuluvat kalalajit on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen (160/1997, LSA) 17 §:n mukaisesti asetuksen liitteessä 1. Muita kalalajeja tulee pitää säännöksessä tarkoitettuna taloudellisesti hyödynnettävinä kalalajeina.

<sup>31</sup> Vieraslajin ja haitallisen vieraslajin määritelmistä säädetään haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (1143/2014) 3 artiklassa. Sen mukaan vieraslajilla tarkoitetaan eläimen, kasvin, sienen tai mikro-organismien lajin, alalajin tai sitä alemman taksonin elävää yksilöä, joka tuodaan sen luontaisen levinneisyysalueen ulkopuolelle, mukaan lukien sen mikä tahansa osa, sukusolut, siemenet, munat tai lisääntymisyksiköt sekä mitkä tahansa hybridit, lajikkeet tai rodut, jotka saattavat selviytyä ja myöhemmin lisääntyä. Haitallisella vieraslajilla tarkoitetaan vieraslajia, jonka tuonnin tai leviämisen on todettu uhkaavan luonnon monimuotoisuutta ja siihen liittyviä ekosysteemipalveluja tai vaikuttavan niihin haitallisesti. Laeiksi vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta sekä luonnonsuojelulain ja metsästyslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen 82/2015 mukaan tulokaslajilla sen sijaan tarkoitetaan maahamme äskettäin eli parin viime vuosisadan aikana muutoin kuin ihmisen toiminnan seurauksena leviittäytynyttä eliölajia.

<sup>32</sup> LSL:lla rauhoitettujen eläinten rauhoituksesta poikkeamista koskevat LSL 48 § ja 49 §:t. Riistaeläinlajien rauhoituksesta poikkeamisesta säännellään MetsästysL 41 §:ssä.

<sup>33</sup> Vain riistaeläinten kohdalla puhutaan metsästämisestä. Rauhoittamattomien eläinten kohdalla puhutaan tappamisesta. Käytämme tässä termiä pyytäminen laajassa ja arkikielisessä merkityksessä.

ennaltaehkäisykeinona rajoitetaan voimakkaasti.<sup>34</sup> Haitalliset vieraslajit eivät ole rauhoitettuja ja rajaammekin ne artikkelimme tarkastelun ulkopuolelle. Niiden aiheuttamiin vahinkoihin ei myöskään liity samankaltaista korvausvastuukustelua kuin LSL:lla tai MetsästysL:lla rauhoitettujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin liittyy. Tarkastelumme ulkopuolelle rajautuvat myös ne MetsästysL:n 5.1 §:ssä mainitut riistaeläimet, jotka ovat rauhoitettuja vain metsästysaikojen ulkopuolella<sup>35</sup> sekä rauhoittamattomat eläimet<sup>36</sup>. Rauhoittamattomien eläinten aiheuttamia vahinkoja ei Suomessa lähtökohtaisesti korvata. Niiden häiritsemiseen, pyytämiseen ja tappamiseen on melko vapaat mahdollisuudet ja tällöin voidaan katsoa, ettei valtio ole heikentänyt mahdollisen vahingonkärsijän mahdollisuutta ennaltaehkäistä vahingon syntymistä.<sup>37</sup>

LSL 39.1 §:n mukaan on kiellettyä rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluviin yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen, pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen, ja tahallinen häiritseminen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. LSL 49 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

LSL 48.1 §:n mukaan mitä 39 §:ssä ja 42.2 §:ssä (kasvilajien rauhoittaminen) säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tai ympäristöministeriö voi LSL 48.2 §:n nojalla myöntää LSL 39 ja 42 §:n rauhoitussäännöksistä poikkeuksen, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana.<sup>38</sup> LSL 49.3 §:n mukaan, mikäli kuitenkin kyse on LSL 49.2 §:ssä mainituista luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajeista tai liitteen IV (b) kasvilajeista, ELY-keskus voi myöntää poikkeuksen mainituista rauhoitussäännöksistä LSL 49.3 §:ssä säädetyillä perusteilla.

LSL 49.1 §:ssä on säännös luontodirektiivin liitteen IV(a) kuuluvien lajien lisääntymis- ja levähdyspaikoista. Luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) 23 §:n

---

<sup>34</sup> *Suvantola* 2013, s. 204.

<sup>35</sup> Riistalajien yleisistä rauhoitusajoista säädellään metsästysasetuksen (MetsästysA 666/1993) 24 §:ssä.

<sup>36</sup> MetsästysL:ssa käytetty nimitys rahoittamattomat eläimet on osittain harhaanjohtava, koska metsästysasetuksen (666/1993) 25a §:ssä säädetään rauhoitusajoista erälle rauhoittamattomille lintulajeille.

<sup>37</sup> *de Klemm* 1996, s. 35.

<sup>38</sup> Ks. lisää *Suvantola – Similä* 2011, s. 288–289.

mukaisesti nämä lajit luotellaan luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 5. Näihin ei kuulu yhtään lintulajia. Liitteen 5 lajeista tutkimuksemme teeman kannalta olennaisia voisivat olla ilves, karhu ja susi sekä luetellut lepakot. Näistä ilves, karhu ja susi ovat MetsästysL 5 §:ssä lueteltuja riistaeläimiä, minkä vuoksi LSL 49.1 §:ää ei sovelleta näiden lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Liitteen IV(a) lajeista jäljelle jäävät lepakot, jotka eivät kuitenkaan aiheuta luonteeltaan samanlaisia vahinkoja (vaikka huomattavia yksittäisiä rakennusvahinkoja voivat aiheuttaa) ja nostata samanlaisia konflikteja kuin useat muut rauhoitetut lajit. Lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikoista (esim. rakennukset) sekä niiden aiheuttamista haitoista ja niille aiheutuneista vahingoista ei myöskään saa yleisellä tasolla analogista johtoa esimerkiksi lintujen levähdyspaikkojen ja valtion niille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen maksamien avustusten/korvausten tulkintaan. Tämän vuoksi LSL 49.1 §:ää ja siihen liittyvää valtion korvausvelvollisuutta koskevaa 53 §:ää ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin.

Nämä LSL:n säännökset vaikuttavat siihen, millaisia toimenpiteitä voidaan käyttää eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen. Esimerkiksi muuttavien kurkien, hanhien ja joutsenten häiritseminen niiden ruokailu- ja levähdysalueilla on kiellettyä suoraan luonnonsuojelulain 39.1 §:n nojalla. Linnut ruokailevat ja levähtävät usein pelloilla. Toisin sanoen, normaalia maa- ja metsätaloustoimintaa saa harjoittaa (esim. traktorin käyttö pellolla maataloustarkoituksessa), mutta aktiiviset karkotustoimet, joiden pääasiallisena tarkoituksena on häiritä lintuja, ovat kiellettyjä.<sup>39</sup>

MetsästysL 36 § mukaan on kiellettyä häiritä riistaeläimiä niiden ollessa sellaisella alueella, jolla asianomaisella ei ole kyseisen riistaeläimen metsästämiseen metsästysoikeutta tai metsästyslupaa. Koska tämä häiritsemiskielto ei koske henkilöä, jolla on metsästysoikeus tai metsästyslupa kyseisellä alueella, säännöksen tarkoitus näyttää liittyvän viimekädessä metsästysoikeuden suojaamiseen.<sup>40</sup> Säännöksellä lienee myös merkitystä tilanteissa, joissa henkilö hakee

---

<sup>39</sup> Ympäristöministeriö ohjeistaa internetsivuillaan, että passiivisia karkotusmenetelmiä, kuten pelätinpalloja tai lippu- ja nauhapelotteita saa käyttää ilman poikkeuslupaa. Ympäristöministeriö 2019a. Ks. aktiivisista ja passiivisista menetelmistä myös *Niemi ym.* 2009, s. 22–26.

<sup>40</sup> Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (*HE 300/1992 vp*, s. 19) todetaan: ”Metsästysoikeuden haltija suorittaa usein riistanhoitoa ja pyrkii edistämään alueellaan riistaeläinten menestymistä. Hänen työnsä menee hukkaan, jos riistaeläimet häirinnällä karkotetaan alueelta muualle. Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan riistaeläimiä ei saisi tahallaan häiritä niiden ollessa sellaisella alueella, jolla asianomaisella ei ole metsästysoikeutta tai metsästyslupaa. Voimassa olevan lain 20 §:n mukaan kukaan ei saa tahallaan säikyttää tai ajaa tai muulla tavoin karkottaa riistaa alueella tai alueelta, jolla hänellä ei ole metsästysoikeutta. Lakiehdotuksessa on laajennettu metsästysoikeuden haltijan riistanhoitoa suojaavaa periaatetta, sillä pykälän nojalla olisi kaikenlainen muukin tahallinen riistaeläinten häirintä kiellettyä.”

poikkeuslupaa eläinten häiritsemiseen. Hakijalla tulee näin olla esimerkiksi MetsästysL 6 §:ssä tarkoitettuun alueen omistukseen tai 11.1 §:n metsästysoikeuden vuokraamiseen perustuva metsästysoikeus. Jos hakijalla ei ole tällaista oikeutta, hakijalla tulee olla MetsästysL 17 §:ssä tarkoitettu metsästyslupa, jonka ehdoissa sen haltijalle annetaan lupa häirintään. Kyse on kuitenkin yksityisoikeudellisesta luvasta, mikä ei poista velvollisuutta hakea poikkeuslupaa Suomen riistakeskukselta MetsästysL 41.1 ja 41.2 §:n mukaisesti.<sup>41</sup>

MetsästysL 37.1 §:n mukaan riistaeläin on rauhoitettava valtioneuvoston asetuksella määrääjäksi tai toistaiseksi, jos riistaeläimen kannan säilymisen tai riistaeläinlajin häiritsemättömän lisääntymisen turvaaminen sitä edellyttää. Rauhoitusaikana riistaeläintä ei saa metsästyä tai vahingoittaa eikä soidinta, pesintää tai poikasia saa häiritä. Euroopanmajavan (*Castor fiber*), kanadanmajavan (*Castor canadensis*) ja piisamin (*Ondatra zibethicus*) pesän ja siihen liittyvän rakennelman rauhoituksesta voidaan säätää MetsästysL:n 37a §:n nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. MetsästysL:n 37.3 §:n mukaan susi (*Canis lupus*), karhu (*Ursus arctos*), saukko (*Lutra lutra*), ahma (*Gulo gulo*), ilves (*Lynx lynx*) ja kirjohylje (*Phoca vitulina*) ovat aina rauhoitettuja. Näiden lajien rauhoittamisen tapa rinnastuu LSL:ssa olevaan sääntelymekanismiin. Lajit on lähtökohtaisesti aina rauhoitettu ja rauhoituksesta poikkeaminen edellyttää aina poikkeuslupaa.

Häirintäkiellon ja rauhoittamisen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö voi MetsästysL 38 §:n nojalla rajoittaa asetuksella riistaeläinlajin metsästystä tai kieltää sen kokonaan, jos riistaeläinlajin kanta heikkenee pysyvästi tai tilapäisesti lajin esiintymisalueella tai osalla esiintymisaluetta. Riistaeläinlajin metsästystä voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää myös, jos tavoiteltava riistaeläinlajin leviäminen tai metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää. Tällainen rajoitus tai kieltäminen voi olla voimassa korkeintaan kolme vuotta. Jos riistaeläinlajin kanta voimistuu elinvoimaiseksi, rajoitus tai kieltäminen tulee kumota ennen määräajan päättymistä.

Rauhoituksesta poikkeamisen ehdoista on säädetty luontodirektiivin artiklassa 16 ja lintudirektiivin artiklassa 9. Kansallisen tason säännökset rauhoituksesta poikkeamiselle löytyvät LSL 48.2 §:stä. Niin sanottujen EU-lajien osalta poikkeamissäännökset löytyvät LSL 49.3 §:stä. Vastaavasti riistalajien osalta MetsästysL 41.1 ja 41.2 §:ssä säädetään mahdollisuuksista poiketa rauhoituksesta, kiellosta tai rajoituksesta Suomen riistakeskuksen myöntämällä poikkeus-

---

<sup>41</sup> Tällaista maanomistajalta tai metsästysoikeuden haltijalta saatua suostumusta ei tarvita MetsästysL 19 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa ministeriö eläintautien ehkäisemiseksi tai muusta terveydellisestä syystä taikka yleisen turvallisuuden varmistamiseksi tai huomattavan omaisuuden koskevan vahingon torjumiseksi sallii metsästyksen ilman alueeseen kohdistuvaa metsästysoikeutta.

luvalla. Poikkeusluvan myöntämisen edellytyksenä MetsästysL 41a-41c §:n nojalla muun ohella on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä.

Poikkeamisen edellytyksiä tarkasteltaessa on näin ollen myös selvitettävä, onko olemassa muuta tyydyttävää ratkaisua (esimerkiksi erilaiset vahingon ehkäisykeinot). Jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, luontodirektiivin 16 artiklan 1 b kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa rauhoituksesta esimerkiksi erityisen merkittävän vahingon ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta, sekä 1 c kohdan mukaan kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

Euroopan komission julkaiseman luontodirektiivin tulkintaohjeen mukaan eläimen aiheuttama harmi, kiusa tai ammatinharjoittamiseen liittyvät normaalit riskit eivät riitä perusteeksi rauhoituksesta poikkeamiselle.<sup>42</sup> Tappamisen ohella myös tahallinen häiritseminen on kiellettyä. Sallittuja ovat vain sellaiset yksittäiset häirintäteot, joilla voidaan ehkäistä konkreettinen vahinkotilanne ja joilla ei ole kielteisiä vaikutuksia lajin selviytymiseen.<sup>43</sup>

Itä-Suomen hallinto-oikeuden tekemän päätöksen perusteluiden mukaan pelko alueella liikkuvia susia kohtaan tai riski taloudellisiin menetyksiin eivät myöskään ole riittäviä poikkeusperusteita: ” – on todettava, että asiassa esitetyt taloudelliset ja sosiaaliset syyt eivät ole olleet riittävän painavia –. Asiassa on kyllä ilmennyt, että sudet liikkuvat pihapiireissä ja voivat aiheuttaa siellä taloudellisia menetyksiä ja että ainakin osa ihmisistä pelkää lähistöllä liikkuvia susia. – – asiassa ei ole ilmennyt sellaista metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaksi katsottavaa syytä, jonka perusteella edellytysten poikkeusluvan myöntämiseksi voitaisiin katsoa täyttyneen.”<sup>44</sup>

Eläinlajien rauhoittamista koskevaa sääntelyä (eläinlajien eräänlaiset rauhoitusluokat) saatetaan muuttaa sen mukaan, halutaanko sallia niiden vapaa(mpi) tappaminen sen sijaan, että laji rauhoitetaan ja sen aiheuttamia vahinkoja korvataan. Luokan vaihdoksen mahdollisuuksiin vaikuttavat oikeudellisesti esimerkiksi luonto- ja lintudirektiivit. Lintudirektiivin 7 artiklan nojalla direktiivin liitteessä II A luetellaan ne lajit, joiden metsästäminen voidaan sallia

---

<sup>42</sup> Euroopan komissio 2007, s. 55.

<sup>43</sup> *Emt.*, s. 38.

<sup>44</sup> Itä-Suomen HAO, 18.10.2017, 17/0986/1.



kaikissa jäsenvaltioissa, ja liitteessä II B ne lajit, joiden metsästäminen voidaan sallia siinä säädetyissä jäsenvaltioissa. Esimerkiksi naakka (*Corvus monedula*) on lintudirektiivin liitteen II B laji, ja direktiivin nojalla on mahdollista sallia lajin metsästys Suomessa. Elokuussa 2018 MetsästysL 5 §:ää muutettiin lailla (555/2018) siten, että naakka lisättiin MetsätysL:n rauhoittamattomien lajien luetteloon. Naakka siirrettiin näin LSL:lla rauhoitetusta lajista MetsätysL:n rauhoittamattomien lajien luokkaan. Siirtoa koskeneessa hallituksen esityksessä perusteltiin muutosta naakkojen aiheuttamien vahinkojen rajoittamisella sekä haitoista kärsivien ihmisten vaikutusmahdollisuuksien parantamisella vahinkojen ennaltaehkäisyssä.<sup>45</sup>

### **3.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta**

Kuvaamme tässä luvussa pääpiirteittäin ne hallinnolliset käytännöt, joilla korvausmenettelyt pannaan täytäntöön. Tutkimuksemme ensisijaisena tehtävänä ei ole kuitenkaan näiden hallinnollisten käytäntöjen legitimiuden analysointi. Sen sijaan legitimitettiinanalyysimme kohteena oleva ilmiö on valtion korvausvastuun mahdollinen olemassaolo, ja tarkastelemme toimeenpanoa ja hallinnollisia käytäntöjä vain siltä osin kuin se liittyy tämän varsinaisen tutkimuskysymyksen vastaamiseen. Jos ja kun korvauksia myönnetään, saattaa olla, että korvausmenettelyn käytännön toteutus joko vahvistaa tai heikentää koko korvausjärjestelmän legitimitettä. Saattaa myös olla, että toimeenpanoon liittyvät käytännöt hämärtävät tai muutoin vaikeuttavat ilmiön perusteiden ja lähtökohtien tunnistamista ja arviointia. Nämä seikat liittyvät legitimitetin prosessiperustaiseen arviointikehykseen.

LSL:lla rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään ministeriön asetuksen tasoisessa ympäristöministeriön päätöksessä rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991, YMP), jota on muutettu ympäristöministeriön asetuksella 838/2010. Perustuslaki on säädetty yllä mainitun ympäristöministeriön päätöksen antamisen (1626/1991) jälkeen. PL 80 §:ssä on säännöksiä muun ohella säädöstasosta, eli siitä, tuleeko jostakin asiasta säätää eduskuntalain tasolla, mistä asioista ja millä edellytyksillä jostakin asiasta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella sekä millä edellytyksillä muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. PL 124 §:ssä säädetään myös niistä edellytyksistä, joiden täytyessä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Ottaen huomioon voimassa olevan

---

<sup>45</sup> HE 83/2018 vp, s. 3–4.



ympäristöministeriön asetustasoisien sääntelyn säädösten, on ilmeistä, ettei voimassa oleva ministeriön päätökseen perustuva sääntely vastaa uudessa perustuslaissa säädettyjä vaatimuksia. Ympäristöministeriössä onkin käynnistynyt hanke rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittämiseksi ottaen huomioon perustuslain asettamat vaatimukset.<sup>46</sup>

MetsästysL 5.1 §:ssä tarkoitettujen riistaeläinten osalta vahinkojen korvaamisesta ja avustusten myöntämisestä vahinkojen ennaltaehkäisyyn säädetään riistavahinkolaissa (105/2009, RVL). RVL 4 §:n nojalla korvataan suurpedon aiheuttama viljelys-, eläin-, irtaimisto- ja porovahinko. RVL:a sovelletaan sen 1 §:n nojalla ainoastaan riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisen ja vahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Sen sijaan riistaeläimistä esimerkiksi hirven aiheuttamat viljelys-, kotieläin- ja metsävahingot korvataan valtion talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa. Hirvieläinvahingoista säädetään RVL 3 §:ssä. Hirvien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen liittyy laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta (616/1993). Hirven metsästykseseen liittyvien pyyntilupamaksujen kerryttämät varat käytetään riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain 6 §:n mukaan ensi sijassa hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen ehkäisemisestä ja korvaamisesta sekä riistavahinkorekisteristä ja muista hirvieläinten metsästyksen hallinnointiin liittyvistä tietojärjestelmistä aiheutuviin menoihin. Emme tarkastele artikkelissamme hirvivahinkojen korvaamista tämän enempää, koska hirvi ei ole tarkoittamassamme mielessä rauhoitettu eläinlaji, vaikka sen metsästäminen edellyttääkin pyyntilupaa ja vaikka se on metsästysasetuksen 24.1 § 10 k:n nojalla rauhoitettu osan vuotta. Edelleen lain 5 § mahdollistaa myös muiden riistaeläinten kuin hirvieläinten ja suurpeitojen aiheuttamien vahinkojen korvaamisen valtion talousarvioon vuosittain otetun määrärahan rajoissa, jos vahinko on erittäin merkittävä, ja jos tietyn riistaeläimen aiheuttama vahinko kohdistuu samaan elinkeinoon laajalla alueella ja vahingon syntyminen ei ole ollut ennalta estettävissä eikä kyseisen riistaeläimen metsästyksellä voida vahinkoja riittäväällä tavalla estää tai vähentää. Tarkempia säännöksiä tietyn riistaeläimen aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Näiden lisäksi on erikseen annettu valtioneuvoston asetus maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (8/2002, KotkaKVNA).

LSL:lla rauhoitettujen eläinten aiheuttamissa vahinkotapauksissa päätöksen tekevä viranomainen on ELY-keskus. ELY-keskusten päätöksentekoa ohjaa ja rajoittaa ympäristöministeriölle valtion tulo- ja menoarviossa osoitettu määräraha. ELY-keskukset toimittavat ministeriölle yhteenvedon saapuneis-

---

<sup>46</sup> Ohjausryhmän asettaminen hankkeelle, YM:n 12.2.2018 päivätty kirje (dnro YM010:00/2018). Ks. myös *Ympäristöministeriö* 2019b.

ta hakemuksista, jonka jälkeen ministeriö vahvistaa kiintiöt, joiden puitteissa ELY-keskukset voivat tehdä korvauspäätöksiä (myöntää avustuksia). ELY-keskukset tekivät vuosina 2012–2016 yhteensä 552 kappaletta YMP:n mukaista avustuspäätöstä.<sup>47</sup> Näiden päätösten perusteella avustuksia myönnettiin yhteensä 1 628 010 euroa vuosina 2012–2016. Näin ollen vuodessa myönnettiin avustuksia keskimäärin 325 600 euroa vuodessa. Vastaavana ajanjaksona, vuosina 2012–2016 maa- ja metsätalousministeriö on korvannut suurpetojen aiheuttamia poro-, koira- ja kotieläinvahinkoja yhteensä 42 288 996 euroa, eli keskimäärin noin 8 458 000 euroa vuodessa.<sup>48</sup> Tästä summasta noin 94 prosenttia on porovahinkojen korvauksia. Maa- ja metsätalousministeriön maksamat korvaukset ovat näin olleet noin 26-kertaiset ympäristöministeriön myöntämiin avustuksiin nähden tarkastelujaksolla.

Kotkakorvaukset maksetaan valtion talousarvion momentilta 35.10.63 eli samalta momentilta kuin ympäristöministeriön päätökseen perustuvat avustukset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvauksiin. Valtio on maksanut KotkaKVNA:n mukaisia avustuksia (korvauksia) maakotkien porotaloudelle aiheuttamista vahingoista vuosina 2012–2016 yhteensä 3 347 151 euroa. Keskimääräinen vuosittainen avustusmäärä tarkastelujaksolla on ollut noin 669 430 euroa. Verrattuna LSL:lla rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin myönnettyihin avustuksiin KotkaKVNA:n mukaisia korvauksia on myönnetty keskimäärin noin kaksinkertainen määrä.

Korvaussummat eivät ole sama asia kuin aiheutuneet euromääräiset vahingot. Korvaukset maksetaan valtion varoista, mutta valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa. Korvauksen suuruus ei myöskään aina perustu suoraan vahingonkärsijälle koituneisiin kustannuksiin tai menetetyyn omaisuuden käypään arvoon, vaan voi määräytyä keskiarvojen tai muiden laskennallisten arvojen mukaan.<sup>49</sup> Esimerkiksi viljelysvahinkoja korvataan normisatoon perustuvan arvion mukaan. Porovahinkojen korvaamiseen on erilaisia perusteita. Korvausjärjestelmässä on otettu huomioon muun muassa niin sanottu vasahävikki, eli kadoksiin jääneet poronvasat, joiden korvaussummaan vaikuttaa yhtenä tekijänä tuottajahintojen keskiarvo.

RVL:n mukaiset korvaukset maksetaan suoraan valtion talousarvion maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tietyiltä vahinkojen korvaamista koskevilta momenteilta (30.40.42 petovahingot, 30.40.41 hirvivahingot), kun taas avustukset LSL:lla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi samoin kuin KotkaKVNA mukaiset avustukset maakotkan porotalou-

---

<sup>47</sup> Laakso ym. 2017, s. 23.

<sup>48</sup> Maa- ja metsätalousministeriö 2018a ja b.

<sup>49</sup> Tämä voi aiheuttaa järjestelmän legitimitteivajetta. Ks. esim. Nyhus ym. 2005, s. 112–113.

delle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksetaan ympäristöministeriön luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenoja koskevalta talousarvion momentilta (35.10.63). RVL:n nojalla maksettavien korvausten osalta eduskunta päättää näin korvauksiin myönnettävän määrärahan suuruudesta, kun taas YMP:een ja KotkaKVNA:een perustuvien avustusten osalta ministeriö päättää avustuksiin käytettävän määrärahan suuruudesta (kyseisen menomomentin puitteissa). Jälkimmäisissä tapauksissa viimekätinen päätösvalta määrärahojen “korvamerkitsemisessä” tiettyyn yksilöityyn tarkoitukseen ei ole eduskunnalla, vaan ministeriöllä. Tätä voi pitää ongelmallisena sen lainsäädännöstä ilmenevän lähtökohdan kanssa, että avustuksia voidaan myöntää eduskunnan valtion talousarviossa myöntämän määrärahan rajoissa. Kun määrärahan suuruudesta eivät päättä kansan valitsevat edustajat vaan yksittäinen substanssiministeriö, tällä saattaa olla vaikutusta myös korvausjärjestelmän hyväksyttävyyteen vahingonkäräjien keskuudessa. Tällä eroavuudella saattaa myös olla erityistä merkitystä tilanteissa, joissa vahinkojen suuruus ylittää käytettävissä olevat määrärahat tiettyä vuonna. Tällöin ministeriö joutuu leikkaamaan myönnettäviä avustuksia käytettävissä olevan määrärahan puitteisiin ja mahdollinen kritiikki kohdistuu ministeriöön, kun taas päätösvallan kuuluessa eduskunnalle se voi suoraan lisätalousarvion kautta myöntää lisämäärärahan korvausten myöntämistä varten.

Maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen perustuu erilaiseen malliin kuin yllä esitelty.<sup>50</sup> Tässä mallissa paliskuntia kannustetaan säilyttämään uhanalainen laji samaan aikaan kun yksittäisille poronostajille korvataan lajin aiheuttamia vahinkoja.<sup>51</sup> KotkaKVNA:n mukaisesti korvaus maksetaan paliskunnalle sen mukaan, miten maakotkan pesintä paliskunnan alueella onnistuu.<sup>52</sup> Korvauksen rahamäärä perustuu asetuksen 3.1 §:n mukaisesti vahingon laskennalliseen arvoon. Korvaus maksetaan asetuksen 6.1 §:n nojalla paliskunnalle sen alueella olevista maakotkan reviiereistä. Paliskunta maksaa saamastaan korvauksesta edelleen poron omistajan vaatimuksesta tälle korvauksen maakotkan tappamasta tai maakotkan aiheuttaman vahingon takia lopetetusta korvamerkitystä porosta asetuksen 7 §:n nojalla.

Metsähallitus selvittää asetuksen 8.1 §:ään perustuen vuosittain maakotkien pesintätilanteen ja poikastuoton reviiirikohtaisten kertoimien laskemista varten sekä selvittää ja tarvittaessa arvioi toisen valtion alueella Suomen rajan

---

<sup>50</sup> Ks. järjestelmän syntyhistoriasta *Suvantola* 2013, s. 204.

<sup>51</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 299.

<sup>52</sup> *Turunen ym.* 2017, s. 34–35. Ruotsissa ahman suojeleminen perustuu vastaavanlaiseen malliin (*Maa- ja metsätalousministeriö* 2014, s. 14–15). Toisaalta ahman suojelemiseksi on ehdotettu myös ahmayksilöiden omaisuus-ominaisuuteen perustuvaa kannustinmekanismia (*Sellenthin – Skogh* 2004, s. 243–245.)

läheisyydessä olevien reviireiden lukumäärän. KotkaKVNA 6.3 §:n mukaisesti Lapin ELY-keskus päättää toimivaltaisena viranomaisena korvauksista ja suorittaa korvaukset vuosittain viimeistään 31. päivänä lokakuuta paliskunnille ympäristöministeriön tarkoitukseen osoittamista varoista.

Yllä tarkasteltujen avustussäännösten suhdetta voidaan joutua arvioimaan myös suhteessa LSL 53 §:n valtion korvausvelvollisuutta koskevaan säännökseen sekä LSL 49.3 §:n rauhoituksesta poikkeamista koskeviin säännöksiin esimerkiksi lepakoiden osalta. Korvausvelvollisuus liitetään 53 §:n säännöksessä LSL 49.1 §:ssä säädettyyn lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämisen kieltoon. Korvauskynnyksenä on merkityksellinen haitta sekä korvauksen myöntämisen edellytyksenä on LSL 49.1 §:n kiellosta poikkeamista koskevan hakemuksen tekeminen LSL 49.3 §:n mukaisesti ja sen hylkääminen tai hakemuksen hylkäämisen ilmeisyys. Merkityksellisen haitan kynnyksen ylittyessä omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen. LSL 49.1 §:n osalta korvausvelvollisuus syntyy *Suvantolan* ja *Similän* mukaan pääsääntöisesti vasta sillä perusteella, että suojele estää jonkin suunnitellun toiminnan.<sup>53</sup> LSL 53 §:ssä on sanamuodon mukaan kysymys haitan korvaamisesta, ei vahingon korvaamisesta.<sup>54</sup>

Jos henkilö haluaa hätistellä lepakoita niiden levähdyspaikalta kuten rakennuksesta, hän tarvitsee siihen LSL 49.3 §:n jälkimmäisen osan eli LSL 39.1 § 3 k:n rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskevan luvan. Jos se, että lepakot käyttävät rakennusta levähdyspaikkana, aiheuttaa merkityksellistä haittaa esimerkiksi asumiselle, omistajalla on oikeus saada valtiolta korvaus LSL 53 §:n nojalla. Tämä kuitenkin edellyttää LSL 49.3 §:n alkuosan mukaisen LSL 49.1 §:n mukaisesta kiellosta poikkeamista koskevan hakemuksen tekemistä ja hakemuksen hylkäämistä taikka hakemuksen hylkäämisen ilmeisyyttä. Jos henkilö haluaa muuttaa lisääntymis- tai levähdyspaikkaa siten, että se häviää

---

<sup>53</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 169 ja 177–178. Tämä koskee heidän mukaansa lisäksi suojeltujen luontotyyppien (LSL 30 §) ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikan rajaamispäätöstä (LSL 47.2 §) sekä Natura 2000 –verkostoon kuuluvien alueiden suojelun vuoksi evättävää lupaa (LSL 66 §). Sen sijaan suoraan päätöksen perusteella korvaus voidaan määrätä maksettavaksi vain luonnonsuojelun alueen perustamisesta ilman maanomistajan suostumusta (LSL 24.3 §).

<sup>54</sup> *Suvantolan ja Similän* (2011, s. 184–188) mukaan LSL 53 §:n korvaustoimituksissa noudatetaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, LunL) säännöksiä, joissa lunastuskorvaus jaetaan puolestaan kohteen-, haitan- ja vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä korvausta niistä vahingoista, tappioista tai kustannuksista, jotka lunastettavan omaisuuden omistajalle aiheutuu lunastuksen takia. Kysymys on esimerkiksi niiden toimenpiteiden korvaamisesta, joihin maanomistaja on ryhtynyt suunnittelemansa hankkeen toteuttamiseksi, mutta jotka suojele tekee hyödyttömäksi (esim. rakennuspiirustusten teettäminen ja rakennustarvikkeiden hankkiminen). Tämän jaottelun mukaisesti suojelesta aiheutuvat sellaiset haitat, kuten puuston kuoleminen, luetaan haitan korvaukseen (metsätalouden estyminen) eikä vahingon korvaukseen.

tai heikkenee lajin kannalta tarkasteltuna (esim. katkaisee rakennukseen johtavat kulkuyhteydet tukkimalla sinne johtavat lentoaukot), hän tarvitsee siihen LSL 49.3 §:n jälkiosan mukaisen poikkeusluvan LSL 49.1 §:n kiellosta. Jos lepakot aiheuttavat rakennukselle vahinkoa, LSL 53 §:n ja YMP:n muodostama säännöskokonaisuutta lienee tulkittava niin, että syntyneeseen vahinkoon omistaja voi hakea YMP:n mukaista avustusta, mutta käytön estymiseen 53 §:n korvausta. Avustuksen myöntäminen ei edellytä esim. ennalta ehkäisevien toimenpiteiden tekemistä, kuten LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeusluvan hakemista LSL 39.1 § 3 k:n kiellosta (“häirintälupa”) tai lisääntymis- ja levähdyspaikan muuttamista koskevan poikkeusluvan hakemista LSL 49.1 §:n kiellosta (“muuttamislupa”) hakemista, ja toimimista niiden sallimissa rajoissa. Omistajalla ei kuitenkaan ole oikeutta avustuksen saamiseen eikä oikeutta saada avustusta täysimääräisenä suhteessa vahingon suuruuteen. Jos *de lege ferenda* valtion korvausvelvollisuutta koskevaa sääntelyä kuten LSL 53 §:n säännöstä laajennettaisiin joissakin suhteissa rauhoitettuihin lajeihin ja niiden aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen, vastaavat kysymykset, kuten velvollisuus hakea poikkeuslupaa korvauksen myöntämisen edellytyksenä, tulisi mahdollisessa lainvalmistelussa ottaa huomioon.

### **3.3 Vahinkojen korvaamisen terminologiaa**

#### *3.3.1 Korvaus vai avustus?*

Tarkka lukija on ehkä huomannut, että kirjoittamassamme tekstissä käytämme vaihtelevasti sanoja korvaus ja avustus. Tutkittavan ilmiön tekee edelleen haasteellisemmaksi se, että niitä voidaan käyttää sekä yleiskielisessä että oikeudellisessa merkityksessä. Suomen kielen perussanakirjan mukaan vahingonkorvauksella tarkoitetaan korvausta, jonka vahingosta vastuussa oleva suorittaa vahingosta kärsineelle.<sup>55</sup> Korvauksella tarkoitetaan sanakirjan mukaan muun ohella vahingosta, työstä tms. annettavaa rahamäärää, hyvitystä, jonkin korvaavaa asiaa tai kompensatiota.<sup>56</sup> Avustamisella puolestaan tarkoitetaan Suomen kielen perussanakirjan mukaan auttamista, avun antamista. Avustuksella tarkoitetaan apua, tukea ja ylipäättään sitä, millä avustetaan.<sup>57</sup> Yleisen kielenkäytön tasolla ajateltuna korvaamiseen ja avustamiseen liittyy merkittävä ajatuksellinen ero. Korvaus voidaan ymmärtää hyvitykseksi haitasta tai vahingosta, jonka

---

<sup>55</sup> *Suomen kielen perussanakirja*, kolmas osa.

<sup>56</sup> *Suomen kielen perussanakirja*, kolmas osa.

<sup>57</sup> *Suomen kielen perussanakirja*, ensimmäinen osa.

jokin taho on aiheuttanut. Tämän tahon ajatellaan myös olevan vastuussa sen suorittamisesta, eikä sitä näin pidetä vapaaehtoisena suorituksena. Avustukseen puolestaan liittyy ajatus jonkin asian tukemisesta tai avustamisesta, ja siihen voi liittyä myös harkinnanvaraisuuden tai vapaaehtoisuuden ajatus. Avustukseen voi liittyä myös negatiiviseksi koettava vivahde siitä, ettei avustuksen kohde pärjäisi omillaan ja tarvitsee apua.

Näiden käsitteiden yleiskielisellä käytöllä voidaan joko vahvistaa tai heikentää sellaista ajatuslogiikkaa, jonka mukaan valtio olisi korvausvelvollinen, jos luonnonvaraiset eläimet aiheuttavat omaisuusvahinkoja. Tarkastelemme seuraavaksi näiden käsitteiden esiintymistä lainsäädännössä sekä sitä, missä merkityksessä niitä oikeudellisesti käytetään.

RVL:ssa käytetään ilmauksia korvaus ja avustus toisistaan erillisissä asiayhteyksissä. RVL 1 §:n mukaan lakia sovelletaan, kun valtion *varoja myönnetään* riistaeläinten aiheuttamien *vahinkojen korvaamiseen*. Samoin esimerkiksi lain 2 luvun otsikossa käytetään ilmausta korvattavat vahingot ja lain 3, 4 ja 5 §:ssä puhutaan tietyille kohteelle aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Lain 7 §:stä ilmenee, mitä avustuksella RVL:ssa tarkoitetaan. Avustus on kyseessä silloin, kun valtion *varoja myönnetään vahinkojen ehkäisemiseen*. Laissa käytetyt sanavalinnat voivat vahvistaa kansalaisten käsitystä valtion korvausvelvollisuudesta, vaikka laissa ei nimenomaisesti säädetä, että valtiolla olisi korvausten maksamiseen velvollisuus.<sup>58</sup> Päinvastoin lain 1 §:stä ilmenee, että varoja myönnetään valtion talousarvioon otetuista määrärahoista ja lain 8 §:stä, että vahinko voidaan korvata valtion talousarvion rajoissa.<sup>59</sup> Vahinkoa kärsineellä ei toisin sanoen ole oikeutta korvauksen saamiseen, vaan *varojen myöntäminen* vahinkojen korvaamiseen on riippuvainen

---

<sup>58</sup> Aiemmassa luonnonuojelulalla rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja koskevassa selvityksessämme (*Laakso ym.* 2017, s. 58–59) kirjoitimme aiheesta sidosryhmähaastattelujen perusteella seuraavasti: ”Korvaus” ja ”avustus” -termien epälooginen ja perustelematon käyttö aiheuttaa sekaannusta. Kaikkien haastateltavien mielestä on järkevää käyttää termiä ”korvaus” silloin kun rahallinen vastine määräytyy menetetyin sadon mukaan. Korvaus-termin käytön puolesta puhuu myös edellä mainittu tulkinta yksityisen vastuunkannon ja yleisen edun välisestä jännitteestä. Avustus-sana soveltuu haastateltavien mielestä käytettäväksi silloin kun esimerkiksi avustetaan ennaltaehkäisevien toimien kehittämistä. Haastateltavat ovat yksimielisiä siitä, että ”avustus” ja ”korvaus” -termien käyttöä ei pitäisi sekoittaa. Korvausjärjestelmä on vahinkojen korvaukseen perustuva järjestelmä ja avustusjärjestelmä jonkin aktiivisen toiminnan tai investoinnin avustamista. Järjestelmä, jossa käytännössä korvataan mutta puhutaan avustamisesta ja koetetaan kohdistaa maksettua avustusta/korvausta johonkin muuhun kuin taloudellisten tappioiden kattamiseen aiheuttaa sekaannusta. Järjestelmää, jossa vain avustettaisiin ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä eikä korvauksia maksettaisi lainkaan ei ole haastateltavien mielestä oikeudenmukainen. Erilaiset yhdistelmät avustus- ja korvausjärjestelmästä kuitenkin voisivat olla.”

<sup>59</sup> RVL 5 §:stä ilmenee vastaava lähtökohta, kun siinä säädetään, että vahinko voidaan korvata valtion talousarvioon vuosittain otetun määrärahan rajoissa.

tarkoitukseen myönnettyistä määrärahoista ja myöntäminen edellyttää erillistä päätöstä RVL 33 §:n mukaisesti. RVL:ssa käytettyjen ilmausten voidaan (virheellisesti) ymmärtää ilmentävän sellaista oikeudellisen sääntelyn lähtökohtaa, että valtiolla olisi yleinen korvausvelvollisuus riistaeläimen aiheuttamista vahingoista.

RVL:a koskevassa hallituksen esityksessä lainataan muun muassa apulaisoikeusasiamiehen vastausta, jossa käytetään kielellisiä ilmaisuja, jotka voivat vahvistaa käsityksiä siitä, että valtio olisi velvollinen korvaamaan rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja: ”*Onhan tässä tapauksessa kysymys yksilön omaisuuteen vaikuttavista seikoista, erityisesti yksilön oikeudesta vaatia valtiolta korvausta omaisuuteen kohdistuneesta vahingosta*”.<sup>60</sup> Vaihtoehtoinen tapa ilmaista asia olisi, että ”kysymys on yksilön oikeudesta hakea valtiolta avustusta vahinkojen korvaamiseen”. Tämän ajattelun mukaan yksilö voi hakea korvausta sen vuoksi, että korvaamisesta on erikseen säädetty, ei sen vuoksi, että valtiolle syntyisi vahingonkorvausoikeudellinen korvausvelvoite suojelun tai rauhoittamisen vuoksi.

LSL:lla rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisen osalta YMP:ssä käytetään toisen tyyppistä sanamuotoa. Sielläkin käytetään ilmausta korvaus, mutta esimerkiksi YMP 1 §:n mukaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan myöntää avustusta vahinkojen korvaamiseksi. Sääöksessä on kyse vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista. YMP:een sisältyy näin lähtökohta ja ajatus, että vahinkoja ei korvata, vaan vahingonkärsijää avustetaan. Vahingoista selviytyminen on siis jotain, joka kuuluu vahingon kärsijän vastuulle, mutta valtio avustaa vahingon kärsijää. Tämä ajatuksellinen logiikka poikkeaa siitä ajatuksellisesta lähtökohdasta, että ”valtiolle syntyy korvausvelvollisuus, koska se on suojellut”.<sup>61</sup>

Sen sijaan yhden rauhoitetun lajin eli maakotkan (*Aquila chrysaetos*) porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen osalta sääntelyssä käytetyt ilmaukset poikkeavat tästä. KotkaKVNA 1 §:n mukaan maakotkien porotaloudelle aiheuttama vahinko korvataan valtion talousarvion rajoissa valtion varoista. Asetuksessa käytetyt ilmaukset voidaan ymmärtää rauhoitetun lajin aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Näin siitä huolimatta, että korvaaminen on riippuvainen valtion talousarvion otetusta määrärahasta, korvauksesta päättäminen edellyttää viranomaisen päätöstä, ja että korvaus maksetaan ensikädessä paliskunnalle, ei yksittäiselle poron omistajalle.

Kun KotkaKVNA:ta analysoi tarkemmin, niin korvauksen määrä ei suoraan perustu konkreettisiin aiheutuneisiin vahinkoihin, vaan korvauksen määrä

---

<sup>60</sup> HE 90/2008 vp, s. 6

<sup>61</sup> Korvausmenettelyn kehittämistä koskevassa valmisteluhankkeen loppuraportissa ympäristöministeriö korostaa, että vaikka raportissa käytetään sanaa korvaus, sillä ei tarkoiteta yksityisoikeudellista vahingonkorvausta (*Ympäristöministeriö* 2019b, s. 9).



on asetuksen 2 §:n mukaisesti riippuvainen maakotkien pesivien parien määräs-  
tä ja pesimämenestyksestä.<sup>62</sup> Metsähallitus selvittää asetuksen 8 §:n mukaisesti  
vuosittain maakotkien pesintätilanteen ja poikastuoton reviirikohtaisten kertoi-  
mien laskemista varten. Näin ollen maakotkien aiheuttamien vahinkojen kor-  
vaaminen perustuu ajatuslogiikaltaan ihan erilaiseen lähtökohtaan kuin muiden  
luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaaminen.<sup>63</sup> Tästä korva-  
uksen suuruuden laskemistavasta huolimatta on edelleen kuitenkin mahdollista  
ajatella, että korvaus perustuu pohjimmiltaan siihen lähtökohtaan, että valtio  
on rauhoittanut lajin, jolloin sille olisi syntynyt korvausvelvollisuus.<sup>64</sup> Mitä pa-  
remmin suojele on konkreettisesti onnistunut (pesimätilanne, poikastuotto), sitä  
suurempia ovat myös korvaukset.

Edellä selostetun lisäksi on huomioitava, että kaikissa kolmessa järjestelmäs-  
sä avustuksia ja korvauksia myönnetään vain valtion tulo- ja menoarvion rajois-  
sa, ja näin ollen avustus on tässä suhteessa harkinnanvarainen. Sen saamiseen ei  
ole oikeutta, eikä vastaavasti kenelläkään ole velvollisuutta sen myöntämiseen.  
Eräässä apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa korostetaan tätä vahinkojen kor-  
vaamisen harkinnanvaraisuutta: ” — — metsästyslain 87 §:n 1 momentin mukaan  
vahingot korvataan ”talousarvion rajoissa” eli korvausjärjestelmä on tarkoitettu  
harkinnanvaraiseksi ja sen tasosta päätetään vuosittain valtion tulo ja menoarvion  
antamisen yhteydessä. Eduskunnalla on siten mahdollisuus vaikuttaa korvausten  
todelliseen tasoon, — — ”.<sup>65</sup> Avustus tai korvaus on valtion myöntämä harkinnan-  
varainen etuus vahingonkärsijälle, eikä vahingon kohteeksi joutuneella henkilöllä  
ole ns. subjektiivista oikeutta korvauksen saamiseen.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Järjestelmä on ennen vuotta 1998 perustunut aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 298; *Suvantola* 2013, s. 204–207; *EV 228/1997 vp*.

<sup>63</sup> Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 299. Merikotkien aiheuttamista vahingoista ei makseta korva-  
uksia, mutta keskustelu niiden mukaan ottamisesta korvausjärjestelmän piiriin keskustellaan.  
Ks. esim. *Ekblad – Tikkanen – Laaksonen* 2018, s. 29.

<sup>64</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi petoeläinten tappamien porojen korvaamisesta  
annetun lain kumoamisesta (*HE 109/1997 vp*, s. 1) todetaan yhdeksi uudistuksen perusteeksi  
se, että ”Nykyisin voimassa oleva porovahinkojen korvausjärjestelmä on vanhentunut. Löy-  
tyneestä porosta maksettu puolitoistakertainen korvaus ei kata poronomistajalle aiheutu-  
nutta vahinkoa.” Eduskunnan tähän esitykseen antamassa vastauksessa todetaan, että ”Po-  
rovahinkojen korvaamisessa siirrytään mahdollisuuksien mukaan pesivien maakotkaparien  
lukumäärään perustuvaan korvausjärjestelmään ja että petoeläinten poroille aiheuttamien  
vahinkojen korvaamisessa otetaan menetettyjen porojen arvon ohella huomioon vahinkojen  
selvittämisestä aiheutuneet huomattavat kustannukset sekä ne todennäköiset vahingot, joita  
ei ole voitu vaikeista maasto- ja sääoloista johtuen riittävän tarkoin tutkia.” (*EV 228/1997  
vp*). Toisin sanoen, vaikka uusi järjestelmä ei perustu suoraan vahinkojen korvaamiseen, ei  
korvaamisen ideasta kuitenkaan luovuttu.

<sup>65</sup> *EOA 1221/4/01*, s. 3; ks. myös *HE 90/2008 vp*, s. 6–7.

<sup>66</sup> Ks. *Borgström* 2011, s. 94.



Valtionavustuslain (688/2001) 1 §:n mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan kyseisessä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Lakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta myönnettävään valtionavustukseen. Koska RVL:n mukaisissa korvauksissa ja avustuksissa, YMP:n mukaisissa avustuksissa tai KotkaKVNA:n mukaisissa korvauksissa kyse ei ole esimerkiksi lain 3.2 § 1 k:n mukaisesta tuesta, korvauksesta tai muusta etuudesta, jonka saamisen oikeus perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperusteesta säädetään yksityiskohtaisesti laissa, valtionavustuslaki tulee lain 3.1 §:n mukaisesti täydentävästi sovellettavaksi kaikkiin kolmeen järjestelmään.

Vertailun vuoksi voidaan tarkastella muualla lainsäädännössä käytettäviä ilmauksia. Esimerkiksi metsälain (1093/1996, MetsäL) erityisen tärkeiden elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttämis- ja vahvistamisvelvollisuuden osalta maanomistajalle säädetään MetsäL 11.1 §:ssä oikeus poikkeuslupaun, jos velvollisuus aiheuttaa *taloudellista menetystä tai haittaa*, mikä ei ole vähäistä. Luvalla omistajalle myönnetään oikeus suorittaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta aiheutuva menetys jää vähäiseksi. Luvanmyöntämisvelvollisuus syntyy näin vasta siinä vaiheessa, kun suunnitellaan tietyn toimenpiteen toteuttamista. Lupaa ei kuitenkaan saa lain 11.3 §:n mukaan myöntää, jos hakijalle myönnetään kestävä metsätalouden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua ympäristötukea tai muutoin riittävä *tuki* valtion varoista. Käytetty terminologia juontaa siitä, että rahoituslain nojalla voidaan myöntää *tukea* (ja aikaisemmin lisäksi lainaa). MetsäL:ssa ei myöskään säädetä omistajan oikeudesta saada rahallinen korvaus vähäisestä suuremmasta taloudellisesta menetyksestä, jolloin sitä olisi perusteltua nimittää korvaukseksi, vaan ainoastaan oikeudesta poikkeuslupaun. Vallitsevan tulkinnan mukaan, joka ei kaikilta osin ole eduskunnan ilmaiseman tahdon mukainen<sup>67</sup>, tuen hakeminen katsotaan vapaaehtoiseksi. Maankäytön rajoittamisesta (”suojelusta”) aiheutuva vahinko (esim. puiden kuoleminen ja lahoppuun muodostuminen) kuuluu tämän säännöksen piiriin sitä kautta, että esimerkiksi puuston kuoleminen lasketaan mukaan metsäntuoton vähenemistä arvioitaessa.

LSL 29 §:n luontotyyppien osalta valtiolla on korvausvelvollisuus LSL 53 §:n nojalla. Tuossa yhteydessä käytetään termiä korvaus, mikä on perusteltua, koska valtiolla on korvausvelvollisuus. Sama koskee LSL 47.2 §:ssä tarkoitettua erityisesti suojeltavan lajin tärkeän esiintymispaikan sekä LSL 47.5 §:ssä tarkoitettujen lain 5a.1 § 2 k:ssa määriteltyjen lajien merkittävän esiintymispaikan hävittämisen- ja heikentämiskieltojen johdosta LSL 53 §:n nojalla maksettavia korvauksia. Kuten aikaisemmin on todettu, nykyisin LSL 49.1 §:n lisääntymis-

---

<sup>67</sup> *MmVM 18/1996 vp*, s. 6–7.

ja levähdyspaikkojen osalta maksetaan LSL 53 §:n nojalla korvauksia. Korvausvelvollisuus kohdistuu merkittäviin haittoihin. Myös tämän säännöksen nojalla suojelusta aiheutuvat eräät vahingot luetaan mukaan haittaan. Esimerkiksi LSL 29 §:n suojeltujen luontotyyppien ominaispiirteisiin voi kuulua lahopuu ja sen muodostuminen eli suojele tavallaan edellyttää vahinkojen syntymistä. Poikkeusluvan hakemisvelvollisuus on myös ensisijaista suhteessa korvausvelvollisuuden syntymiseen LSL 53 §:ssä.

### *3.3.2 EU-kielellä valtion tuki*

Luonnonvaraisten eläinten suojelusta tai rauhoittamisesta säännellään vahvasti EU:n tasolla, mutta niiden aiheuttamien vahinkojen korvaamista tuetaan Suomessa kansallisesti valtion varoista. EU:ssa ei ole unionin tasoista määrärahaa, josta luonnonvaraisten eläinten aiheuttamia vahinkoja korvattaisiin. Kansallisen tuen ohella on kuitenkin mahdollista hankkia EU-tasoista tukea rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista kärsiville. Euroopan unionin komissio on kannustanut jäsenvaltioita keskittymään vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja käyttämään siihen maaseudun kehittämisohjelmaa ja sen kautta toimivaa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa instrumenttina (jäljempänä maaseuturahasto).<sup>68</sup> Rahaston tavoitteena on maatalouden kilpailukyvyyn edistäminen, luonnonvarojen kestävä hoidon varmistaminen ja ilmastotoimet sekä maaseudun elinkeinoelämän ja maaseutuyhteisöjen tasapainoisen aluekehityksen saavuttaminen, mukaan lukien työpaikkojen luominen ja säilyttäminen.

Tilanteissa, joissa julkinen sektori, kuten valtio, myöntää yritykselle tai toimialalle suoraa tukea tai muuta taloudellista etuutta, EU:n valtioneuvoston sääntely tulee sovellettavaksi. Tarkastelumme kohteena olevat avustukset ja korvaukset ovat siten lähtökohtaisesti EU:n valtioneuvoston sääntelyssä tarkoitettuja valtioneuvostotukia.<sup>69</sup>

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa määritellään ne valtion tuen muodot, jotka ovat sisämarkkinoille soveltumattomia ja siten kiellettyjä. Säännöksen mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin

---

<sup>68</sup> *Directorate general for environment* 2009, s. 23–29; *Marsden ym.* 2016, s. 4; *EU Platform on Coexistence between People and Large Carnivores* 2017; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1305/2013, annettu 17. päivänä joulukuuta 2013, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta EUVL L 347, 20.12.2013, s. 487–548.

<sup>69</sup> Katso aihepiiristä *Similä ym.* 2006, s. 435–436.

se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Euroopan unionin valtiontukisäännökset liittyvät kilpailuun ja sisämarkkinoihin. Siltä osin kuin tarkasteltavia avustuksia myönnettäisiin muille kuin säännöksessä tarkoitetuille yrityksille tai toimialoille, ja kyse olisi muusta kuin kilpailun toimimisesta sisämarkkinoilla, unionin valtiontukisäännökset eivät tule sovellettaviksi. Esimerkiksi myönnettäessä korvausta yksityiselle henkilölle lepakoiden aiheuttaman rakennusvahingon siivous- ja korjauskustannuksiin perustuen, kyse ei ole unionin valtiontukisäännöksissä tarkoitettusta valtiontuesta. Myöskään julkisyhteisön maksama VahL:n mukainen korvaus ei ole valtiontukea.

Euroopan unionin valtiontukisääntelyn perusteella voidaan erottaa kolmen tyyppisiä valtiontukia: 1) ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat tuet (notifioitavat tuet), 2) ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvat tuet (jälkikäteinen ilmoitus) ja 3) *de minimis* -tuet. Edelleen valtiontukisääntelyssä on erotettavissa toimialan perusteella kolme ryhmää: a) maataloustuotteiden alkutuotannon ala, b) kalastuksen ja vesiviljelyn ala sekä c) muut toimialat. Tämä systematiikka perustuu Euroopan unionin valtiontukia koskeviin säädöksiin.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisen näkökulmasta käytännössä merkittävien tukimuoto on ennakkoilmoitettavat valtiontuet. Tämä johtuu siitä, että *de minimis* -tukien euromääräiset enimmäisrajat ovat liian alhaisia käytännössä esiintyneiden vahinkojen suuruuteen nähden. Toiseksi ryhmäpoikkeusasetukset eivät sovellu sisällöllisesti vahinkojen korvaamiseen.

Ennakkoon ilmoitettavien tukijärjestelmien osalta Euroopan unionin komissio on antanut tiedonantoina Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouseläin- ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01)<sup>70</sup> sekä kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat (2015/C 217/01)<sup>71</sup>. Maatalousalan suuntaviivat 2014 on asiakirja, jota komissio soveltaa, kun se arvioi ennakkoilmoitettavien tukien soveltuvuutta sisämarkkinoille maatalousalan osalta. Tuossa asiakirjassa mainitaan nimenomaisesti rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy ja niiden aiheuttamien vahinkojen korvaaminen tukimuotoina, joihin jäsenvaltio voi valtiontukea myöntää. Tämä vahvistaa edelleen sitä sääntelyn lähtökohtaa ja ajatuslogiikkaa, jonka mukaan (myös komission ajattelutavassa) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on tukea ja avustus, ei varsinainen vahingonkorvaus.

Sisämarkkinoille soveltuvia tukia eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maatalousalan suuntaviivat (2014) asiakirjan mukaan ovat muun muassa investointituet. Investointituilla pyritään tuotantomahdollisuuksien palaut-

---

<sup>70</sup> Euroopan komissio 2014.

<sup>71</sup> Euroopan komissio 2015.

tamiseen sekä vahinkojen ehkäisemiseen.<sup>72</sup> Maatalousalan suuntaviivat (2014) myös tunnistavat tuen suojeltujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.<sup>73</sup> Komission mukaan suojeltujen eläinten aiheuttamat vahingot ovat kasva-va ongelma. Osittain unionin suojelupolitiikan onnistuminen riippuu suojeltujen eläinten ja viljelijöiden välisen konfliktin tehokkaasta hoidosta. Tämän vuoksi komissio katsoo suojeltujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin tarkoitetun tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se täyttää yhteiset arviointiperiaatteet ja erityiset edellytykset. Enimmäistuki-intensiteetti on ollut tukikelpoisissa kustannuksissa 100 %. Tukikelpoisia kustannuksia ovat olleet muun muassa vahinkotapah-tuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen korvaukset (mm. tapetun eläimen tai tuhoutuneiden kasvien markkina-arvo). Välillisiä kuluja (kuten eläin-lääkärinkuluja) tai investointeja (ml. vahinkojen ennaltaehkäisytoimet) on voitu ennen marraskuuta 2018 korvata vain 80 %. Välillisten ja investointikulujen tuki-intensiteetti on kuitenkin nostettu 100 %:iin, koska on katsottu, että sillä voi olla luonnonvaraisten eläinten aiheuttamiin konflikteihin lievittävää vaikutusta.<sup>74</sup>

Suuntaviivojen mukaan tuensaaajilta edellytetään vähimmäisosuutta, jotta vältettäisiin kilpailun vääristymisen riski ja kannustettaisiin riskien minimointiin. Tällä tarkoitetaan kohtuullisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä (kuten turva-aidat), jotka ovat oikeassa suhteessa suojeltujen eläinten kyseisellä alueella aiheuttamien vahinkojen riskiin.<sup>75</sup> Jos kohtuullisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ei ole mahdollista toteuttaa, asianomaisen jäsenvaltion olisi osoitettava tämä, jotta tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Tämä osoittaa, että vahinkojen ennaltaehkäisy kohtuullisessa mittakaavassa on komission näkökulmasta ensisijainen tavoite vahinkojen korvaamiseen nähden.<sup>76</sup>

Maatalousalan (2014) sekä kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivat (2015) ulottuvat vuoteen 2020.<sup>77</sup> Komission mahdolliset uudet suuntaviivat tulee ottaa lainvalmistelussa huomioon, aina kun uusista ennalta ilmoitettavista valtion-tuista luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi säädetään kansallisesti. Muutokset suuntaviivojen sisällössä ovat mahdollisia, kuten marraskuussa 2018 tehty yksittäinen muutos osoittaa.

---

<sup>72</sup> *Euroopan komissio* 2014, s. 30–31.

<sup>73</sup> *Emt.*, s. 53. Vahinkojen korvaamiseen liittyviä tukia arvioidaan eri perustein kuin vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyviä tukia, jotka kuuluvat investointitukiin.

<sup>74</sup> *Euroopan komissio* 2018.

<sup>75</sup> Tällä pyritään välttämään järjestelmän väärinkäyttöä ja niin sanottuja moral hazard tilanteita. Moral hazard ilmiöstä ks. *Nyhus ym.* 2005, s. 114–115.

<sup>76</sup> Tätä voi pitää myös yleisenä lähtökohtana. Ks. *de Klemm* 1996, s. 47.

<sup>77</sup> *Euroopan komissio* 2014; *Euroopan komissio* 2015.

## 4 SIDOSRYHMÄNÄKÖKULMAT SUHTEUTETTUNA KORVAUSOIKEUDELLISEEN JA PERUSTUSLAIN RAJOITUSEDELLYTYSTEN MUKAISEEN TARKASTELUUN

### 4.1 Yleiset lähtökohdat

Edellä on tehty havainto, että lähtökohtaisesti valtion varoista korvataan vain sellaisen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamia vahinkoja, jotka ovat tavalla tai toisella rauhoitettuja. Tämä koskee LSL:n nojalla rauhoitettuja eläinlajeja sekä MetsästysL 5.1 §:n mukaisia riistalajeja, jotka MetsästyL 37.1 §:n nojalla voidaan rauhoittaa kokonaan tai osittain. Osa riistalajeista on aina rauhoitettuja MetsästysL 37.3 §:n nojalla.<sup>78</sup> Ajattelutavan mukaan rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja korvataan, koska tällöin vahingonkärsijän mahdollisuus ennaltaehkäistä vahinkojen syntymistä tappamalla, pyytämällä tai häiritsemällä on rajoitettu.<sup>79</sup>

Vahingonkärsijöiden tai vahinkoriskin kantajien puheessa usein viitataan tässä yhteydessä valtion korvausvelvollisuuteen ja perusoikeuksien rikkomiseen:

”Semmonen kohtuuton homma se, kun yhteiskunta hyväksyy, että niitä pidetään alueella tietty kanta, niin minun mielestä sillon kyllä kuuluu yhteiskunnalle korvata sitten ne syntyneet vahingot. Eikä panna jotain yksityistä vahingonkärsijää maksamaan tavallaan veroa siitä, että niitä on. Elikkä nythän siinä on se omavastuu... Että minun mielestä vähintä, mitä yhteiskunta voisi tehdä, niin korvataan täysimääräisesti ne vahingot.”<sup>80</sup>

“Luonnonsuojelulailta rauhoitettujen eläinten aiheuttamat vahinkojen korvausvelvollisuus kuuluu valtiolle. Nähtäväksi jää mitkä ovat tässä tapauksessa maanomistajan vaatimukset.”<sup>81</sup>

“Vahingonkärsijän mielestä julkiselle vallalle syntyy korvausvelvoite, koska se on aktiivisin toimin edesauttanut vahinkoa aiheuttavien lajien runsastumista ja rajoittanut vahinkoja ennaltaehkäisevien keinojen käyttöä. Perustuslaillinen ympäristövastuu kohdistuu tässä tapauksessa liian pienelle joukolle

---

<sup>78</sup> Tästä lähtökohdasta poikkeuksen muodostavat kuitenkin MetsästysL 5.2 §:n mukaisista rauhoittamattomista eläimistä rauhoittamattomat linnut, joille on säädetty metsästysasetuksen (666/1993) 25a §:ssä pesimäajaksi rauhoitusajat, mutta joiden aiheuttamia vahinkoja ei korvata RVL:n nojalla.

<sup>79</sup> Ks. esim. *de Klemm* 1996, s. 34–37.

<sup>80</sup> *Ratamäki* 2009, s. 109.

<sup>81</sup> *Turun Sanomat* 2012.

vahingonkärsijöitä, eikä tilanne ole oikeudenmukainen. Taloudellinen panostus vahinkojen ennaltaehkäisyyn ei tunnu reilulta. Tilannetta pahentaa se, että riskit ja vastuunkanto näiden lajien suojelusta eivät jakaudu tasaisesti edes viljelijöiden kesken vaan vahingot tyypillisesti keskittyvät joillekin tietyille tiloille.”<sup>82</sup>

”Niin kun haiskahtaa nämä viranomaisten määräykset täysin perustuslain vastaselta, ei kunnioiteta yksityisten ihmisten perustuslaillisia oikeuksia. Ei meillä kellään ole velvollisuutta olla susien saartamia, eikä alistua millekään susien hyökkäyksille. Aika...aika niinku laittomilta vaikuttaa tämä viranomaisenkin toiminta. Ennen kuin minulla on mitään velvollisuutta noudattaa minikäänlaista metsästyslakia jonkun pitäisi selittää, miksi herrat eivät noudata perustuslakia..siinä on se ristiriita, ei täällä ole enää mitään kunnioitusta näitä metsästyslakeja kohtaan, jos herrat eivät osoita näitä ihmisiä ja niiden perustuslaillisia oikeuksia kohtaan.”<sup>83</sup>

Vahingonkärsijöiden puheessa korostuu usein “jos rauhoitat, korvaat” -tyyppinen ajattelu, jossa eläinten rauhoittamisen ja vahinkojen välinen suhde näyttäytyy melko suoraviivaisena. Valtio nähdään vahingon aiheuttajana, vaikka tarkkaan ottaen vahingon aiheuttaa luonnonvarainen eläin. Vahingon aiheuttaja korvaa -tyyppinen ajattelu on vahingonkorvausoikeuden perusasetelma. Vahingonkorvausoikeus on kuitenkin vain yksi osa-alue laajemmassa korvausoikeuden kokonaisuudessa. Varsinaisen vahingonkorvausoikeuden ulkopuolelle jäävät korvaukset, jotka ovat 1) avustustyyppisiä, 2) perustuvat sallittuihin toimenpiteisiin (pakkolunastus) tai 3) vahingon sattumisen varalta annettuun sitoumukseen (vakuutuksiin) tai 4) ovat rangaistusluonteisia.<sup>84</sup> *Suvantola* ja *Similä* toteavat kirjassaan *Luonnonsuojeluoikeus*, että valtiolla ei ole lain mukaan korvausvelvollisuutta rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista tai menetyksistä eivätkä tällaiset vahingot kuulu myöskään yleisen vahingonkorvausvastuun piiriin.<sup>85</sup> Kirjassa ei kuitenkaan avata perusteluja tälle. Selvitämme seuraavaksi, kuinka valtion maksamat korvaukset rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista sijoittuvat osaksi korvausoikeudellista kokonaisuutta. Tarkasteltavaksi tulevat ensin vahingonkorvausoikeus ja sen jälkeen perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset suhteutettuna sidosryhmänäkökulmaan. Tämän jälkeen tulee jakso avustustyyppisistä korvauksista sekä kysymys siitä, voisiko eliölajien rauhoittaminen tosiasiaassa lähestyä alueperustaista suojelua. Lopuksi käsittelemme vielä kysymystä ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja

---

<sup>82</sup> *Ratamäki* 2017, s. 6–7.

<sup>83</sup> *Ratamäki* 2009, s. 55.

<sup>84</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 27–33

<sup>85</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 298.

rauhoituksesta poikkeamisen suhteesta korvaukseen sekä pienimmästä maksettavasta avustuksesta.

Vahingonkorvausoikeus on perinteisesti jaettu sopimusvastuuseen ja sopimuksen ulkoiseen niin sanottuun ulkokontrahdilliseen vastuuseen.<sup>86</sup> Kun vahinkoa aiheutetaan sopimussuhteiden ulkopuolella, vahingon syynä on useimmiten tahallinen tai tuottamuksellinen teko tai muu tapahtuma, jolla rikotaan yleisiä käyttäytymisnormia. Vahingonkärsijä on tyypillisesti vahingonaiheuttajaan nähden ulkopuolinen. Sopimussuhteissa vahingonaiheuttaja ja vahingonkärsijä eivät ole yleensä toisiinsa nähden ulkopuolisia tai vieraita, ovathan he solmineet sopimuksen. Sopimusoikeudessa on lähtökohtana, että henkilön on täytettävä ne velvoitteet, joihin hän toista kohtaan sopimuksin sitoutuu. Sitoutumalla sopimukseen henkilö ottaa vastattavakseen sellaisistakin velvoitteista, joita hänellä ei muuten olisi. Sopimusoikeudellinenkin vahingonkorvausvastuu syntyy pääsääntöisesti tuottamuksen perusteella, mutta erona sopimuksen ulkoiseen (yleiseen) tuottamusvastuuseen on se, että tuottamus ilmenee juuri sopimussuhteesta johtuvien velvoitteiden rikkomisena. Sopimusvastuusta on kyse, kun henkilö loukkaa *sopimuksen luomaa* käyttäytymisnormia.<sup>87</sup> Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamissa vahingoissa ei valtion korvausvastuun näkökulmasta ole kyse tällaisesta sopimusoikeudellisesta korvaamisesta.

Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot eivät muutoinkaan kovin helposti asetu osaksi vahingonkorvausoikeuden alaa. Perinteinen vahingonkorvausajattelu edellyttää, että vahingot johtuvat jonkun toimijan rikoksesta, huolimattomuudesta, riskialttiista toiminnasta tai, jo yllä kuvatun kaltaisesti, sopimuksen laiminlyönnistä. VahL 2 luvun 1 §:n mukaan, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jolle siitä, mitä tässä laissa säädetään, muuta johdu. Julkisyhteisön korvausvastuusta säädetään *erikseen* 3 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan julkista valtaa käyttäessään julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä. Lisäedellytyksenä julkista valtaa käyttävän julkisyhteisön velvollisuuden syntymiselle on, että toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.<sup>88</sup> Lain 4 luvun 1 § koskee työntekijän ja virkamiehen korva-

---

<sup>86</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 40. Nykyisin jaottelu ei ole selväpiirteinen (ks. mt. s. 41–49).

<sup>87</sup> *Emt.*, s. 42–43.

<sup>88</sup> KKO 2013:58. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansallisessa sääntelyssä ei voida edellyttää, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi. Tällöin edellytykset olisivat ankarammat kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys (yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, kohta 80). Vahingonkorvauslain mainittu säännös on korvausvastuun edellytyksiä ankaroittavana näin ollen sivuutettava unionin oikeuteen perustuvaa korvausvastuuta arvioitaessa.

usvastuuta. Sielläkin korvausvastuu on sidoksissa työntekijän tai virkamiehen virheeseen tai laiminlyöntiin.

Vahingonkärsijöiden kokemuspuheessa korostuu usein selkeä ja suoraviivainen syy-yhteys luonnonvaraisten eläinten rauhoittamisen ja epäoikeudenmukaiseksi koettujen vahinkojen synnyn välillä. Suojelusta ja rauhoittamisesta säätämässä tai direktiivien poikkeuslupaehtojen mukaisessa lupapäätöksissä ei kuitenkaan ole tunnistettavissa VahL:ssa tarkoitettua vahinkoa aiheuttavaa julkisyhteisön *virhettä* tai *laiminlyöntiä*. Esimerkiksi *Ståhlberg* ja *Karhu* toteavat kuitenkin, että säännöt, joissa avustus annetaan vahinkotapahtuman johdosta, esimerkiksi säännöksissä hirvieläinten, petoeläinten tai luonnonvoimien, kuten tulvien, aiheuttamien vahinkojen johdosta ovat siinä mielessä lähellä vahingonkorvausoikeutta, että niissä voidaan osoittaa ulkoisen seikan aiheuttama muutos, joka on avustuksen saajalle epäedullinen.<sup>89</sup>

Joka tapauksessa rauhoitus- ja suojelupäätöksillä ja huolehtiessaan, että poikkeuslupia myönnetään vain lupaehtojen täyttyessä, valtio ja sen virkamiehet ovat omalta osaltaan huolehtineet PL 20.1 §:ssä säädetystä vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. He ovat myös huolehtineet velvoitteestaan panna täytäntöön Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit ja noudattaa kansainvälisiä sopimuksia.<sup>90</sup> Valtio (tai julkisyhteisö) on säätäessään rauhoituksesta ja suojelusta tai virkamies kielteisellä poikkeuslupapäätöksellään vain välillisesti vaikuttanut niihin olosuhteisiin, joissa eläinten aiheuttamia vahinkoja syntyy.<sup>91</sup> Vaikka eläinten lukumäärän kasvu rauhoituksen myötä ja vahinkojen määrä ovat yhteydessä toisiinsa, ei yhteys aina ole selkeä tai suoraviivainen eikä eläinyksilöiden määrän kasvu ole ainoa tekijä vahinkojen synnyssä. Vahingonkärsijän omillakin toimilla voi olla vaikutusta kohonneeseen vahinkoriskiin (esim. koirien käyttö metsästyksessä tai koirien heikko suojaaminen pihossa susialueilla, haaskojen huolimaton käyttö jne.).<sup>92</sup> On myös todettu, että eri susilaumoilla on erilaista ”vahinkokäyttäytymistä” suhteessa koiriin<sup>93</sup>.

Näissä tilanteissa korvausvelvollisuudelle ei voida osoittaa perustetta (ilman avustukseen oikeuttavaa lainsäädäntöä). Toisin sanoen luonnonvoimien aiheuttamien vahinkojen korvaamiselle ei voida osoittaa vahingonkorvausoidellista perustetta. Sen sijaan vahinkojen korvaamista varten voidaan myöntää

---

<sup>89</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 30–31.

<sup>90</sup> Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994); Bernin sopimus eli Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehty yleissopimus (SopS 29/1986)

<sup>91</sup> *de Klemm* 1996, s. 37.

<sup>92</sup> *Maa- ja metsätalousministeriö* 2015, s. 15–18. Ks. koirien pidon ja käytön vastuullisuudesta esim. *Peltola – Heikkilä* 2015, s. 141–146 ja haaskojen pidon ja salametsästyksen välisestä yhteydestä esimerkiksi *Rannikko* 2015, s. 160.

<sup>93</sup> *Kojola ym.* 2004, s. 103–105.



avustusta eli vahinkojen korvaaminen tässä suhteessa perustuisi *muuhun* lainsäädäntöön. Toisaalta on myös mahdollista, että valtiolle syntyisi korvausvastuu yleisen vahingonkorvausoikeuden nojalla, jos eduskunta lainsäätämässä selvästi ylittää sille kuuluvan harkintavallan, esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien vastaisen lain.<sup>94</sup>

Vahinkoja kärsineet sidosryhmät ovat usein tuoneet esille, että säännellessään vahinkoja aiheuttavien eläinten suojelusta valtio rikkoo kansalaisten perusoikeuksia ja että lajien suojelu on perustuslain vastaista.<sup>95</sup> Kansalaisten tai vahingonkärsijöiden tapa tuoda esille perustuslain turvaamia eri oikeuksia on joskus tyyliiltään ehdotonta ja vailla suhteuttamista muihin oikeuksiin tai velvollisuuksiin.<sup>96</sup> Usein on kuitenkin niin, että käsiteltävän säännösehdotuksen kannalta useat eri perusoikeudet voivat olla merkityksellisiä ja niitä joudutaan punnitsemaan toisiaan vasten.<sup>97</sup> Kun säädösuudistuksessa havaitaan usean perusoikeuden vaikutus sääntelyn kohteeseen, lainvalmistelussa voidaan tehdä valinta niistä perusoikeuksista, joiden suojaa korostetaan säädöshankkeessa. Perusoikeutta voidaan rajoittaa sen ehdottomasta kirjoittamistavasta huolimatta perusoikeusrajoitusten yleisten periaatteiden mukaan.<sup>98</sup> Perusoikeuksien rajoitusmahdollisuus ja edellytykset siihen eivät ole kovin hyvin tunnettuja suuren yleisön joukossa (esittelemme ne seuraavassa luvussa). Tästä johtuen vahingonkärsijälle voi syntyä kokemus, että hänen perusoikeuksiaan on rikottu lainvastaisesti, vaikka oikeastaan kyse on laillisesta perusoikeuksien rajoittamisesta.

Jos lain soveltaja kuten viranomainen (lainkäyttäjä) toimii harkintavaltansa rajoissa, ei vahingonkorvausvastuuta lähtökohtaisesti synny.<sup>99</sup> Asiaan on otettu kantaa muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2006:71, jossa oli kyse muun muassa valtion korvausvelvollisuuden määräytymisestä.<sup>100</sup> KKO

---

<sup>94</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 248. Käytännössä näin ei ole tietääksemme koskaan todettu käyneen.

<sup>95</sup> Ks. esim. kansalaisaloite eduskunnalle kansalaisten turvallisuuden ja elinkeinon takaamiseksi haja-asutusalueilla sekä syrjäseuduilla suurpetojen ja haittaeläimien varalle. Kansalaisaloite 2018a. Ks. myös *KK 135/2007*; *KK 565/2014*; *KK 44/2018*; *KK 35/2018*; *KK 501/2018*.

<sup>96</sup> *Jyränki – Husa* 2012, s. 403. *Borgström* (2011, s. 85–96) on väitöskirjassaan tuottanut kattavan selvityksen siitä, kuinka perustuslain suojaamat oikeudet tulee suhteuttaa susien aiheuttamiin vahinkoihin tai niihin liittyvien riskien sietämiseen.

<sup>97</sup> *Viljanen* 2011, s. 139.

<sup>98</sup> Perustuslain yleisistä rajoitusedellytyksistä ks. *PeVM 25/1994 vp*, s. 5. Ks. myös *Viljanen* 2011, s. 139; *Lainkirjoittajan opas* Finlex; *Saraviita* 2001, s. 14; *Jyränki – Husa* 2012, s. 406–408.

<sup>99</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 247. Jos harkintavaltaa käytetään poikkeuksellisella tavalla, esimerkiksi hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti, menettely voi kuitenkin olla moitittavaa. Hallinnossa turvattu luottamuksensuojan vastainen päätöksenteko voi aiheuttaa korvausvastuun.

<sup>100</sup> Ks. myös *Husa* 2007, s. 615.

totesi, että sellainen julkista valtaa käyttäen tehty päätös, joka on harkintavallan oikeudellisten rajojen puitteissa, ei saa aikaan vahingonkorvausvelvollisuutta. Toisaalta siellä todetaan myös, että ”— — lainsäädäntövallan nojalla ja siihen kuuluvan laajan harkintavallan perusteella ja rajoissa tehty ratkaisu perusta valtiolle vahingonkorvausvelvollisuutta siinäkin tapauksessa, että tuollainen lainsäädännöllinen päätös koskee määrätyn yksittäisen henkilön asemaa.” Näin ollen teko, joka perustuu sellaiseen lakiin, joka on säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti ei voi olla VahL:ssa tarkoitettu laiminlyönti tai virhe, vaikka sen teon seurauksena olisikin kansalaisten perusoikeuksien heikentyminen.

Ympäristöoikeudellinen luonnon monimuotoisuuden turvaamisperiaate, jota konkretisoivat kansainväliset sopimukset, EU-tasoinen sääntely sekä kansalliset lait ja asetukset luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseksi, asettaa lainsäätäjälle ja lain toimeenpanijoille vahvan velvoitteen korostaa perustuslais- sa säädettyä ympäristövastuuta. Valtion suvereniteetti suhteessa oman alueensa luonnonvaroihin on suhteellista, silloin kun valtio on sitoutunut kansainvälisiin monimuotoisuutta suojaaviin sopimuksiin.<sup>101</sup> Suhteellinen suvereniteetti tarkoittaa rajoitettua valtiollista valtaa ja toimivapautta. Kansainvälisen oikeuden säännöt menevät valtiosisäisten säännösten ohi normien ristiriitatilanteessa.<sup>102</sup> Tähän perustuu osin se, miksi esimerkiksi PL:n 20.1 §:lle voidaan antaa etusija suhteessa omaisuuden suojaan tai muihin perusoikeuksiin.

Jos ja kun tiukka suojele edesauttaa sellaisten olosuhteiden syntymistä, joissa luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot lisääntyvät, täytyy perusoikeudet turvata muilla keinoin, kuin pidättäytymällä kansainvälisten sopimusten tai sääntelyn toimeenpanemisesta. PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Esittelemme seuraavaksi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja sidosryhmäkokemukset perusoikeuksien rikkomisesta.

## **4.2 Yleiset rajoitusedellytykset**

Suomessa säädösehdotusten perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV), jonka tehtävänä on PL 74 §:n mukaisesti antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>103</sup> Jos asiaa

---

<sup>101</sup> *Mutanen* 2002, s. 417 ja 421.

<sup>102</sup> Ks. alaviite 105 tässä artikkelissa.

<sup>103</sup> *Tuominen* 2018, s. 2; *Viljanen* 2011, s. 140.

käsittelevässä valiokunnassa ilmenee epäselvyyttä käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta, asiaa käsittelevän valiokunnan on pyydettävä lausunto PeV:lta.<sup>104</sup> MetsästysL:n ja LSL:n sisältämät rauhoitus- ja suojelusäännökset tai niistä poikkeamista koskevat säännökset määräytyvät EU:n lainsäädännön mukaan, eikä niitä ole tarkasteltu PeV:ssä. Tämä tarkoittaa, että asiaa käsittelevä valiokunta ei ole katsonut näissä olevan epäselvyyttä suhteessa niiden perustuslainmukaisuuteen.<sup>105</sup> Toisaalta myös tuomioistuin voi PL 106 §:n nojalla arvioida tavallisen lain perustuslainmukaisuutta. Lainkohdan mukaan tuomioistuimen tulee antaa etusija perustuslaille, jos lain säännöksen soveltaminen tuomioistuimen ratkaistavana olevassa yksittäisessä asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>106</sup>

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuvataan muun muassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994.<sup>107</sup> Suurelle yleisölle helpommin lähestyttävä lähde saattaa olla lainkirjoittajan opas.<sup>108</sup> Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.<sup>109</sup> Toisaalta, jos rajoitus ulottuu perusoikeuden ytimeen, siitä ei voida säätää tavallisella lailla. Perustuslakitekstistä ”ydinsisältöä” ei kuitenkaan voi suoraan lukea – se on osin arvosidonnainen seikka ja määrittelyn suorittaa PeV. Perusoikeuksien keskinäiset punninnat ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten täytyminen ovat luonteeltaan dynaamisia ja voivat ne muuttua ajan kuluessa PeV:n lausuntokäytännössä.

Rajoitusten yleinen periaate on myös se, että rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.<sup>110</sup> Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Tämä voi

---

<sup>104</sup> Eduskunnan työjärjestys (40/2000) 38.2 §. Lisäksi hallituksen esityksen laatimisohejiden mukaan, jos jo hallituksen esityksessä on tultu siihen tulokseen, että säädösehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan esitykseen ottaa lausuma sen saattamiseksi perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi. Ks. *Oikeusministeriö* 2018, s. 30 ja myös *Tuominen* 2018, s. 3.

<sup>105</sup> EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa sovellettavaksi voi tulla etusijaperiaate, jollei muutoin voida varmistaa EU-oikeuden toteutumista. Periaatteen mukaan sellainen EU:n perussopimuksen määräys tai EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa (*Euroopan unioni* 2016)

<sup>106</sup> *Husa* 2007, s. 618–619.

<sup>107</sup> *PeVM* 25/1994 vp, s. 5. Ks. myös *Viljanen* 2011, s. 144–164. Ks. myös alaviite 98 tässä artikkelissa.

<sup>108</sup> *Lainkirjoittajan opas*, ks. erityisesti luvut 4.1.13 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, 4.1.16 Vaatimus rajoitusperusteen hyväksyttävyydestä, 4.1.18 Oikeasuhtaisuusvaatimus ja 4.1.20 Oikeusturvavaatimus.

<sup>109</sup> Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Ks. *Lainkirjoittajan opas*, luku 4.1.14 Lailla säätämisen vaatimus ja delegointikielto; ks. myös *Saraviita* 2001, s. 14.

<sup>110</sup> *Lainkirjoittajan opas*, luku 4.1.15 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus.

tarkoittaa muun muassa sitä, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Kansainväliset sopimukset ovat osa hyväksyttävyyserviointia.

Rajoittamisen edellytyksiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate, eli rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate edellyttää intressivertailua.<sup>111</sup> Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.<sup>112</sup> Suhteellisuusperiaatteelle on tunnusomaista julkisen ja yksityisen intressin tasapainottaminen niin, ettei yksityisen asemaan puututa enempää kuin on julkisen edun kannalta välttämätöntä. *Kuusiniemi* pelkistää suhteellisuusperiaatteen ytimeksi biologisen monimuotoisuuden suojelun kannalta kiellon asettaa omistajalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää.<sup>113</sup> Kun tavoite on tärkeä ja selkeästi määritelty, hyvin ankaria rajoituksia omaisuudenkäytölle voidaan säätää<sup>114</sup>. Toisaalta on mahdollista säännellä viranomaiselle mahdollisuus siirtää painopistettä rajoitetun perusoikeuden suuntaan sääntelyn kohteita koskevien olosuhteiden muuttuessa. Näin ollen lainvalmistelussa asetettu perusoikeuksien välinen etusijajärjestys ei aina estä lainsoveltamistilanteessa asettelemasta etusijajärjestystä uudelleen.<sup>115</sup>

Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä muun muassa turvaamalla oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon avulla, kuten PL:n 21 §:ssä säännellään.<sup>116</sup> Oikeusturvajärjestelyissä on yleensä kysymys yksilön oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ja oikeudesta hakea muutosta häntä koskeviin päätöksiin.<sup>117</sup> Arkikielisessä puheessa oikeusturvalla tarkoitetaan usein paljon laajempaa ilmiötä. Artikkelissamme oikeusturva -termi osana sidosryhmäpuhetta voi viitata mihin tahansa julkisen vallan kansalaisille tarjoamaan suojaan, apuun tai tukeen. Myös käsittelemämme korvausjärjestelmät voidaan kokea osaksi julkisen vallan toteuttamaa oikeusturvaa. Käytämme artikkelissamme jatkossa käsitettä kokemuksellinen oikeusturva tai oikeusturvakokemus erottaaksemme tämän arkikielisen merkityksen oikeusturvan juridisesta merkityksestä.

---

<sup>111</sup> *Kuusiniemi* 2001, s.241

<sup>112</sup> *Saraviita* 2001, s. 15.

<sup>113</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 249.

<sup>114</sup> *Eml.*, s. 250.

<sup>115</sup> *Tuominen* 2018, s. 12.

<sup>116</sup> *PeVM* 25/1994 vp, s. 5; *Saraviita* 2001, s. 15.

<sup>117</sup> *Hallberg* 2011, s. 783–808; *Lainkirjoittajan opas*, kohta 4.1.20 Oikeusturvavaatimus.

### **4.3 Kokemukset perusoikeuksien rikkomisesta**

Kokemukset perusoikeuksien rikkomisesta on nostettu voimakkaasti esiin vahingonkärsijöiden puheessa ja nämä kokemukset vaikuttavat sekä korvausjärjestelmän että eläinten rauhoittamista koskevan sääntelyn legitimizeettiin. Kaikki argumentit ja näkökulmat eivät liity suoraan omaisuusvahinkoihin ja tällöin tarkasteltavaksi tulee muikin valtion vastuu kuin omaisuusvahinkojen korvausvastuu. Omaisuusvahinkojen ja niihin liittyvän korvausjärjestelmän legitimizeettikokemuksia ei voi empiirisesti analysoida pitäytymällä vain omaisuusvahinkojen korvausjärjestelmän analyysissä. Toisaalta legitimizeettikokemuksia ei voi arvioida myöskään vain oikeudellisten normien näkökulmasta, vaan moraalisen legitimizeetin arviointikehys (kokemukset oikeudenmukaisuudesta) ja sosio-kulttuuriset instituutiot (tavat, tottumukset, näkemykset, uskomukset jne.) vaikuttavat koettuun legitimizeettiin. Vahingonkärsijöiden kokemusmaailmassa luonnonvaraisten rauhoitettujen lajien aikaan saamat erilaiset kielteiset vaikutukset (vahinkoriskin kantaminen, panostus vahinkojen ennaltaehkäisykeinoihin, yleinen huoli omaisuuden tai turvallisuuden puolesta, epävarmat tulevaisuuden näkymät, kokemukset epäoikeudenmukaisesta vastuunjaosta jne.), muodostavat toinen toisiinsa vaikuttavan laajan asiakokonaisuuden. Mitä enemmän kielteisten kokemusten taakka kasvaa, sitä kriittisemmin myös korvausjärjestelmää arvioidaan ja sietokyky vahinkoja kohtaan alenee. Vahingonkärsijöiden näkökulmasta on ymmärrettävää myös pohdiskelut siitä, mitä muuta kuin taloudellista tukea valtio voi tarjota. Toisaalta vaihtoehdot vahingonkorvausjärjestelmälle nousevat esille (esim. vapaampi eläinkantojen kontrollointi).

Aloitamme tarkastelun omaisuudensuoja -teemasta, koska se liittyy välittömimmin korvausjärjestelmään ja sen legitimizeettiin. Luonnonvaraisten eläinten suojelun on katsottu olevan PL 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan vastaisista.<sup>118</sup> Omaisuudensuoja turvaa yksityisten vapaan omistusoikeuden ja mahdollisuuden hyödyntää vapaasti omistamaansa omaisuutta ilman julkisen vallan puuttumista siihen.<sup>119</sup> On kiistatonta, että luonnonvaraisten eläinten suojeleminen nostaa omaisuusvahinkojen määrää. Se ei kuitenkaan tarkoita, että tätä perusoikeutta voi suojata keinolla millä hyvänsä.<sup>120</sup> Omaisuudensuoja, kuten muutkaan perusoikeudet, ei ole rajoittamaton perusoikeus. Muun muassa Saraviita kirjoittaa siitä, kuinka PL 20.1 § asettama yleinen ympäristövastuu aiheuttaa haasteita luontoa rasittavalle teollisuudelle ja toisaalta maatalouselin-

---

<sup>118</sup> *Kainulainen* 2011, s. 8, 85, 88 ja 109. Ks. myös esimerkiksi *KK 830/2002; 194/2008; KK 298/2009; KK 707/2010; KK 524/2014; KK 43/2015; KK 201/2015*.

<sup>119</sup> *Tuominen* 2018, s. 1.

<sup>120</sup> *Borgström* 2011, s. 91–94.

keinotoiminnalle juuri omaisuudensuojalle asetettujen rajoitusten näkökulmasta.<sup>121</sup> Hän arvioi, että teollisuus ja maatalouselinkeinot saattavat olla raskaimmat vastuunkantajat ympäristönsuojelua koskevan perusoikeussäännöksen toteutuksessa.<sup>122</sup> Kansainväliset sopimukset eivät myöskään ainakaan vahvista perustuslaissa turvattua omaisuudensuojaa rajoituksilta. Kuten Saraviita<sup>123</sup> toteaa, omaisuudensuoja Euroopan neuvoston ihmisoikeutena on monessa kohden PL 15 §:n omaisuudensuojaa heikompi: käyttövapautta ei nimenomaan mainita, ja nimenomainen säännös valtuuttaa rajoituksiin.<sup>124</sup> Toinen keskeisistä ihmisoikeusyleissopimuksista, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 7-8/1976), ei tunne omaisuudensuojaa lainkaan.

Omaisuudensuojan heikko turvaaminen tilanteissa, joissa sitä on jouduttu rajoittamaan, voi osaltaan johtua siitä, että omaisuudensuojaa on pidetty luonteeltaan staattisena perusoikeutena, johon liittyy enemmän omaisuuden käytön sääntely rajoittamalla kuin sen edistäminen.<sup>125</sup> Käsiteltävänämmä olevassa tapauksessa omaisuuden käyttöä tai sen suojaamista edistäviä toimia on tunnistettavissa. Yksi omaisuuden ja myös turvallisuuden suojausta tukevista keinoista on rikoslain

---

<sup>121</sup> Saraviita 2001, s. 4.

<sup>122</sup> Vastaavasti myös Peltomaa (2001, s. 15) toteaa, että ympäristönsuojelun painoarvo ei tulevaisuudessa ole ainakaan vähäisempi kuin nykyisin. Näin ollen voi olettaa, että dynaaminen omaisuudensuojatulkinta kehittyi yhä enemmän luonnon (itseis)arvoja suojaavaan suuntaan - osin yksityisomistuksen suojan kustannuksella. Tämä tuntuu jopa luonteelta kehitykseltä, sillä parhaillaan on menossa muutos, jossa maatalousyhteiskunnan ajalta periytyneet opit päivitetään nyky-yhteiskunnan tarpeita vastaaviksi.

<sup>123</sup> Saraviita 2001, s. 16. Saraviita toteaa myös, että toteaa myös, että kansainvälisoikeudellisesti ajatellen korvaus omaisuuden ottamisesta ei ole ”täysi korvaus” vaan ”kohtuullinen” korvaus.

<sup>124</sup> Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (EIOS, SopS 18–19/1990), Ensimmäisen pöytäkirja, 1 artikla: Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

<sup>125</sup> Tuominen 2018, s. 5

(39/1889) 4 luvun 5 §:ssä säännelty pakkotila (13.6.2003/515).<sup>126</sup> Myös mahdollisuutta hakea RVL 7 §:ssä mainittua tukea materiaalien hankintaan, tutkimukseen ja kehitystyöhön taikka kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen ylläpitoon (Valtioneuvoston asetus ympäristökorvauksesta 235/2015, 40 §) voidaan yhdestä näkökulmasta pitää omaisuuden käyttöä edistävinä toimenpiteinä, vaikka niissä laajasti ymmärrettynä on vahinkojen ennalta ehkäisemisen tarkoitus vahvasti mukana. Toisesta näkökulmasta ne ovat julkisen vallan yrityksiä lieventää sitä, että se on rajoittanut yksilön oikeutta suojata omaisuutensa käyttämistä.

Keskusteluun on nostettu myös PL 18.2 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön. Samoin on esitetty, että vahinkoa aiheuttavien eläinten suojeleminen on vastoin PL 18.1 §:n turvaamaa oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.<sup>127</sup> On kuitenkin huomattava, että suojele- ja rauhoittamispäätöksillä valtio *ei kiellä* tai *estä* ketään harjoittamasta PL 18 §:n mukaista oikeutta hankkia toimeentuloaan valitsemallaan työllä tai *jätä hoitamatta* velvollisuuttaan työllisyyden edistämisestä tai *ole turvaamatta* oikeutta työhön. Kansalaisella on oikeus työhön ja oikeus harjoittaa toimeentuloaan valitsemallaan työllä luonnonvaraisten eläinten suojelusta huolimatta.

Toisaalta tässä yhteydessä voi tuoda esille, kuinka voimakkaasti perusoikeuksia voidaan rajoittaa painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatiessa. PeV:n

---

<sup>126</sup> Ks. tästä lisää *Borgström* 2011, s. 92–93. Pakkotila koskee tekoja, jotka ovat oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellisia. Teko on pakkotilatekona sallittu, jos teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laatu ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet. Jos oikeudellisesti suojatun edun pelastamiseksi tehtyä tekoa ei ole edellä esitetyn perusteella pidettävä sallittuna, tekijä on kuitenkin rangaistusvastausta vapaa, jos tekijältä ei kohtuudella olisi voinut vaatia muunlaista suhtautumista, kun otetaan huomioon pelastettavan edun tärkeys, tilanteen yllätyksellisyys ja pakottavuus sekä muut seikat. Artikkelimme kirjoitusprosessin aikana on ollut valmisteilla Suomen susikannan hoitosuunnitelman päivitystyö. Uuden suunnitelman luonnokseen on otettu mukaan pakkotilaa käsittelevä luku. Siellä todetaan että: ”Suden kohdalla otettakoon esimerkkitapaus, jossa metsästäjä ampuu suden pelastaakseen koiransa äkillisessä tilanteessa. Teko katsotaan tällaisessa puolustusnomaisessa pakkotilassa oikeutetuksi, mikäli aiheutettu vahinko ei ole suhteettoman suuri pelastettuun etuun verrattuna. Etuja arvioitaessa on huomattava, että riistaeläinten ohjeellisia arvoja ei sovelleta pakkotilassa tai anteeksiannettavassa pakkotilassa tehtyyn tekoon, vaikka käytännössä on metsästetty vastoin metsästyslain säännöksiä. Arvio pakkotilasäännösten sovellettavuudesta perustuu aina tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan, ei rahalliseen arvoon. Pakkotilan käyttöä arvioitaessa punnitaan erityisesti tilanteen yllätyksellisyys, vaaran todennäköisyys ja vaaran välittömyys. Pakottavalla vaaralla tarkoitetaan todennäköisyyden astetta, joka vaaditaan, että tekoon voidaan ryhtyä. Teon toteutumisen todennäköisyyden tulee olla niin suuri, että tekoa voidaan pitää järkevänä. Lisäksi vaaran tulee olla välitön, jolla viitataan aikaan. Vaaran tulee olla ajallisesti lähellä: odottaminen merkitsi vaaran syntymistä.” (*Maa- ja metsätalousministeriö* 2019, s. 20–21).

<sup>127</sup> Ks. esim. *KK 298/2009 vp; TPA 51/2010 vp; KK 707/2010 vp; KK 524/2014 vp.*

näkemyksen mukaan perustuslaista ei seuraa välttämättä estettä kieltää jotain elinkeinoja kokonaan.<sup>128</sup> PeV on lausunut muun muassa, että ei ole perustuslaillista estettä kieltää turkistarhausta, mutta toteaa kieltoa perustellumaksi asettaa turkistarhaukselle nykyistä pidemmälle meneviä eläinten oloihin liittyviä sisällöllisiä vaatimuksia.<sup>129</sup> Lisäksi valiokunta tuli siihen tulokseen, että jos eduskunta päätyy turkistarhauksen kieltämiseen, PL 18 § ja 15 §:n vuoksi sääntely tulisi toteuttaa tavalla, joka olisi hyväksyttävää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi riittävän pitkää siirtymäaika, varallisuusarvonsa menettävän omaisuuden korvaamista omistajille<sup>130</sup> sekä PL 18.2 §:stä johtuen velvollisuutta tukea elinkeinonsa menettävien luonnollisten henkilöiden mahdollisuutta työllistyä uudelleen.

Vahinkoriskin kantajat ovat nostaneet kritiikissään esille myös PL 20.2 §:n, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>131</sup> Lajien tiukka suojelu estää heitä tekemästä arjessaan päätöksiä, joiden seurauksena voi olla rauhoitetun eläimen kuolema tai vahingoittuminen. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansalaisella olisi oikeus tehdä mitä tahansa päätöksiä koskien elinympäristöään tai sitä, että päätöksenteko aina toteutuisi kansalaisen tahdon mukaisesti.<sup>132</sup> Vaikutusmahdollisuudet on turvattu muilla keinoin. Direktiivilajien tappamiseen tarvittavien poikkeuslupien lupaehdot ovat tiukat. Suomessa on kuitenkin turvattu mahdollisuus hakea poikkeuslupaa pyytämiseen tai häirintään ja toisaalta myös valittaa viranomaisten päätöksistä. Mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon tarkoittaa myös julkisen vallan käyttäjiin kohdistuvaa velvoitetta taata riittävät tiedonsaantimahdollisuudet ympäristöosallistumisen turvaamiseksi.<sup>133</sup> Yhtenä esimerkkinä tästä voi mainita Suomessa kehitetty TASSU-järjestelmä, josta voi

---

<sup>128</sup> *PeVL 18/2013 vp*, s. 2: “Sallitun elinkeinon kokonaan kieltämistä on pidettävä elinkeinon luvanvaraistamiseen tai elinkeinon toimintaedellytysten tosiasialliseen vähenemiseen verrattuna huomattavasti pidemmälle menevänä puuttumisena elinkeinovapauteen. Siten on selvää, että kiellolle on voitava osoittaa poikkeuksellisen vahvat perusteet”. Ks. myös *Tuominen 2018*, s. 14.

<sup>129</sup> *PeVL 18/2013 vp*, s. 2–4.

<sup>130</sup> Eli siis tapauksessa, jossa elinkeino kielletäisiin kokonaan lailla ja elinkeinon harjoittamiseen käytetty omaisuus menettäisi arvonsa, tulisi valtion korvata tämä omaisuus sen vuoksi, että perusoikeuksia on rajoitettu, ei sen vuoksi, että valtiolle syntyisi vahingonkorvausoikeudellinen korvausvelvollisuus perustuslainvastaisen lainsäätämisen vuoksi.

<sup>131</sup> Ks. *Borgström 2011*, s. 89–90.

<sup>132</sup> *PeVL:n (20/2010 vp, s. 2)* mukaan PL 20 §:n 1 momentin säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet.

<sup>133</sup> *Viljanen – Heiskanen – Raskulla 2016*, s. 87.



seurata suurpetohavaintoja ja niiden avulla pyrkiä välttämään suurpetovahinkojen syntymistä esimerkiksi koira-avusteisen metsästyksen yhteydessä.<sup>134</sup>

Koska suojelun vuoksi luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja eläinten esiintyminen asutuilla alueilla ovat lisääntyneet, on PL 7.1 §:n mukainen turvallisuusnäkökulma myös nostettu keskusteluun.<sup>135</sup> PL 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esimerkiksi suurpetopelko ei kuitenkaan sellaiseenaan täytä luontodirektiivissä asetettuja ehtoja rauhoituksesta poikkeamiselle.<sup>136</sup> Eikä suurpetopelkojen ja varsinaisen turvallisuushukan välinen suhde ole aina selkeä. Turvallisuuden ylläpitäminen on poliisin tehtävä poliisilain (872/2011, PolL) 1 §:n mukaan. PolL 2 luvun 16 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni ja viimesijaisena keinona lopettaa eläin, joka aiheuttaa vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle taikka vakavasti vaarantaa liikennettä. Kyseinen oikeus kohdistuu vain tiettyyn eläinryhmään säädettyjen edellytysten täytyessä. Mikä tahansa suurpetojen liikehdintä ihmisasutusten lähetyvillä ei ole säännöksessä tarkoitettu tilanne, eikä täytä siinä säädettyjä edellytyksiä. Näin ollen on paljon tilanteita, joissa suurpetojen pelätään aiheuttavan turvallisuushukaa ihmisen hengelle tai omaisuudelle, mutta poliisin toimintakynnys ei ylity.

Poliisihallituksen laatiman ohjeen mukaan sellaiset suden ja ihmisen kohtaamistilanteet, joissa susi lähestyy ihmistä tai ei lähde poistumaan paikalta (jää kiertelemään/käyttäytyä uhkaavasti), on pidettävä sellaisena vaaran aiheutumisenä, joka muodostaa poliisille välittömän toimintavelvollisuuden.<sup>137</sup> Myös suden liikkumista päiväsaikaan rakennetussa ympäristössä tai ihmisten asuinalueilla on pidettävä sellaisena vaarana, josta aiheutuu poliisille välitön toimintavelvollisuus. Sen sijaan pihavierailusta todetaan, että jos saman kylän tai taajaman alueella tehdään viikon aikana suden tai susien pihavierailuista vähintään kolme havaintoa eri tilanteissa, poliisiin tulee reagoida tilanteeseen.

---

<sup>134</sup> Järjestelmää on kritisoitu muun muassa siitä, että havaintotieto ei aina ole ajantasaista. Järjestelmän kehittäminen paremmaksi on osa hyvästä hallinnosta huolehtimista ja turvaisi perusoikeuksia.

<sup>135</sup> Esimerkiksi *KK 135/2007 vp*; *KK 565/2014 vp*; *KK 501/2018 vp*.

<sup>136</sup> Itä-Suomen hallinto-oikeus on suden pyyntiin tarkoitettua poikkeuslupaa koskevassa ratkaisussaan (18.10.2017, 17/0986/1) todennut muun muassa, että ” — — on todettava, että asiassa esitetyt taloudelliset ja sosiaaliset syyt eivät ole olleet riittävän painavia — — Asiassa on kylä ilmennyt, että sudet liikkuvat pihapiireissä ja voivat aiheuttaa siellä taloudellisia menetyksiä ja että ainakin osa ihmisistä pelkää lähistöllä liikkuvia susia. — — asiassa ei ole ilmennyt sellaista metsästyslain 41 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaksi katsottavaa syytä, jonka perusteella edellytysten poikkeusluvan myöntämiseksi voitaisiin katsoa täyttyneen.” Yleinen pelko ei myöskään aiheuta poliisin toimintakynnyksen ylittymistä (*Poliisihallitus* 2018, s. 4).

<sup>137</sup> *Poliisihallitus* 2018, s. 4.

Pihavierailuja tehnyt susi pyritään ensisijaisesti karkottamaan. Jos se ei ole ajallisesti tai toiminnallisesti mahdollista tai, jos aiemmin toteutettu karkottamisyritys ei ole tuottanut tulosta, pihavierailuja tehnyt susi voidaan lopettaa. Pelkästään omaisuusvahinkoja aiheuttavat suurpedot lopetetaan pääsääntöisesti Suomen riistakeskuksen päätöksillä silloin, kun vaadittavat poikkeusluvan kriteerit täyttyvät.<sup>138</sup> Apulaisoikeuskansleri on ottanut susien aiheuttamiin omaisuusvahinkoihin kantaa 27.11.2017 antamassaan ratkaisussa OKV/254/1/2016, jossa todetaan, että “koti- ja tuotantoeläimiin kohdistuva vaara ei sellaisenaan ole peruste poliisilain 2 luvun 16 §:n soveltamiselle, vaan säännöksessä edellytetään huomattavaa vahinkoa omaisuudelle”.<sup>139</sup> Näin ollen poliisihallituksen ohjeessa linjataan, että pelkästään omaisuusvahinkoja aiheuttaneen suden toiminta ei aiheuta poliisille toimintavelvollisuutta.<sup>140</sup>

Huoli suurpetopeloista ja suurpetojen aiheuttamista vahinkoriskeistä on nostanut esiin myös kysymyksen, tuleeko luontodirektiivin tiukkoja ehtoja soveltaa silloin, kun suurpeto liikkuu ihmisasutusten lähetyvillä. Direktiivin 12 artiklan sanamuodon mukaan tiukka suojelujärjestelmä on otettava käyttöön lajien luontaisella levinneisyysalueella ja artiklassa 1 kohdassa i todetaan, että suotuisaa suojelutasoa arvioidaan suhteessa lajin luonnolliseen elinympäristöön. Artikla 1:n kohdassa f todetaan, että ”lajin elinympäristöllä” tarkoitetaan erityisten abiottisten ja biottisten tekijöiden avulla määriteltyä ympäristöä, jossa laji elää jossakin elinkaarensa vaiheessa. Luontainen elinympäristö määrittyy direktiivin tulkintaohjeessa alueeksi, jolla laji esiintyy mukaan lukien muutto- tai vaellusreitit. Luontaisia elinympäristöjä ovat myös ne alueet, joille laji omaehtoisesti levittäytyy tai alueet, joille ne on siirtoistutettu, jos olisi ennakoitavissa, että laji olisi saattanut alueelle levitä omaehtoisesti lähitulevaisuudessa. Elinympäristön määrittely on dynaaminen ja eläinten ekologiaan perustuva. Näin ollen, olisi direktiivin vastaista tulkita, että petoeläin, joka häiritsee ihmistä hänen elinympäristössään ”ei edustaisi luonnon monimuotoisuutta”, kuten oikeuskanslerin vuonna 1999 antamassa ratkaisussa lausutaan.<sup>141</sup> Samaisessa ratkaisussa oikeuskansleri myös toteaa, että ”karhu enempää kuin susikaan ei kuitenkaan meillä kuulu asuttujen seutujen luonnonoloihin”. Tämäkään ei tarkoita sitä, että luontodirektiivi ei tulisi sovellettavaksi silloin kun suurpeto esiintyy asutuilla seuduilla, jotka kuuluvat sen luontaiseen elinympäristöön. Silloinkaan, jos alue ei kuulu suden reviirille, vaan susi on vaellusreitillään.

---

<sup>138</sup> *Poliisihallitus 2018*, s. 6.

<sup>139</sup> *OKV/254/1/2016*, s. 3.

<sup>140</sup> *Poliisihallitus 2018*, s. 6.

<sup>141</sup> *OKV/11/21/98*, s. 4.

Edellä totesimme, että suurpetojen häirintä on luontodirektiivin nojalla lähtökohtaisesti kielletty. Kuitenkin niiden häirintään voi hakea lupaa. MetsästysL 41 §:ssä todetaan, että Suomen riistakeskus voi myös muulloin kuin 37 §:n nojalla säädettyinä rauhoitusaikana myöntää 41 a §:n 1 momentissa, 41 b §:n 1 momentissa ja 41 c §:ssä säädetyin edellytyksin poikkeuslupan riistaeläimen tai rauhoittamattoman eläimen häiritsemiseen, pyydystämiseen tai tappamiseen. Häirintäluvan ehdot ovat samat kuin pyydystämiseen ja tappamiseen tarkoitettujen poikkeuslupien.<sup>142</sup> MetsästysL 41 a §:ssä todetaan, että poikkeuslupan ehtona on, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella. Käytännössä sekä PoLL:n nojalla että riistakeskuksen myöntämällä poikkeusluvalla toteutettu karkottaminen organisoidaan suurriistavirka-avun kautta.<sup>143</sup> Koska MetsästysL:n 36 § kieltää riistaeläimien häiritsemisen sellaisella alueella, jolla asianomaisella ei ole kyseisen riistaeläimen metsästämiseen metsästysoikeutta tai metsästyslupaa, karkottamiseen/häirintään myönnettävä poikkeuslupa edellyttää, että hakijalla on maanomistajalta tai metsästysoikeuden haltijalta (esim. metsästysseuralta) saatu metsästyslupa häirintään. Karkottamiseen tarvitaan myös ”metsästyksen johtaja” MetsästysL:n 30 § mukaan. Valtioneuvoston metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun asetuksen (452/2013) mukaan Suomen riistakeskuksen on poikkeuslupan myöntämisedellytyksiä arvioidessaan selvitettävä: 1) poikkeuslupan kohteena olevan riistaeläinlajin kanta tai kannan tila haetulla poikkeuslupa-alueella, maakunnassa sekä koko valtakunnassa; 2) poikkeuslupan kohteena olevan riistaeläinlajin yksilön käyttäytyminen haetulla poikkeuslupa-alueella; 3) tarvittaessa viranomaisten, julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden ja tutkimuslaitosten tiedot, jotka liittyvät poikkeuslupan hakuperusteeseen; 4) toimenpiteet, jotka poikkeuslupan sijasta voitaisiin toteuttaa. Karkottamisen järjestäminen riistakeskuksen luvalla ei ole hallinnol-

---

<sup>142</sup> Ohjeita poikkeuslupan hakemiseen löytyy valtioneuvoston asetuksesta metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista (452/2013).

<sup>143</sup> Suurriistavirka-apu (SRVA) on riistanhoitoyhdistysten ylläpitämä organisaatio, joka välittää poliisille metsästäjien virka-apua suurriistakonflikteissa.

lisesti kovin kevyt operaatio. Poikkeuslupakäsittely vie nopeastikin toteutettuna vähintään päivän, joten akuutteihin tilanteisiin se ei välttämättä sovellu.<sup>144</sup>

#### **4.4 Perusoikeuksien rajoittamisesta ja avustustyyppisistä korvauksista**

Yleisen korvausoikeuden ohella julkisen vallan ja yksityisen henkilön välillä omaisuuden suojaan liittyvät jännitteet voivat ilmetä esimerkiksi valtion oikeutena pakkolunastaa omaisuutta tai kun julkisen vallan toimesta aiheutetaan omaisuuden käyttörajoituksia. Nämä molemmat vaihtoehdot kytkeytyvät PL 15 §:ään. Ensiksi mainitusta tilanteesta on selkeä maininta perustuslain 15.2 §:ssä. PL 15.2 §:n mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen *täyttä korvausta vastaan* säädetään lailla. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 4 §:n mukaan lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii.<sup>145</sup> Pakkolunastus on mahdollista, jos lunastuksen tarkoitusta ei voida yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yleiselle edulle saatava hyöty on suurempi kuin yksityiselle edulle koituva haitta. Kyseisen lain 29 §:n mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. On myös tilanteita, joissa ei varsinaisesti ole kyse pakkolunastuksesta, mutta joissa omistaja voi menettää käyttövaltansa omaisuuteensa totaalisesti ja peruuttamattomasti. Tällaiset tilanteet rinnastetaan pakkolunastukseen.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Metsästyslain uudistuksen yhteydessä vuonna 1992 esitettiin metsästyslakiin säännöstä eläinten karkottamisesta vahingon ehkäisemiseksi. Hallituksen esityksessä (*HE 300/1992 vp*, s. 20) ehdotettiin ”eräitä poikkeuksia” pykälään, jonka 1 momentti koski lähinnä pakkotilaa vastaavia tilanteita, joissa riistaeläinten häiritsemiskiellosta, rauhoitusmääräyksistä tai riistanhoitomaksun suorittamista koskevista määräyksistä poikkeaminen olisi ollut tarpeen kotieläintä uhkaavan vahingon torjumiseksi taikka rakennuksen, laitteen tai muun omaisuuden suojelemiseksi, hoitamiseksi tai käyttämiseksi. Eläimelle ei suojeltavan edun arvo huomioon ottaen olisi saanut aiheuttaa kohtuutonta vahinkoa. Tappaminen olisi ollut sallittua, jos se olisi välttämätöntä ihmistä, kotieläintä tai viljeltyä eläintä tai muuta omaisuutta välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Tämä pykälä ei koskaan päätenyt lakiin.

<sup>145</sup> LunL:n mukaisen yleisen lunastusperusteen lisäksi on olemassa erityisiä lunastusperusteita, joista säädetään erikseen; esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 12 luvun sisältämät säännökset kunnan lunastusoikeuksista.

<sup>146</sup> *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 29. Tiettyjen lähtökohtaisesti käyttörajoituksen muodossa säädettyjen omaisuudensuojan rajoitusten kohdalla perustuslakivaliokunta on pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on katsonut sen tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvan pakkolunastukseen (esim. *PeVL 8/2017 vp*, *PeVL 32/2010 vp* ja *PeVL 38/1998 vp*).

Luonnonvaraisten rauhoitettujen lajien aiheuttamissa vahingoissa ei lähtökohtaisesti ole kyse pakkolunastuksesta tai siihen rinnastettavasta tilanteesta, josta maksettaisiin täysi korvaus. Omaisuus ei siirry valtiolle, eikä omaisuuden käyttö aina kokonaan esty, vaan rajoittuu. Oikeuskirjallisuudessa on käyty keskustelua siitä, kuinka ankarasta käyttörajoituksesta voi olla kyse, jotta siitä voidaan säätää tavallisella lailla.<sup>147</sup> Ennen perustuslakiuudistusta PeVL:ssa viitattiin paljon Kairan nimeä kantavaan oppiin omaisuuden “normaalista, kohtuullisesta ja järkevästä” käytöstä.<sup>148</sup> Kairan opin mukaan, jos käyttörajoitus ei estä omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä, siitä on mahdollista säätää tavallisella lailla. Jos käyttörajoitus merkitsee tällaisen käytön rajoittamista, siitä on säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kairan oppi on vuodelta 1946. Sittemmin erityisesti perustuslakiuudistuksen jälkeen tämän opin rinnalla ja sen sijaan on alkanut korostua PeVL:ssa kiteyttämät, meidänkin yllä kuvaamamme, perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.<sup>149</sup> PeV:n mukaan vähäisemmistä puuttumisista omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>150</sup> Myös rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla. Esimerkiksi lakiehdotus, jossa ehdotettiin säädettäväksi mahdollisuus kieltää asetuksella tiettyjen pyydysten ja kalastustapojen käyttö niin, että käyttörajoitus koski myös ammattikalastajia, oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan oikeasuhtainen: ”Sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ei ole epäilystä. Kuten hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lausutaan, ehdotettu säännös on tarkoitettu käytettäväksi muun muassa maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen, erittäin uhanalaisen saimaannorpan suojelun toteuttamisessa. Tällaiseen tarkoitukseen verrattuna rajatut kalastuskiellot eivät ole yhteiskunnallisesti merkityksellisiä.”<sup>151</sup> Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuviin menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätämisyjärjestysvalinnan kannalta.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> Ks. keskustelun keskeisimmät näkökulmat: *Peltomaa* 2001, s. 7–10.

<sup>148</sup> *Emt.*, s. 7.

<sup>149</sup> *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 29.

<sup>150</sup> Jonkin lajin rauhoittaminen ei estä kiinteistön omistajaa käyttämästä omaisuuttaan esimerkiksi viljelyyn, eikä näin edellytä valtiota korvaamaan omaisuuden käyttörajoitusta, jotta rauhoitusta koskeva sääntely voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

<sup>151</sup> *PeVL 20/2010 vp*, s. 4

<sup>152</sup> *HE 309/1993 vp*, s. 63.

Korvauksen näkökulmasta tulkinnanvaraisempia ovatkin tilanteet, joihin ei voida soveltaa PL 15.2 §:ää, koska kyse ei ole pakkolunastuksesta tai siihen rinnastettavasta toimesta, mutta omaisuuden käyttöä kuitenkin rajoitetaan. Käyttörajoitusten korvaamisesta ei Suomessa ole selkeää sääntelyä.<sup>153</sup> Ei siis voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että tilanteissa, joissa omaisuuden käyttöä rajoitetaan tavalla, jossa PL 15.1 § yleissäännös omaisuuden suojasta on merkityksellinen, ei koskaan maksettaisi korvauksia. Käytännössä näissä tilanteissa on päädytty joko täyteen korvaukseen, korvauksettomuuteen tai johonkin siltä väliltä.<sup>154</sup> Toisin sanoen, ei voi tehdä selkeää jakoa pakkolunastuksen tai siihen rinnastettavien täyden korvauksen tilanteisiin ja korvauksettomien perustuslain rajoitusedellytysten mukaisiin korvauksettomiin käyttörajoitustilanteisiin.<sup>155</sup>

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ei automaattisesti seuraa edellytystä korvaamiseen, mutta PeV:n lausuntojen mukaan korvausjärjestelmä on yksi elementti kun arvioidaan perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta.<sup>156</sup> Korvauksella voidaan hyvittää perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä, mutta yleispäteviä ja ennalta lukkoon lyötyjä korvaussääntöjä ei voida luoda. Korvauksista päättäminen on tilannesidonnaista kokonaisuarkintaa.<sup>157</sup>

Aikaisemmin tarkastellut YMP:n, RVL:n ja KotkaKVNA ovatkin eräällä tavalla vahingonkorvausoikeutta täydentävää korvausoikeudellista sääntelyä, joka oikeuttaa vahingonkärsijän hakemaan korvausta/avustusta niissä tarkoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista, mutta vahingonkärsijällä ei ole subjektiivista oikeutta korvauksen/avustuksen saamiseen. *Ståhlberg* ja *Karhu* luonnehtivat tällaisia korvauksia avustustyyppiseksi korvaukseksi.<sup>158</sup> Avustustyyppisille korvauksille on yleensä luonteenomaista kaksi seikkaa: 1) vahinko ei perustu

---

<sup>153</sup> Suomessa – toisin kuin Ruotsissa – on jäänyt vaille PL-tasoista sääntelyä, milloin muihin kuin pakkolunastuksen avulla synnytettyihin käyttörajoituksiin on syytä liittää korvausvelvollisuus (*Peltomaa* 2001, s. 11, alaviite 50).

<sup>154</sup> *Peltomaa* 2001, s. 2.

<sup>155</sup> *Määttä* 1999, s. 429.

<sup>156</sup> Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on vain yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon arvioitaessa, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslain-suojan kannalta sallittua (ks. *PeVL 38/1998 vp*, s. 3; *PeVL 6/2010 vp*, s. 4). Ks. myös seuraavat PV:n lausunnot liittyen omaisuuden käyttörajoituksen korvaamiseen: *PeVL 55/2018 vp*, *PeVL 25/2014 vp*, *PeVL 10/2014 vp*, *PeVL 36/2013 vp* ja *PeVL 20/2010 vp*). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. *PeVL 36/2013 vp*, s. 2 ja *PeVL 6/2010 vp*, s. 3).

<sup>157</sup> *Länsineva* 2011, s. 579.

<sup>158</sup> *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 30.

niissä maksuvelvollisen tekoon, joka voitaisiin oikeudellisin keinoin kieltää tai estää, 2) eikä korvausvaatimus ole yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävä asia.<sup>159</sup> Vastaavasti valtiolla ei ole vahingonkorvausoikeudellista korvausvelvollisuutta/velvollisuutta avustuksen myöntämiseen näiden lajien aiheuttamasta vahingosta. Vahingonkärsijällä ei myöskään ole oikeutta täysimääräisen korvauksen/avustuksen saamiseen aiheutuneesta vahingosta, koska korvauksen/avustuksen suuruus on riippuvainen valtion talousarvioon otetun määrärahan suuruudesta. Myös *Siikavirta* toteaa, että elinkeinonharjoittajan oikeus valtioneuvoston määrääntyä sisällöltään viimekädessä erityislainsäädännössä. Säännökset eivät yleensä anna yrityksille oikeutta tukeen ennen sen myöntämistä. Viranomaisen tukipäätöksen lopputulosta ohjaavat säännökset sisältävät yleensä hyvin joustavia normeja viranomaisen velvollisuudesta tai mahdollisuudesta myöntää tukea. Edellytysten täyttyessäkin tuki yleensä “voidaan myöntää”. Myös valtion talousarvion näkökulmasta tuen saaminen on vain heikko tai harkinnanvarainen oikeus, sillä tukea myönnetään määrärahan puitteissa, joka voi loppua kesken vuotta ilman oikeudellisia vaikutuksia.<sup>160</sup>

Vaikka perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista, eikä aiheuta julkiselle vallalle vahingonkorvausoikeudellista korvausvelvoitetta, on perusoikeuksista näissäkin tapauksissa tarpeen huolehtia. Apulaisoikeusasiamies on muotoillut, että: “Se, millaisissa tapauksissa ja missä laajuudessa valtion tulisi vastata riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta, kuuluu ensisijaisesti yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon eikä laillisuusvalvonnan piiriin.”<sup>161</sup> Luonnonvaraisten eläinten vahinkojen korvaaminen ei siis ole suoraan perustuslaista johdettava oikeus vaan valittu keino, jolla julkinen valta voi tasapainottaa PL 15 §:n ja 20 §:n välisestä jännitteestä aiheutuvia haittoja ja näin tukea luonnonvaraisten eläinten suojeluun tähtäävää politiikkaa.

Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamiin omaisuusvahinkoihin liittyy yksi haastava piirre: vahingot kohdistuvat joskus vain tietyille maa-alueille ja rasteille ei jakaudu tasaisesti. Omaisuuden käyttörajoituksella ymmärretään tavallisesti yleisen edun nimissä toteutettavaa toimenpidettä, joka kohdistuu tietyt

---

<sup>159</sup> Ks. jäsentely erilaisista avustustyyppisistä korvauksista *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 30–31. Säännöstöt, joissa avustus annetaan vahinkotapahtuman johdosta, esimerkiksi säännöksissä hirvieläinten, petoeläinten tai luonnonvoimien, kuten tulvien, aiheuttamien vahinkojen johdosta ovat lähellä vahingonkorvausoikeutta, koska niissä voidaan osoittaa ulkoisen seikan aiheuttama muutos, joka on avustuksen saajalle epäedullinen. Vahingonkorvauksesta ne eroavat lähinnä historiallisten syiden vuoksi. Perinteinen vahingonkorvausajattelu edellyttää, että vahingot johtuvat jonkun muun toimijan rikoksesta, huolimattomuudesta, riskialttiista toiminnasta tai sopimuksen laiminlyönnistä. Edellä kuvatuissa tilanteissa korvausvelvollisuudelle ei sen vuoksi aina voida osoittaa perustetta ilman avustukseen oikeuttavaa lainsäädäntöä.

<sup>160</sup> *Siikavirta* 2007, s. 214.

<sup>161</sup> EOA 3251/5/05.

kriteerit täyttäviin kiinteistöihin periaatteessa yhdenmukaisesti.<sup>162</sup> Esimerkiksi lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- tai heikentämiskielto ja siitä seuraava käyttövapauden rajaaminen kohdistuu yhteisesti ja yhdenvertaisesti kaikkiin kiinteistönomistajiin. Vaikka käytännössä säännös rasittaa vain niitä kiinteistönomistajia, joiden alueella sellainen paikka sattuu olemaan, kyseessä ei ole alueellisesti kohdennettu, yksilöity käytönrajoittamis päätös.<sup>163</sup> *Kuusiniemen* mukaan ”kaikkiin samassa asemassa oleviin omistajiin yhdenvertaisesti kohdentuvat yleiset rajoitukset, jotka yleensä annetaan turvaamaan yleistä tai toisten yksityistä etua, ovat tavallisesti säädettävissä eduskuntalailla ilman korvausvelvollisuutta”.<sup>164</sup> Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännön erilaiset rajoitukset ja kiellot.<sup>165</sup> Todettakoon, että myöhemmin LSL:a uudistettaessa (553/2004) LSL 49.1 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikat otettiin LSL 53 §:ssä säädetyn valtion korvausvelvollisuuden piiriin sitä edellyttäen (PeVL 15/2003 vp) mukaisesti.

Kuitenkin tietyissä olosuhteissa jonkin lajin yksilöt saattavat saada aikaan esimerkiksi parvena esiintyessään paikallisesti ja mahdollisesti vuosittain toistuvasti tietyllä kiinteistöllä tai sen osalla niin merkittävän sadon menetyksen, että tätä sadon menetystä voitaisiin tosiasiallisesti verrata omaisuuden (viljelysmaan) käyttövapauden täydelliseen rajoitukseen. Muodollisesti kiinteistön käyttötarkoitus eli viljely olisi edelleen sallittua, mutta tosiasiallisesti sen käyttötarkoitus estyisi, koska viljelyn viimekätistä tarkoitusta eli satoa ei voida hyödyntää taikka satoa ei synny rahoitetun lajin yksilöiden aiheuttamista vahingoista johtuen. Tässä perusoikeustulkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon konkreettiset olosuhteet (esim. vahinkoa aiheuttavat rauhoitetut lajit), mahdollisuudet vahinkojen ennalta ehkäisemiseen sekä mahdollisuudet viljellä muuta kuin vahinkoa aiheuttavien rauhoitettujen lajien ravintokasvia. Jälkimmäisen osalta ei voitane kuitenkaan edellyttää, että esimerkiksi karjatalouden harjoittaja luopuisi nurmen viljelystä, jos hän tarvitsee sitä omassa taloudessaan. Kirjoittajien tiedossa ei ole, että PeV olisi tarkastellut kysymystä tästä näkökulmasta. Tämän vuoksi sitä on tarpeen analysoida tarkemmin.

---

<sup>162</sup> *Peltomaa* 2001, s. 7.

<sup>163</sup> *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 61–62.

<sup>164</sup> *Kuusiniemi* 1997, s. 69.

<sup>165</sup> *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 61.



#### **4.5 Voisiko eliölajin rauhoittaminen lähestyä alueperustaista suojelua omaisuuden perusoikeusrajoitusten kannalta tarkasteltuna?**

Rauhoitettujen eläinlajien yksilöitä suojaavista kielloista, kuten tahallisen häirinnän kiellosta, säädetään LSL 39 §:ssä. LSL 48.1 §:n mukaan LSL 39 §:n kielto ei estä alueen käyttämistä maatalouteen. Säännöskokonaisuutta on tulkittu niin, että se mahdollistaa esimerkiksi peltoviljelyyn, mutta se estää viljelyssä olevien kasvien suojaamisen vahingoilta esimerkiksi lintuja tahallisesti häiritsemällä. Viljelyyn liittyvien toimenpiteiden suorittaminen on sallittua, vaikka eläimet siitä häiriintyisivät, mutta tahallinen häiritseminen esimerkiksi voimakasta ääntä pitämällä tai karkottavaa koiraa käyttämällä on kiellettyä. ELY-keskus voi kuitenkin LSL 48.2 §:n nojalla myöntää luvan poiketa LSL 39 §:n kiellosta, jos lajin suojelutaso pysyy suotuisana, LSL 49 §:ssä tarkoitettujen eläinlajien osalta lupa poiketa voidaan myöntää LSL 49.3 §:n nojalla luontodirektiivin 16 (1) tai lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla.

LSL:a säädettäessä PeV arvioi lakiehdotuksen 29 ja 47 §:n sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (lakitasoisuuden, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuden, hyväksyttävän perusteen, suhteellisuusvaatimuksen ja oikeusturvan kannalta). Suhteellisuusvaatimuksen osalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, etteivät rajoitukset estä muuta käyttöä ja oikeusturvan osalta siihen, ja että omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen, jos hänelle aiheutuu merkityksellistä haittaa eikä hänelle ole myönnetty poikkeuslupaa tai sen myöntämättä jättäminen olisi ilmeistä. Valiokunta kiinnitti huomiota tuossa yhteydessä myös muutoksenhakumahdollisuuteen. Lakiehdotuksen 53 §:n mukainen korvausvelvollisuus kohdistui tältä osin ehdotuksen 29 ja 47 §:n mukaisiin päätöksiin.<sup>166</sup> Valiokunta ei näin tuossa yhteydessä arvioinut mahdollista valtion korvausvelvollisuutta LSL 39 §:n mukaiseen rauhoitukseen liittyen. Korvausvelvollisuutta koskevan sääntelyn osalta on huomionarvoista, että se kiinnittyi alueperustaiseen suojeluun (luontotyyppi, esiintymispaikka, luonnonsuojelualue, toimenpidekielto) ja maankäytön sääntelyyn. Saattaa olla, että lajien rauhoittamiseen liittyvien kieltojen ei ajateltu saavan aikaan omistajalle merkityksellistä haittaa, kun kiellot eivät estäneet omaisuuden käyttämistä esimerkiksi maa- ja metsätalouteen ja laissa oli säädetty oikeudesta hakea poikkeuslupaa rauhoitussäännöksistä.

Valtion korvausvelvollisuutta koskevaa LSL 53 §:ää muutettiin lailla 553/2004 laajentamalla korvausvelvollisuus koskemaan myös LSL 49.1 §:ssä tarkoitettuja lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Tuossa yhteydessä PeV totesi, että LSL 49 § toi esiin tuolloin voimassa olleen LSL 53 §:n mukaisen korvaussääntelyn aukollisuuden, kun se ei kattanut tilanteita, jossa LSL 49 §:stä aiheutui

---

<sup>166</sup> *PeVL 21/1996 vp.*, s. 5–6, LSL:n korvaussäännöstöstä lisäksi s. 2–3.

merkityksellistä haittaa. Tällaisten tilanteiden jääminen valtion korvausvelvollisuuden ulkopuolelle oli PeV:n mukaan seikka, jonka vuoksi perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetetut yleiset edellytykset eivät tämän lakiehdotuksen osalta täyttyneet. Lain korvaussäännösten ulottaminen 49 §:ssä säädetystä kiellosta aiheutuvaan merkitykselliseen haittaan oli edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi valiokunta uudisti jo LSL:n säätämisen yhteydessä ilmaistun kantansa, jonka mukaan on asianmukaista selvittää korvaussäännösten yleispiirteistäminen ja yksinkertaistaminen sellaiseksi, että valtion korvausvelvollisuus liitetään kaikkiin LSL:iin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa.<sup>167</sup> Tämä PeV:n kanta ulottui kaikkeen LSL:n mukaiseen sääntelyyn, eikä ainoastaan alueperustaiseen tai maankäyttöön liittyvään sääntelyyn.

PeV:n lausuntoa voi tulkita niin, että LSL:n korvaussääntely voi olla aukollinen edelleen tehdyn muutoksen jälkeenkin. Muutoksessa huomiota kiinnittää myös se, että LSL 49 §:ssä ei ole kysymys viranomaisen nimenomaiseen päätökseen perustuvasta suojelusta, vaan suoraan lain nojalla määräytyvästä alueperustaisesta paikasta, joita kuitenkin voi luontaisesti syntyä ja hävitä. Edellytyksenä valtion korvausvelvollisuudelle on merkityksellisen haitan syntyminen sekä poikkeusta koskevan hakemuksen hylkääminen tai sen hylkäämisen ilmeisyys. Tällöin omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen merkityksellisen haitan ylittyessä. Hakemusta koskevasta edellytyksestä voidaan päätellä, että huomiota tulee kiinnittää paikan pysyvyyden ajalliseen kestoan. Jos poikkeusta koskevaa hakemusta ei olisi mahdollista tehdä paikan lyhytaikaisuuden vuoksi, korvausvelvollisuuden ei ole ehkä ajateltu syntyvän. Tämän ajallista kestoan koskeva kysymys liittyy lisäksi haitan merkityksellisyyden arviointiin, eli väliaikaisen tai kovin lyhytaikaisen haitan ei ehkä ajatella saavan aikaan säännöksessä tarkoitettua merkityksellistä haittaa.

Linnut eivät ole luontodirektiivin liitteen IV (a) lajeja. Yleisellä tasolla voi ajatella, että lintujen muuтонаikaiset levähdyspaikat voisivat olla LSL 49.1 §:n kaltaisia levähdyspaikkoja, jos ne ovat ajallisesti suhteellisen vakiintuneita. Voimassa olevan sääntelyn mukaan LSL:n nojalla rauhoitettujen lintujen muuтонаikaisia levähdyspaikkoja eräällä tavalla suojaavat LSL 39 §:n säännökset, mutta sääntely ei nimenomaisesti kohdistu varsinaiseen paikkaan, vaan eläimiin. LSL 39.1 § 3 k:n häiritsemiskielto on alueellisesti laaja, koska sitä ei ole rajattu esim. muuтонаikaisiin levähdysalueisiin, vaikka säännöksessä käytetäänkin kiellon kohdistumisen osalta ilmaisua ”erityisesti” tiettyjen alueiden osalta.

LSL 53 §:n ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta tulee yleisellä tasolla arvioida, voisivatko rauhoi-

---

<sup>167</sup> *PeVL 15/2003 vp.*

tetut lajit saada LSL:n kannalta arvioituna aikaan merkityksellisenä pidettävää haittaa. Tällöin huomiota tulisi kiinnittää vahingon suuruuteen, intensiteettiin (esim. vahingoittuneen sadon osaan), sen alueelliseen laajuuteen ja ajalliseen toistuvuuteen. Merkityksellisyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, estääkö rauhoitettu laji omaisuuden kohtuullisen ja järkevän käyttämisen tarkoitukseensa, vai olisiko esimerkiksi viljelykasvin vaihtaminen mahdollista. Viljely voi toisaalta olla kiinteästi sidoksissa omistajan muuhun toimintaan (esim. karjatalous) sillä tavoin, ettei viljelykasvin muuttamista voitaisi kohtuudella edellyttää.

LSL 53 §:stä välittyy myös ajatus, että vahingon estämiseksi tulisi käyttää ensisijaisesti LSL 48.2 ja 49.3 §:n mukaista mahdollisuutta hakea poikkeusta rauhoitussäännöksistä, eli lupahakemuksen hylkääminen tai ilmeisyys sen hylkäämiselle olisi edellytys korvauksen saamiselle. Tähän poikkeusta koskevan hakemuksen hylkäämiseen liittyy myös ajatus siitä, että julkinen valta on nimenomaisella toiminnallaan aiheuttanut merkittävän haitan syntymisen. Poikkeuslupan hakemisvelvollisuudesta voitaisiin myös päätellä, ettei kertaluonteisen vahingon syntymistä pidettäisi merkityksellisenä haittana. Toisaalta, kuten myönnettyjä avustuksia koskevasta analyysistä ilmenee, yksittäistapauksissa vahinkojen suuruus voi olla hyvinkin merkittävä esimerkiksi puutarhataloudessa. Kertaluonteisissa vahingoissa saattaa olla myös vaikea edellyttää, että vahingonkärsijän tulisi olla hakenut ennalta poikkeuslupaa tietyn lajin eläinryhmien häiritsemiseksi (“häirintälupaa”) vahingon estämiseksi. Poikkeuslupan hakemisvelvollisuutta arvioitaessa tulisi myös ottaa huomioon, että pelkästään vahingonkärsijän omin toimenpitein vahinkojen ennalta ehkäiseminen (merkityksellisen haitan syntymisen estäminen) voi olla haasteellista, kun linnut yksittäisten häirintätoimenpiteiden seurauksena voivat siirtyä muualle ja aiheuttaa vahinkoa siellä, taikka myöhemmin palata takaisin samalle paikalle, josta ne on karkotettu.

Valtiolla ei ole velvollisuutta korvata kaikkea haittaa, vaan esimerkiksi LSL 53 §:ssä kynnys on säädetty merkitykselliseen haittaan<sup>168</sup>. Tätä pienempiä haittoja ei ole velvollisuus korvata. Kynnyksen ylittyessä oikeus on täyteen korvaukseen. Vertailun vuoksi kannattaa huomata, että metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä koskevassa sääntelyssä (MetsäL 11 §) maanomistajan eräänlaiseksi omavastuuosuudeksi on säädetty 3 000 euroa. Mainittu eromääräinen raja ei kuitenkaan ole PeV:n perustuslain rajoitusedellytysten täyttämisen vuoksi edellyttämä ja täsmentämä raja. MetsäL:a alun perin säädettyä lain 11 §:ssä poikkeuslupan myöntämiskynnys säädettiin vähäistä suurempaan taloudelliseen menetykseen ja vastaavasti lupa tuli myöntää sen sisältöisenä,

---

<sup>168</sup> Merkityksellisen haitan kynnyksen tulkinnasta *Suvantola – Similä* 2011, s. 188–194.

että menetys jää vähäiseksi. Tuolloin PeV katsoi, että lain 11 §:n poikkeuslupamahdollisuus on riittävä pitämään käyttörajoituksen suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävissä rajoissa.<sup>169</sup> Lausuntoa ei kuitenkaan voi tulkita niin, että PeV olisi edellyttänyt kynnyksen säätämistä juuri tuon sisältöisenä. Säädetäessä metsälain 11 §:n muutoksella (1085/2013) 3 000 euron kynnyksestä PeV viittasi yleisellä tasolla 11 §:n poikkeuslupamahdollisuuteen, mutta ei ottanut nimenomaisesti kantaa euromääräiseen kynnykseen tai sen riittävytyteen. Päinvastoin PeV totesi, että omaisuuden käyttörajoitukset (MetsäL 10, 10a, 10b ja 11 §) *eivät selvästikään* ole omaisuuden suojan kannalta ongelmallisia etenkin, kun niitä punnitaan suhteessa monimuotoisuuden säilyttämisen tavoitteeseen ja perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin painaviin perusteisiin. Säännökset ovat myös nykyistä selkeämpiä ja tarkkarajaisempia.<sup>170</sup> Lain 3 000 euron raja ei näin osoita sitä alinta kynnystä, jolla MetsäL olisi ollut mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja jolla sääntely ei olisi muodostunut omaisuuden suojan kannalta ongelmalliseksi.

Yleisellä tasolla tarkasteltuna vaikuttaa siltä, että rauhoitettuja lajeja koskevaan sääntelyyn voisi ainakin teoriassa sisältyä myös sellaisia tilanteita, joissa saatettaisiin lähestyä merkityksellisen haitan kynnystä. *Laakson ym.* selvityksessä<sup>171</sup> avustuspäätösten ja tätä kautta vahinkojen esiintymistä ei tutkittu paikkaansidotusti esim. peltolohkotasolla, jolloin vahinkojen keskittymisestä vuodesta toiseen tietyille samoille lohkoille ei selvityksen perusteella voida tehdä johtopäätöksiä. Selvityksessä ei myöskään yhdistetty mahdollisia rauhoituksesta poikkeamista koskevia päätöksiä paikkaansidotusti em. avustuspäätöksiin, jolloin ennaltaehkäisytoimenpiteiden käytöstä vahinkojen ehkäisemiseksi ennen niiden syntymistä tai ylipäätään niiden toimivuudesta ei voida tehdä selvityksen perusteella arvioita. Saattaa olla niin, että aikaisemmin määritellyllä tavalla merkittävänä pidettävien haittojen syntyminen on lähinnä teoreettinen tai akateeminen kysymys, eikä niinkään käytännössä esiintyvä ongelma. Kysymys vaatisi tarkempaa selvitystä jatkossa. Jos YMP rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista uudistetaan ja sääntely ehdotetaan nostettavaksi lakitasolle, on todennäköistä, että lakiehdotuksesta pyydetään myös PeV:n lausunto, jolloin perusoikeuksien rajoitusedellytyksien täyttymistä koskevaan kysymykseen saadaan auktoritatiivinen kannanotto. Kysymys jää tässä vaiheessa auki.

---

<sup>169</sup> *PeVL 22/1996 vp*, s. 2.

<sup>170</sup> *PeVL 36/2013 vp*, s. 2.

<sup>171</sup> *Laakso ym.* 2017.

#### 4.6 Ennaltaehkäisevät toimenpiteet ja pienin maksettava avustus

Rauhoituksesta poikkeamisen ja laajemmin ennaltaehkäisytoimenpiteiden suhde avustukseen taikka korvaukseen on merkittävä ja laaja kysymys. LSL 53 §:stä ilmenee lähtökohta, että poikkeuslupaa tulee hakea ensisijaisesti ja vasta tämän jälkeen on mahdollista saada korvausta. Jos lajien aiheuttamat vahingot tulisivat säännöksen piiriin, vastaavaa lähtökohtaa tulisi soveltaa myös näissä tilanteissa. Toisin sanoen mahdollista poikkeuslupaa häirintään tms. tulisi hakea ensisijaisesti, mutta jos sitä koskeva hakemus on hylätty tai toteutetut toimenpiteet eivät ole tehonneet taikka ilman hakemusta olisi ilmeistä, etteivät ennalta ehkäisevät toimenpiteet tulisi tehoamaan, korvaus voitaisiin myöntää. Jos kyse on avustuksesta, komissio edellyttää tällä hetkellä kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamista, jotta tukijärjestelmä voidaan hyväksyä. Nämä voivat olla esimerkiksi poikkeusluvalla tehtäviä toimenpiteitä. On selvää, että esim. vakiintuneiden levähdysalueiden ulkopuolella voi esiintyä vahinkoja ja niiden ennakointi voi olla vaikeaa. Jos poikkeuslupaa haetaan vasta kun hanhet ovat pellolla, niin hakemuksen käsittelyn kuluessa hanhet ennättävät lähteä. Tällöin joudutaan kysymään, olisiko vahinkoon ollut mahdollista varautua ennalta. Käytännössä ennaltaehkäisytoimenpiteiden käytön arviointitilanteet muodostuisivat hyvin moninaisiksi.

Tällä hetkellä avustusta YMP:n nojalla on maksettu pienimmillään 23 euroa. Tämä on ollut mahdollista, koska kyseessä on harkinnanvarainen avustus, ja koska voimassa olevassa sääntelyssä ei ole säännöstä siitä, mitä summaa pienempiä avustuksia ei makseta. *De lege ferenda* saattaa olla perusteltua hallinnollisten kustannusten vuoksi säätää, että tiettyä summaa pienempiä avustuksia ei maksettaisi. Emme tässä lähde haarukoimaan, mikä tämä summa voisi olla. Kalastuspuolella hyljesietokorvausten osalta raja on 1 000 euroa. Jos *de lege ferenda* rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista otetaan korvaussäännös LSL 53 §:ään, on johdonmukaista, että tuossa yhteydessä korvauskynnykseksi säädetään sama merkityksellinen haitta, kuin joka säännöksessä tällä hetkellä on. Johdonmukaista myös olisi, että tuolloin vahingoista olisi oikeus täyteen korvaukseen. Samalla toki voitaisiin säätää, että tiettyä summaa pienempiä korvauksia ei maksettaisi. *De lege ferenda* olisi myös tarpeen pohtia, missä menettelyssä korvauksen suuruus määräytyisi.

Vahingonkärsijän mahdollista subjektiivista oikeutta korvaukseen koskeva arviointi *de lege ferenda* tulisi laajentaa koskemaan kaikkia lajeja eli myös muita kuin LSL:n nojalla rauhoitettuja lajeja, maatalousvahinkoja ja omaisuutta perustuslain suojaamana perusoikeutena. RVL:n säätämisen yhteydessä sitä koskevan lakiehdotuksen suhdetta perustuslain suojaamiin perusoikeuksiin ei arvioidu PeV:ssä. Vaikka subjektiivista oikeutta vahingon korvaamiseen ei voimassa olevaan oikeudelliseen sääntelyyn sisälly, olisi toivottavaa saada PeV:n

kanta esimerkiksi siihen, voidaanko voimassa olevaa sääntelyä kokonaisuutena avustusten myöntämistä koskevine säännöksineen pitää riittävänä perusoi-keuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta tarkasteltuna niin LSL:n kuin MetsästysL:n soveltamispiiriin kuuluvien eläinten aiheuttamien vahinkojen ja niiden johdosta myönnettävien avustusten osalta.

#### **4.7 Oikeudellisen sääntelyn yleisempien lähtökohtien analyysiä**

Edellä on havaittu, että LSL 53 §:n korvausvelvollisuutta koskeva sääntely perustuu alueperustaisuudelle ja maankäytön rajoituksille. Vastaava lähtökohta näkyy luonnollisesti myös luonnonsuojelualueen perustamista koskevassa sääntelyssä. Keskeisessä maankäyttöä ohjaava säädös eli maankäyttö- ja rakennuslaki perustuu alueperustaisuudelle esim. kaavojen aluevarauksien osalta ja siinä on säädetty myös kunnan korvausvelvollisuudesta (esim. MRL 101 §).

Korvausvelvollisuutta ei ole liitetty LSL:n mukaiseen eliölajien rauhoittamiseen. Vastaavalla tavalla MetsästysL:n puolella rauhoitettujen lajien karhun, suden ja ilveksen aiheuttamiin vahinkoihin ei ole liitetty valtion korvausvelvollisuutta, vaan avustuksen hakemismahdollisuudesta on säädetty RVL:ssa. Myöskään muiden riistaeläinten osalta niiden aiheuttamiin vahinkoihin ei ole säädetty valtion korvausvelvollisuutta, vaikka valtio on toimenpiteillään rajoittanut niiden kannan säätelyä esimerkiksi metsästyksellä ja tätä kautta vahinkojen esiintymistä. Tämä koskee esimerkiksi hirvieläimiä ja niiden aiheuttamia merkittäviä vahinkoja tieliikenteessä ja metsätaloudessa. Näillä perusteilla voi ajatella, että valtiolle ei ole ajateltu syntyvän korvausvelvollisuutta, vaikka se toimenpiteillään on rajoittanut kannan säätelyä. Toiseksi tämän perusteella valtion tehtäväksi ei voida katsoa “vahingottoman maailman” luomista.<sup>172</sup> Lain-säädännön lähtökohdat eivät siten rakennu ideaalimallille ihmisen kannalta vahingottomasta maailmasta. Tämä sama lähtökohta näkyy myös esimerkiksi laissa metsätuhojen torjunnasta (1087/2013), jolla ei pyritä kaikkien vahinkojen ehkäisemiseen ennakolta, vaan päinvastoin ihmisen kannalta vahingoiksi katsottavien ilmiöiden, kuten hyönteisten aiheuttamien vahinkojen katsotaan kuuluvan osaksi ekosysteemin toimintaa. Valtiolle ei myöskään ole säädetty yleistä vastuuta tulvien aiheuttamista vahingoista, vaikka vesilailalla (587/2011) säännellään (rajoitetaan) vesitaloushankkeiden toteuttamista. Vaikka valtio epäonnistuisi ilmastonmuutoksen torjunnassa ja keskilämpötilan nousun rajoitta-

---

<sup>172</sup> *de Klemm* (1996, s. 34–37 ja 53) kirjoittaa luonnollisesta riskistä (eng. natural risk) ja siitä, kuinka käsitykset normaalista tai epänormaalista riskistä ovat muuttuneet eläinten harvinaistumisen ja hyvinvointivaltioon kytkeytyvän turvallisuusajattelun myötä.

misessa + 1,5 C-asteeseen, on epätodennäköistä, että valtiolle säädettäisiin korvausvastuu tähän liittyen.

Tutkimuksemme tarkoituksena on tehdä läpinäkyväksi aikaisemmin ehkä piilossa olleita ilmiöitä. Voimassa oleva oikeudellinen sääntely näyttäisi perustuvan lähtökohdalle, että abioottisten tuhonaiheuttajien sekä esimerkiksi hirven ja muiden riistaeläinten sekä rauhoitettujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin ei ole säädetty valtion korvausvastuuta. Oikeudellinen sääntely ei myöskään perustu ideaalimallille vahingottomasta maailmasta. Sen sijaan alueperustaiseen sääntelyyn ja maankäytön rajoittamiseen on vakiintuneesti liitetty valtion korvausvastuu tietyin edellytyksin. Tämä on lainsäätäjän tekemä valinta ja yksi tapa ajatella. Jos sitä muutetaan, uutta lähtökohtaa tulisi soveltaa johdonmukaisesti kaikessa sääntelyssä eikä vain esimerkiksi LSL:n yhteydessä ja LSL:lla rauhoitettujen lajien osalta.

## **5 LEGITIMITEETTITARKASTELUA**

### **5.1 Prosessi-, tuotos- ja lähdeperustainen legitimiteetti**

Analyysimme perusteella voi sanoa, että legitimiteettihaaste tutkimassamme aihepiirissä kytkeytyy yhtäältä erilaisiin käsityksiin luonnon monimuotoisuuden ja ihmisen harjoittamien toimintojen (elinkeinotoiminta tai luontoharrastukset) välisestä etusijasta ja toisaalta vastuunjakoon yksilöiden ja julkisen vallan välillä. Kuvaamme näitä haasteita palaamalla luvussa kaksi esittelemiimme prosessiperusteiseen, tuotosperusteiseen ja lähdeperusteiseen legitimiteetin arviointikehikoihin. Tutkimuksemme perusteella emme pysty luotettavasti erittelemään eri legitimiteettihaasteiden suhteellista merkitystä osana koko korvausjärjestelmän koettua legitimiteettiä. Toisaalta sidosryhmien voimakkaat reaktiot voivat toimia indikaattoreina järjestelmän hankalimmista kipupisteistä. Näitä ovat esimerkiksi susien salametsästys tai voimakas julkinen kritiikki riittämättömistä korvauksista lintujen aiheuttamissa vahingoissa maataloudelle.

Jatkossa LSL:lla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta todennäköisesti säädetään lakitasolla voimassa olevan ministeriön asetuksen sijasta. Tämä parantaa korvausjärjestelmän prosessiperustaista legitimiteettiä *oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna*. Toiseksi voimme tarkastelumme perusteella sanoa, että nykyinen järjestelmä ei oikeudellisten normien näkökulmasta tarkasteltuna ole niin illegitiimi kuin vahingonkärsijät kokevat (esimerkiksi perusoikeuksien rajoittaminen on oikeudellisesti mahdollista voimakkaammin kuin on yleisesti tiedossa). Legitimiteetti on kuitenkin kokemuksellinen ilmiö ja *yhteisön tuottama* hyväksyntä ja oikeutus jaetulle säännölle.



Muodollinen oikeudellinen legitimitetti tuottaa legitiimiyden kokemuksen sille yhteisölle, joka ymmärtää ja arvostaa korkealle muodollista oikeutta ja lainsäädäntötyön prosesseja. Maataloustuottajien tai muiden luonnonvaraisten eläinten aiheuttamista vahingoista kärsivien legitimitettikokemus kumpuaa usein muista lähteistä kuin muodollisesta oikeudesta. Heidän keskuudessaan myös tietämys voimassa olevasta oikeudesta ja oikeusnormien roolista yksityisen ja julkisen vallan välisessä vastuunjaossa voi olla puutteellisempi kuin oikeudellisen alan asiantuntijoiden tai viranomaisten keskuudessa. Esimerkiksi PL 15.1 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ja PL 18 §:ssä säädetty oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla eivät tutkimuksemme perusteella perusoikeutena näytä olevan niin vahvoja kuin potentiaalisten vahingonkärsijöiden käsitys näiden perusoikeuksien sisällöstä on.

Edellä olemme osoittaneet, että valtiolla ei ole vahingonkorvausoikeudellista velvollisuutta korvata vahinkoja, koska luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot eivät ole aiheutuneet viranomaisen tekemän virheen tai laiminlyönnin vuoksi eikä valtio esimerkiksi omista luonnonvaraisia eläimiä.<sup>173</sup> Rauhoitussäännökset eivät myöskään ole perustuslain vastaisia. Valtion maksamat korvaukset perustuvat siihen, että on erikseen säännelty mahdollisuudesta hakea korvausta tai avustusta syntyneisiin vahinkoihin. Perustuslaillisen ympäristövastuun huolehtimisen ja etusijan vuoksi muiden perusoikeuksien toteutumisen mahdollisuudet ovat heikentyneet ja tästä johtuen julkisen vallan on tuettava oikeusturvan (juridisessa sekä kokemuksellisessa mielessä) toteutumista muun muassa hyvän hallinnon keinoin. Yksi sidosryhmien oikeusturvakokemuksia vahvistavista keinoista on avustaminen omaisuusvahinkojen aiheuttamissa tulonmenetyksissä tai vahinkojen ennaltaehkäisyssä. Käsitykselle valtion vahingonkorvausoikeudellisesta korvausvelvollisuudesta voi olla vahvoja sosio-kulttuurisia lähteitä, mutta oikeudellisten lähteiden näkökulmasta tällaista

---

<sup>173</sup> Tämä lähtökohta koskee myös riistaeläimiä ja muitakin kuin omistamista. Elävät riistaeläimet eivät ole kenenkään omaisuutta eli ne eivät kuulu esimerkiksi sille maanomistajalle, jonka omistamalla kiinteistöllä eläin kulloinkin sijaitsee. Jos maanomistaja on luovuttanut metsästyoikeuden eli oikeuden metsästää riistaeläimiä toiselle, riistaeläimet eivät myöskään ole tämän henkilön omaisuutta. Tähän perustuen ajatellaan, etteivät maanomistaja tai metsästyoikeuden haltija ole vastuussa riistaeläinten aiheuttamasta vahingosta. Esimerkiksi hirvieläinten aiheuttamiin maatalousvahinkoihin myönnetään avustusta valtion varoista RVL:n nojalla ja niiden aiheuttamiin liikennevahinkoihin potentiaalisten vahingonkärsijöiden tulee varautua itse mahdollisella vapaaehtoisella vakuutuksella. Ks. tästä aiheesta lisää *de Klemm* 1996, s. 34.



käsitystä ei voi vahvistaa.<sup>174</sup> Toisaalta epäoikeudenmukaisuuden kokemukset eivät rajoitu vain omaisuusvahinkoihin tai elinkeinon harjoittamisen vapauteen, jolloin nousee esille kysymys muusta vastuusta kuin taloudellisten menetysten korvaamisesta. Erityisesti turvallisuus näkökulma suurpetojen osalta on kiistaa aiheuttava aihe eikä voimassa oleva sääntely näytä tuottavan käytäntöjä, jotka takaisivat kansalaisten turvallisuuden tunteen.

Eroavuus oikeuden muodollisen sisällön ja sitä koskevien käsitysten välillä aikaansaa jännitteitä ja voi vaikuttaa korvausjärjestelmää koskevan sääntelyn legitimiteettiin. Konfliktien hallitsemiseksi tarvitaan dialogia, jossa eri legitimiteettilähteitä opitaan ymmärtämään. Tämä ei koske vain vahingonkärsijöiden tai kansalaisten ”valistamista” oikeudellisista normeista, vaan myös hallinnon lisääntyvää ymmärrystä sidosryhmien eri legitimiteettilähteistä, joita voivat olla esimerkiksi arkiset käytännöt ja kulttuuriset tavat<sup>175</sup>. Vahingonkärsijät ovat asiantuntijoita siinä, kuinka oikeudellinen ohjaus käytännössä vaikuttaa elinkeinotoimintaan tai kietoutuu osaksi arjen käytäntöjä. Tavoiteperustaisen legitimiteetin näkökulmasta ja konfliktien hallinnan vuoksi on tärkeää tuntea koko polku sääntelystä sen käytännön vaikutuksiin saakka.

Emme ole tässä artikkelissa arvioineet prosessiperustaista legitimiteettiä korvausjärjestelmän toimeenpanon osalta, mutta voimme aiempien tutkimuksien perusteella todeta siinä olevan haasteita.<sup>176</sup> Jos toimeenpanon tasolla on proseduraalisia haasteita, se voi heikentää myös varsinaisen normijärjestelmän koettua legitimiteettiä.<sup>177</sup> Aina ongelma ei ole varsinaisissa oikeudellisissa säännöksissä, vaan siinä miten niitä tulkitaan, sovelletaan ja pannaan ylipäätään täytäntöön. Kokemukset esimerkiksi epäoikeudenmukaisesta kohtelusta tai liiallisesta tai monimutkaisesta byrokratiasta näyttäisivät aiheuttavan vaikeuksia sitouttaa sidosryhmiä suojelutavoitteisiin, joten hyvään hallintoon tai muuhun ei-taloudelliseen tukeen panostaminen saattaisi nostaa oikeudellisen sääntelyn koettua legitimiteettiä.

---

<sup>174</sup> *Siikavirta* (2007, s. 249) toteaa, että harkinnanvaraisten tukien käyttöön liittyy oikeudellista epävarmuutta ja ennakoimattomuutta, koska laissa asetettujen velvoitteiden ja käytännön välillä on ristiriitoja. Siikavirta jakaa ajatuksemme siitä, että tämä voi heikentää sääntelyn vaikuttavuutta ja hyväksyttävyyttä. Edelleen hän toteaa, että koska elinkeinotoiminnan harkinnanvaraisten tukien onnistunut ja nykyisen laajuinen käyttö ohjauskeinona näyttää edellyttävän enemmän julkisia resursseja kuin mitä siihen on oltu valmiita käyttämään, tulisi ottaa kantaa myös kysymykseen kannattaako tukien jakamiseen ja valvontaan käytettäviä resursseja lisätä vai olisiko parempi käyttää varat julkisen hallinnon muiden palvelujen tuottamiseen.

<sup>175</sup> *Jokinen* 2019, s. 71–72.

<sup>176</sup> *Ratamäki* 2017, s. 6–11; *Maa- ja metsätalousministeriö* 2015, s. 20. Ks. myös kansainvälinen tutkimus korvausjärjestelmien prosessin arvioinnista *Ravenelle – Nyhus* 2017, s. 1253 sekä *Sippola – Sutinen – Suopajarvi* 2005, s. 86–89.

<sup>177</sup> Ks. esim. *Nyhus ym.* 2005, s. 111–112.

Kotkien suojeluun tai niiden aiheuttamien vahinkojen korvaamisjärjestelmään ei kohdistu yhtä voimakasta kritiikkiä kuin MetsästysL:ssa säädeltyjen riistaeläinten ja LSL:lla rauhoitettujen eläinten suojeluun ja niiden aiheuttamiin vahinkoihin.<sup>178</sup> Syynä voi olla korvausjärjestelmän selkeys ja helppous.<sup>179</sup> Toiseksi korvaukset maksetaan ensivaiheessa paliskunnalle ja poron omistaja asioi tämän jälkeen tutun paliskunnan kanssa, ei suoraan viranomaisen kanssa.<sup>180</sup> Toisaalta korvausjärjestelmä on perusteeltaan myös erilainen. Korvausjärjestelmä, jossa korvaus määräytyy aiheutuneiden vahinkojen mukaan, ei sisällä kannustinmekanismia vahinkojen ennaltaehkäisyyn tai lajin suojeluun.<sup>181</sup> KotkaKVNA:n mukainen korvauksen määrä perustuu pesinnän ja poikastuoton menestykseen ja näin ollen tässä instrumentissa yhdistyy sekä ympäristövastuu että taloudellinen tuki.<sup>182</sup> Vastaavanlaista suojelurahaan perustuvaa järjestelmää on ehdotettu myös susien suojelun tehostamiseksi.<sup>183</sup>

Tuotosperusteisuuden näkökulmasta voi todeta, että joidenkin uhanalaisten luonnonvaraisten rauhoituspäätöksillä on onnistuttu saavuttamaan hyviä tuloksia lajinsuojelussa ilman voimakkaita konflikteja.<sup>184</sup> Toisaalta esimerkiksi suden suojelu on osoittautunut haastavaksi tavoitteeksi.<sup>185</sup> Kun tavoitteissa epäonnistutaan, on syytä kääntää katsetta tuotosperusteisesta legitimizeettitarkastelusta muihin arviointikehyksiin ja toisaalta tarkastella myös tavoitteenasettelua kriittisesti.

Analyysimme mukaan voi todeta, että ainakin osittain legitimizeettivaiketyt syntyvät siitä, että oikeudellisen sääntelyn ja vastuunjaon tavoitteet eivät ole riittävän selkeät. Kun tavoitteet eivät ole selkeät, syntyy väärintymmärryksiä ja erimielisyyttä myös siitä, ovatko keinot oikeanlaiset tai oikeasuhtaiset. Epäselvyyttä tavoitteisiin liittyen on ainakin siinä, millaista vastuunjako julkisen valtion ja yksilöiden välille tavoitellaan vahinkojen korvaamisessa ja ennaltaehkäi-

---

<sup>178</sup> Turunen ym. 2017, s. 35. Vuonna 2005 tehdyn tutkimuksen mukaan selvä enemmistö poron omistajista halusi säilyttää nykyisen järjestelmän sen sijaan, että se korvattaisiin jollain uudella (Sippola – Sutinen – Suopajärvi 2005, s. 67–68).

<sup>179</sup> Sippola – Sutinen – Suopajärvi 2005, s. 86–89.

<sup>180</sup> Osa poronomistajista kuitenkin pitäisi parempana järjestelmää, jossa korvaus maksettaisiin suoraan poronomistajille, ei paliskunnalle (Sippola – Sutinen – Suopajärvi 2005, s. 89).

<sup>181</sup> Tämä voi johtaa järjestelmän väärinkäyttöön ja niin sanottuun moraalikattoon (eng. moral hazard). Ks. Nyhus ym. 2005, s. 114–115.

<sup>182</sup> Suvantola 2013, s. 202.

<sup>183</sup> Rannikko 2015, s. 173–174. Katso myös ehdotus ahman suojeluksi omaisuus-ominaisuus mekanismin avulla Sellenthin – Skogh 2004, s. 243–246.

<sup>184</sup> Esimerkiksi ilves on uhanalaisuusluokituksessa siirtynyt vuoden 2015 arvioinnissa vaarantuneesta silmälläpidettäväksi ja vuoden 2019 arvioinnissa luokkaan elinvoimainen (Ympäristöministeriö – Suomen ympäristökeskus 2019, s. 1). Ilves ei ole Suomessa aiheuttanut voimakkaita sidosryhmäkonflikteja.

<sup>185</sup> Syynä on susien laitton tappaminen eli salametsästys. Ks. Maa- ja metsätalousministeriö 2015, s. 15–17.

semisessä. Tuotosperusteista legitimizeettiä heikentää myös se, että yksilöihin kohdistuu monia erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, eivätkä he aina tiedä, kuinka nämä suhteutuvat toisiinsa. Kun lainsäädännön tavoitteena on oikeus turvallisuuteen, mutta samaan aikaan pelkoa ja huolta aiheuttavien eläinlajien kantojen vahvistaminen, on ymmärrettävää, että ehjää kuvaa tavoitteista taikka oikeuksien ja velvollisuuksien välisestä suhteesta on vaikea rakentaa. Perusoikeuksien välisestä punninnasta ja EU-oikeuden etusijan perusteista ei eksplisiittisesti ole käyty dialogia sidosryhmien kesken, vaan ne ovat jääneet implisiittisiksi elementeiksi jännitteisen keskustelun sisälle.<sup>186</sup>

Jos tavoitteet eivät ole riittävän yksityiskohtaisesti määriteltyjä, tai niistä ei käydä jäsentävää keskustelua eri tahojen kesken, puuroutuu myös keskustelu näihin tavoitteisiin nähden oikeista *keinoista*. Suomessa on pitkäaikaiset ja vahvat perinteet luonnonvaraisten eläinten kannanhoidolle eikä ole kovin kaukana sekään aika, kun osaa meillä elävistä luonnonvaraisista eläimistä pidettiin vahinkoeläiminä, joiden hävittämistä tuettiin tapporahalla.<sup>187</sup> Pelisäännöt ja tavoitteet ovat muuttuneet radikaalisti parin, kolmen sukupolven aikana, mutta muutos ei ole vahvasti jalkautunut tai tullut sisäistetyksi paikallistasolla.<sup>188</sup> Yhä edelleen pyyntiluvat ja kannanhoito ovat ne keinot, jotka tulevat vahvasti esille, kun puhutaan eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisystä. Eläinten tappaminen ja pyydystäminen on ollut perinteinen tapa reagoida uhkaaviin tilanteisiin ja ennaltaehkäistä vahinkoja. Historia, traditio ja konventiot toimivat legitimizeettikokemuksen lähteinä.<sup>189</sup> Vaikka ympäristöoikeuden syvärakenteisiin<sup>190</sup> on tiivistynyt luonnon monimuotoisuutta ja kestävästä kehitystä korostavia arvoja, ne ajautuvat jännitteeseen suhteeseen sosio-kulttuurisiin instituutioihin kerrostuneiden muiden arvojen kanssa. Myös identiteetti, ymmärrys itsestä, voi olla lähde, kun yksi-

---

<sup>186</sup> Jokinen (2019, s. 49) toteaa Lapin ympäristökiistoja koskevassa väitöskirjassaan, että ”kansainväliset ideat ja käsitteet, kuten luonnontila ja kestävyys, ovat jääneet hallinnossa vaille paikallisia tulkintoja ja sovelluksia. Tehokkaat institutionaaliset ja vakiintuneet palaute- ja kommunikaatiojärjestelmät paikallistason ja hallinnon väliltä puuttuvat. Näille on selkeä kehitystarve”.

<sup>187</sup> Valkonen 2015, s. 72–75; *Ilvesviita* 2005, s. 142, 309–310; *Pohja-Mykrä* 2014, s. 24–36; *de Klemm* 1996, s. 47.

<sup>188</sup> *Ratamäki* 2015, s. 51–52.

<sup>189</sup> Jokinen (2019, s. 51–53) käyttää käsitettä kulttuurisensitiivisyys. Jokinen kirjoittaa: ”Hyvälle monitasoiselle ympäristöhallinnolle on ominaista, että se on kulttuurisensitiivistä, lisää osapuolten välistä kunnioitusta ja luottamusta sekä tukee tai ei ainakaan heikennä paikallisyhteisöjen itsemääräämisoikeutta (self-determination). Itsemääräämisoikeus tässä kontekstissa tarkoittaa sitä, että paikallisyhteisöt ja alkuperäiskansat ovat asemassa, jossa heillä on vaikutusvaltaa itselleen tärkeissä kysymyksissä. Uskottavan ympäristöhallinnon tulee kuitenkin aina huolehtia ekologisesta kestävydestä. Kun suojelualueita perustetaan turvaamaan ekosysteemin tulevaisuutta, on tärkeää, että perustamisen motiivit avataan läpinäkyvästi ja samalla kerrotaan mitä mahdollisia suoria vaikutuksia suojelualueilla on paikallisten elämään ja oikeuksiin.”

<sup>190</sup> Oikeuden syvärakenteista ks. *Tuori* 2000, s. 263–269. Ks. myös alaviite 20 tässä artikkelissa.

lö arvioi jonkin toiminnan legitimizeettiä. Metsästäjä on metsästäjä vain, jos pystyy harjoittamaan metsästystä ja maatalousyrittäjä on maatalousyrittäjä vain, jos pystyy harjoittamaan maataloutta.<sup>191</sup> Oman elinpiirin tai elämismaailman ulkopuolelta ohjautuvat muutokset tai häiriöt näihin toimintoihin ulottuvat vaikutuksiltaan arjen käytäntöjen ohella myös identiteettiin. Konfliktteissa on usein kyse ei-materiaalisten sosiaalisten ja psykologisten tarpeiden tyydyttymättömyydestä. Nämä liittyvät tunnustukseen, arvontuntoon ja arvostukseen, voiman tunteeseen, vapauteen, kontrolliin ja identiteettiin sekä emotionaaliseen ja kulttuuriseen turvan tunteeseen. Luonnonsuojelussa usein epäonnistutaan, jos siinä ei huomioida suojeluun vaikuttavan sosiaalisen konfliktin historiaa.<sup>192</sup>

Kun vahinkoa aiheuttavien eläinten pyyntiä on rajoitettu, on ensisijaiseksi keinoksi muodostunut vahinkojen korvaaminen, ei esimerkiksi tehokkaiden ennaltaehkäisykeinojen kehittäminen ja käyttö.<sup>193</sup> Myös tästä *historiasta ja traditiosta* kumpuaa legitimizeetti ajatukselle valtion korvausvelvollisuudesta. Suomessa on totuttu ajatukseen, että luonnonvaraisena elävien eläinten aiheuttamia vahinkoja korvataan valtion varoista, jos valtio on rauhoittanut lajeja. Julkisessa puheessa saatetaan viitata korvausvelvollisuuteen ja oikeuteen vaatia valtiolta korvausta. Tällainen puhe rakentuu sellaisen argumentaation ja diskurssien mukaisesti, jotka kytkeytyvät vahingonkorvausoikeuteen. Ilmiöön liittyvät sosio-kulttuuriset ja taloudelliset perinteet ja tottumukset toimivat tällaisen puheen legitimizeettilähteenä. Myös lajien aiheuttamia vahinkoja koskevaan oikeudelliseen sääntelyyn voidaan ajatella sisäänrakennetun sellaisen lähtökohdan (ajatuslogiikan), jonka mukaan julkisen vallan tekemä suojelu- tai rauhoitus päätös tai häirintäkielto johtaa oikeuteen hakea korvausta lajin aiheuttamista vahingoista, koska vahinkojen ennaltaehkäisykeinoja (tappaminen ja häirintä) on rajoitettu julkisen vallan toimenpitein. Tämä sääntelyyn ajateltu lähtökohta (logiikka) toimii myös yhtenä lähteenä legitimizeettikokemuksille. Tämänkaltaisella sääntelyllä vahingonkärsijät on totutettu ajatteluun, jonka mukaan valtiolle syntyy ”korvausvelvollisuus”, jos se julkisen vallan käyttäjänä päättää rauhoittaa tietyn eläinlajin ja näin ollen heikentää yksilöiden mahdollisuuksia suojata omaisuuttaan niiden aiheuttamilta vahingoilta. Olemme artikkelissamme osoittaneet, että oikeudellisesti kyse on kuitenkin harkinnanvaraisesta avustuksesta, jonka saamiseen ei ole subjektiivista oikeutta.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> Ks. esim. *Ratamäki ja Salmi* (2015, s. 12) siitä, kuinka metsästäjyys elämänmuotona syntyy tilassa ja ajassa.

<sup>192</sup> *Madden – McQuinn* 2014, s. 98–99. Ks. samansuuntaisista tuloksista myös *DeCaro – Stokes* 2008, s. 1448.

<sup>193</sup> *Ratamäki* 2008, s. 327–328; *Ratamäki* 2015, s. 42–44.

<sup>194</sup> *Nyhus ym.* (2005, s. 108) toteavat, että vaikka valtio ei olisikaan korvausvelvollinen, lajien suojelusta aiheutuva pyyntikielto luo ”otolliset olosuhteet” korvausjärjestelmän luomiselle.

Tieteellinen tieto on myös yksi legitimizeetin lähde. Siihen liittyy samankaltaisia haasteita kuin oikeudellisiin normeihin legitimizeettilähteinä. Molemmat edustavat asiantuntijatietoa, joka voi olla mallikoille vaikeasti ymmärrettävää tai saavutettavaa. Oikeudellisen sääntelyn ja sen nojalla tehtävien päätösten tulisi perustua luotettavaan tietoon, mitä parhaimmillaan tiede voi tarjota. Tieteellisen tiedon legitimizeettiin kohdistuu useita haasteita. Legitimizeettiä sidosryhmien keskuudessa voi heikentää esimerkiksi se, että johonkin lajiin liittyy tiukkoja suojelusäännöksiä, vaikka luonnontieteellisen tiedon perusteella lajin kanta on lukumääräisesti runsas ja trendi kasvava.<sup>195</sup> Tieteellisen tiedon legitimizeetin heikkenemiseen voi liittyä se, että tiedosta huolimatta oikeudellisen sääntelyn sisällön muuttaminen koetaan vaikeaksi tai peräti mahdottomaksi. Tämä voi koskea esimerkiksi EU:n sääntelyä. Haaste voi liittyä myös tiedon soveltamiseen voimassa olevan sääntelyn yhteydessä. Tieteellisen tiedon legitimizeettiä voidaan haastaa myös sitä kautta, että tuotetaan kilpailevaa tietoa siitä, miten reaali maailma tulisi ymmärtää tai millainen reaali maailma on (esim. lajin kannan koko).

Rauhoitettujen lajien, erityisesti suden, suojelun legitimizeetin vahvistamiselle yksi haaste on *aktiivinen anti-legitimointi*. Lajien suojelusta käytyyn keskusteluun liittyy puhtaasta kommentoivasta puheesta poiketen runsaasti löysiä mielipiteitä, perättömiä tarinoita ja huhuja, joiden tarkoituksena on kyseenalaistaa ympäristövastuuseen ja tutkittuun tietoon perustuvaa luonnonsuojelua. Usein kritiikin, jopa vihapuheen, kohteeksi joutuvat tässä luonnonsuojelijoiden ja virkamiesten ohella tutkijat.<sup>196</sup> Tähän julkiseen puheeseen sekoittuu sekä heikkoa sosiaalisesti rakennettua legitimizeettiä että räikeää tietoista perätöntä legitimizeettiä (valheita tai tahallista keskustelun sotkemista). Lajien suojelun tarvetta ja tärkeyttä vastaan kampanjoidaan voimakkaasti erityisesti sosiaalisessa mediassa ja tiedotusvälineiden tuottamien uutisten kommentoinneissa. Tällä puheella tavoitellaan suurta yleisöä eikä vahinkojen ennaltaehkäisyyn panostaminen ole puheen tavoitteena, vaan painopiste on poikkeuslupien myöntämisessä tai joskus jopa laittomuuksiin yllyttämisessä. Ajoittain osa tästä puheesta tiivistyy sosiaalisen median ulkopuolella kansalaisaloitteiksi tai kirjallisiksi kysymyksiksi eduskuntaan.<sup>197</sup>

Tieteellisen tiedon suhde oikeudelliseen sääntelyyn ei ole suoraviivainen tai mekaaninen. Käsitys yhteistoiminnallisesta hallinnasta korostaa yhdessä tuotetun tiedon luomista ja käyttöä. Tämän idean yhdistäminen oikeudellisen sään-

---

<sup>195</sup> Jokinen (2019, s. 49) kiinnittää huomiota siihen, että luonnonvarojen hoitoa ja käyttöä koskevat hallinnon esitykset voivat olla melko suoraviivaisia, vaikka niiden taustalla oleva suojelubiologinen tieto on epävarmaa.

<sup>196</sup> Peltola – Ratamäki 2018; Orispää 2019.

<sup>197</sup> Ks. esim. Kansalaisaloite 2018b; KK 399/2018 vp.

telyn syntyyn ja sääntelyn soveltamiseen vaatisi uudenlaisten lainvalmistelu-prosessien ja hallinnollisten käytäntöjen opettelua.<sup>198</sup> Vaikka tieteellisen tiedon määrä kasvaisi tai sen sisältö muuttuisi, se ei itsessään muuta oikeutta. Käsitukset reaali maailmasta välittyvät oikeuteen lain säätämisvaiheessa viimekädessä poliittisten valintojen kautta. Voidaanpa tieteellinen tieto sivuuttaa tässä vaiheessa kokonaankin. Toiseksi tieteellisen tiedon vaikutus voimassa olevan oikeuden soveltamiseen vaihtelee oikeussäännöksen luonteesta riippuen. Oikeusnormi voi olla luonteeltaan sellainen, ettei sen yhteydessä ole mahdollista ottaa tieteellistä tietoa huomioon. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun tietyn säädetyn lajin lisääntymis- tai levähdyspaikan heikentäminen kielletään, jolloin kannan koon muutoksia ei voida ottaa huomioon. Toisaalta oikeudellinen säännös voi olla sillä tavoin joustava, että se mahdollistaa herkkyyden tieteellisen tiedon muutoksille. Tällainen tilanne on kyseessä silloin, kun oikeusseuraamuksen syntyminen kytketään esimerkiksi lajin suotuisan suojelutason saavuttamiseen. Joissakin tapauksissa oikeudellisen säännöksen tulkinta jopa edellyttää tieteellisen tiedon hyödyntämistä. Esimerkiksi tietyn lajin lisääntymis- tai levähdyspaikan määrittelyä ja konkretisointia ei voi tehdä tuntematta lajin ekologiaa.<sup>199</sup>

## **5.2 Kysymys vastuunjaosta**

Käydyssä keskustelussa perustelut valtion vahingonkorvausvastuulle vaihtelevat. Aina vahingonkärsijöiden ajattelu ei perustu siihen, että he pitäisivät valtiota suoraan vahingonkorvausvelvollisena, vaan siihen, että vastuu luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisestä ja vahvistamisesta (eli ympäristövastuu) jakautuu heidän mielestään epätasaisesti. He kantavat mielestään liikaa vastuuta yksityisellä omaisuudellaan yleisestä edusta.<sup>200</sup> Kyse olisi näin vastuun jakamisesta yksilön ja julkisen vallan välillä. Koska luonnonvaraisten eläinten määrät ja niiden aiheuttamat vahingot ovat suojelun myötä runsastuneet, toiminnanharjoittajat eivät pidä niitä enää normaaliin yrittäjän riskiin kuuluvina. Heidän näkemyksensä mukaan valtion korvausvelvollisuus perustuisi velvollisuuteen tasata ympäristövastuusta koituvia kustannuksia yksilön ja julkisen vallan välillä. Nykyinen avustustyyppinen korvausjärjestelmä pyrkii juuri tällaiseen vastuun tasapainottamiseen. Siihen kuitenkin liittyy joitain legitimitiitteita.

---

<sup>198</sup> Jokinen 2019, s. 49 ja 65.

<sup>199</sup> Oikeuden ja ekologian yhteyksistä Laakso 2006.

<sup>200</sup> Tähän kysymykseen voi liittyä myös koettu vastuunjaon alueellinen ulottuvuus, eli miksi tietyllä alueella tulee sietää suurpetoja ja kantaa monimuotoisuudesta vastuu tältä, kun toisilta alueilta tällainen konkreettinen vastuunkanto puuttuu. Lisäksi suojelua koskevat päätökset tehdään alueellisesti muualla kuin siellä, mihin vastuunkanto kohdistuu.

Ne voivat liittyä muun muassa yllä mainitsemiimme prosesseihin ja toimeenpääntöön, mutta myös korvausjärjestelmän yksityiskohtiin.

Epäoikeudenmukaiseksi voidaan kokea esimerkiksi se, että korvattavana vahinkona pidetään vain omaisuuden arvoa, tai avustusta saa vain ennaltaehkäisevien keinojen aiheuttamiin suoriin kustannuksiin, mutta korvausta ei saa asioiden hoitamiseen käytettävästä ajasta. Vastuunjako julkisen vallan ja yksilön välillä on usein se, että valtio tukee taloudellisesti ennaltaehkäisevien toimenpiteiden perustamis-/käyttöönottoja, mutta ylläpitokulut jäävät yksilölle (tuottajalle). Toisaalta uusien keinojen testaamiseen ja kehittämiseen ei ole ollut saatavilla riittävästi tukea. Juuri tähän haasteeseen on tarjottu ratkaisua, joka mahdollistaa maaseuturahaston hyödyntämistä ennaltaehkäisevien keinojen aiheuttaman työn korvaamiseen. Maaseuturahaston tähänastista merkittävämpi hyödyntäminen saattaisi myös vahvistaa korvausjärjestelmän koettua legitimitettä siltä osin, että korvausvastuu kohdistuisi kansallisen tason sijasta suoraan EU-tasolle. Vahingonkärsijöiden puheessa toisinaan syytetään EU-säädöksiä vahinkoa aiheuttavien lajien suojelusta. Tässä puheessa korostuu sitoutumattomuus kansainväliseen sääntelyyn, johon Suomi kuitenkin valtiona on sitoutunut. Tämän sääntelyn hyväksyttävyyden voisi parantua sitä kautta, että taho, jonka koetaan päättäneen suojelusta, myös osallistuisi aiheutuneiden omaisuusvahinkojen korvaamiseen myöntämällä niihin taloudellista tukea. Ajatusmalli muuttuisi näin muotoon “EU suojelee-EU korvaa”. Erikseen on sitten työtä tehtävänä siinä, että kuilu luonnonsuojelun ja luonnonvarojen hyödyntämisen välillä kapenisi. Tai siinä, että EU-tasoista sääntelyä ei koettaisi ulkopuoliseksi sääntelyksi. Maaseuturahaston käyttäminen ei välttämättä ratkaisekaan konfliktia siltä osin kun konflikti liittyy *luonnonvarojen käyttö vs. niiden suojele* -akselille. Vahingonkärsijät voivat kokea maaseuturahaston olevan väärä instrumentti luonnonvaraisten eläinten rauhoittamisen seurauksena syntyneiden vahinkojen korvaamiseen, jos tämä instrumentti koetaan maatalouden “omaksi” tuki-instrumentiksi ja luonnonsuojelu koetaan maataloussektorin ulkopuolelta tulevana poliittisena ohjauksena.<sup>201</sup> Maaseuturahastoa saatetaan haluta käyttää ensisijaisesti muuhun maataloutta ja maaseutua tukevaan toimintaan kuin suo-

---

<sup>201</sup> Suomessa ympäristö- ja luonnonvarahallinnon jakautuminen yhtäältä maa- ja metsätalousministeriöön ja toisaalta ympäristöministeriöön pitää yllä dikotomiaa luonnonvarojen hyödyntämisen ja suojelun välillä. Vaikka esim. suurpetoasiat kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnon alle, yleinen käsitys on, että suojeluvarvot “tulevat” ympäristöhallinnosta.



jeltujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja vahinkojen korvaamisessa avustamiseen.<sup>202</sup>

Maaseuturahaston hyödyntäminen saattaisi vahvistaa ei-tappaviin ennaltaehkäiseviin keinoihin perustuvaa toimintakulttuuria Suomessa. Erityisesti EU-oikeuden ja -politiikan tasolla politiikkakeinojen suunta on vahvasti muissa kuin pyytämiseen tai tappamiseen pyrkivissä ennaltaehkäisevissä keinoissa. Tämä on nähtävissä sekä poikkeuslupasäätelyssä että valtion tukea koskevassa säätelyssä. Poikkeusluvan myöntäminen edellyttää aina muiden tyydyttävien ratkaisujen arviointia ja toisaalta valtion tukea maksettaessa edellytetään, että vahingonkärsijä on käytettävissään olevin kohtuullisin keinoin pyrkinyt estämään vahingon syntymisen tai sen laajenemisen. Kansallista korvausjärjestelmää notifioitaessa EU tarkistaa, että kansalliseen korvausjärjestelmään sisältyy tämä edellytys. Korvausjärjestelmä voidaan hyväksyä vain, jos jäsenvaltio osoittaa, ettei näitä keinoja ole mahdollista toteuttaa. Nämä EU-oikeudelliset pelisäännöt muuttavat myös aikaisempia kansallisia pelisääntöjä, ja aiheuttavat siksi viestinnällisen haasteen kansallisille viranomaisille. Tiivistäen voi todeta, että pelisääntöjen muutoksessa ympäristövastuu on korostunut ja luonnon monimuotoisuuden suojelun merkitys yleisenä etuna on vahvistunut.

Jo nyt on olemassa muitakin keinoja kuin eläinten pyynti ja näitä keinoja myös tuetaan<sup>203</sup>, mutta koska korvaaminen on lakisäateistä, on käytännössä usein niin, että vahinkojen ennaltaehkäisyyn käytettävien varojen osuus jää pieneksi. Muiden kuin kannanhallintaan perustuvien ennaltaehkäisevien keinojen tehokkuudesta ei myöskään ole aina varmaa tietoa, joten riski kokeilusta voi olla liian suuri yksittäiselle toiminnanharjoittajalle tai henkilölle. Tappamisen vaikutukset vahinkojen ennaltaehkäisyssä eivät nekään ole täysin selvillä. Saattaa olla, että häirinnän seurauksena parvi tai lauma sekä siihen liittyvät vahingot siirtyvät toisaalle. Lauman hajoamisen seurauksena lajin yksilöiden ravinnonkäyttö voi myös muuttua. Toisaalta epävarman ennaltaehkäisevän keinon kokeilu ei ole kokemuksellisesti yhtä voimaannuttava kuin suora häirintä, tappaminen tai pyy-

---

<sup>202</sup> Tämä näkökulma tuli meille esille Suomen susikannan hoitosuunnitelman päivitystyön aikana sidosryhmäkeskusteluissa. *Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto* (2019, s. 2) toteaa susikannan hoitosuunnitelman luonnokseen antamassaan lausunnossa, että ”MTK pitää erittäin tärkeänä, että vahinkojen ennaltaehkäisyyn panostetaan entistä enemmän. Nykyisellään lähes kokonaan yrittäjien maksettavaksi jäävää aitausten rakentamista ja ylläpitoa tulee jatkossa rahoittaa yhteisvastuullisesti yhteiskunnan rahoituksen kautta. Valtion talousarvion kautta kulkeva rahoitus on tärkeä ja sitä tulee lisätä. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelman niukkenevien varoja ei kuitenkaan tule ohjata tähän tarkoitukseen. Tämän sijaan tulee selvittää mahdollisuudet käyttää luonnonsuojeluun kohdistettujen varojen käyttömahdollisuudet tärkeään ennaltaehkäisyyn.”

<sup>203</sup> *Konttiokorpi* 2017, s. 15–21; *Niemi ym.* 2009, s. 22–26 ja 44–46; *Rinne* 2016; *Ruokavirasto* 2019; *Riistakeskus* 2019; *Ympäristöministeriö* 2019b, s. 32–33.



täminen, eikä näin ollen vahvista legitimizeettiä siltä osin kuin legitimizeettiva-  
jeseen liittyy vallan tunteen menetyksen kokemuksia. Toisaalta tutkimuksilla  
on osoitettu, että myöskään vahinkojen taloudellinen korvaaminen ei ole teho-  
kas konfliktinhallintakeino, eikä lisää rauhoitettujen lajien tai niiden suojelun  
hyväksyttävyyttä.<sup>204</sup> Vallan tunteen menetyksen aiheuttama voimaantumisvaje  
on kuitenkin esimerkiksi yksi suurpetojen salametsästyksen motiiveista<sup>205</sup>, joten  
konfliktin hallinnan näkökulmasta joitain keinoja tähän voimaantumisvajeeseen  
tulisi tarjota. Yksilölle tulisi pystyä tarjoamaan keinoa, jolla hän kokee pys-  
tyvänsä tekemään jotakin konkreettista ja vaikuttavaa vahinkojen estämiseksi.  
Sama koskee myös suurpetopelkoihin liittyvää turvattomuuden tunnetta.

Yhteenvedonomaaisesti voi todeta, että kansalaisten perusoikeuksia tur-  
vataan oikeudellisesti muun muassa mahdollisuudella hakea häirintälupaa tai  
vahinkoperustaista lupaa tappamiseen (LSL 48.2, 49.3, 49.4 § sekä Metsäs-  
tysL 41-41d §) sekä mahdollisuudella hakea tukea vahinkojen korvaamiseen  
ja ennaltaehkäisyyn. Yleisen turvallisuuden vaarantuessa toimivaltainen viran-  
omainen on poliisi. Näillä keinoilla ei kuitenkaan ole tosiasiallisesti saavutettu  
kaikkien lajien suotuisaa suojelutasoa (erityisesti susi) ja toisaalta kysymyksek-  
si jää, ovatko sääntelyn vaikutukset ruuan tuottamisen taloudelliselle kannatta-  
vuudelle ja maaseudun elintapoja kannattavalle kulttuurille olleet kohtuuttomat.  
Esimerkiksi sosiologi *Valkonen* kritisoi sitä, kuinka poronhoito näyttäytyy yhä  
voimakkaammin yksityisenä etuna sitä mukaa kun luonnonsuojelliset tavoit-  
teet saavuttavat yhä vahvempaa yleisen edun asemaa.<sup>206</sup> Siikavirran pohdintojen  
mukaan yleinen etu määräytyy parhaan käytettävissä olevan yhteiskunnallisen  
tiedon avulla, eikä se näin ollen ole ensisijassa oikeudellinen käsite. Kun yle-  
inen etu on ristiriidassa yksityisen edun kanssa, tulee oikeudellisissa käytännöis-  
sä pohtia oikeaa toimintatapaa ristiriidan ratkaisemiseksi. Yleinen etu toteutuu,  
kun ratkaisun perusteena käytetään parasta käytettävissä olevaa yhteiskunnal-  
lista tietoa ja ratkaisua ei toteuteta pakkokeinoin siten, että mahdolliset häviäjät  
jäävät vaille kompensatiota.<sup>207</sup> Poronhoito ja myös muu ruoantuotanto eivät  
koskaan ole vain yksityinen etu, ja juuri tämän vuoksi valtio on luonut erilaisia  
tukimuotoja vahvistuvan luonnonsuojelun aiheuttamiin haasteisiin. Haastavia  
moraaliseen legitimizeettiin liittyviä arvokeskusteluja, jotka ovat jo käynnissä ja  
luultavasti voimistuvat tulevaisuudessa, ovat muun muassa eläinperäisen ruuan

---

<sup>204</sup> Ks. *Naughton – Treves – Grossberg – Treves* 2003, s. 1509; *Nyhus ym.* 2005, s. 110, 116–117.  
Vielä haastavammaksi tilanne kehittyy, jos edes vahinkojen vähentäminen ei hillitse kon-  
fliktia (ks. *Dickman* 2010, s. 459.). Tällöin konfliktin juuret ovat muualla, erilaisissa sosio-  
kulttuurisissa lähteissä, kuten tässäkin artikkelissa olemme osoittaneet.

<sup>205</sup> *Peltola – Ratamäki – Pellikka* 2013, s. 217–220; *Rannikko* 2015, s. 169.

<sup>206</sup> *Valkonen* 2015, s. 66–71.

<sup>207</sup> *Siikavirta* 2007, s. 36.

asema tai eläinten käyttäminen harrastustoiminnassa. Näitä vastaan esitettyjen argumenttien legitimitetin lähde on tällä hetkellä vahvasti moraalिसäännöt ja myös tieteellinen tieto eläinten ja ihmisten hyvinvoinnista ja terveydestä. Tulevaisuus näyttää, kuinka ne integroituvat osaksi oikeudellisia normeja.

## **6 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tiivistämme tässä luvussa tutkimustuloksemme ja esitämme niiden perusteella joitain toimenpiteitä, joilla saattaisi olla vastuunjako selkeyttäviä sekä legitimitettä tai konfliktin hallintaa vahvistavia vaikutuksia.

Analyyysimme mukaan EU:n tai kansallisen tason oikeudesta ei ole löydettävissä tukea sellaiselle näkemykselle, jonka mukaan valtio olisi vahingonkorvausoikeudellisessa mielessä korvausvelvollinen tilanteissa, joissa lailla rauhoitetut eläinlajit aiheuttavat vahinkoa omaisuudelle. Samaan aikaan kuitenkin osalla kansalaisista on tällainen näkemys.

Oikeudellisen sääntelyn valossa valtion rooliksi hahmottuu vahingonkärsijöiden taloudellinen tukeminen vahinkojen ennaltaehkäisyssä tai avustaminen syntyneiden vahinkojen kustannusten kantamisessa. Tuen tarjoamista ei kuitenkaan voida pitää täysin vapaaehtoisena julkisyhteisölle. Vaikka luonnonvaraisten eläinten rauhoittaminen ei ole perusoikeuksia rajoittavana toimenpiteenä samalla tavalla aktiivinen ja suora toimi kuten vaikkapa kielto elinkeinon harjoittamiseen tai omaisuuden pakkolunastus tai käyttörajoite, näkemyksemme mukaan ympäristövastuun korostamisen vuoksi joidenkin perusoikeuksien turvaamisen mahdollisuudet ovat heikentyneet, erityisesti omaisuudensuoja ja oikeus turvallisuuteen, ja tällöin kansalaisten kokemusta oikeusturvasta tulee vahvistaa ja rajoitusten oikeasuhtaisuudesta tulee huolehtia eri keinoin. Vahinkojen korvaus- tai avustusjärjestelmä on tähän yksi mahdollinen keino. Korvausvelvollisuuden oikeasuhteisuutta tulisi pohtia erityisesti niissä tilanteissa, joissa omaisuuden järkevä ja tarpeellinen käyttö estyy kokonaan.

Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta tarkasteltuna voimassa oleva sääntely saattaa olla ongelmallinen joissakin todennäköisesti yksittäistapauksellisissa tilanteissa. Tämä koskee aikaisemmin kuvatulla tavalla tapauksia, joissa esimerkiksi eläinten muutoinaikainen esiintyminen samalla paikalla vuodesta toiseen haetuista poikkeusluvista huolimatta saa aikaan tilanteen, jossa lajin rauhoittamisen ja siihen liittyvien kieltojen vaikutus alkaa tosiasiallisesti lähestyä aluesuojelua (maatalousmaata ei voida käyttää siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu, koska saatava sato menetetään kokonaan tai merkittävältä osin).

Vahinkojen korvaaminen ei yksinään vastaa kaikkiin kokemuksellisiin oikeusturvavajeisiin. Tällaisiin legitimitettihaasteisiin yksi lääke on viestintä.

Viestinnällä voidaan vahvistaa tai heikentää vahingonkärsijöiden *kokemusta* korvausjärjestelmän legitimitetistä. Ensinnäkin viestinnällistä työtä voi tehdä sen selkiyttämiseksi, mitä korvauksilla tai avustuksilla tässä järjestelmässä tarkoitetaan ja mihin ne perustuvat. On viestinnällinen haaste välittää eteenpäin näkemys siitä, että vaikka luonnonvaraisten eläinten rauhoittaminen välillisesti rajoittaa perustuslaillisia oikeuksia kuten omaisuuden suojaa, kyse ei ole julkisen vallan perustuslainvastaisesta toiminnasta, vaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa suoritetusta laillisesta toiminnasta ja toisaalta, että julkinen valta on huolehtinut rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä vahvistanut kansalaisten oikeusturvaa monin keinoin (korvaukset ja avustukset, poikkeuslupamahdollisuus, tiedon saatavuus).

Yksi viestinnällinen haaste tässä on siinä, että eri hallinnon sektoreilla käytetään erilaista terminologiaa, vaikka oikeudelliset perusteet korvausjärjestelmille ovat sinänsä lähtökohdiltaan samanlaiset. RVL:ssa käytetyt ilmaukset ja sanamuodot sekä lain tausta-aineistot vahvistavat kansalaisten mielikuvaa valtion korvausvelvollisuudesta. (Vahingon)korvausoikeudelliseen ajatuslogiikkaan perustuva viestintä voi osaltaan toimia esteenä sen ymmärryksen kasvamiselle, että valtio ei riko perusoikeuksia, kuten omaisuuden suojaa ja elinkeinovapauden turvaamista suojellessaan luonnonvaraisia eläimiä. YMP:n sanamuotoilut korostavat avustamista, ja tämä sanamuotoilu voidaan tulkita viestivän täydellisestä vapaaehtoisuudesta. Jos viestinnässä korostetaan voimakkaasti harkinnanvaraisuutta ja vapaaehtoisen avustamisen näkökulmaa, voidaan saada aikaan vaikutelma ja kokemus siitä, että julkinen valta ei välitä tai kiertää vastuutaan. Myös sellainen viestintä, jossa korostuu muodollisjuridinen ja sääntelylähtöinen näkökulma yhteiskunnallis-kulttuurisen kehyksen sijaan, voi lisätä epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia ja heikentää sääntelyn tavoitteisiin pääsyä.<sup>208</sup> Hyvä viestintä voi käytännössä tässä yhteydessä tarkoittaa, että samaan aikaan kun viestinnällä selkiytetään yksityisoikeudellisen korvauksen ja hallinto-oikeudellisen avustuksen välistä eroa, korostetaan myös korvaus-/avustusjärjestelmän tärkeyttä osana yhteisvastuullista luonnonvarahallintaa. Viestinnässä voitaisiinkin aiempaa enemmän korostaa yhteisvastuullisuutta ja vahvistaa käsitystä, että valtion roolina on taloudellisesti tukea vahingonkärsijöitä ja tasapainottaa ympäristövastuun kantamisesta koituvia taloudellisia kustannuksia julkisen vallan ja yksilön välillä. Ajatuslogiikaltaan kaikkein yhteisvastuullisin korvausjärjestelmä on KotkaKVNA (sinä suojelet-me korvaamme tai sinä siedät-me tuemme -ajatuslogiikka). Viestintää olisi syytä vahvistaa myös niistä luonnontieteellisistä perusteista, joihin luonnonvaraisten eläinten

---

<sup>208</sup> *Karhu ja Määttä* (2010, s. 80–81) keskustelevat sääntelylähtöisen ja yhteiskunnallis-kulttuurisen tarkastelutapojen eroista ja niiden liiallisesta eriytymisestä johtuvista ongelmista.

rauhottaminen perustuu. Korvausjärjestelmiä kohtaan esitetty kritiikki osoittaa, että näitä perusteita ei tunneta riittävästi. Tieteellinen tieto on kuitenkin yksi legitimizeerilähde.

Järjestelmän väärinkäytökset, perätön anti-legitimointi tai laittomuudet voivat heikentää viranomaisten mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa. On kuitenkin syytä koettaa erottaa nämä järjestelmään liittyvät kielteiset viranomais-sidosryhmä suhteet ja panostaa niihin tilanteisiin, joissa rakentava yhteistoiminta on mahdollista ja kannattavaa. Tähän on hyvä lähtökohta se, että tunnustetaan ensin yhteiset tavoittelemisen arvoiset päämäärät ja niiden taustalla olevat tarpeet. Päämääristä ja tarpeista keskusteleminen voi auttaa myös eri legitimizeerilähteiden keskinäisten suhteiden ja vahvuuden arviointia.

Analyysimme osoittaa myös, että joidenkin kansalaisten käsityksen mukaan oikeudellisella ympäristövastuulla on ylikorostunut painoarvo suhteessa perustuslain turvaamiin yksilön oikeuksiin kuten omaisuudensuojaan. Ne toimet, joilla on pyritty turvaamaan perusoikeuksia, eivät kaikilta osin tyydytä vahingonkärsijöitä. Tähän liittyen olemme osoittaneet, että käsitykset valtion ja yksilöiden sekä yleisten ja yksityisten etujen välisistä suhteista ovat epäselvät ja jatkuvassa muutoksen tilassa. Kansalaiset kokevat joutuneensa kohdelluksi siten, että luonnonsuojelu on yleinen etu, ja että ruuantuotannon parissa toimiva elinkeinonharjoittaja tai luontoharrastusten parissa aikaansa viettävä kansalainen edustaisivat vain yksityistä etua. Vaikka kotimaista ruuantuotantoa sekä sosiaalisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti elinvoimaista maaseutua voitaneen pitää yksityisen edun lisäksi myös yleisenä etuna, eivät kaikki kansalaiset koe saavansa riittävästi tukea taikka kokevat, että luonnon monimuotoisuuden liittyvästä yleisestä edusta huolehtiminen on liikaa heidän vastuullaan.

Lisäksi olemme osoittaneet, että omaisuusvahinkojen ohella luonnonvaraisten eläinten rauhoittamisella on muita kielteisiä vaikutuksia. Tällöin korvausjärjestelmä ei ole sopiva keino tuottamaan legitimizeerit kokemuksia. Yleisen turvattomuuden tunteen käsittelyyn ja sen syntymisen estämiseen ei ole olemassa varsinaisesti oikeudellisia keinoja. Kuitenkin esimerkiksi kunnan järjestämien koulukuljetusten järjestämisen kautta voidaan vaikuttaa oppilaiden ja heidän vanhempiansa kokemaan suurpetopelkoon. Ihmisten kokema turvattomuudentunne tulee ottaa vakavasti. Tulisikin kehittää keinoja, *de lege ferenda* ja/tai muilla toimenpiteillä, jotka olisivat sovellettavissa jo ennen esimerkiksi PoL 2 luvun 16 §:ssä säädetyn kynnyksen ylittymistä, ja jotka ottaisivat huomioon henkilö- ja esinevahinkojen syntymisen vaaran lisäksi ihmisten kokeman turvattomuuden tunteen.

Olemme tuoneet esille myös, että eläinten pyytämiseen tai tappamiseen johtavien ennaltaehkäisykeinojen käytölle on heikosti löydettävissä tukea oikeudellisesta sääntelystä. Samaan aikaan kansalaisten käsityksissä pyytämisen

oikeuttavien poikkeuslupien tärkeys korostuu suhteessa muihin ennaltaehkäiseviin toimiin. Ei-tappavien ennaltaehkäisevien keinojen ensisijaisuus on nähtävissä erityisesti EU-oikeudellisissa lähteissä, jotka toki ovat myös jäsenvaltioita sitovia, mutta joista viestiminen jäsenvaltioiden kansalaisille on haasteellista. Haasteellisen siitä tekee muun muassa se, että kansalaisten käyttämät lähteet ohjeiden, sääntöjen tai toiminnan legitimitietin arvioimiseen ovat muita kuin oikeudellisia lähteitä tai heidän valmiutensa oikeudellisten lähteiden tulkintaan eivät ole vahvat.<sup>209</sup>

Havaintojemme mukaan kansallisen tason julkishallinnollinen ja -taloudellinen puhe- ja toimintakulttuuri ovat vielä jokseenkin vahvasti kiinni poikkeuslupamenettelyssä ja -harkinnassa sekä vahinkojen korvaamisessa. Ei-tappavien ennaltaehkäisykeinojen tukea voisi kehittää viestinnällisesti, taloudellisesti ja toimintakulttuurisesti. Käytetyt käsitteet, ajatusmallit ja argumentaatio saattavat aiheuttaa esteen sosio-kulttuurisen legitimitietin kehittymiselle. Niin kauan, kun viranomaispuhe on ajatuksellisesti kiinni poikkeuslupamenettelyssä sen sijaan, että aktiivisesti sääntelyn, taloudellisen ohjauksen ja viestinnän keinoin tuetaan muutosta kohti ei-tappavaa ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria, ei muutosta käytännössä ehkä tapahdu.

Kansalaisilla ja toiminnanharjoittajilla on haasteita sopeutua olemassa oleviin oikeudellisiin normeihin ja niiden välisiin suhteisiin. Sopeutumista edistävää toimenpide olisi muun muassa se, että hallinnollinen toiminta- ja puhekulttuuri olisivat sopusuhdassa vallitsevan oikeusjärjestelmän ja sen lähtökohtien kanssa, ja näin tämä kulttuuri vahvistaisi osaltaan sen tehokasta implementointia. Kulttuuriin vaikuttavat puhuvat, sanamuotoilut ja ilmaisutavat kirjallisissa lähteissä, tavoitteiden selkeyttäminen ja niiden perusteiden avaaminen sekä tarjottujen tukimuotojen huolellinen punninta ja kehittäminen yhdessä sidosryhmien kanssa. Tarjottujen tukimuotojen huolellisella punninnalla tarkoitamme muun muassa analyysiä siitä, mihin legitimitietivajetta aiheuttaviin huoliin ja haasteisiin olemassa oleva sääntely ja tuki ulottuvat, mitkä ovat niiden vaikutusalueet. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että vahinkojen korvaaminen ei muuta asenteita suurpetoja kohtaan myönteisemmäksi.<sup>210</sup> Mutta millaisilla toimenpiteillä tällainen vaikutus olisi mahdollista saada aikaan? Voimakas diskursiivinen vastakkainasettelu poikkeuslupien ja suojelun välillä voi toimia myös esteenä tilanteen edistymiselle. Kun tähän vastakkainasetteluun on jumiuduttu (“kai-vauduttu poteroihin”), ei toimijoiden ajattelu suuntaudu muihin vaihtoehtoihin. Jos odotukset esimerkiksi eläinten pyytämiseen tarkoitetuista poikkeusluvista

---

<sup>209</sup> Jokinen 2019, s 72.

<sup>210</sup> Naughton – Treves – Grossberg – Treves 2003, s. 1500–1511; Madden – McQuinn 2014, s. 97–106; Dickman 2010, s. 458–466.

ovat liian korkealla, kiinnostus muihin vahinkoja ennaltaehkäiseviin keinoihin on alhainen. Kuinka tähän voitaisiin viestinnällä tai muulla tuella vaikuttaa?

Kun legitimizeettivaje johtuu voiman menetyksen kokemuksesta, millaisin keinoin voitaisiin vahvistaa toimijoiden (sidosryhmien) vaikuttamisen ja voimaantumisen kokemuksia? Tällä hetkellä tarjolla olevat puhutavat, toimintakulttuuri ja konkreettiset tukitoimet eivät ole pystyneet vastaamaan näihin haasteisiin. Sosio-kulttuurisista lähteistä kumpuava legitimizeettivaje ja sen synnyttämä puhe tulisi kohdata viestinä kentältä. Neuvonta ja tukipalveluiden tarve ovat korostuneet aiempien tutkimusten sidosryhmähaastatteluissa. Artikkelissamme olemme viitanneet useisiin kansainvälisiin luonnonvarakonflikteja käsitteleviin julkaisuihin, joissa todetaan ei-aineellisilla syillä ja tuella olevan suuri merkitys konfliktien ymmärtämisessä ja hallinnassa. Ratkaisut eivät ehkä löydykään korvausoikeudesta tai muista oikeudellisista mekanismeista, vaan konfliktitutkimuksen piirissä kehitetyistä sidosryhmätyöskentelyn malleista. Tämä edellyttää konfliktin hallintaan perustuvan osaamisen resursointia hallintoon.

Lopuksi toteamme, että voimassa olevan oikeuden luomassa järjestelmässä on paljon yhteisvastuullisuuden elementtejä. Vastuu luonnosta kuuluu kaikille. Luonnon monimuotoisuudesta koituvat hyödyt ovat myös kaikkien etu. Julkisen vallan tehtävänä on luoda oikeudellinen sääntely ja mekanismit, joiden avulla EU:n ja kansallisessa lainsäädännössä säädetyt tavoitteet voidaan saavuttaa. Tehokkaaseen tavoitteiden saavuttamiseen eivät kuitenkaan riitä vain suojelua ja lajien rauhoittamista koskevat päätökset, koska niitä vastustetaan niistä koituvien haittojen vuoksi. Valtion roolin voi hahmottaa oikeudellisen sääntelijän roolin ohella myös suotuisten olosuhteiden luojana. Kannanhallinta tulisi ymmärtää laajempänä ilmiönä koskien myös ihmisen ja eläinten välisten konfliktien hallintaa. Suotuisten olosuhteiden luominen ei kuitenkaan yksistään kuulu julkiselle vallalle. Yhteisvastuullisuus edellyttää yhteistoiminnallisuutta. Yhteistoiminnallisuuden idean kautta voitaisiin päästä irti ”jos suojelet, niin korvaat”, ”yleinen vastaan yksityinen etu” taikka ”suojaus vastaan käyttö” -tyyppisistä vastakkaisasetteluista. Yhteistoiminnallinen toimintakulttuuri auttaisi pohtimaan tilannetta yhteisten intressien kautta sekä sitä, kuinka yhdessä voitaisiin luoda sellaisia olosuhteita, joissa samaan aikaan kannetaan ympäristövastuuta ja vastuuta toiminnan taloudellisesta, kulttuurisesta ja sosiaalisesta kestävyyydestä. Tällaisen toimintakulttuurin edistämiseksi julkisella vallalla, erityisesti hallinnolla voisi olla aktiivisempi rooli kuin tähän saakka.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Albrecht, Eerika – Ratamäki, Outi*: Effective arguments for ecosystem services in biodiversity conservation – A case study on Finnish peatland conservation. *Ecosystem Services* 22 (Part A) 2016, s. 41–50.
- Bäckstrand, Karin*: Multi-stakeholder partnership for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *Environ. Policy Gov.* 16(5) 2006, s. 290–306.
- Bernstein, Steven*: Legitimacy in global environmental governance. *Journal of International Law and International Relations* 1(1–2) 2005, s. 139–166.
- Bodansky, Daniel*: Legitimacy. Teoksessa Daniel Bodansky – Jutta Brunnée – Ellen Hey (toim.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press 2007, s. 704–723.
- Borgström, Suvi*: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Joensuu 2011. Väitöskirja. S. 173.
- DeCaro, Daniel – Stokes, Michael*: Social-Psychological Principles of Community-Based Conservation and Conservancy Motivation: Attaining Goals within an Autonomy-Supportive Environment. *Conservation Biology* 2008.
- de Klemm, Cyrille*: Compensation for damage caused by wild animals. *Nature and environment* No. 84, Council of Europe, Strasbourg 1996, s. 1–56.
- Diamond, Elin*: Introduction. Teoksessa Elin Diamond (toim.): *Performance and Cultural Politics*. New York: Routledge 1996, s. 1–12.
- Dickman, A. J.*: Complexities of conflict: the importance of considering social factors for effectively resolving human–wild life conflict. *Animal Conservation* 13 2010, s. 458–466.
- Ekblad, Camilla – Tikkanen, Hannu – Laaksonen, Toni*: Merikotkan merkitys porotalousvahinkojen aiheuttajana. Selvitys merikotkien pesimäaikaisesta ravinnosta ja esiaikuisten merikotkien liikkeistä poronhoitoalueella. Ympäristöministeriö 2018. (12.4.2019) [<https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B3DE2D28F-1668-44C7-B06A-BEA534CF0204%7D/144055>]
- Hallberg, Pekka*: Oikeusturva. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeudet*. Helsinki 2011, s. 783–808.
- Husa, Jaakko*: Vallanjako, vahingonkorvaus ja perustuslainmukaisuus – koskiensuojelun kiemurat tapauksessa KKO 2006:71. *Lakimies* 2007/4, s. 611–623.
- Ilvesviita, Pirjo*: Paaluraudoista kotkansuojeluun. *Suomalainen metsästyspolitiikka 1865–1993*. Rovaniemi 2005.
- Jackson, Jonathan – Bradford, Ben – Hough, Mike – Myhill, Andy – Quinton, Paul – Tyler, Tom R.*: Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions. *British Journal of Criminology* 52 (6) 2012, s. 1051–1071. (Jackson ym. 2012)
- Jokinen, Mikko*: Lapin ympäristökiistojen kulttuuriset tekijät. *Dissertationes Forestales* 281. Bio- ja ympäristötieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto, Helsinki 2019. 90 s. <https://doi.org/10.14214/df.281>



- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012.
- Kainulainen, Päivi:* Selvitys petojen aiheuttamien vahinkojen vaikutuksista poronhoidolle ja toimenpiteet pedoista aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Rovaniemi 2011.
- Karhu, Juha – Määttä, Tapio:* Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimiteetti. Teoksessa Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Tampere 2010, s. 59–83.
- Kojola, Ilpo – Ronkainen, Seppo – Hakala, Antero – Heikkinen, Samuli – Kokko, Sanna:* Interactions Between wolves *Canis lupus* and dogs *C. familiaris* in Finland. *Wildlife Biology* 10 (1) 2004, s. 101–105. (*Kojola ym.* 2004)
- Konttiokorpi, Jari:* Valkoposkihanhiiden maataloudelle aiheuttamien haittojen vähentäminen – kokemuksia Etelä- ja Pohjois-Karjalassa. *BirdLife* 2017.
- Kuusiniemi, Kari:*
- Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 1997.
  - Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurispudentia XXXIV* 2001, s. 155–306.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:* Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.
- Kyllönen, Simo:* Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimiteetti. Teoksessa: Pertti Rannikko – Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Tampere 2010, s. 19–58.
- Laakso, Tero:* Oikeuden ja ekologian yhteyksiä, *Oikeus* 2006:4, s. 611–622.
- Laakso, Tero – Miittinen, Eija – Kosunen, Niina – Ratamäki, Outi – Määttä, Tapio:* Luonnonsuojelulailta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 24/2017. Ympäristöministeriö 2017. (*Laakso ym.* 2017)
- Lähdesmäki, Heta – Ratamäki, Outi:* Kykenemmekö luopumaan susifetisistä? - Kriittinen luenta suomalaisesta susihistoriasta. Teoksessa: Hiedanpää, Juha – Ratamäki, Outi (toim.): Suden kanssa. Rovaniemi 2015, s. 16–41.
- Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 549–604.
- Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto:* Lausunto 6.9.2019. Luonnonvarojen Suomen susikannanhoitosuunnitelmaksi. (1.10.2019) [[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f2360a9b-098d-4b34-9446-f17e8244ccad/b71bdfae-84e9-435d-9cf4-2182b62ee266/LAUSUNTO\\_20190927122725.docx](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/f2360a9b-098d-4b34-9446-f17e8244ccad/b71bdfae-84e9-435d-9cf4-2182b62ee266/LAUSUNTO_20190927122725.docx)]
- Madden, Francine – McQuinn, Brian:* Conservation's blind spot: The case for conflict transformation in wildlife conservation. *Biological Conservation*, Volume 178, October 2014, s. 97–106.
- Marsden, Katrina – Hovardas, Tasos – Psaroudas, Spyros – Mertzanis, Yorgos – Baatz, Undine:* *EU Platform on Large Carnivores:* Supporting good practice for coexistence. Presentation of examples and analysis of support through the EAFRD. Brussels: EU Platform on Coexistence between People and Large Carnivores. 2016. (21.3.2019) [[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906\\_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/160906_LC%20Platform-case%20studies%20and%20RD.pdf)] (*Marsden ym.* 2016)



- Mutanen, Anu*: Valtion suvereniteetti ja biodiversiteetti. *Lakimies* 3/2002, s. 405–429.
- Morison, Tracy – Macleod, Catriona*: A Performative-Performance Analytical Approach: Infusing Butlerian Theory into the Narrative-Discursive Method. *Qualitative Inquiry* 19(8) 2013, s. 566–577.
- Määttä, Tapio*: Maanomistusoikeus. Helsinki 1999.
- Naughton – Treves, Lisa – Grossberg, Rebecca – Treves, Adrian*: Paying for Tolerance: Rural Citizens' Attitudes toward Wolf Depredation and Compensation. *Conservation Biology* 17(6) 2003, s. 1500–1511.
- Niemi, Milla – Eronen, Visa – Aitto-oja, Sanna – Nummi, Petri*: Kurkien aiheuttamat viljelysvahingot ja niiden ennaltaehkäisy. Suomen ympäristö 29/2009. Ympäristöministeriö. (Niemi ym. 2009)
- Nyhus, Philip J. – Osofsky, Steven A. – Ferraro, Paul – Madden, Francine – Fischer, Hank*: Bearing the costs of human-wildlife conflict: The challenges of compensation schemes. Teoksessa Rosie Woodroffe – Simon Thirgood – Alan Rabinowitz (toim.): *People and Wildlife, Conflict or Co-existence?* Cambridge: Cambridge University Press 2005, s. 107–121. (Nyhus ym. 2005)
- O'Riordan, Margaret – Mahon, Marie – McDonagh, John*: Power, discourse and participation in nature conflicts: the case of turf cutters in the governance of Ireland's raised bogs designations. *Journal of Environmental Policy & Planning* 17 (1) 2014, s. 127–145.
- Osei-Tutu, Paul – Pregernig, Michael – Pokorny, Benno*: Legitimacy of informal institutions in contemporary local forest management: insights from Ghana. *Biodiversity and Conservation* 23 (14) 2014, s. 3587–3605.
- Peltola, Taru – Ratamäki, Outi – Pellikka, Jani*: Salametsästys ja oikeuttamisen yhteisölliset strategiat. Teoksessa Ismo Björn – Pekka Jokinen – Juha Kotilainen – Nora Schuurman – Maarit Sireni (toim.): *Korπισοσιολογί(αα)*. Joensuu 2013, s. 208–223.
- Peltola, Taru – Heikkilä, Jari*: Koira suden hampaissa – Monilajinen yhteiselämä, kuolema ja osallisuus. Teoksessa Juha Hiedanpää – Outi Ratamäki (toim.): *Suden kanssa*. Rovaniemi 2015, s. 120–146.
- Peltomaa, Hannu*: Käyttörajoitus ja pakkolunastus omaisuudensuojan kannalta. Edilex 9.2.2001 [www.edilex.fi] (4.6.2019)
- Pohja-Mykrä, Mari*: Vahinkoeläinsodasta psykologiseen omistajuuteen – Petokonfliktin historiallinen tausta ja nykypäivän hallinta. Helsinki 2014.
- Rannikko, Pertti*: Omankädenoikeutta valtiottomassa tilassa. Teoksessa Juha Hiedanpää – Outi Ratamäki (toim.): *Suden kanssa*. Rovaniemi 2015, s. 147–174.
- Ratamäki, Outi*:
- Yhteiskunnallinen kestävyys ja hallinta suomalaisessa susipolitiikassa. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 94. Yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta, Joensuun yliopisto, Joensuu 2009. Väitöskirja. 173 s.
  - Finland's Wolf Policy and New Governance. *Journal of Environment and Development* 17 (3) 2008, s. 316–339.
  - Elements, Orders, and Modes of Governance in the Development of Finnish Wolf Policy. Teoksessa Mika Merviö (toim.). *Handbook of Research on Managing the Public Sphere*. IGI Global 2015, s. 38–61.
  - Sidosryhmähaastattelujen tulokset: Luonnonsuojelulaille (1096/1996) rauhoitetut lajit ja niiden aiheuttamat vahingot -hanke. (21.3.2019) [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Rauhoitetut\_lajit/Rauhoitettujen\_lajien\_aiheuttamat\_vahingot] (Ratamäki 2017)

- Ratamäki, Outi – Salmi, Pekka:* The Most Contested: Large Carnivores and the Saimaa Ringed Seal - Challenges of Socio-Ecological Rhythms and Their Practical Implications. *European Countryside* 7 (1) 2015, s. 1–11.
- Ravenelle, Jeremy – Nyhus, Philip J.:* Global patterns and trends in human–wildlife conflict Compensation. *Conservation Biology* 31 (6) 2017, s. 1247–1256.
- Rinne, Antti:* Opas koti- ja tuotantoeläinten suojausmenetelmistä petovahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. SusiAita-hankkeen toimintaraaportti. (12.4.2019) [<https://riista.fi/wp-content/uploads/2018/08/Susiaita-hanke-2016-Opas-koti-ja-tuotantoel%C3%A4inten-suojausmenetelmist%C3%A4.pdf>] (*Rinne* 2016)
- Saraviita, Ilkka:* Yrittäjyyden perusoikeussuoja. Edilex 2001.
- Schmidt, V.A.:* Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and ‘Troughput’. *Political Studies* 61 2013, s. 2–22.
- Sellenthin, Mark O. – Skogh, Göran:* Property Rights in Endangered Species: The Wolverine Case. *European Journal of Law and Economics* 18 (2), 2004, s. 239–247.
- Siikavirta, Kristian:* Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu. Helsinki 2007.
- Similä, Jukka – Thum, Randi – Varjopuro, Riku – Ring, Irene:* Protected Species in conflict with fisheries: The Interplay between European and National Regulation, *Journal of European Environmental and Planning* 3 (5) 2006, s. 432–445. (*Similä ym.* 2006)
- Sippola, Anna-Liisa – Sutinen, Taru – Suopajärvi, Katja:* Poronmestajien suhtautuminen suurpetoihin ja maakotkaan sekä petoeläinten aiheuttamien porovahinkojen korvausjärjestelmiin. Teoksessa Anna-Liisa Sippola – Harri Norberg – Merja Renko – Katja Suopajärvi – Taru Sutinen: Petovahinkojen sosioekonominen merkitys porotaloudelle Suomessa – loppuraportti. Rovaniemi 2005, s. 15–100.
- Smith, Melanie:* Developing Administrative Principles in the EU: A Foundational Model of Legitimacy? *European Law Journal* 18 (2) 2012, s. 269–288.
- Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha:* Suomen vahingonkorvausoikeus. Talentum 2013. 6. uud. p. Helsinki, Talentum 2013. E-kirja.
- Suvantola, Leila – Similä, Jukka:* Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.
- Suvantola, Leila:* The Golden Eagle Compensation Scheme in Finland as an Example of Incentive Measures. Potential for Conflict Management? Teoksessa Reinhard A. Klenke – Irene Ring – Andreas Kranz – Niels Jepsen – Felix Rauschmayer – Klaus Henle (toim.): *Human - Wildlife Conflicts in Europe : Fisheries and Fish-Eating Vertebrates As a Model Case*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, s. 201–214.
- Suomen kielen perussanakirja.* Helsinki 2001.
- Thomas, Christopher A.:* The Uses and Abuses of Legitimacy in International Law. *Oxford Journal of Legal Studies* 34 (4) 2014, s. 729–758.
- Tuominen, Risto:* Perusoikeudet lainvalmistelun näkökulmasta - esimerkkinä perustuslakivaliokunnan vuosien 2000–2018 lausuntokäytäntö koskien perustuslain 15.1 §:n omaisuusuojaa. Edilex 2018.
- Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki, 2000.
- Turunen, Minna – Rasmus, Sirpa – Norberg, Harri – Kumpula, Jouko – Kojola, Ilpo – Ollila, Tuomo:* Porot ja pedot – kuinka poronhoidon sopeutuminen petoihin on muuttunut 90 vuodessa? *Suomen Riista* 63 2017, s. 19–42. (*Turunen ym.* 2017)

- Ympäristöministeriö*: Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettely ja ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä valmistelevan hankkeen loppuraportti. Helsinki 2019. (*Ympäristöministeriö* 2019b)
- Valkonen, Jarno*: Poronhoitoa suurpetoeläinten kanssa: tietokäytännöt sekä yleisen ja erityisen edun problematiikka. Teoksessa Juha Hiedanpää – Outi Ratamäki (toim.): Suden kanssa. Rovaniemi 2015, s. 66–96.
- Vihma, Antto – Hartikainen, Jarno – Ikäheimo, Hannu-Pekka – Seuri, Olli*: Totuuden jälkeen. Miten media selviää algoritmien ja paskapuheen aikana. Helsinki 2018. (*Vihma ym.* 2018)
- Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Helsinki 2011, s. 139–170.
- Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina*: Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuriidikka* 1/2016, s. 86–109.

## **Virallislähteet**

- EOA 1221/4/01*: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen vastaus kanteluun 19.5.2003.
- EOA 3251/5/05*: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ym. 30.11.2015.
- Euroopan komissio*: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Euroopan komissio 2007.
- Euroopan komissio*: Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01). Euroopan komissio 2014.
- Euroopan komissio*: Euroopan unionin kalastus- ja vesiviljelyalan valtioneuvoston tarkastelemista koskevat suuntaviivat (2015/C 217/01). Euroopan komissio 2015.
- Euroopan unioni*: 17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta. Document 12016L/AFI/DCL/17. Euroopan unioni 2016.
- EV 228/1997 vp*: Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi petoeläinten tappamien porojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta. 13.12.1997.
- HE 300/1992 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräksi siihen liitettäviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 109/1997 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi petoeläinten tappamien porojen korvaamisesta annetun lain kumoamisesta.
- HE 90/2008 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle riistavahinkolaiksi ja laiksi metsästyslain 87 §:n muuttamisesta.
- HE 83/2018 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsästyslain muuttamisesta.
- KK 830/2002 vp*: Kirjallinen kysymys. Petovahinko-ongelmat Kainuussa.
- KK 135/2007 vp*: Kirjallinen kysymys. Suurpeto-ongelman poistaminen.

*KK 194/2008 vp:* Kirjallinen kysymys. Sudenkaadon puskurivyöhykkeen perustaminen.  
*KK 298/2009 vp:* Kirjallinen kysymys. Porotalouden toimintaedellytysten turvaaminen.  
*KK 707/2010 vp:* Kirjallinen kysymys. Riistavahinkolain toimivuuden ja korvausjärjestelmän seuranta.

*KK 524/2014 vp:* Kirjallinen kysymys. Karhun uusi kannanhoitosuunnitelma.

*KK 565/2014 vp:* Kirjallinen kysymys. Valkoposkikihanhien aiheuttamat haitat.

*KK 201/2015 vp:* Kirjallinen kysymys valkoposkikihanhien saamisesta metsästettävien lintujen listalle.

*KK 43/2015 vp:* Kirjallinen kysymys villisikojen ja hanhien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta.

*KK 35/2018 vp:* Kirjallinen kysymys kansalaisten turvallisuudentunteesta susikannan kasvaessa.

*KK 44/2018 vp:* Kirjallinen kysymys kannanhoidollisen sudenpyynnin mahdollistamisesta, kaatolupien täytöntöönpanokieltojen määräämisen järkiperaistamisesta ja Suomen susipolitiikan kehittämisestä.

*KK 501/2018 vp:* Kirjallinen kysymys lasten oikeudesta turvalliseen kasvuympäristöön.

*KK 399/2018 vp:* Kirjallinen kysymys. Luonnonvarakeskuksen toiminnan avoimuudesta.

*Maa- ja metsätalousministeriö:*

- Suomen ahmakannan hoitosuunnitelma. 9/2014. (*Maa- ja metsätalousministeriö* 2014)
- Suomen susikannan hoitosuunnitelma. 4/2015. (*Maa- ja metsätalousministeriö* 2015)
- Luonnos Suomen susikannan hoitosuunnitelmaksi, 27.6.2019. <https://mmm.fi/documents/1410837/14389421/Luonnos+Suomen+susikannan+hoitosuunnitelmaksi+27.6.2019pdf.pdf/a9f76ea6-3aa1-360e-9cb2-ad8d8692653a/Luonnos+Suomen+susikannan+hoitosuunnitelmaksi+27.6.2019pdf.pdf> (11.9.2019) (*Maa- ja metsätalousministeriö* 2019)

*MmVM 18/1996 vp:* Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 18/1996 vp. Hallituksen esitys metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

*Oikeusministeriö:* Hallituksen esitysten laatimisohteet. HELO työryhmän mietintö. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 49/2018. Oikeusministeriö 2018.

*OKV/11/21/98:* Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu, karhukannan sääntely ja ihmisten turvallisuus.

*OKV/254/1/2016:* Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin ratkaisu asiassa Itä-Suomen poliisilaitoksen suden lopettamista koskevat päätökset. 27.11.2017.

*PeVL 21/1996 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnon-suojelulainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 22/1996 vp:* Hallituksen esitys 63/1996 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

*PeVL 38/1998 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 15/2003 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä luonnon-suojelulain muuttamisesta.

*PeVL 6/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

- PeVL 20/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- PeVL 32/2010 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 18/2013 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto kansalaisaloitteesta laiksi eläinsoojelulain 22 §:n muuttamisesta.
- PeVL 36/2013 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.
- PeVL 10/2014 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 25/2014 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta
- PeVL 8/2017 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vesilainsäädännön käyttöoikeussäätelyn uudistamiseksi.
- PeVL 55/2018 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi hiihden energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp:* Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Poliisihallitus:* Poliisin uusi ohje poliisin toiminnasta suurpeto- ja villisikatilanteissa, POL-2017-36246. Poliisihallitus 2018.
- TPA 51/2010 vp:* Toimenpideohje. Petokantojen tehokkaampi rajoittaminen porotalouden turvaamiseksi.

## **Internet-lähteet**

- Directorate General for Environment 2009:* Wildlife and sustainable farming and the birds and habitats directives. How species conservation can be supported through rural development programmes. (21.3.2019) [[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/species\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/species_report.pdf)]
- EU Platform on Coexistence between People and Large Carnivores 2017:* Maaseudun kehittämissuunnitelmat. Ihmisen ja suurpetojen rinnakkaiselon tukeminen. [[http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/102\\_print\\_RD%20leaflet\\_2017.FI.P.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/pdf/102_print_RD%20leaflet_2017.FI.P.pdf)] (21.3.2019)
- Euroopan komissio:* Uutinen 8.11.2018. [[https://ec.europa.eu/info/news/amendments-state-aid-guidelines-agriculture-sector-better-address-damages-caused-wolves-and-other-protected-animals-2018-nov-08\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/amendments-state-aid-guidelines-agriculture-sector-better-address-damages-caused-wolves-and-other-protected-animals-2018-nov-08_en)] (21.3.2019).
- Kansalaisaloite 2018a:* Kansalaisaloite eduskunnalle kansalaisten turvallisuuden ja elinkeinon takaamiseksi haja-asutusalueilla sekä syrjäseuduilla suurpetojen ja haittaeläimien varalle. 23.11.2018. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Oikeusministeriön asianumero VN/6158/2018. [<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3410>] (11.4.2019).
- Kansalaisaloite 2018b:* Vaadimme seitsemän muutosta susipolitiikkaan. 5.11.2018. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä. Oikeusministeriön asianumero VN/6068/2018. [<https://www.kansalaisaloite.fi/fi/aloite/3470>] (12.4.2019).
- Lainkirjoittajan opas.* Oikeusministeriö. Finlex. [[lainkirjoittaja.finlex.fi](http://lainkirjoittaja.finlex.fi)] (21.3.2019).

*Maa- ja metsätalousministeriö:*

- Suurpetojen aiheuttamat korvatut poro-, koira- ja kotieläinvahingot 2010-17 (Lähde: Riistavahinkorekisteri) <https://mmm.fi/documents/1410837/7460380/Petokorvaukset+2010-2017/57630f90-e3d2-457e-8316-65c02c7ee7c2/Petokorvaukset+2010-2017.pdf> . (22.3.2019) (*Maa- ja metsätalousministeriö 2018a*)
- Määrärahat eivät riitä viime vuoden suurpetovahinkojen täysimääräiseen maksamiseen. [https://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maarahat-eivat-riita-viime-vuoden-suurpetovahinkojen-taysimaaraiseen-maksamiseen](https://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maarahat-eivat-riita-viime-vuoden-suurpetovahinkojen-taysimaaraiseen-maksamiseen) . Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 20.4.2018 (22.3.2019) (*Maa- ja metsätalousministeriö 2018b*)

*Orispää, Oili:* Susitutkijan vaimon sietokyky ylittyi, kun perhettä uhkailtiin lastensuojeluilmoituksilla – “Halusin pysytellä neljän seinän sisällä enkä kohdata ketään”. Yle Uutiset 21.1.2019. [<https://yle.fi/uutiset/3-10603248>] (12.4.2019).

*Peltola, Taru – Ratamäki, Outi:* Lehmänhermot ja tunnetyö vuorovaikutustilanteissa. CORE-hankkeen tapaustarina. 7.9.2018. [[www.collaboration.fi/2018/09/07/lehmanhermot-ja-tunnetyo-vuorovaikutustilanteissa/](http://www.collaboration.fi/2018/09/07/lehmanhermot-ja-tunnetyo-vuorovaikutustilanteissa/)] (12.4.2019).

*Riistakeskus:* Suurpetovahinkojen estäminen (12.4.2019) [<https://riistatalous/riistavahingot-ja-konfliktit/riistavahinkojen-estaminen/suurpetovahinkojen-estaminen/> ]

*Ruokavirasto:* Solmi rauha siivekkäiden kanssa – saat korvausta kurki-, hanhi- tai joutsenpellon hoidosta. Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelma 2014–2020. (12.4.2019) [[https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/oppaat-ja-esitteet/kurki-hanhi-joutsenpellot\\_esite.pdf](https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/viljelijat/tuet-ja-rahoitus/oppaat-ja-esitteet/kurki-hanhi-joutsenpellot_esite.pdf) ]

*Turun Sanomat:* Merimetsot rakensivat pelotusnauhoista pesiä. Uutinen 7.5.2012. [<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/343207/Merimetsot+rakensivat+pelotusnauhoista+pesia> ]

*Ympäristöministeriö:* Rauhoitettujen lintujen aiheuttamat haitat – mitä voin tehdä? [[https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Rauhoitettujen\\_lintujen\\_aiheuttamat\\_haitat\\_mita\\_voin\\_tehda](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Rauhoitettujen_lintujen_aiheuttamat_haitat_mita_voin_tehda) ] (3.5.2019). (*Ympäristöministeriö 2019a*)

*Ympäristöministeriö – Suomen ympäristökeskus:* Pyynti, ilmastonmuutos ja satunnais-tekijät nisäkkäiden uhkina – ainoastaan naalilla menee todella huonosti. Tiedote 8.3.2019. <https://www.ymparisto.fi/punainenlista> (31.5.2019).

## **Oikeustapaukset**

### **Euroopan unionin tuomioistuim**

Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v Federal Republic of Germany ja The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others, EU:C:1996:79

### **Korkein oikeus**

KKO 2006:71

KKO 2013:58

### **Hallinto-oikeudet**

Itä-Suomen HAO, 18.10.2017, 17/0986/1

## **LYHENTEET**

EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EV	Eduskunnan vastaus
EY	Euroopan yhteisö
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
KotkaKVNA	valtioneuvoston asetus maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta 8/2002
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MetsästysL	metsästyslaki 615/1993
OKV	oikeuskanslerinvirasto
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PolL	poliisilaki 872/2011
RVL	riistavahinkolaki 105/2009
KK	kirjallinen kysymys
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SRVA	Suurriistavirka-apu
TPA	toimenpideoite
VahL	vahingonkorvauslaki 412/1974
VieraslajiL	laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta 1709/2015
vp	valtiopäivät
YK	yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö
YMP	ympäristöministeriön päätöksessä rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista 1626/1991



*Outi Ratamäki – Tero Laakso – Eija Miettinen*

## WILDLIFE DAMAGES AND STATE SUPPORT – LIABILITY, LEGITIMACY, AND SHARING OF RESPONSIBILITY

In Finland State compensates the damages caused by wild animals protected by law. Stakeholders often hold the view that the State is legally responsible for the wildlife damages if animals have been protected because means to prevent the damages have been restricted. However, compensations are not paid based on the general tort law. Even though public authorities have indirectly affected the circumstances where damages have started to increase, the state has not committed a crime or error or been negligence in regulating on wildlife conservation or by rejecting hunting permit applications. Compensating wildlife damages therefore requires independent regulation. Compensations are, judicially speaking, to be regarded as support offered by the government. In the EU law these compensations are regarded as state aid if the aid affects trade. On the European Union level there are no support mechanisms for compensating damages but the Commission has encouraged the member states to use the rural funds for any measures preventing damages. Legal norms supporting biodiversity generate from international law and integrating the values imbedded in them has been challenging on local and regional levels. This has had the consequence of stakeholder conflicts between public authorities, nature conservationists and hunters and farmers. People suffering from the damages caused by wildlife experience a lack of legal protection for their fundamental rights such as the right to personal safety, property or to carry on a trade. Part of these experiences are attached to property damages but the conservation of wildlife causes also other risks and harm. Therefore, the compensations for damages as a conflict resolution mechanism has a rather narrow effect. Based on the research findings it is suggested in this article that there is a need to transform the role of state authorities towards supporting conflict resolution through strong stakeholder collaboration. This would, together with the already existing compensation and support systems, help to break down the enduring tensions between species conservation and animal population control or public and private interests. Communication and dialogue between authorities and stakeholders is important and they should be used as tools to clarify the terminology of the existing compensation system, the grounds for compensating in the case of restriction on use of property and to explain the application of the principle of proportionality in the context of



fundamental rights because these are not well known among the general public. Stakeholders use various, and often other than legal, sources in formulating their experience of legitimacy. Understanding the origin and meaning of these sources may help to understand and mitigate the conflict.





# OUTI RATAMÄKI

---

Tämän tutkimuksen aiheina ovat luonnonvarakonfliktit ja luonnonsuojelun ja luonnonvarojen hyödyntämisen hyväksymisenarvoisuus. Esimerkkeinä ovat hevosten teuraskuljetukset, luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot, soiden suojelelu ja salametsästys. Työssä kuvataan, mikä on oikeuden rooli konflikteissa ja millaisia jännitteitä hyväksymisenarvoisuuden arviointiin liittyy, kun sitä lähestytään moraalisen päättelyn, oikeudellishnormatiivisen tulkinnan ja konfliktin osapuolten kokemuksellisuuden kautta.



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

[uef.fi](http://uef.fi)

**PUBLICATIONS OF  
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND**  
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-4476-4  
ISSN 1798-5749