

23.4.2025

EOAK/2165/2025

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä**

## **LISÄLAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:N MUUTTAMISESTA (HE 100/2023 VP)**

Olin perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 100/2023 vp aikaisemmin antamassani lausunnossa kiinnittänyt huomiota vaaliluettelon mahdolliseen asemaan tosiasiallisena perusteena arvioida yksittäisen henkilön pääsyä alkuperäiskansan jäsenille kuuluviin oikeuksiin tai palveluihin. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lisälausuntoa siitä, millaisia asiaan liittyviä kysymyksiä laillisuusvalvonnassa on ollut esillä. Pyynnön mukaan keskustelussa ovat tältä osin nousseet esiin ainakin kysymykset saamen kielilain soveltamisesta, maastoliikenteestä ja kalastuksesta.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaisesti saamelaisasiat kuuluvat laillisuusvalvontaani. Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Saamelaisia koskevissa asioissa kannellaan vain harvoin. Laillisuusvalvojilla on kuitenkin joitain havaintoja ja kannanottoja, jotka koskevat saamelaisten oikeuksia. Laillisuusvalvonnassa ei ole otettu kantaa siihen, keitä on pidettävä saamelaisena. Oikeuksien toteutumiseksi on kuitenkin merkitystä sillä, keitä on pidettävä saamelaisena. Saamelaismääritelmän puuttuessa lainsäädännöstä, vaaliluetteloon kuulumisella voi siten olla tosiasiallisesti vaikutusta yksilön oikeuksien kannalta. Esitän tässä lausunnossani joitain laillisuusvalvonnan havaintoja ja kannanottoja ja korkeimman oikeuden ratkaisuja, jotka nähdäkseni liittyvät perustustuskivaliokunnan pyyntöön.

### **1 LAILLISUUSVALVONNASSA ESIIN TULLEITA NÄKÖKOHTIA OIKEUKSIIN PÄÄSYSTÄ**

#### **1.1 Rajavalvonta ja liikkuminen**

Koronaviruspandemian aikana laillisuusvalvontaan tehdyissä kanteluissa vaadittiin, että viranomaisten toimenpiteet eivät saisi heikentää alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan. Kanteluissa vaadittiin saamelaisille oikeutta perinteisten elinkeinojen harjoittamiseksi ylittää vapaasti valtakunnan raja muualtakin kuin rajanylityspaikalta esim. poronhoitoon liittyen.

Apulaisoikeusasiamies Pölönen totesi päätöksessään EOAK/5597/2020,

”kysymys on ollut ainoastaan rajanylitysten kontrolloimisesta ja menettelystä rajanylitysten sallimiseksi tai kieltämiseksi. Kun otetaan huomioon, ettei tällaista menettelyä ole ennen sisärajalvalvonnan palauttamista ollut, pidän selvänä, että rajavalvonnan palauttamisesta on aiheutunut haittaa saamelaisten poronhoidolle ja yleisemminkin saamelaiskulttuurille verrattuna tilanteeseen, ettei rajavalvontaa lainkaan olisi. Toisaalta tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota Rajavartiolaitoksen lausunnossa todettuun, etteivät saamelaiset ole voineet (aiemminkaan) liikkua vapaasti Suomen ja Venäjän välisen rajan ylitse.”

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 1.10.2020 tekemässään ratkaisussa (OKV/61/10/2020) arvioinut valtioneuvoston 17.3.2020 ja 7.4.2020 tekemiä päätöksiä koskien rajavalvonnan väliaikaista palauttamista, rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista. Oikeuskansleri totesi johtopäätöksensä, että

”Perusoikeusnäkökulmasta olisi tullut tarkastella rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Tässä yhteydessä olisi tullut selkeämmin ottaa huomioon myös saamelaisten oikeudellinen asema” (s. 32, jakso 8).

## 1.2 Kalastus

Kalastukseen, saamelaisten perinteisen elinkeinon harjoittamiseen liittyen korkein oikeus on antanut 13.4.2022 kaksi ratkaisua, joissa on käsitelty kalastusta Tenojoen vesistössä. Ratkaisuissa on arvioitu kalastusrajoitusten suhdetta paikallisten saamelaisten perustuslain suojaamaan kalastusoikeuteen.

Ratkaisussa KKO:2022:25 syyttäjä vaati paikalliselle saamelaiselle A:lle rangaistusta kalastusrikkomuksesta. A oli kalastanut lohta seisovalla verkolla Ylä-Utsjoessa sallitun kalastuskauten ulkopuolella elokuussa vastoin kalastuslain nojalla säädettyä valtioneuvoston asetusta kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä (297/2017).

Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteella elokuun alkupuoli on ollut erityisen merkityksellinen pyyntikuukausi saamelaisten kalastuskulttuurin harjoittamiselle, vaikka lohen nousu kuitenkin on tutkimustiedon perusteella vilkkainta kesä-heinäkuun vaihteessa ja myös lohen kalastus on tapahtunut pääosin ennen elokuuta. Myös lohen laatu elintarvikkeena heikkenee syksyä kohti kutuajan lähestyessä.

KKO katsoi ratkaisustaan ilmenevillä perusteilla, että asetuksen kalastuskautta koskeva säännös oli ristiriidassa A:lle saamelaisena perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Asetuksen säännös jätettiin perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte kalastusrikkomuksesta hylättiin.

Asiassa KKO:2022:26 syyttäjä vaati paikallisille saamelaisille A:lle, B:lle, C:lle ja D:lle rangaistusta luvattomasta pyynnistä heidän kalastettuaan vieheellä ja vavalla valtion vesialueella Vetsijoessa ilman Metsähallituksen lupaa. Korkein oikeus katsoi ratkaisustaan ilmenevillä perusteilla kalastuslain 10 §:n 2 momentin (379/2015) mukaisen lohen ja taimenen

nousualueen erillisen kalastuslupan siihen liitettyine lupakäytäntöineen aiheuttavan niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Samalla korkein oikeus kuitenkin totesi, että kalastusrajoitusten oikeasuhtaisuudenkin

näkökulmasta on lähtökohtaisesti mahdollista edellyttää paikallisilta asukkailla henkilökohtaista lupaa.

Kummassakin ratkaisussa korkein oikeus katsoi, että paikallisille saamelaisille kuuluva ja perustuslain suojaama kalastusoikeus ei ole kuitenkaan rajoittamaton, vaan myös saamelaisten kalastusoikeutta voidaan rajoittaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen nojautuen vaelluskalakantojen turvaamiseksi.

Kalastusoikeuden tai sen rajoittamisen perustaminen saamelaisuuteen edellyttäisi nähdäkseni, että saamelaisuus on määritelty laissa. Määritelmästä säättäminen on kuitenkin nähdäkseni mahdollista toteuttaa kussakin sääntely-yhteydessä erikseen.

Kalastuksen rajoittamista koskevissa säännöissä on esimerkiksi Tenojoen kalastussäännöissä Lapin ELY-keskukselle annettu on tehtäväksi mahdollisuus yksittäistapauksissa myöntää lupa organisaatioille poiketa kalastussäännön määräyksistä opetuskalastusta tai kulttuuritapahtumia varten. Luvan on oltava perusteltu kalastukseen liittyvän paikallisen ja perinnetiedon siirtämiseksi sekä sopuoinnussa 1 artiklassa säädetyn sopimuksen tarkoituksen kanssa. Vähintään yhden 3 §:n 1 tai 2 momentin 1 kohdan mukaisen kalastusoikeuden haltijan on osallistuttava kalastukseen.

Kun lupia on myönnettävissä vähän tai joka tapauksessa ei kaikille halukkaille, nousee merkitykselliseksi kysymys erityisesti siitä, millä perusteella viranomaisen arvioi kulttuuripyynnin merkitystä perinnetiedon siirtämisessä tai mitä on kulttuuripyynti Tenojoella tai minkä suvun edustajille lupia myönnetään. Vaaliluettelon kuuluminen ei oikeudellisesti ole luvan saannin peruste, mutta laillisuusvalvonnassa saatujen tietojen mukaan se on voinut vaikuttaa päätöksenteossa.

### 1.3 Poronhoito

Poronhoitolain (848/1990) mukaan poronhoitoa saa harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta.

Poronhoitolain säännökset suojaavat pääosin samalla tavalla saamelaisten kotiseutualueella ja muulla alueella harjoitettavaa poronhoitoa, mutta eräiltä osin poronhoidon suoja on saamelaiskulttuurin erityisaseman vuoksi

vahvempi: Lakiin sisältyy esimerkiksi kielto käyttää saamelaisten kotiseutualueella ja muulla erityisesti poronhoitoa varten olevalla alueella sijaitsevaa valtion maata tavalla, josta aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lisäksi saamelaisten kotiseutualueella maanomistajien ja -haltijoiden velvollisuus sietää porojen mahdollisesti aiheuttamia vahinkoja on laajempi kuin muulla poronhoitoalueella.

Maastoliikennelaki (1750/1995) puolestaan säätelee moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttöä maastossa. Lain tarkoituksena on ehkäistä haittoja luonnolle, ympäristölle, virkistyskäytölle ja luontaiselinkeinoille, kuten poronhoidolle. Tämän vuoksi moottorikäyttöisellä ajoneuvolla liikkuminen pysäköinti maastossa maa-alueella ilman maanomistajan tai haltijan lupaa on kiellettyä. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan poronhoitoon liittyvissä töissä moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttö on kuitenkin sallittua ilman lupaa poronhoitoalueella ja sen välittömässä läheisyydessä myös lumettomana aikana.

On kuitenkin merkityksellistä huomata, että poronhoitoalue ulottuu huomattavasti laajemmalle alueelle kuin saamelaisten kotiseutualue tai poronhoitolain mukainen erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettu alue.

Saamelaisten kotiseutualueen kalastusoikeuksia koskeneessa asiassa sivuttiin poronhoito-oikeuden asemaa. PeV:n lausunnon mukaan paikallisella väestöllä on alueella vanhaan käytäntöön perustuen kalastusta, metsästystä, poronhoitoa ja kotitarvepuunottoa koskevat perinteisiin elinkeinoihin liittyvät oikeudet. (PeVL 29/2004 vp, s. 2/II).

Valiokunta on todennut, että paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset (PeVL 29/2004 vp, s. 2/I).

Saamelaisten kotiseutualueen paliskunnissa on sekä saamelaisia että muita poronomistajia. Saamelaisten kotiseutualueella maanomistajan ja -haltijan suoja on rajoitetumpi kuin muulla poronhoitoalueella, toisaalta saamelaiseen alkuperäiskansaansa kuuluvia poronhoitajia on kotiseutualueen ulkopuolellakin.

Saamelaisuuden määrittelyllä saattaa näin ollen olla merkitystä myös poronhoidossa.

## 1.4 Matkailu

Saamelaiskäräjien kokous hyväksyi 24.9.2018 vastuullisen ja eettisesti kestävä saamelaismatkailun toimintaperiaatteet. *Eettisten ohjeiden* päätavoitteena on poistaa saamelaisuutta hyväksikäyttävä matkailu sekä matkailun kautta leviävä saamelaisia koskeva väärä tieto. Toisena painopisteenä on turvata matkailun ulkopuolisen väestön kulttuurikäytännöt ja perinteet.

Saamelaiskäräjät toteaa [saamelaismatkailun](#) tarkoittavan saamelaisuuteen perustuvaa matkailua, jossa saamelaisyhteisön sisältä tulevat toimivat matkailuelinkeinon harjoittajina, tai saamelaisuutta hyväksikäyttävää matkailua, jossa saamelaisyhteisön ulkopuolelta tulevat matkailuelinkeinon harjoittajat ja muut matkailutoimijat hyödyntävät ja hyväksikäyttävät saamelaiskulttuuriin liittyviä ja/tai viittaavia elementtejä matkailupalveluissa ilman varsinaista yhteyttä saamelaisyhteisöön.

Valmisteilla on saamelaisten matkailuyritysten sertifikaatti, joka vahvistaa muun muassa sen, että yritys tai palvelu ei anna vääränlaista kuvaa saamelaisuudesta. Sertifikaatin tarkoitus on myös poistaa hyväksikäyttöä.

## 1.5 Koulutus

Oikeusasiainmies on käsiteltävänä kantelu (1809/2025), joka koskee saamelaisalueen koulutuskeskuksen (SAKK) koulutukseen pääsyä ja koulutuksen järjestämistä. Asiassa on kyse Enontekiön saamenpuvun ompelukurssin lyhytkurssin opetuksen kieltämisestä kantelijalta ja muilta Peltovuomassa asuvilta metsäsaamelaisilta.

Saamelaisalueen koulutuskeskus ilmoitti järjestävänsä Enontekiön saamenpuvun ompelukurssi lyhytkurssina. Hakuajan päättymisen jälkeen Saamelaisalueen koulutuskeskus (SAKK) ilmoitti peruvansa lyhytkurssin Peltovuomassa.

## 1.6 Totuus- ja sovintokomissio

Valtioneuvoston kanslian asettaman totuus- ja sovintoprosessin tarkoituksena on tunnistaa ja arvioida historiallista ja nykyistä syrjintää, mukaan lukien valtion sulauttamispolitiikkaa, sekä oikeuksien loukkauksia, selvittää miten nämä vaikuttavat saamelaisiin ja heidän yhteisönsä nykyisessä tilanteessa ja ehdottaa, miten voitaisiin edistää yhteyttä saamelaisten ja Suomen valtion välillä sekä saamelaisten keskuudessa.

Metsä- ja inarinsaamelaisten minulle kertoman mukaan heidät jätettiin aluksi totuus- ja sovintokomission prosessin ulkopuolelle. Totuus- ja sovintokomissio otti pyynnöstä metsäsaamelaisia kuultavaksi. Kuulemistilaisuudessa heidän kertomansa mukaan heille esitettiin itseidentifiointiaan kyseenalaistavia kysymyksiä. Komission menettelyn mahdollinen tutkittavaksi ottaminen laillisuusvalvonnassani on harkittavanani.

## 2 KUULEMISVELVOITTEET JA LAKISÄÄTEINEN VUOROVAIKUTUS

Esimerkiksi kaivoslaissa, ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa on säädetty tarkemmin kiellosta heikentää saamelaiskulttuurin ylläpitämisen edellytyksiä erilaisten lupamenettelyiden yhteydessä. Saamelaiskäräjät käyttää käytännössä puhevaltaa saamelaisasioissa myös niiden saamelaisten puolesta, joita ei ole otettu vaaliluetteloon.

Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 4 §:n 2 momentin mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovittava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa (848/1990) tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädettyt velvoitteet täytetään.

Metsähallitus käy neuvotteluja saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien kanssa muun muassa luonnonvarasuunnitelmasta, useiden kansallispuistojen ja erämaa-alueiden hoito- ja käyttösuunnitelmista. Tätä yhteistyötä on vahvistettu mm. saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien, saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja Metsähallituksen välisellä sopimus saamelaisten kotiseutualueella noudatettavista metsänkäsittelyohjeista ja toimintatavoista sekä tarkemmasta paikallisesta sopimisesta. Tässä toimintamallissa ei ole otettu huomioon metsä- ja inarinsaamelaisia tai perinteisten saamelaisten elinkeinojen harjoittamista kotiseutualueen ulkopuolella.

Luonnonsuojelulaki (LSL) 6 § saamelaiskulttuurin suojaa koskevan 1 momentin mukaan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että lain toimeenpanosta ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin ja että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset voidaan turvata ja niiden kehittymistä mahdollisuuksien mukaan edistää.

Säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu ainoastaan saamelaisten kotiseutualueelle, vaan se kohdistuu laajemmin saamelaiskulttuurin turvaamiseen. Tällöin huomioon otettavaksi tulee myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettava luonnonsuojelulain toimeenpanoon liittyvä toimenpide, mikäli sillä voisi olla vähäistä suurempaa vaikutusta saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin.

LSL 6 §:n uusi säännös saamelaiskulttuurin edistämisestä täydentää lain 55 §:ää, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla valtion luonnonsuojelualueilla on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset.

LSL 57.2 § Hoito- ja käyttösuunnitelman kansallispuistolle, luonnonpuistolle ja valtion muulle luonnonsuojelualueelle valmistelee ja hyväksyy Metsähallitus. Metsähallituksen tulee hoito- ja käyttösuunnitelman valmistelussa varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen eri käyttäjäryhmien kanssa. Hoito- ja käyttösuunnitelma laaditaan saamelaiden kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaiden perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa.

Laillisuusvalvonnassa saatujen tietojen perusteella saamelaiskäräjien ulkopuolisilla saamelaisilla on ollut vaikeuksia päästä vuorovaikutukseen Metsähallituksen kanssa. Metsähallituksesta on jossakin tilanteissa ohjattu olemaan yhteydessä saamelaiskäräjiin, sen sijaan, että vaaliluetteloon kuulumattoman saamelaisen käsityksiä vaikkapa luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmasta olisi otettu suoraan vastaan.

## 2.1 Kaivoslaki

Kaivoslain (621/2011) 38 § (505/2023) edellyttää, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES) arvioi kaivostoiminnan vaikutukset saamelaiden oikeuksiin alkuperäiskansana yhteistyössä saamelaiskäräjien ja muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Tämä tarkoittaa, että kaivoslupaprosessissa on otettava huomioon saamelaiden mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Kaivoslain muutoksella vahvistettiin kaivoslain mukaisen luvanhakijan velvollisuutta selvittää saamelaiden kotiseutualueelle sijoittuvien hankkeiden vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana. Menettelyä selvennetään lain 34 ja 38 §:n säännöksissä. Tarkoituksena on parantaa eri osapuolten mahdollisuutta ottaa kantaa hakemuksen yhteydessä toimitettuun asiakirjaan, jossa on arvioitu hankkeen vaikutukset saamelaisiin alkuperäiskansana ja varmistaa, että vaikutukset on huomioitu ja niiden pohjalta tehdään analyysi ja johtopäätökset.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto vastaa viranomaisena, että hakemuksen liitteenä oleva selvitys on riittävä. Tämä asiakirja on osa menettelyä, jota noudatetaan asian selvittämiseksi saamelaiden kotiseutualueella, kolttalaueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Lisäksi saamelaiskäräjillä, kolttien kyläkokouksella ja alueen paliskunnalla on mahdollisuudella ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista.

Lupaviranomaisen näkökulmasta huomattavan haitan arviointi saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksien kannalta on haastavaa, sillä koottua tietoa saamelaiseen alkuperäiskansaankohdistuvista vaikutuksista tai niiden arviointimenettelystä ei ole saatavissa. Hankkeen vaikutusten arviointiin saamelaiden kannalta ei ole osallistettu saamelaiskäräjien ulkopuolisia saamelaisia.

KHO on ottanut kantaa saamelaisuuteen Soklin kaivoshankkeen ympäristölupapäätöstä koskevassa ratkaisussaan KHO 2022:38. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 49 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa *saamelaisten kotiseutualueella* perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.

KHO:n ratkaisussa saamelaisuus liittyy Kemin lapinkylän alueeseen ja siellä harjoitettavaan poronhoitoon. KHO ilmaisee saamelaisuutta voivan olla saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolellakin.

”Siltä osin kuin nyt käsillä olevassa asiassa mahdollisesti on kyse poronhoidon harjoittamisesta saamelaisten kulttuurin mukaisena elinkeinona, korkein hallinto-oikeus katsoo, että KP-sopimuksen mukaiset velvoitteet tulevat pitkälti otetuksi huomioon siinä menettelyssä, jossa arvioidaan sitä, aiheutuuko hankkeesta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaista huomattavaa haittaa poronhoidolle. Joka tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoo edellä KP-sopimuksesta lausuttuun viitaten, että lupa-asiaa uudelleen käsiteltäessä tulee osana hankkeen vaikutuksia asianmukaisesti selvittää ja arvioida, onko hankkeella vaikutuksia alkuperäiskansojen perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.” s.344

KHO:n ratkaisussa on tuotu esiin Suomessa vallalla oleva käsitys saamelaisen alkuperäiskansan luokittelusta ja siitä ilmenee myös hallinnossa vallitseva rajallinen ymmärrys perinteisen elinkeinon harjoittamisen rajoittumisesta vain saamelaisten kotiseutualueelle.