



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

University of Lapland



This is a self-archived version of an original article. This version usually differs somewhat from the publisher's final version, if the self-archived version is the accepted author manuscript.

Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä

Heinämäki, Leena

Julkaistu: 01.01.2021

Document Version

Julkaistu PDF-muodossa, tunnetaan myös nimellä tietueversio

Citation for published version (APA):

Heinämäki, L. (2021). *Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä*. Saamelaiskäräjät. <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/>



SÁMEDIGGI
SÁMITIGGE
SÄÄ'MTE'ĠĠ
SAAMELAISKÄRÄJÄT



Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä

Leena Heinämäki

Leena Heinämäki

**Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien
tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja
maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä**

Saamelaiskäräjät 2021



S Á M E D I G G I
S Ä M I T I G G E
S Ä Ä ' M T E ' Ğ Ğ
S A A M E L A I S K Ä R Ä J Ä T

Julkaisija: Sámediggi | Saamelaiskäräjät, 2021

Teksti: Leena Heinämäki

Kannen kuva: Valon ja hämärän rajamailla, Anja Vest / Saamelaiskäräjät.

Taitto: Tikkanen Workshop / Hannu Tikkanen

ISBN 978-952-441-445-6

Sisällysluettelo

1. Johdanto 7
2. Saamelaisten perustuslaillinen ja kansainvälisoikeudellinen asema alkuperäiskansana 10
 - 2.1. Saamelaisten perusoikeudet alkuperäiskansana 11
 - 2.2. Saamelaisten itsemääräämisoikeus alkuperäiskansana 17
3. Viranomaisten saamelaisia koskeva neuvotteluelvoite kansainvälisessä ja kansallisessa normistossa 21
 - 3.1. Alkuperäiskansojen oikeus osallistua tehokkaasti niitä koskevaan päätöksentekoon 21
 - 3.2. Saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitteen toteuttaminen 26
 - 3.3. Kolttalain mukainen kuulemisvelvoite 29
4. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvollisuus turvata ja edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä 31
5. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ympäristöön ja maankäyttöön liittyvässä lainsäädännössä 37
 - 5.1. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto kaivoslaissa 37
 - 5.2. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ympäristönsuojelu- ja vesilaissa 54
6. Saamelaiskulttuurin suojasta muussa ympäristöä ja maankäyttöä koskevassa lainsäädännössä 68
 - 6.1. Saamelaiskulttuurin suoja metsähallitus- erämaa- ja luonnonsuojelulaissa 69
 - 6.2. Saamelaisten oikeudet biodiversiteettisopimuksessa ja Nagoyan pöytäkirjassa 79
 - 6.2.1. Akwé: Kon -ohjeet saamelaisten kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointiin 82
7. Lopuksi 88

1. Johdanto

Saamelaiset ovat oikeudelliselta statukseltaan sekä alkuperäiskansa että muodostavat myös kielellisen ja kulttuurisen vähemmistön.¹ Saamelaisten kotiseutualueella, joka käsittää Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueen sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueen, asuu noin 3500 saamelaista. Suurin osa saamelaisista asuu kotiseutualueensa ulkopuolella ja kotiseutualueellakin he ovat vähemmistöasemassa. Vain Utsjoen kunnassa saamelaiset ovat enemmistönä.² Yhteensä Suomessa elää vähän yli 10 000 saamelaista³, jotka lukeutuvat Euroopan unionin alueen ainoaan alkuperäiskansaansa.⁴ Suomessa puhutaan kolmea saamen kieltä: pohjoissaamea, inarinsaamea ja koltansaamea, joista kaikki ovat uhanalaisia.⁵ Saamen kielellä tarkoitetaan saamen kielilain mukaan kaikkia Suomessa puhuttavia saamen kieliä.⁶

Saamelaisille on Suomessa turvattu perustuslaillinen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto.⁷ Perustuslain esitöissä saamelaiskulttuuriin kuuluvina perinteisinä elinkeinoina mainitaan poronhoito, kalastus ja metsästys.⁸ Saamelaiskulttuuri on kuitenkin hyvin monimuotoinen ja dynaaminen eikä sitä voida tyhjentävästi määritellä. Saamelaiskulttuuriin katsotaan kielen ja perinteisten elinkeinojen ja niiden nykyaikaisten harjoittamisen muotojen lisäksi kuuluvan mm. saamelainen kulttuuriperintö, saamelaisten kulttuuri-ilmaukset, saamelaisten perinte-

1) HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 9.

2) Saamelaiskäräjien toimintaohjelma ja taloussuunnitelma 2016–2019, s. 3.

3) Saamelaiskäräjien toimintaohjelma ja taloussuunnitelma 2016–2019, s. 3. Saamelaisten lukumäärä v. 2019 vaaleissa oli 10 759. Ks. <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2020/02/v%C3%A4est%C3%B6tieteellinen-tilasto-2019-nettiin.pdf> (10.9.2020).

4) PeVM 12/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:stä antama mietintö.

5) Ibid.

6) HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön s. 4. Ks. Heinämäki, L., ”Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset,” Lakimies 1/2021, s. 3–35.

7) Suomen perustuslaki 731/1999, 17.3 ja 121.4 §.

8) HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, s. 65. Kts. myös Sara-
viita, I., Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Talentum, Helsinki, 2005, s. 446.

nen tieto, saamen käsityö duodji sekä keräily.⁹ Kieli ja saamelaisten perinteiset elinkeinot linkittyvät yhteen perustavanlaatuisella tavalla muun muassa siten, että elinkeinot ylläpitävät saamen kielen sanastoa ja keskeisiä ilmaisuja.¹⁰

Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja luontosuhteen vaalimista uhkaavat monenlaiset kilpailevat maankäyttömuodot kuten matkailu ja kaivostoiminta sekä ilmastonmuutos.¹¹ Porojen laiduntamisen keskeisimpänä ongelmana ovat alati pienenevät laitumet.¹² Saamelaisten perinteistä kalastusta häiritsevät myös kalastuslainsäädännön säännökset, jotka eivät tunnusta ja turvaa saamelaiskulttuuria ja saamelaisten oikeuksia. Niin ikään saamelaisten ympäristöä ja luonnon monimuotoisuutta koskevan perinnetiedon ylläpitämistä ja säilymistä uhkaavat mm. elinkeinorakenteen muuttuminen, saamen kielen vaihtuminen suomen kieleen, saamelaisten perinteisten elinkeinojen heikko kannattavuus ja saamelaisten muutto pois saamelaisten kotiseutualueelta.¹³ Myös se, ettei yhteiskunnan hallinto- ja tukijärjestelmissä riittävästi tai ollenkaan tunnusteta saamelaisten perinteisten elinkeinojen haasteita eikä kulttuurista merkitystä, heikentävät perinteisten elinkeinojen elinkelpoisuutta.¹⁴

Saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää perinteisten elinkeinojen harjoittamista keskeisenä kulttuurin muotona pyritään oikeudellisesti turvaamaan usein tavoin niin kansallisessa lainsäädännössä kuin Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja muissa asiakirjoissa. Selkeyttääkseen näiden säännösten oikeudelliseen tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä sekä kootakseen säännökset yhteen dokumenttiin Saamelaiskäräjät on tehnyt toimeksiannon OTT, vanhempi tutkija ja alkuperäiskansaoikeuden dosentti Leena Heinämäelle – allekirjoittaneelle – laatia tämä opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Se voi toimia oikeudellisena ohjekirjana niin Saame-

9) HE 167/2014 vp. laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, kohdasta: Yksityiskohtaiset perustelut, 3 a § Saamelaiskulttuuri. Ks. myös Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8 j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö, s. 6-8.

10) Kts. yleisesti, Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L. ja Heiskanen, H., Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa, *Juridica Lapponica* 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017. Ks. myös Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

11) Kts. yleisesti, Jaakkola, J., Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen - hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25, Helsinki, 2020; Lee, S. E., Press, M. C., Lee, J. A., Ingold, T. & Kurttila, T., "Regional effects of climate change on reindeer: a case study of the Muotkatunturi region in Finnish Lapland", *Polar Research*, Volume 19, Issue 1, 2000, s. 99-105.

12) Saamelaiskäräjät, Muistio, Dnro31/D.a.2/2014, s. 5; Paliskuntain yhdistys, Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankeissa, Pohjolan Painotuote oy 2013, s. 17. Kts. yleisesti, Jernsletten, J.-L.L., Klovov, K., Sustainable reindeer husbandry. Arktinen neuvosto, 2002.

13) Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, kesäkuu 2011, s. 12.

14) Ks. Guttorm, J., Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. *Acta Universitatis Lapponiensis* 375, Lapin yliopisto 2018, s. 340; Ks. myös Saamelaiskäräjien esitykset Hallitusohjelmaan 15.5.2015, Dnro: 233/D.a.4/2015. Ks. myös yleisesti Saarni, K., Nieminen, M., Tukipolitiikan vaikutukset Suomen poronhoitoon, Riista- ja kalatalous Tutkimuksia ja Selvityksiä, 10/2011.

laiskäräjien kuin valtion ja kuntien viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden työssä ja keskinäisessä yhteistyössä. Sen tarkoituksena on tarjota ajantasaista informaatiota ja näin ollen edistää saamelaisten oikeuksien tosiasiallista toteutumista mm. lainsäädännön kehittämisessä, lakien toimeenpanossa sekä tuomioistuinten ja muiden laillisuusvalvojen työssä. Suomessa sekä valtioneuvoston oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies valvovat saamelaisten oikeuksien toteutumista. Ne voivat ottaa itsenäisesti tutkittavaksi jonkun saamelaisten oikeuksiin liittyvän kysymyksen, tai saamelaisilla on mahdollisuus myös kannella oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Oikeusasiamies kuuluu nk. Suomen kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon, joka koostuu myös eduskunnan ihmisoikeuskeskuksesta ja ihmisoikeusvaltuuskunnasta.¹⁵ Ihmisoikeuskeskus ja valtuuskunta myös osaltaan seuraavat ja ottavat kantaa saamelaisten oikeuksiin. Opas tarjoaa eväitä niin ikään mm. ihmisoikeusjärjestöille, jotka pyrkivät edistämään saamelaisten oikeuksia.

Jokaisen kappalekokonaisuuden alussa on lyhyt tiivistelmä, mistä johtuen opas ei sisällä erikseen yhteenveto- ja johtopäätelmäkappaletta. Kansallista lainsäädäntöä käsittelevät kappaleet sisältävät tiivistelmän lisäksi myös lopuksi lyhyen yhteenvedon. Oppaan tarkoituksena ei ole esittää varsinaisia uusia suosituksia saamelaisten oikeuksien paremmaksi toteuttamiseksi. Erityisesti loppukappaleessa viitataan kuitenkin mm. valtioneuvoston kansainväliseltä tutkijaryhmältä tilaaman tutkimuksen saamelaisten oikeuksien toteutumisesta (2017) sisältämiin johtopäätelmiin ja suosituksiin sikäli, kun ne liittyvät tämän opaskirjan tematiikkaan.¹⁶

15) Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio NHRI, <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/kansallinen-ihmisoikeusinstituut/> (10.9.2020).

16) Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.

2. Saamelaisten perustuslaillinen ja kansainvälisoikeudellinen asema alkuperäiskansana

TIIVISTELMÄ: Saamelaisia koskevaa kansallista lainsäädäntöä on aina sovellettava saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kontekstissa. Perus- ja ihmisoikeudet asettavat näin ollen tulkintaraamin sektorilainsäädännölle. Sektorilainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittävät vähimmäissuojatason perusoikeuksille ja alemmalle lainsäädännölle, jota täytyy kehittää ja soveltaa niin, ettei sen tarjoama suoja jää perus- ja ihmisoikeuksien tarjoaman vähimmäissuojatason alle.¹⁷ Tässä yhteydessä puhutaan lakien perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta. Perus- ja ihmisoikeudet velvoittavat viranomaisia suoraan, vaikka asiasta ei olisi säädelty sektorilainsäädännössä.¹⁸ Viranomainen ei näin ollen voi väistää velvoitettaan toteamalla, ettei asiasta ole säädetty jossakin tietyssä sektorilaissa, mikäli perus- ja ihmisoikeudet kuitenkin tarjoavat asiaan liittyvän oikeussuojan. Viranomaisella on PL 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomainen on velvollinen turvaamaan ja edistämään saamelaisten kulttuuriperusoikeutta harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ja kehittää niiden ylläpitämisen edellytyksiä.

Saamelaisia erityisesti koskevilla perusoikeuksilla on tarkoitus edesauttaa PL 6 §:n mukaisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. PL 17.3 § turvaa saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. PL 121.4 § luo perustan saamelaisten kulttuuri-itsehallinnolle, josta säädetään tarkemmin saamelaiskäräjälaissa. Saamelaisten tunnustaminen perustuslaissa alkuperäiskansaksi kytkee perustuslain saamelaisia koskevat säännökset suoraan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen kansainvälisessä oikeudessa, jonka valossa perustuslain säännöksiä ja niihin liittyvää lainsäädäntöä on tulkittava, sovellettava ja kehitettävä. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tärkeimpänä nimittäjänä on todellinen mahdollisuus käyttää sekä hallita perinteisiä maita ja vesialueita ja osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon aina suunnitteluvaiheista lopullisiin toimenpiteisiin. Alkuperäiskansoilla on oikeus asettaa ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa, vesiensä ja niitä koskevalla alueella esiintyvien luonnonvarojen kehittämistä tai käyttöä varten, jotka viranomaisten tulee ottaa huomioon näitä alueita koskevissa toimissa. Myös PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ja siihen liittyvä osallistumisoikeus on saamelaisten kannalta merkittävä, ja sitä on luettava yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien sekä saamelaiskäräjälain 9 §:n

17) Rautiainen, P., ”Perusoikeuksien heikennyskielto”, Oikeus 2013 (42); 3: 261-283, 267-268. Ks. myös Mikkola, M., Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa, s. 21-27 teoksessa K. Hellsten, M. Hidén, M. Saksli (toim.), Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Kela (2001), s. 25-26; Ks. myös Nikula, P., Perusoikeudet ja Lainsäädäntö, Lakimies 6-7/1999: 878-886, s. 881-882.

18) HE 1/1998 vp uudeksi hallitusmuodoksi, s.6.; HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 15.

mukaisen neuvotteluvuorituksen, sekä saamelaispaliskunnissa poronhoitolain 53 §:n neuvotteluvuorituksen ja kolttala-alueella kolttalain 56 §:n kuulemisvuorituksen kanssa.

2.1. Saamelaisten perusoikeudet alkuperäiskansana

1990-luvulla tehdyn Suomen perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli saattaa kansallinen lainsäädäntömme sopusointuun Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja kansainvälisen sopimusjärjestelmän kanssa.¹⁹ Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojaan.²⁰ Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat perustan kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi ja soveltamiseksi, jonka on vastattava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.²¹ Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kansallista saamelaisten oikeuksia koskevaa sektorilainsäädäntöä on aina tulkittava ja sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti niin, ettei sen tarjoama suoja jää alle sen, mitä perus- ja ihmisoikeusnormistossa turvataan. Kansallinen sektorilainsäädäntö ei myöskään saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Lapin kärjäoikeuden päätös (2019) saamelaisten kalastusoikeuksiin liittyen, jossa kärjäoikeus katsoi, että saamelaisten perinteistä kalastusta rajoittava kalastuslainsäädäntö on saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien vastainen.²²

Yhdenvertaisuuden periaate on perus- ja ihmisoikeuksien kivijalka.²³ Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.²⁴ Perusoikeusajattelu lähtee siitä, että pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei kaikissa tapauksissa pidetä riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin pitää turvautua ns. positiiviseen erityiskohteluun. Sillä tarkoitetaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen

19) HE 309/1993 vp. Ks. Viljanen, V.-P., ”Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset”, Lakimies 5-6/1996, 788-815, s. 789. kts. myös <http://www.ihmisoikeudet.net/ihmisoikeudet-suomessa/> (8.4.2020).

20) Hallberg, P., Perusoikeusjärjestelmä, s. 29-59 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset WSOYpro OY Helsinki 2011, s. 35; Rautiainen, P. (2013), s. 267-268. Kts. myös HE 309/1993 vp s. 6; Ks. myös Neuvonen, R. ja Rautiainen, P., ”Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä”, Lakimies 1/2015: 28-52, s. 44. Ks. myös Scheinin, M., Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Helsinki, 1991, s. 335.

21) Rautiainen, P. (2013), s. 267-268. Ks. myös Mikkola, M., Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa, s. 21-27 teoksessa K. Hellsten, M. Hidén, M. Saksli (toim.), Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Kela (2001), s. 25-26; Nikula, P, Perusoikeudet ja Lainsäädäntö. Lakimies 6-7/1999, s. 878-886, 881-882.

22) Lapin kärjäoikeus 6.3.2019, diaarinumerot 19/109281 ja 19/109280. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

23) Ojanen, T. ja Scheinin, M., ”Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §)”, s. 227-280, teoksessa P. Hallberg et al (2011), s. 227.

24) Perustuslaki 731/1999.

ehkäiseminen tai poistaminen.²⁵ Tällainen poikkeamismahdollisuus mainitaan myös perusoikeusuudistuksen esitöissä, jossa todetaan että ”säännös ei estäisi tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia.”²⁶

Saamelaisia koskevien perusoikeuksien tarkoituksena on nimenomaisesti luoda tosiasiallista tasa-arvoa edistäviä erityistoimenpiteitä ja varmistaa edellytykset alkuperäiskansakulttuurin ja sen erityispiirteiden säilymiselle nykyajassa sekä tulevaisuudessa.²⁷ Saamelaisille on perustuslaissa turvattu oikeus alkuperäiskansana *ylläpitää ja kehittää* omaa kieltään ja kulttuuriaan (PL 17.3 §), joka vahvistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana nimenomaan siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen.²⁸ Tästä syystä on otettava huomioon, että kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden jatkuvaluontoinen kehitys vaikuttaa perustuslain tulkintaan. Alkuperäiskansojen oikeudet ovat huomattavasti kehittyneet niistä ajoista, jolloin saamelaisia koskevat perusoikeuspykälät kirjattiin Suomen perustuslakiin. Perustuslain tulkinta muuttuu kansainvälisen oikeuden kehittyessä, mistä johtuen on tarkasteltava kunkin hetkistä kansainvälisen oikeuden asettamaa oikeudellisen suojan tasoa.²⁹

Perustuslaissa saamelaisille turvataan kulttuurinen itsehallinto perustuslain 121.4 §:n mukaisesti. Kulttuuri-itsehallinnon käsite kytkeytyy juuri mainitun perustuslain 17.3 §:n säännökseen.³⁰ Lainsäätäjän mukaan saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus *ylläpitää ja kehittää* kieltään ja kulttuuriaan pitää itsessään sisällään ajatuksen siitä, että saamelaisten tulee saada itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Tästä syystä saamelaisten kulttuuri-itsehallinto tarkoitettiin dynaamiseksi ja sellaiseksi, jota saamelaiset itse voisivat kehittää.³¹ Lainsäätäjän päämääränä oli, että saamelaisten itsehallinnolle luodaan vähitellen aineellista sisältöä lainsäädännössä, erityisesti saamelaiskäräjistä annetun lain säännöksiä kehittämällä.³² Tämän tavoitteen nähtiin edistävän saamelaisten mahdollisuuksia alkuperäiskansana huoltaa, *ylläpitää ja kehittää* kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan.³³

Lainsäätäjän päämäärä heijastaa kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa omaksuttua peruslähtökohtaa, jonka mukaan alkuperäiskansalla tulee olla oikeus päättää omaa kehitystään koskevista prioriteeteista ja vaikuttaa keskeisesti

25) Niemivuo, M., Suomen Perustuslaki ja Saamelaiset, s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.), Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 103.

26) HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi, s. 44. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

27) PL 17 § lukeutuu perustuslain tasa-arvoisuusoikeuksiin. Ks. Karapuu, H., Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 64-87 teoksessa P. Hallberg et al (2011), s. 73.

28) Ibid., s. 65. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

29) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

30) Tämäkin säännös lisättiin perustuslakiin vuonna 1995. Se otettiin tuolloin toteutetun perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin.

31) HE 248/1994 vp. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön s. 16.

32) Ks. Guttorm, J. (2018), s. 5.

33) HE 248/1994 vp., s.14. Ks. Heinämäki, L. (2021) , s. 3-35.

itseään koskevaan päätöksentekoon.³⁴ Tämä lähtökohta nojautuu yhdenvertaisuussäännöksen lisäksi sekä alkuperäiskansojen oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaleimasta kulttuuriaan että itsemääräämisoikeuteen. Kulttuuri-itsehallintoa toteuttamaan perustettiin saamelaisten keskuudestaan valitsema kulttuuri-itsehallintoa ylläpitävä Saamelaiskäräjät, jonka toiminnasta säädellään tarkemmin saamelaiskäräjälailla, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 1996.³⁵

Kuten johdannossa mainittiin, perustuslain 17.3 §:n kulttuurin suoja ymmärretään laajasti niin, että siihen kuuluvat kielen lisäksi myös mm. saamelaisten perinteiset kulttuuriin liittyvät elinkeinot.³⁶ Säännöksen säätämisen tarkoituksena oli luoda valtiosääntöoikeudellinen perusta saamelaisten elinolosuhteiden kehittämiseksi sen omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen.³⁷ Tästä syystä saamelaisten maiden ja vesien käyttöön ja hallintaan liittyvät oikeudet sisältyvät keskeisesti perustuslain tarjoamaan suojaan osana perinteisten elinkeinon suoja.³⁸ Kun nämä elinkeinot sisältyvät kulttuuri-itsehallinnon käsitteeseen, siitä seuraa se, että saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu perustuslain mukaan itsehallinnon alaan.³⁹ Toisaalta tämä kytkeytyy myös saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista, kuten yleismaailmallisista ihmisoikeussopimuksista ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistuksesta.⁴⁰

Kun itsehallinto on turvattu saamelaisille alkuperäiskansana, se tarkoittaa, että itsehallinnon laajuuden määrittelyyn ja tulkintaan vaikuttavat alkuperäiskansoja koskevat ihmisoikeudet ja niitä valvovien toimielinten kannanotot.⁴¹ Suomen valtio on säännöllisesti saanut ihmisoikeuksia valvovilta toimielimiltä huomautuksia saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon puutteellisesta toteutumisesta sekä suosituksia sen toteuttamiseksi. Keskeisimmät puutteet koskevat juuri saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksia.⁴²

Saamelaisten oikeuksien kannalta keskeinen perusoikeussäännös on myös ympäristöperusoikeus, joka kytkeytyy perustuslain 17.3 §:n ja 121.4 §:n tur-

34) Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet Suomessa, teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 27.

35) Laki saamelaiskäräjistä 1995/974. Ks. Heinämäki, L. (2021) , s. 3-35.

36) HE 309/1993 vp., s. 65; HE 248/1994 vp., s. 5.

37) Ibid.

38) HE 248/1994 vp., s. 17. Ks. Guttorm, J. (2018), s. 98.

39) Guttorm, J. (2018), s. 98. Ks. Heinämäki, L. (2021) , s. 3-35.

40) Ibid.

41) Ibid., s. 5.

42) Mm. Kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova komitea sekä Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta valvova komitea antavat jatkuvaluontoisesti huomautuksia ja suosituksia saamelaisten ks. oikeuksiin liittyen. Kts. esim. UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 22. August, 2013, para 16; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17 December 2014, para 9; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31.8.2012, paras 11, 13; Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, paras 16-17. Ks. Heinämäki, L. (2021) , s. 3-35.

vaamaan suojaan. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, jossa Saamelaiskäräjiä ei osallistettu riittävästi kaivoslain muutosasiassa, viranomaisen rikkoneen saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta, jota on luettava yhdessä ympäristöperusoikeuden (PL 20 §:n) sekä YK:n kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksen (8/1976) (KP-sopimus) 27 artiklan (vähemmistöjen oikeus kulttuuriin) sekä 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa.⁴³ Saamelaiskäräjälain 9 §:n lisäksi ympäristöperusoikeutta tulee tarvittaessa soveltaa yhdessä myös poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitteen sekä kolttala-alueella kolttalaain 56 §:n kuulemisvelvoitteen kanssa.

Perusoikeuksien välistä vuorovaikutusta ja kytkentää on kutsuttu perusoikeuskonkurrenssiksi. Perusoikeuskonkurrenssi tarkoittaa tilannetta, jossa useampi perusoikeus suojaa samaa toimintaa.⁴⁴ Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tausta on se, että perusoikeuksien keskinäiset suhteet otetaan huomioon, jolloin saamelaiskulttuurin suojeleminen ja säilyttäminen tarkoittaa myös ympäristöllisten aspektien huomioon ottamista saamelaisten kotiseutualueella. Ympäristöoikeuden alalla tätä kytkentää on tuotu esiin kappaleissa neljä ja viisi keskusteltavalla saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla.⁴⁵ Ympäristöperusoikeus kytkeytyy niin vahvasti saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen, että on perusteltua ottaa saamelaiskulttuurin heikentämiskiello huomioon ympäristölainsäädännössä.⁴⁶

Joissakin tapauksissa perusoikeudet voivat olla keskinäisessä kollisiossa (ristiriidassa). Perusoikeuksia ei kuitenkaan voida lähtökohtaisesti asettaa keskinäiseen hierarkiaan, vaan niiden keskinäisiä suhteita on aina punnittava tapauskohtaisesti kokonaisuus huomioiden. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken.⁴⁷ Perusoikeuksien välisiä kollisioita joudutaan ratkaisemaan sekä yleisellä tasolla lakeja säädettäessä että konkreettisissa lainsoveltamistilanteissa.⁴⁸ Esimerkiksi kalastuslainsäädäntöön liittyen perus-

43) Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

44) Neuvonen, R. & Rautiainen, P., ”Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä.” Lakimies 6/2013, s. 1011–1031, 1011–1014, Ks., Siljander, M., Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ympäristöoikeudessa, Johtamisen ja talouden tiedekunta, tutkielma, Tampereen yliopisto, 2020, s. 21. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

45) Siljander (2020), s. 21. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

46) Viljanen, J., Heiskanen, H., Raskulla, S., Koivurova, T. & Heinämäki, L. Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014, s. 24, 65. Ks. myös yleisesti, Viljanen, J., Heiskanen, H. & Raskulla, S., ”Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio”. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 86–109.

47) Viljanen, V.-P., ”Perusoikeuksien rajoittaminen”, s. 139-170 teoksessa P. Hallberg et al (2011), s. 139.

48) Ibid. Ks. yleisesti myös Viljanen, V.-P., Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa, 2001, s. 136-159; Husa, J., ”Sosiaaliset perusoikeudet ja perusoikeusjärjestelmä – eräitä näkökohtia perusoikeusjärjestelmän sisäisestä systematiikasta”, s. 13-26 teoksessa M. Muukkonen et al (toim), Juhlakirja Pentti Arajarvi 1948-2/6-2008, Joensuu 2008, s. 16-21.

tuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka kalastuslain kalastusrajoitukset olivat oikeutettuja PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden mukaisesti, julkisen vallan sääntelytoimilla on mahdollista toteuttaa ympäristövastuuta myös kohdentamalla rajoituksia ja velvoitteita eri oikeussubjekteille eri tavoin hyväksyttävien ja etenkin perusoikeuksien turvaamiseen liittyvin perustein. Valiokunnan mukaan PL 17.3 §:stä johtuvista syistä oikeus kalastaa Tenojoella olisi pitänyt turvata ehdotettua laajemmin saamelaisille asuinpaikasta riippumatta ja kohdistaa kalastusrajoitukset voimakkaammin sellaiseen kalastukseen, joka ei nauti PL 17.3 §:n ja YK:n Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan mukaista suojaa.⁴⁹ Perustuslakivaliokunta siis katsoi, että saamelaisten kulttuuriperusoikeus kalastaa nauttii niin vahvaa suojaa, että sen toteutuminen on turvattava ja yhteensovittettava PL 20 §:n oikeuttamien kalastusrajoitusten kanssa siten, että saamelaisten perus- ja ihmisoikeus kalastaa toteutuu kalastusrajoituksista huolimatta.

Ympäristöperusoikeus ja saamelaisten kulttuuriperusoikeus yhdessä liittyvät myös ns. ympäristöhaavoittuvuuden käsitteeseen, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on kehittänyt oikeuskäytännössään.⁵⁰ Saamelaisten luontosuhteen uhkaajana ja nk. ympäristöhaavoittuvuutta laukaisevana tekijänä ovat viime vuosikymmeninä muodostuneet erilaiset toimenpiteet, joissa luonnonvaroja pyritään hyödyntämään saamelaisten kotiseutualueella. Tästä syystä liiketoiminnan mahdollistaminen saamelaisten kotiseutualueella edellyttää tarkkaa perus- ja ihmisoikeuslähtökohtaista punnintaa.⁵¹ Alkuperäiskansojen kohdalla ihmisoikeudet kytkeytyvät suoraan ympäristön suojeluun ja kestäväan käyttöön, mistä syystä alkuperäiskansojen ympäristölliset ihmisoikeudet ovat enenevässä määrin saaneet tunnustusta kansainvälisissä ihmisoikeuselimissä. Juuri alkuperäiskansojen kulttuuriin kuuluva erityinen luontosuhde on myös vaikuttanut ihmisoikeuksien ympäristönäkökohtia vahvemmin huomioivaan tulkintaan.⁵²

Vaikka PL 18.1 §:n elinkeinonvapaus koskee yleisesti ja yhdenvertaisesti kaikkia laillisia elinkeinoja mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot, saamelaisten kotiseutualueella, jossa saamelaisilla on kulttuuri-itsehallinto, elinkeinonvapauden suojaa voidaan joutua rajoittamaan, mikäli elinkeino loukkaisi saamelaisten 17.3 §:n kulttuuriperusoikeutta ja 121.4 §:n oikeutta kulttuuri-itsehallintoon. Esimerkiksi kaivoslainsäädännössä kaivostoimintaa laillisena elinkeinona merkittävästi rajoittaa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin pohjautuva kaivoslakiin sisältyvä saamelaiskulttuurin heikentämiskielto (50 §). Kuten kappaleen alussa tuotiin esille, PL 6 §:n mukainen yhdenvertaisuuden suoja ei tarkoita sitä, etteikö saamelaisilla voisi olla perusteltua ja oikeasuhtaista erityissuojaa, jolla pyritään turvaamaan tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Yhden-

49) PeVL 5/2017 vp HE 239/2016 vp. Valiokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

50) Ks. Heiskanen, H. E., Knuutila, R., Heinämäki, L., ”Ympäristöllinen haavoittuvuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksen valossa”, *Oikeus* 2017 (46), 1:35-55, 44.

51) *Ibid.*, s. 44.

52) Ks. yleisesti, Heiskanen, H., *Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*, Tampere University Press, Tampere, 2018; Heinämäki, L. ”The Right to Be a Part of Nature: Greening Human Rights via Strengthening Indigenous Peoples”, *The Yearbook of Polar Law*, vol. 4, issue 1 (2012): 415-474.

vertaisuutta ei voida näin ollen käyttää argumenttina sille, ettei saamelaisille tulisi turvata erityisperusteista oikeudellista suojaa. Juuri tätä varten saamelais-ten oikeudet otettiin erikseen osaksi perustuslakia, jota luetaan yhdessä saamelaisia koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kalastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä argumentoidaan, että kalastuslain ja sen nojalla säädettyjä kalastusoikeuden rajoituksia sovelletaan kaikkiin kalastusta harjoittaviin yhdenmukaisesti eikä kyseisten rajoitusten voida katsoa loukkaavan saamelais-ten kulttuuri-itsehallintoa. Esityksessä todetaan, että ”perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet harjoittaa poronhoitoa, metsästää ja kalastaa samoin perustein kuin saamelaiset, eikä perustuslaillinen oikeus kulttuuri-itsehallintoon tarkoita rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen.”⁵³ Tätä yhdenmukaisuusargumenttia vastaan argumentoivat sekä perustuslakivaliokunta yllä mainitussa lausunnossa että Lapin käräjäoikeus, joka katsoi kalastuslain kalastusrajoitusten nimenomaan loukkaavan PL 17.3 §:ää.⁵⁴ Vaikka saamelais-ten oikeus kulttuuriin ja kulttuuri-itsehallintoon ei tarkoita rajoittamatonta oikeutta perinteisistä elinkeinoista päättämiseen, se tarkoittaa tehokasta ja tosiasiallista mahdollisuutta merkittävästi vaikuttaa perinteisiä elinkeinoja koskevaan päätöksentekoon niin, että oikeudet perinteisiin elinkeinoihin tosiasiallisesti turvataan.⁵⁵

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä turvaamisvelvoite on tarkoitettu tosiasiallisesti saat- tavaksi käytäntöön, mikä tarkoittaa, että julkisen vallan on eri toiminnoissaan pyrittävä siihen, että jokainen yksilö pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuk- sistaan ilman, että sen tiellä on oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä.⁵⁶ Säännös ei ole itsenäinen vaan tulee sovellettavaksi vain jonkin toisen perusoikeuden tai ihmisoikeuden kanssa.⁵⁷ Kun 22 §:ää tulkintaan yhdessä 17.3 ja 121.4 §:ien kanssa, niin perustuslaki velvoittaa julkista valtaa sekä sallimaan että tukemaan ja edistämään kulttuurillista kehittämistä ja kulttuuri-itsehallintoa. PL 17.3 ja 121.4 §:ien toteutuminen asettaa siis valtiolle toimintavelvoitteita saamelais- kulttuurin ja kulttuuri-itsehallinnon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.⁵⁸ Tässä kehittämistyössä saamelais-ten kulttuuri-itsehallintoa hoitavalla Saamelaiskärä- jillä tulee olla keskeinen rooli eikä kulttuurillisia kehittämistoimenpiteitä voida toteuttaa ilman Saamelaiskäräjien hyväksyntää ja vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.⁵⁹

Julkisen vallan tulee edistää perusoikeuksien toteutumista esimerkiksi ryhty- mällä vaadittaviin lainsäädäntötoimiin, talousarviopäätöksiin sekä tosiasialli-

53) HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

54) Lapin käräjäoikeus, 19/109281, 6.3.2019, Asianumero R 18/519.

55) Ks. Heinämäki, L. (2017), s. 67.

56) Viljanen, V.-P., Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Lakimies 1996: 5-6, s. 788-815, 807. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

57) Tuori, K., & Lavapuro, J., Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), s. 809-820 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V.-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*, 2. uud. p. ed., Vol. 2011. (Oikeuden perusteokset).

58) Brax, T., ”Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa,” s. 18-24 teok- sessa K. Kokko (toim.) (2010), s. 19.

59) Ks. ennakkosuostumusperiaatteesta tarkemmin kappaleessa kolme.

seen toimintaan.⁶⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon sektorilainsäädännön kehittäminen ei ole edennyt alkuperäisten suunnitelmien mukaan, saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet ovat suoraan kaikkia viranomaisia ja muita julkista valtaa tai esimerkiksi valtion alaista yritystoimintaa harjoittavia tahoja velvoittavia silloinkin, kun niistä ei ole säädelty sektorilainsäädännössä. Tämä perusoikeusuudistuksen myötä omaksuttu nk. laaja perusoikeusnäkemys tarkoittaa sitä, että ihmisillä on mahdollisuus vedota oikeuksiensa tueksi suoraan perusoikeussäännöksiin, joita myös tuomioistuimet ja muut viranomaiset voivat suoraan soveltaa.⁶¹ Suomessa voimaansaattatun valtiosopimuksen määräykset on rinnastettava ja niitä on tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa sovellettava samalla tavalla kuin Suomen valtiosisäistä lainsäädäntöä.⁶² PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus tarkoittaa, että viranomaisella on myös aktiivinen velvoite edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näin ollen viranomaisten on aktiivisesti turvattava ja edistettävä saamelaisten perustus-oikeutta harjoittaa ja kehittää perinteisten elinkeinjensa harjoittamisen edellytyksiä, niin että ne voivat säilyä elinkelpoisena myös tulevaisuudessa.

2.2. Saamelaisten itsemääräämisoikeus alkuperäiskansana

Ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet, kuten Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta (KP-sopimus 8/1976) valvova YK:n ihmisoikeuskomitea tunnustaa alkuperäiskansoilla olevan itsemääräämisoikeuden KP-sopimuksen 1 artiklan nojalla (kansojen itsemääräämisoikeus).⁶³ Komitean oikeuskäytännössä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden tärkeimpänä nimittäjänä on todellinen mahdollisuus keskeisesti osallistua ja vaikuttaa niiden perinteisiin elinkeinoihin käyttämiinsä alueita koskevaan päätöksentekoon ja hallintaan. YK:n vuonna 2007 hyväksymä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus⁶⁴, jonka nähdään pitkälle heijastavan tämänhetkisiä ihmisoikeussopimusten sisältämiä ja osin jo kansainvälisen tapaoikeuden oikeuksia ja pe-

60) Rautiainen. P. (2013), s. 261.

61) HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 15. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

62) Ks. Valtiosopimusopas, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017, s. 16.

63) YK:n ihmisoikeuskomitea on vuodesta 1999 alkaen soveltanut KP-sopimuksen artiklaa 1 kansojen itsemääräämisoikeudesta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen. Kts. ensimmäiset Kanadaa ja Norjaa koskevat loppupäätelmät UN Human Rights Committee (HRC): Concluding Observations: Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add. 105, para 7-8; Concluding Observations: Norway, 26 October 1999, CCPR/C/79/Add. 112, paras 16-17. Kts. yleisesti saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, Koivurova, T., Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä maailmassa, s. 249-269 teoksessa M. Aarto ja M. Vartiainen (toim.), Ilkka Saraviidan juhla-kirja, Edita 2008; Heinämäki, L., "The Nordic Saami Convention: The Right of a People to Control Issues of Importance to Them", s. 125-147 teoksessa N. Bankes ja T. Koivurova (toim.), The Proposed Nordic Saami Convention, National and International Dimensions of Indigenous Property Rights, Portland: Hart Publishing 2013; Vars, L. S., The Sámi People's Right to Self-Determination (Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet 2010); Aikio, P., Scheinin, M., Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, International Journal on Minority and Group Rights, vol 8, nro 1 (2001): 84-89.

64) UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.

riaatteita⁶⁵, tunnustaa 3 artiklan mukaisesti alkuperäiskansoilla olevan itsemääräämisoikeuden, jonka perusteella ne määräävät vapaasti poliittisen asemansa ja kehittävät vapaasti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan.⁶⁶ Julistus ei kuitenkaan merkitse itsemääräämisoikeuden ulkoisen aspektin eli oikeuden irrottautua valtiosta vahvistamista.⁶⁷ Julistuksen 4 artiklan mukaan itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään alkuperäiskansoilla on oikeus myös autonomiaan ja itsehallintoon asioissa, jotka liittyvät niiden sisäisiin ja paikallisiin asioihin sekä niiden itsehallintotohtävien rahoituskeinoihin.⁶⁸ Myös Pohjoismainen Saamelaisopimus, jota Pohjoismaiden Saamelaiskäräjät eivät ole vielä hyväksyneet⁶⁹, tunnustaa saamelaisten itsemääräämisoikeuden alkuperäiskansana.⁷⁰

65) Sekä ihmisoikeuksia valvovat toimielimet että kansalliset tuomioistuimet myös viittaavat julistukseen oikeudellisena lähteenä, vaikka yleisesti ottaen YK:n julistuksia ei pidetäkään oikeudellisesti sitovina. Ks. tarkemmin esim. Koivurova, T., ”Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa”, s. 26-69 teoksessa K. Kokko (toim.) (2010), s. 41; Koivurova, T., Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet, s. 246-269 teoksessa T. Koivurova ja E. Pirjatanniemi (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja, Tietosanoma (2013), s. 255. Ks. myös Xanthaki, A., ”Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments”, 10 Melbourne Journal of International Law (2009): 27-37; Åhren, M., The Saami traditional dress and beauty pageants: Indigenous peoples’ rights of ownership and self-determination over their cultures, Avhandling leverert for graden Philosophiae Doctor i rettsvitenskap (Thesis supplied for the degree of Philosophiae Doctor of Law) (2010) (unpublished), s.103; Barelli, M., ”The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, 58 International and Comparative Law Quarterly (2009): 957-983, 966. Jotkut tutkijat katsovat YK:n alkuperäiskansajulistuksen ainakin joiltakin osin olevan jo osa kansainvälistä tapaoikeutta, ks. Rehman, J., ”Between the Devil and the Deep Blue Sea: Indigenous Peoples as the Pawns in the US “War on Terror” and Jihad of Osama Bin Laden”, s. 561-584 teoksessa S. Allen and A. Xanthaki (toim.), Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Portland: Hart Publishing (2011).

66) YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 13 syyskuuta 2007, 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, artikla 3.

67) Ks. artikla 46. Ks. Fizmaurice, M., ”The New Developments Regarding the Saami People of the North”, 16 Journal on Minority and Group Rights (2009): 67-156, 151.

68) Artikla 4. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

69) Asia käsiteltiin Ruotsin, Norjan ja Suomen saamelaisasioista vastaavien ministereiden ja saamelaiskäräjien puheenjohtajien kokouksessa marraskuussa 2020. Kokouksen osallistujat pitävät tärkeänä edetä asiassa. Kokouksessa sovitun mukaisesti tavoitteena on sopimuksen allekirjoittaminen kevään 2021 loppupuolella, jonka jälkeen valtiot voivat aloittaa sopimuksen ratifiointitoimenpiteet. Ruotsi tulee kutsumaan koolle työryhmän jatkotoimien koordinoimiseksi. <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4735105/Protokoll+-+M%C3%B6te+mellan+-+ministrarna+ansvariga+f%C3%B6r+samiska+fr%C3%A5gor+och+sametingspresidenterna+i+Finland%2C+Norge+och+Sverige+18.11.2020.pdf/83050897-527b-f3fa-f96f-ef2ac9967172/Protokoll+-+M%C3%B6te+mellan+ministrarna+ansvariga+f%C3%B6r+samiska+fr%C3%A5gor+och+sametingspresidenterna+i+Finland%2C+Norge+och+Sverige+18.11.2020.pdf?t=1605625931615>. (5.12.2020).

70) Pohjoismainen saamelaisopimus 9.2.2017, Artikla 18, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020). Ks. analyysi, Heinämäki, L. and Cambou, D., ”New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-Determination” Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift, 2018, vol. 41, issue 2: 3-18.

Luonnonvaroihin liittyvät oikeudet ovat kansojen itsemääräämisoikeuden yksi keskeinen aspekti.⁷¹ Alkuperäiskansojen kohdalla tämä oikeus kytkeytyy niiden oikeuteen käyttää ja hallita kulttuurinsa harjoittamisen kannalta merkityksellisiä perinteisiä alueita ja niillä esiintyviä luonnonvaroja.⁷² Toisaalta luonnonvarojen kohdalla itsemääräämiseen kuuluu myös se, ettei kansalta riistetä sen omia elinehtoja (means of subsistence).⁷³ Näitä luonnonvaroja koskevia osia kutsutaan itsemääräämisen resurssiulottuvuudeksi.⁷⁴ Resurssiulottuvuuden ei kuitenkaan katsota koskevan pelkästään alkuperäiskansan perinteisesti käyttämiä luonnonvaroja vaan myös ei perinteisiä luonnonvaroja kuten esimerkiksi mineraaleja, vesivoimaa ja metsätaloutta.⁷⁵ YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.⁷⁶ Julistuksen 32 artikla velvoittaa, että valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden ”vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen” ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivoimaa tai muita luonnonvaroja.⁷⁷ YK:n julistuksen turvaamat luonnonvaraoikeudet sekä siihen liittyvä seuraavassa kappaleessa käsiteltävä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate on niin ikään tunnustettu ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytännössä sekä osana kansojen itsemääräämisoikeutta että oikeutta kulttuuriin ja yhdenvertaisuuteen.⁷⁸

Vaikka alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva ILO-sopimus 169⁷⁹ ei sananmukaisesti tunnusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta, sen on käytännös-

71) KP- ja TSS-sopimuksen 1.2. artiklan mukaan kansat voivat vapaasti käyttää luonnonrikkauksiaan ja -varojaan omiin tarkoituksiinsa, mikäli se ei vahingoita yhteisen edun periaatteelle perustuvan kansainvälisen taloudellisen yhteistyön ja kansainvälisen oikeuden velvoituksia.

72) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35. Ks. myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen artikla 26.

73) KP- ja TSS- sopimusten 1.2 artikla. Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976; Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976.

74) Ks. Aikio, E., Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006, s. 5.

75) Ibid. Ks. YK:n ihmisoikeuskomitean Ruotsia koskeva kannanotto CCPR/CO/74/SWE 24 April 2002, para 15.

76) YK:n julistuksen artikla 32.1.

77) Ibid., artikla 32.2.

78) Ks. esim. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Colombia, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.74E/C.12/1/Add.74, para 12; Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17 December 2014; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31 August 2012, paras. 11, 13; Concluding Observations on Canada, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 March 2012, para. 20 a.

79) International Labour Organization (ILO) Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, Geneva, hyväksytty 27 kesäkuuta 1989, tullut voimaan 5 syyskuuta 1991, 28 International Legal Materials (1989) 1382. Kts. analyysi, Yupsanis, A., “ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: An Overview”, Nordic Journal of International Law, vol. 79, Issue 3, s. 433-456.

sä kuitenkin katsottu myöntävän varsin laajan itsemääräämisoikeuden heidän alueidensa sekä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olojensa kehittämistä koskevilla asioilla.⁸⁰ Sopimuksen artiklan 7 mukaisesti alkuperäiskansoilla on oikeus päättää omista ensisijaisista tavoitteistaan, jotka koskevat mm. heidän asuttamiin tai muutoin käyttämiin maihin vaikuttavaa kehitystä, sekä hallita mahdollisuuksien mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurikehitystään.⁸¹ Saamelaisten perustuslaillisella suojalla pyrittiin osaltaan vastaamaan ILO-sopimus 169:n asettamiin päämääriin.⁸² Vaikka ILO-sopimus 169:ää ei ole ratifioitu Suomessa⁸³, on lainsäädännössä ja hallinnossa pyrittävä toimimaan sopimuksen säännösten ja hengen mukaisesti.⁸⁴ ILO-sopimus 169:ää koskevat säännökset on pitkälti kirjattu niin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen sekä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäyttöön. Ne heijastavat pitkälle valtioissa yleisesti hyväksytyjä oikeuksia ja oikeusperiaatteita. YK:n julistus toimii myös vanhempien sitovien sopimusten, kuten ILO-sopimus 169:n tulkintarunkona.⁸⁵ Suomi on vuonna 2014 YK:n yleiskokouksen yhteydessä pidetyssä alkuperäiskansojen huippukokouksessa hyväksynyt huippukokouksen loppuasiakirjan, joka vahvistaa valtioiden sitoutumisen YK:n alkuperäiskansajulistukseen ja sen periaatteiden täytäntöönpanoon.⁸⁶

80) HE 248/1994 vp., s. 10. Kts. myös Guttorm, J. (2018), s. 3-4.

81) Artikla 7.

82) HE 248/1994 vp., s. 14, 17.

83) Ratifioinnin haasteet ovat liittyneet sekä maoikeuksien ratkaisemisen haasteisiin että kiistanalaiseen saamelaismääritelmään. Ks. tarkemmin Heinämäki et al (2017).

84) Ibid; SoVL 11/1990 vp. Wienin yleissopimuksen 18 artikla ohjeistaa valtiota olemaan tekemättä toimenpiteitä, jotka tekevät allekirjoitetun sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän tyhjäksi. Ks. Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 33/1980. Ks. Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

85) Ks. Heinämäki, L. (2017), s. 26.

86) Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2014, Outcome document of the high-plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, GA/A/RES/69/2.

3. Viranomaisten saamelaisia koskeva neuvottelovelvoite kansainvälisessä ja kansallisessa normistossa

TIIVISTELMÄ: Kansainvälisessä oikeudessa erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksymisen myötä alkuperäiskansoille tunnustetaan aiempaa vahvempi oikeus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Tällaista päätöksentekoa ovat keskeisesti esimerkiksi lakien toimeenpano ja lainsäädännön kehittäminen sekä hallinnollisten suunnitelmien ja päätösten toteuttaminen. Osallistumisen tulee olla sellaista, että sillä on todellisia vaikutuksia päätöksen lopputulokseen. Erityisen keskeisiä saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ovat oikeudelliset ja hallinnolliset toimenpiteet, jotka liittyvät heidän perinteisesti käyttämiensä maiden, vesien ja alueella esiintyvien luonnonvarojen käyttöön ja hallintaan suhteessa perinteisiin elinkeinoihin. Vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumusperiaatteesta (FPIC)⁸⁷ on tullut keskeinen alkuperäiskansojen kanssa käytäviä neuvotteluja ohjaava oikeusperiaate YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön kautta. Ennakkosuostumusperiaate merkitsee ennen kaikkea prosessia, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, joissa alkuperäiskansaa edustavilla instansseilla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisessa. Ennakkosuostumusperiaatteen mukaan alkuperäiskansaa edustavien tahojen kanssa neuvotellaan pyrkimyksenä saada niiltä ennakkosuostumus ennen kuin ryhtytään toimenpiteisiin, joilla voi olla heikentävä vaikutus alkuperäiskansan kulttuurille ja oikeuksille. Alkuperäiskansan omalla perustellulla näkemyksellä siitä, aiheuttaako jokin toimenpide huomattavaa haittaa niiden kulttuurille, tulee olla vahva painoarvo viranomaisen lopullisessa päätöksenteossa.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n viranomaisia koskeva neuvottelovelvoite on keskeinen säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden toteuttamiseksi. Sitä tulee tulkita kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden asettamien säännösten, kuten alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sekä ennakkosuostumusperiaatteen valossa. 9 §:n soveltamisessa on ympäristöön liittyvissä kysymyksissä otettava huomioon myös PL 20 §:n ympäristöperusoikeus. Myös poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitetta on saamelaispaikkunnissa ja kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitetta on kolttala-alueella luettava yhdessä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, niin että ihmisoikeudet asettavat vähimmäissuojan näille säännöksille.

3.1. Alkuperäiskansojen oikeus osallistua tehokkaasti niitä koskevaan päätöksentekoon

Ihmisoikeuksien näkökulmasta viranomaisten alkuperäiskansoja koskeva konsultaatio- tai neuvotteluelvoite katsotaan menettelylliseksi osaksi alkupe-

87) Free, Prior and Informed Consent.

räiskansojen aineellisoikeudellista suojaamista. Suojeluveto voi siis perustua esimerkiksi alkuperäiskansakulttuurin suojaan (KP-sopimuksen 27 artikla, TSS-sopimuksen⁸⁸ 15 artikla) tai yhdenvertaisuuden suojaan (CERD-sopimuksen⁸⁹ 5 artikla). Sopimuksia valvovat komiteat katsovat, että jotta aineellinen oikeus kulttuuriin tai yhdenvertaisuuteen voi toteutua, alkuperäiskansalla on oltava menettelyllinen oikeus tehokkaasti osallistua sen jäseniä koskevaan päätöksentekoon.⁹⁰ Komiteat ovat alkaneet painottaa myös alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta. Ihmisoikeusvalvontaelinten oikeuskäytännön valossa voidaan sanoa, että alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden hyväksyminen on johtanut siihen, että alkuperäiskansoille tunnustetaan aiempaa vahvempi oikeus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Osallistumisen tulee olla sellaista, että sillä on todellisia vaikutuksia päätöksen lopputulokseen. Erityisen keskeistä itsemääräämisoikeuden näkökulmasta on päätöksenteko, joka liittyy ympäristöön ja maan- ja vesistön käyttöön suhteessa perinteisiin elinkeinoihin. Itsemääräämisoikeudessa korostuu perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen hallinta, jossa alkuperäiskansoilla tulee olla keskeinen rooli päätöksenteon kaikissa vaiheissa.⁹¹ Saamelaisten oikeudellinen asema alkuperäiskansana takaa heille vahvan aseman perinteisiä maita, vesiä ja luonnonvaroja koskevassa päätöksenteossa. Niitä koskevassa intressipunninnassa on varmistettava, että saamelaisten perustuslailliset oikeudet alkuperäiskansana toteutuvat. Intressien yhteensovittamisessa saamelaisia ei voida pitää vain yhtenä sidosryhmänä, vaan heidät tulee nähdä oikeudenhaltijoina, joiden asemaa turvaavat erityiset perus- ja ihmisoikeudet.⁹²

Vaikka nk. vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus nimenomaisesti on kirjattu YK:n alkuperäiskansoja koskevaan julistukseen⁹³, sitä on käytännössä alettu soveltaa myös mm. Amerikan ihmisoikeustuomioistuimen ILO-sopimus 169:ää koskevassa tulkintakäytännössä.⁹⁴ Perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen hallintaan kytkeytyvän edellisessä kappaleessa mainitun 32 artiklan lisäksi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 19 artiklan mukaan ”valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.” Näitä artikloja

88) Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 6/1976.

89) Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 37/1970.

90) Ks. Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

91) Ks. Heinämäki, L., and S. Kirchner. 2017. “Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples’ Legal Status and Rights in International Law with Special Focus on Free, Prior and Informed Consent”, s. 224-284 teoksessa L. Heinämäki et al. (2017).

92) Heinämäki, L. ja Raitio, K., Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta: edellytyksenä tehokkaat neuvottelut ja vaikutusten arviointi, 2019. Saatavilla pyynnöstä tekijöiltä.

93) YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, art. 19 ja 32.

94) Kts. Inter-American Court of Human Rights, Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of 27 June 2012. IACHR Series C, No. 245295-303. Tarkempi analyysi Xanthaki, A. ja Kirchner, S. “The interpretation of the land rights articles of the ILO Convention No. 169: International law perspectives in the context of Finnish Sámi”, s. 295-303 teoksessa L. Heinämäki et al (2017).

on luettava yhdessä edellisessä kappaleessa käsitellyn YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 3 artiklan kanssa, joka tunnustaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden.

ILO-sopimus 169:n 6 artikla toteaa, että alkuperäiskansojen kanssa käytävien neuvottelujen pyrkimyksenä tulee olla yhteisymmärrys tai alkuperäiskansan suostumus.⁹⁵ Neuvottelut sisältävät menettelyllisiä kriteereitä: ne tulee esimerkiksi käydä ”vilpittömässä mielessä”, jossa ILO:n oppaan mukaan on kyse aidosta vuorovaikutuksesta, jossa alkuperäiskansan prioriteetit otetaan todellisuudessa huomioon siten, että niillä on vaikutusta päätöksentekoon.⁹⁶ YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva erityisraportoiija James Anaya korostaa, että kyse ei ole veto-oikeudesta mutta ei myöskään tyhjästä neuvotteluista, vaan todellisen dialogin muodostamisesta.⁹⁷ Artiklaa 6 luetaan yhdessä edellisessä kappaleessa käsitellyn artiklan 7 kanssa, jota on oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa pidetty alkuperäiskansojen sisäisen itsemääräämisoikeuden tai itsehallinnon ilmentymänä.⁹⁸

Sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus että ILO-sopimus 169 painottavat alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden asemaa. Osallistuminen on turvattava ja neuvottelut on käytävä alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden kanssa. Suomessa Saamelaiskäräjien lisäksi neuvotteluja tulee käydä paikallisia elinkeinonharjoittajia edustavien instanssien, kuten paliskuntien kanssa. Sekä ILO-sopimus 169 että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus tunnustavat alkuperäiskansojen omat tavat ja tapaoikeudet, joilla katsotaan olevan keskeinen merkitys myös neuvotteluprosesseissa.⁹⁹ Näin ollen neuvotteluja tulee tarpeen tullen käydä myös alkuperäiskansojen perinteisten hallintaelinten kanssa. Alkuperäiskansojen tulisi itse määrittellä itseään koskevat edustuselimet, joiden kautta osallistuminen tulisi tapahtua.¹⁰⁰ Pohjoismaisessa Saamelaissopimuksessa on neuvottelujen osapuolina mainittu Saamelaiskäräjien lisäksi saamelaisinstituutioita, kuten saamelaiskylät, siidat, paliskunnat, kolttasaamelaisten kyläkokous tai muut saamelaisjärjestöt.¹⁰¹

95) Artikla 6.2.

96) International Labour Organization, *Indigenous & Tribal Peoples' Rights in Practice, A Guide to ILO Convention No. 169, 2009*, s. 59-60, http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IPsRightsInPractice-singlepages.pdf (10.10.2020).

97) Anaya, J., *International Human Rights and Indigenous Peoples*, New York: Aspen, 2009, s.138.

98) Heinämäki, L. (2017), s. 28.

99) Tobin, B., *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights – Why Living Law Matters*, London and New York: Routledge, 2014, s. 29; UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). 2018. “Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach.” UN Doc. A/HRC/39/62, 10 August, para 42.

100) Ks. International Labour Organization, *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention. Handbook for ILO Tripartite Constituents*. International Labour Office, Geneva, 2013, s.14. Ks. myös Heinämäki, L., “Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent”, in T. Koivurova et al, *Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic*, Routledge, 2020, p. 335-351, 343; Ks. yleisesti myös Hughes, L., “Relationships with Arctic Indigenous Peoples: To What Extent Has Prior Informed Consent Become a Norm?” *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018, 27 (1): 15-27.

101) Pohjoismainen saamelaissopimus 9.2.2017, Artikla 18.

YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen ihmisoikeuksia valvovat toimielimet ovat yhä enenevässä määrin alkaneet konsultaatio/neuvotteluelvoituksen yhteydessä viitata vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumusperiaatteeseen (FPIC¹⁰²), jolle YK:n ihmisoikeuselinten toimesta on annettu tarkempaa tulkintasisältöä. Tämä ennakkosuostumusperiaate koskee ennen kaikkea alkuperäiskansan kanssa käytävien neuvottelujen laatukriteereitä. Kyse on prosessista, joka koskee velvoitetta käydä laadullisesti määritellyt neuvottelut, jossa alkuperäiskansalla on keskeinen rooli alusta loppuun saakka, myös itse neuvotteluprosessista ja sen reunaehdoista sopimisesta.¹⁰³ On olennaista huomioida, että vaikka YK:n julistus ja ILO-sopimus 169 eivät takaakaan yksiselitteistä veto-oikeutta alkuperäiskansalle poikkeustapauksia lukuun ottamatta¹⁰⁴, sitovia ihmisoikeuksia valvovat elimet ovat silti todenneet, että mikäli toimenpiteet ovat laaja-alaisia ja niillä voidaan olettaa olevan huomattavaa haittaa alkuperäiskansalle, niitä ei voida toteuttaa - ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta.¹⁰⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että toimenpiteeseen, jolla voi potentiaalisesti olla laaja-alaisia vaikutuksia tai ne voivat uhata alkuperäiskansakulttuurin säilymistä, ei voi ryhtyä ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta.¹⁰⁶ Toisaalta esimerkiksi Suomessa katsotaan, etteivät viranomaiset saa ryhtyä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimenpiteisiin edes saamelaisten suostumuksella.¹⁰⁷ Tämä johtuu siitä, että perus- ja ihmisoikeudet ovat luovuttamattomia oikeuksia. Alkuperäiskansan antamalla suostumuksella tai sillä, ettei sitä anneta, on kuitenkin merkitystä, kun punnitaan, ylittyykö huomattavan haitan eli heikentämiskiellon kynnys. Alkuperäiskansan omalla perustellulla näkemyksellä siitä, aiheuttaako jokin toimenpide huomattavaa haittaa niiden kulttuurille, tulee olla vahva painoarvo viranomaisen lopullisessa päätöksenteossa.¹⁰⁸ YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien erityismekanismi EMRIP painottaa, että FPIC-prosessi on juuri työkalu sen selvittämiseksi, kuinka huomattavasta haitasta on kyse painottaen kumulatiivisten vaikutusten arviointia.¹⁰⁹

102) Free, Prior and Informed Consent.

103) Ks. Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

104) YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, 10 artikla: Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta; 29.2 artikla: Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Ks. myös ILO sopimus 169 16 artikla koskien pakkosiirtoa, jolloin suostumus tarvitaan.

105) Ks. analyysi ks. oikeustapauksista, Heinämäki, L. ja Kirchner, S. (2017), s. 224–284.

106) Doyle, C. and Gilbert, J., “A New dawn over the land: Shedding light on collective ownership and consent”, s. 289-328 teoksessa S. Allen & A. Xanthaki (toim.), *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 317.

107) Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018, s. 119.

108) Ks. Heinämäki, L (2021), s. 3-35.

109) UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). 2018. “Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach.” UN Doc. A/HRC/39/62, 10 August, para 22.

Ennakkosuostumusperiaatteesta on tullut hyväksytty oikeusperiaate oikeudellisesti sitovien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintakäytännön kautta.¹¹⁰ Vaikka KP-sopimusta valvovan IOK:n ja muiden ihmisoikeuksia valvovien komiteoiden päätökset eivät ole suoraan oikeudellisesti velvoittavia, Suomessa niitä seurataan tarkoin sekä lainsäädännön kehittämisessä että tuomioistuin-käytännössä. Esimerkiksi Scheinin toteaa, että oikeudellisesti sitovia sopimuksia valvovien komiteoiden päätökset ovat enemmän kuin suosituksia, sillä ne edustavat sopimuksen kaikkein auktoritatiivisimpia tulkintoja, joita jäsenvaltioiden tulee noudattaa.¹¹¹ KP sopimus on Suomessa lailla 23.6.1975/107 ja asetuksella 30.1.1976/108 voimaan saatettu sopimus, joka sitoo suoraan sovellettavana lakina viranomaiskäytännössä.

KP-sopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on omaksunut ennakkosuostumusperiaatteen osaksi sekä artiklan 27 että artiklan 1 velvoitetta.¹¹² Erityisesti YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen ennakkosuostumusperiaatteen on nähty toteuttavan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta käytännön toimeenpanon tasolla.¹¹³ Esimerkiksi vuoden 2019 alkupuolella YK:n ihmisoikeuskomitea on pyytänyt Suomea raportoimaan toimenpiteistä, joilla varmistetaan neuvottelut, joiden tarkoituksena on saavuttaa saamelaisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus, ennen kuin hyväksytään lainsäädäntöä tai toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa heidän oikeuksiinsa alkuperäiskansana.¹¹⁴ Myös muita ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat painottaneet ennakkosuostumusperiaatteen soveltamista alkuperäiskansojen kanssa käytävissä neuvotteluissa.¹¹⁵ Muun muassa YK:n rotusyrjintäsopimusta valvova komitea on kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen.¹¹⁶

110) Kts. yleisesti, Rombouts, S. J., *Having a Say - Indigenous Peoples*, International Law and Free, Prior and Informed Consent, Oisterwijk: Wolf, 2014; Heinämäki, L., "Global Context – Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples", s. 209-240 teoksessa T. M. Herrmann ja M. Thibault (toim.), *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*, Cham: Springer, 2016. Ks. UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2018). Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, A/HRC/39/62, 10. August 2018.

111) Scheinin, M., "The Work of the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol", s. 23 teoksessa R. Hanski and M. Scheinin (toim.), *Leading Cases of the Human Rights Committee*. Turku: Åbo Akademi University, 2003. Ks. myös Möller, J., de Zayas, A. *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977- 2008. A Handbook*. Kehl am Rhein: Engel Verlag 2009, s. 8. Ks. Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

112) Ks. esim. Human Rights Committee, *Concluding Observations on Sweden*, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7, paras 38-39; on Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, para. 21.

113) Ward, T. 2011. "The Right to Free, Prior and Informed Consent: Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law", *Northwestern Journal of International Human Rights* 10 (2): 54–84, 55.

114) UN Human Rights Committee, *List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland*, CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019.

115) Ks. analyysi ks. oikeustapauksista, Heinämäki, L. ja Kirchner, S. (2017), s. 224-284.

116) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations on Finland*, 8.6.20017, CERD/C/FIN/CO/23.

Ennakkosuostumusperiaate on tullut myös osaksi kansainvälistä biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen¹¹⁷ toimeenpanoa, erityisesti siihen kuuluvan Nagoyan geenivarjoja koskevan pöytäkirjan sekä useampien sopimuksen toimeenpanoa koskevien vapaehtoisten ohjeiden kautta.¹¹⁸ Biodiversiteettisopimus tunnustaa, että alkuperäiskansojen perinteisellä tiedolla ja käytänteillä kuten maankäytöllä on merkitystä luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä. Tästä syystä alkuperäiskansat sekä niiden perinnetieto tulisi ottaa osaksi luonnon monimuotoisuuden suojelua, alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta kunnioittaen.¹¹⁹ Biodiversiteettisopimuksen, Nagoyan pöytäkirjan sekä vapaehtoisten Akwé:Kon -ohjeiden kansallista toimeenpanoa käsitellään myöhemmin kappaleessa kuusi.

3.2. Saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitteen toteuttaminen

Saamelaiskäräjälain 9 §:n viranomaisia koskeva neuvotteluelvoite on keskeinen säännös saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa. Sitä tulee tulkita ja soveltaa edellisessä kappaleessa kuvatun perus- ja ihmisoikeuksien asettamien säännösten nojalla. Kuten mainittu, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 19 ja 32 artiklat konkretisoivat edellisessä kappaleessa mainittujen ihmisoikeussopimusten artikloja, joita koskeva oikeuskäytäntö painottaa ennakkosuostumusta. Saamelaiskäräjälain 9 § ei sanamuotonsa mukaisesti sisällä ennakkosuostumusperiaatetta. Vuonna 2018 tehty hallituksen esitysluonnos saamelaiskäräjälain muuttamiseksi¹²⁰ piti sisällään ehdotuksen 9 §:n neuvotteluelvoitteen muuttamisesta neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteeksi. Sen mukaan ”viranomaiset ja muut julkisia hallinto-tehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa pyrkien saavuttamaan yhteisymmärryksen tai suostumuksen saamelaisten kotiseutualueella toteutettaville tai vaikutuksiltaan sinne ulottuville sekä muille erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttaville laajakantoisille tai merkittäville toimenpiteille.” Ehdotus mukalee ennakkosuostumusperiaatteen henkeä, mutta sanamuoto ”vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus” neuvottelujen pyrkimyksenä olisi merkityksellistä sisällyttää neuvotteluelvoitteeseen. Tällöin se olisi linjassa kansainvälisen oikeuden instrumenttien kuten YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen sekä ihmisoikeuksia valvovien toimielinten kannanottojen kanssa. Hallituksen esitysluonnoksessa nimenomaan todetaan, että neuvotteluelvoitteen on tarkoitus osaltaan toteuttaa YK:n julistuksen toimeenpanoa.¹²¹ Kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, ennakkosuostumuksella tarkoitetaan myös prosessia, jossa kyse ei ole pelkästään yhteisymmärryksestä tai suostumuksesta, vaan laadullisesti määritellyistä neuvotteluista.

Hallituksen esitysluonnos sisälsi myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon, jonka mukaan ”viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien

117) Kansainvälistä biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, 78/1994.

118) Ks. tämän oppaan kappale 6.

119) Kts. artikkelit 8 j sekä 10 c. Ks. tämän oppaan kappale 6.

120) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, Luonnos 18.6.2018.

121) Ibid., s. 48.

on toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan pyrittävä huolehtimaan siitä, ettei saamelaisten oikeudelle harjoittaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan aiheudu huomattavaa haittaa ja että saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana voidaan turvata ja edistää.¹²² Sanamuoto ”pyrittävä” ei vastaa heikentämiskiellon normatiivista perustaa, sillä sekä IOK:n käytäntö KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinnasta edellyttää, ettei huomattavaa haittaa saa aiheutua. Sanamuoto ”on huolehdittava” vastaisi myös kansallista sektorialainsäädäntöä, johon heikentämiskiello on kirjattu ehdottomaan muotoon niin, ettei olennaista/vähäistä suurempaa¹²³ haittaa saa aiheutua. Vielä vahvistamaton Pohjoismainen saamelaissopimus pitää sisällään samanhenkiset muotoilut kuin saamelaiskäräjälakia koskeva hallituksen esitysluonnos. Saamelaissopimuksessa neuvotteluelvoite nähdään saamelaisten itsemääräämisoikeuden aspektina.¹²⁴ Saamelaiskäräjät ei kuitenkaan hyväksynyt vuoden 2018 hallituksen esitysluonnosta. Saamelaiskäräjälain uudistus on sittemmin käynnistetty uudelleen, mutta uutta luonnosta ei ole vielä saatavilla tätä opasta kirjoitettaessa.

Koska kansallista lainsäädäntöä on tulkittava perus- ja ihmisoikeuksien määrittämä vähimmäissuojataso huomioiden, voimassa olevaakin saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta tulee soveltaa ennakkosuostumusperiaatetta kunnioittaen kansainvälisen oikeuden säännösten mukaisesti.¹²⁵ Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite koskee laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaa yhdyskuntasuunnittelua, valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta, kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueella tapahtuvaa kullanhoidontaa, saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä taikka muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa. Maankäyttöön liittyvät moninaiset kysymykset voivat siis tulla luetuksi tämän pykälän neuvotteluelvollisuuden piiriin niiden ollessa laajakantoisia ja merkittäviä ja niiden vaikuttaessa saamelaiseen kulttuuriin ja alkuperäiskansa-asemaan.¹²⁶ Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa.¹²⁷

Oikeusministeriö, yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa, on laatinut 9 §:n neuvotteluelvoitteesta muistion ohjeeksi viranomaistyöskentelyyn.¹²⁸ Muistio rakentuu nimenomaan 9 §:n noudattamiseen ennakkosuostumusperiaatteen hengessä tarjoten hyviä käytänteitä neuvottelumenettelyjen tueksi. Myös apulais-

122) Ibid. s. 51.

123) Ks. tarkemmin kappaleet tämän oppaan kappaleet 5.1. ja 5.2. koskien kaivos- ympäristön- suojelu- ja vesilakia.

124) Pohjoismainen saamelaissopimus 9.2.2017, Oikeusministeriö. Ks. sopimuksen itsemääräämisoikeuden tarkempi analyysi, Heinämäki, L. ja Cambou, D. (2018), s. 3-18.

125) Ks. Heinämäki, L. (2021), s.3-35.

126) Kts. Heinämäki, L. (2017), s. 29.

127) KHO 11.3.2003 T 516.

128) Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017.

soikeuskansleri viittasi muistioon ja ennakkosuostumusperiaatteeseen käsitellessään saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen puutteellista toteutumista kaivoslain uudistuksessa.¹²⁹ Saamelaiskäräjien mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen tämän hetkinen toteutuminen ei ole linjassa ennakkosuostumusperiaatteen kanssa. Käytännöt neuvotteluelvoitteen tulkinnasta ja täyttämisestä vaihtelevat myös suuresti eri viranomaistyössä.¹³⁰

Muistio koskee Saamelaiskäräjien kanssa käytäviä neuvotteluja, mutta siinä esitetyt parhaat käytänteet ovat relevantteja tehokkaiden neuvottelumenettelyiden varmistamiseksi myös esimerkiksi saamelaispaliskuntien osalta (ks. poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvotteluelvoite). Esimerkiksi KP-sopimuksen 27 artiklan neuvotteluelvoite edellyttää neuvotteluja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa, joita voi edustaa esim. paliskunnat tai siidat/tokkakunnat.¹³¹ Niin ikään seuraavassa kappaleessa käsiteltävän kolttalain 56 §:n mukaista kuulemisvelvoitetta tulee lukea ihmisoikeuksien, kuten KP-sopimuksen 27 artiklan ja ennakkosuostumusperiaatteen valossa. Ihmisoikeuksien näkökulmasta neuvotteluelvoitteen ei voida katsoa rajautuvan vain Saamelaiskäräjiin, vaikka saamelaiskäräjälain 9 § koskeekin vain neuvotteluja Saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa edustavana elimenä.

Oikeusministeriön ja Saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa tuodaan esille eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemys siitä, että 9 §:n mukaisten neuvottelujen tulee mahdollistaa vilpittömät, oikea-aikaiset ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivät keskustelut. Neuvottelut tarkoittavat suoraa vuorovaikutusta viranomaisten kanssa.¹³² Muistiossa tarkennetaan, että jos viranomainen on epävarma siitä, kuuluuko jokin toimenpide neuvotteluvollisuuden piiriin, hyvä käytäntö on kääntyä Saamelaiskäräjien puoleen ja kysyä käräjien näkemystä neuvotteluiden tarpeellisuudesta. Aloite neuvotteluiden käymiseen voi tulla myös Saamelaiskäräjiltä. Saamelaiskäräjät voi siis pyytää viranomaiselta neuvotteluita tarpeelliseksi katsomassaan asiassa. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluvollisuuden piiriin.¹³³

Muistiossa todetaan, että neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen, jolla käytännössä yleensä tarkoitetaan pitkälti samaa asiaa kuin ennakkosuostumus, vaikka yhteisymmärrys terminä viittaakin enemmän kompromissiin osapuolten välillä. Yhteisymmärrykseen tai ennakkosuostumukseen pyrkiminen edellyttävät mm. oikea-aikaisuutta; aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen; riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista; riittävästi aikaa perehtyä ja muo-

129) Ks. edellinen kappale kaksi.

130) Saamelaiskäräjien kommentit alkuperäiskasojen maailmankonferenssina tunnetun yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjaan, päätöslauselma A/RES/69/2, Kansalliset vastuuviranomaiset ja toimenpiteet (päivitetty 11/2020), s. 4.

131) Heinämäki, L. & Raitio, K. 2019. Tiivistelmä Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta: edellytyksenä tehokkaat neuvottelut ja vaikutusten arviointi. Miltä sopu näyttää – hanke. Saatavilla pyynnöstä tekijöiltä.

132) Oikeusministeriö, Muistio, 2017, s. 1; PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

133) Oikeusministeriö, Muistio, 2017, s. 2-5.

dostaa virallinen kanta asiaan; vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista tai painostuksesta, sekä yhteisesti laadittua pöytäkirjaa.¹³⁴ Alkuperäiskansoilla on oikeus saada tietoja myös riippumattomista lähteistä päätöksentekonsa tueksi.¹³⁵

Velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen koskee myös neuvottelujen menettelyllisiä kysymyksiä ja käytännön järjestelyjä. Neuvottelujen käytännön yksityiskohdista on aiheellista sopia osapuolten kesken.¹³⁶ YK:n ihmisoikeusvalvontaelimet ovat painottaneet, että ennakkosuostumusmenettelyssä on kyse sopimuksesta, johon kirjataan keskeiset menettelytavat ja osapuolten näkemykset ja mahdollisesti jopa se, miten sopimuksen noudattamista valvotaan tulevaisuudessa.¹³⁷ Mikäli osapuolet eivät pääse yhteisymmärrykseen, sekin tulisi kirjata sopimukseen (tai esimerkiksi osapuolten allekirjoittamaan pöytäkirjaan). Mahdollistahan on, että jonkin toimenpiteen suunnittelussa on kysymyksiä, joista osapuolet ovat yhtä mieltä; sellaisia, joista voi päästä yhteisymmärrykseen sekä joitakin asioita, joista yhteisymmärrystä ei saavuteta. Neuvottelujen reunaehtona tulee kuitenkin olla se, ettei toimenpiteitä, jotka rikkovat saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia, voida toteuttaa. Ne on turvattava osana muuta intressien sovittelua niin, että saamelaisten oikeudet turvataan täysimittaisesti.

3.3. Kolttalain mukainen kuulemisvelvoite

Kolttalain¹³⁸ 1 §:n tavoitteena on edistää koltta- ja alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Kolttalain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota kolttien luontais- ja muiden elinkeinojen sekä kulttuurin edistämiseen ja elinkeinojen monipuolistamiseen; asunto-olojen sekä asuin- ja työympäristön parantamiseen; tilojen kehittämiseen ja niiden säilymiseen kolttien omistuksessa ja hallinnassa; luonnonvarojen kestäväan käyttöön, perinneympäristön säilyttämiseen sekä muihinkin ympäristönäkökohtiin; sekä muutoinkin kolttalaisten kehittäminen.¹³⁹

Kolttien asioita hoitavat kolttalain mukaisesti kyläkokous ja kolttaneuvostot, jotka valmistelevat asioita kyläkokoukseen ja huolehtivat päätösten täytäntöönpanosta sekä antavat lausuntoja.¹⁴⁰ Lisäksi kolttien yhteisten asioiden hoitamista ja kolttien etujen valvomista varten voidaan vaalilla valita kolttien luottamuspäälliköt.¹⁴¹ Vaikka koltat ovat edustettuina Saamelaiskäräjien kautta ja osallistuvat kulttuuriaan ja aluettaan koskevaan päätöksentekoon saamelaiskäräjälain 9 §:n

134) Ibid., s. 2-5.

135) Ibid., s. 4.

136) Ibid., s. 3.

137) UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2018). Free, prior and informed consent: a human rights-based approach, A/HRC/39/62, 10. August 2018.

138) Kolttalaki 253/1995.

139) Ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle kolttalaiksi 1994 vp - HE 243.

140) Ks. tarkemmin kolttasaamelaisten kyläkokousjärjestelmästä, Tanhua, S., ”Kolttasaamelaisten kyläkokousjärjestelmä muutosten keskellä”, Ennen ja nyt: historian tietosanomat 1/2020: 29-49; Ks. myös yleisesti Itkonen, P. M., Kolttasaamelaisten selviytymisen edellytykset: tutkimus elinkeino- ja kotitarvetoiminnan suhteesta luontoon Inarin kolttala-alueella, Lapin yliopisto, Arktinen keskus, 2018.

141) Ks. Kolttalaki, 44-46 §.

menettelyssä, kolttalaissa on erikseen 56 §:ssä säädetty kuulemisvelvollisuus. Valtion ja kunnan viranomaisten käsiteltävinä olevissa 44 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, joita ovat esitykset ja lausunnot kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa, viranomaisten on varattava Kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostolle tilaisuus lausunnon antamiseen. Lausuntopyyntö saadaan lähettää kolttien luottamusmiehelle, jonka tulee kutsua kolttaneuvostot yhteiseen kokoukseen asiaa käsittelemään. Mikäli kyläkokous ei ole siirtänyt lausunnon antamista kolttaneuvoston tehtäväksi, tulee luottamusmiehen kutsua myös kyläkokous koolle asiaa käsittelemään. Esimerkkinä tuoreesta lausunnosta on kolttakulttuurin turvaamisen vaatimus Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040-ehdotuksen yhteydessä, missä erityisenä huolena Kolttien kyläkokous esittää alustavat kaavailut jäämeren ratahankkeesta, joka toteutuessaan halkaisisi tärkeitä kolttialueita.¹⁴² Kolttien kyläkokous lausui niin ikään hiljattain myös mm. Vätsärin erämaan hoito- ja käyttösuunnitelmaluonnoksesta, jossa se puolsi Vätsärin erämaa-alueen laajentamista sekä moottorikelkkauran säilyttämistä.¹⁴³ Kolttalain 56 §:n mukaan myös paliskuntain yhdistykselle ja paikallisille paliskunnille on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen sellaisissa porotalouteen liittyvissä asioissa, joilla saattaa olla laajahkoa merkitystä porotalouden harjoittamisen kannalta.

Kolttalakia on niin ikään tulkittava ja sovellettava aiemmissa kappaleissa käsiteltyjen saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Saamelaisten kulttuuri-perusoikeuden (17.3 §) lisäksi myös PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suoja, PL 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite, sekä PL 20 §:n ympäristöperusoikeus ovat keskeisiä huomioon otettavia säännöksiä. Ihmisoikeudet, kuten KP-sopimuksen 27 ja 1 artiklojen tarjoama suoja ja niihin sisältyvä ennakkosuostumuksen periaate koskettaa samalla tavoin kolttaväestöä kuin muitakin saamelaisia. Kun kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitetta luetaan perus- ja ihmisoikeuksien nojalla ennakkosuostumusperiaate huomioiden, voitaisiin sen katsoa edellyttävän lausuntopyyntön sijaan suoraa vuorovaikutusta viranomaisen ja Kolttien kyläkokouksen välillä, jos kyseessä on kolttialueella tapahtuva kolttakulttuurin kannalta erityisen merkittävä asia, josta Kolttien kyläkokous erityisesti itse pyytäisi suoraa kanssakäymistä viranomaisten kanssa.

142) Kolttien kyläkokous, Lausunto Lapin Liitolle 28.2.2020, Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040-ehdotus, lausuntopyyntö 2018/10.002.000/2016.

143) Kolttien kyläkokous, Lausunto Metsähallitukselle 20.2.2020 Vätsärin erämaan hoito- ja käyttösuunnitelmaluonnokseen, lausuntopyyntö MH 5887/2018.

4. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvollisuus turvata ja edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä¹⁴⁴

TIIVISTELMÄ: Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto liittyy viranomaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämismittaan. Heikentämiskielto täsmennetään turvaamis- ja edistämismittaan tilanteissa, joissa viranomaisen esimerkiksi lainsoveltamisen tai -valmistelun yhteydessä joutuu tekemään intressipunnintaa. Heikentämiskielto koskee viranomaistoiminnan lisäksi myös mm. valtion liikelaitoksia niiden yritystoiminnassa. Saamelaisten perusoikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 17.3 §) pitää itsessään implisiittisesti sisällään saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, jonka lähimpänä esikuvana pidetään Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan. KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) tapauskäytännössä heikentämiskielto tarkoittaa kieltä aiheuttaa alkuperäiskansakulttuurille huomattavaa haittaa, jota mitataan sitä koskevalla kumulatiivisten vaikutusten arvioinnilla. Huomattavan haitan punninnassa olennaisena osana IOK:n tapauskäytännössä on se, ovatko alkuperäiskansan jäsenet voineet osallistua riittävän tehokkaasti päätöksentekoon, johon liittyvät toimet voivat vaikuttaa heidän KP-sopimuksen turvaamisiin oikeuksiin. IOK:n tuoreemman oikeuskäytännön mukaan alkuperäiskansojen kohdalla KP-sopimuksen artiklaa 27 tulee lukea yhdessä KP-sopimuksen artiklan 1 (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa. Tämä vahvistaa huomattavasti saamelaisten oikeutta tehokkaasti ja tosiasiallisesti osallistua perinteisten maidensa, vesiensä sekä luonnonvarojen hallintaan sekä näitä kysymyksiä koskevaan päätöksentekoon, kuten lakien valmisteluun ja toimeenpanoon sekä hallinnollisten toimien toteuttamiseen suunnitteluvaiheesta alkaen.

Myös muut saamelaisten ihmisoikeudet, mukaan lukien YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen säännökset turvaavat saamelaisten kulttuurin aineellisoikeudellista perustaa. Heikentämiskielto koostuu siis alkuperäiskansakulttuurin aineellisoikeudellisesta suojaamisesta sekä siihen kuuluvasta alkuperäiskansojen menettelyllisestä oikeudesta osallistua päätöksiin tai toimenpiteisiin, joilla voi olla vaikutusta niiden kulttuuriin ja oikeuksiin. Saamelaisten tulee halutessaan voida osallistua myös suunniteltujen toimenpiteiden vaikutusten arviointiin saamelaiskulttuurille ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille.

144) Tämän oppaan heikentämiskieltoa koskeva analyysi pohjautuu osin kirjoittajan juuri julkaisemaan akateemiseen vertaisarvioituun artikkeliin. Ks. Heinämäki, L., ”Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset”, Lakimies 1/2021, s. 3-35. Oikeudellista argumentaatiota ja sisältöä on kuitenkin laajennettu huomattavasti alkuperäisestä.

*Suomen lainsäädännössä saamelaiskulttuurin heikentämiskiello on kirjattu kaivoslakiin, ympäristönsuojelulakiin sekä vesilakiin. Myös metsähallituslais-
sa, erämaalaissa, luonnonsuojelulaissa sekä Suomessa voimassa olevassa bio-
logista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa on saamelaisten oi-
keuksia sisältäviä velvoitteita. Myös niitä tulee lukea perus- ja ihmisoikeuksista
kumpuavan heikentämiskiellon valossa. Tämän lisäksi myös muiden saame-
laisten kannalta keskeisten lakien toimeenpanossa tulee soveltaa heikentämi-
skieltoa silloinkin, kun lait itsessään eivät sisällä saamelaiskulttuurin suojaa.
Heikentämiskiellossa kyse ei siis ole pelkästään kiellosta aiheuttaa huomatta-
vaa/olennaista/vähäistä suurempaa (normipohjasta riippuen)¹⁴⁵ haittaa, vaan
sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia
toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä
ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina myös tulevaisuudessa.*

*Toimenpiteistä päättävän viranomaisen tulee ottaa huomioon, että vaikka
kulloinenkin yksittäinen suunniteltu toimenpide ei yksinään välttämättä yli-
tää huomattavan/olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnystä, kun sen
vaikutukset lisätään jo alueella aiemmin ja nykyisin suoritettuihin ja muihin
suunniteltuihin toimenpiteisiin, voi heikentämiskiellon kynnyksellä ylittyä vaiku-
tuksiltaan melko suppeillakin toimenpiteillä. Kuten edellisessä kappaleessa
tuotiin esille, ennakkosuostumusperiaatteen mukaisesti Saamelaiskäräjien tai
saamelaisten perinteisten elinkeinonharjoittajien perustellulla näkemyksellä
siitä, aiheuttaako jokin toimenpide huomattavaa/olennaista/vähäistä suurem-
paa haittaa niiden kulttuurille, tulee olla vahva painoarvo viranomaisen pää-
töksenteossa tai toimenpiteissä.*

Perusoikeuksien yleinen heikentämiskiello kieltää perustuslaissa ja ihmisoikeus-
velvoitteissa jo saavutetun tason heikentämisen.¹⁴⁶ Saamelaisten perusoikeus yl-
läpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 17.3 §) pitää itsessään implisiittisesti sisällään
saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon, jonka lähimpänä esikuvana pidetään
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopi-
mus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kiel-
tään ja kulttuuriaan.¹⁴⁷ Vaikka KP-sopimuksen artikla 27 koskeekin yksilöiden
oikeuksia osana ryhmää, siihen on KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean
(IOK) tulkintakäytännössä liitetty kollektiivisia elementtejä, ja aktiivinen toi-
menpidevelvoite suojella myös alkuperäiskansan oikeutta ryhmänä ylläpitää ja
kehittää kieltään ja kulttuuriaan.¹⁴⁸ Myös lainsäätäjä toteaa, viitaten KP-sopimuk-

145) Kaivos- ja ympäristönsuojelulaissa puhutaan olennaista ja vesilaisissa vähäistä suuremmasta haitasta. Katso tarkemmin seuraavissa, kansallista sektorilainsäädäntöä käsittelevissä kappaleissa.

146) Perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3, s. 163. Perusoikeusudistuksen yhteydessä perusoikeuskomitea katsoi mietinnössään kaikki perusoikeuden olennaiseen sisältöön kajoavat heikennykset kielletyiksi ja edellytti, että myös muun tyyppisten heikennysten välttämättömyyden olisi oltava aina valtiosääntöisen arvioinnin kohteena. Kts. Rautiainen, P. (2013), s. 267. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

147) Scheinin, M., ”Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin”, s. 533-559 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori, V.P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, Werner Söderström Lakitieto Oy, 1999, s. 545.

148) UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Para 6.2.

sen 27 artiklaan, sen nimenomaisesti edellyttävän valtion aktiivista velvollisuutta tukea sekä kulttuurin *ylläpitämistä* että sen *kehittämistä*.¹⁴⁹

IOK:n kannanotoissa painottuu artiklan 27 lukeminen yhdessä KP-sopimuksen 1. artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa, joka on kollektiivinen ryhmän oikeus samalla tavoin kuin perustuslain 17.3 §.¹⁵⁰ IOK:n tuoreimman oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa, että KP-sopimuksen artiklaa 27 tulee lukea alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden (artikla 1) valossa.¹⁵¹ YK:n ihmisoikeuskomitean käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat huomattavaa haittaa alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.¹⁵² Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään kiellostä olla aiheuttamatta huomattavaa haittaa, vaan sekä KP-sopimus että perustuslain 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina myös tulevaisuudessa.¹⁵³

Kun artiklaa 27 luetaan yhdessä kansojen itsemääräämisoikeuden (1 artikla) kanssa, korostuu perustuslain 17.3 §:n tulkinnassa myös saamelaisten oikeus kehittää taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä olojaan sekä osallistua luonnonvarojen hallintaan ja niitä koskevaan päätöksentekoon, sekä oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojen kehittämistä tai käyttöä varten. Saamelaisilla tulee tällöin olla todellinen mahdollisuus osallistua perinteisten maidensa, vesiensä sekä luonnonvarojen suojattuun käyttöön ja hallintaan sekä taloudellisten ja kulttuuristen olojensa kehittämiseen ja turvaamiseen myös tulevaisuudessa.

Kuten ulkoasiainministeriö lausunnossaan toteaa, alkuperäiskansakulttuurin heikentämiskielto kytkeytyy myös esimerkiksi YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen maa-oikeusartikloihin, joista juontuu valtion velvollisuus tunnustaa nämä maat, alueet ja luonnonvarat laissa ja velvollisuus suojella niitä lailla. Tässä tunnustamisessa on asianmukaisesti kunnioitettava kyseisten alkuperäiskansojen tapoja, perinteitä ja maanhallintajärjestelmiä.¹⁵⁴ Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto eli kielto aiheuttaa huomattavaa haittaa saamelaiselle kulttuurille tai heidän oikeuksilleen alkuperäiskansana pohjautuu kansainvälisessä oikeudessa sekä saamelaisten oikeuteen kulttuuriin ja yhdenvertaisuuteen että itsemääräämisoikeuteen, ja siihen keskeisesti liittyviin maa- ja luonnonvaraoikeuksiin.

149) HE 190/1995 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta, s. 10. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

150) Niemivuo, M., ”Saamelaiset ja perusoikeudet”, s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.) (2010), s. 100; Pekka Hallberg luokittelee saamelaisten perustuslailliset oikeudet kolmannen sukupolven kollektiivisiksi oikeuksiksi, ks. Hallberg, P. (2011), s. 39, 41.

151) Ks. esim. kaksi tuoretta Suomea koskevaa oikeustapausta, UN Human Rights Committee, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/C/124/D/2668/2015 ja *Klemetti Näkkäljärvi et al. v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/C/124/D/2950/2017.

152) Mm. UN Human Rights Committee, *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 April 2009; *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990).

153) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

154) Ulkoasiainministeriön lausunto, Suomen ja Norjan välillä Tenojoen kalastuksesta tehdyn sopimuksen allekirjoittaminen, 15.8.2016, HEL7M0521-10, s. 3-5.

KP-sopimuksen ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen lisäksi saamelaisten kulttuuria ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisina säilymistä ja kehittämistä suojaavat myös muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Kuten aiemmin mainittu, sopimuksia valvovat toimielimet antavat säännöllisesti huomautuksia Suomelle saamelaisten oikeuksien puutteellisesta toteutumisesta. Saamelaiskulttuurin suoja ja siihen liittyvä heikentämiskielto heijastuvat ihmisoikeuksia valvovien toimielinten kannanotoissa. Esimerkiksi TSS-sopimusta valvova komitea on vuonna 2014 ilmaissut huolensa saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksien toteutumisesta peräänkuuluttaen niiden vahvempaa turvaamista lainsäädännössä. Komitea esittää myös huolensa niin ilmastonmuutoksen vaikutusten torjumisesta kuin metsänhakuu-toimenpiteiden vaikutuksista saamelaisten taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin oikeuksiin painottaen alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumusperiaatteen noudattamista.¹⁵⁵ Myös YK:n alkuperäiskansoja koskeva erityisraportoiija on vuonna 2011 todennut, että oikeus omiin maihin ja luonnonvaroihin on saamelaisten itsemääräämisoikeuden perustavanlaatuinen aspekti ja perusedellytys sille, että he voivat edelleen säilyä erillisenä kansana.¹⁵⁶ Niin ikään vielä hyväksymätön Pohjoismaiden Saamelaisopimus sisältää heikentämiskielon (artikla 30), joka mukaillee IOK:n KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintaa.

Kun perustuslain 17.3 §:ää tulkitaan sekä KP-sopimuksen 27 että 1 artiklan valossa, heikentämiskielon ”huomattavan haitan” kynnystä ei voida asettaa kovinkaan korkealle. Perustuslakivaliokunta nimenomaan painotti kaivoslain uudistuksen yhteydessä, ettei kaivoslain sisältämää olennaisen haitan kieltoa tule asettaa liian korkealle vaan sitä on tulkittava perustuslain ja KP-sopimuksen valossa.¹⁵⁷ Punninnassa on otettava huomioon, että heikentämiskielolla tulee turvata saamelaisten oikeus alkuperäiskansana sekä *ylläpitää* että edelleen *kehittää ja säilyttää* kulttuurinsa mukaisia toimia myös tuleville sukupolville. Tämä asettaa merkittäviä reunaehtoja esimerkiksi taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle toiminnalle saamelaisten kotiseutualueella. Jokaista uutta toimenpidettä, jolla voi olla yhdessä muiden alueella jo toteutettujen tai suunniteltujen toimenpiteiden kanssa huomattavia/olennaisia/vähäistä suurempia vaikutuksia saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksille, on tarkoin punnittava kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta.¹⁵⁸

Alkuperäiskansan kanssa käytävillä neuvotteluilla on YK:n ihmisoikeuskomitean tulkinnan mukaan keskeinen rooli siitä päätettäessä, onko kyseinen toimenpide loukannut artiklan 27 turvaamaa oikeutta. Kuten aiemmassa osallistumisoikeuksia koskevassa kappaleessa kolme mainittiin, viime vuosina komitea on vakiinnuttanut käytännön, jossa se edellyttää neuvotteluja, joiden päämääränä tulee olla alkuperäiskansan vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus, ennen kuin hyväksytään lainsäädäntöä tai toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa

155) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014, Para 9.

156) Report of the UN *Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*, James Anaya on the situation of the Sami *people* in the Sápmi of Finland; Sweden; Norway; A/HRC/18/35/Add.2, 6 June 2011, Para 79.

157) Perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp, Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

158) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

heidän oikeuksiinsa alkuperäiskansana.¹⁵⁹ Tapauksessa, jossa konsultaatiota ei oltu suoritettu eikä valtio ollut teettänyt vaikutusten arviointia, toimenpiteen aiheuttaessa komitean arvion mukaan huomattavaa haittaa alkuperäiskansan kulttuuriin kuuluvalla elinkeinolle, katsottiin artiklan 27 tulleen loukatuksi.¹⁶⁰

KP-sopimuksen artiklan 27 mukainen ”huomattavan haitan kieltö” eli alkuperäiskansan kulttuuria ja oikeudellista asemaa koskeva heikentämiskielto koostuu siis yhtäältä aineellisoikeudellisesta suojelusta: velvoitteesta suojella alkuperäiskansan kulttuuria niin että se säilyttää elinvoimaisuuden ja taloudellisen kannattavuuden nykyisyydessä ja tulevaisuudessa, sekä toisaalta alkuperäiskansan edustajien menettelyllisestä oikeudesta ”tehokkaasti” osallistua päätöksentekoon asiassa, jonka vaikutuksia alkuperäiskansojen kulttuuriin ja oikeuksiin arvioidaan. ”Huomattavan haitan” kynnyksestä on punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti muut aiemmat, nykyiset sekä suunnitellut alueella tapahtuvat toimenpiteet, joiden kumulatiiviset vaikutukset viranomaisen pitää arvioida.¹⁶¹ Tämä tulee tehdä yhteistyössä Saamalaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa. Lainsäätäjän mukaan ”Ihmisoikeuskomitean 27 artiklaa koskeva tulkinta voidaan kiteyttää kolmeen päähuomioon, jotka koskevat *neuvotteluvelvollisuutta, kokonaisvaltaista harkintaa ja vaikutusten arviointia*. Valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimuksiin. [...] Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa *kumulatiivisesti huomioon* arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.”¹⁶² Myös KHO on painottanut 27 artiklan soveltamisen yhteydessä vaikutusten kumulatiivista arviointia aiemman kaivoslain aikana, jolloin kaivoslakiin ei oltu erikseen kirjattu saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa.¹⁶³

Suomea koskevissa yksilövalituksissa IOK ei ole katsonut huomattavan haitan kynnyksen ylittyneen eikä näin ollen artiklan 27 tulleen loukatuksi.¹⁶⁴ On kuitenkin olennaista ymmärtää, että kyseiset tapaukset koskivat yksittäisiä metsähakkuuta eikä esimerkiksi valtion metsätaloustoiminnan kumulatiivisia vaikutuksia kokonaisen paliskunnan alueella ole saatettu IOK:n arvioitavaksi. Saamelaisalueella on jo vuosikymmenten ajan ollut laajamittaisempaa valtion metsätaloutta kuin mitä IOK:n päätöksessä käsiteltiin.¹⁶⁵ Kyseisissä tapauksissa IOK totesikin, että mikäli valtion toiminta olisi laajamittaisempaa, saattaisi se johtaa 27 artiklan turvaaman oikeuden loukkaamiseen.¹⁶⁶

159) CCPR/C/BLZ/CO/1/Add.1, paras 45-46; 11.12.2018; CCPR/C/NOR/CO/7, 25.4.2018, paras. 36-37; CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019, para 23.

160) Poma Poma v. Peru, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24.4.2009.

161) Ks. *Jouni Länsman and Eino Länsman v. Finland*, Communication No. 1023/2001, UN. doc. CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005.

162) HE 132/2015; HE 167/2014; Ks. myös MMM, työryhmämuistio 2014:2. (Kursivointi kirjoittajan oma korostus).

163) Korkein hallinto-oikeus, KHO 31.3.1999, 692/1999:14. diaarinumero 614/1/97.

164) *I. Länsman et al v. Finland*, Communication No. 511/1992, U.N. Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994); *Sara et al. v. Finland*, Communication No. 431/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/431/1990 (1994); *E. Länsman v. Finland*, CCPR/C/58/D/671/1995, 22 November 1996; *Äärelä and Näkkäläjärvi v. Finland*, Communication No. 779/1997 (4 February 1997), CCPR/C/73/D/779/1997; *I. Länsman v. Finland*, CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005.

165) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

166) Kts. esim. *E. Länsman v. Finland*, CCPR/C/58/D/671/1995, 22 November 1996; para 10.7; *I. Länsman v. Finland*, CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005, para 10.2.

Toimenpiteistä päättävän viranomaisen tulisi pitää mielessään, että kulloinenkin yksittäinen suunniteltu toimenpide ei yksinään välttämättä ylitä huomattavan/olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnyksiä, mutta kun sen vaikutukset lisätään jo alueella aiemmin ja nykyisin suoritettuihin ja muihin suunniteltuihin toimenpiteisiin, voi heikentämiskiellon kynnys ylittyä vaikutuksiltaan melko suppeillakin toimenpiteillä. Arviointia suoritettaessa on pidettävä mielessä PL 17.3 §:n kulttuurin kehittämisvelvoite. Saamelaiskulttuurilla tulee olla riittävästi elintilaa, jotta se voi säilyttää ja edelleen kehittää kulttuurinsa mukaista elämäntapaa omien prioriteettien mukaisesti.¹⁶⁷ Kuten myös edellisessä ennako-suostumusperiaatetta käsittelevässä kappaleessa todettiin, Saamelaiskäräjien tai saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien perustellulla näkemyksellä siitä, aiheutuuko toiminnasta huomattavaa haittaa saamelaiskulttuurille ja saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana, tulee olla vahva painoarvo viranomaispäätöksenteossa.

Esimerkiksi Saamelaiskäräjien mukaan kilpailevat ympäristönkäytön muodot heikentävät tälläkin hetkellä merkittävästi saamelaiskulttuurin ylläpitoa ja kehittämistä saamelaisten kotiseutualueella.¹⁶⁸ Tästä syystä jo ilman uusia toimenpiteitä voi nykyiselläänkin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettama minimisuojaus tulla vaarantumaan, minkä takia heikentämiskielto voidaan nähdä valtiota velvoittavana ehdottomana normina, joka voi estää uudet saamelaiskulttuuria vähäisemmässäkin määrin heikentävät toimenpiteet.¹⁶⁹ Jotta heikentämiskielto edistäisi sen tarkoittamaa tarkoitusta, tulisi suomalaisessa yhteiskunnassa selkeästi tunnustaa saamelaisten oikeuksien todellinen toteutumisen tila.¹⁷⁰

IOK on ottanut kantaa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon pyytäessään Suomea nimenomaisesti raportoimaan siitä, miten ”huomattavan haitan kynnys” määritellään ja miten sitä sovelletaan käytännössä, kun arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia, jotka voivat suoraan tai epäsuorasti vaikuttaa saamelaisten kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin.¹⁷¹ Tähän kysymykseen Suomen valtio ei kuitenkaan suoranaisesti ottanut kantaa vastatessaan komitealle esittämässään vastauksessa.¹⁷² Suomen tilanteessa on haastavaa se, että vaikka muutama lakiin onkin kirjattu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto eli kielto aiheuttaa vähäistä suurempaa/olennaista haittaa, kokonaisvaltaiselle kumulatiivisten vaikutusten arvioinnille ei ole luotu toimivaa menettelyä siitä huolimatta, että ilman kumulatiivisten vaikutusten arviointia on käytännössä mahdotonta todenmukaisesti määritellä ”huomattavan/olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnys” yksittäistapauksissa. Tästä teemasta keskustellaan tarkemmin seuraavissa kansallista lainsäädäntöä koskevissa kappaleissa.

167) Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

168) Saamelaiskäräjien lausunto Dnro:67/D.a.4/2016.

169) Ks. Siljander, M. (2020), s. 24.

170) Ibid., s. 25.

171) CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

172) CCPR/C/FIN/7, 23.4.2020.

5. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ympäristöön ja maankäyttöön liittyvässä lainsäädännössä

5.1. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto kaivoslaissa

TIIVISTELMÄ: Saamelaisten perustuslaillinen asema alkuperäiskansana tulee merkittävällä tavalla tunnustetuksi kaivoslain 1 §:n tarkoituksessa, ja on näin ollen otettava huomioon kaikessa kaivoslain mukaisessa toiminnassa. Kaivoslain 38 § koskee kaivoslupaviranomaisen velvollisuutta selvittää kaivostoiminnan kumulatiiviset vaikutukset saamelaisten kulttuurille ja sitä turvaavalle PL 17.3 §:n kulttuuriperusoikeudelle. Tässä kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa lupaviranomaisen tulee ottaa huomioon sekä muut alueen läheisyydessä olevat vastaavat luvat että muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot alueella ja sen läheisyydessä. Vaikutukset tulee arvioida yhteistyössä pykälässä mainittujen tahojen, kuten Saamelaiskäräjien ja paliskuntien kanssa. Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnilla mitataan sitä, ylittyykö kaivoslain 50 §:ssä säädetty saamelaiskulttuurin heikentämiskielto eli kielto aiheuttaa toiminnalla olennaista heikennystä perinteisten elinkeinojen harjoittamisen edellytyksiin taikka muutoin perustuslaista kumpuavaan oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Ilman kumulatiivisten vaikutusten arviointia on mahdotonta todentaa sitä, loukkaako toiminta yhdessä muiden toimien kanssa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia. Kaivoslain 38 §:n mukainen selvitys on selkeästi tarkoitettu saamelaiskäräjälain 9 §:n ja poronhoitolain 53 §:n neuvotteluvetoa sekä kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitetta laajemmaksi ja niiden kanssa rinnakkaiseksi menettelyksi. Se on tarkoitettu lausuntopyyntöjä pidemmälle meneväksi menettelyksi ja sen täytäntöönpano edellyttää, että kaivosviranomaisen, yhteistyössä mm. Saamelaiskäräjien ja alueen paliskuntien kanssa luo konkreettisen mallin, jossa sovitaan menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusten arvioinnin suorittamisesta. Tämän hetkinen kaivoslain soveltaminen ei vastaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Myös kaivoslain sanamuodon ja tarkoituksen voidaan perustellusti katsoa edellyttävän nykyistä kattavampaa yhteistyötä ja vaikutusten arviointia. Kumulatiivisten vaikutusten tosiasialliseksi arvioinniksi lupaviranomaisen olisi suositeltavaa järjestää myös maastokatselmus konkreettisten vaikutusten toteamiseksi.

Kaivoslakia tulee tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ottaen huomioon mm. KP-sopimusta koskeva oikeuskäytäntö. Saamelaisten kulttuuriperusoikeuden (17.3 §) ja siihen liittyvän kulttuuri-itsehallinto-oikeuden (PL 121.4 §) lisäksi esimerkiksi PL 6 §:n turvaama tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja PL 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ovat keskeisiä kaivoslakia ohjaavia normeja. Myös PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus tulee ottaa huomioon laintulkinnassa sekä kaivostoiminnan ympäristö-

haittojen että ympäristöperusoikeuteen sisältyvän osallistumisoikeuden näkökulmasta, ja sitä tulee lukea yhdessä saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ja osallistumisoikeuksien, kuten saamelaiskäräjälain 9 §:n kanssa sekä saamelaispaliskunnissa poronhoitolain 53 §:n neuvotteluvuorituksen sekä koltta-alueella kolttalain 56 §:n kuulemisvuorituksen kanssa.

Saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella¹⁷³ on kaivoslain (621/2011) mukaisesta toiminnasta etupäässä kullanhuuhtontaa ja vain vähän malminetsintälupia ja varauksia.¹⁷⁴ Malminetsintälupiin ja varauksiin Saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat ja muut aktiiviset toimijat ovat ottaneet kannan, jonka mukaan näitä lupia ei tulisi ollenkaan myöntää Saamelaisten kotiseutualueelle, koska ne johtaessaan kaivostoimintaan vaarantaisivat perustavanlaatuisella tavalla saamelaisten perustuslailliset oikeudet.¹⁷⁵ Kuten tässä kappaleessa tulee esille, myös koneelliseen kullanhuuhtontaan suhtaudutaan pääosin kielteisesti Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinonharjoittajien taholta. Syynä eivät välttämättä ole yksittäiset kullanhuuhtontaluvat vaan useista vastaavista luvista sekä muusta samalla alueella tapahtuvasta toiminnasta koostuvien yhteisvaikutusten arvioidaan aiheuttavan olennaista haittaa saamelaiskulttuurille.¹⁷⁶

Kaivoslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Saamelaisten kannalta ekologinen kestävyys on elinehto kulttuurin elinvoimaisena säilymisen näkökulmasta. Lain tarkoituksena on nimenomaisesti myös saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaaminen. Lain 1 §:n nojalla kaivoslain mukainen toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjälaissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös kolttalain (253/1995) mukaiset kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistäminen sekä kolttakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen. 1 §:n mukaista turvaamisvelvoitetta konkretisoidaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla, josta säädetään tarkemmin 38, 50 ja 165 pykälissä. Niin ikään lain soveltamisessa on otettava huomioon muu ympäristölainsäädäntö, mm. poronhoitolaki.¹⁷⁷ Poronhoitolain 2.2 §:n mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla

173) Erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettua aluetta säädelään poronhoitolain 2.2 §:ssä. Alue kattaa Muonion, Kyrön, Kuivasalmen, Sattasniemen, Oraniemen, Kemin-Sompion ja Sallan pohjoisen paliskunnat sekä niiden pohjoispuolella olevat alueet. Ks. HE 244/1989vp, s. 6.

174) Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

175) Ks. Saamelaiskäräjien valitus Tukesin varausilmoitukseen 16.4.2020 antamaan päätökseen asiassa VA2020:0007, Kaivoslain mukaisen varausilmoituksen hyväksymispäätös Enontekiön Hietakerolle, 18.5.2020 Dnro:480 /D.a.9/2020; Kts. myös Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen liike, <https://eikaivoksille.wordpress.com/> (12.11.2020).

176) Kts. yleisesti, Jääskeläinen, T., "The Sámi reindeer herders' conceptualizations of sustainability in the permitting of mineral extraction – contradictions related to sustainability criteria." Current Opinion in Environmental Sustainability (2020) 43:49-57.

177) Kaivoslain 3 §:n mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (86/2000), erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999), vesilakia (264/1961), poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009).

alueella olevaa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Maan luovuttaminen tai vuokraaminen tällä alueella saa tapahtua vain sillä ehdolla, että maanomistajalla tai vuokramiehellä ei ole oikeutta saada korvausta porojen aiheuttamista vahingoista.¹⁷⁸

Kaivoslain 38 §:n mukaan *lupaviranomaisen* tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää *yhteistyössä*¹⁷⁹ Saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon: 1) hakemuksessa tarkoitettujen alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat; 2) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee; 3) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sellaisia saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana. Tämän lisäksi lupaviranomaisen tulee kolttala-alueella pyytää lausunto Kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntoprosessista säädetään kolttala-alueella 56 §:ssä. Niin ikään lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Kaivoslain 38 §:n 5 momentin mukaan asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen, Kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteismetsien edustajat. Pykälässä mainitaan, että neuvotteluvelvoitteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Kaivoslain 50.1 § koskee luvan myöntämisen esteitä saamelaisten kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta: 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria; 2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja kolttala-alueella tai 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.

Kaivoslain 165 §:ssä on säädetty myös muutoksenhakumahdollisuus Saamelaiskäräjille ja Kolttien kyläkokoukselle. Saamelaiskäräjät voi hakea muutosta

178) Erityinen poronhoitoalue käsittää Muonion, Kyrön, Kuivasalmen, Sattasniemen, Oranien, Kemin-Sompion ja Sallan pohjoisen paliskunnat sekä niiden pohjoispuolella olevat alueet. Ks. HE 1989 vp – n:o. 244, s. 6.

179) Kursivoinnit kirjoittajan oma korostus.

malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevaan päätökseen sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaiden oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.¹⁸⁰ Niin ikään Kolttien kyläkokous voi hakea muutosta sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttala-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja.¹⁸¹

Pykäliden perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan painottaa, kaivoslain saamelaisia koskevia pykäläitä on luettava yhdessä PL 17.3 §:n sekä ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten KP-sopimuksen kanssa.¹⁸² On tärkeä ottaa huomioon, ettei 50 ja 38 §:ien mukainen heikentämiskielto tarkoita pelkästään negatiivista veloitetta pidättäytyä olennaisen haitan aiheuttamisesta, vaan edellyttää myös perustuslain 22 §:n mukaisesti saamelaiskulttuurin ja saamelaiden alkuperäiskansaoikeuksien positiivista turvaamis- ja edistämismittaitta. PL 17.3 §:n sanamuodossa korostuu oikeus ylläpitää ja kehittää saamelaiden kulttuuria alkuperäiskansansa. Jotta myös kulttuurin kehittämisoikeus voi toteutua, edellyttää se sitä, ettei olennaisen haitan kynnystä voida asettaa kovinkaan korkealle. Vaikka yksittäinen lupahakemus ei itsessään ylittäisikään olennaisen haitan kynnystä, tilanne voi huomattavasti muuttua, kun sitä tarkastellaan yhdessä muiden vastaavien lupien sekä muiden alueeseen vaikuttavien toimien kanssa. Perustuslakivaliokunta onkin tässä yhteydessä todennut, ettei olennaisuuskriteeriä tule asettaa liian korkealle vaan sitä tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.¹⁸³

Kuten aiemmassa kappaleessa tuotiin esille, IOK:n tulkintakäytännössä korostuu huomattavan haitan kieltä alkuperäiskansojen kulttuurin harjoittamiselle. Esimerkiksi saamelaisia koskevassa tapauksessa IOK on painottanut, että perinteisten elinkeinojen tulee säilyä elinkelpoisina ja taloudellisesti kannattavina.¹⁸⁴ Kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, huomattavan haitan arvioimisessa IOK on korostanut, että myös alueen muut käyttömuodot ja aikaisemmat toimenpiteet tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaiden kulttuurinsa harjoittamisen mahdollisuuksiin.¹⁸⁵ IOK:n oikeustapauksessa, jossa vaikutusten arviointia ei oltu suoritettu ”riippumattoman elimen toimesta” eikä alkuperäiskansan jäsenten kanssa neuvoteltu, komitea katsoi KP-sopimuksen artiklan 27 tulleen loukatuksi.¹⁸⁶

180) 1 momentin 5 kohta.

181) 1 momentin 6 kohta.

182) PeVL 32/2010 vp.

183) PeVL 32/2010 vp.; UN Human Rights Committee, Länsman et al v. Finland, 26.10.1994, Communication no. 511/1992, U.N.Doc.CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

184) Ibid.

185) Ks. esim. J. E. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 671/1995, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/671/1995 (1996).

186) Poma Poma v. Peru, Communication No. 1457/2006 CCPR/C/95/D/1457/2006. 24 April 2009; Kts. analyysi, Göcke, K., “The Case of Ángela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous Peoples’ Rights”, 14 Max Planck Yearbook of United Nations Law (2010) 337-370.

Kaivoslain tulkinnassa on otettava huomioon, että KP-sopimuksen tulkintakäytäntö, joka antaa sisältöä PL 17.3 §:n ja kansallisen sektorilainsäädännön tulkin-
nalle, oli nimenomainen syy kirjata saamelaiskulttuurin heikentämiskielto uu-
distettavaan kaivoslakiin.¹⁸⁷ Jo aiemmin voimassa olevan kaivoslain aikana, joka
ei sisältänyt vastaavaa kirjausta, KHO katsoi päätöksessään (KHO 1999:14),
että KP-sopimus, PL 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolain 2 §:n 2 momentti on
otettava huomioon lain mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä. Tästä johtuen
tuomioistuimen mukaan valtauksesta aiheutuvat haitat saamelaisten poronhoi-
dolle on ennen päätöksen tekemistä selvitetävä ja harkittava, onko poronhoi-
don turvaamiseksi tarpeen hylätä valtaushakemuksia tai rajoittaa niitä. KHO
painotti vaikutusten arvioinnin kumulatiivista luonnetta määräämällä, että on
otettava huomioon, millä poronhoidon kannalta tärkeillä alueilla valtauksia on
muiden päätösten nojalla voimassa sekä mitä muita poronhoitoa häiritseviä
käyttömuotoja esiintyy kyseisellä alueella.¹⁸⁸

Kumulatiivisten vaikutusten arviointivelvoite on tunnustettu sekä lainsäätäjän
että KHO:n taholta sisältyvän KP-sopimuksen 27 artiklan mukaiseen velvoitte-
eseen. Kuten edellisessä kappaleessa todettiin, IOK on painottanut, että artik-
laa 27 luetaan yhdessä artiklan 1 mukaisen kansojen itsemääräämisoikeuden
kanssa, jota sovelletaan myös alkuperäiskansoihin. Kun itsemääräämisoikeuteen
keskeisesti kytkeytyvä oikeus perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen
käyttö- ja hallintaoikeus tunnustetaan ja otetaan huomioon kaivoslain tulkin-
nassa, lukien sitä yhdessä perustuslain 17.3 ja 121.4 §:ien sekä PL 22 §:n kanssa,
asettaa se merkittävän reunaehdon kaivostoiminnalle, joka tapahtuu tai jolla on
vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaisten kannalta myös PL 6
§:n turvaama tosiasiallinen yhdenvertaisuus sekä PL 20 §:n mukainen ympäris-
töperusoikeus ovat merkityksellinen sekä kaivostoiminnan ympäristöhaittojen
että ympäristöperusoikeuteen sisältyvän osallistumisoikeuden näkökulmasta,¹⁸⁹
ja tulee ottaa huomioon kaivoslain soveltamisessa.

Kaivoslain saamelaisten oikeuksien toteutumisen haasteena on ollut Saamelais-
käräjien ja kaivosviranomaisen ja luvanhakijoiden erilainen näkemys vaiku-
tusten arvioinnin suorittamisesta osana 38 §:n selvitysvelvoitetta.¹⁹⁰ Kuten alla
olevassa kappaleessa kuvaillaan, kaivosviranomaisen ei suorita kumulatiivisten
vaikutusten arviointia, vaan sisältää päätöksiinsä hyvin suppean maankäyttö-
selvityksen, johon on listattu alueella tapahtuvaa muuta toimintaa ja todettu,
ettei olennaista haittaa saamelaiskulttuurille esiinny. Myös luvan hakijat toteavat
hakemuksissaan, ettei toiminta lainkaan tai ainakaan olennaisesti haittaa saa-
melaiskulttuuria tai saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia.

Saamelaiskäräjien mukaan se on joutunut valittamaan lähes kaikista saame-
laisten kotiseutualueelle sijoittuvista kullankaivuuluvista pääasiallisesti siksi,
ettei kaivoslain 38 §:n tarkoittamaa vaikutusten arviointia ole asianmukaisesti
suoritettu, jotta kaivosviranomaisen olisi voinut tehdä oikeisiin ja riittäviin
tietoihin perustuvan harkinnan pohjalta ratkaisun luvan myöntämisen esteiden

187) HE 273/2009 vp kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 24.

188) Kts. HE 273/2009, s. 24.

189) PL 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen
ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

190) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

olemassaolosta.¹⁹¹ Kuten seuraavassa kohdassa tuodaan esille, Saamelaiskäräjien lausunnoilla ei suoraan voida osoittaa olevan merkitystä kaivosviranomaisen tai tuomioistuinten päätöksiin ainakaan siten, että ne olisivat johtaneet kaivoslupien epäämiseen.

Oikeuskäytännön problematiikkaa

Kaivoslain 38 ja 50 §:iin haettiin tulkintalinjaa Rovaniemen hallinto-oikeudessa (HAO)¹⁹² kaksi vuotta kaivoslain voimaantulon jälkeen vuonna 2013, jossa HAO kumosi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kullanhuuhtontapäätöksen lainvastaisena. Päätöksestä valitettiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), joka piti HAO:n päätöksen voimassa ja linjasi osaltaan 38 ja 50 §:ien tulkintaa.¹⁹³ HAO korosti perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa toteamalla, että kaivoslain 50 §:n säännösten tarkoitus on taata perustuslaista, KP-sopimuksesta ja poronhoitolaista johtuvien velvoitteiden toteutuminen.¹⁹⁴

Sekä HAO että KHO samaan asiaan liittyvässä vuosikirjapäätöksessään (2014:111) vahvistivat, että kaivoslakiin liittyvästä hallituksen esityksestä käy ilmi, että kaivoslain 50 §:n mukaisen lupaedellytysten harkinnan on tarkoitettu perustuvan lain 38 §:n mukaiseen menettelyyn ja siinä saatuun selvitykseen.¹⁹⁵ 38 §:ssä mainitulla kumulatiivisten vaikutusten arvioinnilla mitataan se, ylittyykö heikentämiskiellon kynnys. Tuomioistuimet linjasivat, että lupaviranomaisen on selvitettävä vaikutukset lain 50 §:ssä säädettyihin seikkoihin yhteistyössä Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkoulun, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen taikka laitoksen tai liikelaitoksen ja hakijan kanssa.¹⁹⁶ HAO niin ikään muistutti, että kyseinen pykälä täydentää saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n, kolttalain 56 §:n ja sekä poronhoitolain 53 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta.¹⁹⁷

Kyseisestä KHO:n vuosikirjapäätöksestä käy ilmi, ettei Saamelaiskäräjät ollut saanut riittävää kartta-aineistoa, jotta se olisi omalta osaltaan voinut arvioida vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Tukes ei ollut myöskään järjestänyt Saamelaiskäräjien pyynnöstä 38 §:n 5 momentissa tarkoitettua tilaisuutta, jotta eri osapuolet voisivat aikaisemman käytännön puuttuessa keskenään sopia menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusarviointien tekemisestä.¹⁹⁸ KHO:n päätökseen liittyvässä edeltävässä HAO:n päätöksessä tuomioistuin totesi, että koska uuden kaivoslain aiheuttama käytäntö on uusi, *menettelyn toteuttaminen olisi vaatinut muun muassa selvyyden menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusten arvioinnista*.¹⁹⁹ Vaikka 38 §:n 5 momentissa tarkoitettua tilaisuutta ei viranomaisella

191) Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi., 19.5.2016, 281/D.a.4/2016. s. 1. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

192) Rovaniemen hallinto-oikeus 26.6.2013 nro 13/0267/1.

193) KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988, <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1403502404022.html>.

194) Ibid.

195) KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988.

196) Ibid.

197) Ibid. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

198) Ibid.

199) Ibid. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

olekaan lain mukaan velvollisuus järjestää, momentti on otettu lakiin juuri korostamaan 38 §:n menevän tavallista lausuntopyyntöä tai neuvotteluvelvoitetta pidemmälle.

Vuosikirjapäätöksessä (2014:111) KHO yhtyi HAO:n näkemykseen, jonka mukaan Tukes ei ollut selvittänyt kullanhuhdontaluvan myöntämiselle saamelaisien kotiseutualueella mainitussa lainkohdassa asetettuja erityisiä edellytyksiä riittävästi. KHO:n mukaan tämä ilmenee erityisesti siitä, että kysymyksessä olevan kullanhuhdontaluvan, muiden lähialueen lupien ja alueiden muiden käyttömuotojen mukaisen toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta on sen päätöksessä arvioitu vain *yleispiirteisesti*.²⁰⁰ HAO oli todennut edeltävässä ratkaisussaan, että Tukesin päätökseen tai valituksen johdosta annettuun lausuntoon *ei ole kirjoitettu näkyviin niitä tosiseikkoja ja niistä tehtyjä johtopäätöksiä, joiden perusteella lupaviranomainen on arvioinut puheena olevan pykälän edellytysten täyttyvän*. Asiakirjoista käy tältä osin ilmi vain se, että Tukes on katsonut annettujen lupamääräyksien ja kaivoslain säännöksiä riittävän takaamaan saamelaisille alkuperäiskansana turvatun aseman. Tukes on antanut lupamääräyksissään toiminnanharjoittajalle muun muassa edellä mainitun kiellon saamelaiselinkeinojen harjoittamisen edellytysten ja saamelaiskulttuurin ylläpidon ja kehittämisen heikentämisestä. Tuomioistuimen mukaan kyseinen *lupamääräys on yleispiirteinen eikä siitä käy ilmi, mihin konkreettisiin toimiin luvanhaltijan on ryhdyttävä kyseisen kiellon johdosta*. Tosiasiallisesti kyseisessä lupamääräyksessä vain toistetaan se mitä kaivoslain 50 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty.²⁰¹

Kaivoslain soveltamislinjan epäselvyyttä on ylläpitänyt kuitenkin se, että omasta, kaivoslain säätämisen jälkeisestä linjauksestaan sekä siihen liittyvästä KHO:n vuosikirjapäätöksestä huolimatta HAO on myöhemmissä päätöksissään tulkinut kaivoslain 38 §:ää ensisijaisesti Saamelaiskäräjille varattuna ”mahdollisuutena” selvittää toiminnan vaikutukset saamelaisten kulttuurille ja oikeuksille, ja hylännyt Saamelaiskäräjien lupapäätöksiä koskevat valitukset.²⁰² Lain kirjain tai tarkoitus ei selkeästi toteudu, mikäli 38 §:ää ei mielletä yhteistyömenettelyksi, joka on ensisijaisesti lupaviranomaisen eikä Saamelaiskäräjien velvoite. On tietenkin luonnollista ja oikein, että Saamelaiskäräjiä ja saamelaisia perinteisten elinkeinojen harjoittajia on pidettävä ensisijaisina asiantuntijoina kulttuuristen vaikutusten arvioinnissa eikä kattavaa arviointia voida suorittaa ilman saamelaiskulttuurin tuntemusta. Valtioneuvoston tilaamassa saamelaisten oikeuksien toteutumista koskevassa kansainvälisen tutkijaryhmän suorittamassa tutkimuksessa tuodaan esille, että samoin kuin ympäristövaikutusten arviointikäytännössä, alkuperäiskansojen oikeuksiin ja kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tulisi käyttää saamelaiskulttuurin hyvin tuntevaa asiantuntijaa, jonka tulisi tehdä yhteistyötä Saamelaiskäräjien lisäksi saamelaisia perinteisten elinkeinojen harjoittajien, paliskuntien ja siidojen edustajien kanssa kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamiseksi.²⁰³

200) Ibid. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

201) Ibid. Kursivointi kirjoittajan oma korostus.

202) Ks. tämän kappaleen myöhemmät alaviitteet koskien Hallinto-oikeuden päätöksiä.

203) Heinämäki, L. (2017), s. 81.

Keskeisenä ratkaistavana ongelmana kaivoslaissa on vaikutusten arviointia koskevan selkeän menettelyn puuttuminen. Oikeuskäytännössä Tukes on esimerkiksi todennut, ettei 38 § anna sille kaivosviranomaisena toimivaltaa ”ottaa huomioon kaikkia saamelaisalueille myönnettyjen kullanhuuhdontalupien ja muiden maankäyttö muotojen yhteisvaikutuksia saamelaiskulttuurille. Kaivoslaki ei myöskään velvoita Tukesia näin laajaan selvitysvastuuseen.”²⁰⁴ Tukes ei ole nähnyt velvollisuudekseen 38 §:n nojalla ottaa huomioon muiden lupien ja maankäyttömuotojen yhteisvaikutuksia, vaan lupaharkinta on aina tapauskohtaista ja kaivoslain 38 §:n ja 50 §:n vaatimuksia sovelletaan näin ollen jokaisen lupaharkinnan osalta erikseen.²⁰⁵ Tässä yhteydessä lupaviranomainen kiistää sekä kumulatiivisten vaikutusten suorittamisen velvoitteen, joka on nimenomaan kirjattu 38 §:ään ja katsoo vaikutusten arvioinnin tulleen pitkälle suoritetuksi, mikäli Saamelaiskäräjille on toimitettu aineisto ja annettu mahdollisuus arvioida toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Toisaalta oikeuskäytännössä lupaviranomainen myös katsoo, että sen laatima yleispiirteinen muuttamien lauseiden kuvaus ”muista häiritsevistä alueen käyttömuodoista” on riittävä selvitys, kun siinä todetaan, etteivät ne yhdessäkään aiheuta olennaista haittaa saamelaiskulttuurille.²⁰⁶

Myös HAO on vuoden 2014:111 vuosikirjapäätöksen jälkeen tapauksissaan katsonut, että kaivoslaissa tai kaivostoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (391/2012) ei ole tarkemmin säädetty kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua yhteistyömenettelyn muodosta tai siihen sisällytettävistä selvityksistä. Tästä seuraa, että mikäli Saamelaiskäräjille ja alueen paliskunnalle on toimitettu riittävän kattava aineisto vaikutusten arvioimiseksi, lupaviranomaisen on katsottu suorittaneen 38 §:n veloitteensa, kun se on myös ”koonnut riittävän selvityksen” listaamalla alueen muita maankäyttömuotoja.²⁰⁷ Riittäväksi on katsottu myös se, että lupaviranomainen on lupaa koskevassa myönteisessä päätöksessään kirjannut luvan haltijoiden velvollisuudeksi huolehtia, ettei 50 §:n 1 momentin mukainen olennaisen haitan eli heikentämiskiellon kynnyks ylitä.²⁰⁸ Tämä ei selkeästi vastaa 50 §:n 2 momentin tarkoitusta, jonka mukaan lupa voidaan esteestä huolimatta myöntää, mikäli se on mahdollista poistaa lupamääräyksin. Tähän on myös KHO ottanut kantaa todeten, että lupamääräysten tulee olla riittävän konkreettisia. Määräykset, joissa on pelkästään toistettu 50 §:n 1 momentin 1 kohdan sisältöä, eivät vastaa sitä, mitä luvan myöntämisen esteen poistavilta määräyksiltä kaivoslain 50 §:n 2 momentissa edellytetään.²⁰⁹ Monissa tapauksissa lupiin saattaa sisältyä joitakin konkreettisia yksittäisiä lupamääräyksiä poronhoidon haittojen vähentämiseksi, kuten määräys estää porojen joutuminen jyrkkäreunaisiin kaivuukuoppiin²¹⁰ taikka määräys toimin-

204) Pohjois-Suomen hallinto oikeuden päätös, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

205) Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

206) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 1.6.2018 HL2012:0058; 28.1.2019, HL 2017:0040.

207) Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 4.10.2016, T 16/0309/1, 16/0311/1, 16/0312/1, 16/0313/1, 16/0314/1, 16/0315/1, 16/0310/1.

208) Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 1.9.2016 nro 16/0255/1.

209) Korkein hallinto-oikeus 16.3.2018, diaarinumero 4667/1/16.

210) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 25.9.2018, HL2011:0025; Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 10.7.2015 Nro HL2012:0022.

nan tilapäisestä keskeyttämisestä esimerkiksi porojen kuljetuksen ajaksi,²¹¹ jotka HAO on katsonut riittäviksi.²¹²

HAO:n tulkintaa kaivoslain 38 §:n mukaisesta ”riittävästä selvityksestä” ei myöskään KHO ole päätöksissään lähtenyt uudelleen arvioimaan vaan pelkääntään tyytynyt viittaamaan ja yhtynyt HAO:n perusteluihin.²¹³ Tämän voitaisiin olettaa johtuvan siitä, että valitukset koskevat kullanhuuhdontaan liittyviä suhteellisen lyhytaikaisia jatkolupia, joiden osalta HAO toteaa, että ”kysymyksessä olevalla alueella on harjoitettu koneellista kullanhuuhdonta jo vuosikymmeniä ja sen vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja poronhoitoon ovat siten olleet jo pidemmän aikaa havaittavissa”.²¹⁴ Merkillistä kuitenkin on, ettei HAO millään tavoin erittele eikä arvioi, millaisia ”havaittavissa olevat” vaikutukset ovat suhteessa saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Oikeuskäytännöstä voidaan lukea, että tuomioistuimet itse arvioivat valitusten yhteydessä, ettei tämänhetkinen koneellinen kullankaivuu ylitä kaivoslain 50 §:n mukaista olennaisen haitan kieltoa, perustaen arvionsa Tukesin ”kokonais selvitykseen”, jossa kaivosviranomaisen ei välttämättä edes ole saanut Saamelaiskäräjien eikä paliskuntien näkemyksiä, mutta on listannut alueen muuta käyttöä todeten, etteivät ne yhdessäkään aiheuta 50 §:n tarkoittamaa olennaista haittaa.

Oikeustapauksista ei käy ilmi, minkälaisen painoarvon tuomioistuimet ovat antaneet Saamelaiskäräjien valituksissa esittämille arvioille haittavaikutuksista saamelaiskulttuuriin. HAO toteaa niiden olevan yleispiirteisiä eikä riittävän yksityiskohtaisia KHO:n jättäytyen ottamasta niihin suoranaista kantaa lainkaan.²¹⁵ Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Saamelaiskäräjät on valituksessaan KHO:lle kuvailleet vaikutuksia tarkemmin kuin HAO:lle tekemissään alkuperäisissä valituksissa.²¹⁶ HAO:lle tekemissään valituksissa Saamelaiskäräjät on pääasiallisesti moittinut Tukesin päätöstä menettelyvirheestä, koska se ei ole Saamelaiskäräjien mukaan suorittanut vaikutusten arviointia 38 §:n edellyttämällä tavalla.²¹⁷

Saamelaiskäräjät on KHO:n vuosikirjapäätökseen (2014:111) viitaten useissa Tukesin pyytämässä lausunnoissa korostanut, että ennen kuin ko. selvitykset ja vaikutusarviointit on tehty kaivoslain 38 §:n edellyttämällä tavalla, Saamelaiskäräjät katsoo, ettei kaivosviranomaisella ole edellytyksiä arvioida toiminnan vaikutuksia suhteessa kaivoslain 50 §:ssä tarkoitettuihin luvan myöntämisen esteisiin, eikä siten haettujen lupien myöntämiselle ole kaivoslain mukaisia edellytyksiä. Saamelaiskäräjät ei anna yksittäisistä lupahakemuksista ko. alueilla muuta lausuntoa ilman erillistä ilmoitusta, ennen kuin vaikutustenarviointi on

211) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, 21.5.2019, HL2012:0023.

212) Ks. esim. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 17.9.2020, diaarinumero 00259/19/7203.

213) Ibid. Kts. myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/16; 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/17. Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35

214) Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 28.11.2016 nro 16/0387/1.

215) Ibid., Korkein hallinto-oikeus 16.3.2018, 4667/1/16.

216) Vrt. esim. Saamelaiskäräjien valitus kaivoslain (621/2011) mukaisia kullanhuuhdontalupia koskevassa asiassa, 6.8.2015. Dnro 340/D.a.5/2015 ja Korkein hallinto-oikeus 16.3.2018, diaarinumero 4667/1/16.

217) Saamelaiskäräjien valitus kaivoslain (621/2011) mukaisia kullanhuuhdontalupia koskevassa asiassa, 6.8.2015. Dnro 340/D.a.5/2015.

tehty.²¹⁸ Saamelaiskäräjät on edellyttänyt siis viranomaiselta aktiivista yhteistyömenettelyn käynnistämistä, eikä pidä pelkkää lausuntopyyntöä 38 §:n mukaisena yhteistyömuotona. Kaivosviranomaisen ei ole reagoinut näihin pyyntöihin, vaan katsonut lausuntopyyntöjen olevan riittävä menettely.

Kaivoslain 38 §:n sanamuodon tarkoituksena on selkeästi vaikutusten arviointimenettely, johon Saamelaiskäräjien tulisi antaa oma merkittävä panoksensa saamelaiskulttuurin asiantuntijana. Kieltäytymällä tarkemmista lausunnoista Saamelaiskäräjät on tahtonut korostaa viranomaisen ensisijaista velvollisuutta vaikutusten arvioinnin tekemisessä. Toisaalta kaivosviranomaisen ei voi tehdä kattavaa vaikutusten arviointia ilman Saamelaiskäräjien omaa arviointia toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin. Kaivoslain 38 § on nimenomaan tarkoitettu yhteistyömenettelyksi, ei viranomaisen tai luvan hakijan yksin suorittamaksi menettelyksi. Tukes onkin todennut, että mikäli sen tulisi ennen päätöksen tekemistä tehdä täydellinen vaikutusten arviointi kullanhuuhdontaluvan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ja vasta tämän selvityksen valmistumisen jälkeen pyytää Saamelaiskäräjiltä lausunto asiassa, mitätöisi tämä toimintamalli säännöksen tarkoituksen tehdä selvitys ensisijaisesti yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa.²¹⁹ Saamelaiskäräjät on kuitenkin edellyttänyt 38 §:n tarkoittavan todellisen yhteistyömenettelyn käynnistämistä eikä pelkästään lausuntopyyntöä. Tukes näkee vaikutusten arvioinnin pitkälle Saamelaiskäräjien tehtäväksi toteamalla, ettei se ”voi toteuttaa yhteistyömenettelyä yksin, vaan ainoastaan tarjota selkeän ja kattavan aineiston sen toteuttamiseksi.”²²⁰ Tukes toteaa myös, että kun se ”on pyytänyt Saamelaiskäräjien lausuntoa asiassa, vastuu yhteistyömenettelyn loppuunsaattamisesta on siirtynyt Saamelaiskäräjille.”²²¹

Kaivoslain saamelaiskulttuuria koskevan suojan tarkoituksen valossa tulisi olla selvää, ettei pelkästään riittävän aineiston toimittaminen Saamelaiskäräjille myöskään vastaa lain tarkoittamaa yhteistyömenettelyä. Tästä syystä nimenomaan kaivosviranomaisen tehtävänä olisi käynnistää todellinen yhteistyömenettely eikä tyytyä lausuntopyyntöjen lähettämiseen. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että toisaalta silloinkaan, kun Saamelaiskäräjät tai tietyn alueen paliskunta on vastannut Tukesin lausuntopyyntöön esittäen oman arvionsa toiminnan olennaisen haitallisista vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ja saamelaiden oikeuksiin alkuperäiskansana, niillä ei voida osoittaa olevan olleen vaikutusta kaivosviranomaisen lupapäätökseen, ainakaan siten, että olennaisen haitan kynnyksellä katsottu ylittävän siten, ettei sitä lupamääräyksen voi pois-

218) Saamelaiskäräjien lausunto kullanhuuhdontalupahakemuksista HL2013:0004, HL2013:0005 ja HL2013:0006 2.6.2015 Dnro 262/D.a.5/2015; Saamelaiskäräjien yhteislausunto kullanhuuhdontalupahakemuksista HL2011:0025, HL2011:0005, HL2012:0083, HL2012:0033, HL2012:0034, HL2012:0061, HL2012:0062, HL2012:0058, HL2011:0036 ja HL2012:0009, 23.3.2015 Dnro 174/D.a.5/2015.

219) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 25.5.2015 Nro HL2012:0058, ks. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

220) Ibid.

221) Ibid.

taa.²²² Kuitenkin Tukes on hylännyt erään lupahakemuksen, joka sijoittui aivan paimennuskämpän pihapiiriin ja laidunkiertoaidan kummallekin puolelle.²²³ Kullanhuuhdonta-asioissa paliskunnat eivät useinkaan ole vastanneet lausuntopyyntöihin, mikä Saamelaiskäräjien ja saamelaispaliskuntien mukaan johtuu usein resurssien puutteesta.²²⁴ Saamelaismuseum Siida on painottanut, että vaikka yksittäiset kullanhuuhdonta-alueet eivät olennaisesti uhkaa tai vähennä alueen kulttuuriperintöarvoja, niiden kokonaisvaikutus voi olla huomattava. Siida kehottaakin Tukesia käsittelemään kullanhuuhdonta-alueita alueellisina kokonaisuuksina, jotta kokonaisvaikutukset voidaan arvioida maiseman, kulttuurin ja luonnonympäristön kannalta.²²⁵

Perus- ja ihmisoikeuksien mukaisen tulkin mukaan kumulatiivisten vaikutusten arviointi kaivoslain 38 §:n tarkoittamassa merkityksessä ei toteudu myöskään Tukesin Geologiselle tutkimuskeskukselle 7.7.2016 myöntämässä malminetsintäluvussa Käsivarren alueelle, jossa saamelaiset harjoittavat poronhoitoa. Alue on keskeinen erityisesti yhden siidan (kyläryhmän) porojen talvilaidun ja sekä alueen paliskunnan että Saamelaiskäräjien mukaan malminetsinnällä on huomattavaa haittaa poronhoidolle.²²⁶ Malminetsintälupahakemuksen liitteenä olevat selvitykset ovat hyvin yleisluontoisia ja osin puutteellisia sekä arvioitujen ympäristövaikutustensa osalta, että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin, mukaan lukien perinteiset elinkeinot, kohdistuvien vaikutustensa osalta. Metsähallitus on myös ilmaissut tämän kannan lausunnossaan.²²⁷ Tukes on kuitenkin tehnyt lupamääräyksiä, joilla on tarkoitus vähentää haittoja poronhoidolle, ja ottanut osittain huomioon paliskunnan näkemyksiä.²²⁸ Päätöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että kumulatiivisten vaikutusten arviointi olisi suoritettu. Sekä Saamelaiskäräjät että alueen paliskunta valittivat asiasta Pohjois-Suomen HAO:een, joka tässä kappaleessa aiemmin esitetyin perusteluin hylkäsi valitukset.²²⁹ Saamelaiskäräjät ja alueen paliskunta ovat valittaneet myös KHO:een, joka ei ole vielä antanut asiassa päätöstään. Saamelaiskäräjien valituksessa tuodaan esille mm. perusteluja sille, miksei haittoja voida todellisuudessa poistaa

222) Ks. esim. Saamelaiskäräjien lausunto kullanhuuhdonta koskevista lupahakemuksista HL2014:0024, 0025, 0026 ja 0027 Lapin paliskunnassa, alapalkisen siidan alueella, 11.5.2018 Dnro 229/D.a.5/2018; Ks. myös Tukesin päätös 24.4.2015, Lupatunnus HL2011:0005, sisältäen Saamelaiskäräjien lausunnon 23.3.2015, s. 14; Tukesin päätös, 21.5.2019, HL2011:0025, Tukesin lausuntopyyntö Saamelaiskäräjille, 26.11.2018, Saamelaiskäräjien lausunto 27.12.2018 (joka löytyy ks. Tukesin päätöksestä), ks. myös Ivalon paliskunta, lausunto 2.5. 2016, HL2014:0041 ja HL2014:0042; Ivalon paliskunta, lausunto 16.6.2017, HL2016:0006.

223) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 15.6.2016, HL2012:0099.

224) Ks. esim. Saamelaiskäräjien valitus kaivoslain (621/2011) mukaisia kullanhuuhdonta-alueita koskevassa asiassa, 6.8.2015. Dnro 340/D.a.5/2015, s. 3; Ks. saamelaispaliskuntien esitys kaivoslain 38 §:n työryhmän raportista, s. 5, http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y (10.9.2020).

225) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 16.3.2018, HL2013:0006, Saamelaismuseum Siidan lausunto 18.4.2018, s. 12.

226) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös ML 2014: 0029, 7.7.2016.

227) Metsähallituksen lausunto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), päätös ML 2014: 0029, 7.7.2016. Kts. myös Käsivarren paliskunnan Tiina Jääskeläiseltä pyytämä asiantuntijalausunto Tukesin päätöksestä, 1.2.2017.

228) Ibid.

229) Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 19.12.2018/18/0277/11.

annetuin lupamääräyksin koska suuri osa niistä ei ole tosiasiallisesti toteuttamiskelpoisia.²³⁰

Ongelmallista HAO:n perusteluissa on, ettei se lainkaan ota kantaa erityisesti alueen paliskunnan valituksessa perusteellisesti esiintuotuihin saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin eivätkä ne ole millään muotoa osa ratkaisun säädösperustaa. HAO toteaa vain yksiselitteisesti, että ”siltä osin kuin valittajat ovat vedonneet Suomen perustuslain 17 §:ssä saamelaisille turvattuun asemaan ja KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimukseen, hallinto-oikeus viittaa edellä hallituksen esityksessä (HE 273/2009) kaivoslain sääntelyn osalta todettuun.”²³¹ Kuten aiemmin mainittiin, kaivoslakia koskeva hallituksen esitys ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntohan nimenomaan painottavat perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa, ja KP-sopimusta koskevaa oikeuskäytäntöä, sekä sitä, ettei olennaisuuskynnystä tule asettaa liian korkealle. Ongelmana kaivoslain tulkinnassa näyttäytyykin se, että perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta on kirjoitettu selkeästi ja yksiselitteisesti saamelaisten oikeuksia koskeviin pykäliin liittyen hallituksen esityksessä, mutta vuosikirjapäätöksen 2014:111 jälkeisissä lupa- ja oikeusviranomaisten päätöksissä ne yleensä ottaen vain mainitaan ilman, että päätöksistä käy millään tavalla ilmi, että niitä olisi tosiasiallisesti huomioitu lain soveltamisessa. Hallituksen esitykset muodostavat osan ns. heikosti velvoittavaa oikeutta, ja niiden tarkoitus on nimenomaan ohjata lain tulkintaa soveltamistilanteissa, niin ettei lain tulkinta voi jäädä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita vähemmälle toteutumisen tasolle.²³²

Saamelaisten oikeuksien näkökulmasta kaivoslain puutteena on myös se, etteivät Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous tai perinteisten elinkeinonharjoittajat voi osallistua aktiivisesti Tukesin hyväksymiin malminetsintään liittyviin varausilmoituksiin.²³³ Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta ennakkosuostumus -prosessi edellyttää alkuperäiskansojen edustajien aktiivista osallistamista jo aikaisesta suunnitteluvaiheesta alkaen. Tukesin keväällä 2020 hyväksymä kansainvälisen kaivosyhtiö Akkerman Finland Oy:n varausilmoitus Käsivarren Hietakeroon²³⁴ käynnisti laajan saamelaisvetoisen kansalaisliikkeen, joka keräsi muutamassa kuukaudessa liki 40 000 allekirjoitusta.²³⁵ Saamelaiskäräjät on valittanut asiasta Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen pääasiallisesti saamen kielilain noudattamatta jättämisen perusteella.²³⁶ Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan malminetsintätoimintaan tai sitä koskeviin varauksiin ei voitaisi myöntää lupaa perustuslain 17.3 §:n nojalla, koska tällöin aluetta nykytilanteessa hyödyntävät saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajat joutuisivat väistymään, mikä olisi vastoin perustuslain 17.3 §:n turvaamaa oikeutta ja toisaalta tarkoittaisi samalla myös loukkausta KP -sopimuksen 27 §:n tarkoittamalla tavalla alkupe-

230) Saamelaiskäräjien valitus Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 19.12.2018, 18/0277/1, valitus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 18.1.2019, Dnro 25/25 D.a.5/2019.

231) Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 19.12.2018/18/0277/11.

232) Ks. yleisesti esim. Aarnio, A., Laintulkinnan teoria, WSOY, 1989.

233) Ks. kaivoslain 44 §:n varausilmoitus.

234) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, päätös, 16.4.2020 Lupatunnus VA2020:0007.

235) Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen. [https://eikaivoksille.wordpress.com/\(10.10.2020\)](https://eikaivoksille.wordpress.com/(10.10.2020))

236) Saamelaiskäräjien valitus Tukesin varausilmoitukseen 16.4.2020 antamaan päätökseen asiassa VA2020:0007, 18.5.2020 Dnro:480 /D.a.9/2020.

räiskansan oikeuksiin.²³⁷ Tätä opasta laadittaessa kaivoslakia ollaan parhaillaan uudistamassa. Esityksen mukaan Saamelaiskäräjille ja Kolttien kyläkokoukselle tulisi valitusoikeus myös varausilmoituksiin liittyen.²³⁸

Kaivoslain 38 §:ää koskevan työryhmän kannanottoja

Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin ja siihen liittyviin näkemuseroihin pyrittiin hakemaan ratkaisuja Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) koordinoimassa asianosaisten vapaaehtoisessa työryhmässä (2016-2018).²³⁹ Työryhmän tehtävänä oli sopia vaikutusten arvioinnin maantieteellinen ja sisällöllinen laajuus. Tarkoituksena oli myös sopia vaikutusten arvioinnin menettelystä sekä esittämistavasta lupapäätöksissä. Työn tavoitteena oli, että kaivoslain 38 §:n toteuttamisesta olisi yhtenäinen käsitys, minkä johdosta muutoksenhakutarve poistuisi tulevien lupapäätösten yhteydessä. Kaivoslain soveltamiseen haettiin selkiyttämistä niin ettei muutoksia tarvittaisi itse lakitekstiin.²⁴⁰ Työryhmään kuului edustajia mm. Saamelaiskäräjiltä, saamelaispaliskunnista, Tukesista, Lapin ELY-keskuksesta, Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta, Metsähallituksesta ja Lapin Kullankaivajain Liitto ry:stä. Työryhmä ei kuitenkaan vahvasti eriävien näkemysten takia päässyt tehtävän annossa asetettuihin tavoitteisiin ja selvitystyö päätettiin keskeyttää.²⁴¹

Asianosaiset toivat kuitenkin esille omia näkemyksiään kaivoslain toimeenpanoon ja problematiikkaan liittyen. Tukes ei omassa esityksessään nähnyt puutteita itse Tukesin lupamenettelyssä vaan viittasi HAO:n ja KHO:n päätöksiin, joiden linjauksiin se katsoi olevansa sidottu.²⁴² Lapin ELY-keskus näki puutteena sen, että kaivostoiminnan luvitus ja valvonta jakautuvat monelle eri viranomaiselle (Tukes, ELY-keskus, AVI, Metsähallitus, kunta). ELY-keskus totesi, että vaikka toiminta on usein hyvin pienimuotoista, kullanhuuhdonta voi aiheuttaa merkittäviä yhteisvaikutuksia. Viranomaisen mukaan pitkäaikainen toiminta on muuttanut ympäristöä merkittävästi.²⁴³ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto yhtyi ELY-keskuksen näkemyksiin vaikutusten arvioinnin haasteista niiden jakautuessa eri viranomaisten kesken eri tyyppisiin vaikutuksiin.²⁴⁴ Tätä problematiikkaa käsitellään enemmän seuraavassa, ympäristönsuojelu- ja vesilakia käsittelevässä kappaleessa. Metsähallitus katsoi, ettei sillä ole tarvittavaa asiantuntemusta arvioida (38 §:n) kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana

237) Ibid.

238) Työ- ja elinkeinoministeriön luonnos kaivoshankkeen kuulemistilaisuuteen, 10.9.2020, s. 8. <https://tem.fi/documents/1410877/36397801/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf/a6539b9b-9530-8f80-a8a0-b755f612c0a6/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf?t=1599745176623>. (10.11.2020).

239) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018: Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y (10.11.2020).

240) Ibid, s. 12.

241) Ibid., s. 13.

242) Ibid., s. 7.

243) Ibid, s. 7-8.

244) Ibid.

ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Se on kuitenkin valmis antamaan tarvittavaa tietoa alueidensa eri käyttömuodoista, joihin Metsähallitus voi vaikuttaa.²⁴⁵ Lapin Kullankaivajain Liitto ry toi ongelmana esille sen, että Saamelaiskäräjät ei välttämättä osallistu itse lupaprosessiin ollenkaan mutta välittää herkästi. Liiton edustaja näki, että Saamelaiskäräjien saamelaiskulttuurin asiantuntijana tulisi keskeisesti osallistua vaikutusten arviointiin.²⁴⁶

Saamelaispaliskuntien edustaja toi kaivoslain soveltamisen ongelmana sen, että kokonaisarviointi ja sen huomioiminen puuttuu kokonaan. Ympärillä olevan muun maankäytön, joka pienentää porojen laidunmaita (hakkuut, metsäautotiet, matkailureitit, matkailun vaatima tila, sähkölinjat, moottorikelkkareittiohjelmopalvelut, kaavoitukset jne.) sekä aiemman maankäytön, joka on vähentänyt laidunmaita, yhteisvaikutuksia ei arvioida kokonaisuudessaan suhteessa uusiin lupiin. Saamelaispaliskuntien edustaja kysyi, kuka olennaisen haitan määrittelee ja onko virkamies toimistossaan oikea henkilö sitä määrittelemään, kun hän ei itse työskentele alueella. Saamelaispaliskuntien edustajan mukaan paliskuntien lausussa lupa-asiassa lausunnot vain mainitaan luvassa, mutta ne eivät aiheuta lupa-alueen pienennyksiä tai hylkäämisiä.²⁴⁷

Saamelaiskäräjät toi esille kaivoslain 38 §:n soveltamisen ongelmana sen, ettei kaivosviranomaisen luparatkaisuisissa ole selkeästi kirjattu näkyville, millaisia vaikutuksia luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuu yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa muun muassa edellytyksille harjoittaa alueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja. Luparatkaisuisissa on käytännössä luettelon omaisesti kirjattu näkyville, kuinka paljon vastaavia lupia samalle alueelle on myönnetty tai vireillä ja millaisia muita maankäyttömuotoja alueella on, mutta ei sitä, miten mainitut asiat vaikuttavat kaivoslain 38 §:n kannalta.²⁴⁸ Saamelaiskäräjät totesi, että lupapäätöksistä ei käy ilmi, että hankkeiden vaikutuksia perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksille ja paliskunnan poronhoidolle oltaisiin paliskunnalle ja Saamelaiskäräjille osoitettua lausuntopyyntöä laajemmin selvitetty. Saamelaiskäräjien mukaan kaivosviranomaisen käytännöksi on muodostunut, että lausuntopyyntömenettelyllä esiin tulleita seikkoja ei oteta huomioon luvan myöntämisen esteitä arviotaessa. Saamelaiskäräjät huomautti, ettei tiedossa ole, että kaivosviranomaisen olisi kertaakaan esimerkiksi Saamelaiskäräjien lausunnon johdosta hankkinut lisäselvityksiä. Puutteeksi on koettu myös se, ettei kaivosviranomaisen käytännössä edellytä luvan hakijalta asianmukaista arviota luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvista haitoista.²⁴⁹

Ratkaisuna kaivoslain täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi ja erityisesti kaivoslain 38 §:n mukaisen harkinnan asianmukaisuuden varmistamiseksi Saamelaiskäräjät on esittänyt uuden, Tukesista ja myös muista olemassa olevista virastoista (Aluehallintovirasto ja ELY-keskus) erillisen, riippumattoman viranomaisvaltuuksin toimivan arviointi- ja valvontaelimen perustamista. Perustettavalla viranomaisella tulisi olla sekä ympäristöalan että saamelaiskult-

245) Ibid. s. 10.

246) Ibid.

247) Ibid., s. 4.

248) Ibid., s.2.

249) Ibid. s.3.

tuurin erityistä asiantuntemusta. Erityisesti saamelaiskulttuurin tuntemusta edellyttävien virkojen täyttö tulisi lisäksi suorittaa yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Elimen tehtäviin kuuluisivat kaivoslain 38 §:n mukaiset vaikutusten arviointitehtävät sekä nykyisellään ELY-keskukselle kuuluvat ympäristölupien mukaiset valvontatehtävät saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaiskäräjien mukaan elimelle olisi kenties tarkoituksenmukaista myöntää rinnakkaisvaltuudet myös kaivoslain 16 luvun mukaisiin valvontatehtäviin (kaivoslupa), jotta yhdelle viranomaiselle syntyisi mahdollisimman hyvä kokonaiskuva siitä, mitä saamelaiskulttuurin kannalta merkityksellistä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvilla maa-alueilla tapahtuu. Tällöin myös valvonnan osalta saataisiin aikaan kustannussäästöjä ja kuitenkin viranomaiselle saataisiin aikaan kattavampi kokonaiskäsitys kulloinkin kyseessä olevien alueiden tilanteesta. Tällä menettelyllä saataisiin varmistettua kaivuulupien sisällön asianmukaisuuden lisäksi lupaharkinnan objektiivisuus, avoimuus ja lupaprosessin läpinäkyvyys. Muutoksella parannettaisiin näin merkittävästi muiden sidosryhmien ja ennen kaikkea muiden maankäyttäjien oikeusturvaa.²⁵⁰

Yhteenveto

Kaivoslain saamelaisia koskevien säännösten keskeisenä ongelmana voidaan pitää sitä, että vaikka HAO kaivoslain voimaantulon jälkeisessä päätöksessään, jossa se hylkäsi Tukesin antaman kaivosluvan, peräänkuulutti menettelytapojen, yhteistyön ja vaikutusten arvioinnin selvyiden luomista, tätä selvyyttä ei edelleenkään ole olemassa. Asian ongelmallisuutta todistaa se, että sitä pyrittiin ratkaisemaan myös TEM:n koordinoimassa työryhmässä, joka ei kuitenkaan löytänyt yhteisiä näkemyksiä. Koska 38 §:n mukainen yhteistyömenettely puuttuu, on siitä seurannut lukuisia Saamelaiskäräjien valituksia tuomioistuimiin.

Kun otetaan huomioon kappaleen alussa esitetyt perus- ja ihmisoikeuksien asettamat tulkintaraamit sekä kaivoslain sanamuodon ja tarkoituksen mukainen tulkinta, kaivoslain 38 §:n tarkoittama selvitys edellyttää kaivosviranomaiselta konkreettisen yhteistoimintamenettelyn luomista. Kun otetaan huomioon, että 38 §:ää tulee tulkita perus- ja ihmisoikeuksien valossa, korostuu viranomaisen oikeuksien aktiivinen turvaamis- ja edistämiselvoite. KP-sopimuksen artiklaa 27 koskevassa tulkintakäytännössä arvioidaan nimenomaan sitä, onko vaikutukset arvioitu riittävästi, ottaen huomioon kumulatiivisesti myös muu maankäyttö. Kaivoslain 38 §:n tarkoituksessa heijastuu kuitenkin saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja saamelaisten itsemääräämisoikeuden turvaama oikeus itse aktiivisesti määritellä ja kehittää oman kulttuurinsa perustaa. Tästä syystä Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinonharjoittajien tekemän arvioinnin tulisi optimaalisesti muodostaa keskeinen osa kaivosviranomaisen vastuulla olevaa selvitystä, mihin lupaviranomaisen tai sitä ohjaavan ministeriön tulee taata riittävät resurssit. Tämä tarkoittaa, että yhteistyössä mm. Saamelaiskäräjien ja alueen paliskuntien kanssa on luotava menettely kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi ja sen toteuttamiseksi käytännössä.²⁵¹ Kaivosviranomaisen lähettämiä lausuntopyyntöjä Saamelaiskäräjille ja kyseisten alueiden paliskunnille ei voida katsoa kaivoslain tarkoitusta vastaavaksi eikä menettely

250) Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, Lausunto 27.4.2016, 251/D.a.4/2016, s. 2.

251) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

selkeästi ole riittävä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi alkuperäiskansana. 38 § on selkeästi tarkoitettu saamelaiskäräjälain 9 §:n, poronhoitolain 53 §:n ja kolttalain 56 §:n kanssa rinnakkaiseksi ja niitä täydentäväksi velvoitteeksi. Vaikka 38 § mainitsee erikseen kolttalain 56 §:n mukaisen lausuntopyynnön yhteistyömenettelystä erillisenä kohtana, tulisi kolttien edustajan voida osallistua myös itse yhteistoimintamenettelyyn, mikäli sellainen luodaan, ja kyseessä olisi erityisesti kolttakulttuurin kannalta keskeinen alue.

Kuten saamelaiskäräjälain 9 §:ää koskevassa aiemmassa kappaleessa todettiin, Saamelaiskäräjien on neuvottelujen pohjaksi saatava riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista. Jo yksinomaan saamelaiskäräjälain 9 §:n nojalla Saamelaiskäräjien tulee olla selvillä kyseisen kaivostoiminnan arvioiduista vaikutuksista. Ilman, että arviointi perustuu kokonaisarviointiin, jossa huomioidaan muu alueella jo tapahtunut ja tapahtuva sekä suunniteltu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttava toiminta, ei yksittäisen lupahakemuksen vaikutusten arviointi anna todellista kuvaa vaikutuksista eikä sitä voida tällöin pitää pätevänä.

Esitettyjen asioiden valossa ainoana ratkaisuna näyttäisi olevan kaivoslain 38 §:n mukaisen yhteistyömenettelyn luominen, jonka suorittamisesta siihen osallistuvilla tahoilla lähtökohtaisesti vallitsisi yhteisymmärrys. Lupakäytännön ja sitä koskevien oikeustapausten nojalla voidaan todeta, että ennen kuin kaivoslain 38 §:n yhteistoimintamenettely on luotu, Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinonharjoittajien sekä Kolttien kyläkokouksen kannattaisi lausunnoissaan, mahdollisuuksien mukaan, esittää oma arvionsa kaivostoiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuurille mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Muussa tapauksessa kaivosviranomaisen tekee ratkaisunsa yksinomaan omien arvioidensa perusteella, joista saamelaiskulttuurin ja alueen poronhoidon kannalta keskeiset asiat saattavat olla hyvin puutteelliset. Valtioneuvoston tilaamassa saamelaisten oikeuksien toteutumista koskevassa tutkimuksessa pohdittiin myös sitä, onko lupaviranomainen ylittää oikea instanssi tekemään vaikutusten arviointia vai pitäisikö se antaa jonkun riippumattoman instanssin tehtäväksi, kuten Saamelaiskäräjät on esittänyt. Esimerkiksi Amerikan ihmisoikeustuomioistuimien painottaa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa tapauksissa juuri sitä, että vaikutusten arviointi tulee suorittaa riippumattoman ja asian substanssin osaavan tahon toimesta.²⁵²

Kaivoslain pykälää on luettava kokonaisuutena huomioiden, että saamelaisten kulttuuriperusoikeuden turvaamisvelvoite on kirjattu jo kaivoslain 1 §:n tarkoitukseen. Kaivoslakia on luettava yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien kanssa niin, että kaikessa saamelaisiin vaikuttavassa kaivostoiminnassa on turvattava saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Kuten mainittu, myös poronhoitolain 2.2 §:n heikentämiskielto tulee ottaa huomioon kaivoslain soveltamisessa. Kun kaivoslakia luetaan myös ihmisoikeuksien, erityisesti KP-sopimuksen 27 ja 1 artiklojen valossa, ei olennaisen haitan kynnystä voida asettaa kovinkaan korkealle. Arvioinnissa on tarkasteltava jo muuta käynnissä olevaa toimintaa, joka jo ilman yhtäkään uutta lupaa saattaa ylittää heikentämiskiellon kynnyksen. Saamelaisilla täytyy alkuperäiskansana olla

252) Ks. Anaya, J., and S. Puig. 2017. "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples." *University of Toronto Law Journal* 67 (4): 435–464, 459–460.

oikeus ylläpitää ja kehittää perinteistä maankäyttöä, johon alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta liittyy oikeus osallistua tehokkaasti ja tosiasiallisesti perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen hallintaan sekä tähän liittyvä todellinen mahdollisuus osallistua niitä koskevaan päätöksentekoon. Kansainvälinen oikeus edellyttää myös, että alkuperäiskansalla tulee olla tosiasiallinen, ei pelkästään teoreettinen, mahdollisuus pysäyttää hanke, jolla saattaa olla olennaisia vaikutuksia alkuperäiskansakulttuurille ja siihen liittyville oikeuksille.²⁵³

Eräs keskeinen oikeudellinen seikka, jota myös pitäisi pohtia vaikutusten arvioinnin yhteydessä, on mahdollinen maksettava kompensatio haitoista myös elinkeinonharjoittajille.²⁵⁴ Esimerkiksi GTK:n tulee korvata malminetsintäalueen maanomistajille korvauksia alueen käytöstä. Poronhoitajille ei kuitenkaan mitään korvauksia ei kuitenkaan makseta.²⁵⁵ Vaikka kyseessä ei olekaan omistusoikeus kiinteistöoikeudellisessa mielessä, on myös perustuslakivaliokunta ottanut kantaa siihen, että saamelaiden kulttuuristen elinkeino-oikeuksien tulevan ainakin lähelle omistusoikeutta.²⁵⁶ Esimerkiksi Amerikan tuomioistuimien yhdistää kompensaaation luonnollisena osana kulttuuristen vaikutusten arviointiin. Myös ILO sopimus 169:n 15 artikla edellyttää, että luonnonvarojen hyödyntämisessä alkuperäiskansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan aiheuttamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” on luettava yhdessä yleissopimuksen 6 ja 7 artiklojen kanssa.²⁵⁷ Hallituksen esityksessä (264/2014) todetaan, että osallisuutta hyödyntämistoimien tuottoon voidaan arvioida tapauskohtaisesti ja kompensatit voidaan toteuttaa eri muodoissa. Sen vuoksi asiasta ei ole lainsäädäntöä.²⁵⁸ Vähemmistövaltuutetun raportissa ehdotetaan, että kyseeseen voivat tulla esimerkiksi valtion ja Saamelaiskäräjien ja Kolttien kyläkokouksen väliset erityissopimukset tai verojen ja tuottojen uudelleenjako saamelaiden omien aloitteiden tukemiseksi.²⁵⁹ Luonnollista ja oikeudenmukaista kuitenkin olisi, että kompensatio maksetaan ensisijaisesti niille, jotka haitasta kärsivät.²⁶⁰

253) Ward, T. (2011), s. 58.

254) Ks. Kokko, K., Saamelaiset ja ympäristönkäytön konfliktien sääntely teoksessa K. Kokko (2010), s. 169.

255) Ks. Heinämäki, L. (2017), s. 83-84.

256) PeVL 7/ 1978 vp.

257) International Labour Organization, ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention 169 (1996), s. 18.

258) HE 264/2014, ILO- sopimus 169:n 15 artiklaa käsittelevä kohta.

259) Vähemmistövaltuutettu, 99 kysymystä ja vastausta ILO 169-sopimuksesta, 2013, s. 33.

260) Heinämäki, L. (2017), s. 84.

5.2. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ympäristönsuojelija vesilaissa

TIIVISTELMÄ: Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on kirjattu myös ympäristönsuojelulain (YSL) 49 §:n 1 momentin 6 kohtaan sekä vesilain (VL) 2 luvun 8 §:ään. Heikentämiskielto kytkeytyy ympäristö- ja vesitalouslupiin, jotka ratkaisee Aluehallintovirasto (AVI) samassa lupaprosessissa. Näihin lakeihin ei liity kaivoslain 38 §:n mukaista yhteistyömenettelyä, vaan luvan hakijan, lupaviranomaisen tarkistamana, on arvioitava vaikutukset saamelaiskulttuurille ja saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja siihen kuuluvia perinteisiä elinkeinoja. Lupaviranomainen ottaa harkinnassaan huomioon mm. Saamelaiskäräjiltä saadut lausunnot. Lupaprosesseista sekä niitä koskevasta oikeuskäytännöstä ei käy ilmi, miten vaikutukset on tosiasiallisesti arvioitu. Luvanhakijat eivät ole nähneet toiminnallaan olevan mitään tai hyvin vähäistä vaikutusta saamelaiskulttuuriin ja siihen kuuluviin perinteisiin elinkeinoihin.

Keskeisenä saamelaisten oikeuksiin liittyvänä puutteena on tähän saakka ollut lupaviranomaisen käytäntö, jonka mukaan se voi ottaa huomioon vain YSL:n tarkoittamat ympäristön pilaantumisen johtuvat haitat, kuten meluhaitat tai vesistön pilaantumisen. Tällöin muut haittavaikutukset esimerkiksi saamelaiselle poronhoidolle, kuten laitumien pieneneminen, ovat jääneet ympäristö- tai vesitalouslupaprosessien ulkopuolelle. Tuoreessa vuosikirjapäätöksessään (2020:124) KHO kuitenkin linjasi, että YSL:n 49.1 §:n 6 kohdan perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle arvioidaan kokonaisvaltaisemmin kuin vain pilaavien vaikutusten osalta. Tuoreessa vuosikirjapäätöksessä KHO myös ensimmäistä selkeästi totesi 49.1 §:n 6 kohdan edellyttävän kumulatiivisten vaikutusten arviointia. KHO otti arviossaan huomioon alueen muun kullanhuuhton, mutta ei lähtenyt arvioimaan muuta alueella tapahtuvaa mahdollisesti saamelaiskulttuuria häiritsevää toimintaa. YSL:n 49.1 §:n 6 kohta sananmukaisesti kuitenkin edellyttää myös ”muiden toimintojen” huomioimista osana kokonaisarviointia. Niin ikään YSL:n ja VL:n saamelaisoikeuksien tarkoitus sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää, että samalla tavalla kuin kaivoslaissa, vaikutusten arvioinnissa otetaan huomioon kaikki muu sellainen maankäyttö, jolla voi olla yhteisvaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin. Kumulatiivisten vaikutusten tosiasialliseksi arvioinniksi viranomaisen ja luvan hakijan olisi suositeltavaa järjestää myös maastokatselmus yhteistyössä Saamelaiskäräjien ja perinteisten elinkeinonharjoittajien ja kolttaluonnon alueella Kolttien kyläkokouksen kanssa konkreettisten vaikutusten toteutumisiksi.

YSL:n ja VL:n saamelaiskulttuurin suojan tarkoituksena lakien esitöiden mukaan on nimenomaan taata sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisoikeudellisten velvoitteiden toteutuminen. Tämä huomioon ottaen pelkkä Saamelaiskäräjille lähetettyjä lausuntopyyntöjä ei voida pitää riittävänä, vaan AVI:n tulee, ainakin Saamelaiskäräjien pyynnöstä, järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. YSL:n ja VL:n perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta voi edellyttää myös saamelaispaliskunnissa ainakin paliskuntien perustellusta pyynnöstä poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvot-

teluja, ottaen huomioon myös poronhoitolain 2.2 §:n mukainen huomattavan haitan kielto. Myös kun kolttalain 56 §:ää tulkitaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, voitaisiin nähdä perusteltuna järjestää suora vuorovaikutus pelkän lausuntopyyntönsijaan, mikäli Kolttien kyläkokous tätä pyytäisi kolttakulttuurin kannalta erityisen merkittävässä asiassa.

YSL:n ja VL:n mukaisella saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla on tarkoitus toteuttaa erityisesti PL 17.3 ja 121.4 §:ien turvaamaa kulttuurin suojaa. Keskeisiä muita heikentämiskiellon tulkintaan vaikuttavia perusoikeuksia ovat PL 20 §:n ympäristöperusoikeus, PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suoja sekä PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Lakien tulkinnassa on otettava huomioon myös saamelaisten ihmisoikeuksien asettama minimisuoja, mm. KP-sopimuksen oikeustapauskäytäntö.

Saamelaiskulttuurin suojan näkökulmasta ympäristönsuojelulaki (YSL) (527/2014) ja vesilaki (VL) (587/2011) kytkeytyvät edellisessä kappaleessa käsitellyyn kaivoslakiin, sillä YSL:ssa on säädetty, että kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, jolle on oltava ympäristölupa.²⁶¹ Kaivostoiminnalle voidaan tarvita myös VL:n mukainen vesitalouslupa.²⁶² Koska ympäristölupa ja vesitalouslupa käsitellään samassa lupaprosessissa, niitä koskeva lainsäädäntö liittyen saamelaisten oikeuksiin käsitellään tässä samassa kappaleessa.

Ympäristönsuojelulaki (YSL) on ympäristöä pilaantumiselta suojeleva yleislaki. Lain tarkoituksena on myös mm. turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnon-taloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö ja edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on kirjattu YSL:n 49.1 §:n 6 kohtaan, jonka mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.²⁶³ YSL:n 191 §:n mukaan Saamelaiskäräjillä ja Kolttien kyläkokouksella on heikentämiskieltoon liittyvä valitusoikeus.

Vesilaki (VL) puolestaan on vesiin kohdistuvia oikeuksia ja vesien käyttöä määrittävä laki. Sen tavoitteena on varmistaa vesien käytön kestävyys, ehkäistä ja vähentää vesiin kohdistuvia haittoja sekä parantaa vesien tilaa. VL sisältää saamelaisia koskevan erillispykälän, johon heikentämiskielto on kirjattu. VL:n 2 luvun 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suurem-massa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkupe-räiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Myös VL:iin on kirjattu Saamelaiskäräjien valitusoi-keus koskien heikentämiskieltoa (15 luku 2 §:n 6 kohta). Vesitaloushankkeita

261) Ympäristönsuojelulain 27 §. Ks. liitteen 1 (luvanvaraiset toiminnot) taulukon 2 (muut laitokset) kohdassa 7. a) on säädetty, että kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivuu on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, jolle on oltava lupa.

262) Ks. vesilain (587/2011) 3 luku: Luvanvaraiset vesitaloushankkeet.

263) 49 §:n kohta 6.

ovat esimerkiksi laiturin, sillan, padon, vesijohdon ja kaapelin rakentaminen vesistöön, vesivoiman hyödyntäminen, kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet, puutavaran uitto, ojitus, vesistön säännöstely, vesiuoman siirtäminen sekä veden ottaminen. Esimerkiksi kullanhuuhdon yhteydessä uoman siirto ja pohjan imurointi voivat tulla kyseeseen. Kullanhuuhdontaan tarvitaan aina vettä ja jos kuoppiin kertyvä pohja- ja valumavesi ei riitä, tarvitaan virtaavaa vettä, jota pumpataan uomasta.²⁶⁴

Ympäristönsuojelulain ja vesilain perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta

YSL:n esitöissä painotetaan, että 49.1 §:n 6 kohtaa koskeva säännös takaa sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen.²⁶⁵ Tämän tulee myös käytännön lain soveltamisessa tarkoittaa sitä, että 49.1 §:n 6 kohtaa on aina luettava perus- ja ihmisoikeuksien asettaman tulkintaraamin puitteissa. YSL:ia koskevan hallituksen esityksen mukaan olennaisuuskriteereitä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon IOK:n KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.²⁶⁶ Tätä käytäntöä on käsitelty aiemmissa kappaleissa. Kuten mainittu, tuoreessa oikeuskäytännössä IOK painottaa, että artiklaa 27 tulee lukea yhdessä KP-sopimuksen 1. artiklan kanssa, joka koskee kansojen itsemääräämisoikeutta. YSL:n esitöissä mainitaan IOK:n tapauskäytännön edellyttävän muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.²⁶⁷ YSL:ia koskevassa hallituksen esityksessä niin ikään viitataan aiemmassa kaivoslakia koskevassa kappaleessa mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon²⁶⁸ siitä, ettei olennaisuuskriteeriä tule asettaa liian korkealle.²⁶⁹

VL:ia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisten kotiseutualueella toteuttavalla tai sinne vaikutuksensa ulottavalla vesitalous-hankeella saattaa olla saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä todetaan, että tällaiset vaikutukset tulee selvittää lupahakemusvaiheessa ja ottaa huomioon vesilain mukaisessa lupaharkinnassa.²⁷⁰ Hallituksen esityksessä painotetaan vaikutusten arvioinnin kumulatiivista luonnetta todeten, että huomioon tulee ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet.²⁷¹ Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on nimenomaan suojata saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia.²⁷² Tällä viitataan sekä saamelaisten perus- että ihmisoikeuksiin, jotka asettavat tulkintarungon myös VL:n säännösten soveltamiselle. Sekä ympäristö- että vesitalouslupapäätöksissä

264) Ks. tarkemmin https://www.ymparisto.fi/fi-fi/asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Vesilupa (15.9.2020).

265) HE 214/2013 vp, s. 112.

266) Ibid.

267) Ibid.

268) PeVL 32/2010 vp.

269) HE 214/2013 vp.

270) HE 277/2009 vp.

271) Ibid.

272) Ibid.

on huomioitava myös PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus, joka luettuna yhdessä PL 17.3 §:n ja siihen kytkeytyvän saamelaiskäräjälain 9 §:n sekä kolttalain 56 §:n ja poronhoitolain 53 ja 2.2 §:ien kanssa turvaa myös saamelaisten oikeutta terveelliseen ympäristöön, vahvistaen heidän oikeutta osallistua ympäristölliseen päätöksentekoon. Tämän lisäksi YSL:n ja VL:n tulkinnassa tulee huomioida PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite.

Ympäristö- ja vesitalousluvat ja niitä koskevan vaikutusten arvioinnin haasteet

Ympäristö- ja vesitalouslupa on hallintopäätös, jonka tekeminen perustuu lakiin sidottuun oikeusharkintaan. Aluehallintovirasto (AVI) YSL:n ja VL:n mukaisena lupaviranomaisena harkitsee, voidaanko lupa myöntää ja millä edellytyksillä. Ympäristölupa voi oikeuttaa myös sellaiseen vesistön pilaamiseen, josta aiheutuu korvattavaa vahinkoa ja vesitalouslupa puolestaan voi oikeuttaa toimintaan, josta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä. Vaikka lupaa ei voitaisi myöntää hakemuksen mukaisena, lupaviranomainen voi joissain tapauksissa toiminnalle asettamallaan lupamääräyksillä poistaa luvan myöntämisen esteen. Esimerkiksi koneellisesta kullankaivusta poronhoidolle aiheutuvien meluhaittojen syntymistä on pyritty estämään määrämällä melua aiheuttava toiminta keskeytettäväksi porojen kesämerkityksen ajaksi.²⁷³ Kuten myöhemmin tässä kappaleessa tulee ilmi, meluhaittaa voi syntyä kuitenkin myös muina kuin kesämerkityksen aikoina, mikä voi aiheuttaa porojen välttämiskäyttäytymistä, jolloin kesälaidunalueet vesistöjen varsilta pienenevät.

YSL:n 49.1 §:n 6 kohdan mukainen ”olennaisen heikennyksen” arviointi edellyttää kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia, vaikka sitä ei ole kirjattu omaksi erilliseksi pykäläksi samalla tavoin kuin kaivoslakiin. 49.1 §:n 6 kohdan mukaan on otettava huomioon se, ettei toiminta *yksin* taikka *yhdessä* muiden toimintojen kanssa johda olennaiseen haittaan eli ylitä heikentämiskiellon kynnystä. Tämä tarkoittaa selkeää velvoitetta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin suorittamiseen. Pykälän sanamuoto ei rajoitu esimerkiksi muihin ympäristölupaa edellyttäviin toimintoihin vaan huomioon on otettava kaikki sellainen toiminta, joka voi johtaa saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon rikkomiseen, kun otetaan kumulatiivisesti huomioon eri toimintojen yhteisvaikutukset.

On sekä luvan hakijan että ympäristölupaviranomaisen (AVI) vastuulla varmistaa, ettei olennaisen haitan kynnyks ylitä. YSL:n ja VL:n mukaiseen hakemusmenettelyyn ei kuulu kaivoslain 38 §:ssä säädettyä vastaavaa yhteistyömenettelyä. Ympäristöluvan ja vesitalousluvan hakija on vastuussa luvan arvioinnin kannalta tarpeellisten tietojen toimittamisesta lupaviranomaiselle. Luvan hakija myös vastaa niiden oikeellisuudesta. Lupaviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnanharjoittajalta saadaan riittävät tiedot.²⁷⁴ YSL:n 48 §:n mukaan lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen

273) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 17.

274) Ibid., s. 15.

edun turvaamiseksi säädetään.²⁷⁵ Julkisen vallan on suojattava perusoikeudet myös yksityisten välisissä suhteissa. Lisäksi on luotava vaadittavat menettelylliset puitteet, jotta perusoikeuksien aineellinen sisältö tosiasiallisesti toteutuu.²⁷⁶ AVI:lla on aktiivinen velvollisuus turvata, että saamelaisten PL 17.3 §:n mukainen oikeus kulttuuriin alkuperäiskansana toteutuu silloinkin, kun lupa myönnetään. YSL:n hallituksen esityksessä viitataan myös nimenomaan saamelaisten oikeuksiin yleisen ja yksityisen edun turvaamisvelvoitteen yhteydessä.²⁷⁷ Myös VL:n 3 luvun 4 §:n mukaisen vesitalousluvan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, ettei se sanottavassa määrin loukkaa yleistä tai yksityistä etua.

YSL:n mukaisessa ympäristölupamenettelyssä arvioidaan lähtökohtaisesti ympäristön pilaantumista, jolloin toiminnasta aiheutuvien päästöjen (ja jätteidensä sijoittamisen) ja VL:n mukaisen vesitaloushankkeen vaikutukset tulee olla riittävän hyvin arvioituna lupahakemuksessa. Tämä edellyttää hakemuksen laatijalta riittävää asiantuntemusta.²⁷⁸ Lupaviranomainen on kuitenkin itse nostanut esiin ongelmana sen, että ympäristölupahakemuksessa saattaa olla pelkästään yleisluonteinen maininta, ettei kyseisellä koneellisella kullankaivulla ole vaikutuksia saamelaisten asemaan. Lupaviranomainen kuitenkin tarvitsisi tiedot kyseisen toiminnan vaikutuksista poronhoitoon arvioituna yhdessä vaikutusalueen muun kullankaivun kanssa. Tarvittaisiin tietoja esimerkiksi lähimpien poroaitojen, erotusalueiden, vasomisalueiden ja vakiintuneiden kulkureittien sijainnista.²⁷⁹ Mitä lupaviranomainen ei kuitenkaan mainitse on se, että 49.1 §:n 6 kohdan *muilla toimilla* ei voida tarkoittaa pelkästään muita kullanhuuhdon talupia, vaan myös *muita toimia, joilla voi olla kielteisiä vaikutuksia saamelaisten kulttuurille*. Tämä vastaa lain pykälän kirjainta ja tarkoitusta sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa. Tästä huolimatta lupaviranomainen on voinut myöntää ympäristöluvan, vaikkei luvan hakija ole edes maininnut YSL:n 49.1 §:n 6 kohdan arviota saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyen, vaikka alue sijoittuu saamelaisten kannalta keskeiselle Hammastunturin alueelle, jota koskee myös erämaalaki, jonka yhtenä tarkoituksena on saamelaiskulttuurin suojeleminen. Lupapäätöksessä AVI on todennut vain hyvin yleisesti, että ”toiminnan vesistövaikutuksista, toiminnasta aiheutuvasta melusta tai muistakaan ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä käsiteltävänä olevista vaikutuksista ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa ympäristönsuojelulain 49 §:ssä tarkoitettua luvan myöntämisen esteenä olevaa seurausta saamelaialueelle tai -kulttuurille.”²⁸⁰ Lupapäätöksestä ei käy ilmi, miten vaikutukset on tosiasiallisesti arvioitu ja miten kokonaisvaikutukset myös muiden toimien osalta on otettu huomioon.²⁸¹

Lupaviranomaisen tulee perustaa päätöksensä hakemuksen vaikutusarvioon ja siitä annettuihin lausuntoihin, muistutuksiin, mielipiteisiin ja muuhun kirjalliseen aineistoon (selitykset, vastineet) sekä mahdollisiin tarkastuksiin,

275) Ympäristönsuojelulain 48 §.

276) Rautiainen. P. (2013), s. 264.

277) HE 214/2013.

278) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018, s.15.

279) Ibid., s. 48.

280) Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 66/2018/1 Dnro PSAV113355/201 7 Annettu julkipanon jälkeen 6.7.2018.

281) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

katselmuksiin ja neuvotteluihin.²⁸² YSL:n 39 a §:n mukaan lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia.²⁸³ Tässä yhteydessä olisi mahdollista käyttää Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien asiantuntemusta vaikutusten arvioinnissa. Tätä vuonna 2017 lakiin kirjattua menettelyä ei kuitenkaan vielä ole kokeiltu.²⁸⁴ Sen sijaan AVI pyytää Saamelaiskäräjiltä lausuntoa saamelaisalueelle sijoittuvia YSL:n sääntelyn piirissä olevia hankkeita koskevista hakemuksista.²⁸⁵ Tämä perustuu YSL:n 42 §:ään, jonka mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto Saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja Kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitettulla koltta-alueella.²⁸⁶

Niin ikään VL:n 11 luvun 6.3 §:ssä säädetään, että jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, lupaviranomaisen on varattava Saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto.

YSL:ssa ja VL:ssa ei erikseen mainita lausuntopyyntöä koskevien säännösten suhdetta saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteeseen (kuten kaivoslain 38 §:n kohdalla). Esimerkiksi kaivoslain mukainen toiminta ja sitä kautta myös siihen kuuluvat ympäristö-, ja vesitalouslupa voidaan katsoa kuuluvaksi 9 §:n neuvotteluelvoitteen piiriin. Neuvotella tulee laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Koska yksittäistapauksia tulee aina arvioida yhdessä muun toiminnan kanssa, ja jos Saamelaiskäräjät katsoo asian merkittäväksi ja laajakantoiseksi, 9 §:n mukaiset neuvottelut ovat hyvin perustellut. Kuten aiemmin neuvotteluelvoitetta koskevassa kappaleessa on tuotu esille, 9 §:n neuvotteluelvoite on tarkoitettu lausuntopyyntöä pidemmälle meneväksi menettelyksi ja edellyttää lähtökohtaisesti suoraa vuorovaikutusta viranomaisen ja Saamelaiskäräjien välillä. Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus sekä ennakkosuostumusperiaate on otettava huomioon neuvotteluelvoitteen toteuttamisesa. Vaikka Saamelaiskäräjillä ei ole *veto*-oikeutta suhteessa kaivos-ympäristö- tai vesitalouslupamenettelyyn, neuvottelujen päämääränä tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen tai ennakkosuostumuksen saaminen Saamelaiskäräjiltä. 9 §:ää koskevan OM:n ohjeistuksen mukaan Saamelaiskäräjillä tulee neuvottelujen pohjaksi olla täsmällinen, riittävä ja ajantasainen tietopohja toimenpiteen vaikutuksista.²⁸⁷ Tämän tietopohjan kautta se voi itse osallistua lupamenettelyyn antaen arvionsa toiminnan mahdollisista haitoista saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Ohjeistuksen mukaan myös Saamelaiskäräjät voi itse esittää neuvotteluja tärkeinä pitämiensä asioiden osalta.²⁸⁸

282) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 20/2018, s. 48.

283) Ympäristönsuojelulain 39 a §.

284) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 17.

285) Ibid.

286) Ympäristönsuojelulain 42 §:n 4 kohta.

287) Ks. tämän oppaan kappale 3.2.

288) Ibid.

Saamelaiskäräjät on esittänyt AVI:lle useammassa ympäristölupa-asiassa saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluita edellytyksenä asian ratkaisemiselle, johon AVI ei ole kuitenkaan suostunut.²⁸⁹ AVI on todennut Saamelaiskäräjien vaatimukseen neuvottelusta, että saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukainen neuvotteluelvoite koskee kaivoslaissa tarkoitettua kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä kullanhuuhtontaa valtion maa- ja vesialueilla, kun malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhtontaluvan mukaista toimintaa on pidettävä 9 §:ssä tarkoitettulla tavalla laajakantoisena ja merkittävänä. Neuvotteluelvoite ei siten koske YSL:n mukaisesti vireille tullutta asiaa.²⁹⁰ Kuten 9 §:ää koskevassa aiemmassa kappaleessa tuotiin esille, viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluelvollisuuden piiriin.²⁹¹ Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa.²⁹² AVI on kuitenkin tehnyt päätöksensä ilman 9 §:n neuvotteluja, joita se ei ole nähnyt velvollisuudekseen.

Kun otetaan huomioon kaikkien toimien mahdollinen yhteisvaikutus, yksittäisenkin uusi toimi voi muodostaa 9 §:ssä tarkoitettua merkittävää toimenpiteen. Luettaessa YSL:n ja VL:n saamelaisoikeuspykälää perustuslain sekä KP-sopimuksen artiklaa 27 ja 1 koskevan tulkintakäytännön mukaan, viranomaisella on velvollisuus, ainakin Saamelaiskäräjien pyynnöstä, järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelut. Tässä yhteydessä myös PL 20 §:n ympäristöperusoikeus puoltaa neuvottelujen järjestämistä. Neuvottelujen kautta lupaviranomainen saisi huomattavasti kattavamman kuvan Saamelaiskäräjien näkemyksistä asiassa. Samalla tavoin kolttala-alueella tulee YSL:n ja vesilain soveltamisessa ottaa huomioon kolttalain 56 §:n mukainen kuulemisvelvoite, jota tulee niin ikään tulkita perus- ja ihmisoikeuksien nojalla. Kolttakulttuurin kannalta erityisen merkittävässä tapauksissa voitaisiin katsoa, että Kolttien kyläkokouksen pyynnöstä olisi suora vuorovaikutus viranomaisen kanssa perusteltu pelkän lausuntopyyntön sijaan.

AVI:n mukaan vaikutusalueen paliskunnille varataan tilaisuus tehdä muistutuksia ja vaatimuksia ympäristölupahakemuksen johdosta.²⁹³ Poronhoitolain 53 §:n mukaan suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. AVI ei ole käynyt poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluita koneelliseen kullankaivuun liittyen, koska YSL:n tai VL:n alaan kuuluvien vaikutuksien (päästöt/jätteet/vedenotto/uoman siirto/vesistön pohjan tai rannan muuttaminen) poronhoidon harjoittamiseen

289) Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/8966/2019, Saamelaiskäräjien ympäristölupahakemuksista annetun lausunnon täydentäminen, 8.4.2020 Dnro 403/D.a.5/2020; 8.4.2020; Saamelaiskäräjien lausunto, 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020; 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020, Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/1209/2020; 23.4.2019 Dnro 352/D.a.5/2019, Lausuntopyyntö PSAVI/1259/2019 25.3.2019.

290) Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, PÄÄTÖS Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020, s. 24.

291) OM:n ja Saamelaiskäräjien muistio, ks. tämän oppaan kappale 3.2.

292) KHO 11.3.2003 T 516.

293) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 15.

on arvioitu jäävän alle sen mitä neuvotteluvollisuuden käynnistyminen edellyttää.²⁹⁴ Myös poronhoitolakia on saamelaispaliskunnissa luettava yhdessä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. KP-sopimuksen 27 artikla turvaa oikeuden sekä yksilöille että ryhmälle, joka koostuu yksilöistä, joita jokin instanssi, kuten paliskunta, edustaa. Poronhoitolain 53 §:n neuvotteluvaikeus liittyy myös poronhoitolain 2.2 §:n huomattavan haitan kieltoon.²⁹⁵ Tämä poronhoitolain huomattavan haitan kieltä taas kytkeytyy YSL:n 49.1 §:n 6 kohdan mukaiseen olennaisen haitan kieltoon sekä VL:n 2 kappaleen 8 §:n vähäistä suuremman haitan kieltoon. Ilman, että poronhoitajien näkemyksiä ja arviointia haitan suuruudesta kattavasti kartoitetaan vähintäänkin paliskuntatasolla, voi luvan hakijan ja lupaviranomaisen käytännössä olla mahdotonta arvioida, ylittyykö olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnys, kun otetaan huomioon eri toimintojen kumulatiiviset vaikutukset. Vaikka YSL ja VL eivät sisällä kaivoslain 38 §:n mukaista yhteistyömenettelyä, heikentämiskiellon arvioimiseksi tarvitaan kattavaa saamelaiskulttuurin tuntemusta. Tästä syystä voidaan todeta, että kumulatiivisten vaikutusten arviointia on käytännössä mahdotonta suorittaa ilman Saamelaiskäräjien ja saamelaispaliskuntien ja kolta-alueella myös Kolttien kyläkoulun riittävää osallistamista.

Viranomaisen vakiintunut käytäntö ympäristölupaharkinnassa asettaa itsessään merkittäviä rajoituksia saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien täysimittaiselle huomioon ottamiselle. Ympäristölupaharkinta kun ei perinteisesti ole kohdistunut alueen muuttumiseen toiminnan seurauksena muutoin kuin päästöjen vaikutuksista. Luonto ja sen monimuotoisuus, maisema ja riistakanat yms. on otettu ympäristölupaasiassa huomioon vain, jos luontoarvot yms. ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena (esimerkiksi melu tai päästöt vesiin).²⁹⁶

AVI on kaivoslakia koskevassa työryhmässä tuonut esille tähän liittyviä ongelmia. Lupaviranomaisen mukaan sen itsensä ja Tukesin lupamenettelyissä käsiteltävien asioiden erottelu ei ole yksinkertaista. YSL 49 §:n mukainen toimintojen yhteisvaikutusten arviointi koskee lähinnä tiedossa olevien päästöjen ja jätteiden sijoittamisen vaikutuksien arviointia lupaharkinnassa, mutta ei toiminta-alueen fyysistä muuttamista.²⁹⁷ KHO:lle antamassaan lausunnossa Saamelaiskäräjien ympäristölupaa koskevaan valitukseen liittyen²⁹⁸ AVI on todennut, että sen päätöksessä on huomioitu yhteisvaikutukset muiden toimintojen kanssa melun ja vesistövaikutusten osalta. Maankäyttömuotojen kuvaamisen osalta AVI totesi, että oikeus alueen fyysiseen muuttamiseen on lähtökohtaisesti johdettava kullanhoidontaluvasta. Sama koskee myös laidunalueiden pienentämistä. AVI toi esille, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti fyysisen muuttamisen vaikutuksia ei oteta huomioon ympäristöluparatkaisuihin, koska ne eivät ole seurausta YSL:ssä tarkoitettusta päästöstä tai jätteiden sijoittamisesta

294) Ibid., s. 16.

295) Ks. edellinen kappale.

296) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018, s. 4.

297) Ibid., s. 48.

298) Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta.²⁹⁹ AVI:n mukaan Saamelaiskäräjien jatkuvana huolena olevaa maankäytön muutosta tai esimerkiksi poron laidunmaiden menetystä ei voida ottaa huomioon ympäristölupaharkinnassa.³⁰⁰ AVI on myös todennut, että ympäristölupamenettelyssä luonnonsuojelulain mukainenkin yhteisvaikutusten arviointi rajoittuu pääsääntöisesti päästöistä ja jätteistä määräämiseen. Koneellista kullankaivua koskevissa asioissa se tarkoittaa lähinnä kullanhuuhdonta-alueen ulkopuolella ilmeneviä vesipäästöjä ja melua.³⁰¹

Saamelaiskäräjät on lausunnoissaan AVI:lle tuonut esille myös selkeästi YSL:iin liittyviä meluhaittoja poroille. Esimerkiksi on nostettu, kuinka lupahakemuksessa tarkoitettu toiminta ja siihen liittyvä leiriytyminen ja asuminen, koneista ja liikkumisesta syntyvä melu sekä toiminnan myötä lisääntyvä maastoliikenne pirstovat ja kaventavat porolaitumia ja häiritsevät porojen laidunrauhaa, ja siten vaarantavat laidunkiertojärjestelmän jatkuvuuden.³⁰² Saamelaiskäräjät on tuonut esille porojen meluun liittyvän välttämiskäyttäytymisen ja siitä tehdyt tutkimukset ja GPS-seurannan, ja muistuttaa että kullanhuuhdontakeskittymän toimintoja tulee tarkastella kokonaisuutena, koska samalla alueella saattaa olla lukuisia myönnettyjä kullanhuuhdantalupia.³⁰³ Ilmoituksenvaraisista pienimuotoisista koneellisista kullankaivuuhankkeista³⁰⁴ Saamelaiskäräjät on myös lausunut, että vaikka ne eivät ehkä yksinään ja yksittäisenä hankkeena rajoita saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan alkuperäiskansana, kun näitä toimintoja tarkastellaan yhdessä muiden kullankaivuuhankkeiden ja muun maankäytön, kuten metsätalouden ja matkailun, ympäristövaikutusten kanssa, niiden kumulatiivinen vaikutus saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin on merkittävä.³⁰⁵

Saamelaiskäräjät on tuonut esille, että poronhoidon laidunkierto perustuu ajatukseen, että tietyt alueet ovat käyttämättöminä osan aikaa vuodesta tai elpymässä pidempään jopa vuosia. Siksi kullanhuuhdonnan vaikutuksia poronhoitoon ei tulisi tarkastella lupahakemus kerrallaan vain niihin rakenteisiin ja toimintoihin nähden, jotka ovat valtauksen alueella tämänhetkisen laidunkierron mukaan. Sen sijaan siinä tulisi ottaa huomioon kullanhuuhdonnan kokonaisvaikutus porojen laiduntamismahdollisuuksiin, ja siihen mitä laidunmenetykset tarkoittavat kokonaisuudessaan alueen poronhoidolle ja laitumien

299) Aluehallintoviraston lausunto, lausuntopyyntö 12.3.2020, Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399, 18.3.2020, Dnro PSAVI/3355/2017.

300) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 48.

301) Ibid. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaista lupaa edellyttävien hankkeiden vaikutukset kohdistuvat lisäksi sellaisiin etuihin, että harkittavaksi tulee luonnonsuojelulaissa säädettyjen poikkeamisten tarve. Luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan edellyttäminen ennen ympäristöluvan myöntämistä ratkaistaan tapauskohtaisesti. Ibid, s. 27.

302) Ks. esim. Saamelaiskäräjien lausunto Aluehallintoviranomaiselle, 29.12.2014 Dnro 590/D.a.5/2014; 23.4.2018 Dnro 208/D.a.5/2018; Kts. myös Saamelaiskäräjien lausunto Aluehallintoviranomaiselle, 7.11.2016 Dnro 497/D.a.5/2016.

303) Saamelaiskäräjien lausunto, Aluehallintoviranomaisen lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/1209/2020, 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020.

304) Koneellinen kullankaivu on mahdollista ilmoitusmenettelyllä, jos kaivettavan maaaineksen määrä jää alle 500 m³/v. ja työskentelyaika on enimmillään 50 vrk/v. silloin, kun toiminta ei vaadi vesilain mukaista lupaa tai oikeutta (ympäristönsuojelulaki, liite 4, kohta 3).

305) Saamelaiskäräjien lausunto dnro: 409/D.a.2/2017; 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020.

elpymismahdollisuuksille ja poronhoidon mahdollisuuksille selviytyä myös luonnonolosuhteiltaan erilaisina vuosina ja jopa kriisitilanteissa. Saamelaiskäräjät on esittänyt, että lupaharkinnan osalta tämän tulee tarkoittaa mm. sitä, että selvitetään tietylle alueelle myönnetty luvat, näiden lupien yhteenlaskettu pinta-ala, sekä vuotuinen että luvan voimassaoloajan kokonaisuankasittelymäärä, ja lupien sijainti poronhoidolle keskeisten alueiden tai rakenteiden, vesistöjen ja kansallispuiston läheisyyteen. Lisäksi tulee huomioida, paljonko lupahakemuksia on tällä hetkellä vireillä, moniko hakemuksista on jatkolupahakemus tai uusi hakemus, moniko uusista hakemuksista sijoittuu jo myönnettyjen lupa-alueiden läheisyyteen ja moniko täysin uudelle alueelle. Näiden tietojen pohjalta voidaan tarkastella olemassa olevan kullanhuhdon vaikutusta alueen ympäristölle, poronhoidolle ja saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksille.³⁰⁶ AVI on todennut ottaneensa huomioon ympäristönsuojelulaissa edellytetyllä tavalla päästöjen yhteisvaikutukset.³⁰⁷ Päätöksistä ei ole silti nähtävissä miten kumulatiivisten vaikutusten arviointi on suoritettu suhteessa muihin toimiin, joilla voi olla yhteisvaikutuksia.

YSL:n ja VL:n mukaisia myönnettyjä lupia valvova ELY-keskus on todennut saamelaisten oikeuksien kannalta haasteellisena sen, ettei kullanhuhdon aiheutuvia yhteisvaikutuksia sekä kullanhuhdontalupa-alueen ulkopuolisia vaikutuksia (tiet, lisääntynyt liikenne) suoranaisesti käsitellä ympäristöluvuissa. Ongelmana ELY-keskus on tuonut esille, ettei ole luotu menettelyä kokonaisvaikutusten arvioimiseksi, joka pitäisi sisällään niin ympäristö-, luonnonsuojelu-, taloudellisen-, kuin sosiaalisenkin arvion.³⁰⁸ Saamelaiskäräjien KHO:lle tekemään valitukseen liittyen³⁰⁹ KHO on pyytänyt myös Lapin ELY-keskukselta arviota YSL:n 49 §:ssä tarkoitettuista yhteisvaikutuksista. Lapin ELY keskus on todennut, että se arvioi käytettävissä olevien tietojen ja edellä esitetyn pohjalta *kullanhuhdon yhteisvaikutuksia* ko. lainkohdan osalta. Lapin ELY-keskus korosti, ettei sillä ole riittävästi tietoja arvioida alueen kaikkien muiden toimintojen vaikutusten osuutta tai vaikutuksia, joista sillä ei ole yksilöityä tietoa. 49.1 §:n 6 kohdan osalta ELY-keskus lausunnossaan vain yksikantaan totesi, ilman mitään perustetta mihin se arvionsa perustaa: ”ei olennaista vaikutusta”.³¹⁰

Saamelaiskäräjät on kullankaivuuseen liittyviin ympäristö- ja vesitalouslupia koskevissa valituksissaan HAO:lle tuonut esille, että AVI:n päätökset eivät vastaa YSL:n 49.1 §:n 6 kohdan edellytyksiä, kun ne ovat yleispiirteisiä ja niissä pelkästään todetaan, ettei toiminnan vaikutuksista aiheudu ympäristönsuojelulain 49.1 §n 6 kohdassa tarkoitettua luvan myöntämisen esteenä olevaa seurausta saamelaiskulttuurille. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lupapäätökseen tulee selkeästi kirjata seikat, joihin päätös perustuu. Käytännössä tämä tarkoittaa

306) Saamelaiskäräjien lausunto, 23.4.2020 Dnro 426/D.a.5/2020; Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausuntopyyntö 24.3.2020.

307) Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, PÄÄTÖS Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020.

308) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, 20/2018, s. 46.

309) Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

310) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lausuntopyyntö 12.3.2020 ja täydennys lausuntopyyntöön 16.3.2020, diaarinro 3374/1/19, Lausunto 15.4.2020, LAPELY/2015/2019, LAPELY/2000/2018.

taa, että päätöksestä tulee ilmetä sekä yksittäisten hankkeiden tosiasialliset vaikutukset että kaikkien hankkeiden yhteisvaikutukset, jotta pystytään näkemään, miten ratkaisuun on päädytty. Lupapäätöksessä tulee kuvata millä tavoin eri maankäyttömuodot ja lupia vaativat hankkeet vaikuttavat saamen kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä perinteisten saamelaisten elinkeinon harjoittamiseen. Saamelaiskäräjien mukaan AVI:n päätös ei sisällä lainkaan arviota muiden toimintojen (kuten muut kullanhuuhdontaluvat) vaikutuksista sekä niiden suhteesta luvan myöntämisen edellytyksiin. Lupapäätöksessä ei myöskään ole annettu lupamääräyksiä, joilla ehkäistäisiin ja seurattaisiin asianmukaisesti saamelaisten oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia toiminnan aikana.³¹¹ Saamelaiskäräjät esittää myös arvionsa, että vesitalousluvalla, kun otetaan huomioon muut alueen vesistöä koskevat luvat, on huomattavaa vaikutusta alueen vedentilalle ja sitä kautta perinteiselle kalastuselinkeinolle.³¹²

Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka huomattavaa/olennaista tai vähäistä suurempaa haittaa ei ole määritelty saamelaisten oikeuksia koskevien säännösten yhteydessä, vesilain ”vähäistä suurempi” haitta viittaa haittoihin, jotka eivät ole välttämättä olennaisia vaan pelkästään vähäistä suurempia. Tämän johdosta viranomaisen on vesitalouslupapäätöksessä asetettava lupakynnys erityisen korkealle silloin, kun se vaikuttaa saamelaisten oikeuksiin. Vesitalouslupapäätöksissä kuitenkin vain ilman perusteluja todetaan, ettei vähäistä suurempaa haittaa ole. Joissakin lupapäätöksissä on vain todettu, ettei toiminta ”heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinoja” edes viittaamatta VL:n 2 kappaleen 8 §:ään ja sen sisältämään sanamuotoon.³¹³

HAO ei ole ratkaisuisaan lähtenyt arvioimaan YSL:n 49 §:n mukaista yhteisvaikutusten arvioinnin suorittamista, vaan on katsonut, että ”kun otetaan huomioon hankkeen laatu ja laajuus sekä päätökseen sisältyvät lupamääräykset”, toiminnasta ei aiheudu olennaista heikennystä saamelaisten oikeuksiin.³¹⁴ Samalla tavoin VL:n mukaisen vesitalousluvan kohdalta HAO on vain todennut, ottamatta kantaa itse VL:n 2 luvun 8 §:n arviointimenettelyyn, että hankkeen laatu ja laajuus sekä lupamääräykset huomioiden, hanke ei vähäistä suuremmissa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia eikä hanke ole VL:n 2 luvun 8 §:n vastainen.³¹⁵

KHO ei aiemmin ole arvioinut asiaa toisin kuin HAO.³¹⁶ Tuoreessa 25.11.2020 tekemässään vuosikirjapäätöksessä (KHO:2020:124) KHO:n linja muuttui olennaisesti saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevan 49.1 §:n 6 kohdan tulkinnasta. Kuten mainittu, aiemmin sekä AVI että tuomioistuimet olivat

311) 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019 Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 antamaan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.

312) Ibid.

313) Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 90/2020, Dnro PSAV/4873/2019, 30.6.2020., s. 36.

314) Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

315) Ibid.

316) Ks. Korkein hallinto-oikeuden 12.12.2018 päätös, Dnro 3168/1/17.

arvioineet ks. pykälää pelkästään ympäristöä pilaavan toiminnan, mm. poroille aiheutuvan meluhaitan näkökulmasta eivätkä ottaneet huomioon esimerkiksi toiminnasta johtuvien porojen laidunalueiden menetyksiä. KHO sen sijaan totesi tuoreessa päätöksessään, että PL 17.3 ja 121.4 §:t sekä KP-sopimuksesta johtuvien aineellisoikeudellisten velvoitteiden sekä 49.1 §:n 6 kohdan sanamuodon toteutuminen edellyttää, että kullankaivuotoiminnan vaikutuksia saamelais-ten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle arvioidaan kokonaisvaltaisemmin kuin vain pilaavien vaikutusten osalta. Tapauksessa KHO katsoi, että hankkeen tullessa lähelle poroaitaa ja porojen keskeistä kulkureittiä, ottaen huomioon myös tutkimustulokset porojen välttämiskäyttäytymisestä kullankaivuun melu- ja estevaikutuksen vuoksi, oli vaarana, että luvan mukainen hanke aiheuttaisi laidunalueiden intensiivisempää käyttöä muilla paliskunnan alueilla sekä niiden nopeampaa kulumista, porojen laidunkiertojärjestelmän häiriintymistä ja muun muassa tarvetta lisätä porojen talviruokintaa tai vähentää porojen määrää.³¹⁷

Kuten mainittu, aiemmin sekä AVI että tuomioistuimet ovat katsoneet tällaiset seikat kaivoslain vaikutuksen arvioinnin alaisuuteen. Nyt KHO totesi, että ne tulee arvioida myös osana ympäristölupaa. KHO ei muuttanut HAO:n päätöstä vesitalouslupan osalta, joten se ei ottanut kantaa VL:n mukaisen heikentämiskiellon arvioinnin tarkempaan suorittamiseen. KHO totesi myös ensimmäistä kertaa selkeästi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon merkitsevän sitä, että vaikutukset tulee arvioida kumulatiivisesti ottaen huomioon myös alueella tapahtuva muu toiminta. Tapauksessa KHO arvioi kuitenkin pelkästään muuta kullankaivuutoimintaa todeten, että vaikka tapauksen arvioinnin kohteena oleva yksittäinen kullanhuhdontahanke ei olennaisesti heikennä saamelais-ten oikeutta alkuperäiskansana harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kun otetaan huomioon alueella tapahtuva muu kullankaivuu, heikentämiskiellon kynnyksen todennäköisesti ylittyy. Tämä ei silti tarkoita, etteikö luvanhakijan/lupaviranomaisen tule tästä eteenpäinkin saamelaisia koskevia oikeusnormeja soveltaen ottaa huomioon yhteisvaikutusten arvioinnissa myös muuta maankäyttöä, mikäli alueella esiintyy sellaista maankäyttöä, jolla voi olla vaikutusta saamelais-ten oikeuksiin.

KHO ei kuitenkaan kumonnut AVI:n lupapäätöstä, vaan teki siihen uusia lupamääräyksiä, joilla pyritään mahdollistamaan porojen häiriötön kulku.³¹⁸ Saamelaiskäräjät oli vaatinut päätöksen kumoamista YSL:n ja VL:n saamelais-ten kulttuurin suojan vastaisena, tai vaihtoehtoisesti paljon laajempia rajoituksia kuin mihin KHO ratkaisussaan päätyi.³¹⁹

Tapaus on saamelaiskulttuurin oikeudellisen suojan kannalta edistysaskel, koska KHO ensimmäistä kertaa tulkitsi YSL:n mukaista saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa aiempaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisemmin sekä otti huomioon aiempaa paremmin lain sanamuodon mukaisen tulkinnan, jossa nimenomaan painotetaan yhteisvaikutusten huomioon ottamista (vaikka keskittyikin vain tässä tapauksessa vain muihin kullanhuhdontalupiin). KHO totesi myös, että

317) KHO 2020:124. 25.11.2020, taltionumero 4268.

318) Ibid.

319) 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019 Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 antamaan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.

olennaisuuskriteereitä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.³²⁰ Tämä tarkoittaa YSL:n osalta luvanhakijan ja lupaviranomaisen velvollisuutta arvioida hankkeen kumulatiiviset vaikutukset saamelaiskulttuurille.

Tapauksella voidaan arvioida olevan vaikutuksia ympäristö- ja vesitalouslupapäätösten lisäksi myös mm. kaivoslain viranomaistulkintaan. Toisaalta on varmistettava, ettei KHO:n uusi tulkinta tee entistä epäselvemmäksi sitä, mille taholle kumulatiivisten vaikutusten arviointi lopulta kuuluu, koska kullanhuuhdonta- ympäristö- ja vesitalousluvat liittyvät suoraan toisiinsa. Lainsäädännön sanamuodon ja tarkoituksen mukainen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää yksiselitteisesti sitä, että vaikutukset saamelaiskulttuuriin arvioidaan kumulatiivisesti sekä kaivoslain mukaisen luvan että ympäristö- ja vesitalousluvan yhteydessä.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan esittää, että YSL:n ja VL:n sanamuodon³²¹ ja tarkoituksen mukainen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta velvoittaa luvan hakijaa ja lupaviranomaista suorittamaan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin, jossa myös muu kuin kullanhuuhdontaan liittyvä maankäyttö tulee ottaa huomioon sen määrittelemiseksi, aiheuttaako toiminta kokonaisuudessaan olennaista/vähäistä suurempaa haittaa saamelaisille alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Koska luvan hakijan intressissä ei ensisijaisesti ole vaikutusten arviointi saamelaiskulttuurille, ja on tästä syystä ymmärrettävää, etteivät luvan hakijat näe toiminnallaan merkittäviä vaikutuksia, lupaviranomaisella on vastuu kattavasti selvittää luvan myöntämisen edellytykset, esimerkiksi Saamelaiskäräjien ja alueen perinteisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Pelkkää lausuntopyyntöä ei voida nähdä riittävänä, kun lakeja luetaan perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Lupaviranomaisen tulisi varata mahdollisuus saamelaiskäräjälain 9 §:n sekä poronhoitolain 53 §:n mukaisiin neuvotteluihin sekä kolttala-alueella kolttalain 56 §:n kuulemiseen.

HAO:n päätöksistä, AVI:n ympäristö- ja vesitalouslupapäätöksistä tai luvan hakijan hakemuksista ei käy ilmi, että/miten YSL:n ja vesilain mukaista arviointia olisi suoritettu suhteessa saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää heidän kulttuuriaan ja sen mukaisia perinteisiä elinkeinoja. Päätökset voivat kuitenkin sisältää YSL:n mukaisia lupamääräyksiä esimerkiksi meluhaittojen lieventämiseksi poroille, luiskien loiventamisesta sekä kaivantojen aittamisesta tai veden pilaantumista koskevia määräyksiä. Vesitalouslupien osalta saamelaisten oikeudet otetaan huomioon korkeintaan toteamalla, ettei luvan mukaisella toiminnalla ole haittaa saamelaiskulttuurille. Saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinon harjoittajien näkökulmasta lupamääräykset ovat osin riittämättömiä eivätkä ota riittävästi huomioon todellisia vaikutuksia. Saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi vaikutusten arviointi on tehtävä nykyistä kattavammin ottaen huomioon yhteisvaikutukset muun alueen maankäytön kanssa. Arvioinnin suorittamiseen liittyvä menettely tulee

320) KHO 2020:124. 25.11.2020, taltionumero 4268.

321) Vesilain osalta sanamuoto ”muut alueella toteutettavat hankkeet” käy ilmi lakiin liittyvästä hallituksen esityksestä. HE 277/2009 vp. Tämä käy ilmi tämän kappaleen aiemmasta osasta.

kuvailla lupapäätöksiin, jotta on nähtävissä, miten se on tosiasiallisesti suoritettu. KHO:n uuden vuosikirjapäätöksen linjauksen mukaisesti kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa on arvioitava vaikutuksia saamelaisten oikeuksilla ja perinteisille elinkeinolle kokonaisuudessaan laajemmin kuin ympäristön pilaantumista koskevien vaikutusten osalta.

6. Saamelaiskulttuurin suojasta muussa ympäristössä ja maankäyttöä koskevassa lainsäädännössä

Saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä niiden asettama tulkintakonteksti on otettava huomioon myös saamelaisten oikeuksiin liittyvässä lainsäädännössä, jossa saamelaisten oikeuksia ei ole kirjattu itse lainsäädäntöön. Perus- ja ihmisoikeuksista kumpuavaa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ja siihen liittyvää aktiivista turvaamis- ja edistämismisveloitetta on siten noudatettava esimerkiksi poronhoitoa ja kalastusta koskevassa lainsäädännössä sekä useissa muissa saamelaisten kannalta keskeisissä maankäyttöön liittyvissä laeissa, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa, metsälaissa, muinaismuistolaisissa, ilmastolaissa sekä ympäristön vaikutuksia koskevassa lainsäädännössä, mikäli sitä sovelletaan hankkeisiin, joilla on vaikutusta saamelaisten kotiseutualueella. Tähän opaskirjaan on otettu kuitenkin vain ympäristöön liittyvä lainsäädäntö, johon saamelaisten oikeudet on kirjattu. Esimerkiksi poronhoitoa ja kalastusta koskevaa saamelaisten perusoikeuksen kannalta keskeistä lainsäädäntöä ja sen ongelma-kohtia on käsitelty valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017), joka on luettavissa myös internetin kautta.³²²

Tässä kappaleessa esitellään suhteellisen lyhyesti lainsäädäntöä, johon saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ei ole sananmukaisesti kirjattu, mutta jossa saamelaisten oikeudet on kuitenkin otettu huomioon. Metsähallituslaki, erämaalaki ja luonnonsuojelulaki liittyvät kaikki keskeisesti (vaikka ei pelkästään³²³) Metsähallituksen toimintaan. Metsähallitus on keskeinen toimija saamelaisten kotiseutualueella: noin 90 % kotiseutualueen maa- ja vesialueista on valtion omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa.³²⁴ Metsähallituksella on keskeinen rooli myös kansainvälisen biodiversiteettisopimuksen sekä siihen liittyvien Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisessa, joista kerrotaan niin ikään tiivistetyssä kappalekokonaisuudessa. Kansainvälisenä oikeudellisesti sitovana sopimuksena biodiversiteettisopimus tulee ottaa huomioon kaikessa luonnon monimuotoisuuteen ja kestäväan kehitykseen liittyvässä lainsäädännössä, kuten

322) Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.

https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/3866814/4_Saamelaisten+oikeuksien+toteutuminen+kansainv%C3%A4linen+oikeusvertaileva+tutkimus/e765f819-d90c-4318-9ff0-cf4375e00688?version=1.0 (11.11.2020)

323) Luonnonsuojelulain 6 §:n mukaan Luonnon- ja maisemansuojelun ylin ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Myös kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan. Metsähallituksen Luontopalvelut hoitaa kaikkia valtion suojelualueita ja myös niitä yksityisten maanomistajien mailla olevia suojelualueita, joiden hoidosta on sovittu maanomistajan kanssa. Erämaa-alueet ovat erämaalain 10 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa.

324) Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella –työryhmän mietintö, Työryhmämuistio mmm 2014:2, s. 6.

edellä mainituissa laeissa. Alkuperäiskansojen oikeuksilla on keskeinen asema biodiversiteettisopimuksessa sekä siihen liittyvässä Nagoyan geenivarapöytäkirjassa. Biodiversiteettisopimusta on saamelaiden oikeuksien osalta puolestaan luettava yhdessä saamelaiden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

6.1. Saamelaiskulttuurin suoja metsähallitus- erämaa- ja luonnonsuojelulaissa

TIIVISTELMÄ: *Metsähallituslain 6 §:n yhteensovittamisvelvoitetta on luettava yhdessä PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen, saamelaisia koskevien perusoikeuksien ja (PL 17.3 ja 121.4 §:t) tosiasiallisen yhdenvertaisuuden (PL 6 §) sekä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden ja sitä koskevan tulkintakäytännön, kuten KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) oikeuskäytännön valossa. Saamelaisia koskevat säännökset koskevat Metsähallitusta kokonaisuudessaan, mukaan lukien Kiinteistökehitys sekä Metsätalous Oy:n kautta tapahtuva yritystoiminta. Vaikka saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ja sitä koskevaa kumulatiivista vaikutusten arviointia ei lopulta kirjattu uudistettuun metsähallituslakiin alkuperäisen suunnitelman mukaisesti, sitä koskeva velvoite kumpuaa erityisesti KP-sopimuksen 27 artiklasta, jota luetaan yhdessä 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa, sekä PL 17.3 §:stä, jossa saamelaiset tunnustetaan alkuperäiskansaksi, jolla kansainvälisen oikeuden mukaan on itsemääräämisoikeus kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvissä asioissa. Niin ikään erämaa- ja luonnonsuojelulain saamelaisia koskevia säännöksiä on tulkittava ja sovellettava edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Kaikkia edellä mainittuja lakeja sovellettaessa ja kehitettäessä on myös otettava huomioon biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus) ja siihen sisältyvä alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva sääntely. Biodiversiteettisopimus edistää alkuperäiskansojen osallistumisoikeuksia sekä oikeutta kulttuuriperintöön ja siihen liittyvään perinnetietoon. Metsähallitus- erämaa- ja luonnonsuojelulain tulkinnassa myös PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus tulee ottaa huomioon ja sitä on luettava yhdessä saamelaiden kulttuuriperusoikeuden ja mm. saamelaiskäräjälain 9 §:n sekä saamelaispaliskunnissa poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitteen sekä kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitteen kanssa, jotka koskevat niin metsähallituslain kuin erämaa- ja luonnonsuojelulain toimeenpanoa.*

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos.³²⁵ Liikelaitoksen muodostavat kiinteistökehitys, konsernin hallinto ja julkiset hallintotehtävät. Julkiset hallintotehtävät jakaantuvat luontopalveluihin ja eräpalveluihin. Liikelaitos tytäryhtiöineen muodostavat Metsähallituskonsernin.³²⁶ Liiketoiminnan ytimen muodostaa metsätalous. Puutavaran myynnin osuus on yli 90 prosenttia Metsähallituksen liikevaihdosta. Muut liiketoiminnot liittyvät maan ja maa-ainesten hyödyntämiseen sekä virkistyspalveluiden tuottamiseen.³²⁷

325) Metsähallituslaki (234/2016), 1 §.

326) Metsähallitus, Metsähallitus ja Metsähallituskonserni, Tilinpäätös ja toimintakertomus 2018, s. 2.

327) Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, HE 132/2015 vp, s. 7.

Maa- ja metsätalousministeriö päättää eduskunnan asettamien tavoitteiden pohjalta Metsähallituksen vuotuisista tulostavoitteista. Metsähallituksen julkisista hallintotehtävistä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat mm. erä-, riista- ja kalastusasiat sekä valtion talousmetsien virkistyskäyttö, kun taas ympäristöministeriö ohjaa ja rahoittaa mm. luonnonsuojeluun ja kansallispuistoihin liittyviä tehtäviä.³²⁸ Metsähallitus käyttää, hoitaa ja suojelee hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi ja tuloksellisesti. Se harjoittaa toimialallaan liiketoimintaa metsähallituslaissa säädettyjen yhteiskunnallisten velvoitteiden puitteissa ja hoitaa sille säädettyjä julkisia hallintotehtäviä.³²⁹ Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettulla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta. Saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisiä julkisia hallintotehtäviä Metsähallituksella on mm. luonnonsuojelulakiin sekä siihen liittyviin säädöksiin perustuvat tehtävät,³³⁰ luonnonsuojelualueverkoston hoito ja käyttö sekä muiden julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitettujen maa- ja vesialueiden hoito,³³¹ kulttuuriomaisuuden vaaliminen,³³² erämaalaissa, kalastuslaissa, kolttalaissa, maastoliikennelaissa, metsästyslaissa, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa, poronhoitolaissa, porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetussa laissa annetut tehtävät, sekä riista- ja kalataloudellisten hankkeiden toteuttamiseen ja metsästys- ja kalastuslupien myöntämiseen ja erävalvontaan liittyvät tehtävät.³³³

Metsähallituslaki

Metsähallituslaissa säädettyinä yhteiskunnallisina velvoitteina Metsähallituksen tulee mm. luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana ottaa riittävästi huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Lisäksi Metsähallituksen on otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.³³⁴

Saamelaisten perusoikeus kulttuuriin sekä sen mukaiseen elämäntapaan on metsähallituslaissa kirjattu osaksi Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita. Metsähallituslain 6 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovitettava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädettyt velvoitteet täytetään.

328) Ks. Metsähallituslaki, 9 §, sekä <https://mmm.fi/metsat/metsahallinto>.

329) Metsähallituslaki, 2 §.

330) Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) sekä sen ja vuoden 1923 luonnonsuojelulain (71/1923) nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita koskeviin säädöksiin perustuvat tehtävät, muut luontotyyppien ja lajien suojeleluun liittyvät tehtävät sekä luonnonsuojelualueiden hankinta. Metsähallituslain 5.1 §.

331) Metsähallituslain 5.2 §.

332) Metsähallituslain 5.3 §.

333) 5 §:n 4,5 ja 6 kohdat.

334) Metsähallituslain 6 §.

Metsähallituslain 6 §:n saamelaiskulttuurin suojaa koskevaa säännöstä on luettava yhdessä PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen, 6 §:n mukaisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suojan, 17.3 §:n kulttuuriperusoikeuden alkuperäiskansana ja 121.4 §:n mukaisen kulttuuri-itsehallinnon kanssa. Myös PL 20 §:n mukaisella ympäristöperusoikeudella ja siihen liittyvällä osallistumisoikeudella ympäristöllisissä kysymyksissä on erityistä merkitystä saamelaisille, kuten apulaisoikeuskansleri on päätöksessään todennut.³³⁵

Kuten kappaleessa 2 tuotiin esille, sektorilainsäädäntö ei voi jäädä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita alemmalle toteuttamisen tasolle. Metsähallituslain esitöissä todetaan, PL 17.3 §:ää luetaan aina yhdessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.³³⁶ Keskeisenä Suomessa suoraan lakina velvoittavana kansainvälisenä sopimuksena on aiemmin useaan otteeseen mainittu KP-sopimus, jonka osalta artiklaa 27 (vähemmistöjen oikeus kulttuuriin) luetaan yhdessä artiklan 1 (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa.³³⁷

Metsähallituslain saamelaiskulttuurin suojaan kytkeytyy kiinteästi myös saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite, jota niin ikään tulee soveltaa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden sekä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumusperiaatteen valossa, mm. KP-sopimusta koskeva oikeuskäytäntö ja muut alkuperäiskansaoikeudet huomioiden. Metsähallitus on sitoutunut kappaleessa kolme esiin tuotuihin OM:n ja Saamelaiskäräjien saamelaiskäräjälain 9 §:ää koskevan muistion sisältämiin hyviin käytänteisiin, joiden mukaan neuvottelut tulee käydä ennakkosuostumusperiaatteen hengessä.³³⁸ Neuvotteluelvoitteen suorittamiseen liittyviä oikeudellisia ja menettelyllisiä kysymyksiä käsitellään tarkemmin tämän opaskirjan kappaleessa kolme.

Metsähallituslain 6 §:ää luetaan niin ikään yhdessä poronhoitolain heikentämiskiellon kanssa, jonka 2.2 §:n mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella olevaa valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa porotaloudelle.³³⁹ Niin ikään metsähallituslain 6 §:n yhteensovittamisvelvoitetta on luettava yhdessä poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitteen kanssa, jonka mukaan suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Saamelaispaliskunnissa poronhoitolakia on tulkittava yllä mainittujen perusoikeussäännösten sekä KP-sopimuksen valossa. Neuvottelujen osalta on otettava huomioon kappaleissa 3 ja 4 kuvailtu menettely, jossa neuvotteluissa tulee olla tavoitteena yhteisymmärrys tai paliskunnalta tai tokkakunnalta/siidalta saatu ennakkosuostumus. Kuten myös metsähallituslain esitöissä todetaan, Metsähallituksen tulee toiminnassaan koltta-alueella ottaa huomioon myös kolttalain velvoitteet, kuten lain 56 §:ssä säädetty kuulemisvelvoite³⁴⁰, jota myös tulee tulkita perus- ja ihmisoikeuksien kontekstissa, kuten kappaleessa 3.3. tuotiin esille.

335) Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

336) HE 132/2015 vp, s. 10.

337) Kts. aiemmat kappaleet kolme ja neljä.

338) Metsähallituksen tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019-2022, s. 32.

339) Ks. kappale 5.

340) HE 132/2015, s. 46.

Metsähallitus neuvottelee aktiivisesti sekä Saamelaiskäräjien että paliskuntien edustajien kanssa, joiden kanssa on tehty myös erillisiä sopimuksia metsätalousalueiden käytöstä.³⁴¹ Neuvotteluita on entisestään lisätty saamelaisten kotiseutualueella viime aikoina paliskuntatasolla.³⁴² Metsähallitus on Akordi Oy:n konfliktikartoituksen (2020) myötä tuonut esille alkavansa yhä enemmän toteuttaa metsätalouden suunnittelu yhteistyössä paliskuntien kanssa ja niiden ehdoilla saamelaisten oikeudet huomioiden.³⁴³ Metsätalous Oy:n edustajan mukaan Metsähallitus toteuttaa tällä hetkellä käytännön tasolla hyvin pitkälle menevää ennakkosuostumusperiaatetta siten, ettei metsänhakkuita suoriteta ilman paliskuntien suostumusta.³⁴⁴ Tällä käytännön ”veto-oikeudella” ei ole säädösperstusta tai linjauksia Metsähallituksen sisällä vaan se on saanut alkunsa Metsähallituksen operatiivisena ratkaisuna.³⁴⁵

Metsähallitus ei kuitenkaan ole nähnyt metsätalouden yhteydessä oikeudelliseksi velvoitteekseen myös muuta maankäyttöä kartoittavaa kumulatiivisten vaikutusten arviointia, jota sekä Saamelaiskäräjät että useat paliskunnat ovat vaatineet.³⁴⁶ On syytä huomata, että kumulatiivista vaikutusten arviointia koskeva kirjaus on kuitenkin sisällytetty metsähallituslakia koskevaan hallituksen esitykseen koskien KP-sopimuksen tulkintaa, joka perustuu IOK:n oikeuskäytäntöön.³⁴⁷ Kuten kappaleessa neljä mainittiin, neuvotteluelvoitteen lisäksi tai sen osana arvioitaessa KP-sopimuksen velvoitteiden toteutumista ”valtion on otettava alueella samanaikaisesti tapahtuva eri viranomaisten toiminta kokonaisvaltaisesti huomioon. Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.”³⁴⁸ Tämä tarkoittaa sitä, että metsähallituslain 6 §:n yhteensovittamisvelvoitetta on tulkittava perustuslain säännösten lisäksi myös KP-sopimusta koskevan oikeuskäytännön valossa. Kuten aiemmassa kappaleessa neljä tuotiin esille, saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja sitä koskeva kumulatiivinen vaikutusten arviointi on johdettavissa IOK:n KP-sopimusta koskevasta tulkintakäytännöstä, luettuna yhdessä saamelaisten perusoikeudellisen aseman kanssa.³⁴⁹ Myös KHO painotti heikentämiskieltoa ja kumulatiivisten vaikutusten arviointia perus- ja ihmisoikeuksien nojalla jo edellisen kaivoslain aikana, jolloin heikentämiskieltoa ei oltu kirjattu itse kaivoslakiin.³⁵⁰ Kuten myöhemmin tuodaan esille, Metsähallitus soveltaa kuitenkin vapaaehtoisten Akwé:Kon-ohjeiden mukaista toimintansa vaikutusten arviointia saamelaiskulttuurille.

341) HE 132/2015, s. 47.

342) Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S. 2020. Saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet. Konfliktikartoitus. Ks. yleisesti sekä s. 30. Metsähallitus. <https://julkaisut.metsa.fi>. (8.12.2020).

343) Ibid. Ks. myös <https://yle.fi/uutiset/3-11690681>. (12.12.2020).

344) Metsähallituksen edustajan näkemys, FSC (Forest Stewardship Council) periaate 3-työryhmän kokous 29.11.2018.

345) Peltonen, L. et al (2020), s. 29-30.

346) Ibid., s. 50.

347) HE 132/2015 vp.

348) Ibid., s. 11.

349) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35

350) KHO 1999:14.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja sitä koskeva kumulatiivisten vaikutusten arviointi oli tarkoitus kirjata myös metsähallituslakiin, joka uudistui vuonna 2016 organisaatiomuutoksen takia, jossa Metsähallituksen metsätalousliiketoiminta siirrettiin lailla perustettavaan valtion omistamaan metsätalousosakeyhtiöön. Saamelaisten oikeuksia oli tarkoitus vahvistaa lakimuutoksen yhteydessä. Tämä liittyi siihen, että pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena oli ratifioida ILO-alkuperäiskansasopimus 169 hallituskaudella 2011–2015, sekä kehittää saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ja Saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Ohjelmaan kuului myös saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien eteenpäin vieminen muun muassa maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä selkiyttämällä sekä osallistamalla aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön alkuperäiskansojen oikeudellisen ja tosiasiallisen suojelun vahvistamiseksi.³⁵¹ Niin ikään kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012–2013 kirjasi tavoitteeksi kehittää saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana erityisesti selkiyttämällä lainsäädäntöä saamelaisten oikeudesta osallistua saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Tarkoitus oli luoda näiltä osin edellytyksiä myös ILO-sopimus 169:n ratifiointille. Tarvittavat säännökset suunniteltiin otettavaksi Metsähallitusta koskevaan organisaatiolainsäädäntöön.³⁵² Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) asetti 16.7.2013 työryhmän valmistelemaan ehdotusta saamelaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella. Työryhmän raportissa tuodaan esille, että perustuslaissa turvattujen saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon peruslähtökohtiin kuuluu, että saamelaiset saavat itse määrätä kulttuuriinsa kuuluvista asioista ja ohjata sen tulevaa kehitystä. On siksi perusteltua kehittää Metsähallituksesta annettua lakia siten, että säädösperusteisesti turvataan saamelaisten oikeus osallistua ja myötävaikuttaa saamelaisten kotiseutualueella olevien valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevaan Metsähallituksen päätöksentekoon.³⁵³

Koska ILO-sopimus 169:n ratifiointi ei edennyt päätökseen 2015, eikä uutta pyrkimystä nimenomaisesti kirjattu tavoitteeksi pääministeri Sipilän uuden hallituksen 2015 ohjelmaan³⁵⁴ metsähallituslakiuudistus päätettiin nopeassa aikataulussa viedä läpi poistaen alkuperäisessä esityksessä mukana olleet saamelaisaluetta koskevat erityispykälät heikentämiskieltoineen ja vaikutusarviointeineen.³⁵⁵ Suomi sai tästä syystä moitteita ihmisoikeuselimiltä.³⁵⁶ Myös perustuslakivaliokunta otti kantaa saamelaisaluetta koskevien pykälien sisällyttämisen puolesta uuteen metsähallituslakiin. Lausunnossaan se totesi Metsähallituksen toiminnan merkityksen olevan erittäin suurta perustuslaissa turvattujen saamelaisia alkuperäiskansana koskevien oikeuksien ja perustuslain saamelaisten kotiseutualueen itsehallintoa koskevan säännöksen kannalta. Valiokunta katsoi,

351) Hallituksen julkaisusarja 1/2011, 22.6.2011, s. 20 ja 25.

352) Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013, 18/2012, s. 53.

353) Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella –työryhmän mietintö, Työryhmämuistio mmm 2014:2, s. 6.

354) Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

355) Kts. Heinämäki, L. (2017), s. 37.

356) Kts. Heinämäki, L. (2017), s. 38.

että ”perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännökset ja niitä koskeva valiokunnan käytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot puoltavat tällaisten säännösten sisällyttämistä metsähallituksesta annettavaan lakiin.”³⁵⁷ Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on merkittävää se, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä koskevan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin sisällyttäminen metsähallituslakiin on perusteltu tämän hetkisillä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteilla, jotka valtioiden tulee saattaa myös sektorilainsäädäntöön. Tästä huolimatta on syytä pitää mielessä, että kuten kappaleessa kaksi tuotiin esille, julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §), ja ne ovat sitovia silloinkin, kun niistä ei ole säädetty erikseen sektorilainsäädännössä.

Saamelaisia koskevat metsähallituslain yhteiskunnalliset velvoitteet ja niihin liittyvät muut kansalliset ja kansainväliset velvoitteet sitovat Metsähallituskonsernia kokonaisuutenaan, mukaan lukien Kiinteistökehitys ja Metsätalous Oy, myös yritystoiminnan osalta. YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallisessa toimeenpanosuunnitelmassa muistutetaan, että valtion omistuksessa ja valvonnassa olevaa yritystoimintaa koskevat samat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet kuin viranomaisiakin, mikä tarkoittaa loukkaamattomuusvelvoitteen lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitetta.³⁵⁸ Valtion liikelaitosten yritystoimintaa koskevat siis vahvemmat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet kuin ei-valtiollista yritystoimintaa, jota koskee vain velvoite kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia eli olla syyllistymättä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomiseen.³⁵⁹ ”Julkista valtaa” ja ”viranomaisia” koskevat saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä niihin liittyvä sektorilainsäädäntö eivät rajaudu Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin vaan sitovat Metsähallitusta myös Metsätalous Oy:n harjoittamassa liiketoiminnassa. Samoin saamelaisten oikeudet tulee täysimittaisesti ottaa huomioon myös Kiinteistökehityksen³⁶⁰ toiminnassa. Kiinteistökehityksen rooli saamelaisten oikeuksien kannalta on kasvamassa mm. matkailun kasvamisen myötä. Myös metsähallituslakia koskevassa hallituksen esityksessä painotetaan, että liiketoiminnan yhtiöittämisellä ei ole vaikutusta Metsähallituksen yhteiskunnallisiin velvollisuuksiin. Kannattavan liiketoiminnan harjoittamisen ohella yhteiskunnan kokonaisuuteen kuuluu, että Metsähallituksen hallinnassa oleviin alueisiin liittyvät muut yhteiskunnalliset tarpeet tulevat asianmukaisella tavalla huomioon otetuiksi.³⁶¹ Yhtiöittämisestä huolimatta Metsähallituksen on edelleen otettava huomioon saamelaisten kulttuurin turvaaminen sekä poronhoitolain velvoitteiden täyttäminen.³⁶² Toimintaa sitoo yhteiskuntavastuun lisäksi

357) PeVL 1/2016 vp.; HE 132/2015 vp.; PeVL 32/2010 vp., s. 9–10.

358) YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2014, s. 35 ja 47.

359) Ibid.

360) Metsähallitus Kiinteistökehitys vastaa kaavoituksesta Metsähallituksessa, myy ja vuokraa tontteja yksityisille ja yrityksille, tekee tuulivoiman hankekehitystä ja hankemyyntiä, vuokraa kiviainesten ottopaikkoja ja vastaa Metsähallituksen maanmyynnistä ja -ostoista. Kts. <https://www.metsa.fi/metsahallitus/nain-toimimme/vastuualueet/metsahallitus-kiinteistokehitys/>. (12.10.2020).

361) Ks. Heinämäki, L. (2021), s. 3-35.

362) HE 132/2015 vp, s. 20.

myös huolellisuusperiaate.³⁶³ Saamelaiskäräjät on kuitenkin ilmaissut huolensa Metsähallituksen tulostavoitteisiin liittyen ja painottaa, että Metsähallituksen tulostavoitteissa ja tulosohjauksessa tulee riittävästi huomioida saamelaiskulttuurin suoja.³⁶⁴ Metsähallituksen tulostavoitteellisen metsänhakkuun on katsottu estävän saamelaisten oikeuksien täysimittaisen toteutumisen.³⁶⁵

Metsähallitus on kehittänyt osallistavan suunnittelun menetelmiä, joiden avulla asianosaiset pääsevät suunnitelmien tekemiseen mukaan. Metsähallituksen maankäyttöä koskevat ratkaisut tehdään pitkälti luonnonvarasuunnitelmien ja hoito- ja käyttösuunnitelmien pohjalta.³⁶⁶ Ne eivät ole hallintopäätöksiä, joista esimerkiksi Saamelaiskäräjät voisi valittaa. Metsähallituslain nojalla on perustettu myös neuvottelukuntia,³⁶⁷ joissa saamelaisten kotiseutualueella on Saamelaiskäräjien, paliskuntien ja Kolttien kyläkokouksen edustajia.³⁶⁸ Metsähallitus soveltaa Akwé:Kon ohjeistuksen mukaista vaikutusten arviointia erämaa- ja luonnonpuistoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin.³⁶⁹ Metsähallitus ja Saamelaiskäräjät ovat sopineet Akwé:Kon ohjeiden soveltamisesta jatkossa myös Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmiin.³⁷⁰ Tässä yhteydessä Metsähallitus vahvistaa toimintansa vaikutusten arviointia saamelaiskulttuurille. Tätä asiaa valotetaan tiivistetysti seuraavassa, biodiversiteettisopimusta käsittelevässä kappaleessa.

Erämaa- ja luonnonsuojelulaki

Saamelaiskulttuurin suoja on kirjattu myös Metsähallituksen työhön keskeisesti liittyviin erämaalakiin³⁷¹ sekä luonnonsuojelulakiin.³⁷² Erämaalain 1 §:ssä määritellyn lain tarkoituksen mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä kuvaillaan lain tarkoituksiksi sen,

363) Ks. yleisesti YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2014.

364) HE 132/2015 vp., s. 33.

365) Raitio, K., "You Can't Please Everyone" – Conflict Management Practices, Frames and Institutions in Finnish State Forests, Joensuun yliopisto, 2008, s. 246.

366) HE 132/2015 vp, s. 11.

367) Metsähallituslain 39 §.

368) Metsähallituslakia koskevan asetuksen (Valtioneuvoston asetus Metsähallituksesta 247/2016) 6 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö asettaa enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueille. Kuhunkin neuvottelukuntaan kuuluu maa- ja metsätalousministeriön määräämä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä seitsemän muuta jäsentä, joilla kullakin on varajäsen. Neuvottelukunnassa tulee olla Metsähallituksen, Saamelaiskäräjien, kunnan, paliskuntien, kalatalousalueen, valtion metsätalouden osakeyhtiöstä annetussa laissa tarkoitetun osakeyhtiön, elinkeinoelämän ja kaupallisten kalastajien edustus. Inarin kuntaan asetettavassa neuvottelukunnassa tulee olla myös Kolttien kyläkokouksen edustaja.

369) Ks. Heinämäki, L. (2017), s. 55.

370) Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä : Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvaksyi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisessa-yhteistyossa/> (7.4.2020).

371) Erämaalaki 62/1991.

372) Luonnonsuojelulaki 1096/1996.

että Lapin alkuperäisin ja tyypillisin jäljellä oleva erämaaluonto säilyisi mahdollisimman muuttumattomana nykyajan ja tulevaisuuden tarpeisiin. Luonnon monipuolisen käytön turvaaminen luontaiselinkeinojen harjoittamista ja luonnontuotteiden keräilyä varten sekä saamelaiskulttuurin luontaisen perustan säilyttäminen ovat erittäin tärkeitä seikkoja erämaa-alueita perustettaessa.³⁷³

Erämaalaki on säädetty jo vuonna 1991, ennen kuin saamelaisten oikeudet on kirjattu perustuslakiin ja Saamelaiskäräjälakiin. Tuolloin Saamelaiskäräjiä edeltävän Saamelaisvaltuuskunnan ja Saamelaisasiain neuvottelukunnan kantana oli, että ennen kuin epäselvät maanomistussuhteet valtion ja saamelaisten välillä on selvitetty, on ennen aikaista perustaa erämaa-alueita.³⁷⁴ Saamelaisalueen paikalliskunnat sen sijaan tukivat laajalti erämaa-alueiden perustamista.³⁷⁵

Erämaa-alueilla ei harjoiteta metsätaloutta. Erämaalain 6 §:ssä säädetään, että kaivoslain mukaista kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Kun kullanhuhdonta on tarkoitus harjoittaa erämaa-alueella, on toiminnassa otettava huomioon erämaalain yleiset tavoitteet ja aluetta koskeva hoito- ja käyttösuunnitelma.³⁷⁶ Saamelaiskäräjät on ilmaissut huolensa kullankaivuutoiminnasta erämaa-alueella ja todennut, että se on vastoin erämaalain 1 §:n tarkoitusta.³⁷⁷ Ympäristölupaa koskevassa lausunnossaan Saamelaiskäräjät näkee ongelmana, että Hammastunturin erämaa-alueella on merkittävä määrä voimassaolevia valtauksia, ja uusia kullanhuhdontalupia tulee koko ajan. Saamelaiskäräjien mukaan kullanhuhdontaan liittyvä toiminta ja siihen liittyvä leiriytyminen ja asuminen, koneista ja liikkumisesta syntyvä melu sekä toiminnan myötä lisääntyvä maastoliikenne pirstovat ja kaventavat porolaitumia ja häiritsevät porojen laidunrauhaa, ja siten vaarantavat laidunkiertojärjestelmän jatkuvuuden.³⁷⁸ Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelmassa kullanhuhdonta nähdään yhdeksi keskeiseksi saamelaiskulttuurin ja poronhoidon uhkaksi.³⁷⁹

Vaikka erämaalaki pitää sisällään saamelaiskulttuurin suojan vain lain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä, viranomaisten toimintaa sitoo saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä niistä kumpuava kulttuurin heikentämiskielto. Mikäli erämaa-alueella sallitaan saamelaiskulttuurin kannalta haitallista toimintaa, kuten kullanhuhdonta, on erämaalain tarkoitus saamelaiskulttuurin suojelemiseksi otettava huomioon erityisperusteena kaivoslain 38 §:n mukaisessa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa. Saamelaisten oikeuksien toteutumisen arvioinnin tulisi muodostaa myös erämaa-alueita koskevien hoito- ja käyttösuunnitelmien keskeisen ytimen.

Luonnonsuojelulaissa saamelaiskulttuurin suoja on kirjattu 16 §:ään, jonka mukaan Saamelaiskäräjistä annetun lain 4 §:n mukaisella saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset.

373) Hallituksen esitys eduskunnalle erämaaliksi, 1990 vp. - HE n:o 42, s. 3.

374) 1990 vp. - HE n:o 42, s. 5.

375) Ibid.

376) HE 273/2009 vp s. 72, 91 ja 100.

377) Saamelaiskäräjien valitus KHO:een, 15.7.2019, Dnro: 491/D.a.5/2019, s. 5.

378) Saamelaiskäräjien muistutus, 12.2.2014, Dnro /D.a.5/2014., s. 4.

379) Hammastunturin erämaa-alueen hoito ja käyttösuunnitelma, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja c 142, 2016, s. 53-58.

Niin ikään pykälässä todetaan, että aluetta perustettaessa on sen suojelun erityiset tavoitteet ja kansallispuistossa myös alueella kävijöiden edut otettava asianmukaisella tavalla huomioon. Metsästyslain 8 §:ssä tarkoitetun kuntalaisen oikeudesta metsästä kansallispuiston alueella säädetään erikseen lailla.

Poronhoidon ja kalastuksen lisäksi metsästyks luetaan kuuluvaksi saamelaisten kulttuurin mukaiseksi elinkeinoksi, jota perustuslaki suojaa. Perinteisiin pyyntimuotoihin kuuluvat mm. riekon ansapyynti ja hirvenmetsästyks. Saamelaisten oikeudesta metsästykseseen ei ole erikseen säädelty, vaan se toteutuu metsästyslain mukaisena kuntalaisen yleisenä oikeutena metsästä valtion mailla.³⁸⁰ Saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla luonnonsuojelualueilla metsästyks on pääosin sallittu. Riekon ansapyynti on sallittu vain kolmen pohjoisimman kunnan alueella.³⁸¹ Kansallispuistossa metsästyks on sallittu vain alueen kuntalaisille. Luonnonsuojelulain 16 §:llä haluttiin vahvistaa aiemmin voimassa ollutta pykälää, jossa säädelttiin asetuksilla annetuista poikkeamismahdollisuuksista kansallis- ja luonnonsuojelun rauhoitussäännöksistä alueen käyttämiseksi esimerkiksi luontaiselinkeinojen harjoittamiseen sekä liittyen metsästysoikeuteen sekä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiseksi.³⁸³ Luonnonsuojelulain 16 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä painotetaan, että perustettaessa luonnonsuojelualueita saamelaisten kotiseutualueelle on pyritty siihen, että erityisesti perinteisen saamelaisporonhoidon harjoittamisen edellytykset tulisivat turvatuksi.³⁸⁴ Ylä-Lappiin perustetut laajat kansallis- ja luonnonsuojelut, muut luonnonsuojelualueet sekä erämaa-alueet kattavat valtaosan, yli 80 % saamelaisten kotiseutualueen pinta-alasta. Hallituksen esityksessä todetaan, että alueilla on laajuutensa ja tietttömyytensä vuoksi huomattavaa merkitystä porolaidunten yhtenäisyyden, määrän sekä myös niiden häiriöttömyyden kannalta.³⁸⁵

Luonnonsuojelulaissa on myös muita saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisiä säännöksiä, kuten 15 §:n mukaiset luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä, koskien esimerkiksi vieraslajien vähentämistä, pyyntiluvanvaraisten riistaeläinten yksilöiden poistamista tai poronhoitoon liittyvien rakennelmien tai rakennusten rakentamista sekä geologisten tutkimusten tekeminen ja malminetsintä. Saamelaisten oikeuksien kannalta itse luonnonsuojelulain tarkoitus on keskeinen, vaikkei saamelaisten oikeuksien vahvistamista ole kirjattu luonnonsuojelulain tarkoitukseen samalla tavalla kuin erämaalain tarkoitukseen.

Luonnonsuojelulaissa on myös muita saamelaisten oikeuksien kannalta keskeisiä säännöksiä, kuten 15 §:n mukaiset luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä, koskien esimerkiksi vieraslajien vähentämistä, pyyntiluvanvaraisten riistaeläinten yksilöiden poistamista tai poronhoitoon liittyvien rakennelmien tai rakennusten rakentamista sekä geologisten tutkimusten tekeminen ja malminetsintä. Saamelaisten oikeuksien kannalta itse luonnonsuojelulain tarkoitus on keskeinen, vaikkei saamelaisten oikeuksien vahvistamista ole kirjattu luonnonsuojelulain tarkoitukseen samalla tavalla kuin erämaalain tarkoitukseen.

380) Metsästyslaki 1993/615, 8 §:n mukaan henkilöllä, 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 metsästä kotikunnassaan valtion omistamilla alueilla. 9 §:n mukaan oikeudesta metsästä luonnonsuojelulain mukaisilla suojelualueilla on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai määrätään.

381) Lapin paliskunnan alueella asuvat saamelaiset ovat muita saamelaisia heikommassa asemassa riekon ansapyyntin osalta, koska pyynti ei ole heidän alueillaan Sodankylän kunnan puolella sallittua.

382) Ks. Heinämäki, L. (2017), s. 77.

383) Luonnonsuojelulain 16 § muutettiin 21.1.2011/58. Kts. sitä koskeva hallituksen esitys HE 99/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta, s. 4.

384) HE 99/2009 vp, s. 4.

385) Ibid.

Luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen ovat luonnonsuojelulain 1 §:ssä mainittuja keskeisiä tavoitteita.³⁸⁶ Biodiversiteetin säilyttäminen nähdään usein luonnonsuojelun keskeisimmäksi tavoitteeksi. Monimuotoisuutta voidaan tarkastella niin lajien runsauden kuin elinympäristöjen monimuotoisuuden näkökulmasta.³⁸⁷ Luonnonsuojelulaki kytkeytyy vahvasti kansainväliseen biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen, jossa alkuperäiskansojen oikeudet on tunnustettu. Luonnonsuojelulain mukaisessa monimuotoisuuden säilyttämisessä sekä kestävässä käytössä on huomioitava myös biodiversiteettisopimus ja siihen liittyvät saamelaisten oikeudet, joita käsitellään seuraavassa kappaleessa.

Samalla tavoin kuin metsähallituslakia, sekä erämaa- että luonnonsuojelulakia on sovellettava saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet turvaten, mm. KP-sopimuksen tulkintakäytäntö huomioden. Saamelaisten perusoikeuksia koskevin säännösten (17.3 ja 121.4 §:t) lisäksi mm. PL 6 §:n turvaama tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite sekä PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ovat keskeisiä säännöksiä ympäristöön- ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, jota apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan tulisi lukea yhdessä saamelaiskäräjälain 9 §:n kanssa.³⁸⁸ Saamelaiskäräjälain 9 §:n ja poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvottelovelvoite sekä kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoite voivat tulla sovellettavaksi niin erämaalain- kuin luonnonsuojelulain toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä, ja niitä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ei ole sananmukaisesti kirjattu edellä mainittuihin lakeihin, sitä on noudatettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan johdosta, mistä perustuslakivaliokuntakin on muistuttanut.³⁸⁹ Saamelaiskäräjät on vaatinut heikentämiskiellon kirjaamista metsähallituslain lisäksi mm. luonnonsuojelulakiin sen uudistuksen yhteydessä.³⁹⁰ Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kirjaamista saamelaisten kannalta keskeisiin lakeihin suositeltiin myös valtioneuvoston tilaamassa saamelaisten oikeuksia koskevassa tutkimuksessa.³⁹¹ Niin ikään ympäristövaliokunta on nimenomaisesti todennut tähän asiaan liittyen kaivoslakia koskevassa lausunnossaan, että ympäristöä koskevan lainsäädännön tulee muodostaa johdonmukainen ja aukoton kokonaisuus.³⁹²

386) Muina 1 §:ssä mainittuina lain tavoitteena ovat luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen; luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen; sekä luonnontutkimuksen edistäminen.

387) Ks. tarkemmin Suvantola, L. ja Similä, J., Luonnonsuojeluoikeus, Edita Publishing Oy, 2011, s. 16-17.

388) Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

389) PeVL 32/2010 vp; PeVL 1/2016 vp.

390) Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esitykseen luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 99/2009), 16.3.2010, Dnro 150/D.a.4/2010.

391) Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.

392) YmVL 7/2010 vp. — HE 273/2009 vp.

Kun metsähallituslakia, luonnonsuojelulakia ja erämaalakia luetaan yhdessä seuraavassa kappaleessa käsitellyn biodiversiteettisopimuksen velvoitteiden kanssa, on saamelaisten perinnetieto ja perinteinen maankäyttö otettava keskeisesti huomioon ja sisällytettävä ympäristönsuojelua ja maankäyttöä ohjaavaan päätöksentekoon, suunnitteluun ja hallintaan saamelaisten kotiseutualueella, kuten esimerkiksi Metsähallituksen laatimiin hoito- ja käyttösuunnitelmiin sekä luonnonvarasuunnitteluun.

6.2. Saamelaisten oikeudet biodiversiteettisopimuksessa ja Nagoyan pöytäkirjassa

Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytty yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta (biodiversiteettisopimus) on tullut Suomessa voimaan 25.10.1994.³⁹³ Yleissopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako.³⁹⁴ Sopimusosapuolet tunnustavat monien perinteisen elämäntavan omaavien alkuperäis- ja paikallisyhteisöjen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista. Kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeuskeskustelussa on yleisesti tuotu esille, että alkuperäiskansojen kulttuuri kytkeytyy niin kokonaisvaltaisesti ympäristön tilaan, ettei niitä koskevia kysymyksiä voida erottaa toisistaan.³⁹⁵ Saamelaiset ovat käyttäneet ja käyttävät edelleen laajoja alueita perinteisiä elinkeinojaan eli poronhoitoa, kalastusta, metsästystä ja keräilyä varten. Luonnonkäyttöä ohjaavat saamelaisyhteisön arvot ja tapaoikeus, perinteet ja maankäyttöperinteet.³⁹⁶

Suomessa biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevat velvoitteet koskevat ympäristöministeriön linjauksen mukaan saamelaisia. Suomessa esiintullutta alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisö -problematiikkaa eli sitä, miksei biodiversiteettisopimus sovellu samalla tavoin kaikkiin paikallisyhteisöihin, jotka harjoittavat perinteisiä elinkeinoja, käsitellään tarkemmin valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017).³⁹⁷

Yleissopimuksen 8 artiklan alakohdan j) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen

393) SopS 78/1994.

394) Ks. Francois, B., "The Fair and Equitable Sharing of Benefits from the Exploitation of Genetic Resources: A Difficult Transition from Principles to reality", s. 145-157 teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2002; McGraw, D. M., "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation" teoksessa Le Prestre (toim.) (2002), s. 7.

395) Metcalf, C., "Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law" (2003-2004) 35 *Ottawa Law Review*: 103-140, 107; Heinämäki, L. "The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law" (2006) *XVII Finnish Yearbook of International Law*:187-232.

396) Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8 j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö, s. 6. Katso myös tarkemmin aiheesta, Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset*, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

397) Heinämäki, L. (2017), s. 50-52.

monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

Yleissopimuksen 10 artiklan (Biologisen monimuotoisuuden osien kestävä käyttö) alakohdan c) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... ..suojella ja rohkaista biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävästä käytön edellytyksiin.

Näiden artiklojen katsotaan yhdessä luettuna tunnustavan alkuperäiskansojen oikeuden niiden perinteiseen, kestävästä käyttöön pohjautuvaan luonnonvarojen käyttöön sekä oikeuden valtioiden tukemana säilyttää, omistaa, hallita ja hyödyntää omaa ekologista perinnetietoaan ja siihen kuuluvia käytänteitä.³⁹⁸ Biodiversiteettisopimus tunnustaa ja suojelee alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä, johon perinnetieto mukaan lukien perinteiseen maankäyttöön liittyvät käytänteet sisältyvät.³⁹⁹ Saamelaisten perinteiseen maankäyttöön liittyvää perinteistä tietoa ei voi erottaa itse maankäytöstä, joten perinnetiedon säilyttäminen ja suojelu tarkoittaa aina myös perinteisen maankäytön suojelua.⁴⁰⁰ Tämä tulee pitää mielessä biodiversiteettisopimuksen ja siihen kytkeytyvän lainsäädännön, kuten ympäristölainsäädännön soveltamisessa ja kehittämisessä. PL 17.3 § suojaaa saamelaisten kulttuuriperintöä kokonaisuudessaan, mukaan lukien perinnetieto. Kulttuuriperintö on keskeinen osa saamelaisten itsemääräämisoikeutta. Kuten Artikla 8 (j) kansallisen työryhmän loppuraportissa todetaan, biodiversiteettisopimuksen kontekstissa saamelaisten itsemääräämisoikeus liittyy erityisesti hyötyjen tasapuoliseen jakoon, luonnon monimuotoisuuteen liittyvään saamelaisten perinteisen tiedon turvaamiseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon.⁴⁰¹ Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden katsotaan pitävän sisällään myös geneettiset resurssit, perinnetiedon ja perinteiset kulttuuri-ilmastot.⁴⁰²

398) Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 848. Ks. tarkemmin ekologisesta perinnetiedosta, mm. Helander-Renvall, E. & Markkula, L., *Ekologisen Perinnetiedon Käsikirja*. Arktisen keskuksen tiedotteita 59. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino, 2014; Berkes, F., "Traditional Ecological Knowledge in Perspective", s. 1-10 teoksessa Inglis, Julian T. (toim.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. International Development Research Centre, 1993.

399) Ks. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities*. WIPO: Geneva 2017), s.11. Katso analyysi, Johnsson, D. Z. and Tualima, H.-Y. "Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property" s. 218-228 teoksessa A. Xanthaki et al (toim.), *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2017.

400) Ks. yleisesti, Heinämäki, L., Valkonen, S., Valkonen, J., "Legal (non) recognition of Sámi customary relationship with the land in Finland: Challenges so far and prospects in the modern human rights era," s. 101-118 teoksessa D. Bunikowksi ja A. D. Hemmings (toim.), *Philosophies of Polar Law*, Routledge London and New York, 2020.

401) Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö, s. 26.

402) Aikio, E. (2006), s. 5.; Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.lokakuuta 2005 luovuttama luonnos, s. 310.

Biodiversiteettisopimukseen liittyvä Nagoyan geenivarapöytäkirja, joka on tullut voimaan Suomessa 1.9.2016, on ensimmäinen yleinen ja oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus geenivarojen saatavuudesta ja hyötyjen jaosta. Pöytäkirjalla pyritään edistämään eri toimijoiden yhteistyötä luomalla yhteinen kansainvälinen sääntelyperusta geenivarojen ja niihin liittyvän alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon saatavuudelle sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jakamiselle.⁴⁰³ Nagoyan pöytäkirjalla on huomattava merkitys alkuperäiskansoille.⁴⁰⁴ Sen johdannossa otetaan huomioon alkuperäiskansojen aseman ja oikeuksien kansainvälinen kehitys viittaamalla vuonna 2007 hyväksytyyn YK:n julistukseen alkuperäiskansojen oikeuksista.

Sopimuksen mukaan kunkin pöytäkirjan osapuolen tulee kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti varmistaa, että alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olevaa geenivaroihin liittyvää perinteistä tietämystä käytetään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumuksella tai hyväksynnällä, ja että kyseiset yhteisöt osallistuvat prosessiin ja että keskinäisesti sovitut ehdot on luotu.⁴⁰⁵ Pöytäkirjan mukaan osapuolten tulee ottaa pöytäkirjaan perustuvia velvoitteita täytäntöön pannessaan ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti huomioon alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tapaoikeus, käytännöt ja menettelyt, jotka liittyvät geenivaroihin liittyvään perinteiseen tietämukseen. Osapuolten tulee niin ikään varmistaa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tehokas osallistuminen prosessiin ja tiedottaa geenivaroihin liittyvän perinteisen tietämyksen mahdollisille käyttäjille heidän velvoitteistaan. Osapuolia kehoitetaan myös tukemaan toimintaa, jolla alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt kehittävät perinteiseen tietämukseen liittyviä asioita.⁴⁰⁶

Nagoyan pöytäkirjaa koskevan täytäntöönpanolain⁴⁰⁷ 6 §:n mukaan Saamelaiskäräjät hallinnoi tietokantaa, johon voidaan tallentaa tutkimus- ja kehittämiskäyttöön tarkoitettua geenivaroihin liittyvää saamelaisten perinteistä tietoa. Saamelaiskäräjien on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle mitä ovat ne geenivarat, joita tietokannan tieto koskee. Lain 7 §:n mukaan oikeutta saada käyttöön 6 §:ssä tarkoitettua tietokannan tietoa haetaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Hakemuksessa on yksilöitävä mistä geenivarasta on kyse, mikä on siihen liittyvän tiedon käyttötarkoitus ja kuka on käyttäjä. Toimivaltainen viranomainen ilmoittaa hakemuksesta Saamelaiskäräjille. Tiedon luovuttaminen tietokannasta käyttäjälle edellyttää, että toimivaltainen viranomainen hyväksyy Saamelaiskäräjien ja käyttäjän väliset keskinäisesti sovitut ehdot. Saamelaiskäräjät voi edellyttää luovutettavan tiedon käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaista ja tasapuolista jakamista saamelaisille siten, että niillä edistetään saamelaisten omaa kieltä, kulttuuria ja asemaa alkuperäiskansana. Toi-

403) Ks. HE 126/2015.

404) Ks. yleisesti Suisseea, K. R.M., "Negotiating the Nagoya Protocol: Indigenous Demand for Justice", *Global Environmental Politics*, August 2014, Vol. 14, No. 3:102-124; Jonas, H., Bavikatte, K., and Shrumm, H. "Community Protocols and Access and Benefit Sharing." *Asian Biotechnology and Development Review* 12(3) (2010): 49-76, 52.

405) 20.5.2016/394, laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta, Artiklat 6 ja 7.

406) Artikla 12.

407) 20.5.2016/394, laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

mivalentaisen viranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava Saamelaiskäräjien kanssa keskinäisesti sovitusta ehdoista. Neuvotteluista on voimassa, mitä saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä säädetään neuvotteluvälvoitteesta. Täytäntöönpano laki pitää sisällään myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. 8 §:n mukaan edellä 6 §:ssä tarkoitetun tietokannan sisältämän perinteisen tiedon käyttö ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Nagoyan pöytäkirjan geenivaroihin liittyvää soveltamisaluetta ei ole määritelty Suomessa. Saamelaiskäräjien muistiossa tuodaan esille mahdollisina esimerkkeinä saamelaisten käyttämät kasvit, joihin liittyy erityistä perinteistä tietoa.⁴⁰⁸ Pöytäkirja edellyttää keskinäisistä ehdoista sopimista ennen perinteisen tiedon yksityiskohtien jakamista. Saamelaiskäräjiltä 2.12.2020 saadun tiedon mukaan Saamelaiskäräjät on käynnistänyt geenivaroihin liittyvän perinteisen tiedon hallintaan liittyvien menettelyjen kehittämisen ympäristöministeriön kanssa.

Kenties olennaisinta Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisessä saamelaisten kannalta onkin perinnetiedon ja tapaoikeuksien tunnustaminen olennaiseksi osaksi saamelaisten kulttuuria ja olemassaoloa alkuperäiskansana. Alkuperäiskansojen kulttuuriperintö ja tapaoikeudet on tunnustettu niin YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa julistuksessa kuin ILO sopimus 169:ssä.⁴⁰⁹ Biodiversiteetisopimus ja Nagoyan pöytäkirja on tarkoitettu luettavaksi yhdessä muiden oikeudellisten instrumenttien kanssa, mukaan lukien yleiset ihmisoikeussopimukset sekä alkuperäiskansoja koskevat instrumentit. Ne ovat omiaan vahvistamaan myös esimerkiksi UNESCO:n kulttuuriperintösopimusten⁴¹⁰ soveltamista saamelaisten aineelliseen sekä aineettomaan kulttuuriperintöön.⁴¹¹ Biodiversiteetisopimusta ja Nagoyan pöytäkirjaa on tulkittava myös PL 17.3 ja 121.4 §:ien sekä 6 §:n turvaaman tosiasiallisen yhdenvertaisuuden, 20 §:n ympäristöperusoikeuden sekä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kontekstissa.

6.2.1. Akwé: Kon -ohjeet saamelaisten kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointiin

Ympäristöministeriö asetti 18.6.2009 biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (biodiversiteetisopimuksen) alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli koordinoita Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön

408) Dnro 686/D.a.2/2013 Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevista velvoitteista.

409) Ks. Heinämäki, L., Magga, A-M., Ojanlatva, E., ”Saamelaisten pyhät paikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuksien valossa”, s. 199-242 teoksessa Kilpisjärven poliittinen luonto, T. Nykänen ja L. Valkeapää (toim.), Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki (2016); Heinämäki, L. ja Xanthaki, A., ”Indigenous Peoples’ Customary Laws, Sámi People and Sacred Sites”, s. 65-82 teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, The Sacred Arctic, Springer, 2017.

410) Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön soveltamisesta, hyväksytty 16.11.1972, tuli voimaan 13.2.1987, SopS 19/87; Yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta, hyväksytty 17.10.2003, tuli voimaan 21.5.2013, 47/2013.

411) Ks. yleisesti Heinämäki, L., Magga, A-M., Ojanlatva, E. (2016), s. 199-242.

strategian ja toimintaohjelman 2006–2016 tarkoittamia alkuperäiskansojen perinnetietoa koskevia toimenpiteitä sekä lisätä yleistä tietämystä yleissopimuksen artikla 8j:n liittyvän työohjelman sisällöstä ja tavoitteista erityisesti Suomen saamelaisten kannalta.⁴¹² Työryhmän tavoitteena oli edistää työohjelman toimeenpanoa Suomessa eri ministeriöiden ja sidosryhmien yhteistyöllä sekä antaa osaltaan suosituksia yleissopimuksen soveltamiseksi ja toteuttamiseksi Suomessa.⁴¹³ Työryhmän tehtävänä oli niin ikään selvittää YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen ja saamelaisia koskevien muiden kansainvälisten julistusten ja sopimusten yhtymäkohtia yleissopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin artikloihin sekä selvittää miten saamelaisten kotiseutualueella voidaan ympäristövaikutuksien arvioinnissa soveltaa biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon -ohjeita.⁴¹⁴

Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpide-ehdotuksen, jonka mukaan saamelaisten kotiseutualueen maankäytön suunnittelussa ja ohjauksessa sovelletaan biodiversiteettisopimuksen Akwé:Kon -ohjeita kansallisen lainsäädännön puitteissa. Tavoitteeksi asetettiin, että kaikissa uusissa ja uudistettavissa saamelaisten kotiseutualueen hoito- ja käyttösuunnitelmissa sekä luonnonvarasuunnitelmissa noudatetaan Akwé:Kon -ohjeita. Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa kerättyjen kokemusten perustella laadittaisiin pysyvä menettelytapa Akwé:Kon -ohjeiden noudattamiselle Metsähallituksen toiminnassa.⁴¹⁵

Yleissopimuksen 7. osapuolikokouksen hyväksymät⁴¹⁶ ja vuonna 2004 julkaistut vapaaehtoiset Akwé:Kon -ohjeet koskevat sellaisten hankkeiden kulttuuri-, ympäristö- ja sosiaalivaikutusten arviointia, joita aiotaan toteuttaa alkupe-
räiskansojen ja paikallisten yhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla tai käyttämällä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin alueisiin. Vapaaehtoiset ohjeet nimettiin niiden kokonaisvaltaisen luonteen korostamiseksi mohawkin kielen ilmaisulla, joka merkitsee ”kaikkea luomakunnassa”.⁴¹⁷ Yleissopimus on hyväksynyt muitakin vapaaehtoisia ohjeita, joiden tarkoitus on tukea ja konkretisoida biodiversiteettisopimuksen kansal-

412) Työryhmän puheenjohtajana toimi Saamelaiskäräjien puheenjohtaja Klemetti Näkkäläjärvä. Työryhmässä olivat edustettuina ympäristöministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Lapin yliopiston Arktinen keskus, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Saamelaiskäräjät, Saamelaismuseo Siida ja Suomen ympäristökeskus.

413) Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, s. 2.

414) Ibid., s. 2-3.

415) Ks. Akwé:Kon ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaan käyttö- ja hoitosuunnitelmaan, Loppuraportti, Metsähallitus, 2013.

416) Osapuolikokouksen päätös VI/7 A liitteinen.

417) Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Akwé:Kon-ohjeet, s.7. Ks. yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksista, biodiversiteettisopimuksesta ja Akwé:Kon ohjeiden soveltamisesta, Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., “The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland”, *The Yearbook of Polar Law VI* (2015), 189-225, Brill.

lista toimeenpanoa.⁴¹⁸ Suomessa on kuitenkin otettu käyttöön toistaiseksi vain Akwé:Kon -ohjeet.

Suomessa Akwé:Kon -ohjeita voidaan soveltaa saamelaisten kotiseutualueella toteutettavien hankkeiden kulttuuristen, ympäristöllisten, sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyissä. Niitä voidaan soveltaa mm. YVA-menettelyssä⁴¹⁹ sekä maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanossa. Saamelaiskäräjät on ehdottanut Akwé:Kon -ohjeiden soveltamisen laajentamista mm. edellä mainittuihin menettelyihin. Tällä hetkellä niitä sovelletaan Metsähallituksen erämaa- ja luonnonpuistoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin⁴²⁰ sekä Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien sopiman uuden toimintamallin ja esineuvottelujen mukaan myös Metsähallituksen luonnonvarasuunnitelmien laatimiseen.⁴²¹

Akwé:kon -ohjeita tulee soveltaa yhdenmukaisella tavalla suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja kansainväliseen oikeuteen.⁴²² Ohjeissa todetaan, että kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyissä tulisi viitata muuhun asiaankuuluvaan kansalliseen lainsäädäntöön, asetuksiin ja ohjeisiin sekä kyseisen valtion ratifioimiin kansainvälisiin ja monenvälisiin ympäristösopimuksiin ja pöytäkirjoihin, jotka ovat tulleet voimaan.⁴²³ Näin ollen Metsähallituksen on huomioitava myös KP-sopimuksesta juontuva velvoite kumulatiivisten vaikutusten arvioinnille (kuten se on metsähallituksen esitöissään kirjattu). Toimintamallissa ei puhuta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista eikä vaikutusten arvioinnista saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Kumulatiivinen vaikutusten arviointi sisältäen arvioinnin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin voitaisiin kuitenkin sisällyttää toimintamallissa esitettyyn Akwé:kon ryhmän laatimaan alueen nykytilan kuvaukseen.⁴²⁴ Siinä voitaisiin huomioida alueella jo aiemmin tapahtuneet Metsähallituksen ja muiden toimijoiden porolaidunten laatuun ym. keskeisiin kulttuurielinkeinojen edellytyksiin vaikuttavat toimet, joiden yhteisvaikutukset voivat jo nyt heikentää saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiä. Tämän arvon jälkeen tulisi tehdä arvio käsillä olevassa suunnitelmassa määriteltyjen toimien vaikutuksista, jotta voidaan varmistaa, ettei saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kynnyksellä tule suunnitelman myötä ylittymään.

418) Ks. esim. The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity 14/12; Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines XIII/18; The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities. x/42, ks. <https://www.cbd.int/guidelines/> (12.11.2020).

419) Artiklan 3 kohdassa määrätään ympäristö- vaikutusten tutkimisesta yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Ks. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) koskee hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia. YVA-menettelyn tavoitteena on edistää ympäristö- vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Menettelyn tavoite on mahdollistaa yleisön laaja osallistuminen.

420) Kts. tarkemmin, Heinämäki, L. et al (2017), s. 55.

421) Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä : Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019, 6 § 1, s. 2-3., <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvakysi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisessa-yhteistyossa/> (7.4.2020). Ks. Akwé:Kon ennakkoneuvottelu muistio (luonnos), 6.10.2020, MH 4492/2020.

422) Toimintamalli, s. 2.

423) Akwé:Kon suomenkieliset ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, kohta 5.

424) Ibid., s. 5.

Toimintamalliin sisältyy ennakkoneuvottelut, jossa Saamelaiskäräjät ja koltta-alueella Kolttien kyläkokous ja Metsähallitus sopivat Akwé:kon -prosessin sisällöstä ja siihen käytettävistä resursseista.⁴²⁵ Ensimmäisissä ennakkoneuvotteluissa on sovittu, että työryhmälle palkataan sihteeri Saamelaiskäräjien ehdotuksesta.⁴²⁶ Tulevissa neuvotteluissa osapuolet voivat täsmentää vaikutusten arvioinnin luonnetta ja laajuutta. Toimintamalli sisältää elementtejä aiemmassa kappaleessa kolme kuvaillusta kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa yleisesti hyväksytystä ennakkosuostumusprosessista, vaikka tätä nk. vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusperiaatetta ei ohjeissa mainitakaan. Saamelaisten lakisääteisten oikeuksien toteutumisen kannalta olisikin perusteltua, että Metsähallituksen lakisääteiset velvoitteet, joihin ensisijaisesti kuuluvat saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja edistäminen, kirjattaisiin osaksi ennakkoneuvotteluja. Metsähallitus ja Saamelaiskäräjät ovat sopineet ennakkoneuvotteluissa syksyllä 2020 Akwé:kon -prosessin aloittamisesta.⁴²⁷ Mikäli Akwé:kon työryhmää ei jostain syystä saataisi perustettua tai sen työ keskeytyisi, Metsähallituksella on joka tapauksessa lakisääteinen velvollisuus kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin suorittamiseen esimerkiksi juuri osana luonnonvarasuunnittelua.

Alkuperäiskansojen kulttuurin suojan vahvistamiseksi Akwé:Kon -ohjeet painottavat perinnetiedon ja tapaoikeuksien huomioon ottamista. Tästä syystä niiden soveltaminen voidaan nähdä uutena työkaluna, joka hienojakoisemmin kuin perinteiset ihmisoikeussopimukset, ottaa huomioon alkuperäiskansojen kulttuuriin liittyvät erityispiirteet.⁴²⁸ ”Perinteinen tieto” tarkoittaa ohjeissa alkuperäiskansa- ja perinteistä elämäntapaa noudattavien paikallisyhteisöjen perinteistä tietämystä, innovaatioita ja käytäntöjä, jotka ovat biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestäväen käytön kannalta merkittäviä.⁴²⁹ Perinteinen tieto on luonteeltaan käytännönläheistä ja se ilmenee erityisesti ympäristön hallinnassa ja elinkeinoissa. ”Tapaoikeus” tarkoittaa oikeutta, joka koostuu oikeudellisiksi vaatimuksiksi tai velvoittaviksi käyttäytymissäännöiksi katsotusta tavoista; käytäntöjä ja käsityksiä, jotka ovat niin keskeinen ja olennainen osa sosiaalista ja taloudellista järjestelmää, että niihin suhtaudutaan ikään kuin ne olisivat lakeja.⁴³⁰

Saamelainen luonnon monimuotoisuuteen liittyvä perinteinen tieto ilmenee saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily käsityö- ja metsästyskäytänteissä.⁴³¹

425) Ibid., s. 4.

426) Ks. Akwé:Kon ennakkoneuvottelu muistio (luonnos), 6.10.2020, MH 4492/2020.

427) Ibid.

428) Heinämäki (2017), s. 56.

429) Akwé:Kon suomenkieliset ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, kohta 6 h.

430) Ibid., kohta 6 c.

431) Artikla 8 j työryhmän loppuraportti (2013), s. 8.

Saamelaiset tapaoikeudet ovat yhteisöllisiä sääntöjä, jotka ohjaavat maankäyttöä, elinkeinojen harjoittamista, yhteisön toimintaa ja ovat osa sosiaalista järjestelmää ja saamelaista oikeuskäsitystä. Selkeimmin saamelainen tapaoikeus ilmenee saamelaisessa poronhoito-, kalastus- ja keräilyperinteessä. Saamelaisporonhoitoa harjoitetaan yhä paikoin siidoissa, jotka ovat muutaman poroperheen muodostamia sukulaisuuteen perustuvia paimennusyksiköitä. Siida ohjaa poronhoidon harjoittamista omalla nautinta-alueellaan. Paliskunnan alueella paimentaa useimpia siidoja. Siidojen nautinta-alueiden rajat eivät ole staattisia, vaan niitä voidaan muuttaa laidunolosuhteiden mukaan ja siidat voivat myös yhdistyä.⁴³² Kalastuksen saamelaisiin tapaoikeuksiin liittyy, että tiettyjen sukujen nautinnassa on omia järviä, lahtia tai jokien osia. Kaikki tuntevat omat alueensa ja pysyvät omilla nautinta-alueillaan. Huonoina kalavuosina on voitu mennä myös muiden siidojen alueelle pyytämään. Kalojen pyyntiin liittyvä saamelainen arvomaailma ja yhteisöllisyys ohjaavat tapaoikeutta.⁴³³ Myös metsästyksen liittyvät perinteisiä tapoja ja tapaoikeuksia esimerkkinä vieläkin käytössä olevat riekonkaarteet ansapolkuina sekä se, ettei toisten nautinta-alueelle mennä pyytämään riekkoja.⁴³⁴ Niin ikään keräilykulttuurissa periaatteena on ollut se, ettei luontoon saa jäädä jälkiä raaka-aineiden ottamisesta ja raaka-aineita otetaan vain sen verran kuin tarvitaan.⁴³⁵

Yhteenveto

Biodiversiteettisopimus ja siihen liittyvät asiakirjat ovat alkuperäiskansojen oikeuksien kannalta keskeisiä erityisesti siitä syystä, että ne suojelevat alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä kokonaisvaltaisesti pyrkien kunnioittamaan alkuperäiskansojen omia arvoja, tapoja ja perinteitä sekä perinteistä tietoa liittyen ympäristöön ja kestäväan maankäyttöön. Biodiversiteettisopimus on vahvistanut alkuperäiskansojen toimijuutta ja osallistumista ympäristönsuojeluun ja kestäväan kehitykseen liittyvässä päätöksenteossa.⁴³⁶ Suomessa erityisesti ympäristöministeriön, Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien aktiivisen yhteistyön kautta on edistetty biodiversiteettisopimuksen kansallista toimeenpanoa. Kuten valtioneuvoston tilaamassa saamelaisten oikeuksien toteutumista koskevassa tutkimuksessa (2017) todetaan, Akwé:Kon -ohjeiden laajemmalle käyttöönotolle voidaan nähdä perusteet saamelaisen kulttuurin ja perinteisen maankäytön kokonaisuuden ymmärtämiseksi sekä kumulatiivisten vaikutusten paremmaksi kartoittamiseksi. Ohjeiden noudattamisella voidaan osaltaan toteuttaa käytännössä saamelaisten perustuslakiin, muuhun lainsäädäntöön sekä kansainväliseen oikeuteen perustuvia säännöksiä.⁴³⁷ Ohjeita tulee lukea yhdessä kansallisen ja kansainvälisen oikeuden kanssa eikä niillä voida korvata tai ohit-

432) Ibid., s. 9. Katso myös tarkemmin aiheesta, Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

433) Ibid. Katso myös yleisesti Markkula, I. ja Helander-Renvall, E., Perinteisen tiedon käsikirja, Arktisen keskuksen tiedotteita 59, 2014.

434) Artikla 8 (j) työryhmän loppuraportti (2013), s. 10.

435) Ibid.

436) Ks. yleisesti Heinämäki, L., "Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?" *International Community Law Review*, vol. 11, no. 1 (March 2009): 3-68.

437) Heinämäki, L. (2017), s. 55.

taa viranomaisten lakisääteisiä velvoitteita.⁴³⁸ Biodiversiteettisopimus ja saamelaisia koskevat säännökset erityisesti perinnetietoon ja perinteisiin käytänteisiin tulee ottaa huomioon ympäristöä, kulttuuriympäristöä tai maankäyttöä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa ja kehittämisessä. Biodiversiteettisopimus osaltaan vahvistaa saamelaisten osallistumisoikeuksia lainsäädännön toimeenpanoon ja kehittämiseen. Kuten aiemmassa kappaleessa kolme tuotiin esille, alkuperäiskansoja koskeva ennakkosuostumuksen periaate on kehittynyt vahvasti myös osana biodiversiteettisopimusta ja siihen liittyviä asiakirjoja, joiden toimeenpanossa se on otettava huomioon. Biodiversiteettisopimusta ja siihen liittyviä asiakirjoja on sovellettava saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet huomioiden.

438) Ks. Heinämäki (2021), s. 3-35.

7. Lopuksi

Suomen hallitus katsoi vuonna 1990, että mikäli Suomi ratifioi ILO-sopimus 169:n, on saamelaisille turvattava voimassa olevaa lainsäädäntöä laajemmat oikeudet heidän perinteisesti omistamiinsa ja asuttamiinsa maihin ja näiden maiden luonnonvarojen käyttöön.⁴³⁹ Myös saamelaisten perustuslaillisen aseman alkuperäiskansana ja siihen liittyvän kulttuuri-itsehallinnon perustaminen liittyivät juuri ILO-sopimus 169:n ratifiointivalmisteluihin. Saamelaisten maa-oikeudet on ollut tarkoitus turvata erikseen lainsäädännössä, jolla luotaisiin edellytykset ILO-sopimus 169:n ratifioinnille. Vuonna 1990 tehdyn lakiehdotuksen tarkoituksena oli ”palauttaa saamelaisväestölle oikeuksia heidän vanhaan asumiseensa ja käyttämiinsä maa- ja vesialueisiin sekä turvata saamen kieltä, saamelaiskulttuuria ja siihen perinteisesti kuuluvien elinkeinojen harjoittamista.”⁴⁴⁰ Lakiesitystä ei kuitenkaan vahvan vastustuksen takia viety eteenpäin,⁴⁴¹ ja se käynnisti paikallisen vastarinnan saamelaisten erityisoikeuksien ja aseman vahvistamiseksi,⁴⁴² millä on ollut keskeinen vaikutus siihen, että saamelaisten oikeuksien kehitys ei ole edennyt lainsäädännössä suunnitelmien mukaisesti. Valtio on vuosien saatossa pyrkinyt löytämään ratkaisuja saamelaisten kotiseutualueen maa-alueiden hallintaan ja ILO-sopimus 169:n ratifiointiedellytyksiin useiden selvityksien, toimikuntien sekä historiallisen maa-oikeustutkimuksen kautta.⁴⁴³ Mikään näistä pyrkimyksistä ei kuitenkaan edennyt lainsäädännön uudistukseen saakka, mukaan lukien aiemmassa metsähallituslakia koskevassa kappaleessa esitetty ehdotus saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä koskevan vaikutusten arvioinnin kirjaamisesta metsähallituslakiin osana ILO-sopimus 169:n kansallista toimeenpanoa.

Saamelaisten maankäyttöön- ja hallintaan liittyviä oikeuksia ei ole edelleenkään ratkaistu tyydyttävällä tavalla, mistä ihmisoikeuksia valvovat toimielimet valtiollisia päätöksentekijöitä muistuttavat. Myös valtioneuvoston tilaamassa saamelaisten oikeuksia käsittelevässä tutkimuksessa (2017) todetaan, etteivät saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet toteudu täysimittaisesti sektorilainsäädännössä.⁴⁴⁴ Kuten tässä oppaassa on tuotu esille, saamelaisten oikeuksiin liittyvää lainsäädäntöä tulee kuitenkin lukea perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, mikä tarkoittaa sitä, että ihmisoikeudet asettavat vähimmäissuojan kansallisen lainsäädännön tulkinnalle ja soveltamiselle. Saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet

439) Ks. HE 248/1994, s. 17.

440) Saamelaisasiain neuvottelukunnan mietintö I 1990, V. Ks. tarkemmin Valkonen, S., Kuvaus saamelaisten itsehallinnon kehittämisestä sekä saamelaisuuden määrittelyn ja saamelais- ja alkuperäiskansakeskustelun taustoista ja tapahtumista Suomessa, teoksessa Heinämäki et al (2017), s.187.

441) Lehtola, V.-P., Saamelaiskiista. Sortaako Suomi alkuperäiskansaansa? Helsinki: Intokustanus, 2015, s. 135; Pääkkönen, E., Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus. Saamelaisten etninen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 2008, s. 91–92; Ks. Valkonen (2017), s. 191.

442) Pääkkönen, E. (2008), s. 90–92. Ks. Valkonen, S. (2017), s.191.

443) Ks. tarkemmin, Valkonen, S. (2017), s. 202–208.

444) Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J., Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.

sitovat suoraan viranomaisia myös silloin, kun niistä ei ole säädetty sektorilainsäädännössä.

Kuten tässä oppaassa tulee esille, perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa korostetaan saamelaisiin liittyviä oikeussäännöksiä koskevista hallituksen esityksissä. Tästä huolimatta viranomaispäätöksissä ne jäävät liian usein joko kokonaan huomiotta tai niihin viitataan vain yleisellä tasolla ilman, että niillä on tosiasiallista tulkinnallista vaikutusta sektorilainsäädännön soveltamistilanteissa. Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) suositellaan viranomaisten, mukaan lukien tuomioistuinten, tietotaidon lisäämistä saamelaiskulttuuriin liittyvissä kysymyksissä.⁴⁴⁵ Saamelaiskulttuuriin liittyvät kysymykset pitävät sisällään saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana sekä niitä koskevan lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan. Tutkimuksessa suositellaan niin ikään saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä koskevan vaikutusten arvioinnin sisällyttämistä kaikkeen saamelaisten kannalta relevanttiin lainsäädäntöön.⁴⁴⁶

Kuten tässä oppaassa on tuotu esille, saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyvän vaikutusten arvioinnin toteuttamisessa on huomattavia haasteita niin kaivoslain kuin ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisissa lupaprosesseissa. Ne eivät täysimittaisesti toteudu saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien asettamien tulkintaraamien mukaisesti. Myöskään Metsähallitus saamelaisten perinteisesti käyttämien alueiden keskeisenä haltijana ei ole mieltänyt oikeudelliseksi velvoitteeseen kumulatiivisten vaikutusten arviointia, vaikka sitä koskeva velvoite kumpuaa perus- ja ihmisoikeuksista. Ilman kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia, jossa otetaan huomioon alueella aiemmin tapahtunut, nykyinen ja suunniteltu toiminta kokonaisuudessaan, toimenpiteiden todellisia vaikutuksia saamelaisten oikeuksille ja perinteisille elinkeinoille on mahdotonta saada selville. Positiivisena avauksena voidaan pitää sitä, että Metsähallitus on sopinut Saamelaiskäräjien kanssa Akwé:Kon -ohjeiden mukaisen vaikutusten arvioinnin aloittamisesta luonnonvarasuunnittelussa aiempien hoito- ja käyttösuunnitelmien lisäksi. Tässä yhteydessä vaikutusten arvioinnin kattavuutta on mahdollisuus laajentaa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiseksi.

Valtioneuvoston tilaamassa tutkimuksessa (2017) suositellaan toimivan mallin luomista kumulatiivisten vaikutusten arviointiin.⁴⁴⁷ Saamelaiskäräjät on useaan otteeseen peräänkuuluttanut kattavan ja läpinäkyvän menettelyn luomista vaikutusten arviointiin. Saamelaiskäräjät, Kolttien kyläkokous ja Saamelaispaliskunnat ry ovat kannanotossaan linjanneet tehokkaisiin menettelytapoihin liittyen, että todellisten vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen edellyttää, että Saamelaiskäräjille, Kolttien kyläkokoukselle ja kullekin paliskunnalle tulee turvata riittävät resurssit tehokkaan osallistumisen varmistamiseksi kunkin prosessin ajaksi.⁴⁴⁸

445) Ibid., s. 512.

446) Ibid., s. 510.

447) Ibid., s. 510.

448) Saamelaiskäräjien vastaus Liikenne- ja viestintäministeriölle nimeämispyyntöön Suomen ja Norjan väliseen työryhmään Jäämeren radan jatkoselvittämistä varten 28.5.2018 (Dnro 251/D.a.2./2018); Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja Saamelaispaliskunnat ry:n edustajien kannanotto Lapin ELY-keskukselle ja Liikenne- ja viestintäministeriölle Jäämeren rata-hanketta koskevan Vaikutukset luontoon ja alkuperäiskansaan -alatyöryhmän tehtävänantoon 9.10. 2018 (Dnro: 390/D.a.2/2018).

Ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät kysymykset muodostavat saamelaisten kulttuuriperusoikeuden ytimen. Viranomaisten on aktiivisesti toimillaan turvattava ja edistettävä, että saamelaisten perusoikeus *ylläpitää* ja *kehittää* kulttuuriaan sekä siirtää sitä tuleville polville toteutuu tosiasiallisesti. Vaikka saamelaisten oikeuksia on ensiarvoisen tärkeä vahvistaa lainsäädäntöuudistuksin, ne voidaan toteuttaa jo ennen näitä uudistuksia huomattavasti nykyistä paremmin, mikäli sektorilainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan perus- ja ihmisoikeuksien asettaman tulkintaraamin puitteissa. Siihen tämä opas osaltaan ohjaa ja kannustaa. Viranomaiset voivat myös ottaa käyttöön hyviä käytänteitä, esimerkkinä Oikeusministeriön ja Saamelaiskäräjien yhdessä laatimat ohjeet saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisista neuvotteluista tai Akwé:Kon -ohjeet kulttuuristen, sosiaalisten ja ympäristöllisten vaikutusten arvioinnista, joista on hyviä kokemuksia Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisen yhteistyön lisäämiseksi. Kuten Akordi Oy:n konfliktikartoituksessa todetaan, viranomaiset voivat luoda hyviä käytänteitä silloinkin, kun laki ei niihin suoraan velvoita.⁴⁴⁹

Alkuperäiskansojen kulttuuriperintö nähdään maailmanlaajuisesti arvokkaana yhteiskuntaelämää rikastuttavana tekijänä. Sen oikeudellisella suojelemisella nähdään olevan laajempaa yhteiskunnallista ja universaalialueellista merkitystä. Kuten tässä oppaassa on tuotu esille, alkuperäiskansojen kulttuuriperintö ja perinnetieto nähdään tärkeänä myös luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä. Oikeudellisessa mielessä perinnetieto ja perinteinen maankäyttö nähdään osana alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden resurssiulottuvuutta. Perinnettietoa ei kuitenkaan voida säilyttää ja suojella ilman, että perinteisen maankäytön oikeudellinen ja tosiasiallinen perusta turvataan. Alkuperäiskansojen oikeutta kulttuuriperintöön ei voida irrottaa oikeudesta harjoittaa ja kehittää perinteisiä elinkeinoja ja niiden jatkumisen edellytyksiä.

Valtioneuvoston tilaama tutkimus (2017) peräänkuuluttaa monissa maissa käytettyä kumppanuusajattelua viranomaisten ja saamelaisten välille, mikä pitää sisällään lähtökohdan tasavertaisuudesta ja molemmin puolisesta kunnioituksesta ja luottamuksesta. Yhteistoiminta tulisi nähdä mahdollisuutena eikä taakkana.⁴⁵⁰ Tällä on paitsi oikeudellinen myös poliittinen ja yhteiskunnallinen vaikutus siihen, miten saamelaisten ja valtion tai myös kuntien ja saamelaisten keskinäiset suhteet ja neuvottelujen lähtökohdat mielletään. Neuvottelut eivät saa olla ”pakollista kuulemistä” vaan aitona pyrkimyksenä tulee olla yhteisymmärryksen pääseminen tai saamelaisten ennakkosuostumus sekä molemmin puolinen kompromissihakuisuus. Kompromissiratkaisu ei voi kuitenkaan johtaa saamelaisille jo turvattujen oikeuksien loukkaamiseen tai heikentämiskiellon rikkomiseen.⁴⁵¹ Saamelaisia ei tule nähdä sidosryhmänä vaan oikeudenhaltijoina, joiden oikeudet on turvattava osana muuta intressipunnintaa.⁴⁵²

449) Peltonen, L. et al (2020), s. 73.

450) Heinämäki, L. et al (2017), s. 517.

451) Ibid., s. 510.

452) Heinämäki, L. ja Raitio, K., Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta: edellytyksenä tehokkaat neuvottelut ja vaikutusten arviointi, 2019. Saatavilla pyynnöstä tekijöiltä.

LÄHTEET

Lait ja asetukset

Luonnonsuojelulaki (71/1923).

Muinaismuistolaki (295/1963).

Asetus kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (37/1970).

Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta (6/1976).

Asetus valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 33/1980).

Ydinenergialaki (990/1987).

Poronhoitolaki (848/1990).

Erämaalaki (62/1991).

Säteilylaki (592/1991).

Metsästyslaki (1993/615).

Asetus biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 78/1994).

Kolttalaki (253/1995).

Laki saamelaiskäräjistä (1995/974).

Maastoliikennelaki (1710/1995).

Luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

Patoturvallisuuslaki (494/2009).

Vesilaki (587/2011).

Laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan Pöytäkirjan täytäntöönpanosta (2016/394).

Metsähallituslaki (234/2016).

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017).

Kansainväliset sopimukset, julistukset ja resoluutiot

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976.

Yleissopimus maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön soveltamisesta, hyväksytty 16.11.1972, tuli voimaan 13.2.1987, SopS 19/87.

International Labour Organization (ILO) Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, Geneva, hyväksytty 27 kesäkuuta 1989, tullut voimaan 5 syyskuuta 1991, 28 International Legal Materials (1989) 1382.
UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, 13 September 2007.

Resolution adopted by the General Assembly on 22 September 2014, Outcome document of the high-plenary meeting of the General Assembly known as the World Conference on Indigenous Peoples, GA/A/RES/69/2.

The Tkarihwaí:ri Code of Ethical Conduct to Ensure Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities. x/42, October 18, 2010, <https://www.cbd.int/guidelines/> (12.11.2020).

Yleissopimus aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta, hyväksytty 17.10.2003, tuli voimaan 21.5.2013, 47/2013.

Mo'otz Kuxtal Voluntary Guidelines XIII/18 CBD COP Decision: CBD/COP/DEC/XIII/18, December 2016.

Pohjoismainen saamelaisopimus 9.2.2017 (ei ratifioitu), Artikla 18, Oikeusministeriö https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b9e74a8e-621c-4b16-bb4b-015c0262b60d/99ab-2fa4-e9d1-442a-9117-cc896751ed02/SOPIMUS_20170822111310.pdf (7.4.2020).

The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity 14/12. 17.11.2018.

Hallituksen esitykset

HE 244/1989 vp. Hallituksen esitys poronhoitolaiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle erämaalaiksi, 1990 vp. - HE n:o 42.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kolttalaiksi 1994 vp - HE 243.

HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

HE 190/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi hallitusmuodoksi.

HE 99/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristösuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

HE 167/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

HE 192/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 126/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan

hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta.

Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, HE 132/2015 vp.

HE 132/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle mestähallituslain uudelleenorganisointia koskevaksi laiksi.

Oikeustapaukset, laillisuusvalvonta, viranomaislupapäätökset

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus:

Korkein hallinto-oikeus, 1999:14. 31.03.1999/692.

Korkein hallinto-oikeus 31.3.1999, 692/1999:14. diaarinumero 614/1/97.

Korkein hallinto-oikeus, 11.3.2003 T 516.

Korkein hallinto-oikeus 2014:111, 25.6.2014, T 1988.

Korkein hallinto-oikeus 16.3.2018, diaarinumero 4667/1/16.

Korkein hallinto-oikeus, 12.12.2018 päätös, Dnro 3168/1/17.

Korkein hallinto-oikeus, 2020:124. 25.11.2020, taltionumero 4268.

Hallinto-oikeus:

Rovaniemen hallinto-oikeus 26.6.2013 nro 13/0267/1.

Pohjois-Suomen hallinto oikeuden päätös, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 4.10.2016, T 16/0309/1, 16/0311/1, 16/0312/1, 16/0313/1, 16/0314/1, 16/0315/1, 16/0310/1.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 1.9.2016 nro 16/0255/1.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 1.9.2016, diaarinumero 00940/15/7203.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 28.11.2016 nro 16/0387/1.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/16.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 16.3.2018, diaarinumero 3282/1/17.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös, 19.12.2018/18/0277/11.

Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 päätös nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, 17.9.2020, diaarinumero 00259/19/7203.

Käräjäoikeus:

Lapin käräjäoikeus, 19/109281, 6.3.2019, Asianumero R 18/519.

Saamelaiskäräjien valitukset:

Saamelaiskäräjien valitus kaivoslain (621/2011) mukaisia kullanhuuhtontalupia koskevassa asiassa, 6.8.2015. Dnro 340/D.a.5/2015.

Saamelaiskäräjien valitus Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksestä 19.12.2018, 18/0277/1, valitus Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, 18.1.2019, Dnro 25/25 D.a.5/2019.

Saamelaiskäräjien valitus KHO:een 15.7.2019 Dnro: 491/D.a.5/2019. Saamelaiskäräjien valitus ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ja vesilain mukaista vesitalouslupaa koskevassa asiassa liittyen Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 6.7.2016 anta-

maan päätökseen nro 66/2018/1 Viite Pohjois-Suomen aluehallintoviraston päätös nro 66/2018/1 ja Vaasan hallinto-oikeuden päätös nro 19/0141/2, dnro 01012/18/5399.

Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399.

Saamelaiskäräjien valitus Tukesin varausilmoitukseen 16.4.2020 antamaan päätökseen asiassa VA2020:0007, Kaivoslain mukaisen varausilmoituksen hyväksymispäätös Enontekiön Hietakerolle, 18.5.2020 Dnro:480 /D.a.9/2020.

Lailisuusvalvonta

Oikeuskanslerin virasto, päätös 03.10.2019 Dnro OKV/8/50/2019.

Lupaviranomaisten päätökset

Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 66/2018/1 Dnro PSAV113355/201 7 Annettu julkipanon jälkeen 6.7.2018.

Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, Lupapäätös Nro 90/2020, Dnro PSAV/4873/2019, 30.6.2020.

Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto, PÄÄTÖS Nro 95/2020 Dnro PSAVI/1209/2020 7.7.2020.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, päätös, 16.4.2020 Lupatunnus VA2020:0007.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös ML 2014: 0029, 7.7.2016.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes 25.5.2015 Nro HL2012:0058.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 10.7.2015 Nro HL2012:0022.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 15.6.2016, HL2012:0099.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätös, 1.6.2018 HL2012:0058;

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös, 25.9.2018, HL2011:0025.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätös, 28.1.2019, HL 2017:0040.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, 21.5.2019, HL2012:0023.

Lausunnot ja mietinnöt

Valiokunnat:

Perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 243 (1976 vp) Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa suoritettavaa vesialueiden rajankäyntiä sekä kalastamista pohjoisella vesialueella koskevaksi lainsäädännöksi ja ed. Mäki-Hakolan lakialoitteesta n:o 129 (1976 vp.), joka sisältää ehdotukset laiksi vesialueiden rajankäynnistä Inarin, Enontekiön ja Utsjoen kunnissa ja laiksi kalastamisesta pohjoisella vesialueella. PeVL 7/ 1978 vp.

Perustuslakivaliokunnan valtiopäiväjärjestyksen 52 a §:stä antama mietintö. PeVM 12/1990 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaisen kulttuurin itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön. PeVM 17/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto, hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, PeVL 32/2010 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto Maa- ja metsätalousvaliokunnalle, hallituksen esitys eduskunnalle metsähallituslain uudelleen organisointia koskevaksi lainsäädännöksi, PeVL 1/2016 vp.; HE 132/2015 vp.

Perustusvaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta. PeVL 5/2017 vp. HE 239/2016 vp.

Sosiaalivaliokunta Ulkoasiainvaliokunnalle, SoVL 11/1990 vp.

Ympäristövaliokunnan lausunto Talousvaliokunnalle, hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, YmVL 7/2010 vp. — HE 273/2009 vp.

Saamelaiskäräjät:

Saamelaiskäräjien lausunto hallituksen esitykseen luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 99/2009), 16.3.2010, Dnro 150/D.a.4/2010.

Saamelaiskäräjien lausunto Aluehallintoviranomaiselle, 29.12.2014 Dnro 590/D.a.5/2014.

Saamelaiskäräjien lausunto kullanhuhdentalupahakemuksista HL2013:0004, HL2013:0005 ja HL2013:0006 2.6.2015 Dnro 262/D.a.5/2015; Saamelaiskäräjien yhteislausunto kullanhuhdentalupahakemuksista HL2011:0025, HL2011:0005, HL2012:0083, HL2012:0033, HL2012:0034, HL2012:0061, HL2012:0062, HL2012:0058, HL2011:0036 ja HL2012:0009, 23.3.2015 Dnro 174/D.a.5/2015.

Saamelaiskäräjien lausunto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 24.4.2015, Lupa-tunnus HL2011:0005, sisältäen Saamelaiskäräjien lausunnon 23.3.2015.

Saamelaiskäräjien lausunto Aluehallintoviranomaiselle, 7.11.2016 Dnro 497/D.a.5/2016.

Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, Lausunto 27.4.2016, 251/D.a.4/2016.

Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi., 19.5.2016, 281/D.a.4/2016.

Saamelaiskäräjien lausunto kullanhuhdontaa koskevista lupahakemuksista HL2014:0024, 0025, 0026 ja 0027 Lapin paliskunnassa, alapalkisen siidan alueella, 11.5.2018 Dnro 229/D.a.5/2018.

Saamelaiskäräjien lausunto 27.12.2018 (joka löytyy ks. Tukesin päätöksestä) - Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätös, 21.5.2019, HL2011:0025, Tukesin lausuntopyyntö Saamelaiskäräjille, 26.11.2018.

Saamelaiskäräjien vastaus Liikenne- ja viestintäministeriölle nimeämispyyntöön Suomen ja Norjan väliseen työryhmään Jäämeren radan jatkoselvittämistä varten 28.5.2018 (Dnro 251/D.a.2./2018); Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja Saamelaispaliskunnat ry:n edustajien kannanotto Lapin ELY-keskukselle ja Liikenne- ja viestintäministeriölle Jäämeren rata -hanketta koskevan Vaikutukset luontoon ja alku-peräiskansaan -alatyöryhmän tehtävänantoon 9.10. 2018 (Dnro: 390/D.a.2/2018).

Saamelaiskäräjien lausunto Aluehallintoviranomaiselle, 23.4.2018 Dnro 208/D.a.5/2018.

Saamelaiskäräjien lausunto, Aluehallintoviranomaisen lausuntopyyntö 19.3.2020 PSA-VI/1209/2020, 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020.

Saamelaiskäräjien lausunto dnro: 409/D.a.2/2017; 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020.

Saamelaiskäräjien lausunto, 23.4.2020 Dnro 426/D.a.5/2020; Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lausuntopyyntö 24.3.2020.

Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/8966/2019, Saamelaiskäräjien ympäristölupahakemuksesta annetun lausunnon täydentäminen, 8.4.2020 Dnro 403/D.a.5/2020; 8.4.2020.

Saamelaiskäräjien lausunto, 23.6.2020 Dnro 579/D.a.5/2020; 20.4.2020 Dnro 415/D.a.5/2020, Lausuntopyyntö 19.3.2020 PSAVI/1209/2020; 23.4.2019 Dnro 352/D.a.5/2019, Lausuntopyyntö PSAVI/1259/2019 25.3.2019.

Viranomaislausunnot:

Metsähallituksen lausunto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), päätös ML 2014:0029, 7.7.2016.

Ulkoasiainministeriön lausunto, Suomen ja Norjan välillä Tenojoen kalastuksesta tehdyn sopimuksen allekirjoittaminen, 15.8.2016, HEL7M0521-10.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Lausuntopyyntö 12.3.2020 ja täydennys lausuntopyyntöön 16.3.2020, diaarinro 3374/1/19, Lausunto 15.4.2020, LAPELY/2015/2019, LAPELY/2000/2018.

Aluehallintoviraston lausunto, lausuntopyyntö 12.3.2020, Saamelaiskäräjien valitus Vaasan hallinto-oikeuden 13.6.2019 antamasta päätöksestä nro 19/0141/2, Dnro 01012/18/5399, 18.3.2020, Dnro PSAVI/3355/2017.

Muut:

Ivalon paliskunta, lausunto 2.5. 2016, HL2014:0041 ja HL2014:0042.

Ivalon paliskunta, lausunto 16.6.2017, HL2016:0006.

Käsivarren paliskunnan Tiina Jääskeläiseltä pyytämä asiantuntijalausunto Tukesin päätöksestä, 1.2.2017.

Saamelaismuseo Siidan lausunto 18.4.2018, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, päätös 16.3.2018, HL2013:0006.

Kolttien kyläkokous, Lausunto Metsähallitukselle 20.2.2020 Vätsärin erämaan hoito- ja käyttösuunnitelmaluonnokseen, lausuntopyyntö MH 5887/2018.

Kolttien kyläkokous, Lausunto Lapin Liitolle 28.2.2020, Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040-ehdotus, lausuntopyyntö 2018/10.002.000/2016.

Kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten tapaukset, raportit ja kannanotot

UN Human Rights Committee (KP-sopimuksen valvonta):

UN Human Rights Committee, *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, 26 March 1990.

UN Human Rights Committee, *Länsman et al v. Finland*, 26.10.1994, Communication no. 511/1992, U.N.Doc. CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).

UN Human Rights Committee, *Sara et al . v. Finland*, Communication No. 431/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/431/1990 (1994).

UN Human Rights Committee, CCPR, General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.

UN Human Rights Committee, J. E. Länsman et al. v. Finland, Communication No. 671/1995, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/671/1995 (1996).

UN Human Rights Committee, *Äärelä and Näkkäljärvi v. Finland*, Communication No. 779/1997 (4 February 1997), CCPR/C/73/D/779/1997.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add. 105.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Norway, 26 October 1999, CCPR/C/79/Add. 112.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Sweden, CCPR/CO/74/SWE 24 April 2002.

UN Human Rights Committee, *Jouni Länsman and Eino Länsman v. Finland*, Communication No. 1023/2001, UN. doc. CCPR/C/83/D/1023/2001, 17 March 2005.

UN Human Rights Committee, *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 April 2009.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 22. August, 2013.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4.,7.6.2015.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Sweden, 28 April 2016, CCPR/C/SWE/CO/7.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Belize, CCPR/C/BLZ/CO/1/Add.1., 11.12.2018.

UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Norway, CCPR/C/NOR/CO/7, 25.4.2018.

UN Human Rights Committee, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, 1.2.2019., CCPR/C/124/D/2668/2015

UN Human Rights Committee, *Klemetti Näkkäljärvi et al. v. Finland*, 1.2.2019, CCPR/C/124/D/2950/2017.

UN Human Rights Committee, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland, CCPR/C/FIN/QPR/7, 2.4.2019.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (TSS-sopimuksen valvonta):

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Colombia, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.74E/C.12/1/Add.74., 6.12, 2001.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the sixth periodic report of Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17 December 2014.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31 August 2012.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17.12.2014.

Committee on Elimination of Racial Discrimination: (YK:n rotusyrjintäsopimuksen valvonta):

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Canada, CERD/C/CAN/CO/19-20, 9 March 2012.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31.8.2012.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017.

Muut:

UN *Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, Report on the situation of the Sami people in the Sápmi of Finland; Sweden; Norway; A/HRC/18/35/Add.2, 6 June 2011*

Inter-American Court of Human Rights, Case of Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador. Merits and reparations. Judgment of 27 June 2012. IACHR Series C, No. 245295-303.

UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP). 2018. "Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach." UN Doc. A/HRC/39/62.

Kirjallisuus ja raportit

Aarnio, A., Laintulkinnan teoria, WSOY, 1989.

Aikio, E., Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon kehittäminen, Saamelaiskäräjien julkaisu, 2006.

Aikio, P., Scheinin, M., "Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol 8, nro 1 (2001): 84-89.

Anaya, J., *International Human Rights and Indigenous Peoples*, New York: Aspen, 2009.

Anaya, J., and S. Puig. 2017. "Mitigating State Sovereignty: The Duty to Consult with Indigenous Peoples." *University of Toronto Law Journal* 67 (4): 435-464.

Barelli, M., "The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *58 International and Comparative Law Quarterly* (2009): 957-983.

Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

Berkes, F., "Traditional Ecological Knowledge in Perspective", s. 1-10 teoksessa Inglis, Julian T. (toim.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*. International Development Research Centre, 1993.

Brax, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa" s. 18-24 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.

Doyle, C. and Gilbert, J., "A New dawn over the land: Shedding light on collective ownership and consent", s. 289-328 teoksessa S. Allen & A. Xanthaki (toim.),

Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Oxford: Hart Publishing, 2011.

Fizmaurice, M., "The New Developments Regarding the Saami People of the North", *16 Journal on Minority and Group Rights* (2009): 67-156.

- Francois, B., "The Fair and Equitable Sharing of Benefits from the Exploitation of Genetic Resources: A Difficult Transition from Principles to reality", s. 145-157 teoksessa Philippe G. Le Prestre (toim.), *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2002.
- Guttorm, J., *Saamelaisten itsehallinto Suomessa - dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015*. Acta Universitatis Lapponiensis 375, Lapin yliopisto, 2018.
- Göcke, K., "The Case of Ángela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous Peoples' Rights", 14 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (2010): 337-370.
- Hallberg, P., *Perusoikeusjärjestelmä*, s. 29-59 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset*, WSOYpro OY Helsinki, 2011.
- Heinämäki, L. "The Protection of the Environmental Integrity of Indigenous Peoples in Human Rights Law" (2006) *XVII Finnish Yearbook of International Law*: 187-232.
- Heinämäki, L., "Protecting the Rights of Indigenous Peoples – Promoting the Sustainability of the Global Environment?" *International Community Law Review*, vol. 11, no. 1 (March 2009): 3-68.
- Heinämäki, L. "The Right to Be a Part of Nature: Greening Human Rights via Strengthening Indigenous Peoples", *The Yearbook of Polar Law*, vol. 4, issue 1 (2012): 415-474.
- Heinämäki, L., "The Nordic Saami Convention: The Right of a People to Control Issues of Importance to Them", s. 125-147 teoksessa N. Bankes ja T. Koivurova (toim.), *The Proposed Nordic Saami Convention, National and International Dimensions of Indigenous Property Rights*, Portland: Hart Publishing, 2013.
- Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., "The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland", *The Yearbook of Polar Law VI* (2015): 189-225, Brill.
- Heinämäki, L., *Global Context – Arctic Importance: Free, Prior and Informed Consent, a New Paradigm in International Law Related to Indigenous Peoples*, s. 209-240 teoksessa T. M. Herrmann ja M. Thibault (toim.), *Indigenous Peoples' Governance of Land and Protected Territories in the Arctic*, Cham: Springer, 2016.
- Heinämäki, L., Magga, A-M., Ojanlatva, E., "Saamelaisten pyhät paikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuksien valossa", s. 199-242 teoksessa *Kilpisjärven poliittinen luonto*, T. Nykänen ja L. Valkeapää (toim.), *Suomalaisen kirjallisuuden seura*, Helsinki, 2016.
- Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J. Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.
- Heinämäki, L., *Saamelaisten oikeudet Suomessa*, s.22-49 teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, *Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.
- Heinämäki, L., and Kirchner, S., "Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous Peoples' Legal Status and Rights in International Law with Special Focus on Free, Prior and Informed Consent." s. 224-284 teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S.

- Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.
- Heinämäki, L. ja Xanthaki, A., ”Indigenous Peoples’ Customary Laws, Sámi People and Sacred Sites”, s. 65-82 teoksessa L. Heinämäki ja T.M. Herrmann (toim.), *Experiencing and Protecting Sacred Natural Sites of Sámi and other Indigenous Peoples, The Sacred Arctic*, Springer, 2017.
- Heinämäki, L. and Cambou, D., “New Proposal for the Nordic Sámi Convention: An Appraisal of the Sámi People’s Right to Self-Determination”, *Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift*, 2018, vol. 41, issue 2: 3-18.
- Heinämäki, L., “Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent”, s. 335-351 teoksessa T. Koivurova et al (toim.), *Handbook on Arctic Indigenous Peoples in the Arctic*, Routledge, 2020.
- Heinämäki, L., “Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset”, *Lakimies* 1/2021, s. 3-35.
- Heinämäki, L., Valkonen, S., Valkonen, J., “Legal (non) recognition of Sámi customary relationship with the land in Finland: Challenges so far and prospects in the modern human rights era,” s. 101-118 teoksessa D. Bunikowski ja A. D. Hemmings (toim.), *Philosophies of Polar Law*, Routledge London and New York, 2020.
- Heiskanen, H. E., Knuutila, R., Heinämäki, L., ”Ympäristöllinen haavoittuvuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksen valossa”, *Oikeus* 2017 (46), 1:35-55.
- Heiskanen, H. E., *Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights*, Tampere University Press, Tampere, 2018.
- Helander-Renvall, E. ja Markkula, I., *Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011*, Ympäristöministeriö.
- Hughes, L., “Relationships with Arctic Indigenous Peoples: To What Extent Has Prior Informed Consent Become a Norm?” *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 2018, 27 (1): 15–27.
- Husa, J., ”Sosiaaliset perusoikeudet ja perusoikeusjärjestelmä – eräitä näkökohtia perusoikeusjärjestelmän sisäisestä systematiikasta”, s. 13-26 teoksessa M. Muukkonen et al (toim), *Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948-2/6-2008*, Joensuu 2008.
- International Labour Organization, ILO: *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention 169*, International Labour Office, 1996.
- International Labour Organization, *Indigenous & Tribal Peoples’ Rights in Practice, A Guide to ILO Convention No. 169*, International Labour Office, 2009. http://pro169.org/res/materials/en/general_resources/IPsRightsInPractice-singlepages.pdf (10.10.2020).
- International Labour Organization, *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention. Handbook for ILO Tripartite Constituents*. International Labour Office, Geneva, 2013.
- Itkonen, P. M., *Kolttasaamelaisten selviytymisen edellytykset: tutkimus elinkeino- ja kotitarvetoiminnan suhteesta luontoon Inarin kolttala-alueella, Lapin yliopisto, Arktinen keskus*, 2018.
- Jaakkola, J., Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., *SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastomuutokseen - hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25*, Helsinki, 2020.

- Jernsletten, J.-L.L., Klokov, K., Sustainable reindeer husbandry. Arktinen neuvosto, 2002.
- Jonas, H., Bavikatte, K., and Shrumm, H. "Community Protocols and Access and Benefit Sharing." *Asian Biotechnology and Development Review* 12(3) (2010): 49-76.
- Johnsson, D. Z. and Tualima, H.-Y. "Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property" s. 218-228 teoksessa A. Xanthaki et al (toim.), *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2017.
- Jääskeläinen, T., "The Sámi reindeer herders' conceptualizations of sustainability in the permitting of mineral extraction – contradictions related to sustainability criteria." *Current Opinion in Environmental Sustainability* (2020) 43:49-57.
- Karapuu, H., Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 64-87 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset*, WSOYpro OY Helsinki, 2011.
- Koivurova, T., Alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä maailmassa, s. 249-269 teoksessa M. Aarto ja M. Vartiainen (toim.), *Ilkka Saraviidan juhlaKirja*, Edita 2008.
- Koivurova, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa", s. 26-69 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.
- Koivurova, T., Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet, s. 246-269 teoksessa T. Koivurova ja E. Pirjatanniemi (toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja*, Tietosanoma, 2013.
- Kokko, K., Saamelaiset ja ympäristönkäytön konfliktien sääntely teoksessa K. Kokko, *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.
- Lee, S. E., Press, M. C., Lee, J. A., Ingold, T. & Kurttila, T., "Regional effects of climate change on reindeer: a case study of the Muotkatunturi region in Finnish Lapland", *Polar Research*, Volume 19, Issue 1, 2000, s. 99-105.
- Lehtola, V.-P., Saamelaiskiista. Sortaako Suomi alkuperäiskansaansa? Helsinki: Intokustannus, 2015.
- Markkula, I. ja Helander-Renvall, E., Perinteisen tiedon käsikirja, Arktisen keskuksen tiedotteita 59, 2014.
- McGraw, D. M., "The Story of the Biodiversity Convention: From Negotiation to Implementation" teoksessa Le Prestre (toim.) *Governing Global Biodiversity, The evolution and implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate, 2002.
- Metcalf, C., "Indigenous Rights and the Environment: Evolving International Law" (2003-2004) 35 *Ottawa Law Review*: 103-140.
- Mikkola, M., Sosiaaliturvan leikkaukset Euroopan sosiaalisen peruskirjan valossa, s. 21-27 teoksessa K. Hellsten, M. Hidén, M. Saksli (toim.), *Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva*. Kela (2001).
- Möller, J., de Zayas, A. *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008. A Handbook*. Kehl am Rhein: Engel Verlag, 2009.
- Neuvonen, R. ja Rautiainen, P., "Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä." *Lakimies* 6/2013, s. 1011–1031.
- Neuvonen, R. ja Rautiainen, P., "Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä", *Lakimies* 1/2015: 28-52.
- Niemivuo, M., "Saamelaiset ja perusoikeudet", s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.

- Niemivuo, M., ”Suomen Perustuslaki ja Saamelaiset”, s. 92-110 teoksessa K. Kokko (toim.), Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010.
- Nikula, P., Perusoikeudet ja Lainsäädäntö, Lakimies 6-7/1999: 878-886.
- Ojanen, T. ja Scheinin, M., ”Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §)”, s. 227-280, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, Perusoikeudet, Oikeuden perusteokset, WSOYpro OY Helsinki, 2011.
- Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L. ja Heiskanen, H., Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa, Juridica Lapponica 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017.
- Paliskuntain yhdistys, Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa, Pohjo-lan Painotuote Oy, 2013.
- Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S. 2020. Saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet. Konfliktikartoitus. Metsähallitus. <https://julkaisut.metsa.fi>.
- Pääkkönen, E., Saamelainen etnisyyt ja pohjoinen paikallisuus. Saamelaisten etninen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 2008.
- Raitio, K., ”You Can’t Please Everyone” – Conflict Management Practices, Frames and Institutions in Finnish State Forests, Joensuun yliopisto, 2008.
- Rautiainen, P., ”Perusoikeuksien heikennyskieltö”, Oikeus 2013 (42), 3: 261-283.
- Rehman, J., ”Between the Devil and the Deep Blue Sea: Indigenous Peoples as the Pawns in the US “War on Terror” and Jihad of Osama Bin Laden”, s. 561-584 teoksessa S. Allen and A. Xanthaki (toim.), Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Portland: Hart Publishing, 2011.
- Rombouts, S. J., Having a Say - Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent, Oisterwijk: Wolf, 2014.
- Saarni, K., Nieminen, M., Tukipolitiikan vaikutukset Suomen poronhoitoon, Riista- ja kalatalous Tutkimuksia ja Selvityksiä, 10/2011.
- Saraviita, I., Suomalainen perusoikeusjärjestelmä, Talentum, Helsinki, 2005.
- Scheinin, M., Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Helsinki, 1991.
- Scheinin, M., ”Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin”, s. 533-559 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, M. Scheinin, K. Tuori, V.P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, Werner Söderström Lakitieto Oy, 1999.
- Scheinin, M., ”The Work of the Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol”, s. 23 teoksessa R. Hanski and M. Scheinin (toim.), Leading Cases of the Human Rights Committee. Turku: Åbo Akademi University, 2003.
- Siljander, M., Saamelaiskulttuurin heikentämiskieltö ympäristöoikeudessa, Johtamisen ja talouden tiedekunta, tutkielma, Tampereen yliopisto, 2020.
- Suiseeya, K. R.M, ”Negotiating the Nagoya Protocol: Indigenous Demand for Justice”, Global Environmental Politics, August 2014, Vol. 14, No. 3:102-124.
- Suvantola, L. ja Similä, J., Luonnonsuojeluoikeus, Edita Publishing Oy, 2011.
- Tanhua, S., ”Kolttsaamelaisten kyläkokousjärjestelmä muutosten keskellä”, Ennen ja nyt: historian tietosanommat 1/2020: 29-49.

- Tobin, B., *Indigenous Peoples, Customary Law and Human Rights – Why Living Law Matters*, London and New York: Routledge, 2014.
- Tuori, K., & Lavapuro, J., Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), s. 809-820 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*, 2. uud. p. ed., Vol. 2011. (Oikeuden perusteokset).
- Valkonen, S., Kuvaus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä sekä saamelaisuuden määrittelyn ja saamelais- ja alkuperäiskansakeskustelun taustoista ja tapahtumista Suomessa, s.176-223 teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017 (2017).
- Vars, L. S., *The Sámi People's Right to Self-Determination* (Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet 2010).
- Viljanen, J., Heiskanen, H., Raskulla, S., Koivurova, T. & Heinämäki, L. Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014.
- Viljanen, J., Heiskanen, H. & Raskulla, S., ”Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio”. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 86–109.
- Viljanen, V.-P., Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, *Lakimies* 1996: 5-6, s. 788-815.
- Viljanen, V.-P., *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, Vantaa, 2001.
- Viljanen, V.-P., ”Perusoikeuksien rajoittaminen”, s. 139-170 teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, V.-P. Viljanen, *Perusoikeudet*, Oikeuden perusteokset, WSOYpro OY Helsinki, 2011.
- Ward, T. 2011. “The Right to Free, Prior and Informed Consent: Indigenous Peoples’ Participation Rights within International Law”, *Northwestern Journal of International Human Rights* 10 (2): 54–84.
- World Intellectual Property Organization (WIPO), *Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities*. WIPO: Geneva 2017.
- Xanthaki, A., “Indigenous Rights in International Law over the Last 10 Years and Future Developments”, *10 Melbourne Journal of International Law* (2009): 27-37.
- Xanthaki, A. ja Kirchner, S. “The interpretation of the land rights articles of the ILO Convention No. 169: International law perspectives in the context of Finnish Sámi”, s. 295-303 teoksessa L. Heinämäki, C. Allard, S. Kirchner et al, Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017.
- Yupsanis, A., “ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989-2009: An Overview”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, Issue 3: 433-456.
- Åhren, M., *The Saami traditional dress and beauty pageants: Indigenous peoples’ rights of ownership and self-determination over their cultures*, Avhandling leverert for graden Philosophiae Doctor i rettsvitenskap (Thesis supplied for the degree of Philosophiae Doctor of Law) (2010) (unpublished).

Muut lähteet

Akwé:Kon suomenkieliset ohjeet, Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011.

Akwé:Kon ohjeiden soveltaminen Hammastunturin erämaan käyttö- ja hoitosuunnitelmaan, Loppuraportti, Metsähallitus, 2013.

Akwé:Kon ennakkoneuvottelu muistio (luonnos), 6.10.2020, MH 4492/2020.

Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8 j:n kansallisen asiantuntijaryhmän loppuraportti, kesäkuu 2011, Ympäristöministeriö.

Hallituksen julkaisusarja 1/2011, 22.6.2011.

Hammastunturin erämaa-alueen hoito ja käyttösuunnitelma, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja, sarja c 142, 2016.

Heinämäki, L. ja Raitio, K., Tiivistelmä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta: edellytyksenä tehokkaat neuvottelut ja vaikutusten arviointi, 2019. Saatavilla pyynnöstä tekijöiltä.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2012-2013, 18/2012.

(Luonnos) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, 18.6.2018.

Maa- ja metsätalousministeriö, Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella –työryhmän mietintö, Työryhmämuistio mmm 2014:2

Metsähallitus, Metsähallitus ja Metsähallituskonserni, Tilinpäätös ja toimintakertomus 2018.

Metsähallituksen tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelma 2019-2022.

Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvaihtoehdosta. OM 2/551/2017.

Pohjoismainen saamelaissopimus, Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijatyöryhmän 27.lokakuuta 2005 luovuttama luonnos.

Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan alkuperäiskansoja koskevista velvoitteista. Dnro 686/D.a.2/2013.

Saamelaiskäräjät, Muistio, Dnro31/D.a.2/2014.

Saamelaiskäräjien esitykset Hallitusohjelmaan 15.5.2015, Dnro: 233/D.a.4/2015.

Saamelaiskäräjien toimintaohjelma ja taloussuunnitelma 2016–2019, s. 3. Saamelaisten lukumäärä v. 2019 vaaleissa oli 10 759. Ks. <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2020/02/v%C3%A4est%C3%B6tieteellinen-tilasto-2019-nettiin.pdf> (10.9.2020).

Saamelaiskäräjien kommentit alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetun yleiskokouksen korkean tason täysistunnon loppuasiakirjaan, päätöslauselma A/RES/69/2, Kansalliset vastuuviranomaiset ja toimenpiteet (päivitetty 11/2020).

Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018.

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio NHRI, <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/tietoa-meista/kansallinen-ihmisoikeusinstituut/> (10.9.2020).

Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä: Hyväksytty Saamelaiskäräjien kokouksessa 4/2019, 30.10.2019. <https://www.samediggi.fi/2019/11/05/saamelaiskarajat-hyvaksyi-toimintamallin-akwe-kon-ohjeiden-soveltamisesta-metsahallituksen-ja-saamelaiskarajien-valisessa-yhteistyossa/> (7.4.2020).

Työ- ja elinkeinoministeriön luonnos kaivoshankkeen kuulemistilaisuuteen, 10.9.2020.
[https://tem.fi/documents/1410877/36397801/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kai-
voslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf/a6539b9b-9530-8f80-a8a0-
b755f612c0a6/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luon-
nos+kuulemistilaisuuteen.pdf?t=1599745176623](https://tem.fi/documents/1410877/36397801/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kai-
voslain+muuttamisesta+luonnos+kuulemistilaisuuteen.pdf/a6539b9b-9530-8f80-a8a0-
b755f612c0a6/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+kaivoslain+muuttamisesta+luon-
nos+kuulemistilaisuuteen.pdf?t=1599745176623). (10.11.2020).

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018: Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaiden kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y (10.11.2020).

Valtiosopimusopas, Kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2017.

Vähemmistövaltuutettu, 99 kysymystä ja vastausta ILO 169-sopimuksesta, 2013.

YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallinen toimeenpanosuunnitelma, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2014.



SÁMEDIGGI
SÄMITIGGE
SÄÄ'MTE'ĠĠ
SAAMELAISKÄRJÄT

ISBN 978-952-441-445-6



9 789524 414456 >