

Vaikutusten selvittäminen kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Ympäristöoikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Martta Alajärvi  
Y2464370  
Kevät 2022

## **Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

**Työn nimi:** Vaikutusten selvittäminen kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa saamelaisten kotiseutualueella, kolttalaueella ja erityisellä poronhoitoalueella

**Tekijä:** Martta Alajärvi

**Opetuskokonaisuus ja oppiaine:** Oikeustiede, ympäristöoikeus

**Työn laji:** Pro gradu -tutkielma

**Sivumäärä:** XX + 82

**Vuosi:** 2022

**Tiivistelmä:** Eräs saamelaisten oikeuksia ympäristölainsäädännössä turvaava säännös on niin kutsuttu saamelaiskulttuurin heikentämiskiello, joka on kaivoslaissa (621/2011) kirjattu kaivoslain 50 §:ään. Tämän aineellisen saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon määrittäminen perustuu kaivoslain 38 §:n mukaiseen vaikutusten selvittämiseen. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millainen menettely on tarpeen, jotta kullanhuhdonta-, malminetsintä- ja kaivosluvan vaikutukset saamelaisalueella, kolttalaueella ja erityisellä poronhoitoalueella selvitetään kaivoslain 38 §:n edellyttämällä tavalla. Huomiota kiinnitetään kansallisten oikeuslähteiden lisäksi myös alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia turvaaviin kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut.

Tutkimuksen perusteella voidaan esittää, että kaivoslain mukaisessa vaikutusten selvittämisessä saamelaisalueella, erityisellä poronhoitoalueella ja kolttalaueella korostuu saamelaisten asianmukainen osallistuminen menettelyyn, poronhoidolle aiheutuvien vaikutusten selvittäminen ja saamelaisen poronhoidon erityispiirteet, sekä vaikutusten kumuloituminen ja sitä kautta suunnitellun toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin elinvoimaisuudelle. Mikäli vaikutuksia ei arvioida tarpeeksi kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon saamelaisten oikea-aikainen osallistuminen prosessiin, voi hankkeiden kokonaisvaikutus saamelaiskulttuurille, kolttakulttuurille ja poronhoidolle jäädä selvittämättä kaivoslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla.

**Avainsanat:** kaivoslaki, saamelaiskulttuurin heikentämiskiello, vaikutusten arvio, vaikutusten selvittäminen

# SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENTEET .....	XX
<b>1. JOHDANTO .....</b>	<b>1</b>
1.1. Taustaa .....	1
1.2. Aineisto ja aiempi tutkimus aiheesta .....	2
1.3. Metodi .....	3
1.3.1. Tulkinnallinen lainoppi .....	3
1.3.2 Lainoppi erityisesti ympäristöoikeudessa .....	5
1.3.3. Ympäristöoikeudellinen laintulkinta ja arvot .....	8
1.4. Teleologinen ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta ympäristöoikeudessa .....	9
<b>2. SAAMELAISTEN OIKEUSASEMAN TAUSTA .....</b>	<b>13</b>
2.1. Saamelaiset alkuperäiskansana .....	13
2.2. Saamelaiskulttuuri ja elinkeinot .....	15
2.3. Saamelaisten osallistuminen päätöksentekoon sektorilainsäädännössä .....	19
<b>3. HEIKENTÄMISKIELTO JA VAIKUTUSTEN ARVIO YMPÄRISTÖOIKEUDESSA ...</b>	<b>22</b>
3.1. Taustaa .....	22
3.2. Heikentämiskielto muualla ympäristölainsäädännössä .....	23
3.2.1 EU-oikeuden vaikutus .....	23
3.2.2 Vesilaki .....	26
3.2.3. Ympäristönsuojelulaki .....	27
3.3. Vaikutusten arviointi ja selvittäminen .....	28
3.4. Voimassa oleva kaivoslaki .....	30
3.5. Kaivoslain uudistus .....	32
<b>4. VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN SAAMELAISIA KOSKEVISSA HANKKEISSA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA .....</b>	<b>35</b>
4.1. Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset .....	35
4.2. Vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus ja alkuperäiskansajulistus .....	36
4.3. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus .....	38
4.3.1. Sopimuksen noudattamisen valvominen .....	38
4.3.2. Fosen-tuomio, KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinta Norjan korkeimman oikeuden mukaan .....	41
4.4. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus .....	42
4.4.1. Sopimuksen noudattamisen valvominen .....	42

4.4.2. CERD:n ratkaisu tapauksessa Ruotsi vs. Ågren et al.....	43
<b>5. SAAMELAISKULTTUURILLE AIHEUTUVIEN VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN KAIIVOSLAISSA.....</b>	<b>46</b>
5.1. Taustaa .....	46
5.2. Asianosaisuus ja yhteistyömenettely.....	48
5.2.1. Lain sanamuoto ja esityöt.....	48
5.2.2. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö .....	52
5.2.3 Oikeuskirjallisuus ja menettelyn kehittäminen .....	57
5.3. Lupamääräysten vaikutus .....	60
5.3.1. Lain sanamuoto ja esityöt.....	60
5.3.2. Lupaehtojen vaikutus oikeuskäytännössä.....	61
5.4. Poronhoidolle aiheutuvat vaikutukset .....	63
5.4.1. Lain sanamuoto ja esityöt.....	63
5.4.2. Poronhoidolle aiheutuvat vaikutukset oikeuskäytännössä .....	65
5.5. Muu maankäyttö, kumulatiivinen vaikutusten selvittäminen .....	70
5.5.1. Lain sanamuoto ja esityöt.....	70
5.5.2. Kaivoslain mukainen oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus .....	72
5.5.3. Ympäristönsuojelulakia koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2020:124 .....	73
<b>6. VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN SAAMELAISKULTTUURIN HEIKENTÄMISKIELLON TOTEUTUMISEN EHTONA .....</b>	<b>78</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus:

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. 1989.

*Aarnio, Aulis:* Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki 2006.

*Aarnio, Aulis:* Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. FORUM IURIS Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Unigrafia Oy Yliopistopaino Helsinki 2011.

*Axelsson, Per & Brännlund Isabelle:* Reindeer management during the colonization of Sami lands: A long-term perspective of vulnerability and adaptation strategies. *Global Environmental Change* 21/3, 2011, s. 1095-1105. Saatavissa: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.03.005> (16.5.2022)

*Allard, Christina:* The Nordic countries' law on Sámi territorial rights, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 3, 2/2011 s. 159–183.

*Allard, Christina:* The Rationale for the Duty to Consult Indigenous Peoples: Comparative Reflections from Nordic and Canadian Legal Contexts. *Arctic Review on Law and Politics* Vol. 9, 2018, s. 25–43.

*Belinskij, Antti – Soininen, Niko:* KHO:n Finnpulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. *Edilex* 2020/2 . Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/20434.pdf>

*Belinskij, Antti:* Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa: Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2018 s. 42–62.

*Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko:* Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. *Lakimies* 5/2015 s. 613–633. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ymparistojuridiikka/14876.pdf>

*Bjørklund, Ivar:* Industrial impacts and Indigenous representation: Some fallacies in the Sámi quest for autonomy. *Études/Inuit/Studies*, 37/2013, s. 145–160: <https://www.erudit.org/fr/revues/etudinit/2013-v37-n2-etudinit01459/1025714ar/>

*Colchester, Marcus – Ferrari, Maurizio Farhan:* Making FPIC – free, prior and informed consent – work: challenges and prospects for Indigenous peoples. In: *Proceedings of the FPIC Working Papers, Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, 21. 2007.*

*Cooper, Lourdes M. – Sheate, William R:* Integrating cumulative effects assessment into UK strategic planning: implications of the European Union SEA Directive, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(1) 2004, s. 5–16, 7;

*Parr, S:* Study on the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts, as well as Impact Interactions. Volume 1: Background to the Study. European commission, Luxembourg 1999. <https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/volume1.pdf>

*Forss, Matias:* Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. *Ympäristöjuridiikka* 4/2011 s. 33–74 <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ymparistojuridiikka/8650.pdf>

*Gibson, Robert B:* In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assess. Project Appraisal*, 30/3/2012. s. 179–188.

*Göcke, Katja:* 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. s. 337-370.  
Saatavissa: [https://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb\\_08\\_goecke\\_14.pdf](https://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_08_goecke_14.pdf),

*Hakapää Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus. Helsinki 2010.

*Halpern, Benjamin S. – McLeod, Karen L. – Rosenberg, Andrew A. – Crowder, Larry B*: Managing for cumulative impacts in ecosystem-based management through ocean zoning. Ocean & Coastal Management 51/2008

*Hautamäki, Veli-Pekka*: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy, Helsinki 2004.

*Heikkilä, Lydia*: Reindeer talk. Sámi Reindeer Herding and Nature Management. Acta universitatis Lapponiensis 110. Rovaniemi. 2006

*Heinämäki, Leena – Allard, Christina – Kirchner, Stefan – Xanthaki, Alexandra, – Valkonen, Sanna – Mörkenstam, Ulf – Bankes, Nigel – Ruru, Jacinta – Gilbert, Jérémie – Selle, Per – Simpson, Audra – Olsén, Laura*: Saamelaiden oikeuksien toteuttaminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Arktinen hallinta, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. 2017.

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

*Heinämäki, Leena 2021 b*: Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset. Lakimies 1/2021 s. 3–35.

*Hollo, Erkki:* Ajatuksia kaivostoimintaa koskevan sääntelyn oikeudellisesta positiosta. Teoksessa Kielen ja oikeuden kohtaamisia. Heikki E.S. Mattilan juhlaKirja. Talentum Media, Helsinki 2008, s. 71–87.

*Hollo, Erkki:* Vesioikeus. 2021. Edita. 2. uudistettu painos.

*Hyvönen, Veikko O:* Ympäristövaatimuksista kaivosoikeudessa. Oikeustiede jurisprudentia 1998. s. 5–68.

*Jaakkola, Jouni J. K. – Näkkäläjärvi, Klemetti – Juntunen, Suvi:* SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen – hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25. Helsinki 2020.

*Jernsletten, Jonny-Leo L. – Klovov, Konstantin.* Sustainable reindeer husbandry. Arktinen neuvosto 2002.

*Jones, Chris F:* Cumulative effects assessment: theoretical underpinnings and big problems. Environmental Reviews. Volume 24/2/2016. Saatavissa:  
<https://cdnsiencepub.com/doi/full/10.1139/er-2015-0073>

*Kaiser, Niclas – Sjölander, Per – Liljegren, Edin Annette – Jacobsson, Lars – Salander Renberg, Ellinor:* Depression and anxiety in the reindeer-herding Sami population of Sweden, International Journal of Circumpolar Health, 69:4, 383-393, 2010.

*Karhu, Juha:* Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia, Lakimies 7–8/2020 s. 1017–1034.

*Kauppila, Jussi:* Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa II: Lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3–4/2014 s. 69–116  
<https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ymparistojuridiikka/148710003.pdf>



*Kiikeri, Markku:* Kuka on saamelainen? Saamelaiskäräjälain 3§:n tulkinnan ja soveltamisen historiallinen, vertaileva, järjestelmällinen ja (oikeus)ideologinen analyysi. Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2021.

*Koivurova, Timo – Masloboev, Vladimir – Hossain, Kamrul – Nygaard, Vigdis – Petre’tei, Anna – Vinogradova, Svetlana:* Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining: A Comparison of the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States. *Arctic Review on Law and Politics* Vol. 6, No. 1/2015

*Koivurova Timo:* Jurisprudence of the European court of human rights regarding indigenous peoples: Retrospect and prospects. *International Journal on Minority and Group Rights*, 18/1, s.1-37. 2011 <https://doi.org/10.1163/157181111X550969>

*Kokko, Kai:* Ympäristöarviointi – SOVA oikeudellisesta näkökulmasta. Edita 2007.

*Kokko, Kai:* Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016 s.29–42. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ymparistojuridiikka/16507.pdf>

*Kokko, Kai:* Ympäristöoikeuden perusteet - yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy. 2017. <https://shop-edita-fi.ezproxy.ulapland.fi/digikirja/37-7312-0#Alkusanat>

*Kolehmainen, Antti:* Tutkimusongelma ja metdoi lainopillisessa työssä. Edita publishing, 2015. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/15461.pdf>

*Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede - Jurisprudentia* XXXIV:2001 s. 155–306

*Labba, Kristina:* Mineral Activities on Sámi Reindeer Grazing Land in Sweden. *Nordisk miljörättslig tidskrift* 1/2014, s. 93-98.

*Lee, Susan E. – Press, Malcolm C. – Lee, John A. – Ingold, Timo – Kurttila, Terhi:*  
Regional effects of climate change on reindeer: a case study of the Muotkatunturi region in  
Finnish Lapland. *Polar Research* 19(1). 2000, s. 99–105

*Leino, Johanna – Miettinen, Eija:* Malminetsintä, hyväksyttävyyden  
osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti. Teoksessa  
Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020. Itä-Suomen yliopisto. 2020.

*Lipponen, Olli:* Saamelaiden kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022-2027.  
Metsähallitus 2022.

*Lohilahti, Hanne:* Mistä puhumme, kun puhumme yhteisvaikutusten arvioinnista? –  
Yhteisvaikutusten arviointi ympäristövaikutusten hallintakeinona. *Ympäristöjuridiikka* 3–  
4/2020 s. 46–71.

*Mylykangas, Meeri:* Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen  
sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Teoksessa *Ympäristöpolitiikan ja -  
oikeuden vuosikirja 2007*. toim. Tapio Määttä . Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja  
yhteiskunta -osaamiskeskittymä. Joensuun yliopisto. s. 197-270.

*Määttä, Tapio:* Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen  
ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede–  
Jurisprudentia* 2005 s. 337–460, s. 439–446.

*Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen  
tutkimuksen suuntauksia ja menetelmät. *Edilex-sarja* 2015/45. Teoksessa  
*Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden  
vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Toim. Tarmo Miettinen.

*Määttä, Tapio – Soininen, Niko:* Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja  
ominaispiirteet. *Lakimies* 7–8/2016, s. 1028–1053.

*Nordin, Åsa:* Renskötseln är mitt liv. Umeå: Vaartoe - Centrum för Samisk forskning, Umeå  
University; 2007.

*Ojala, Timo*: Teleologinen tulkinta ja oikeusperiaatteiden punninta rikostunnusmerkistön tulkinnassa. 2005

Paliskuntain yhdistys. Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa. Pohjolan Painotuote Oy 2013

*Peczenik, Aleksander*: Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. 1995.

*Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S*: Saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet.

Konfliktikartoitus. Metsähallitus 2020. saatavissa:

<https://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/2496>

*Pettersson, Maria – Oksanen, Anniina – Mingaleva, Tatiana – Petrov, Victor – Masloboev, Vladimir*: License to Mine: A Comparison of the Scope of the Environmental Assessment in Sweden, Finland and Russia. *Natural Resources*, 2015/6, s. 237-255.

*Pölönen, Ismo & Halinen, Arja*: Harmonisointia ilman koherenssia – Kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. *Edilex* 2017/31. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/17855.pdf>

*Pölönen, Ismo*: Mikä riittää vai riittääkö mikään. *Natura-arvioinnille unionin tuomioistuimen linjan mukaan*. *Ympäristöjuridiikka* 2/2019 s. 10–31. <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ymparistojuridiikka/199700002.pdf>

*Rautiainen, Pauli*: Perusoikeuksien heikennyskielto. *Oikeus* 2013, 42:3: s.261–283.

*Saamelaiskäräjät*: Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa - Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus. Saamelaiskäräjät 2017.

*Senécal, Pierre – Goldsmith, Bernice – Conover, Shirley – Sadler, Barry – Brown, Karen:* Principles of environmental impact assessment, best practice. International association for impact assessment, U.S.A. 1999. [http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA\\_web.pdf](http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf)

*Soininen, Niko:* Yhteensovittamisajattelun rakenteistuminen vesioikeuden metatavoitteeksi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII/2014. s. 125-188.

*Suopajärvi, Leena – Poelzer, Gregory A. – Ejdemo, Thomas – Klyuchnikova, Elena – Korchak, Elena – Nygaard, Vigdis:* Social sustainability in northern mining communities: A study of the European North and Northwest Russia. *Resources Policy*, 47/2015, s. 61-68. <https://doi.org/doi:10.1016/j.resourpol.2015.11.004>

*Teitelbaum, Sara – Tysiachniouk, Maria – McDermott, Constance – Elbakidze, Marine:* Articulating FPIC through transnational sustainability standards: A comparative analysis of Forest Stewardship Council's standard development processes in Canada, Russia and Sweden. *Land Use Policy* Volume 109, 2021.

*Therivel, Riki – Ross, Bill:* Cumulative effects assessment: Does scale matter? *Environmental Impact Assessment Review*, 27/2007. Saatavissa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925507000157>

*Tomlinson, Kathryn:* Indigenous rights and extractive resource projects: negotiations over the policy and implementation of FPIC. *Int. J. Hum. Rights*, 23 (5) (2019), s. 880-897.

*Työ- ja elinkeinoministeriö:* <https://tem.fi/kaivoslakiuudistus> . (luettu 16.3.2022)

*Ulkoasiainministeriö:* Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaisraportista, epävirallinen suomennos. CERD/C/FIN/CO/23. 2017.

*United Nations Headquarters:* Report of the International Workshop on Methodologies regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples. New York, 2005.

*Uusisuo, Maija:* Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 20/2018. 2018.

*Vanclay, Francis – Esteves, Ana Maria – Aucamp, Ilse – Franks, Daniel:* Social Impact Assessment: Guidelines for assessing and managing the social effects of projects. 2015. University of Groningen. <https://core.ac.uk/download/pdf/148304223.pdf>

*Vieth, Rør Anders:* Mining or traditional use? Conflicts in the Northern Norwegian copper. Norwegian University of Life Sciences, Faculty of Landscape and Society, 2018. <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/2505756/R%C3%B8r,%20Anders%20MIES%202018.pdf?sequence=1>

*Vihervuori, Pekka:* ”Kaivostoiminta.” Teoksessa Kuusiniemi, Kari–Ekroos, Ari–Kumpula, Anne–Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. WSOY, Helsinki 2001, s. 615–644.

*Vihervuori, Pekka:* Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44. 2019.

*Viljanen, Veli-Pekka – Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin – Ojanen, Tuomas – Karapuu, Heikki – Hallberg, Pekka:* Perusoikeudet. Sanoma Pro 2005. Päivittyvä julkaisu, Alma Talent.

*Viljanen, Jukka – Heiskanen, Heta – Raskulla, Siina – Koivurova, Timo – Heinämäki, Leena:* Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö, Tampereen yliopisto ja Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Tampere 2014.

*Vinkka, Birgitta*: Saamelaisaktiivismin uusi sukupolvi Tenon kalastussopimusta ja Jäämerenrataa vastustavien protestien kiinnittyminen saamelaiseen poliittiseen traditioon. Pro gradu. Lapin yliopisto. Saatavissa: 20212021<https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/64886/Vinkka%20Birgitta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

*Wróblewski, Jerzy*: Meaning and Truth in Judicial Decision. *Juridica* 1979 s. 113–122.

*Ympäristöministeriö*: Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti. 2011.

*Motoc, Antoanella-Iulia*: U.N. Human Rights committee, Sub-Comm. on the Promotion and Protection of Human Rights Working Group on Indigenous Populations, Working Paper: Standard-Setting: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent, 57, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1. Tebtebba Foundation. 2005.

### **Internet-lähteet:**

*Aikio, Jouni*: Käsivarren porosaamelaiset valittivat malminetsintäluvasta kansainväliseen TSS-komiteaan: Lätäsenolle väliaikainen malminetsintäkielto. Yle Uutiset 7.2.2022. Saatavissa: <https://yle.fi/sapmi/3-12302438> (16.5.2022)

*Eduskunta*: Saamelaiskäräjälain muuttaminen. [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/saamelaiskarajalain-muuttaminen.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/saamelaiskarajalain-muuttaminen.aspx) (luettu 14.2.2022)

*Näkkäläjärvi, Pirita*: Ensimmäinen malminetsintälupa saamelaisalueelle Yle Uutiset 11.7.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-9016459> (luettu 14.2.2022)

*Saamelaiskäräjät*: Saamelaistietoa opetukseen: [www.oktavuohta.com](http://www.oktavuohta.com). (luettu 10.2.2022)

*United Nations human rights office of the high commissioner*:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cerd/pages/cerdindex.aspx> (luettu 2.11.2021)

*Minority group*: Thlimmenos v. Greece <https://minorityrights.org/law-and-legal-cases/thlimmenos-v-greece-2/> (luettu 29.4.2022)

*Tukes 29.6.2020*: <https://tukes.fi/-/koneellinen-kullanhuudonta-paattyy-lemmenjoen-kansallispuistossa>. (luettu 29.3.2022)

*Vaarama, Vesa*: Porotalouden kannattavuus romahti – vaikea edellistalvi ja tuotantokustannusten nousu tappioiden syynä. 6.4.2022. <https://yle.fi/uutiset/3-12392814> (luettu 22.5.2022)

*Valtioneuvosto*: Marinin hallituksen hallitusohjelman esittely:

<https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/hiilineutraali-ja-luonnon-monimuotoisuuden-turvaava-suomi>. Luettu 16.3.2022.

*YK:n Ihmisoikeuskomitea*: YK:n Ihmisoikeuskomitean 7. määräaikaisraportti Suomelle: CCPR/C/FIN/CO/7 1.4.2021:

[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/CCPR\\_C\\_FIN\\_CO\\_7\\_44648\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/CCPR_C_FIN_CO_7_44648_E.pdf) (luettu 18.2.2022)

### **Virallislähteet:**

HE 214/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 273/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 79/1996 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi

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

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

Kaikkinaisen rotusyrjinnän vastainen sopimus Sops 37/1970

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 8/1976

Oikeusministeriön muistio OM 2/551/2017, annettu 23.11.2017, saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluvollisuudesta.

Parafoitu Pohjoismaiden saamelaissopimus, hanke OM025:00/2017

PeVL 32/2010 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto kaivoslaista

PeVL 10/2014 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristönsuojelulaista

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea Loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaishetimitä, 2017

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 7/1976

Työ- ja elinkeinoministeriö. Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta. 03.03.2022 VN/12316/2019.



Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista

**Säädösluettelo:**

Kaivoslaki 621/2011

Kolttalaki 253/1995

Laki Metsähallituksesta 234/2016

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Laki saamelaiskäräjistä 974/1995

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017

Luonnonsuojelulaki 1096/1996

Poronhoitolaki 848/1990

Perustuslaki 731/1999

Vesilaki 587/2011

Ympäristönsuojelulaki 527/2014

Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppeiden sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta

Norjan perustuslaki (Kongeriket Noregs grunnlov) LOV-1814-05-17

**Kansainvälinen oikeuskäytäntö:**

**YK:n ihmisoikeuskomitea:**

Kitok. vs. Ruotsi 27.7.1988 Communication No. 197/1985.

Ilmari Länsman et al. vs. Suomi 26.10.1994 Communication No. 511/1992

Jouni Länsman et al vs. Suomi 30.10.1996 Communication No. 671/1995

Jouni Länsman et al. vs. Suomi, 17.3.2005 Communication No. 1023/2001

Ángela Poma Poma vs. Peru, 27.3.2009, 1457/2006

**Kaikkinaisen rotysyrjinnän vastaisen komitean (CERD) oikeuskäytäntö:**

Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013

**Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Thlimennos v. Kreikka, 6.4.2000. application no. 34369/97.

**Euroopan tuomioistuin:**

Unionin tuomioistuimen tuomio C-127/02

Unionin tuomioistuimen tuomio C-461/13

**Suomalainen oikeus- ja lupakäytäntö:**

**Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö:**

KHO 16.3.2018 taltionumero 1165

KHO 16.3.2018 taltionumero 1166

KHO 16.3.2018 taltionumero 1167

KHO 2020:124

KHO 2021:83

**Korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö:**

KKO 2022:25

KKO 2022:26

**Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö:**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 19.12.2018 nro 18/0277/1

**Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) lupakäytäntö:**

Varauspäätös VA2021:0048

Tukes 18.5.2015 Nrot HL2012:0033 ja HL2012:0034

Tukes 25.5.2015 Nro HL2012:0058

Tukes 8.7.2015 Nrot HL2013:0004, HL2013:0005 ja HL2013:0006

## LYHENTEET

CERD	The Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
FPIC	Free, prior and informed consent
Ihmisoikeuskomitea	Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
Lintudirektiivi	Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta
TSS-komitea	YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
YSL	Ympäristönsuojelulaki
YVA-laki	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Taustaa

Ympäristölainsäädännössä eräs alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia turvaava säännös on niin kutsuttu saamelaiskulttuurin heikentämiskiello. Se on kansallisessa lainsäädännössä kirjattu ympäristönsuojelulakiin (527/2014), vesilakiin (587/2011) ja kaivoslakiin (621/2011). Lisäksi perustuslain 17.3 §:n katsotaan sisältävän implisiittisen saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon<sup>1</sup>. Kaivoslaissa saamelaiskulttuurin heikentämiskiello muodostuu kahdesta keskeisestä pykälästä, menettelyllisestä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvittämisestä (kaivoslain 38 §) ja aineellisesta, varsinaisesta saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon sisällöstä (kaivoslain 50 §<sup>2</sup>). Varsinaisen saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon arviointi tapahtuu selvityksen perusteella, joka on tehty luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvista vaikutuksista saamelaiskulttuurille. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millainen selvitysmenettely on riittävä heikentämiskiellon aineellisen sisällön selvittämiseksi. Kaivoslain 38 §:n mukaan lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuhdentaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet.<sup>3</sup> Tässä

---

<sup>1</sup> Heinämäki 2021 a, s. 32.

<sup>2</sup> Kaivoslain 50 §: Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdentalupaa 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 kolttaluodeella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.

<sup>3</sup> Tällöin on kaivoslain 38 § sanamuodon mukaan selvittettävä 1) hakemuksessa tarkoitettun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat; 2) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana

tutkimuksessa pyritään selvittämään, kuinka hankkeen vaikutusten selvittäminen tulee tehdä kaivoslain 38 § mukaisesti ja millaisia asioita saamelaiskulttuurille aiheutuvien vaikutusten tai haitan osalta tulee ottaa huomioon.

## 1.2. Aineisto ja aiempi tutkimus aiheesta

Tutkimus kuuluu ympäristöoikeuden oikeudenalaan, mutta siihen liittyy aiheensa puolesta myös alkuperäiskansan oikeuksiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä. Tässä tutkielmassa asiaa tutkitaan niin ympäristöoikeudellisen arvion, kuin alkuperäiskansaoikeuden näkökulmasta. Alkuperäiskansaoikeuden osalta huomiota kiinnitetään myös Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin suhteessa alkuperäiskansan perusoikeuksien minimitasoon.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa yleisesti ympäristölainsäädännössä ja siihen liittyvää vaikutusten selvittämistä on tutkittu aiemmin lähinnä OTT Leena Heinämäen artikkeleissa. Heinämäen mukaan viranomaiset kuten kaivos- ja ympäristölupaviranomainen sekä Metsähallitus eivät näe oikeudelliseksi velvoitteeseen toteuttaa kattavaa kumulatiivisten vaikutusten arviointia, vaikka saamelaisten perinteisten elinkeinojen suoja on yksi keskeisistä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista.<sup>4</sup> Lisäksi muun muassa Kolarctic ENPI CBC:n rahoittamassa kaivostoimintaa, paikallisia yhteisöjä ja ympäristösääntelyä koskevassa tutkimusprojektissa nimeltä SUMILCERE tutkittiin vertailevasti ympäristövaikutusten arviota kaivosluvan hakemisen yhteydessä Suomessa, Ruotsissa ja Venäjällä<sup>5</sup> sekä saamelaiskulttuurin turvaa eri Pohjoismaissa. Saamelaiskulttuurin suojan katsottiin tuossa tutkimuksessa olevan lain tasolla parhaiten

---

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.

Lupaviranomaisen tulee kolttala-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi.

Lausuntonmenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä. Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. 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. Neuvotteluvaihtoista säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

<sup>4</sup> Heinämäki 2021, s. 5.

<sup>5</sup> Pettersson – Oksanen – Mingaleva – Petrov – Masloboev, 2015

suojattu Suomen kaivoslain saamelaisia koskeissa pykälissä.<sup>6</sup> Aihe on ajankohtainen, sillä saamelaiskäräjät valittaa jatkuvasti kaivoslain mukaisista kullanhuuhtontaluvista saamelaisalueella vedoten kaivoslain 38 §:n mukaisen selvitysmenettelyn puutteellisuuteen ja asiaa on linjattu muutaman viime vuoden aikana jo useassa korkeimman hallinto-oikeuden (jäljempänä KHO) ratkaisussa. Lisäksi saamelaisalueelle on myönnetty ensimmäinen malminetsintälupa uuden kaivoslain aikana vuonna 2016, ja luvan laillisuutta on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden toimesta vuonna 2021. Aiheeseen liittyy myös kansainvälisen oikeuden kehitys alkuperäiskansojen suhteen, erityisesti YK:n Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (jäljempänä KP-sopimus) 27 artiklan tulkinta ja sen huomioon ottaminen kansallisessa oikeuskäytännössä Suomessa ja muissa maissa, joissa asuu saamelaisia.<sup>7</sup>

Tutkimuksen pääaineistona ovat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut vuosilta 2014, 2018, 2020 ja 2021 sekä yksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu vuodelta 2022, joissa on linjattu kaivoslain 38 §:n mukaisen menettelyn vaatimuksia ja 50 §:n mukaista huomattavaa haittaa poronhoidolle ja olennaista heikennystä saamelaiskulttuurille. Ratkaisuja tulkitaan kaivoslain sanamuodon ja esitöiden valossa. Kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien oikeuslähteiden lisäksi tutkielmassa tarkastellaan kansainvälisiä sopimuksia liittyen saamelaisten oikeuksiin ja sitä, miten näiden kansainvälisten sopimusten valossa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyvä vaikutusten selvittäminen tulisi tehdä. Tässä yhteydessä esitellään myös kansainvälistä oikeuskäytäntöä aiheeseen liittyen siltä osin, kuin se on oleellista tutkimuskysymyksen kannalta.

### **1.3. Metodi**

#### **1.3.1. Tulkinnallinen lainoppi**

---

<sup>6</sup> Koivurova – Masloboev – Hossain – Nygaard – Petre’tei – Vinogradova 2015, s. 1151

<sup>7</sup> KHO 2020:124, KHO muu päätös 16.3.2018 taltionumero 1165, 1166 ja 1167, KHO 2021:83, Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S, (sak nr. 20-143891SIV-HRET), (sak nr. 20-143892SIV-HRET) ja (sak nr. 20-143893SIV-HRET)

Tutkimuksen metodina on tulkinnallinen lainoppi. Lainopin tehtävänä on erään määritelmän mukaan 1) selventää voimassa olevan oikeuden sisältöä ja 2) systematisoida, eli uudelleen koota voimassa olevaa normatiivista materiaalia. Oikeussääntöjen sisältöä selvitetään eli tehdään jonkinlaista tulkintaa, oikeusperiaatteita punnitaan eli määritetään yksittäisen oikeusperiaatteen ratkaisuarvoa sekä systematisoidaan olemassa olevia oikeussäännöksiä.<sup>8</sup> Lainopillisen tutkimuksen tulos on eräänlainen tulkintasuositus lainsoveltajalle jollekin säännökselle. Lainopin menetelmällisen osan perustan muodostavat oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit. Tavoitteena on, että lainopillisessa tutkimuksessa näitä oppeja osaltaan kehitetään eteenpäin ja sitä kautta pyritään parantamaan lainsoveltajan käytössä olevia tapoja soveltaa säännöksiä.<sup>9</sup> Tässä tutkimuksessa oikeuslähdeopillinen lähestyminen tutkittavaan säännökseen on selkeästi keskeinen, sillä lainkohdan sisältöä pystytään määrittelemään tarkemmin kansainvälisten sopimusten, kansallisen lain sanamuodon, lain esitöiden ja oikeuskäytännön avulla. Oikeuslähdeopissa eri oikeuslähteet on perinteisesti jaettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Eri oikeuslähteillä on lainopissa siis erilainen oikeuslähdearvo.<sup>10</sup> Oikeuslähteiden suhde pitäisi kuitenkin olla dynaaminen, eikä niiden velvoittavuus ole joka tilanteessa tismalleen sama. Tämän tutkimuksen kannalta on tärkeää huomata myös se, että perus- ja ihmisoikeudet ovat vahvasti velvoittavia auktoriteettilähteitä juuri sisältönsä takia ja säädöksiä tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti.<sup>11</sup> Lait, esityöt, oikeuskäytäntö ja muut oikeuslähteet ovat lainopissa ja lain soveltamisessa oikeuden eräänlaista raaka-ainetta, jonka merkityssisältö saadaan tulkinnan avulla esille konkreettisesti viranomaisen tai tuomioistuimen lainsoveltamistilanteessa tai lainopin hahmottamassa oletetussa tulkintatilanteessa.<sup>12</sup> Lainopissa argumentaatio saattaa rakentua myös siitä, millaisia esimerkkejä on vastaavan tyyppisten säännösten soveltamisesta muissa oikeusjärjestyksissä, sekä tulkinnasta sillä perusteella, mikä ajatellaan olevan säännöksen tarkoitus eli niin kutsuttu teleologinen argumentti.<sup>13</sup> Näitä raaka-aineita on hyödynnetty myös tässä tutkimuksessa ja niistä on pyritty tekemään jonkinlaisia johtopäätöksiä ja tulkintaohjeita lain soveltamiseen.

---

<sup>8</sup> Miettinen 2015, s. 7.

<sup>9</sup> Määttä 2015, s. 12–14

<sup>10</sup> Kolehmainen 2016, s. 116

<sup>11</sup> Karhu 2020, s. 1024.

<sup>12</sup> Miettinen 2015, s. 18.

<sup>13</sup> Hautamäki 2004, s. 19.



Tutkimukseen liittyy kiinteästi myös alkuperäiskansa saamelaisten perusoikeudet alkuperäiskansana, niin yksilönä kuin kollektiivisesti kansana. Perusoikeudet voidaan *Kaarlo Tuorin* kriittisen oikeuspositivismin teorian mukaisesti ajatella kuuluvan oikeuden pintatason lisäksi syvempiin kerroksiin. Tuorin oikeuspositivismin mukaan oikeudessa on nähtävissä kolme eri tasoa: pintataso (esimerkiksi lait), oikeuskulttuuri (esimerkiksi hallintotoimi) ja oikeuden syvärakenne (esimerkiksi ihmisoikeusperiaatteet).<sup>14</sup> Tuorin oikeuspositivismin teorian mukaisesti oikeudellinen (pintatason) sääntely on tavoitesuuntautunutta ja sen avulla tyypillisesti ratkaistaan erisuuntaisten intressien ristiriitoja. Oikeusjärjestyksen sisällöllinen johdonmukaisuus syntyy pintatasoa syvemmistä, oikeuskulttuuriin kuuluvista oikeusperiaatteista. Silti myös periaatteiden välissä voi olla ristiriitoja, eli periaatteilla voi olla vastaperiaatteita. Tuorin kriittisessä oikeuspositivismissa yhtenäisyyden perustana on oikeusjärjestyksen syvin kerros, syvärakenne, josta etsitään perusteluja periaatteiden ja vastaperiaatteiden etusijajärjestykselle. Oikeuskulttuurin tasolla vaikuttavilla oikeusperiaatteilla on sisältönsä puolesta taas suora yhteys moraalisiin.<sup>15</sup> Tässä tutkimuksessa tutkitaan lähinnä oikeuden pintatason ilmiöitä, eli yksittäisen säännöksen tulkintaa. Tulkinta perustuu kuitenkin syvempään, oikeusperiaatteiden tasoon ja aiheeseen liittyy alkuperäiskansa saamelaisten perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä, jotka sijoittuvat syvemmälle oikeuden tasolla.

### 1.3.2 Lainoppi erityisesti ympäristöoikeudessa

Vanhan kaivoslain aikainen kaivoslain rooli omaisuuden suojauslajina muuttui selvästi uuden, 2011 voimaan tulleen kaivoslain myötä ympäristönsuojelulain suuntaan ja kaivoslaki muuttui ympäristönsuojelullisempaan suuntaan.<sup>16</sup> Siksi onkin tutkimuksen kannalta hyödyllistä esitellä aluksi lainopin piirteitä erityisesti ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa. Ympäristöoikeuden sisältönormit ovat tyypillisesti kielellisesti tulkinnalle avoimia ja joustavia, puhutaankin usein joustavista normeista. Sisältönormeissa käytetään tarkoituksellisesti tulkinnallisesti väljiksi jätettyjä sanontoja, esimerkiksi käsitteitä kuten ”huomattavat laajalle ulottuvat vahingolliset muutokset” tai ”erityinen syy”. Tavoitteena joustavien normien käytössä on se, että joustavia normeja käyttäen sama sääntely voidaan

---

<sup>14</sup> Tuori 2000, s. 163, 171, 192, 221, 247 ja 303.

<sup>15</sup> Kuusiniemi 2001, s. 164.

<sup>16</sup> Myllykangas 2007, s. 200-201.

ulottaa useisiin erilaisiin tilanteisiin, jolloin vältetään tapauskohtaisuus ja ehkäistään jatkuvia säännösten muuttamistarpeita.<sup>17</sup> Tässä tutkimuksessa keskeisiä, tulkinnallisesti väljiä lain sanamuodon sanontoja ovat esimerkiksi kaivoslain 50 § mainitut “huomattava haitta” ja “olennainen heikennys”.<sup>18</sup> Joustavaa normia on kuvattu kaivoslain esitöissäänkin, “Malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan liittyvä harkinta olisi oikeusharkintaa, mutta osin ehdotetut säännökset ovat joustavia. Yksittäisiin hankkeisiin liittyvät erilaiset yleisten ja yksityisten etujen väliset ristiriidat voivat olla niin monitahoisia, tapauskohtaiset olot niin vaihtelevia ja etuasetelmat siinä määrin erilaisia, että tyhjentävä sääntely ei ole mahdollinen”.<sup>19</sup>

Joustava normi saa tarkkarajaisen sisällön vasta yksittäistapauksessa, jossa sitä tulkitaan ja sovelletaan. *Määttän* mukaan normin sanamuodon tulkinnanvaraisuuden lisäksi normin joustavuus liittyy sääntelytekniikkaan, sillä ympäristöoikeudessa sääntely on muuttunut säännöistä ja säännöillä synnyttävistä subjektiivisista oikeuksista ja velvollisuuksista kohti uudentyyppisiä, tavoitteille avoimempia normeja, kuten puite- ja punnintanormeja. Normin joustavuuden tai kiinteyden tunnistaminen ei ole yksiselitteistä, koska normin joustavuus on samalla tavoin tulkinnalle avointa kuin itse normikin. Säännöksen kielellisestä muodosta ei voi päätellä suoraan, kuinka joustava se on. Normin sisältö ja joustavuus paljastuukin vasta sitten, kun sitä on tulkittu oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeja käyttäen. Sanamuodon antamien vihjeiden lisäksi ympäristöoikeudellisessa keskustelussa on tunnistettu muun muassa oikeuskäytännössä vahvistetun soft law’n vaikutus kielellisesti avoimelta vaikuttavan normin tulkintaan.<sup>20</sup> Joustavuuteen vaikuttaa myös se, onko lainsäätäjä tarkoittanut normin joustavaksi ja missä määrin oikeuskäytännössä on täsmennetty kielellisesti joustavana näyttäytyvää normia tai lisätty kiinteältä vaikuttavan normin joustavuutta.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Kuusiniemi 2001, s. 17.

<sup>18</sup> Kaivoslain (621/2011) 50 § 1 mom: Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta: 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa **olennaisesti heikentäisi** saamelaiden kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria; 2) **heikentäisi olennaisesti** kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella **huomattavaa haittaa** poronhoidolle. (korostus kirjoittajan lisäämä)

<sup>19</sup> HE 273/2011, s. 53

<sup>20</sup> Määttä, 2005 s. 337–460, s. 439–446

<sup>21</sup> Kauppila 2014 s. 69–116, s. 73–78

Vaikka normien joustavuus onkin erilaista eri normien kohdalla, niin kokonaisuutena voidaan kuitenkin sanoa, että tietyt ympäristöoikeuden ominaispiirteet korostavat sääntelyn joustavuutta. Tällaisia ovat esimerkiksi säännösten kielellinen epämääräisyys, sääntelyn tavoitteellisuus ja reaalisten argumenttien korostuminen normien tulkinnassa. Sääntelyn joustavuuden voidaan puolestaan nähdä lisäävän merkittävästi lainsoveltajan käytettävissä olevaa harkintavaltaa tai -marginaalia. Joustavuuden tulkinnallisen määrittämisen vuoksi sanamuodoltaan joustava säännös voi osoittautua sitä sovellettaessa oletettua kiinteämmäksi ja vastaavasti kiinteä normimuotoilu joustavaksi.<sup>22</sup> Tulkinnanvaraisuuden taustalla on monia syitä. Lainsäätäjän täytyy varautua yhteiskunnallisiin muutoksiin kuten ympäristöllisten arvostusten sekä luonnontieteellisen ja teknisen tiedon muuttumiseen siten, että näiden muutosten vuoksi välittömästi muodostu tarve sääntelyn uudistamiseen.<sup>23</sup> Joustavia normeja käyttäen voidaan sama sääntely ulottaa useisiin erilaisiin tilanteisiin, jolloin vältetään tapauskohtaisuus ja ehkäistään jatkuvia säännösten muuttamistarpeita.<sup>24</sup> Ympäristöoikeudessa tällainen muutos voi olla tyypillistä. Toisinaan on jopa esitetty kritiikkiä siitä, että lainsäätäjä on joustavien normien kautta luovuttanut osan päätösvallassa pois lainsäätäjältä lainsoveltajalle, kun joustavaa normia tulkitaan tilannekohtaisesti. Joustavista normeista ja eri normityypeistä käydyn keskustelun taustalla onkin jännite, jossa toisaalta vaakakupissa ovat vaatimukset ennakoitavuudesta, yhdenvertaisuudesta ja oikeusvaltiollisesta kontrollista ja toisaalta vaatimukset hyväksyttävyydestä ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Normien joustavuus ja tästä seuraava harkintavallan laajuus voikin näkökulmasta riippuen olla joko positiivinen tai negatiivinen piirre ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudessa joustavien normien tulkinnanvaraisuus siirtää painoarvoa korostetusti oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppeihin. Joustavien normien voidaan myös sanoa johtavan sanamuodon mukaisen tulkinnan käyttöalan kaventumiseen ja tavoitteellisen tulkinnan korostumiseen<sup>25</sup>. Ympäristöoikeuden tehtävänä on ratkaista ympäristöön liittyvien intressien välisiä ristiriitoja, sellaisesta tässäkin tutkielmassa on osaltaan kyse. Tästä näkökulmasta katsoen ympäristöoikeus on myös konfliktioikeutta.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Kauppila 2014 s. 69–116, s. 73–78

<sup>23</sup> Belinskij, Paloniitty ja Soininen 2015, s. 621. ks myös yhteiskunnallisen muutoksen ja joustavien normien kytköksestä Kuusiniemi 1992 s. 128.

<sup>24</sup> Kuusiniemi 2001, s. 172.

<sup>25</sup> Belinskij, Paloniitty ja Soininen 2015, s. 622.

<sup>26</sup> Kuusiniemi 2001, s. 170.

### 1.3.3. Ympäristöoikeudellinen laintulkinta ja arvot

*Belinskij, Paloniitty ja Soininen* ovat todenneet, että ympäristöoikeus on avoin oikeudenala arvojen huomioon ottamiselle laintulkinnassa. He perustelevat väitettä sillä, että ympäristöoikeudessa faktat ovat suuntautuneet tulevaisuuteen, normit ovat joustavia ja tulkinnanvaraisia, sekä sillä että ympäristöoikeudella on konfliktiluonteinen rooli. Ympäristöoikeudessa päätöksenteko suuntautuu luonnollisesti yleensä tulevaisuuteen. Esimerkiksi lupaharkinnassa käsitellään arviota hankkeiden ympäristövaikutuksista, ja ympäristövaikutuksia pyritään rajoittamaan lupamääräyksillä etukäteen. Ympäristölaeilla viitataan usein haitalliseen vaikutukseen, joka toiminnasta *saattaa* aiheutua. Arvioinnin perusteella tehdään sitten valistunut arvaus ympäristövaikutuksista ja lupa myönnetään siinä muodossa jos sellaisilla lupaehdoilla, missä sen arvellaan aiheuttavan vain sen verran vaikutuksia kuin ympäristösääntely sallii.<sup>27</sup> Tässä tutkimuksessa tutkimuskysymys on myös sillä tavoin arvoherkkää, että siinä joudutaan osittain arvioimaan saamelaiskulttuurin elinvoimaa ja heikentymistä, mikä on osaltaan ympäristöoikeudelle tyypillinen joustava normi, jossa vaikutuksia joudutaan osittain arvioimaan tulevaisuuteen päin.

Ympäristöoikeuden sääntelytavoitteiden taustalla on monenlaisia arvoja. Ympäristöoikeudellinen sääntely voi perustua esimerkiksi välinearvoon, kuten metsätalouden sääntelyssä, esteettiseen arvoon kuten esimerkiksi maisemien suojelussa, kulttuuriseen arvoon kuten esimerkiksi saamelaisten elinkeinojen kohdalla, tai moraaliseen arvoon kuten esimerkiksi hautausmaat kaivosmineraalien etsinnän esteenä. Ympäristöoikeudessa tunnistetaan myös sellaisia luontoon ja ympäristöön liittyviä arvoja sääntelytavoitteille, jotka eivät riipu mitenkään ihmisestä, eli ne ovat luonnon itseisarvoja.<sup>28</sup> Joustavat normit osaltaan vaikeuttavat lain soveltamista, sillä aina normeista ei ole helppoa tulkita arvovalintoja suoraan. Selkeissä tapauksissa arvostusvalinnassa voidaan nojautua lainsäätäjän tahtoon, mutta vaikeissa tapauksissa myös faktojen määrittelyyn ulottuvaa lainsäätäjän arvovalintaa voi olla vaikea selvästi osoittaa. Näissäkään tilanteissa ratkaisutoiminta ei tietystikään ole täysin subjektiivista ja vapaata, vaan arvovalinta on sidottu lainsäätäjän asettamiin reunaehtoihin, mutta joustavuus osaltaan voi vaikeuttaa lain soveltamista.<sup>29</sup> Ympäristöoikeuden kannalta on olennaista tiedostaa, että sen ydinalueella

---

<sup>27</sup> Belinskij, Paloniitty ja Soininen 2015, s. 617.

<sup>28</sup> Kokko 2017, s. 10.

<sup>29</sup> Wróblewski 1979 s. 113–122.

tulevaisuuteen suuntautuvassa ratkaisutoiminnassa faktoja käytetään monessa suhteessa eri tavalla ja eri sääntöjen mukaan kuin tavanomaisessa, menneisiin tapahtumiin pohjautuvassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ympäristöoikeudellisessa ratkaisuharkinnassa tehdään tavallisesti tulevaisuuteen suuntautuvien arvioiden pohjalta päätös faktoista, jotka muodostavat ratkaisun olennaisen osan. Pohjan päätöksenteolle muodostavat toiminnanharjoittajan lupahakemukseen kirjaamat tiedot.<sup>30</sup>

Joustaviin normeihin ja seurausharkintaan eli reaalisten argumenttien hyödyntämiseen nojautuminen aiheuttaa entisestä suuremman velvollisuuden perustella päätökset lain soveltamisesta esimerkiksi lupaharkinnassa. OTT *Niko Soininen* on tutkinut väitöskirjassaan vesioikeudellista perusteluvelvollisuutta ja hänen mukaansa perusteluvelvollisuus vesioikeudellisessa intressivertailussa nousee erityisen tärkeäksi ei pelkästään sen vuoksi että kyseessä on intressivertailu jossa vastakkain ovat toisaalta luonnonvaran hyödyntämisen edut ja toisaalta suojelun kohteelle aiheutuvat haitat, mutta myös siksi, että siten lupaharkinnan oikeudellinen ohjaus ei ajaudu oikeusvaltiollisen kontrollin ulkopuolelle, ja siten asianosaiset voisivat ymmärtää heitä koskevien vesilupapäätösten sisällön ja havaita ratkaisun lainmukaiseksi. Lisäksi lupaviranomaiset ja tuomioistuimet ylläpitävät avoimien perustelujen avulla julkisen vallankäytön yleistä hyväksyttävyyttä. Viimeisenä perustelunaan Soininen toteaa, että perusteluvelvollisuus on tärkeä siksi, että lainopin tulkintametodit ovat intressivertailun kohdalla niin moninaiset, että usein yhtä oikeaa, ennakoitavaa ja selkeästi kontrolloitavissa olevaa ratkaisua ei ole olemassa.<sup>31</sup> Perusteluvelvollisuus korostuu mielestäni myös tässä tutkimuksessa esiteltävässä joustavassa normissa eli saamelalaiskulttuurin heikentämiskiellossa ja saamelaiskulttuurille aiheutuvien vaikutusten selvittämisessä, sillä kyseessä on joustava normi jossa olennaista on se, minkä asioiden katsotaan aiheuttavan haittaa saamelaiskulttuurille ja kuinka suureksi tuo haitta arvioidaan.

#### **1.4. Teleologinen ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta ympäristöoikeudessa**

---

<sup>30</sup> Wróblewski 1979 s. 113–122.

<sup>31</sup> Soininen 2017, s. 72-73.

Yksi tämän tutkimuksen kannalta tärkeä laintulkinnan muoto on tavoitteellinen eli teleologinen laintulkinta. Teleologinen laintulkintatapa on päämääräsuuntautunut argumentaatiomalli. Teleologisessa laintulkinnassa eri tulkinta vaihtoehdoista valitaan käytettäväksi se, joka toteuttaa parhaiten tulkittavan lain tai laajemmin oikeusjärjestyksen tarkoitusta ja tavoitteita. Teleologinen tulkinta perustuu osaltaan ajatukseen, että lainsäädäntö on väline, jolla demokraattisesti valittu lainsäätäjätoteuttaa poliittisia tavoitteita.<sup>32</sup> Teleologinen tulkinta lain soveltajan, kuten hallintopäätöstä tekevän viranomaisen taholta on oikeusnormien tavoitteellista tulkintaa, jolloin normia pyritään tulkitsemaan sen tarkoituksen mukaisesti. Teleologinen menetelmä merkitsee irtaantumista sanamuodosta ja esitöistä ja korostaa lainsoveltajan kykyä nähdä lain säännöksen objektiivinen tavoite tai tarkoitus nykyhetkessä. Teleologisen tulkinnan voidaan arvostuksellisten seikkojen korostuessa ajatella lisäävän lainsoveltajan harkintavaltaa, jolloin se on myös entistä alttiimpi kritiikille päätösten objektiivisuuden osalta. Harkintavallan kasvaessa myös mahdollisuudet sen väärinkäyttöön lisääntyvät.<sup>33</sup> Tavoitteellinen tulkinta voi kuitenkin toimia esimerkiksi alkuperäiskansa saamelaisen kulttuurin suojaamiseksi säädettyjen säännösten tulkinnassa hyvin.<sup>34</sup> Nähdäkseni tavoitteellinen laintulkinta sopii tähän tutkimukseen, sillä siinä käsiteltävien kaivoslain pykäliden tausta on perustuslain 17.3. § saamelaisen kulttuurin ja kielen suojassa ja KP-sopimuksen 27 artiklan kulttuurin suojassa, joiden tavoitteita kaivoslain mukaisella saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla pyritään täyttämään.

Tavoitteellisen tulkinnan keskeinen ero sanamuodon mukaiseen tulkintaan on, että sanamuodon mukaisen normin sijaan tai sen ohella keskitytään normin taustalla olevien tavoitteiden tarkasteluun. Ympäristösäännösten tulkinnassa käytetään lähtökohtaisesti samoja tulkinta- ja argumentaatio-oppeja kuin muitakin säännöksiä tulkittaessa ja ne opit Määttä ja Soininen ovat tiivistäneet hieman yksinkertaistaen sanamuodon mukaisen tulkinnan lisäksi tavoitteelliseen ja systeemiseen tulkintaan<sup>35</sup>. Soininen ja Määttä esittävät erilaisia vaihtoehtoja tälle tavoitteelliselle tulkinnalle, ja yksi näistä tavoista on systeemiargumentteja tukeva tavoitteellinen laintulkinta, jossa säännöksen soveltamisessa keskiössä on systemaattinen lakien tavoitesäännösten ja esitöistä selvitettävän lainsäätäjän

---

<sup>32</sup> Peczenik 1995 s. 362–363; Aarnio 1989 s. 239–241; Hakamies 2012 s. 25; Ojala, 2005 s. 224.

<sup>33</sup> Hautamäki 2004, s. 20–21.

<sup>34</sup> ks. Kiikeri 2021, s. 25.

<sup>35</sup> Määttä & Soininen 2016, s. 1034 ja 1038.

historiallisen tarkoituksen tulkitseminen.<sup>36</sup> Mielestäni edellä esitetty tulkintatapa sopii tähän tutkimukseen hyvin.

Teleologisen laintulkinnan lisäksi varsinkin uudemmassa laintulkinnassa on alettu painottaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa. Siinä asetetaan keskeiseen asemaan perusoikeusjärjestelmä, johon oikeussääntöjen tulkinta viimekädessä pyritään perustamaan. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ajatus tulee esille perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Lisäksi perustuslain 106 §:ssä todetaan, että tuomarin on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos laki on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>37</sup> Tähän liittyen on juuri annettu kaksi korkeimman oikeuden prejudikaattia koskien saamelaisten perustuslaillista oikeutta kielen ja kulttuurin kehittämiseen. Saamelaisten kalastusoikeuteen liittyvissä ennakkotapauksissa kalastuslakia ja valtioneuvoston antamaa asetusta kalastuksesta Tenojoen vesistön sivuvesistöissä jätettiin soveltamatta, koska ne olivat KKO:n mukaan ristiriidassa perustuslain 17.3 § kanssa.<sup>38</sup> Perusoikeusmyönteinen tulkinta-asetus on hyväksytty myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Sen mukaan tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.<sup>39</sup> Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on ympäristönsuojelulakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 10/2014 vp) viitannut aiempaan kaivoslakiehdotuksesta antamaansa lausuntoon (PeVL 32/2010 vp) ja pitänyt tärkeänä, että ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohdan eli saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon olennaisuuskriteereitä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja siten, että otetaan huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.<sup>40</sup>

## **1.5. Metodologian soveltaminen tässä tutkimuksessa**

Tutkimuskysymyksessä näkyy niin ympäristöoikeuden arvosidonnaisuus, tulkinnallisen lainopin joustavan normin tulkinta kuin teleologinen ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Arvosidonnaisuus näkyy kaivoslain konfliktiherkkyudessa ja siinä, että siinä on monia

---

<sup>36</sup> Kokko 2017, s. 426.

<sup>37</sup> Kolehmainen 2015, s. 15.

<sup>38</sup> KKO 2022:25 ja KKO 2022:26

<sup>39</sup> Kolehmainen 2015, s. 15.

<sup>40</sup> KHO 2020:124

osittain vastakkain olevia perusoikeuksia, kuten luvanhakijan elinkeinon harjoittamisoikeus ja toisaalta saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet. Kaivoslain saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja heikentämiskiellon arviointia edeltävä vaikutusten selvittäminen ovat myös joustavia normeja, jotka saavat tarkan sisältönsä vasta tapauskohtaisessa harkinnassa ja asian selvittämisessä. Teleologisen laintulkinnan ajatus näkyy mielestäni tässä tutkimuksessa sillä tavoin, että vaikutusten selvittämistä tutkitaan säädöksen tavoitteen näkökulmasta. Taustalla on saamelaisten perustuslakiin kirjattu oikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä kansainvälisten sopimusten alkuperäiskansoille takaama minimisuoja. Säännöstä tulkitaan näitä tavoitteita silmällä pitäen. Perusoikeusmyönteinen näkökulma tulee esille, kun säännöstä tulkitaan saamelaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.



## 2. SAAMELAISTEN OIKEUSASEMAN TAUSTA

### 2.1. Saamelaiset alkuperäiskansana

Saamelaiset ovat alkuperäiskansa, jonka oikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan on Suomessa kirjattu perustuslakiin (731/1999)<sup>41</sup>. Saamelaisilla on lisäksi perustuslakiin kirjattu saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan, kuin saamelaiskäräjistä annetussa laissa (1995/974) säädetään.<sup>42</sup> Saamelaisia erityisesti koskevilla perusoikeuksilla on tarkoitus edistää perustuslain 6 §:n mukaisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.<sup>43</sup> Saamelaisten oikeus kehittää kulttuuriaan ja kieltään on sittemmin säädetty myös joihinkin erityislakeihin, joissa on saamelaisaluetta tai saamelaisia muutoin koskevia erityisäännöksiä<sup>44</sup>. Perustuslain 17.3 § oikeus on nimenomaisesti lain sanamuodon mukaan saamelaisilla “alkuperäiskansana” oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. *Niemisuo* mukaan erityisesti oikeus kieleen ja kulttuuriin on selkeästi kollektiivinen, saamelaisille väestöryhmänä, alkuperäiskansana, kuuluva oikeus.<sup>45</sup> Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon suojattava arvo on nimenomaan saamelaiskulttuuri ja elinkeinot, joten on aiheellista taustoittaa ensin saamelaiskulttuurin ominaisuuksia jotta voi ymmärtää, mitä on se kulttuuri, johon heikentämiskielto kohdistuu.

Saamelaiset ovat Euroopan Unionin alueen ainut tunnustettu alkuperäiskansa. Saamelaiset asuvat neljän nykyisen kansallisvaltion hallitsemalla alueella Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Venäjällä. Suomessa saamelaisalue kattaa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alueen Sodankylän kunnassa. Saamelaisia on laskutavasta riippuen 60 000–100 000 henkeä, Suomessa noin 10 000.<sup>46</sup> Alkuperäiskansaa

---

<sup>41</sup> Perustuslain 17.3 §: “Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

<sup>42</sup> Perustuslain 121.4 §: “Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

<sup>43</sup> Saamelaiskäräjät 2021, s. 10.

<sup>44</sup> Esimerkiksi saamen kielilaki, ympäristönsuojelulaki (527/2014), vesilaki (587/2011), kaivoslaki (621/2011), laki metsähallituksesta (234/2016)

<sup>45</sup> Niemisuo 2010, s. 100.

<sup>46</sup> Saamelaiskäräjät 2021

ei ole kansainvälisessä oikeudessa toistaiseksi määritelty yleisesti hyväksytyllä kansan tai kansaan kuuluva yksilön määritelmällä. YK:n erityisraportoiija Jose R. Martinez Cobo on alkuperäiskansojen syrjintää käsittelevässä raportissaan (UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1986/7) esittänyt laajaa kannatusta saaneen näkemyksen siitä, miten alkuperäiskansan ja siihen kuuluvan henkilön käsite tulisi käytännössä ymmärtää. Hänen mukaansa alkuperäiskansaksi tulisi katsoa yhteisö, jolla on historiallinen yhteys alueellaan kehittyneeseen valloitusta tai siirtomaavaltaa edeltäneeseen yhteiskuntaan. Yhteisön on määritelmän mukaan myös katsottava eroavansa alueella tai sen osalla nykyisin valtaa pitävistä yhteiskunnan osista. Lisäksi yhteisö ei voi kuulua valtaa pitävään yhteiskunnan osaan ja sen on täytynyt päättää kehittää ja siirtää tuleville sukupolville esi-isiensä maat ja etnisen identiteettinsä, jotka luovat perustan sen olemassaololle omine kulttuurimuotoineen, instituutioineen ja oikeusjärjestelmineen. Martinez Cobon mukaan historiallinen yhteys näkyy esimerkiksi seuraavien ominaisuuksien jatkumisena pitkän aikaa ja niin, että ne ovat säilyneet nykypäivään asti: a) yhteisö asuu esi-isiensä mailla tai ainakin osalla siitä, b) yhteisö polveutuu mailla alun perin asuneesta väestöstä, c) yhteisön kulttuuri yleensä tai kulttuurin tietyt ilmenemismuodot, d) yhteisön kieli, e) yhteisö asuu tietyssä osassa maata tai maailmaa ja f) muut tekijät. Lisäksi Martinez Cobon mukaan alkuperäiskansan jäseneksi katsotaan henkilö, joka katsoo kuuluvansa alkuperäiskansaansa ja jonka alkuperäiskansa on hyväksynyt kuuluvaksi kyseiseen kansaan.<sup>47</sup> Kansainvälisen työjärjestön ILO:n alkuperäiskansoja koskevan yleissopimuksen nro 169:n 1 artiklassa määrätään sopimuksen soveltamisalaan kuuluvista kansoista, ja siinä on samanlaisia piirteitä kuin Cobon määritelmässä. ILO:n 169 sopimuksen soveltamisala ei ole alkuperäiskansan määritelmä, mutta se on kuvaus siitä, keihin alkuperäiskansoja koskevaa yleissopimusta sovelletaan.<sup>48</sup> Suomessa saamelaismääritelmänä käytetään saamelaiskäräjälain 3 § mukaista määritelmää<sup>49</sup>, jota on

---

<sup>47</sup> HE 264/2014 vp s 24. myös Koivurova 2010, s. 45.

<sup>48</sup> ILO:n sopimus nro 169 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin heimokansoihin, joiden sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset olot erottavat ne muusta kansallisesta yhteisöstä ja joiden asemaa säännellään kokonaan tai osittain niiden omilla tavoilla tai perinteillä tai erityissääöksillä tai -määräyksillä. Artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan niihin itsenäisissä maissa eläviin kansoihin, joita pidetään alkuperäiskansoina sen vuoksi, että ne polveutuvat väestöstä, joka maan valloittamisen tai asuttamisen tai nykyisten valtionrajojen muodostumisen aikaan asui maassa tai sillä maantieteellisellä alueella, johon maa kuuluu. Alakohdan mukaan yleissopimusta sovelletaan vain sellaisiin kansoihin, jotka ovat oikeudellisesta asemastaan riippumatta säilyttäneet kokonaan tai osittain omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa. Artiklan 1 kohdassa määrättyjen objektiivisten kriteerien lisäksi sopimus sisältää subjektiivisen kriteerin. Artiklan 2 kohdan mukaan perusedellytyksenä määritettäessä yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia ryhmiä on, että ryhmä määrittelee itsensä alkuperäistai heimokansaksi.

<sup>49</sup> Saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §: Saamelaisella tarkoitetaan tässä laissa henkilöä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen: 1) että hän itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan tai isovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai 2) että hän on sellaisen henkilön jälkeläinen, joka on

yritytty useasti uudistaa, niin myös Marinin hallituskaudella. Toistaiseksi saamelaiskäräjälain uudistus ei ole kuitenkaan vuoden 1995 alkuperäisen lain säätämisen jälkeen onnistunut.<sup>50</sup>

Yhteys maahan ja perinteisiin alueisiin on alkuperäiskansakulttuurien yksi keskeisimmistä osa-alueista ympäri maailmaa.<sup>51</sup> Alkuperäiskansojen erityinen suhde maahan on tunnustettu muun muassa ILO:n yleissopimuksessa 169 ja YK:n alkuperäiskansajulistuksessa. Tähän kuuluvat perinteiset elinkeinot, joita harjoittaa maassa. Myös vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöissäkin mainitaan erikseen, että perustuslain saamelaiskulttuuria koskeva säännös ulottuu myös saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin, kuten poronhoitoon, kalastukseen ja metsästykseseen.<sup>52</sup> YK:n alkuperäiskansajulistuksen 26 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus perinteisesti omistamiinsa, hallussaan pitämiinsä tai muutoin käyttämiinsä tai hankkimiinsa maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Alkuperäiskansoilla on oikeus omistaa, käyttää, kehittää ja hallita niitä maita, alueita ja luonnonvaroja, jotka ovat niiden hallussa perinteisen omistuksen tai muun perinteisen hallussapidon tai käytön perusteella tai jotka ne ovat muutoin hankkineet. Valtiot tunnustavat nämä maat, alueet ja luonnonvarat laissa ja suojelevat niitä lailla. Tässä tunnustamisessa on asianmukaisesti kunnioitettava kyseisten alkuperäiskansojen tapoja, perinteitä ja maanhallintajärjestelmiä.<sup>53</sup>

## 2.2. Saamelaiskulttuuri ja elinkeinot

Kuten sanottu, saamelaisille on Suomessa turvattu perustuslaillinen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto.<sup>54</sup> Saamelaiselinkeinot mainitaan nimenomaisesti keskeiseksi osaksi saamelaiskulttuuria perustuslain esitöissä.<sup>55</sup> Saamelaisten perinteiset elinkeinoja ovat

---

merkitty tunturi-, metsä- tai kalastajalappalaiseksi maa-, veronkanto- tai henkikirjassa; taikka 3) että ainakin yksi hänen vanhemmistaan on merkitty tai olisi voitu merkitä äänioikeutetuksi saamelaisvaltuuskunnan tai saamelaiskäräjien vaaleissa.

<sup>50</sup> Eduskunta, 2022

<sup>51</sup> Heinämäki 2021 b, s. 4.

<sup>52</sup> HE 309/1993

<sup>53</sup> YK:n alkuperäiskansajulistus artikla 26

<sup>54</sup> Suomen perustuslaki (731/1999), 17.3 ja 121.4 §.

<sup>55</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi 309/1993 vp, s. 65.

poronhoito, kalastus, metsästys, keräily, saamenkäsiyö ja niiden modernit muodot.<sup>56</sup> Perinteiset elinkeinot ovat keskeinen osa saamelaista alkuperäiskansakulttuuria ja identiteettiä sekä yksilölle, että yhteisöjen tasolla.<sup>57</sup>

Monelle saamelaiselle on tärkeää säilyttää oikeus hankkia toimeentulonsa perinteisillä elinkeinoillaan.<sup>58</sup> Saamelaiskäräjät selvitti maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa hankkeessa saamelaisten perinteisten elinkeinojen tilannetta vuonna 2017. Perinteisten elinkeinojen merkitystä arvioitiin sekä saamelaisten kotiseutualueen että kotiseutualueen ulkopuolisten vastaajien osalta. Selvityksessä tulevaisuuden näkymistä positiivisimmaksi nähtiin elinkeinojen osalta saamelaiskäsitöiden tulevaisuus. Nuorten saaminen mukaan elinkeinoin ja saamelaisten itsemääräämisoikeus koettiin saamelaisten vastaajien keskuudessa tärkeiksi tulevaisuutta ajatellen. Kilpailevat maankäyttömuodot, elinkeinojen heikko kannattavuus ja nuorten vähäinen perinteisiin elinkeinoin ryhtyminen koettiin suurimmiksi uhiksi tulevaisuutta ajatellen.<sup>59</sup> Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja luontosuhteen vaalimista uhkaavina tekijöinä ovat monenlaiset kilpailevat maankäyttömuodot sekä ilmastonmuutos. Porojen laiduntamisen keskeisimpänä ongelmana ovat pienenevät laitumet ja sitä myötä laitumien perinteisen käytön vaikeutuminen.<sup>60</sup> Poronhoidolle aiheutuvien vaikutusten selvittäminen on ollut keskiössä KHO:n oikeuskäytännössä ja myös kaivoslain esitöissä<sup>61</sup> liittyen kaivoslain 38 §:n soveltamiseen, joten poronhoidon merkitystä saamelaisille käsitellään seuraavassa hieman syvällisemmin, kuin muita saamelaiselinkeinoja.

Saamelaiselle poronhoidossa mukana oleminen ei ole vain työ vaan tärkeä osa olemassaoloa saamelaisena. Saamelainen poronhoitaja ei esimerkiksi Ruotsin puolen saamelaisten kanssa tehdyn tutkimuksen mukaan ratkaise ongelmia vaihtamalla ammattia tai asemaansa muutoin mikäli hän kokee poronhoidon ongelmat stressaavaksi, vaan kärsii mielenterveydellisistä ongelmista. Poronhoidossa on Ruotsin porosaamelaisten osalta tunnistettu erilaisia stressiä lisääviä tekijöitä, joihin saamelaiset kokevat pääsevänsä vaikuttamaan itse hyvin vähän. Näitä on esimerkiksi pedot, äärimmäisen sääolosuhteet, taloudellinen selviytyminen ja

---

<sup>56</sup> Saamelaiskäräjät, 2017

<sup>57</sup> Heinämäki 2021 b, s.4.

<sup>58</sup> Niemisuo 2010, s. 103.

<sup>59</sup> Saamelaiskäräjät, 2017.

<sup>60</sup> Paliskuntain yhdistys 2013, s. 17.

<sup>61</sup> HE 279/2009 vp. s. 96.

konfliktit maankäyttöön liittyen.<sup>62</sup> Porosaamelaiset eivät pidä poronhoitoa tavallisena työnä, vaan se on heille elintapa. *Nordinin* mukaan poronhoidon jättäminen toisen työn vuoksi mahdollisten poronhoidon vaikeuksien vuoksi ei ole monelle porosaamelaiselle vaihtoehto. Tämä ei johdu pelkästään velvollisuudentunteesta saamelaista kulttuuria kohtaan vaan myös saamelaisten henkilökohtaisista ominaisuuksista ja poronhoidon merkityksestä saamelaiselle.<sup>63</sup> Saman tyyppisiä merkityksiä voidaan nähdä myös poronhoidolla Suomen puolella asuville porosaamelaisille.

Poronhoito elinkeinona perustuu joustavaan vuosikiertoon, jolloin vuodenaajat ja sääolosuhteet rytmittävät paimennuksen eri vaiheita. Saamelaiset hoitavat ja paimentavat porojaan perheiden ja suvun jäsenten muodostamissa porokylissä eli siidoissa.<sup>64</sup> Jokaisella siidalla on paliskuntansa alueella oma perinteinen alueensa, jonka sisällä porot ovat tottuneet elämään. Nykyisessä Suomen saamelaisten poronhoidossa porot liikkuvat suurimman osan vuodesta suhteellisen vapaina kunkin paimennusyksikön eli porokylän alueella. Poronhoitajat pyrkivät säästämään laidunalueita pitämällä porot talvisin ja keväisin erillisillä laidunalueillaan.<sup>65</sup> Saamelaisten poronhoitajien sopeutumista ilmastonmuutokseen tutkineen tutkimuksen yhtenä havaintona oli, että porosaamelaiset katsovat, tutkivat, seuraavat, muistavat ja analysoivat luontoa ja sen ilmiöitä poronhoidon kautta: he havainnoivat, miten tietty ilmiö vaikuttaa poroon ja sen paimentamiseen, miten sääolosuhde vaikuttaa tuleviin olosuhteisiin. Samalla kun porosaamelaiset ovat tottuneet seuraamaan poroille tärkeitä olosuhteita, he ovat oppineet seuraamaan luontoa, luonnon olosuhteita, eläinlajeja, vuorovaikutussuhteita ja arvioimaan myös tulevaisuutta.<sup>66</sup> Tätä saamelaisten ympäristöä ja luonnon monimuotoisuutta koskevan perinnetiedon ylläpitämistä ja säilymistä uhkaavat muun muassa elinkeinorakenteen muuttuminen, saamen kielen vaihtuminen suomen kieleen, saamelaisten perinteisten elinkeinojen heikko kannattavuus ja saamelaisten muutto pois saamelaisten kotiseutualueelta.<sup>67</sup> Poronhoitoon liittyvä perinnetieto, kuten ympäristön ominaisuuksiin, porojen käyttäytymiseen ja sään ilmiöihin liittyvä tietämys

---

<sup>62</sup> Kaiser, Sjölander, Edin Liljegren, Jacobsson & Salander Renberg 2010, s. 390.

<sup>63</sup> Nordin 2007, s. 152.

<sup>64</sup> Hyvärinen 2010, s. 132

<sup>65</sup> Näkkäläjärvi – Pennanen 2000, s. 76.

<sup>66</sup> Jaakkola – Näkkäläjärvi – Juntunen 2020, s. 44.

<sup>67</sup> Ympäristöministeriö 2011, s. 12.

siirtyy poronhoidossa sukupolvelta toiselle. Nykyään noin kymmenen prosenttia saamelaisista harjoittaa poronhoitoa.<sup>68</sup>

Eri alueilla on erilainen merkitys porotöiden kannalta, myös eri vuodenaikoina. Esimerkiksi jonkin alueen kautta kulkee suuri osa kyseisen alueen poroista siirtyessään laidunalueelta toiselle, tai jollain alueella on tärkeä merkitys vasomisalueena.<sup>69</sup> Vaikutuksia poronhoidolle ei voida siis suoraan ajatella tulevan esimerkiksi vain siitä, kuinka suuren prosenttimäärän esimerkiksi paliskunnan kokonaisalueesta jokin muu maankäyttö vie, sillä toisilla alueilla voi olla tärkeämpi merkitys kuin toisilla. Lisäksi saamelaisessa poronhoidossa siidoilla eli pienemmillä poronhoitoyksiköillä tai tokkakunnilla on tärkeämpi merkitys kuin paliskuntajärjestelmällä, joka ei ole perinteinen saamelainen tapa järjestäytyä poronhoidossa.<sup>70</sup>

Vaikka Suomessa poronhoito ei ole pelkästään saamelaisille rajattu elinkeino kuten esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa, sen katsotaan olevan tärkeä osa saamelaiskulttuuria myös Suomessa. Eri saamelaisalueilla kaikissa valtioissa joissa saamelaisia perinteisesti asuu, on ollut viime vuosina enenevässä määrin keskustelua perinteisen alueiden kilpailevasta maankäytöstä ja sen vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ja elinkeinoihin. Erityisesti suurehkoja alueita vaativat tuulivoimapaistot vihreänä energiamuotona ovat nousseet viime vuosina ristiriidan aiheeksi siinä mielessä, että niiden ympäristöystävällisyyttä on pidetty joidenkin saamelaisten näkemyksen mukaan ”vihreänä kolonialisina.”<sup>71</sup> Lisäksi kaivosteollisuuden ja saamelaiskulttuurin ristiriita on noussut keskusteluun maankäytöstä kaikilla saamelaisten perinteisillä alueilla.<sup>72</sup> Jotta porojen vapaaseen paimennukseen perustuvaa poronhoitoa voitaisiin harjoittaa joustavasti, vaatii se tarpeeksi laajoja laidunalueita joita voidaan käyttää eri luonnonolosuhteiden mukaan.<sup>73</sup> Laitumia voivat rajoittaa niin ympäristölliset syyt kuten laitumien jäätyminen sekä ihmisen aiheuttamat tekijät, kuten kilpaileva maankäyttö.<sup>74</sup>

---

<sup>68</sup> Koivurova – Masloboev – Hossain – Nygaard – Petrétei – Vinogradova 2015. s. 13–14.

<sup>69</sup> Paliskuntain yhdistys 2014, s. 8.

<sup>70</sup> Ks. esim. Jaakkola – Näkkäläjärvi – Juntunen 2020 s. 22-30.

<sup>71</sup> Vinkka 2021, s. 75.

<sup>72</sup> Koivurova – Masloboev – Hossain – Nygaard – Petrétei – Vinogradova 2015. s. 13-14.

<sup>73</sup> Brännlund – Axelsson 2011

<sup>74</sup> Brännlund – Axelsson 2011, 2.2. Flexible herding

Hyvärisen mukaan saamelaisten poronhoidon perustana oleva porolaidunoikeus on joutunut yleiskäyttöoikeutena jatkuvasti väistämään, kun yksityisten mailla porolaidunoikeudella ei ole suojaa. Hyvärisen mukaan saamelaisten käyttämällä valtion maillakin maanomistajan maankäyttöä rajoittava poronhoitolain 2 §:n tarkoittamaa ”huomattavan haitan” kieltä ei ole tarpeeksi vahva suoja saamelaiselle poronhoidolle. Poronhoitolaki ei siten Hyvärisen mukaan turvaa saamelaisten vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon elinehtoja, kuten laidunrauhaa, laidunten yhtenäisyyttä ja laidunten määrää tarpeeksi hyvin.<sup>75</sup> Poronhoitolaissa taas ei edelleenkään huomioida saamelaista poronhoitoa tai siidajärjestelmään perustuvaa poronhoitoa, mikä on saamelaisen poronhoidon perusyksikkö. Poronhoitolaissa ei myöskään oteta huomioon saamelaisen poronhoidon merkitystä alkuperäiskansan elinkeinona ja kulttuurin keskeisenä osana.

### **2.3. Saamelaisten osallistuminen päätöksentekoon sektorilainsäädännössä**

Kaivoslain 38 § täydentää kaivoslain esitöiden mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:n, kolttalain 56 §:n ja ja poronhoitolain 53§:n mukaista neuvotteluelvoitetta.<sup>76</sup> Seuraavassa käydään lyhyesti läpi, mitä näissä laeissa säädetään neuvotteluelvoitteesta saamelaisten kanssa.

Saamelaiskäräjälain 9 § 1 mom 3 k mukaan viranomaiset neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhtontaa. 9 § 2 mom mukaan neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä. Suomi on sitoutunut myös vahvistamaan saamelaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista erityisesti vahvennettujen osallistumisoikeuksien kautta, mihin vaaditaan osaltaan valtion tukea ja resursseja jotta se toteutuisi lainsäädännön tarkoittamalla tavalla. Viranomaisten tulisi olla aktiivisesti tarjoamassa osallistumismahdollisuuksia erityisryhmille, mutta tämän lisäksi

---

<sup>75</sup> Hyvärinen 2010, s. 133. ks myös Heikkilä 2006, s. 319.

<sup>76</sup> HE 273/2009, s. 96.

muutenkin huomioida kyseisten ryhmien edut viran puolesta, yhteisen edun nimissä.<sup>77</sup> Oikeusministeriössä on vuonna 2018 laadittu muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta, joka koskee kaikkia laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella. Muistion mukaan neuvottelumahdollisuus tarkoittaa suoraa vuorovaikutusta viranomaisten edustajien kanssa, ja neuvotteluissa tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen. Neuvottelumenettely on siten tavanomaista lausunto- ja kuulemismenettelyä pidemmälle menevä osallistumisen muoto, sillä velvollisuuden tarkoitus aidosta vuoropuhelusta viranomaisen ja saamelaiskäräjien kesken ei toteudu pelkässä lausuntomenettelyssä. Neuvotteluissa olennaista on ohjeiden mukaan suora vuorovaikutus saamelaiskäräjien ja viranomaisen välillä. Menettelyssä painotus on yhteistyössä, jolloin neuvottelut käytäisiin vilpittömästi ja oikea-aikaisesti siten, että neuvotteluilla on aidosti mahdollista vaikuttaa suunniteltuun toimenpiteeseen. Neuvottelut tulee käydä viranomaisten ja saamelaiskäräjien välillä yhteisymmärrykseen pyrkien. Tällä viitataan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaisiin vaatimuksiin neuvottelujen vilpittömyydestä ja oikea-aikaisuudesta sekä asian kannalta riittävästä, yhteisestä tietopohjasta. Edelleen muistiossa todetaan, että neuvottelut tulee käydä yhteisymmärrykseen pyrkien, mutta neuvotteluelvollisuus ei tarkoita veto-oikeutta. Myöskään tarjotun neuvottelumahdollisuuden käyttämättä jättäminen ei voi lopulta estää sitä, että viranomaisen etenee asiassa esimerkiksi omaan päätöksentekoonsa saakka.<sup>78</sup>

Kolttalain 56 § mukaan valtion ja kunnan viranomaisten käsiteltävinä olevissa kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa viranomaisten on varattava kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostoille 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.

Paliskuntain yhdistykselle ja paikallisille paliskunnille on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen sellaisissa porotalouteen liittyvissä asioissa, joilla saattaa olla laajahkoa

---

<sup>77</sup> Viljanen – Heiskanen – Raskulla – Koivurova – Heinämäki 2014, s. 49.

<sup>78</sup> Oikeusministeriö 2017



merkitystä porotalouden harjoittamisen kannalta. Poronhoitolain 53 §:n mukaan suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa.

### 3. HEIKENTÄMISKIELTO JA VAIKUTUSTEN ARVIO YMPÄRISTÖOIKEUDESSA

#### 3.1. Taustaa

Kuten mainittu jo edellä, yksi saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytysten turvaamisen muoto ympäristölainsäädännössä on saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, joka on nykyisessä lainsäädännössä kaivoslaissa, ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. Metsähallituslaissa se oli valmisteluvaiheessa hallituksen esitysluonnoksessa, mutta ei päätenyt lopulliseen lakiin.<sup>79</sup> Ympäristölainsäädännön heikentämiskielto pyrkii *Guttormin* mukaan turvaamaan erityisesti perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksiä. Saamelaisten itsehallinnon kannalta heikentämiskieltoihin tulisi liittyä aineellisen sisällön lisäksi myös tehokkaat osallistumisoikeudet sellaisiin päätöksentekoprosesseihin, jotka liittyvät saamelaisten alkuperäiskansa-asemaan suoraan tai välillisesti.<sup>80</sup> Tässä tutkimuksessa paino onkin menettelyllisessä osassa, jonka avulla aineellinen sisältö pystytään arvioimaan. Myös oikeuskäytännössä on katsottu, että heikentämiskielton tarkoitus on taata perustuslaista, KP-sopimuksesta ja poronhoitolaista johtuvien velvoitteiden toteutuminen.<sup>81</sup>

*Guttorm* on saamelaisten itsehallinnon kehitystä tutkivassa väitöskirjassaan todennut, että kaivoslaki, vesilaki ja metsähallituslaki poikkeavat ympäristönsuojelulaista siinä suhteessa, että niissä säännellään sellaista toimintaa, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa saamelaisen alkuperäiskansan maa-alueiden ja luonnonvarojen kestävään käyttöön nojaavien perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytysten kanssa. Kyseisissä laeissa säännelty maankäyttömuodot ovat saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin nähden kilpailevia maankäyttömuotoja ja muodostavat siten uhkan saamelaiselle kulttuurille ja sen taloudelliselle perustalle. Näistä lähtökohdista mainittujen lakien osalta ei *Guttormin*

---

<sup>79</sup> Metsähallituslaissa (234/2016) on nykyisellään säännös kuntakohtaisista neuvottelukunnista, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesialueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa. Lisäksi metsähallituslain 6 § 2 momentin mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaiskäräjäissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitettulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädettyt velvoitteet täytetään.

<sup>80</sup> *Guttorm* 2019, s. 356.

<sup>81</sup> Ks. esim. KHO 2021:83

mukaan voida puhua niinkään saamelaisten oikeudesta kehittää omaa kulttuuriaan, vaan ainoastaan kulttuurin ylläpitämisen edellytysten turvaamisesta. Guttormin mukaan saamelaisten itsehallinnon toteuttamisen kannalta saamelaiskulttuurin heikentämiskielto merkitsee sitä, että saamelaisten pitäisi päästä tehokkaasti osallistumaan sellaiseen päätöksentekoprosessiin, jonka tuotoksena syntyvien ratkaisujen usein haitalliset vaikutukset kohdistuvat suoraan tai välillisesti heidän asemaansa alkuperäiskansana.<sup>82</sup> Myös Heinämäki on todennut, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon toteutumiseen liittyy vahvasti aineellisen sisällön lisäksi osallistumisoikeudet prosessin eri vaiheissa.<sup>83</sup>

## **3.2. Heikentämiskiellot muualla ympäristölainsäädännössä**

### **3.2.1 EU-oikeuden vaikutus**

Ympäristösäätelyn alalla erilaisissa säädöksissä on heikentämiskieltoja, jotka tulevat kansainvälisistä velvoitteista ja yleisestä ympäristöoikeuden kehityksestä. Esimerkiksi EU:n vesipuitedirektiivi ja lintudirektiivi sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö laittavat tiettyjä velvoitteita luonnonarvojen heikentämiskieltoihin. EU-oikeudessa Natura 2000 -kohteiden suojelusta ja hallinnasta säädetään luontodirektiivin 6 artiklassa sekä linnustonsuojelualueiden osalta osin lintudirektiivin 4 artiklan 1–2 kohdissa. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa säännellään Natura-arvoihin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista ja Natura-arvojen heikentämiskiellosta.<sup>84</sup> Pölösen mukaan Natura-arvojen arviointivelvollisuus ja heikentämiskielto kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa, sillä arvioinnin riittävyyden määrittämisessä ydinkysymys on siinä, ovatko tiedot riittäviä heikentämiskiellon vastaisuuden arvioimiseksi, eli ensimmäisessä vaiheessa tehtävän Natura-arvioinnin sisältämien tietojen pitää olla riittäviä sen määrittämiseksi, vaikuttaako suunnitelma tai hanke kyseisen alueen koskemattomuuteen.<sup>85</sup> Samantyyppinen riippuvuussuhde voidaan nähdä myös tämän tutkimuksen kannalta keskeisissä kaivoslain 38

---

<sup>82</sup> Guttorm 2019, s. 364.

<sup>83</sup> Heinämäki 2021b, s. 21.

<sup>84</sup> Pölönen 2019, s. 14. Ks. myös Belinskij & Mehling 2008, s. 9 jakavat EU-oikeudellisen Natura 2000 -säätelyn kolmeen ulottuvuuteen: 1) Jäsenvaltion tulee toteuttaa aktiiviset suojelutoimenpiteet Natura-alueilla, 2) Natura-kohteen suojeluarvoiksi nimettyjen luontotyyppien ja lajien heikentyminen sekä merkittävä häiriintyminen on estettävä ja 3) sellaiset suunnitelmat ja hankkeet, jotka saattava vaikuttaa merkittävästi näihin suojeluarvoihin, on arvioitava ja niiden sallittavuus ratkaistava ennakkovalvonnallisessa hyväksymismenettelyssä.

<sup>85</sup> Pölönen, 2019, s. 14

§:n ja 50 §:n välillä, sillä saamelaiskulttuurin heikennyskiellon täyttyminen arvioidaan 38 §:n mukaisen selvitysmenettelyn perusteella.

Naturasäännöksillä pyritään siis suojelemaan hankkeita ja suunnitelmia koskevan arviointivelvollisuuden ja heikentämiskiellon avulla luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Suomessa luontodirektiivi on täytäntöön pantu pääosin luonnonsuojelulailla (1096/1996).<sup>86</sup> Luonnonsuojelulain 65.1. § mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Luonnonsuojelulain 64 a § mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Luonnonsuojelulain 66.1 § mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Tästä heikentämiskiellosta voidaan kuitenkin poiketa tietyissä tilanteissa, kuten erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä tai tilanteesta, jossa vaihtoehtoista ratkaisua ole. *Lohilahden* mukaan luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin lähtökohtana on se, että arviointi kohdistetaan kumulatiivisesti kaikkiin suunnitelmiin ja hankkeisiin, jotka vaikuttavat merkittävästi alueeseen joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. *Lohilahden* mukaan ilmaisulla ”joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa” tarkoitetaan sitä, että myös usea yksittäisenä vaikutuksiltaan vähäinen toiminta voi yhdessä aiheuttaa merkittävän vaikutuksen, ja että arviointivelvollisuus perustuu joko hankkeen omiin vaikutuksiin tai sen ja muiden hankkeiden yhteisvaikutuksiin. Luonnonsuojelulaissa tai luontodirektiivissä ei ole kuitenkaan tarkasti määritelty, mihin hankkeisiin ja suunnitelmiin tätä säännöstä

---

<sup>86</sup> Pölönen 2019, s. 10.

sovelletaan.<sup>87</sup> Luonnonsuojelulain esitöiden mukaan on kuitenkin tilanteita, “joissa hanke tai suunnitelma ei vielä yksistään tarkasteltuna aiheuta tässä tarkoitettuja vaikutuksia, mutta kun otetaan huomioon muut vireillä tai tiedossa olevat hankkeet ja suunnitelmat, se johtaa edellä tarkoitettuun luonnonarvojen heikentymiseen. Myös tällöin on arviointi suoritettava.”<sup>88</sup>

Vesipuidedirektiivillä<sup>89</sup> on useita tavoitteita, joista perimmäisenä on 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii–iii alakohdista ilmenevä tavoite vesien hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2015 mennessä, tämä on ns. parantamisvelvoite. Tämän lisäksi saman kohdan i alakohdasta ilmenee velvoite ehkäistä vesimuodostumien tilan huonontumista, tämä on ns. huonontamiskielto. Tavoitteiden toteutumiseksi direktiivi edellyttää jäsenvaltioita luomaan yhdenmukaiset kriteerit veden laadun määrittelemiseksi<sup>90</sup>. Direktiivin ohjausvaikutuksen kannalta keskeisiä ovat *Hollon* mukaan 4 artiklassa pinta- ja pohjavesien osalta määritellyt ympäristötavoitteet. Näitä tavoitteita ei ole tarkoitus soveltaa kansallisesti suoraan, laatia kansallisesti vesienhoitosuunnitelmat, joilla ne muutetaan velvoittaviksi. Siksi jäsenvaltion tulee säätää hoitosuunnitelmien ja vastaavasti toimenpideohjelmien sisällöstä sillä tarkkuudella, että ympäristötavoitteet hankekohtaisesti toteutuvat. Suomen ja joidenkin muidenkin maiden lainsäädännössä on ollut tässä suhteessa parannettavaa, sillä hoitosuunnitelmille säädetyt tavoitteet ovat olleet liian väljiä tai vain ohjeellisia.<sup>91</sup> Keskeisessä asemassa ympäristötavoitteissa pinta- ja pohjavesien osalta ovat 4 artiklassa i kohdan tilan heikentämiskielto ja ii kohdan tilan parantamisvelvoite. EU-tuomioistuin on linjannut tilatavoitteiden oikeudellisesta sitovuudesta vuonna 2015 niin kutsutussa *Weser*-tuomiossa (C-461/13). Tuomiossa todettiin, että direktiivin tilatavoitteet ovat oikeudellisesti sitovia. Tuomion perusteella luvan myöntäminen tilatavoitteita vaarantavalle hankkeelle on

---

<sup>87</sup> Lohilahti 2020, s. 60.

<sup>88</sup> HE 79/1996, s. 47.

<sup>89</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista

<sup>90</sup> Direktiivin 1 artikla: Direktiivin tarkoituksena on luoda sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihtumisasieluiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelua varten puitteet, jotka a) estävät vesiekosysteemien sekä vedentarpeen kannalta vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa; b) edistävät kestävää, käytettävissä olevien vesivarojen pitkän ajan suojeluun perustuvaa vedenkäyttöä; c) pyrkivät tehostamaan vesiympäristön suojelua ja parantamista muun muassa prioriteettiaineiden päästöjen ja häviöiden asteittaiseen vähentämiseen tähtäävillä erityistoimenpiteillä sekä vaarallisten prioriteettiaineiden päästöjen ja häviöiden lopettamiseen kerralla tai vaiheittain; d) varmistavat pohjavesien pilaantumisen asteittaisen vähenemisen ja estävät niiden edelleen pilaantumisen; ja e) myötävaikuttavat tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventämiseen

<sup>91</sup> Hollo 2021, s. 65.

kielletty, ellei sovelleta jotain poikkeusta. Tilan heikentymiseksi katsotaan jo vesimuodostuman yhden laadullisen tekijän tilan heikkeneminen yhdellä luokalla.<sup>92</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä keskeinen luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tulkintalinjaus taas saatiin ratkaisussa C-127/02, Waddenzee, sillä siinä ilmaistiin paljon myöhemmin sovellettuja periaatteita. Ratkaisun mukaan suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmoja siitä, ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen, kun otetaan huomioon suunnitelman tai hankkeen vaikutusten arviointia koskevat päätelmät. Mikäli haitallisista vaikutuksista on siis epävarmuutta, ei suunnitelmaa tai hanketta saa hyväksyä. Tämä tulkinta sitoo myös kansallisia tuomioistuimia.<sup>93</sup>

### 3.2.2 Vesilaki

Vesilain mukainen lupaharkinta on pääosin intressivertailua, jonka mukaisesti lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeen hyöty yleiselle tai yksityiselle edulle on huomattava suhteessa näille aiheutuviin haittoihin. Soinisen mukaan intressivertailulla lainsäätäjä on pyrkinyt luomaan arvostusten, teknologian ja ekologisen tiedon kehittymiselle avoimet oikeusvaltiolliset raamit vesitaloushankkeiden sallittavuudelle.<sup>94</sup> Vesilain luvanmyöntämisedellytysten keskiössä on kaksi harkintaperustetta, yhtäältä sallittavuutta määrittävä hankkeen haitallisuuden tai hyödyn määrä eli intressivertailu ja toisaalta hankkeelle estettä merkitsevä, hyödystä ja haitasta riippumaton luvan myöntämisestä. Luvan esteeksi voi käytännössä muodostua myös muu kuin vesilaista, etenkin luonnonsuojelulaista, johtuva suojelumääräyksen vaikutus. Eräs vesilain luvan myöntämisen este on saamelaiskulttuurin heikentämiskiello. Vesilain 8 §:n mukaan saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

---

<sup>92</sup> EU-tuomioistuin C-461/13, ks. myös Beliskij ja Soininen 2019, s. 1.

<sup>93</sup> Hollo 2021, s. 114.

<sup>94</sup> Soininen 2017, s. 72.

Intressivertailussa on lähes poikkeuksetta läsnä vesitaloushanketta puoltavia käyttöintressejä ja toisaalta hanketta vastaan puhuvia suojaintressejä. Tämän johdosta vertailun suorittaminen ja perusteleminen riippuvat perustavanlaatuisesti siitä, millainen painoarvo verrattaville hyödyille ja haitoille tässä intressivertailussa annetaan. Kysymys on Soinisen mukaan erityisen keskeinen vesipuidedirektiivin tilatavoitteiden ja heikentämiskiellon valossa. Esimerkkinä Soininen esittää kysymyksen siitä, mikä on 8 miljoonan euron vesivoimahyödyn suhde hankkeen haitallisiin ekologisiin vaikutuksiin, kuten virtaaman vaihteluihin ja eliöeläinten elinympäristön muutoksiin.<sup>95</sup>

### 3.2.3. Ympäristönsuojelulaki

Kuten edellä todettu, vesilain mukainen lupaharkinta on intressivertailua, jossa punnitaan hankkeen hyötyjä ja toisaalta aiheuttamaa haittaa. Ympäristönsuojelulain mukaisessa luvan myöntämisen esteiden tutkinnassa tilanne on kuitenkin toinen, sillä siinä ympäristön sietokyvyllä on yleisesti säädetty ja ehdottomat rajat, joihin hankkeesta saavutettavat hyödyt eivät vaikuta. YSL mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa, kuten kaivoslain mukainen lupaharkinta. Oikeudellisesti ja päätösten perustelemisen kannalta ympäristönsuojelulain määrittämä pilaamiskielto on siis ehdoton ja kaikille sama. Tosiasiallisesti joustavasta normista johtuen lupaharkintaan keskeisesti kuuluva tapauskohtaisuus kuitenkin jättää viranomaiselle laajahkon harkintavallan ja tulkintatilan.<sup>96</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa arvioidaan toiminnan vaikutukset ehdottomien ja kumulatiivisesti sovellettavien luvan myöntämisesteiden kannalta, eikä ainakaan mitään intressipunnintaa saa harjoittaa.<sup>97</sup> *Kauppila* kuitenkin huomauttaa, että kaivostoiminnan sääntelykehystä hahmotettaessa on vaikea sivuuttaa hankkeiden sisältämää työllisyys- ja hyvinvointilupausta. Kaivostoiminnan potentiaalinen merkitys jopa yksittäisen maakunnan hyvinvoinnin kannalta herättää kysymyksen siitä, voiko lupaviranomainen löytää ratkaisun puhtaasti päästöjen aiheuttamia vaikutuksia ja niistä seuraavaa pilaantumista tai sen vaaran tutkimalla.<sup>98</sup> Ympäristönsuojelulain 49 § on säädetty luvan myöntämisen esteistä. Ympäristölupaa ei saa myöntää, jos toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheutuu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveystahaitta, merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa

---

<sup>95</sup> Soininen 2017, s. 72.

<sup>96</sup> Kauppila 2014, s. 91

<sup>97</sup> Kauppila 2014, s. 96.

<sup>98</sup> Kauppila 2014, s. 91.

tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa, 16 §:n mukaista maaperän pilaantumista, 17 §:n mukaista pohjaveden pilaantumista tai 18 §:n mukaista merta koskevaa erityistä kieltoa rikkovaa vaikutusta; erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta tai olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisen kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella. 49 §:n 6 kohdan mukainen saamelaiskulttuurin heikentämiskiello sisältää samanlaisen ”olennaisen heikennyksen” kiellon kuin kaivoslaki. Myöhempanä tässä tutkimuksessa käsitellään ympäristönsuojelulain mukaisen heikentämiskiellon suhdetta kaivoslakiin tilanteessa, jossa oli ratkaistava, tuleeko olennaisen heikennyksen aiheutua nimenomaan ympäristöluvan varaisen toiminnan päästöistä ja niiden yhteisvaikutuksista, vai voidaanko asiaa arvioitaessa ottaa huomioon laajemmin toiminnan järjestämisestä aiheutuvat muut muutokset ympäristössä. Tällöin oli myös määriteltävä ympäristöluvan suhde kaivoslain mukaisiin ratkaisuihin.<sup>99</sup>

Guttormin mukaan ympäristönsuojelulaki on perusteiltaan erilainen laki kuin vesilaki tai kaivoslaki, vaikka ympäristönsuojelulakiinkin sisältyvät kaivoslain ja vesilain tapaiset säännökset muun ohessa saamelaisen kulttuurin suojaksi tarkoitettua heikentämiskiellosta. Lain tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista ja torjua ympäristövahinkoja sekä tukea kestävästä kehitystä ja edistää luonnonvarojen kestävästä käyttöä. Nämä pyrkimykset ovat Guttormin mukaan sopusoinnussa saamelaisen kulttuurin perinteisten arvojen ja perinteisten elinkeinojen säilymiseen ja kehittymiseen liittyvien edellytysten kanssa. Siksi ympäristönsuojelulakiin sisältyy saamelaisen oikeuksien ja niiden hallinnoinnin osalta kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyviä piirteitä.<sup>100</sup>

### **3.3. Vaikutusten arviointi ja selvittäminen**

Ympäristövaikutusten arviota tehdään monessa erilaisessa ympäristöön vaikuttavassa toiminnassa. Varsinainen ympäristövaikutusten arviomenettely tehdään

---

<sup>99</sup> KHO 2020:124

<sup>100</sup> Guttorm 2019, s. 354.



ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (jäljempänä YVA-laki) liitteessä lueteltujen, odotettavasti merkittävästi ympäristöön vaikuttavien hankkeiden kohdalla. YVA-lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan lain liitteessä 1 lueteltujen hankkeiden lisäksi yksittäistapauksissa hankkeisiin, jotka todennäköisesti aiheuttaisivat, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, lain liitteessä lueteltuihin hankkeisiin rinnastettavia merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>101</sup> Lohilahden mukaan yhteisvaikutusten arvioinnin yleisenä tavoitteena on toimia ympäristövaikutusten kokonaisvaltaisen hallinnan välineenä. Ensimmäinen lähtökohta on pyrkiä arvioinnilla suojaamaan ja parantamaan vaikutettavan ympäristön laatua sekä suojaamaan tiettyjä lailla suojattuja oikeushyviä.<sup>102</sup> Varsinaiset ympäristövaikutukset ovat aina riippuvaisia kohteen ympäristöolosuhteista ja kyvystä vastaanottaa kuormitusta. Ympäristövaikutukset voivat myös kumuloitua, jos suunniteltu toiminto sijoitetaan sellaiselle alueelle, jossa on jo ennestään sellaista toimintaa, mikä kuormittaa ympäristöä. Jotta ympäristövaikutusten arviointi kuvaisi tosiasiallisia vaikutuksia, tulee arvioinnin koskea varsinaisten arvioitavina olevien hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten lisäksi myös kohdeympäristön tilaa sekä siihen vaikuttavia muiden maankäyttömuotojen tai suunnitelmien yhteisvaikutuksia. Merkitystä on sillä, kuinka paljon arvioitavana oleva hanke, ohjelma tai suunnitelma lisää luonnonvaroihin, ekosysteemeihin ja ihmisyyhteisöihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.<sup>103</sup>

Yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellistä on ymmärtää ympäristövaikutuksen käsite tarpeeksi laajasti, jotta vaikutukset voidaan ottaa huomioon kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltainen käsitys ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista voidaan jakaa erilaisiin vaikutusten puoliin, eli yhteisvaikutuksiin, välillisiin vaikutuksiin (indirect) sekä erilaisten vaikutusten vuorovaikutuksiin (impact interactions).<sup>104</sup> Välillisissä eli epäsuorissa vaikutuksissa on kyse tilanteista, joissa vaikutukset eivät synny suoraan nimenomaisesta toimenpiteestä, vaan usein monimutkaisten vaikutusten muodostumisketjujen kautta. Esimerkiksi vedenpinnantason muutoksilla voi olla haitallisia välillisiä vaikutuksia kosteikkojen lajeihin ja niiden elinympäristöihin.<sup>105</sup> Vaikutusten alueellinen ulottuvuus ei määräydy hallinnollisten rajojen mukaan, vaan esimerkiksi eliölajien levinneisyysalueiden, ekosysteemikokonaisuuksien tai valuma-alueen mukaan. Esimerkiksi merkittävien

---

<sup>101</sup> Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) 3 §

<sup>102</sup> Lohilahti 2020, s. 49, ks. myös Therivel 2007, s. 366.

<sup>103</sup> Lohilahti 2020, s. 72.

<sup>104</sup> European Commission 1999, s. 6–8.

<sup>105</sup> Jones 2016, kohta 11. ja Parr 1999, s. 34.

vaikutusten todennäköisyys saattaa aiheutua yhteisvaikutuksena suojeltavan tai muutoin arvokkaan alueen sisällä tehtävistä hankkeista, mutta myös sen ulkopuolella toteutettavista toimenpiteistä. Kauempanakin toteutetusta toimenpiteestä voi aiheutua välillinen vaikutus kohteeseen.<sup>106</sup> Koska arviointikohteen rajaaminen vaikuttaa oleellisella tavalla arviointituloksin, on tärkeää, että arviointivelvoite määritellään yhteisvaikutusten arvioimisen kannalta riittävän laajasti. Tässä oleellista on se, että myös muut kuin arvioitavana olevat vaikutukset, mitkä vaikuttavat kohdeympäristöön, otetaan huomioon. Arvioinnin ulottuvuutta voidaan katsoa alueellisesta, ajallisesta tai eri toimialojen ylittävien vaikutusten näkökulmasta.<sup>107</sup> Ajallisessa näkökulmassa tulisi huomioida menneet, jo olemassa ovat mutta myös suunnitteilla olevat ja tulevat hankkeet, koska niiden ja arvioitavana olevan toiminnan yhteisvaikutukset voivat tulla ilmi vasta myöhemmin.<sup>108</sup>

EU:n tuomioistuimen YVA-direktiivin yksittäistapauksellista arviointimenettelyä koskevan oikeusohjeen mukaan tulkinnat olisi tehtävä kokonaisuutena niin, että otetaan huomioon YVA-direktiivin laaja soveltamisala ja tarkoitus, ympäristövaikutusten laaja ulottuvuus sekä toteutettavien hankkeiden välilliset ympäristövaikutukset. YVA-direktiivin tarkoitus ei saa jäädä toteutumatta siksi, että suunniteltu hanke pilkotaan osahankkeiksi. YVA-direktiiviä ei saa kiertää niin, ettei useiden hankkeiden yhteisvaikutuksia oteta huomioon, jolloin kaikki tietyn tyyppiset hankkeet jäisivät arviointia koskevan velvoitteen ulkopuolelle, vaikka niillä yhdessä todennäköisesti olisi muutetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>109</sup>

### **3.4. Voimassa oleva kaivoslaki**

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan vuonna 2011. Silloin kaivoslakiin sisällytettiin myös saamelaisia koskevat säännökset. Kaivoslain uudistuksessa korostui pyrkimys rakentaa uudesta kaivoslaista harmoninen kokonaisuus, jossa perustuslain eri elementit ja modernin ympäristöoikeuden periaatteet on otettu laaja-alaisesti huomioon. Aiempi kaivoslaki koettiin epätasa-arvoiseksi perusoikeuksien näkökulmasta, ja siinä

---

<sup>106</sup> Parr 1999, s. 64–70.

<sup>107</sup> Kokko 2007, s. 115–116.

<sup>108</sup> Parr 1999, s. 34.

<sup>109</sup> Lohilahti 2020, s. 56.

kaivoslupan myöntämisen kynnyksellä oli hyvin alhaalla.<sup>110</sup> Kaivoslain 1.4 § mukaan kaivoslaissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa (253/1995) säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä. Kaivoslain mukaan kaivostoimintaa ja kullanhuuhdonta varten on oltava lupa. Myös malminetsintää varten on oltava lupa, elleivät tietyt kaivoslaissa määritellyt ehdot täyty.<sup>111</sup> Sekä kaivoslupa että ympäristölupa ovat oikeusharkintaisia eli lupaharkintasäännösten ulkopuolelle jäävien näkökohtien huomioon ottaminen ei ole sallittua. Luvat on myönnettävä, jos laeissa säädetty edellytykset täyttyvät.<sup>112</sup> Käytännössä kuitenkin lainkohta on kirjoitettu avoimeksi koska tilanteet vaihtelevat niin suuresti.

Koska tilanteet vaihtelevat hyvin paljon, ei uudessa kaivoslaissa ole mahdollista kovin tapauskohtaisesti säätää, miten malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien ja haittaa kärsivien asianosaisten suhteet sekä erilaisten muiden julkisten ja yksityisten intressien huomioon ottaminen kussakin erityistilanteessa olisi järjestettävä. Sen vuoksi laissa tulisi säätää verraten joustavasti ja yleisellä tasolla malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä siitä, millaisten pääperiaatteiden varaan erilaiset potentiaalisten tai tyypillisten kollisiotilanteiden ratkaisut rakentuvat.<sup>113</sup>

Lupaviranomaisena on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan erityisellä poronhoitoalueella ja saamelaisalueella kaivostoiminta on lähinnä kullanhuuhdonta ja myös tämän tutkimuksen aineistona olevat kolme korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua koskivat kullankaivustoimintaa. Lisäksi saamelaisalueelle on vuonna 2016 myönnetty ensimmäinen malminetsintälupa, jonka laillisuudesta korkein hallinto-oikeus antoi vuosikirjapäätöksensä kesällä 2021. Myös tätä tapausta käsitellään seuraavassa kappaleessa. Saamelaisalueella on toistaiseksi malminetsintälupia ja varauksia hyvin vähän.<sup>114</sup>, mutta kullanhuuhdonta-lupia huomattavasti enemmän. Kullanhuuhdonta keskittyy lähinnä Inarin kunnassa Saariselkä–Kuttura välille Kutturantien molemmin puolin ja Ivalojoen alueelle sekä Lemmenjoen kansallispuistoon, jossa se tosin on loppunut siirtymäajan jälkeen kesällä 2020. Sodankylän kunnassa kullanetsinnän kohteena on pääasiassa Tankavaaran seutu, Tankajoen yläjuoksu ja

---

<sup>110</sup> Pölönen – Halinen 2017, s. 5.

<sup>111</sup> Kaivoslain (621/2011) 9 §, 16 § ja 22 §.

<sup>112</sup> Ks. Kuusiniemi ym 2015, s. 51

<sup>113</sup> HE 273/2009, kohta 3.1.

<sup>114</sup> Uusisuo 2018, s. 11.

Lismajokivarsi Vuotsossa. Vuoden 2020 lopussa kullanhuuhtontalupia oli Inarin kunnassa ja Lapin paliskunnan alueilla yhteensä 317 kappaletta ja niiden pinta-ala oli 1 355 hehtaaria.<sup>115</sup>

Kuten todettu edellä, uuden kaivoslain keskeisimmät saamelaispykälät ovat vaikutusten selvittämistä sääntelevä 38 § ja saamelaiskulttuurille aiheutettavan haitan kieltävä 50 §. *Koivurovan* ja *Petrétein* mukaan suurin muutos edeltävään kaivoslakiin oli saamelaisten oikeuksien osalta se, että saamelaisten oikeuksia suojeltiin *alkuperäiskansana*, ei vain poronhoitoa elinkeinona. Käsitteen “oikeudet alkuperäiskansana”, jota on käytetty vaikutusten selvittämismenettelyä koskevassa 38 §:ssä, mikä kuvasi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien kehittymistä edelleen. Lisäksi Koivurova ja Petrétei pitivät yleisluontoista ilmausta “oikeudet alkuperäiskansana” sisällöllisesti tarpeeksi avoimena ilmaisuna, joka sallii alkuperäiskansaoikeuksien kehittymisen tulevaisuudessa.<sup>116</sup>

### 3.5. Kaivoslain uudistus

Kaivoslain uudistaminen on kirjattu Marinin hallitusohjelmaan.<sup>117</sup> Lakiehdotus on lähtenyt lausuntokierrokselle maaliskuussa 2022.<sup>118</sup> Lakiluonnoksessa ehdotetaan saamelaispykiälien suhteen pieniä muutoksia selvitysvelvollisuuteen koskien malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa saamelaisalueella. Lisäksi varausilmoituksista tulisi tiedottaa ehdotuksen mukaan saamelaiskäräjiä mikäli varaus tehdään saamelaisalueelle ja kolttien kyläkokousta mikäli varausalue on kolttalaueella. Lisäksi jäljennös päätöksestä tulisi toimittaa asianomaiselle paliskunnalle.<sup>119</sup>

Luonnoksen johdannossa todetaan, että esityksellä vahvistettaisiin saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana parantamalla tiedonsaantia ja sitä kautta oikea-aikaisia vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä.<sup>120</sup> Tosiasiassa lakimuutos ei lisää vaikutusmahdollisuuksia kovin paljon, kun alueen paliskunnalla tai saamelaiskäräjillä ei ole

---

<sup>115</sup> Lipponen 2022, s. 65

<sup>116</sup> Koivurova – Petrétei 2014, s. 127.

<sup>117</sup> Valtioneuvosto 2022

<sup>118</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2022

<sup>119</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi. s. 43 ja 49.

<sup>120</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi.s. 59.

edelleenkin valitusoikeutta varauksesta. Tiedonsaantia tosin ehdotetaan lisättävän myös lisäämällä 28 § 2 momentti, jonka mukaan kaivosviranomaisen olisi vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys kullanhuuhdontalupiin perustuvasta kullanhuuhdonnasta ja kullanhuuhdonnan vaikutuksista poronhoidolle, paliskunnille, muille elinkeinoille sekä saamelaisten ja kolttien oikeuksille. Saatu palaute antaisi kaivosviranomaiselle mahdollisuuden arvioida toimenpiteitä, joilla toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia olisi mahdollista pienentää tai poistaa.<sup>121</sup>

Aineelliseen haittaan liittyen luonnoksessa ehdotetaan 24§ 2 momenttiin lisättäväksi, ettei kullanhuuhdontaluvan nojalla tapahtuvasta toiminnasta tai muusta kullanhuuhdonta-alueen käytöstä saa aiheutua vahinkoa alueella sijaitseville poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille. Luonnoksessa mainitaan, että muina vastaavina kohteina voisi olla esimerkiksi saamelaiskulttuurin harjoittamiseen liittyvät olemassa olevat rakenteet, vakiintuneet tukikohta-, kammi- ja laavupaikat.<sup>122</sup>

Esityksessä ehdotetaan myös menettelylliseen 38 § lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan 1 momentin mukaisessa selvityksessä on arvioitava, olisiko kyseessä olevalla alueella luvan myöntämisestä huolimatta mahdollista edelleen ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria sekä harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja. Arvion perusteella harkittaisiin haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, joiden perusteella kaivosviranomaisen harkitsee tarvittavia lupamääräyksiä. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan, että lainkohta sisältäisi asetuksenantovaltuuden pykälän mukaisesta selvitysmenettelystä ja selvityksen sisällöstä.<sup>123</sup> Tällä hetkellä menettelystä ei ole sen tarkemmin asetuksella säädetty.

Nämä uudistukset saattavat joltain osin selkiyttää menettelyä, erityisesti, jos 38 § mukaisesta menettelystä säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Muutoin muutokset ovat pieniä, eivätkä muuta aineellista 50 §, vaan niillä ehkä pyritään kehittämään saamelaisten oikeuksien toteutumista kaivoslain menettelyllisellä puolella. *Pekka Vihervuoren* vuonna 2019 tekemässä selvityksessä, jossa arvioitiin kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön

---

<sup>121</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi.s. 76-77.

<sup>122</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi.s. 76.

<sup>123</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi.s. 79.

toimivuutta, ei ehdotettu saamelaisten asemaa tai heidän perinteisten elinkeinojensa ja kulttuurinsa suojaa kaivostoiminnassa koskevia muutoksia.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Vihervuori 2019, s. 57.

## 4. VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN SAAMELAISIA KOSKEVISSA HANKKEISSA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA

### 4.1. Kansainvälinen oikeus ja saamelaiset

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen valtio on sitoutunut useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka koskettavat Suomessa alkuperäiskansa saamelaisia. Kun saamelaisten oikeus kehittää kieltään ja kulttuuriaan lisättiin Suomen valtiosääntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, oli hallituksen esitykseenkin kirjattu, että “Saamelaisten asemaan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen on todettu erikseen.”<sup>125</sup> Perustuslakiin kirjattu kulttuurinsuoja elää siis kansainvälisen oikeuden kehityksen mukana, mistä johtuen on tarkasteltava tämänhetkistä kansainvälisen oikeuden asettamaa oikeudellisen suojan tasoa.<sup>126</sup> Kansainvälisiä sopimuksia ovat esimerkiksi Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976), jonka 27 artikla turvaa kansallisten vähemmistöjen oikeuden nauttia omasta kulttuuristaan, kulttuurinsuojaa turvaa myös YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (jäljempänä TSS-sopimus) (7/1976) 15 artikla.<sup>127</sup> Perustuslain 17.3 § saamelaiskulttuurin ja kielen suojan lähin kansainvälisen oikeuden esikuva onkin KP-sopimuksen 27 artikla.<sup>128</sup> Lisäksi Suomi on allekirjoittanut YK:n yleiskokouksen julistuksen alkuperäiskansojen oikeuksista, jolla katsotaan olevan jo jonkin verran sitovaa vaikutusta kansainvälisenä tapaoikeutena, vaikkei se olekaan oikeudellisesti sitova sopimus.<sup>129</sup> Suomi on sitoutunut myös Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan yleissopimuksen (SopS 37/1970) noudattamiseen. Seuraavassa tarkastellaan kansainvälisten sopimusten näkökulmasta saamelaisen kulttuurin suojaa niin

---

<sup>125</sup> HE 309/1993 s. 65. myös PeVL 3/1990 vp, PeVL 81/1993 vp.

<sup>126</sup> Heinämäki 2021 b, s. 6.

<sup>127</sup> Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 6/1976. 15 artiklan 1. kohdan mukaan yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden: a) ottaa osaa kulttuurielämään; b) päästä osalliseksi tieteen kehityksen ja sen soveltamisen eduista ja c) nauttia tieteellisten, kirjallisten tai taiteellisten tuotteidensa henkisille ja aineellisille eduille suodusta suojasta.

<sup>128</sup> Scheinin – Ojanen 2021, kappale III kohta 13. Oikeus kieleen ja kulttuuriin

<sup>129</sup> Koivurova 2010

menettelyllisestä kuin aineellisesta näkökulmasta, sillä asiaan liittyy monia kansainvälisten sopimusten tulkintaan liittyviä kysymyksiä ja oikeuskäytäntöä. Ylikansalliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat Suomen kansalliselle minimitason suojan toteuttamisvelvoitteelle, toisin sanoen Suomen kansallinen minimisuoja ei voi olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden minimitason alapuolella. Kansallinen suojan taso voi sen sijaan olla kansainvälistä minimitasoa parempi.<sup>130</sup>

#### **4.2. Vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus ja alkuperäiskansajulistus**

YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 2007 pitkän YK:n ihmisoikeustoimikunnassa ja myöhemmin ihmisoikeusneuvostossa tehdyn valmistelutyön jälkeen alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen.<sup>131</sup> Scheinin mukaan alkuperäiskansajulistuksella on oikeudellista velvoittavuutta, vaikka se ei olekaan asiakirjana oikeudellisesti sitova. Julistus ilmaisee kansainväliseen oikeuteen perustuvan oikeustilan ja sitä kautta myötävaikuttaa tavanomaisen kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeussopimusten tulkintojen kehittämiseen.<sup>132</sup> Eräs keskeinen alkuperäiskansojen osallistumisoikeuteen liittyvä periaate on *free, prior and informed consent (vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus)*, joka on keskeinen periaate silloin, kun alkuperäiskansoihin vaikuttavia toimia suunnitellaan. Periaate on kirjattu YK:n alkuperäiskansajulistukseen. Julistuksen 32 artiklan 2 kohdan 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 hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja.<sup>133</sup> Myös YK:n yleiskokouksen täysistunnon loppuasiakirjan 3 kohdassa mainitaan sitoutuminen FPIC-periaatteeseen: ”Vahvistamme tukevamme Yhdistyneiden kansakuntien julistusta alkuperäiskansojen oikeuksista, jonka yleiskokous hyväksyi 13. syyskuuta 2007. Vahvistamme sitoutuneemme julistuksen mukaisesti, sovellettavia

---

<sup>130</sup> Rautiainen 2013, s. 268.

<sup>131</sup> Hakapää, 2010, s. 206.

<sup>132</sup> Scheinin 2018, s. 3.

<sup>133</sup> YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista



julistuksen periaatteita noudattaen, neuvottelemaan ja toimimaan yhteistyössä vilpittömässä mielessä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadaksemme niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin hyväksymme ja panemme täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.” FPIC:stä on tullut hyvin keskeinen periaate kansainvälisesti alkuperäiskansojen oikeuksien liikkeen suhteissa suhteessa valtioihin ja teollisuuteen luonnonvarakehityksessä.<sup>134</sup> Kansainvälisen ja myös kansallisen oikeuden oikeustila on kehittynyt siltä osin linjassa alkuperäiskansajulistuksen kanssa, että siirrytään yleisesti konsultaatiosta ennakkosuostumukseen kansainvälisen oikeuden mukaan.<sup>135</sup> FPIC on suunniteltu keinoksi korjata epäoikeudenmukaisuutta ja varmistaa, että alkuperäiskansoilla on aito vaikutusmahdollisuus heidän perinteisiin alueisiinsa ja resursseihinsa vaikuttavassa päätöksenteossa ja oikeus varmistaa kulttuurisesti kestävä kehitys<sup>136</sup>. Sellaisenaan FPIC osoittaa yhteisön kollektiivista tahtoa päättää omasta taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kehityksestään, jolloin päätöksentekoprosessit tulee tehdä vuorovaikutuksessa alkuperäiskansojen kanssa.<sup>137</sup> FPIC:n kansainvälinen kehitys kehottaa myös valtioita askel askeleelta hyväksymään sen, että alkuperäiskansoja ei voi nähdä enää vain suojelun kohteena, vaan heidät tulee tunnistaa todellisina toimijoina valtioissa.<sup>138</sup>

Viime vuosina esimerkiksi TSS-sopimusta valvova komitea CESC (v. 2014) ja KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea (2013) ovat kehottaneet Suomea koskevissa raporteissaan uudistamaan lainsäädäntöä niin, että sillä turvataan maa- ja luonnonvaraoikeuksien toteutuminen erityisesti takaamalla saamelaisten ennakkosuostumuksen periaate heitä koskevassa päätöksenteossa.<sup>139</sup> Heinämäen tutkimusryhmän tekemän kansainväliseen oikeuteen nojaavan saamelaisten oikeusasemasta tehdyn selvityksen mukaan viime vuosina Suomea koskevissa kansainvälisten sopimusten valvovissa organisaatioissa on korostettu myös saamelaiskäräjien kulttuuriautonomian ja

---

<sup>134</sup> Teitelbaum – Tysiachniouk – McDermott – Elbakidze 2021. s. 1.

<sup>135</sup> Allard 2018, s. 26.

<sup>136</sup> Tomlinson, 2019 s. 880-897.

<sup>137</sup> Colchester – Ferrari 2007, s. 21.

<sup>138</sup> Heinämäki – Allard – Kirchner – Xanthaki – Valkonen – Mörkenstam – Bankes – Ruru – Gilbert – Selle – Simpson – Olsén 2017, s. 224.

<sup>139</sup> Heinämäki – Allard – Kirchner – Xanthaki – Valkonen – Mörkenstam – Bankes – Ruru – Gilbert – Selle – Simpson – Olsén 2017, s. s. 33.

maan- ja luonnonvarojen käyttöoikeuksien vahvistamista.<sup>140</sup> FPIC-periaatteen toteuttaminen alkuperäiskansojen perinteisiin maihin ja vesiin kohdistuvissa hankkeissa on tärkeää, että alkuperäiskansoja ei pakoteta tai painosteta heidän päättäessään kehityksestään; alkuperäiskansan suostumus haetaan ja annetaan vapaasta tahdosta ennen hankkeen luvittamista ja aloittamista; alkuperäiskansoilla on kaikki tarvittavat tiedot hankkeen laajuudesta ja vaikutuksista alueisiin, luonnonvaroihin ja hyvinvointiin; sekä että heidän päätöstään antaa tai olla antamatta suostumus kunnioitetaan.<sup>141</sup>

Vuonna 2009 YK:n ihmisoikeuskomitea muutti linjaustaan FPIC-periaatetta vahvistavaan suuntaan tapauksessa Poma Poma v. Peru. Aiemmin ihmisoikeuskomitea oli kyllä todennut konsultaation ja todellisen osallistumisen edellyttämistä prosesseihin KP-sopimuksen 27 artiklan perusteella. Poma Poma v. Peru tapauksessa ihmisoikeuskomitea kuitenkin painotti vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta siinä mielessä, että pelkkä alkuperäiskansayhteisön kanssa neuvottelemine ei riitä, kun alkuperäiskansan perinteinen elämäntapa on vakavasti uhattuna. Tapauksessa vesitaloushanke aiheutti suoran negatiivisen vaikutuksen Aymara kansan perinteiselle elämäntavalle eli laamojen ja alpakkojen kasvattamiselle, mikä oli yhteisän elämälle elintärkeää.<sup>142</sup> Seuraavassa alakappaleessa on käsiteltyä tarkemmin tapauksen Poma Poma v. Peru muita puolia.

### **4.3. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus**

#### **4.3.1. Sopimuksen noudattamisen valvominen**

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli KP-sopimuksen noudattamista valvoo YK:n ihmisoikeuskomitea. YK:n sopimusten mahdollistama yksilövalitusoikeutta ei ole Heiskanen mukaan juurikaan hyödynnetty ympäristötapauksissa Suomessa, lukuun ottamatta saamelaiden valituksia Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitealle, joissa on vedottu KP-sopimuksen 27 artiklaan.<sup>143</sup> KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai

---

<sup>140</sup> Heinämäki – Allard – Kirchner – Xanthaki – Valkonen – Mörkenstam – Bankes – Ruru – Gilbert – Selle – Simpson – Olsén 2017

<sup>141</sup> U.N. Commission on Human Rights 2005, rivi 57.

<sup>142</sup> Göcke 2010, s. 357.

<sup>143</sup> Heiskanen 2018, s. 132.

kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. KP-sopimuksen toimeenpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännön 27 artiklan suojaan kuuluvat erityisesti alkuperäiskansojen perinteiset taloudellisen toiminnan tavat, kuten poronhoito.<sup>144</sup> KP-sopimuksen 27 artikla sisältää sopimuksen toimeenpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännön mukaan itsessään kulttuurille aiheutettavan “huomattavan haitan” kiellon, ja tätä huomattavan haitan kieltä sekä perustuslain 17.3. § implisiittisesti sisältämää saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ilmentää myös kaivoslain 50§. Huomattavaa on, että perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa kaivoslakia koskevassa lausunnossaan todennut, että 50 §:n 1 momentin säännösten sisältämät olennaisuusvaatimuksia ei tulisi asettaa liian korkealle ja että niitä tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.<sup>145</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut esimerkiksi Suomea koskevassa ratkaisussaan Länsman ja muut v. Suomi, että KP-sopimuksen 27 artikla velvoittaa valtiota suunnittelemaan ja toteuttamaan taloudelliset toimenpiteet siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy. Myös KHO on katsonut ympäristönsuojelulain saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevassa vuosikirjaratkaisussaan, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon toteuttamiseksi ja KP-sopimuksen 27 artiklasta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutuminen edellytti, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaiselinkeinojen harjoittamiselle arvioitiin yksinomaan pilaavia vaikutuksia laajemmin<sup>146</sup>. Ihmisoikeuskomitea on painottanut alkuperäiskansoja ja ympäristöä koskevassa ratkaisukäytännössään, että ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee arvioida alkuperäiskansojen mahdollisuus nauttia kulttuuristaan sillä hetkellä ja tulevaisuudessa. Vaikutusten arvioinnissa tulee siis ottaa huomioon aiemmin toiminnassa olleet, nykyiset ja tulevat toiminnot alueella.<sup>147</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea, soveltaessaan KP-sopimuksen artiklaa 27, painottaa, että alkuperäiskansojen oikeus kulttuuriin KP-sopimuksen valossa tarkoittaa heidän oikeuttaan tehokkaasti osallistua päätöksentekoon, jolla on suoranaisia vaikutuksia heidän kulttuuriinsa, elinkeinoihinsa ja tätä kautta perinteisiin maihin ja luonnonvaroihin.

---

<sup>144</sup> Kitok. vs. Ruotsi 27.7.1988 Communication No. 197/1985 para. 9.2.

<sup>145</sup> PeVL 32/2010 vp

<sup>146</sup> KHO 2020:124

<sup>147</sup> YK:n Ihmisoikeuskomitea, Jouni Länsman et al. v. Finland, Comm. No. 1023/2001, kohta 10.2, Heiskanen 2018, s. 106.

Ihmisoikeuskomitea edellyttää myös ns. positiivista diskriminointia eli erityistoimenpiteitä alkuperäiskansojen todellisen tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi yhteiskunnassa.<sup>148</sup>

YK:n ihmisoikeuskomitea huomautti keväällä 2021 määräaikaisraportissaan Suomelle, että erilaisten toimien vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin tehdään epätarkoilla kriteereillä ja se on johtanut siihen, että viranomaiset eivät ole toteuttaneet tarpeeksi hyvää yhteismenettelyä saadakseen saamelaisten vapaan, etukäteen annetun tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen. Komitea huomautti myös valtion viivyttelystä ILO 169 -sopimuksen ratifioimisessa.<sup>149</sup>

YK:n ihmisoikeuskomitea on linjannut KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintaa ja alkuperäiskansakulttuurille aiheutuvaa haittaa esimerkiksi tapauksissa *Ilmari Länsman et al. vastaan Suomi*<sup>150</sup>, *Jouni Länsman et al. vastaan Suomi*<sup>151</sup>, *Jouni Länsman et al. vs. Suomi II*<sup>152</sup> ja *Ángela Poma Poma vastaan Peru*<sup>153</sup>. Ihmisoikeuskomitea on aiemmin oikeuskäytännössään tapauksessa *Ilmari Länsman et al. vastaan Suomi* todennut, että tietyt vähemmistön elämää rajoittavat, rajallisen vaikutuksen omaavat toimet eivät välttämättä riko sopimuksen 27 artiklaa. Tapauksessa *Jouni E. Länsman et al. vs. Suomi* ihmisoikeuskomitea totesi, että vaikka hakkuut alueella aiheuttivat saamelaisille lisätyötä ja lisäkuluja, eivät ne vaikuttaneet uhkaavan porotalouden taloudellista selviämistä.<sup>154</sup> Tapauksessa *Jouni Länsman et al. vs. Suomi*<sup>155</sup> komitea totesi, että hakkuiden vaikutuksia tuli tarkastella ajan mittaan, eli menneiden, nykyisten ja tulevien hakkuiden kannalta. Kyseisessä tapauksessa ihmisoikeuskomitea katsoi, että porotalouden heikko kannattavuus johtui muista syistä, kuin hakkuista, eikä hakkuiden vaikutusten katsottu olevan tarpeeksi vakavia kieltääkseen valittajaa nauttimasta kulttuuristaan yhdessä muiden ryhmän jäsenten kanssa. Tapauksessa *Poma Poma vs. Peru*<sup>156</sup> ihmisoikeuskomitea puhui “merkittävästä negatiivisesta vaikutuksesta” valittajan oikeuteen nauttia kulttuurista elämää yhteisössä

---

<sup>148</sup> Linna, s. 19-20.

<sup>149</sup> YK:n Ihmisoikeuskomitean 7. määräaikaisraportti Suomelle, CCPR/C/FIN/CO/7 1.4.2021

<sup>150</sup> 26.10.1994, CCPR-1992-511

<sup>151</sup> 30.10.1996, CCPR-1995-671

<sup>152</sup> 17.3.2005, CCPR-2001-1023

<sup>153</sup> 27.3.2009, CCPR-2006-1457

<sup>154</sup> 30.10. 1996 Communication no CCPR-1995-671

<sup>155</sup> 17. 3.2005 Communication no CCPR-2001-1023

<sup>156</sup> 27.3.2009 Communication no CCPR-2006-1457

johon hän kuuluu<sup>157</sup>. Tapauksessa todettiin 27 artiklaa rikutun. Tuhansia kotieläimiä oli kuollut viranomaisten toimien vuoksi ja valittajan oli pakko jättää alue.

Huomionarvoista on kuitenkin, että yhdessäkään Suomen saamelaisia koskevassa oikeustapauksessa KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea ei ole katsonut ”huomattavan”, ”merkittävän” tai ”olennaisen” (significant) haitan ylittyvän. Komitea käyttää kokonaisharkintaa, jossa se punnitsee yhtäältä taloudellisen toimenpiteen hyödyt ja toisaalta saamelaisen kulttuurin suojan, jolloin huomattavaa vähäisemmän haitan ei katsota rikkovan saamelaisten 27 artiklan mukaista oikeutta kulttuuriin.<sup>158</sup>

#### **4.3.2. Fosen-tuomio, KP-sopimuksen 27 artiklan tulkinta Norjan korkeimman oikeuden mukaan**

YK:n Ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännön mukaan itse haitan lisäksi menettelylliset oikeudet eli prosessiin osallistuminen vaikuttavat 27 artiklan toteutumiseen. Norjan korkein oikeus antoi lokakuussa 2021 ratkaisun asiassa, jossa Fosenin kahden siidan eli perinteisen poronhoitoyksikön alueelle oltiin perustamassa tuulivoimapuisto. Tapauksessa oli suurimmalta osin kyse siitä, rikkoiko tuulivoimapuiston perustaminen KP-sopimuksen 27 artiklaa eli estikö se Fosenin siidojen saamelaisia nauttimasta kulttuuristaan. Norjan korkeimman oikeuden mukaan asiassa oli vahvasti kyse myös siitä, saivatko Fosenin siidan jäsenet osallistua päätöksentekoon liittyen omien alueidensa käyttöön.<sup>159</sup> Fosenin siidat vetosivat myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen.

Norjan perustuslain 108 § mukaan saamelaisilla on kansana oikeus säilyttää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä. Tätä tuli Norjan korkeimman oikeuden mukaan tulkita KP-sopimuksen 27 artiklan valossa. Asiassa Norjan korkein oikeus viittasi ihmisoikeuskomitean oikeuskäytäntöön, jonka mukaan hanke ei saa estää elinkeinon jatkumista kannattavana eikä uhata sen selviytymistä. Kun kyseessä olleet kaksi tuulivoimapuistoa olisivat olleet osa Euroopan suurinta maalla tehtyä tuulivoima-aluetta, oli

---

<sup>157</sup>“substantive negative impact”

<sup>158</sup> Heinämäki – Allard – Kirchner – Xanthaki – Valkonen – Mörkenstam – Bankes – Ruru – Gilbert – Selle – Simpson – Olsén 2017, s. 37.

<sup>159</sup> Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S

niiden vaikutus ympäristöön suuri. Norjan korkein oikeus katsoi, esiteltyään alueiden tärkeyttä siidoille erityisesti myöhäistalven laidunalueina, että hanke esti siidoja käyttämästä laidunalueita eikä tosiasiallista mahdollisuutta korvaavien laidunmaiden löytämiseen ollut. Tärkeän laidunalueen käytön estäminen esti Norjan korkeimman oikeuden mukaan poronhoitajaa harjoittamasta kulttuuriaan. Mikäli hanke olisi toteutettu, olisivat poronhoitajat luultavasti joutuneet vähentämään poromääriä ja sitä kautta elinkeino ei olisi enää kannattanut taloudellisesti. Lisäksi viitattiin poronhoidon merkitykseen eteläsaamelaiselle kulttuurille ja eteläsaamen kielelle ja siihen, että eteläsaamelainen kulttuuri on hyvin uhanalainen kulttuuri. Tämän tyyppistä poronhoidon merkityksen tarkastelua alueen porosaamelaisille ja saamelaiselle kulttuurille ei suomalaisessa oikeuskäytännössä ole toistaiseksi nähty. KP-sopimuksen 27 artiklaa oli rikottu.<sup>160</sup>

#### **4.4. Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus**

##### **4.4.1. Sopimuksen noudattamisen valvominen**

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 37/1970) tavoitteena on ehkäistä rodun, ihonvärin, syntyperän tai kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaa syrjintää. Valtioiden tulee kaikin mahdollisin keinoin pyrkiä ehkäisemään rasismia yleensä sekä erityisesti kriminalisoida rotusyrjintä ja kansanryhmää vastaan kiihottaminen.<sup>161</sup> Sopimuksen toimeenpanoa valvoo rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea. Kaikkien sopimukseen sitoutuneiden valtioiden tulee laatia ja toimittaa komitealle raportteja sopimuksen toimeenpanosta kahden vuoden välein. Komitea puolestaan esittää valtiolle kahden vuoden välein ehdotuksia ja huomautuksia “concluding observations”.<sup>162</sup>

Kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaista sopimusta valvovan komitean loppupäätelmissä Suomen 23. määräaikaissäraportissa komitea ilmaisee huolensa siitä, ettei saamelaisten oikeuksia perinteisiin maa-alueisiinsa ja uhanalaiseen perinteiseen kalastuselinkeinoonsa suojella riittävästi ja ettei saamelaisiin vaikuttavissa hallituksen toimituksissa noudateta

---

<sup>160</sup> Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S, 11.10.2021

<sup>161</sup> Ulkoministeriö 2021, luettu 2.11.2021

<sup>162</sup> Ulkoministeriö 2021, luettu 2.11.2021

johdonmukaisesti vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.<sup>163</sup> Uusin määräaikaishetki on annettu vuonna 2017. Komitea toistaa aikaisemman suosituksensa siitä, että sopimusvaltion olisi löydettävä asianmukainen neuvotteluratkaisu kiistassa, joka koskee saamelaisten oikeuksia perinteisiin maa-alueisiinsa, myös tarkistamalla asiaa koskevan lainsäädäntönsä ja ottamalla huomioon ILO:n yleissopimuksen nro 169 itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoista<sup>164</sup>. Lisäksi sopimusvaltiota kehoitetaan hankkimaan saamelaisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Sopimusvaltion olisi myös varmistettava, että ennen kuin se myöntää toimilupia tai suunnittelee toimintoja saamelaisten kotiseutualueelle, kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioidaan asianmukaisesti yhteistyössä niiden yhteisöjen kanssa, joihin kulloinkin toimenpide vaikuttaa.<sup>165</sup>

#### 4.4.2. CERD:n ratkaisu tapauksessa Ruotsi vs. Ågren et al.

YK:n Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valvova komitea (CERD) on antanut vuonna 2020 päätöksen saamelaisten oikeudesta harjoittaa poronhoitoa yhdessä muiden saamelaisten kanssa tapauksessa Ruotsi vs. Ågren et al.<sup>166</sup> Sopimuksen 5 artiklan d. 5 kohdan mukaan jokaisella on turvattu oikeus omistaa omaisuutta yksin sekä yhdessä muiden kanssa. 6 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata jokaiselle tuomiovaltansa piirissä olevalle asianmukaisten kansallisten tuomioistuinten ja muiden valtion laitosten välityksellä tehokas suoja ja oikeuskeinot jokaista rotusyrjintänä pidettävää tekoa vastaan, joka yleissopimuksen vastaisesti loukkaa asianomaisen ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, sekä oikeus hakea näissä tuomioistuimissa mainitunlaisen syrjinnän aiheuttamasta vahingosta oikeudenmukaista ja riittävää korvausta tai hyvitystä.

---

<sup>163</sup> Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaishetkiä, 2017, s. 4.

<sup>164</sup> ks. CERD/C/FIN/CO/20–22, kohta 13

<sup>165</sup> Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean loppupäätelmät Suomen 23. määräaikaishetkiä, 2017, s. 5

<sup>166</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013

Tapauksessa oli kyse siitä, loukkasiko Ruotsin viranomaisen päätös myöntää kolmelle avolouhokselle kaivoslupa Vapstenin samebyn saamelaisten oikeutta omaisuuteen ja rikkoiko se siten kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 5 artiklan d 5 kohtaa eli oikeutta omistaa omaisuutta yksin sekä yhdessä muiden kanssa sekä 6 artiklaa. Komitea huomautti, että omissa suosituksissaan se kehoittaa valtioita tunnustamaan ja suojelemaan alkuperäiskansojen oikeutta omistaa, kehittää, hallinnoida ja käyttää yhteisiä maitaan alueita ja resursseistaan ja missä heiltä on viety maat ja alueet joita he ovat perinteisesti omistaneet tai muuten asuneet tai käytetty ilman heidän vapaata ja tietoon perustuvaan lupaan, ottamaan askelia palauttaakseen maat ja alueet. Alkuperäiskansan suhteessa maahan ei ole kyse vain omistuksesta ja tuottavuudesta vaan se tulee nähdä kokonaisvaltaisemmin elementtinä joka siirtyy sukupolvelta toiselle estäen alkuperäiskansaa kuolemasta sukupuuttoon kansana.<sup>167</sup>

Komitea huomautti, että mikäli alkuperäiskansa ei pääse vaikuttamaan perinteisillä alueillaan aidossa neuvottelumenettelyssä hankkeeseen ja vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus ei toteudu, on se yksi syrjinnän muoto sillä se estää alkuperäiskansaa nauttimasta kulttuuristaan. Komitea huomautti myös, että saamelaisten kuulemisen tulisi tapahtua oikeaan aikaan, kun vaikutuksista on jo jonkinlainen käsitys mutta asialle voi vielä tehdä jotain. Valtion tehtävä on huolehtia kuulemismenettelyn asianmukaisuudesta. Luonnonvarojen käyttö oikeutettuna julkisena intressinä ei vapauta valtioita velvollisuudestaan olla syrjimättä alkuperäiskansaväestöä jotka ovat riippuvaisia samasta maasta. Lisäksi komitea katsoi, että ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten selvitysten tulisi olla osa alkuperäiskansojen kuulemisprosessia. Riippumattomien ja teknisesti pätevien tahojen olisi suoritettava nämä tutkimukset ennen toimiluvan myöntämistä perinteisiä alueita koskeville kehitys- tai investointihankkeille.<sup>168</sup>

Tapauksessa saamelaisyhteisö koki, että he eivät saaneet todellista mahdollisuutta vaikuttaa siihen, tuliko kaivokset alueelle vai ei. Komitea viittasi omaan suositukseensa vuodelta 1997, jonka mukaan valtioiden tulisi tunnistaa alkuperäiskansojen kulttuuri valtion kulttuurista identiteettiä rikastavana ja edistää sen suojelua. Komitean mukaan

---

<sup>167</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013, perustelut, kohta 6.6.

<sup>168</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013 perustelut, kohta 8



alkuperäiskansan maa- ja metsäoikeudet poikkeavat tavallisesta omistusoikeusajattelusta ja se on nähtävänä keskeisenä osana valittajan kulttuurista identiteettiä ja perinteistä elinkeinoa.

Artikkelia 6 oli rikottu, kun saamelaisilla ei ollut kansallisella tasolla mahdollisuutta sellaiseen oikeusturvaan, jolla olisi arvioitu hankkeen vaikutukset saamelaiden oikeuteen maahan perustavanlaatuisena alkuperäiskansaoikeutena. Tapauksessa saamelaisyhteisö koki, että he eivät saaneet todellista mahdollisuutta vaikuttaa siihen, tuliko kaivokset alueelle vai ei. Valtio taas katsoi, että koska saamelaisyhteisöllä oli samanlaiset mahdollisuudet vaikuttaa kaivoksen perustamiseen kuin alueen maanomistajilla, ei syrjintää ollut tapahtunut. Merkittävää tapauksessa oli se, että valtion mukaan toiminta ei syrjinyt saamelaisia, kun Ruotsin kaivoslaki kohteli saamelaisia samoin tavoin kuin maanomistajia kyseisessä tapauksessa. Komitean mukaan valtioiden tulee kuitenkin positiivisilla toimilla palauttaa alkuperäiskansoille kuuluvat ihmisoikeudet, joko poistamalla olemassaolevat esteet tai säätämällä erityislainsäädäntöä ja viranomaistoimia täyttääkseni sopimuksen velvoitteet.<sup>169</sup> Valtion tehtävä olisi ollut varmistaa että Vapstenin paliskunta pystyisi käyttämään korvaavia laitumia ja toteuttaa kuulemismenettelyn yleiset velvoitteet saavuttaakseen vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen asiassa.<sup>170</sup> Valtion olisi siis tullut kohdella eri tavoin eri tilanteissa olevia ihmisryhmiä, ja kohtelemalla samalla tavoin saamelaisia, joiden oikeus perustuu muinaiseen nautintaan ja alkuperäiskansan oikeuteen nauttia kulttuuristaan, kuin muita ruotsalaisia, valtio itse asiassa syrji saamelaisia. Tämä myös niin kutsuttu Thlimennos-periaate on omaksuttu aiemmin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.<sup>171</sup> Koska kaivoslupien myöntämisessä ei ollut otettu huomioon valittajien maa- ja metsäoikeuksia eikä suoritettu vaadittavia positiivisia erityistoimenpiteitä, komitea totesi, että myös sopimuksen 5 d artiklaa oli rikottu.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013 perustelut, kohta 6.13.

<sup>170</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013 perustelut kohta 6.20.

<sup>171</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Thlimennos v. Kreikka, 6.4.2000. application no. 34369/97. ks. myös Minority Rights Group International, 2000.

<sup>172</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013

## 5. SAAMELAISKULTTUURILLE AIHEUTUVIEN VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN KAIVOSLAISSA

### 5.1. Taustaa

Luvan myöntämisen esteitä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella koskeva säännös otettiin kaivoslakiin vuoden 2011 kaivoslain uudistuksessa. Lainsäätäjän mukaan tavoitteena oli säätää ehdoton luvan myöntämisen este, jolla turvattaisiin saamelaisten oikeus alkuperäiskansana.<sup>173</sup> Tavoitteena oli lainsäätäjän mukaan ottaa huomioon saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ja kolttalaissa kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevat turvaamistavoitteet, sekä sovittaa malminetsintä, kaivostoiminta ja kullanhuuhdonta yhteen erityistä poronhoitoaluetta<sup>174</sup> koskevien rajoitusten kanssa. Kumotussa laissa saamelaisten oikeuksien huomioonottaminen perustui siihen, mitä niistä säädettiin saamelaiskäräjistä annetussa laissa, poronhoitolaissa<sup>175</sup> ja kolttalaissa, sekä oikeuskäytännössä.<sup>176</sup> Voimassa olevan kaivoslain hallituksen esityksessä todetaan, että menettelyjen ymmärrettävyyttä ja hallittavuutta vaikeutti niiden perustuminen useiden eri lakien säännöksiin ja oikeuskäytäntöön.<sup>177</sup> Tätä selkeytettiin lisäämällä saamelaisia koskevat säännökset kaivoslakiin, joista tärkeimpänä voi mainita saamelaiskäräjien valitusoikeuden, vaikutusten selvityselvöllisyyden saamelaisalueella ja luvan myöntämisen esteet saamelaisalueella.<sup>178</sup> Tarkoituksena ei kuitenkaan lainsäätäjän mukaan ollut tosiasiallisesti merkittävästi muuttaa silloista tilannetta muun muassa saamelaisten kotiseutualueen tai erityisen poronhoitoalueen osalta.<sup>179</sup> Toisaalta saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon säätämistä kaivoslakiin on oikeuskirjallisuudessa

---

<sup>173</sup> HE 273/2009 vp, s. 204.

<sup>174</sup> Erityinen poronhoitoalue poronhoitolain (848/1990) 2 § 2 mom mukaan kattaa Muonion, Kyrön, Kuivasalmen, Sattasniemen, Oraniemen, Kemin-Sompion ja Sallan pohjoisen paliskunnat sekä niiden pohjoispuolella olevat alueet. Saamelaisalue kuuluu kokonaisuudessaan erityiseen poronhoitoalueeseen.

<sup>175</sup> Poronhoitolain 2 § 2 mom mukaan erityisellä poronhoitoalueella, johon saamelaisalue kuuluu, sijaitsevat valtion maat muodostavat erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen. Tällä 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.

<sup>176</sup> HE 273/2009 vp s. 56.

<sup>177</sup> HE 273/2009 vp s. 45.

<sup>178</sup> Koivurova – Masloboev – Hossain – Nygaard – Petrétei – Vinogradova 2015, kappale 3.

<sup>179</sup> HE 273/2009 vp s. 64.

pidetty vahvemman suojan takaamisena saamelaiskulttuurille, jonka tavoitteena on suojella saamelaiskulttuuria myös muutoin kuin vain poronhoidon osalta. Uudistuksia on pidetty myös välttämättöminä saamelaisten aseman turvaamiseksi kaivostoiminnassa.<sup>180</sup> Kaivoslain uudistus on nähty oikeuskirjallisuudessa luoneen paremman suojan saamelaiskulttuurille kuin aiemmin,<sup>181</sup> ja muihin saamelaisten kotiseutualueella sijaitseviin valtioihin nähden Suomen kaivoslaki turvaa saamelaisten oikeudet melko hyvin.<sup>182</sup> Laintulkinnasta ja lupamenettelyn vaikutusten selvittämisestä on kuitenkin hyvin paljon toisistaan eriäviä näkemyksiä.

Kun kaivoslakia uudistettiin, kiinnitti perustuslakivaliokunta lausunnossaan huomiota saamelaisten oikeuksien turvaamiseen uudessa laissa. Lakiehdotuksen 50 §:n säännökset takaavat valiokunnan mukaan sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että mainitun 50 §:n 1 momentin säännösten olennaisuusvaatimukset näyttäisivät asettavan melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa. Valiokunta piti tärkeänä, että näitä olennaisuuskriteereitä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.<sup>183</sup>

Kuten aiemmin todettu, saamelaispykälien menettelyllisestä sisällöstä tärkein on kaivoslain 38 § vaikutusten selvittämisestä saamelaisalueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Heinämäen mukaan viranomaiset kuten kaivos- ja ympäristölupaviranomainen sekä Metsähallitus eivät koe oikeudelliseksi veloitteekseen suorittaa kattavaa kumulatiivisten vaikutusten arviointia, vaikka saamelaisten perinteisten elinkeinojen suoja lukeutuu saamelaisten kannalta keskeisimpiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Lain esitöiden ja KHO:n tulkinnan<sup>184</sup> mukaan kaivoslain 50 §:n mukainen luvan esteiden harkinta perustuu 38 §:n mukaiseen menettelyyn ja siinä saatuun selvitykseen.<sup>185</sup> Asiaa on tutkittu Suomessa vähän, eniten sitä on käsitelty Heinämäen oikeuskirjallisuudessa.

---

<sup>180</sup> Kokko 2010, s. 167.

<sup>181</sup> Tiainen – Sairinen – Sidorenko 2015, s. 139

<sup>182</sup> Koivurova – Masloboev – Hossain – Nygaard – Petrétei – Vinogradova 2015, kappale 3.

<sup>183</sup> PeVL 32/2010 vp

<sup>184</sup> KHO 2014:111

<sup>185</sup> HE 273/2009 vp.

Heinämäen artikkelin<sup>186</sup> johtopäätöksenä on se, että kumulatiivisen vaikutusten arvioinnin puute johtaa siihen, ettei saamelaiskulttuurin harjoittamisen ja kehittämisen edellytyksiä pystytä täysimittaisesti turvaamaan erityisesti maiden ja vesien käyttöön liittyvissä kysymyksissä.<sup>187</sup> Luvan myöntämisen esteiden selvittämisen osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältyvät menettelylliset saamelaisten oikeuksia turvaavat säännösehdotukset kuten 38 § ovat perusteltuja perustuslain saamelaissäännösten kannalta.<sup>188</sup> Saamelaisten oikeusasemaa vuonna 2017 tutkineen kansainvälisen tutkimusryhmän mukaan lain sanamuoto ”olennainen” tai ”merkittävä” tulee sekä ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännöstä että saamelaiskäräjälain 9 § mukaisesta neuvotteluelvoitteesta.<sup>189</sup>

## 5.2. Asianosaisuus ja yhteistyömenettely

### 5.2.1. Lain sanamuoto ja esityöt

Kaivoslain 38.1. § mukaan “Lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhtonaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan –”. Lupaviranomaisen, eli Tukesin tulee siis lain sanamuodon mukaan selvittää luvasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Selvittäminen tulee tapahtua yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaava viranomaisen tai laitoksen ja luvan hakijan kanssa. 38.3 § mukaan kolttala-alueelta kyläkokoukselta pyydetään lausunto kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä. 38.4 §:n mukaan erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. 38.5 § mukaan asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa

---

<sup>186</sup> Heinämäki, Leena: Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset. *Lakimies* 1/2021 s. 3–35

<sup>187</sup> Heinämäki 2021, s. 5.

<sup>188</sup> PeVL 32/2010 vp, s. 9–10

<sup>189</sup> Heinämäki, Allard, Kirchner, Xanthaki, Valkonen, Mörkenstam, Bankes, Ruru, Gilbert, Selle, Simpson ja Olsén 2017, s. 36.

järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteismetsien edustajat. Neuvotteluelvoitteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Kaivoslaissa tai kaivostoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (391/2012) ei ole tarkemmin säädetty kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhteistyömenettelyn muodosta tai siihen sisällytettävistä selvityksistä.<sup>190</sup> Saamelaiskäräjillä ja Tukesilla on ollut erilainen näkemys siitä, millä tavoin menettely tulisi tehdä. Asiaa on linjattu useammassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa, joihin mennään myöhemmin. Tukes on vakiinnuttanut menettelyksi lähinnä lausunto- ja neuvottelumenettelyn, jossa pyydetään lausunnot eri tahoilta luvan vaikutuksista.<sup>191</sup> Oikea-aikainen osallistuminen menettelyyn on tärkeä osa alkuperäiskansojen osallistumisoikeutta ja itsemääräämisoikeutta omiin alueisiinsa niin kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaisen sopimuksen edellä esitetyn oikeuskäytännön<sup>192</sup> kuin myös KP-sopimuksen mukaan. FPIC on tärkeä kansainvälisen oikeuden periaate, ja se on suunniteltu keinoksi korjata epäoikeudenmukaisuutta ja varmistaa, että alkuperäiskansoilla on aito vaikutusmahdollisuus heidän maihinsa ja resursseihinsa vaikuttavissa päätöksissä ja oikeus varmistaa kulttuurisesti kestävä kehitys<sup>193</sup>.

Yksi huomioon otettava seikka yhteistyömenettelyssä on asianosaisuus ja eri osapuolten velvollisuudet prosessissa. Lain sanamuodon mukaan lupaviranomainen eli Tukes selvittää vaikutukset yhteistyömenettelyssä laissa lueteltujen tahojen kanssa. 38 § lisäksi vaikutusten selvittämisestä on säädetty kaivoslain 34.2. § 6 kohdassa, jonka mukaan luvan hakijan olisi esitettävä kaivoslupahakemuksessa selvitys toimenpiteistä, joilla kaivostoiminnan haitalliset vaikutukset on tarkoitus poistaa tai joilla niitä on tarkoitus vähentää, sekä selvitys suunnitellun kaivostoiminnan arvioituista ympäristövaikutuksista ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetussa laajuudessa. Jos malminetsintälupaa, kullanhuhdantalupaa tai kaivoslupaa koskeva hakemus kohdistuu

---

<sup>190</sup> KHO muu päätös 16.3.2018, taltionumero 1165.

<sup>191</sup> KHO 2014:111, KHO 2021:83

<sup>192</sup> Lars-Anders Ågren et al vs. Ruotsi, communication no. 54/2013

<sup>193</sup> Tomlinson 2019, Introduction

saamelaisten kotiseutualueelle, vaikutuksia olisi arvioitava saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana, koltta-alueella kolttalaissa säädettyjen tavoitteiden kannalta ja erityisellä poronhoitoalueella poronhoidon kannalta. Kaivoslakia ollaan parhaillaan uudistamassa, ja hallituksen esitysluonnoksessa uudeksi kaivoslaiksi 38 § mukaisessa selvityksessä korostetaan luvanhakijan roolia, ja lakiin ehdotetaan lisättäväksi 34 § 3 momenttiin uusi kohta 3, jonka mukaan 38 § mukainen selvitysmenettely perustuu luvan hakijan lupahakemuksen liitteenä toimittamaan selvitykseen, jossa esitellään hankkeen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Selvityksen olisi oltava riittävä, ja selvitys toimisi pohjana 38 §:n mukaista menettelyä varten. Selvitys tulee jo nykyisellään toimittaa 34.2. 6 kohdan mukaisesti, mutta tällä halutaan lainsäätäjän mukaan korostaa luvanhakijan roolia vaikutusten selvittämisessä.<sup>194</sup> 38 § mukainen selvitys tehdään luvan hakijan lupahakemuksessaan toimittaman selvityksen pohjalta.

Saamelaisalueen maista 90 % kuuluu hallinnollisesti Metsähallitukselle<sup>195</sup>. Käytännössä kaivoslain mukaisissa saamelaisalueelle, koltta-alueelle ja erityiselle poronhoitoalueelle kohdistuvissa lupamenettelyissä keskeisimmät saamelaisten edustajat ovat siten saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja paliskunta, jonka alueelle lupaa on haettu. Kaivoslain uudistustyön tueksi Pekka Vihervuoren tekemässä kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi -raportissa todetaan, että kaivoslain saamelaispykälistä erityisen keskeinen merkitys on kaivoslain 38 ja 50 §:n säännösten lisäksi saamelaiskäräjien asianosaisasemalla ja valitusoikeudella.<sup>196</sup> Saamelaiskäräjillä onkin keskeinen rooli lausunnonantajana ja neuvotteluosapuolena nimenomaan saamelaisten virallisena edustajana.<sup>197</sup> Saamelaiskäräjillä on kaivoslain 165 § 2 momentin 5 kohdan mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevaan päätökseen, mainitun luvan voimassaolon jatkamista, raukeamista, muuttamista ja peruuttamista koskevaan päätökseen sekä kaivostoiminnan lopettamispäätökseen saa hakea muutosta saamelaiskäräjät sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

---

<sup>194</sup> HE luonnos 03032022, luonnos kaivoslaiksi.s. 78

<sup>195</sup> Peltonen – Kangasoja – Luoma – Turunen – Lahdenperä 2020, s. 13.

<sup>196</sup> Vihervuori 2019, s. 57.

<sup>197</sup> ks. laki Saamelaiskäräjistä 974/1995 6 § ja 9 §

Kolttien kyläkokouksella on asianosaisasema koltta-alueelle kohdistuvissa luvissa. Kaivoslain 165 § 2 momentin 6 kohdan mukaan kolttien kyläkokouksella on koltta-alueella valitusoikeus. Käytännössä tähän mennessä koltta-alueelle on kohdistunut melko vähän kiinnostusta kullanhuuhtonnan, malminetsinnän tai kaivosluvan suhteen. Joskin kaivosvarauksia on tehty myös osittain koltta-alueelle<sup>198</sup>. 159 § mukaisissa hallintopakkoasioissa saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on samanlainen asianosaisasema. Tämän lisäksi paliskunta saattaa olla asiassa sellainen asianosainen, jolla on vastaava oikeus. Myös paliskunta voi asianosaisena olla oikeutettu valittamaan luvista.<sup>199</sup>

Lisäksi 58 § 5 momentin mukaan jos lupapäätös kohdistuu saamelaisten kotiseutualueelle tai se koskee 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua hanketta, on jäljennös päätöksestä toimitettava saamelaiskäräjille. Koltta-alueelle kohdistuvasta päätöksestä on toimitettava jäljennös kolttien kyläkokoukselle ja erityiselle poronhoitoalueelle kohdistuvasta päätöksestä jäljennös asianomaiselle paliskunnalle. Lisäksi maastotöistä on ilmoitettava samalla tavoin saamelaiskäräjille saamelaisalueella, koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle ja erityisellä poronhoitoalueella paliskunnalle. Paliskunta voi myös poronhoitolain 6 § 2 momentin mukaan kantaa ja vastata toimialueensa poronhoitoa koskevissa asioissa.

Näiden kaivoslaissa tunnustettujen saamelaisten edustajien lisäksi saamelaisen kulttuurin ja erityisesti poronhoidon kannalta tärkeä siida ei ole kaivoslaissa, tai missään muussakaan suomalaisen lainsäädännön säädöksessä, tunnustettu asianosainen. Siida on kuitenkin useiden tutkimusten mukaan keskeinen, saamelaisten oma perinteinen tapa järjestäytyä poronhoidossa. Saamelaisilla on ollut siitoja poronhoitoa, kalastusta ja pyyntiä varten. Siidat ovat perinteisesti sukulaisuuteen perustuvia, joustavia sosiaalisia rakenteita nautinta-alueiden ja resurssien jakamiseksi, elinkeinon liittyvän työn hoitamiseksi ja ristiriitojen ja resurssikilpailun välttämiseksi.<sup>200</sup> Kun tällainen keskeinen tekijä ohitetaan niin lainsäädännössä kuin käytännössä, voi se aiheuttaa ongelman käytännössä saamelaisen ja suomalaisen oikeuskäsityksen välillä. Siidaa ei mainita esimerkiksi kaivoslain esitöissä, ei kaivoslain sanamuodossa, ei poronhoitolaissa.

*Allardin* mukaan pohjoismaisittain verrattuna saamelaiskäräjät Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa ovat keskeisin yhteistyösapuoli neuvotteluissa saamelaisiin liittyvissä hankkeissa, mutta

---

<sup>198</sup> Tukesin varauspäätös VA2021:0048 (Nellim)

<sup>199</sup> Kuusiniemi 2021, Kappale Saamelaisten oikeudet ja poronhoito kaivosasiassa

<sup>200</sup> Jaakkola – Näkkäläjärvi – Juntunen 2020 s. 25

Norjassa myös muilla saamelaisryhmillä ja organisaatioilla voi myös olla oikeus tulla kuulluksi, asiasta riippuen.<sup>201</sup> Pohjoismaisen Saamelaisopimuksen tammikuussa 2017 parafoidussa sopimustekstissä on mainittu saamelaiskäräjien, paliskuntien ja kolttien kyläkokouksen lisäksi myös saamelaiskylät, siidat tai muut saamelaisjärjestöt neuvottelukumppanina silloin, kun suunnitellaan saamelaisiin vaikuttavia hankkeita ja toimilla on vaikutus näihin saamelaistahoihin.<sup>202</sup> Pohjoismainen Saamelaisopimus ei ole toistaiseksi edennyt parafoinnin jälkeen.

## **5.2.2. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö**

### **5.2.2.1. KHO 2014:111**

KHO:n vuosikirjaratkaisussa 2014:111 linjattiin Tukesin ja saamelaiskäräjien roolista selvitysmenettelyssä. Tapauksessa riidanalaista oli Tukesin selvitysvelvollisuuden laajuus ja toisaalta selvitysvelvollisuus siinä tapauksessa, jos saamelaiskäräjät jää asiassa passiiviseksi. Saamelaiskäräjät oli valittanut kullanhuhdontaluvasta sillä perusteella, ettei Tukes ollut menettelyt lupaprosessissa kaivoslain 38 § mukaisesti eikä selvittänyt vaikutuksia lain vaatimassa laajuudessa. Ratkaisussaan KHO totesi, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston velvollisuutena lupaviranomaisena oli osaltaan turvata se, että kaivoslain 38 §:n mukaiselle asian selvittämistä koskevalle yhteistyömenettelylle oli asianmukaiset edellytykset. Tämä tarkoitti KHO:n mukaan muun ohella sitä, että saamelaiskäräjät sai käyttöönsä riittävän aineiston voidakseen arvioida haetun toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin kannalta. KHO linjasi, että saamelaiskäräjille tulee muun muassa toimittaa tiedot kullanhuhdontalupahakemuksessa tarkoitettun alueen tarkasta sijainnista, alueen läheisyydessä voimassa olevista vastaavista luvista sekä muista saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevistä alueiden käyttömuodoista hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä.<sup>203</sup> Toisaalta linjattiin, että luvan hakijalla oli oikeus saada Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta ilman tarpeetonta viivytystä päätös hakemastaan luvasta, eikä saamelaiskäräjien jääminen asiassa passiiviseksi voinut estää lupa-asian käsittelyä.<sup>204</sup> Saamelaiskäräjiltä oli asiassa pyydetty selvitykset saamelaisalueelle haetuista

---

<sup>201</sup> Allard 2018, s. 39.

<sup>202</sup> Parafoitu Pohjoismainen saamelaisopimus, hanke OM025:00/2017, artikla 18

<sup>203</sup> KHO 2014:111

<sup>204</sup> KHO 2014:111



luvista. Saamelaiskäräjät oli uuden kaivoslain voimaan tultua resurssivajeeseen vedoten pyytänyt Tukesia pidättäytymään lupapäätöksistä siihen asti, että kaivoslain edellyttämä selvitys olisi tehty. Tukes antoi saamelaiskäräjille lisäaikaa lausunnon toimittamiseen, mutta saamelaiskäräjät ei toimittanut lausuntoa. Tukes pyysi lausunnon myös alueen paliskunnalta sitä kuitenkaan saamatta. Tukes päätyi myöntämään luvat ja toteamaan, ettei kaivoslain 50 § mukaista estettä ollut.

KHO linjasi, että säännöksessä mainittujen tahojen jäädessä passiivisiksi selvitysvastuu jäi Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle. Tukesin ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tarvinnut jäädä odottamaan saamelaiskäräjien selvitystä, mutta sen olisi tullut selvittää vaikutukset itse, eikä tätä ollut KHO:n mukaan tehty. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on joka tapauksessa selvitettävä kaivoslain 38 §:n 1 momentissa tarkoitetut vaikutukset saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana riippumatta siitä, onko saamelaiskäräjät osallistunut yhteistyömenettelyyn. Vaikutukset tuli Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan selvittää tarpeeksi yksityiskohtaiseksi. Haetun luvan vaikutusten pelkkä yleispiirteinen arviointi ei KHO:n mukaan riittänyt.<sup>205</sup> Selvitys ei siis voi jäädä luvan myöntämisen esteiden tutkimisen osalta vain saamelaiskäräjien kontrolle, eikä toisaalta saamelaiskäräjät voi pysäyttää luvan hakemisprosessia passiivisuudellaan. Tapauksessa myös katsottiin, että vaikutukset tuli selvittää tarpeeksi laajasti, eikä lupamääräykset saaneet olla liian yleisluontoisia. Lupamääräysten vaikutuksesta lisää seuraavassa kappaleessa. Saamelaiskäräjät ei siis voinut passiivisuudellaan estää lupamenettelyn etenemistä. Saamelaiskäräjät on useissa kullanhuhdonta koskevilla tapauksissa vedonnut siihen, ettei se voi antaa asiantuntijalausuntoaan luvasta, ennen kuin kaivoslain 38 §:n mukainen vaikutusten selvittäminen on tehty. Tämä ei silti korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön mukaan voi estää lupamenettelyä.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> KHO 2014:111

<sup>206</sup> KHO 2014:111

### 5.2.2.2 KHO muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166, 1167

Korkeimman hallinto-oikeuden muissa päätöksissä 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166 ja 1167 linjattiin niin ikään sitä, millainen selvitys on riittävä selvittämään kullanhuuhdontaluvan vaikutukset saamelaisalueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella ja kuinka suuren haitan voidaan katsoa ylittävän saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon rajan. Korkein hallinto-oikeus katsoi tapauksissa KHO 16.3.2018, taltionumero 1165, 1166, 1167, että Tukes on huolehtinut tarvittavista toimenpiteistä annettuaan saamelaiskäräjille ja paliskunnalle mahdollisuuden lausua hakemuksesta ja hankittuaan muita selvityksiä alueen maankäytöstä, joten kaivoslain 50 § mukaisten esteiden selvittäminen oli siltä osin selvitetty tarpeeksi hyvin.<sup>207</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2014:111 jälkeen Tukes on toimittanut tarvittavat asiakirjat saamelaiskäräjille ja asettanut konkreettisempia lupaehtoja lupiin. KHO on päätöksissään 16.3.2018 taltionumero 1165, 1166 ja 1167 katsonut Tukesin suorittaneen riittävän selvityksen, jotta kaivoslain 50 § mukaiset esteet voidaan tutkia. Tukes oli pyytänyt saamelaiskäräjiltä lausunnon ja liittänyt lausuntopyyntöön lupahakemuksen, karttoja lupa-alueesta sekä sen läheisyydessä olevista muista kullanhuuhdontalupa-alueista, päätöksen myönnetystä vesitalous- ja ympäristöluvasta sekä yhteenvedon muun muassa alueen muista kullanhuuhdontalupahakemuksista ja alueen muista maankäyttömuodoista. Saamelaiskäräjille oli siis toimitettu tarvittava aineisto, jotta saamelaiskäräjät voi antaa oman asiantuntija-arvionsa luvanhakijan kullanhuuhdontahankkeen vaikutuksista ottaen huomioon myös alueen muiden kullanhuuhdontahankkeiden ja muiden alueiden käyttömuotojen vaikutukset saamelaiskulttuuriin sekä esittää haittavaikutusten vähentämiseksi tai ehkäisemiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Tukes oli myös varannut alueen paliskunnalle mahdollisuuden selvittää kullanhuuhdontahankkeiden vaikutuksia alueen poronhoitoon. Nämä katsottiin riittäväksi selvitykseksi kaivoslain 50 § mukaisten esteiden selvittämiseen.

---

<sup>207</sup> KHO 2014:111

### 5.2.2.3 KHO 2021:83

Lätäsenon alueelle Käsivarteen myönnettiin vuonna 2016 nykyisen kaivoslain aikana saamelaisalueen ensimmäinen malminetsintälupa<sup>208</sup>. Malminetsintälupaa koskevassa tapauksessa KHO 2021:83 oli kyse siitä, rikkoiko Lätäsenon alueelle Enontekiön kunnan Käsivarteen myönnetty malminetsintälupa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ja oliko luvan vaikutukset selvitetty kaivoslain mukaisesti. Korkein hallinto-oikeus totesi vuosikirjapäätöksessään, että saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella lähtökohtaisesti yhteistyömenettelyn toteuttamisen asianmukaisuus ja hankkeen vaikutusten selvittämisen riittävyys arvioitiin kulloinkin esillä olevan hankkeen luonteen ja laajuuden sekä hankkeen ennakoitavissa olevien vaikutusten perusteella. KHO totesi, että vakiintunut yhteistyön muoto oli lausunto- ja neuvottelumenettely.<sup>209</sup> Tämä lausunto- ja neuvottelumenettely on vuosikirjapäätöksen 2014:111 linjauksen jälkeen hoidettu KHO:n mukaan Tukesin osalta lainmukaisesti, kun Tukes on sen antamisen jälkeen pyytänyt tarpeellisilta osapuolilta lausunnot ja toimittanut niille tarvittavat tiedot lupahakemuksesta.<sup>210</sup> KHO hylkäsi saamelaiskäräjien, Käsivarren paliskunnan ja Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n valitukset luvasta.

KHO jatkoi siis samalla tulkintalinjalla liittyen 38 § mukaiseen menettelyyn, kuin minkä se oli omaksunut jo muun muassa vuoden 2018 kullanhuuhtontaan liittyvissä muissa päätöksissä. KHO totesi, että kun otetaan huomioon edellä mainittu saamelaiskäräjille ja Käsivarren paliskunnalle toimitettu selvitys, niillä on ollut riittävän kattava ja asianmukainen aineisto. Saamelaiskäräjillä ja paliskunnalla on ollut mahdollisuus antaa oma asiantuntija-arvionsa suunnitellun malminetsinnän vaikutuksista ottaen huomioon myös muiden alueidenkäyttömuotojen vaikutukset saamelaiskulttuuriin sekä esittää haittavaikutusten vähentämiseksi tai ehkäisemiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Saamelaiskäräjillä ja paliskunnalla on siten ollut kaivoslain 38 §:n edellyttämällä tavalla mahdollisuus osallistua yhteistyömenettelyyn.<sup>211</sup> KHO:n mukaan siis lausuntomenettely oli tarpeeksi vaikutusten selvittämiseksi. KHO viittaa tosin aiemmista päätöksistään poiketen saamelaisen kulttuurin ja kielen tuntemuksen tärkeyteen siinä mielessä, että KHO:n

---

<sup>208</sup> Näkkäläjärvi 2016: <https://yle.fi/uutiset/3-9016459> (luettu 14.2.2022)

<sup>209</sup> KHO 2021:83

<sup>210</sup> KHO muu päätös 16.3.2018, taltionumerot 1165, 1166 ja 1167

<sup>211</sup> KHO 2021:83

mukaan hankkeen vaikutusten tunnistaminen saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana edellytti saamelaisten oman kielen ja kulttuurin tuntemusta, ja että yhteistyö edellytti jo tästä syystä ja kaivoslain 38 §:n säännöksenkin mukaan myös sitä, että saamelaiskäräjät ja alueen paliskunnat osallistuivat vaikutusten selvittämiseen yhdessä lupaviranomaisen kanssa.<sup>212</sup> Saamelaiskäräjät painotti omassa lausunnossaan sitä, että Tukesin tulisi kuulla saamelaiskäräjiltä lausunto oikea-aikaisesti ja järjestää neuvottelut vasta sitten, kun Tukes on laatinut selvityksen lupahankkeen mahdollisista vaikutuksista. Vasta selvityksen laatimisen jälkeen saamelaiskäräjät pystyy oman näkemyksensä mukaan arvioimaan luvan haittaa saamelaiskulttuurille.<sup>213</sup> Saamelaiskäräjät katsoi lausunnossaan, että sille toimitettu aineisto huomioon ottaen sillä ei ole ollut edellytyksiä antaa lupahakemuksesta lausuntoa. Saamelaiskäräjät ei siis lähtenyt arvioimaan vaikutuksia, vaan vaati kattavampaa selvitystä Tukesilta, ennen kuin se voisi arvioida vaikutuksia.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että KHO jatkaa vuosikirjapäätöksessään 2021:83, että hankkeen luonteesta ja laajuudesta sekä muiden alueen hankkeiden yhteisvaikutuksista riippuen riittävän tietopohjan varmistaminen yhteistyömenettelyssä *saattoi lisäksi joissakin yksittäistapauksissa edellyttää lupaviranomaisen laatimaa erillistä vaikutusarviointia* sen varmistamiseksi, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön mukainen todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja siten, että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus oli otettu samalla huomioon asianmukaisella tavalla. KHO antaa siis painoarvoa kansainvälisten sopimusten aiheuttamille velvoitteille ja korostaa sitä, että menettelyssä tulee ottaa tapauskohtaisesti huomioon hankkeen luonne ja laajuus ja siten huolehtia tarpeeksi laajan tietopohjan hankkimisesta, mikä joissain tapauksissa vaatisi erillisen vaikutuksen arvion. Siltikään KHO ei tässä tapauksessa nähnyt, että erillistä arviota olisi tullut tehdä, vaan toiminnan katsottiin olevan pienimuotoista.

KHO on viitannut myös Lätäsenon malminetsintälupaan liittyvässä vuosikirjapäätöksessään KP-sopimuksen 27 artiklaan todetessaan, että kaivoslain 38 § mukaisessa yhteistyömenettelyssä oli kyseisessä tapauksessa KHO:n arvion mukaan luotu sellaiset olosuhteet, että saamelaisilla alkuperäiskansana oli ollut KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttämä todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn

---

<sup>212</sup> KHO 2021:83

<sup>213</sup> Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 19.12.2018 nro 18/0277/1

yhteisymmärryksen saavuttamiseksi.<sup>214</sup> Käsivarren paliskunnan porosaamelaisia on valittanut malminetsintäluvasta YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komiteaan. Valittajat vaativat myös turvaamistoimena toimenpidekieltoa siihen asti, että valitus on käsitelty. Komitea antoi tammikuussa 2022 väliaikaisratkaisun, jolla se hyväksyi turvaamistoimipyynnön. Sen lisäksi kolme paliskuntaan kuuluvaa porosaamelaista lasta on valittanut malminetsintäluvasta YK:n lapsen oikeuksien komiteaan.<sup>215</sup>

### 5.2.3 Oikeuskirjallisuus ja menettelyn kehittäminen

Oikeuskirjallisuudessa Heinämäki on kritisoinut kaivoslain 38 § mukaisen menettelyn toimivuutta. Hänen mukaansa saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ei voida katsoa toteutuvan asianmukaisesti lain toimeenpanossa, ennen kuin Tukes kehittää yhteistyössä saamelaiskäräjien ja perinteisten elinkeinojen edustajien kanssa yhteistyömenettelyn kumulatiivisten vaikutusten arviointiin puolueettomasti ja riittävän tarkasti. Saamelaiskäräjien mukaan se on joutunut valittamaan lähes kaikista saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista kullankaivuluvista pääasiallisesti siksi, ettei kaivoslain 38 §:n tarkoittamaa vaikutusten arviointia ole asianmukaisesti suoritettu. Tämä olisi ollut edellytys sille, että kaivosviranomaisen olisi voinut tehdä oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuvan harkinnan pohjalta ratkaisun luvan myöntämisen esteiden olemassaolosta.<sup>216</sup>

Heinämäen mukaan suurin ongelma saamelaisten oikeuksien toteutumisessa kaivoslaissa onkin se, että kaivoslain 50 § mukaisen heikentämiskiellon arvioinnissa 38 § mukaisesta selvitysprosessista ei ole luotu selkeää menettelyä, vaikka sitä on pyritty kehittämään esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön tilaamalla selvityksellä<sup>217</sup>. Tuossa selvityksessä pyrittiin löytämään yhteinen linja kaivoslain 38 § mukaiseen selvitystyöhön. Työryhmä ei kuitenkaan päässyt asiassa yhteisymmärrykseen, ja se päättyi yhteisen raporttiosan lisäksi liittämään raporttiin osapuolten näkemykset erikseen. Yhteisiä työryhmän ehdotuksia olivat mm. hakemuksen sisällön parantaminen, saman alueen hakemusten käsittelyn yhdistäminen tietyin edellytyksin sekä paliskuntien ja kullankaivajien yhteydenpidon ja viestinnän

---

<sup>214</sup> KHO 2021:83

<sup>215</sup> Aikio 2022: <https://yle.fi/sapmi/3-12302438>

<sup>216</sup> Heinämäki 2021 b, s. 27.

<sup>217</sup> Uusisuo 2018

parantaminen. Osapuolet esittivät yhteisesti myös pyrkimyksen siihen, että kullankaivuun oikeuttavan luvan ratkaisisi yksi viranomainen, joka vastaisi myös lupaehtojen noudattamisen valvonnasta.<sup>218</sup> TEM:n raportin yhteydessä saamelaispaliskunnat toivat esiin myös näkemyksen siitä, että olennaisen haitan aineellinen määrittely puuttuu, jolloin ei edes tiedetä, missä “raja” luvan myöntämisen esteille täytyisi. Tukes taas huomautti omassa kannanotossaan, että sen päätöksiä on käsitelty hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja Tukesin menettely saamelaisaluetta ja erityistä poronhoitoaluetta koskevissa lupamenettelyissä on ollut tuomioistuinten mukaankin kaivoslain mukaista.<sup>[10]</sup> Joka tapauksessa menettelyn tulisi olla vuorovaikutteista ja sen tulisi tapahtua yhteistyössä alueen hallinnosta vastaavien tahojen kanssa.<sup>219</sup> Eri osapuolten näkemyksiä kaivostoiminnan neuvotteluista on tutkittu myös oikeusvertailevasti Pohjoismaiden kesken. Tutkimuksessa tuli esiin, että joissain tilanteissa saamelaiskäräjien kanssa oli vaikea luoda todellista dialogia, ja että neuvottelut jäivät käytännössä saamelaiskäräjien yleiseen kirjalliseen lausuntoon, jossa vastustettiin kaivostoimintaa. Toisaalta nähtiin, että silloin kun todellinen dialogi pystyttiin luomaan, saatiin siitä yleensä positiivisia tuloksia aikaan.<sup>[12]</sup> Vuonna 2019 tehdyssä selvityksessä kaivoslain toimivuudesta ei toisaalta esitetty muutoksia tähän prosessiin, vaikka mainittiinkin, että selvitysvastuista oli ollut epäselvyyksiä ja asiaa oli käsitelty korkeimmassa hallinto-oikeudessa.<sup>220</sup>

Prosessin parantamiseksi mielenkiintoisia olivat työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä Lapin ELY-keskuksen parannusehdotukset kullanhuuhtonnan lupamenettelyn selkiyttämiseksi. Lapin ELY-keskus ehdotti työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä, että eri viranomaisten luvitus tulisi saada yhdenaikaiseksi ja yhteistyössä tehtäväksi. Jos haetaan koneellisen kullankaivun lupaa, tulisi sekä ympäristö- että huuhtontalupa käsitellä ja kuulla samaan aikaan ja samalla menettelyllä. ELY-keskus ehdotti myös, että saman alueen luvat voitaisiin käsitellä samalla kertaa, jolloin olisi helpompi järjestää neuvottelukuuleminen eri osapuolten kesken koskien useampaa hanketta. Lisäksi valvontaan ehdotettiin yhtä viranomaista sekä kaivos-, ympäristö- ja vesitalousluvan noudattamisen osalta. Tämä ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup> Uusisuo 2018, liite 3 s. 8.

<sup>219</sup> Uusisuo 2018, liite 3 s. 8.

<sup>220</sup> Vihervuori 2019

<sup>221</sup> Uusisuo 2018, liite 3 s. 8.

Alkuperäiskansan kieleen ja kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten kohdalla tulee väistämättä tarkkailla myös hankkeiden sosiaalisia vaikutuksia. Kun työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuonna 2018 eri viranomaisten ja sidosryhmien kanssa vaikutusten selvittämistä kullanhuuhdontaluvituksessa saamelaisalueella, huomattiin miten kaukana eri osapuolten näkemykset toisistaan ovat siinä, millainen vaikutustenarviomenettely tulisi olla. Työryhmä ei päässyt yhteisymmärrykseen tehtävässään ja päätyi kirjaamaan eri osapuolten näkemyksiä raporttiin. Lapin ELY-keskus nosti esille kokonaisvaikutusarvion puutteen useassa kohdassa.

*Toiminta on usein hyvin pienimuotoista, mutta yhdessä kullanhuuhdonta voi aiheuttaa merkittäviä yhteisvaikutuksia. Pitkäaikainen toiminta on muuttanut ympäristöä merkittävästi. Kullanhuudonnasta aiheutuvia yhteisvaikutuksia sekä kullanhuuhdonta-alueen ulkopuolisia vaikutuksia (tiet, lisääntynyt liikenne) ei suoranaisesti käsitellä ympäristöluvuissa.<sup>222</sup>*

ELY-keskuksen mukaan lupamääräykset eivät aina ole tarpeeksi tarkkoja valvottavaksi, ja he kaipasivat kokonaisvaikutusarviota, jossa olisi otettu huomioon niin ympäristö-, luonnonsuojelu-, taloudellisen-, kuin sosiaalisenkin arvion. ELY-keskuksen mukaan arviointia auttaisi muun muassa se, jos olisi jo valmiina käytössä esimerkiksi kartta poronhoidolle tärkeistä alueista ja kuljetusreiteistä. Tällaiseen suunnitelmaan olisi mahdollista esimerkiksi lisätä kulta-alueiden keskelle väyliä porojen kuljetusta varten.<sup>223</sup>

Selvityksessä Tukes ei nähnyt omalta osaltaan prosessissa enää ongelmia, vaan viittasi hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön<sup>224</sup>, jonka mukaan Tukes on toimittanut selvitysprosessin kaivoslain 38 § mukaisella tavalla. Tukesin mukaan sillä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin toimia kaivoslain ja KHO:n vuosikirjalinjauksen mukaan, kuten se on näkemyksensä mukaan toiminut.<sup>225</sup>

---

<sup>222</sup> Ruokanen, 2018, kohta 4.1 Lapin ELY-keskuksen tunnistamat puutteet ja ongelmat

<sup>223</sup> Ruokanen, 2018, kohta 4.1 Lapin ELY-keskuksen tunnistamat puutteet ja

<sup>224</sup> Tukes mainitsee vuosikirjapäätöksen KHO 2014:111

<sup>225</sup> Liikamaa – Molkoselkä 2018, kohta 3. Tukes

### 5.3. Lupamääräysten vaikutus

#### 5.3.1. Lain sanamuoto ja esityöt

Kaivoslain 38.1. §:n mukaan vaikutukset tulee selvittää 5.1. kappaleessa esitetyllä menettelyllä, “sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. “ Kaivoslain 50.2 § mukaan lupa voidaan myöntää, jos sen aiheuttama haitta voidaan lupamääräyksin poistaa tai pienentää. Lisäksi kaivoslain 51 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan malminetsintäluvassa ja 54 §:n 2 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan kullanhuuhdentaluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitettulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten asemaa alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella. Tämä on nähty lain esitöissä käytännössä keskeisenä tapana pienentää haittaa niin paljon, että 50 § mukaista haittaa ei synny. Soinisen mukaan lupaviranomaisen tulee samalla ottaa huomioon lupaharkinnassa mukana olevien ristiriitaisten intressien yhteensovittaminen, mikäli se on velvoitettu antamaan lupamääräyksiä. Lupamääräyksellä kielletään luvanhaltijaa toteuttamasta sellaisia toimenpiteitä, jotka olisivat vahingollisia muille oikeudellisesti suojatuille intresseille, mutta nämä rajoitukset eivät kuitenkaan estä luvanhaltijan ydintoimintojen toteutumista. Soinisen mukaan voidaan myös ajatella, että mikäli intressien yhteensovittaminen epäonnistuu eikä hanketta voida lupamääräyksilläkään totuttaa siten, ettei siitä aiheutuisi oikeusjärjestyksessä kiellettyjä seurauksia, täytyy lupahakemus hylätä.<sup>226</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhdentaluvan myöntämisen yhteydessä annettavista lupamääräyksistä, että niillä voidaan yleensä käytännössä vähentää pykälässä tarkoitettuja haittoja siten, että estettä luvan myöntämiselle ei ole.<sup>227</sup> Hallituksen esityksessä todetaan malminetsintäluvan ja kullanhuuhdentaluvan myöntämisen yhteydessä annettavista lupamääräyksistä, että niillä voidaan yleensä vähentää pykälässä tarkoitettuja haittoja siten, että estettä luvan myöntämiselle ei ole.<sup>228</sup>

---

<sup>226</sup> Soininen 2014, s. 172.

<sup>227</sup> HE 273/2009 vp

<sup>228</sup> HE 273/2009 vp, s. 107.



### 5.3.2. Lupaehtojen vaikutus oikeuskäytännössä

#### 5.3.2.1. KHO muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166, 1167

KHO:n oikeuskäytännössä on myös tulkittu sitä, millaiset lupamääräykset ovat omiaan pienentämään luvasta aiheutunutta haittaa niin, että lupa voidaan myöntää. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden toimesta kolmessa miltei saman sisältöisessä kullanhuuhdontaan liittyvässä muussa päätöksessä vuonna 2018, eli KHO:n muissa päätöksissä 16.3.2018, taltionumerot 1165, 1166 ja 1167. Kaikissa kolmessa tapauksessa otettiin kantaa poronhoidolle aiheutuvan huomattavan haitan määrittelyyn ja saamelaiskulttuurille aiheutuvaan olennaiseen haittaan.

Kullanhuuhdonta koskevissa tapauksissa oli kyse vanhan kaivoslain mukaisten valtausten lupien jatkamisesta. Kaivoslain 65 § mukaan kullanhuuhdentaluvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan. Kyseisissä tapauksissa kaikkia lupia oli jatkettu kolme vuotta. Kaikissa tapauksissa valittajan oli saamelaiskäräjät, jolla on kaivoslain 165 § mukaan oikeus valittaa luvasta sillä perusteella, että luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaiskäräjien valituksen mukaan kullankaivutoiminnasta aiheutui kaivoslain 50 § mukaista haittaa, eikä 38 § mukaista selvitystä ollut tehty niin kattavasti, että 50 § mukaiset luvan myöntämisen esteet olisi voinut tutkia. KHO näki tapauksissa, että lupamääräykset, Ivalon tai Hammastunturin paliskunnan pinta-ala ja poronhoidon kannalta tärkeiden alueiden sijainti sekä kysymyksessä olevan kullanhuuhdonta-alueen ja sen läheisyydessä olevien ja suunniteltujen muiden kullanhuuhdonta-alueiden pinta-ala ja sijainti huomioon ottaen ei voitu katsoa, että hakemuksen mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai aiheuttaisi huomattavaa haittaa poronhoidolle. Se hylkäsi saamelaiskäräjien valituksen ja pysytti Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tuomion kaikissa kolmessa tapauksessa.<sup>229</sup>

Kullanhuuhdentalupiin oli liitetty lupamääräyksiä, joilla saamelaiskulttuurille ja poronhoidolle aiheutuvaa haittaa pyrittiin poistamaan. Lupaehdot oli jaoteltu poronhoidolle

---

<sup>229</sup> KHO 16.3.2018, taltionumero 1165

aiheutuvan haitan ehkäisemiseen ja saamelais- ja kolttakulttuurin aiheutuvien haittojen ehkäisyyn. Tähän kaivoslain pykälään liittyvistä lupaehdoista KHO mainitsee kaksi ja ne ovat samansisältöiset kaikissa päätöksissä, lisäksi lupaehdoissa on kaivoslain 27.2. § mukainen ilmoitusvelvollisuus alueen paliskunnalle ja saamelaiskäräjille. KHO arvioi näiden lupamääräysten vaikutusta aiheutuvaan haittaan. KHO:n tulkinnan mukaan lupamääräysten on oltava tarpeeksi konkreettisia, jotta niiden voidaan katsoa pienentävän luvasta aiheutuvaa haittaa. KHO:n mukaan lupamääräys, jonka mukaan “kullanhuuhdontaluvan haltijan on estettävä porojen joutuminen jyrkkäreunaisiin kaivukuoppiin tai luiskattava kaivannot siten, ettei niistä aiheudu vaaraa alueella liikkuville poroille tai porotalouden harjoittajille. Lupa-alueelle ei saa virittää puiden väliin naruja tai muuta vastaavaa, joka voi aiheuttaa vaaratilanteita alueella mahdollisesti liikkuville eläimille tai ihmisille” oli haittaa pienentävä lupaehto, koska se oli tarpeeksi täsmällinen ja konkreettinen.

Lisäksi KHO mainitsi lupamääräykseen, joka oli samaan kullanhuuhdontaan liittyvässä vesitalous- ja ympäristöluvassa. Kullankaivukausi oli rajoitettu, luvan mukaan kultaa sai koneellisesti kaivaa vuosittain 1.6.–30.9. enintään yhdellä kaivuyksiköllä. KHO katsoi, että vaikka toiminnan ajallinen rajoitus oli asetettu erityisesti alueen alapuolisissa vesistöissä elävän luontaisen taimenkannan suojelemiseksi, pienensi se toiminnasta poronhoidolle ja saamelaiskulttuurille aiheutuvaa haittaa. KHO:n mukaan ajallinen rajoitus voitiin ottaa mukaan kaivoslain 50 § esteitä arvioitaessa, vaikka se ei suoraan ollutkaan kaivoslain 50.2 § mukainen lupaehto.

Lisäksi “saamelais- ja kolttä-asioihin liittyvänä määräyksenä” oli valituksenalaisissa luvissa mainittu, että “Kullanhuuhdontaluvan haltijoiden on huolehdittava, ettei toiminnasta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa aiheudu sellaista haittaa, joka olennaisesti heikentäisi edellytyksiä harjoittaa saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Mikäli olennaista haittaa aiheutuu, toiminta on keskeytettävä välittömästi ja aiheutunut haitta korjattava välittömästi”<sup>230</sup> KHO katsoi tämän lupamääräyksen olevan liian yleispiirteinen, koska se tosiasiallisesti vain toistaa lain sanamuotoa. Pelkät yleisluonteiset lupaehdot eivät siis ole KHO:n tulkinnan

---

<sup>230</sup> KHO 16.3.2018, taltionumero 1167

mukaan riittäviä vähentämään luvasta aiheutuvaa haittaa, vaan niiden on oltava tarpeeksi konkreettisia vähentääkseen syntyvää haittaa.<sup>231</sup>

## **5.4. Poronhoidolle aiheutuvat vaikutukset**

### **5.4.1. Lain sanamuoto ja esityöt**

Kaivoslain 38.4 § mukaan lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. Lisäksi poronhoitolain 2.2. § mukaan erityisellä poronhoitoalueella olevaa valtion maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Huomioon tulee ottaa myös poronhoitolain 53 §, jonka mukaan suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Poronhoitolaissa ei ole erityisesti huomioitu saamelaista poronhoitoa, eikä erityisen poronhoitoalueen raja mukaile saamelaisalueen rajoja. Saamelaisalue kuuluu kokonaisuudessaan erityiseen poronhoitoalueeseen. Kaivoslain esitöiden mukaan kaivostoiminnan, kullanhuuhdonnan ja malminetsintäluvan vaikutuksissa saamelaiskulttuurille huomiota tulisi kiinnittää lähinnä vaikutuksiin poronhoidolle.<sup>232</sup>

Kaivoslain esitöiden mukaan kaivoslain uudistuksella ei ollut tarkoitus varsinaisesti muuttaa vanhan kaivoslain mukaista oikeustilaa, vaan lähinnä selkeyttää menettelyä lisäämällä saamelaisia koskevat säännökset kaivoslakiin. Poronhoito tuli ottaa huomioon jo vanhan kaivoslain mukaisissa lupapäätöksissä, kuten nykyisen kaivoslain hallituksen esityksessä todetaan. Silloin käytäntöä ohjasi myös KHO:n vuosikirjaratkaisu KHO 1999:14, jonka mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolain 2 §:n 2 momentti on otettava huomioon viranomaispäätöksiä tehtäessä. Sen vuoksi vanhan kaivoslain mukaisesta valtauksesta aiheutuvat haitat saamelaisten poronhoidolle oli ennen päätöksen tekemistä selvitettävä ja harkittava, oliko poronhoidon turvaamiseksi tarpeen hylätä valtaushakemuksia tai hakemuksen johdosta annettavaan päätökseen otettavin määräyksiin

---

<sup>231</sup> KHO 16.3.2018, taltionumero 1165, 1166 ja 1167

<sup>232</sup> HE 273/2009 vp, s. 96.

esimerkiksi tarpeen rajoittaa valtauksen perustuvien toimenpiteiden suorittamista tiettyinä aikoina tai tietyillä paikoilla. Lisäksi oli otettava huomioon, millä poronhoidon kannalta tärkeillä alueilla valtauksia oli muiden päätösten nojalla voimassa sekä miten suuria poronhoidon kannalta herkkiä tai tärkeitä alueita kysymyksessä olevat valtaushakemukset koskivat. Samoin oli otettava huomioon muut poronhoitoa häiritsevät käyttömuodot kyseisillä alueilla.

Kun uutta kaivoslakia säädettiin, päätettiin Lemmenjoen koneellinen kullankaivu kieltää siirtymäajan jälkeen 30.6.2020 mennessä.<sup>233</sup> Päättämistä perusteltiin kaivoslain esitöissä muun muassa saamelaiselle poronhoidolle tapahtuvalla haitalla. Koneellisen kullankaivun katsottiin mm pirstovan ja kuluttavan laidunaleita ja lisääntyvän rakentamisen ja maastoliikenteen vaikeuttavan porotöitä.

Lemmenjoen kansallispuiston alue on saamelaisen poronhoidon ydinaluetta. Poronhoito on saamelaisen kulttuurin perusta. Laidunrauha, laidunten yhtenäisyys ja laidunten määrä ovat poronhoidon jatkumisen ehto. Lemmenjoen kulta-alue kuuluu Sallivaaran paliskunnan laidunalueeseen. Sallivaaran paliskunnan poronhoitajat ovat saamelaisia perheitä, joille poronhoito on joko pää- tai sivuelinkeino. Koneellinen kullanhoidon ja siihen liittyvä rakentaminen ja maastoliikenne keskeisellä paliskunnan porojen laidunalueella aiheuttavat haittaa saamelaisten poronhoidolle, kun muun muassa laidunalueiden käyttö vaikeutuu ja laitumet kuluvat. Lisäksi haittaa aiheutuu porojen luontaisten kulku- ja kuljetusreittien katkeamisesta, poronhoitotöiden vaikeutumisesta ja kustannusten kasvusta. Lemmenjoen kansallispuisto kuuluu myös erityiseen poronhoitoalueeseen, jossa maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle.<sup>234</sup>

Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista, että Ivalojoen alueella tapahtuvan koneellisen kullankaivun ei katsota KHO:n oikeuskäytännön mukaan aiheuttavan haittaa poronhoidolle, vaikka alueella toimii Hammastunturin ja Ivalon paliskunnat, joissa poronhoitajista suuri osa on saamelaisia.<sup>235</sup> Voimassaolevan kaivoslain oikeuskäytännössä on tarkennettu tätä poronhoidolle aiheutuvan haitan selvittämistä. Osa poronhoitoon kohdistuvien haittojen pienentämisestä tehdään lupamääräyksillä, kuten aiemmassa alakappaleessa tuli ilmi.

---

<sup>233</sup> Tukes 2020.

<sup>234</sup> HE 273/2009 vp s. 76

<sup>235</sup> Jaakkola – Näkkäläjärvi – Juntunen 2020, s. 31.

## 5.4.2. Poronhoidolle aiheutuvat vaikutukset oikeuskäytännössä

### 5.4.2.1. KHO Muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166 ja 1167

Kullanhuuhdontaa koskevissa, Ivalon ja Hammastunturin paliskuntien alueille sijoittuvissa lupapäätöksissä Tukes oli luetellut selvityksenä saatua muuta maankäyttöä alueella, muun muassa ja todennut lopuksi, ettei esteitä luvan myöntämiselle ole. Tukes oli ottanut tapauksissa KHO:n ratkaisun muu päätös 1165/2018 ja 1166/2018 mukaan huomioon lupaharkinnassa muun muassa sen, että valituksenalaisen kullanhuuhdontahanke sijoittui Ivalon paliskunnan alueelle ja Hammastunturin erämaa-alueen retkeily- ja luontomatkailuvyöhykkeelle ja tuon vyöhykkeen pinta-alan, Hammastunturin erämaa-alueen pinta-alan ja saamelaiskulttuurin ja poronhoidon kannalta tärkeän syrjävyöhykkeen pinta-alan, paliskunnan alueen pinta-alan ja poronhoidon kannalta tärkeiden alueiden sijoittumisen, muut hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä sijaitsevat voimassa olevat kullanhuuhdontaluvat ja vireillä olevat lupahakemukset, Hammastunturin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa alueen käytöstä annetut määräykset ja muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueidenkäyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä (muun muassa metsätalous, teiden rakentaminen, retkeily ja metsästys). Johtopäätöksensä Tukes on katsonut, että selvitysten ja saatujen lausuntojen perusteella hakemusalueella ei ole kaivoslaisia mainittuja luvan myöntämisen esteitä. Samaten tapauksessa muu päätös taltionumero 1167/2018 viitataan siihen, että huomioon on otettu sijoittuminen Hammastunturin paliskunnan alueelle ja muutoin samat seikat kuin edellä mainituissa tapauksissa, paitsi että on jätetty viittaamatta vesi- ja ympäristöluvan mukaisiin lupamääräyksiin.<sup>236</sup>

KHO:n ratkaisusta tai Tukesin päätöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, millä tavoin nämä muut tekijät on otettu huomioon lupaharkinnassa, eli millä tavoin näiden maankäyttömuotojen yhteinen vaikutus on huomioitu tai selvitetty 38 §:n mukaisessa menettelyssä. Tukesin valituksen alaisissa päätöksissä vaikutusten arviointia ei ole sen kummemmin avattu eikä sitä, millä tavoin muulla maankäytöllä voisi olla vaikutusta saamelaiskulttuuriin, tai mitä nämä tekijät yhdessä hakemuksessa olevan kullankaivun kanssa yhdessä vaikuttavat

---

<sup>236</sup> KHO Muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166 ja 1167

saamelaiskulttuuriin ja poronhoitoon. Tukes tyytyy päätöksissään toteamaan, että muun maankäytön ja nykyisellään olevan kullankaivun kanssa haettu lupa ei aiheuta sellaista haittaa, joka täyttäisi kaivoslain 50 § ehdot ja jota ei lupamääräyksillä voitaisi poistaa.<sup>237</sup> Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on katsonut selvityksen riittäväksi ja KHO on vain viitannut ja yhtynyt HaO:n perusteluihin.<sup>238</sup> Pohjois-Suomen hallinto-oikeus tai KHO ei ole lähtenyt arvioimaan tai kommentoimaan Tukesin tekemää vaikutusten arviointia muutoin, kuin hallinto-oikeus on listannut Tukesin tekemät selvitykset ja todennut, että alueella on harjoitettu koneellista kullanhuuhdonta jo useamman vuosikymmenen ajan ja toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja poronhoitoon ovat siten selvästi havaittavissa. Myös korkein hallinto-oikeus viittasi siihen, että kyseessä on vanhojen lupien jatkaminen. Lisäksi luvan lyhyt voimassaoloaika mahdollisti KHO:n mukaan tilanteen uudelleenarvioimisen ja uusien lupaehtojen asettamisen nopeasti, mikäli perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamiseen kohdistuvien uusien haittojen ilmenee ja eri toimintojen yhteisvaikutukset arvioidusta poiketen aiheuttaisivatkin kaivoslain 50.1. § mukaisen luvan myöntämisen esteen. Lisäksi aiemmassa oikeuskäytännössä on katsottu, että koneellisesta kullankaivusta ei määrättyissä puitteissa aiheudu haittaa saamelaiskulttuurille ja vaikutukset saamelaisten perinteiselle elinkeinolle, kuten poronhoidolle, kalastukselle ja metsästykselle, jäävät vähäisiksi ja paikallisiksi.<sup>239</sup> Tämän tyyppinen tulkinta ei kuitenkaan ota paljoakaan kantaa muuhun jo alueella olevaan maankäyttöön, vaan pidättäytyy tutkimasta ainoastaan hakemuksessa olevan kullanhuuhdantaluvan vaikutuksia kerralla. Olennaista heikennystä saamelaiskulttuuriin tai huomattavaa haittaa poronhoidolle ei kuitenkaan katsottu aiheutuneen.

#### **5.4.2.2. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös nro 22/0003/1**

Tuorein saamelaisalueen kaivutoimintaan liittyvä ratkaisu on Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden 4.2.2022 antama päätös nro 22/0003/1. Kyseessä on vasta hallinto-oikeuden päätös, joten sillä ei ole oikeuskäytäntöä ohjaavaa vaikutusta, mutta tapaus on silti mielenkiintoinen, sillä se osaltaan ilmentää hallinto-oikeuden KHO:n edeltävästä

---

<sup>237</sup> Tukes 18.5.2015 Nrot HL2012:0033 ja HL2012:0034; 25.5.2015 Nro HL2012:0058; 8.7.2015 Nrot HL2013:0004, HL2013:0005 ja HL2013:0006

<sup>238</sup> Heinämäki 2021, s 26

<sup>239</sup> KHO 4.2.2015 taltio 274

linjauksesta poikkeavaa linjausta. Päätöksellään Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi kolme kullanhuuhdantalupaa ja palautti ne Tukesin uudelleenkäsiteltäväksi sillä perusteella, että hallinto-oikeuden mukaan kullanhuuhdantalupien vaikutuksia esimerkiksi alueen poronhoidolle ei ollut selvitetty tarpeeksi. Tukes oli todennut Ivalon paliskunnassa ja Palsinojan läheisyydessä olevien kullanhuuhdantalupien määrän, mutta se ei ollut hallinto-oikeuden mukaan kuitenkaan arvioinut Palsinojan läheisyydessä olevien kullanhuuhdonta-alueiden vaikutuksia alueen poronhoidolle. Lisäksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi, ettei valituksen alaisissa päätöksissä ollut arvioitu valituksenalaisten lupa-alueiden sijoittumisen merkitystä erämaalain 1 §:ssä säädetyn erämaa-alueiden perustamisen tarkoituksen kannalta taikka arvioitu lainkaan luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettua Natura-tarveharkinnan tarpeellisuutta. Hallinto-oikeus katsoi, ettei Tukesin päätösten perusteella siten ollut mahdollista arvioida sitä, täyttyvätkö kullanhuuhdantalupien myöntämisen oikeudelliset edellytykset.<sup>240</sup>

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus perusteli päätöstä myös sillä seikalla, että asiassa oli näytetty toisiinsa rajautuvien lupa-alueiden sijoittuvan Ivalon paliskunnan kesälaidunalueelle Palsinojan itäpuolella sijaitsevan Selperinojan varteen tai sen välittömään läheisyyteen. Paliskunnan talvilaidunalue sijaitsee Palsinojan länsipuolella. Asiassa oli myös näytetty, että Ivalon paliskunnan alueelle on myönnetty 139 kullanhuuhdontaan oikeuttavaa lupaa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus viittasi kaivosrekisterin karttapalvelusta saatavaan kullanhuuhdantalupa-alueiden sijoittumiseen perustuvan karttatarkasteluun, jonka perusteella sekä voimassa olevat että hakemusvaiheessa olevat kullanhuuhdantalupa-alueet keskittyvät ketjumaisesti Palsinojan uoman ja sen sivupurojen tai norojen, kuten Selperinojan varsille ja niiden läheisyyteen. Hallinto-oikeus totesi, että lupaharkinnassa on tapauskohtaisesti selvitettävä hakemuksen mukaisen toiminnan haitalliset vaikutukset muun ohella poronhoidolle ja saamelaiskulttuurille. Lupaharkinnassa on lisäksi otettava huomioon muun muassa mitä luonnonsuojelulaissa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä Natura-alueella. Asiaa arvioitaessa otetaan huomioon eri toimintojen yhteisvaikutukset.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä otettiin erilainen tulkintalinjaus, kuin mitä aiemmissa kullanhuuhdonta koskevassa oikeuskäytännössä on kaivoslain osalta otettu,

---

<sup>240</sup> Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, päätös nro 22/0003/1.

painottamalla kokonaisharkintaa ja perusteellista vaikutusten arviointia. Päätös ei ole lainvoimainen vaan siitä on haettu valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>241</sup> Päätöksessä huomionarvoista on myös se, että siinä on todellisuudessa otettu kantaa poronhoidon tarpeisiin, kuten erilaisten laidunalueiden käyttöön eri vuodenaikoihin ja katsottu kokonaisuutena paliskunnan ja sen eri alueiden kokonaiskuormitusta kullankaivun kohdalla, mikä Ivalon paliskunnassa on 139 kullanhuuhtontalupaa, joka yksittäisenä aiheuttaa pistemäisen vaikutuksen, mutta yhteisvaikutuksena kullankaivun vaikutus on nauhamainen kokonaisuus.

#### **5.4.2.3. Pohdintaa poronhoidolle aiheutuvista vaikutuksista ja perusteluvelvollisuudesta**

Hallintotuomioistuinten tulee perustella päätöksensä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 87.1. § mukaan. Perusteluista on ilmentävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Lisäksi lain 86.1 § 4 k kohdan mukaan hallintotuomioistuimen päätöksestä on käytävä ilmi osapuolten vaatimukset ja tarpeellisilta osiltaan niiden perustelut. KHO:n päätösten ja toisaalta eri osapuolten vaatimusten perusteluissa on suhtauduttu hieman erilaisilla siihen, miten poronhoidon käyttämien laidunmaiden käyttämisestä puhutaan. Yksi mielenkiintoinen huomio on tavassa, joilla saamelaiden elinkeinoille, kuten poronhoidolle aiheutuvia vaikutuksia esitellään ja eritellään KHO:n perusteluissa ja toisaalta millä tavoin kullanhuuhtontaluvasta valittanut saamelaiskäräjät tai alueen poronhoitajat esittelevät näitä vaikutuksia. Saamelaiskäräjien perusteluissa korostuu alueellinen ote, esimerkiksi tiettyjen siidojen käyttämät alueet ja eri vuodenaikoihin liittyvä maankäyttö, esimerkiksi talvi- ja kesälaituminen merkityksen erittely. KHO:n perusteluissa maankäyttöä on kuvattu yleisluontoisemmin, osin viitataan Tukesin ja hallinto-oikeuden perusteluihin, joissa niin ikään on yleisluontoisempi kuvaus vaikutuksista poronhoitoon kuin paliskunnalla tai Saamelaiskäräjillä. Seuraavassa on kuvattu erilaisia tapoja kuvata perusteluissa haettujen lupien vaikutuksia.

Malminetsintälupaan liittyvässä vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:83 KHO toteaa, että

---

<sup>241</sup> Tieto saatu sähköpostitse KHO:lta 11.4.2022.



“Saamelainen poronhoito perustuu laidunkiertoon ja porojen vapaaseen laiduntamiseen.” Perusteluissa ilmaistaan malminetsintäluvan vaatima alue prosentteina paliskunnan pinta-alasta. “Malminetsintäalueen ML2014:0029 pinta-ala on 389,9 ha, joka on n. 0,09 % X:n paliskunnan pinta-alasta (4286 km<sup>2</sup>). Tutkimussuunnitelman mukaan kohteelle on esitetty n. 20 kairapaikkaa.” Kuitenkin saamelaisessa poronhoidossa erilaisilla alueilla on erilainen käyttötarkoitus, eikä vaikutusta voi perustaa suoraan prosenttilukuna paliskunnan pinta-alasta.

Kyseisessä tapauksessa valittajat eli Käsivarren paliskunta ja Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry olivat korostaneet paliskunnan sijaan saamelaiselle poronhoidolle tyypillistä kylä- tai tokkakunnittain harjoitettavaa poronhoitoa:

*“Malminetsintäalue sijoittuu keskeiselle saamelaisten poronhoitajien talvilaidunalueelle (erityinen poronhoitoalue), jolla on perinteisen poronhoidon kannalta erityinen merkitys. – – Jutaavassa poronhoitomallissa keskeistä on, että jokaisella kyläkunnalla on omat perinteiset kesä- ja talvilaidunmaansa ja kyläkunnat hoitavat poronsa itsenäisesti, mikä poikkeaa olennaisesti poronhoitolaissa säädetystä paliskuntavetoisesta poronhoitomallista. Kyläryhmillä on eri laidunalueet ja poronhoidon aikataulut poikkeavat toisistaan, joten vain alueen tokkakunnat osaavat vastata tarkimmin vaikutuksista. Nämä erityispiirteet tulee ottaa huomioon myös kaivoslakia sovellettaessa.”<sup>242</sup>*

Samalla tavoin saamelaiskäräjien perusteluissa kullanhuhdotaan liittyvässä tapauksessa on kuvailtu erilaisia laidunalueita ja eritelty niiden käyttöä eri vuodenaikoihin. Erityisesti on kuvattu toiminnan vaikutuksia yhdelle siidalle.

*Hammastunturin paliskunnan alueella harjoitettava kullanhuhdontatoiminta keskittyy kuitenkin yhden siidan tai tokkakunnan (5 perhettä) eikä koko paliskunnan alueelle. Käytännössä kaivunalueet sijaitsevat suurimmaksi osaksi Sota- ja Uijemjokien laaksoissa, eli juuri niillä alueilla, jotka ovat säästyneet tehometsätaloudelta, ja joita edelleen on mahdollista käyttää paliskunnan poronhoidon talvilaidunalueina. Kaivoslain 50 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtien mukaisten luvan myöntämisen esteiden arvioinnissa kullanhuhdontatoiminnan vaikutusten arviointi suhteessa paliskunnan kokonaispinta-alaan johtaisikin väistämättä vääriin johtopäätöksiin, sillä kullanhuhdontatoiminta Hammastunturin paliskunnassa ei jakaudu koko 252 000 hehtaarin alueelle. – –*

---

<sup>242</sup> KHO 2021:83

*Sota- ja Uijemjokien alueella on Kutturan siidan poronhoidolle keskeinen merkitys.*<sup>243</sup>

Perustelut on erilaisia ja se kuvastaa ehkä sitä, millä tavoin eri osapuolet hahmottavat vaikutukset, jotka tulisi ottaa huomioon. Eroa on myös siinä, kuinka tarkasti alueita ja niille kohdistuvia vaikutuksia tarkastellaan.

## **5.5. Muu maankäyttö, kumulatiivinen vaikutusten selvittäminen**

### **5.5.1. Lain sanamuoto ja esityöt**

Kaivoslain 38 §:n 1 momentin mukaan luvan vaikutuksia selvitettäessä on otettava huomioon hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat, se, mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee sekä muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä.<sup>244</sup> Lain sanamuodon mukaan ei siis riitä, että selvitetään pelkästään kysymyksessä olevan hakemuksen mukaisen toiminnan aiheuttamat haitat, vaan haittaa pitää arvioida yhdessä muiden saamelaisten kulttuuria häiritseviin alueiden käyttömuotojen kanssa. Myös kaivoslain 50.1 § sanamuodon mukaan lupa tulisi evätä, jos sen mukainen toiminta “yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa” aiheuttaa laissa määritellyn olennaisen haitan tai heikennyksen. Lupaviranomaisen tulisikin lupaharkinnassaan ottaa huomioon hakemuksessa olevan toiminnan vaikutusten lisäksi myös muu alueella oleva toiminta. Lainsäätäjä on todennut myös saamelaiskäräjälain uudistuksen yhteydessä kumulatiivisesta vaikutusten arvioinnista<sup>245</sup>, että kumulatiivinen vaikutusten arviointi tarkoittaa YK:n ihmisoikeuskomitean ratkaisukäytännön mukaisesti sitä, että alueella aikaisempien toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten kulttuurin harjoittamisen mahdollisuuksiin.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Saamelaiskäräjien perustelut tapauksessa KHO 16.3.2018, taltionumero 1167

<sup>244</sup> Kaivoslaki (621/2011) 38 §

<sup>245</sup> HE 167/2014 vp, s. 15.

<sup>246</sup> Ks. esim Ilmari Länsman et al. vs. Suomi, 26.10.1994, CCPR-1992-51

Kaivoslain esitöiden mukaan lupaviranomaisen tehtävänä olisi 50 § 1 momentin nojalla saamelaisten kotiseutualueita koskevia malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhtonalupahakemuksia käsitellessään selvittää luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat hyödyt ja haitat saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Selvitystyössä ja lupaharkinnassa olisi 1 momentin 1 kohdan mukaan otettava huomioon hakemuksessa tarkoitettun alueen läheisyydessä olevat vastaavat voimassa olevat malminetsintäluvut, kaivosluvut tai kullanhuuhtonaluvut ja 2 kohdan mukaan, mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee. Lisäksi selvitystyössä ja lupaharkinnassa olisi 1 momentin 3 kohdan mukaan otettava huomioon muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot (esimerkiksi metsätalous) hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Arvioinnissa olisi lain esitöiden mukaan lähinnä tarpeen kiinnittää huomiota saamelaiskulttuurin kannalta tärkeänä pidettävään poronhoitoon kohdistuviin vaikutuksiin.<sup>247</sup> Lain sanamuoto ja esityöt ovat siis verraten selkeät. Vaikutukset tulee selvittää ottaen huomioon kumulatiivisesti alueen muu toiminta hakumenettelyssä olleen toiminnan lisäksi. Lisäksi kaivoslain 45 § mukaan malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhtonalupa myönnetään, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä myöntämiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä, jota ei ole mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Pykälällä haluttiin lainsäätäjän mukaan korostaa kumottuun kaivoslakiin verrattuna hakijan velvollisuutta osoittaa, että säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole estettä. Lisäksi verrattuna aiempaan, kumottuun kaivoslakiin säädettyjen edellytysten täytyminen vaatisi useampien ja monitahoisempien asioiden harkintaa ja soveltamista.<sup>248</sup>

Lain sanamuodon mukaan vaikutusten selvittäminen koskee kokonaisuudessaan ”saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritseviä alueiden käyttömuotoja”. Tässä suhteessa oikeus kulttuuriin tulisi nähdä laajasti. Yksi keskeinen seikka on lisääntyvän kilpailevan maankäytön henkinen vaikutus saamelaisiin ja erityisesti nuorten saamelaisten intoon jatkaa saamelaisten elinkeinojen ja kulttuurin parissa ja yleisesti ottaen elinedellytyksiin saamelaisalueella. Esimerkiksi Ruotsissa on tutkittu sitä, miksi

---

<sup>247</sup> HE 273/2009 s. 96.

<sup>248</sup> HE 273/2009 s. 99-100

poronhoitajat jäävät työskentelemään poronhoitoon, vaikka elinkeino kohtaisi monia vaikeuksia. Ruotsissa tehdyn tutkimuksen mukaan esimerkiksi porosaamelaiset Ruotsissa eivät pidä poronhoitoa tavallisena työnä, vaan se on heille elintapa. Nordinin mukaan saamelaiselle poronhoidon jättäminen toisen työn vuoksi mahdollisten poronhoidon vaikeuksien vuoksi ei ole monelle porosaamelaiselle vaihtoehto. Tämä ei johdu pelkästään velvollisuudentunteesta saamelaista kulttuuria kohtaan vaan myös saamelaisten henkilökohtaisista ominaisuuksista.<sup>249</sup> Samanlaisia tulkintoja voi tehdä SAAMI-projektin raportista, jossa käsiteltiin saamelaisten poronhoitajien sopeutumista ilmastonmuutokseen. Mahdollisuudet sopeutua toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin ovat juridisesti ja maantieteellisesti rajattuja, mikä vaikeuttaa laidunkierron järjestämistä ja varautumista poikkeusolosuhteisiin kuten ilmastonmuutoksen tuomiin haasteisiin.<sup>250</sup> Poronhoidossa sukupolvien välinen kanssakäyminen korostuu. Poronhoito on elinkeino, joka siirtyy käytännön työssä sukupolvelta toiselle, vaikka tuotto laskisikin, kuten vuonna 2020-2021<sup>251</sup>. Poronhoitokulttuuriin kuuluu keskeisenä osana se, että vanhemmat ja koko poronhoitoyhteisö opettavat lapsensa toimimaan poronhoitotöissä. Poronhoitoa ei voi oppia vain koulussa, vaan sen oppii itse työssä yhteisön kanssa. Kyky siirtää sitä sukupolvelta toiselle on tärkeä ominaisuus kulttuurin elivoimaisuudessa. Poronhoitoa harjoittavan saamelaisen näkökulmasta tosiasiallinen muun maankäytön vaikutus tulee kokonaisuutena kaikesta siitä, mikä pienentää poronhoidon elinmahdollisuuksia. Mikäli poronhoidon taloudellinen ja sosiaalinen kannattavuus laskee kovin alas, eivät nuoret halua jatkaa elinkeinossa ja elinkeinossa olevat henkilöt siirtyvät muihin töihin. Se taas heikentää saamelaiskulttuurin jatkumismahdollisuuksia ja saamelaisten poronhoitajien hyvinvointia.

### **5.5.2. Kaivoslain mukainen oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuus**

Saamelaiskäräjät on kullanhuhdonta koskevissa valituksissaan vedonnut usein kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin puuttumiseen lupaharkinnassa ja vaatinut muun maankäytön kokonaisvaltaista huomioon ottamista yksittäisistä kullanhuhdonta-luvista päätettäessä.<sup>252</sup> Heinämäen mukaan pykälässä 38 §:ssä painotetaan KP-sopimuksen

---

<sup>249</sup> Nordin 2007, s. 152.

<sup>250</sup> Jaakkola – Näkkäläjäarvi – Juntunen 2020, s. 62.

<sup>251</sup> Vaarama 2022, <https://yle.fi/uutiset/3-12392814>

<sup>252</sup> KHO muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166, 1167

tulkintaa mukailien kumulatiivisten vaikutusten arviointia.<sup>253</sup> Guttormin mukaan saamelaisten itsehallinnon toteutumisen kannalta olennainen epäkohta on se, että lausunto- ja neuvottelumenettely ei ole ensisijaisesti itsehallintoa eikä yhteiskunnallista vaikuttamistakaan, vaan hallintomenettelyyn liittyvää julkisen vallan käyttöä. Guttorm kyseenlaistaa lausunto- ja neuvottelumenettelyn ja esittää kysymyksen, onko lausunto- ja neuvottelusäännökset nähtävä vain osana muodollista hallintomenettelyoikeutta vai pyrkimyksenä lisätä saamelaisten tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia, vai molempia. Kyseessä voi Guttormin mukaan olla myös näkemuserosta: viranomaisen voi nähdä menettelyn osana hallintomenettelyprosessia, kun taas saamelaisosapuoli, esimerkiksi saamelaiskäräjät, pitää menettelyä luonnollisesti aitona mahdollisuutena vaikuttaa lopputulokseen.<sup>254</sup> Heinämäen mukaan vaikutusten arviointi ei ole sama kuin kuuleminen tai lausunnon pyytäminen, vaan viranomaisen tulee erikseen toteuttaa kyseinen arviointi yhteistyössä lainkohdassa mainittujen tahojen kuten saamelaiskäräjien kanssa. Arvioinnin toteuttaminen on siis viranomaisten, ei saamelaiskäräjien velvoite.<sup>255</sup> Kaivoslaissa tai kaivostoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (391/2012) ei ole tarkemmin säädetty kaivoslain 38 §:n menettelyn muodosta tai siitä, kuinka laaja menettelyn tulee olla.<sup>256</sup> Tukesin, saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien ja kullankaivajien eli luvanhakijoiden näkemykset kaivoslain 38 § selvityksen toteutuksesta ja luvan myöntämisen esteistä poikkeavat toisistaan hyvin usein.<sup>257</sup>

### 5.5.3. Ympäristönsuojelulakia koskeva vuosikirjaratkaisu KHO 2020:124

Mielenkiintoinen analogia kaivoslain heikentämiskieltoon ja poronhoidolle aiheutuvan haitan määrittämiseen voidaan muodostaa KHO:n vuosikirjapäätöksestä 2020:124. Siinä oli kyse siitä, aiheuttiko kullankaivutoiminta yksin tai yhdessä alueen muun toiminnan kanssa ympäristönsuojelulain 49 § 6 kohdan mukaista olennaista heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamiselle. Tapauksessa käsiteltiin osaltaan saman kullankaivualan lupia, kuin kaivoslain soveltamiseen liittyvässä tapauksessa 16.3.2018, taltionumero 1165.<sup>258</sup>

---

<sup>253</sup> Heinämäki 2021, s. 24.

<sup>254</sup> Guttorm 2019, s. 372.

<sup>255</sup> Guttorm 2019, s. 369.

<sup>256</sup> KHO 2014:111

<sup>257</sup> Uusisuo 2018, s. 11

<sup>258</sup> Tukes päätös nro HL2012:0058

Ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohdassa on kyseessä samansisältöisen “olennaisen heikentämisen” kiellon sisältävä pykälä kuin kaivoslain 50 §:ssä<sup>259</sup>. KHO:n tuli samalla lainkohtaa tulkittaessa ratkaista, tuleeko olennaisen heikennyksen aiheutua nimenomaan ympäristöluvan varaisen toiminnan päästöistä ja niiden yhteisvaikutuksista, vai voidaanko asiaa arvioitaessa ottaa huomioon laajemmin toiminnan järjestämisestä aiheutuvat muut muutokset ympäristössä. Tällöin oli myös määriteltävä ympäristöluvan suhde kaivoslain mukaisiin ratkaisuihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pelkästään fyysisen ympäristön muuttamisen vaikutuksia ei ole otettu huomioon ympäristöluparatkaisussa, koska ne eivät ole seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua päästöstä tai jätteiden sijoittamisesta aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta. KHO päätyi kuitenkin ratkaisussaan siihen, että ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohtaa oli perusteltua soveltaa kullankaivutoiminnan vaikutuksiin laajemmasta kuin vain pilaavien päästöjen näkökulmasta, saamelaiselle kulttuurille aiheutuvan haitan tutkimisen vuoksi. Huomioitavaa on se, että KHO perusteli tätä tulkintalinjaa nimenomaan sillä, että ympäristönsuojelulain velvoitteiden lisäksi perustuslaista ja KP-sopimuksen 27 artiklasta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutuminen edellytti, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaiselinkeinojen harjoittamiselle arvioitiin yksinomaan pilaavia vaikutuksia laajemmin.

Perusteluissa käsiteltiin konkreettisesti saamelaista poronhoitoa sillä tavoin, että siinä huomioitiin poronhoidon käyttämät erilaiset laidunalueet ja porojen kuljetusreitit eli reitit, joita pitkin porojen kanssa kuljetaan laitumelta toiselle tai esimerkiksi erotusaitaan. Perusteluissa käsiteltiin muun muassa poroaitojen sijaintia, porojen paimennus eli kuljetusreittejä ja muita kulkureittejä. Lisäksi viitattiin Luonnonvarakeskuksen ja muiden tutkimustuloksiin, laidunrauhaan ja esimerkiksi joen veden käyttämiseen porojen juomavetenä. KHO hyväksyi luvan, mutta pienensi aiemmin myönnettyä kullankaivualuetta.

KHO sovelsi vaikutusten kumuloitumisen kuvaamista siinä mielessä, että sen mukaan yksittäisenä pistemäinen kullankaivutoiminta oli lisääntynyt voimakkaasti noin 13 km

---

<sup>259</sup> Ympäristönsuojelulain esitöiden HE 214/2013 mukaan ympäristönsuojelulain 49 §:n 6 kohta takaa sekä perustuslakiin että KP-sopimukseen sisältyvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Tämä sama on myös kaivoslain esitöissä.

pitkällä matkalla uomalla, ja mikäli uomia olisi kaivettu suunnitelmien mukaisesti olisi alueen porojen kesälaidunalue jäänyt *olennaisilta osin* käyttämättä, sillä kulkeminen olisi vaikeutunut niin paljon. KHO:n perustelujen mukaan laidunalueiden vähentyminen lisäisi painetta muilla laidunalueilla, häiritseisi laidunkiertojärjestelmää ja aiheuttaisi laidunmaiden nopeampaa kulumista ja sitä kautta johtaisi myös poronhoidon taloudellisen kannattavuuden laskemiseen, sillä seurauksena olisi talviruokinnan lisäämisen tarve tai paine vähentää poroja.<sup>260</sup> Saamelaisen elinkeinon taloudellisen kannattavuuden arvioiminen on myös olennaista KP-sopimuksen noudattamista valvovan ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännön mukaan. Samantyyppistä perustelua vaikutusten kumuloitumisesta ja sitä kautta poronhoidon vaikeutumisesta ja taloudellisen kannattavuuden laskemisesta sovellettiin äskettäin myös esimerkiksi Norjan korkeimman oikeuden Foovse-tuomiossa, jossa tuulivoimapuistojen katsottiin vaikeuttavan saamelaisten siidojen laidunten käyttöä sillä tavalla, että seurauksena olisi poromäärien vähentäminen ja taloudellisen kannattavuuden heikentyminen.<sup>261</sup>

KHO viittasi myös perusteluissaan selkeästi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon merkitsevän sitä, että vaikutukset tulee arvioida kumulatiivisesti ottaen huomioon myös alueella tapahtuva muu toiminta. Tapauksessa KHO päätyi toimitettuaan katselmuksen rajaamaan ympäristö- ja vesitalousluvissa määriteltyä aluetta niiltä osin, kun sen katsottiin häiritsevän olennaisesti poronhoitoa alueella. Tapauksen voidaan osaltaan nähdä olevan saamelaiskulttuurin suojan kannalta myönteinen ratkaisu, koska KHO tulkitsevi saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti sekä painotti lain sanamuodon mukaisesti kumulatiivista muun maankäytön vaikutusten arviointia.<sup>262</sup> Mielenkiintoista on myös se, että tässä KHO:n päätöksessä noudatettiin siinä mielessä varovaisuusperiaatetta, että lupa-alueita rajattiin, sillä heikentämiskiellon kynnyks on todennäköisesti ylittynyt, kun vaikutus olisi laskettu yhteen alueella olevan muun kullanhuhdon kanssa. Samoista luvista tehtyjen kaivoslain 38 § ja 50 § mukaisten valitusten johdosta kaivoslain mukaista ”olennaista haittaa” saamelaiskulttuurille ei katsottu aiheutuvan. Siltikin ympäristönsuojelulain mukaisen lain sanamuodoltaan samansisäisen saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon mukaan haitta aiheutuu. KHO:n ratkaisussa 2020:124 on myös hyvin erilaiset perustelut, kuin edellä käsitellyissä KHO:n kaivoslain

---

<sup>260</sup> KHO 2020:124

<sup>261</sup> Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S,

<sup>262</sup> Heinämäki 2021 b, s. 28–29.

tulkintaa koskevista ratkaisuksista. Vaikka tässäkin tapauksessa kysymys oli kullankaivusta, kuten myös KHO:n ratkaisussa muu päätös 16.3.2018 taltionumerot 1165, 1166 ja 1167, on perusteluissa käsitelty paljon enemmän kullankaivutoiminnan vaikutuksia esimerkiksi poronhoitoon. Tätä ei voi analyysini perusteella perustella sillä, että YSL mukaisessa menettelyssä on tarkoitus selvittää päästöihin liittyviä kysymyksiä, sillä KHO itse nimenomaisesti mainitsee, että se tulkitsi saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa sillä tavoin, että se otti kullankaivutoiminnan vaikutukset saamelaiselinkeinoille huomioon laajemmin kuin vain päästöjen osalta. KHO:n perustelussa huomiota saivat siis perustuslain ja KP-sopimuksen takaama suoja saamelaiskulttuurille, mikä tässä tapauksessa vaati pelkästään ympäristösuojelulain mukaisten päästöjen mukaisen haitan tutkimista.

Tämän tyyppistä, konkreettisesti saamelaisen poronhoidon erilaisia tarpeita ja maankäyttöä kuvaavia perusteluita ei ole KHO:n kaivoslain soveltamiseen liittyvissä ratkaisuksissa. Niissä on kyllä kuvattu toimintaa yleispiirteisesti ja yleisillä lupaehdoilla pyritty estämään poronhoidolle aiheutuvaa haittaa. Perusteluissa ei kuitenkaan ole millään tavoin kuvattu tapauksissa kyseessä olevien Hammastunturin tai Ivalon paliskuntien kyseisten tokkakuntien tai siidojen tapaa käyttää aluetta. Käsivarren paliskunnan yhtä siidaa koskevan malminetsintäluvan tapauksessa KHO 2021:83 taas on kuvattu jälleen yleisiä poronhoidon haittaa vähentäviä seikkoja, mutta perusteluissa ei ole kuvattu eikä otettu kantaa nimenomaan tämän alueen poronhoidon tapaan käyttää aluetta. Siten perusteluissa ei ole ainakaan tuotu ilmi sitä, että valituksenalaisissa päätöksissä tai KHO:n omissa päätöksissä olisi otettu huomioon kyseisen nimenomaisen alueen tapaa käyttää aluetta saamelaisessa poronhoidossa. Ratkaisussa KHO 2020:124 KHO päätyi rajoittamaan aluetta, ei yhtä laajalti kuin valittaja oli vaatinut, mutta KHO:n käsityksen mukaan kaivualueen rajaamisen jälkeen leveämpi esteetön kulkureitti mahdollisesti tyydyttävästi porojen vapaan liikkumisen ja porotokkien kuljettamisen paliskunnan eri kesälaidunalueiden välillä. Kun mahdollisuus käyttää myös kyseistä kesälaidunaluetta säilyi, näin rajoitetusta toiminnasta ei yhdessä muidenkaan toimintojen kanssa ennalta arvioiden KHO:n mukaan aiheutunut olennaista heikennystä poronhoidon harjoittamiselle.<sup>263</sup> KHO toimitti asian selvittämiseksi hallintolainkäyttölain (586/1996) 41 §:n mukaisen katselmuksen. Aikaisemmin käsitellyissä KHO:n ratkaisuksissa 16.3.2018 taltionumero 1165 ja 1166, jotka liittyivät Palsinojan alueen

---

<sup>263</sup> KHO 2020:124, perustelut



kullankaivuhun kuten vuosikirjaratkaisu 2020:124, saamelaiskäräjät oli vaatinut katselmuksen toimittamista, mutta KHO hylkäsi vaatimukset.

## 6. VAIKUTUSTEN SELVITTÄMINEN SAAMELAISKULTTUURIN HEIKENTÄMISKIELLON TOTEUTUMISEN EHTONA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää, millainen vaikutusten selvittäminen kaivoslain mukaan on tarpeen, jotta luvan vaikutukset saamelaiskulttuurille, poronhoidolle ja kolttakulttuurille saadaan selvitettyä, kun lupaa haetaan saamelaisalueelle, erityiselle poronhoitoalueelle tai koltta-alueelle. Kyseessä on siis kaivoslain menettelyllisen 38 §:n sisällön selvittäminen. Tässä tutkimuksessa keskiössä oleva vaikutusten selvittäminen on ympäristöoikeudelle tyypillinen joustava normi, jonka tarkka sisältö määrittyy aina yksittäistapausta tulkittaessa<sup>264</sup>. Tutkimuksen metodin eli tulkinnallisen lainopin avulla vaikutusten selvittämisestä voidaan luoda jonkinlainen yleistettävissä oleva kokonaiskuva.

Tutkimuksessa esitettyjen oikeuslähteiden perusteella voidaan todeta, että kaivoslain mukaisessa vaikutusten selvittämisessä saamelaisalueella, erityisellä poronhoitoalueella ja koltta-alueella korostuu 1) saamelaisten osallistuminen menettelyyn ja paliskunnan ja saamelaiskäräjien rooli asianosaisina; 2) poronhoidolle aiheutuvien vaikutusten selvittäminen sekä lupaehtojen vaikutus haitan pienentämiseen ja 3) vaikutusten kumuloituminen ja sitä kautta toiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin elinvoimaisuudelle.

Kaivoslain sanamuodon mukaan lupaviranomaisena Tukesin tulee selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja luvanhakijan kanssa toiminnan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Menettelystä ei ole säädetty sen tarkemmin lain esitöissä tai kaivostoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Tukesin vakiintuneeksi käytännöksi selvittämisessä on muodostunut lausunto- ja neuvottelumenettely.<sup>265</sup> KHO:n oikeuskäytännössä on katsottu, että saamelaiskäräjille on annettava riittävä aineisto, jotta se voi antaa lausuntonsa toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuurille. Saamelaiskäräjien jäädessä selvitystyössä passiiviseksi Tukesin tulee

---

<sup>264</sup> Määttä, 2005 s. 337–460, s. 439–446.

<sup>265</sup> KHO muu päätös 16.3.2018, taltionumero 1165.

selvittää saamelaiskulttuurille aiheutuvat vaikutukset, eikä prosessia voi Saamelaiskäräjien passiivisuuden vuoksi pysäyttää.<sup>266</sup> Kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansan edustajien oikea-aikainen osallistuminen prosessiin perinteisiä alueita koskevissa maankäyttöhankeissa on hyvin tärkeää. Lisäksi niin kutsuttu FPIC-periaate, eli vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus on hyvin keskeinen periaate, kun suunnitellaan hankkeita jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen alueisiin ja perinteisiin elinkeinoin. FPIC-periaate on muun muassa alkuperäiskansajulistuksessa ja siihen on viitattu esimerkiksi kaikkinaisen rotusyrjinnän vastaista sopimusta valvovan komitean CERD:n oikeuskäytännössä tapauksessa *Ålgren et al. vs. Ruotsi*. Lisäksi Norjan korkein oikeus katsoi tuoreessa ratkaisussaan tulkitessaan KP-sopimuksen 27 artiklaa, että artiklan soveltamisessa keskeistä oli saamelaisten aito mahdollisuus vaikuttaa suunniteltuun hankkeeseen.<sup>267</sup> Kaivoslain tunnistamat saamelaisten edustajat ovat pitkälti Saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja paliskunta, kun taas esimerkiksi siida-käsitettä suomalainen lainsäädäntö ei tunne, vaikka se on keskeinen poronhoitoyksikkö saamelaisessa poronhoidossa. Tätä voi pitää osaltaan puutteena, ja esimerkiksi parafoidussa Pohjoismaisessa Saamelaissopimuksessa lisäksi myös saamelaiskylät, siidat tai muut saamelaisjärjestöt on mainittu neuvottelukumppanina silloin, kun suunnitellaan saamelaisiin vaikuttavia hankkeita ja toimilla on vaikutus näihin saamelaistahoihin.<sup>268</sup>

Toinen keskeinen asia vaikutusten selvittämisessä on poronhoidolla aiheutuvat vaikutukset ja millä tavoin vaikutuksia selvitetään. Kaivoslain sanamuodon mukaan lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle. Lain esitöiden mukaan vaikutukset poronhoidolle ovat keskeiset, kun toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuurille selvitetään.<sup>269</sup> Kullanhuuhdonnan katsotaan KHO:n oikeuskäytännön mukaan olevan sellaista pienimuotoista ja pistemäistä toimintaa, joka ei aiheuta poronhoidolle huomattavaa haittaa. Myöskään malminetsinnän ei katsottu vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:83 aiheuttavan muuta kuin pistemäistä haittaa poronhoidolle. Poronhoidolle aiheutuvien vaikutusten kohdalla KHO:n oikeuskäytännössä korostuu saamelaiskäräjien ja paliskunnan perustelujen ero suhteessa lupaviranomaisen ja

---

<sup>266</sup> KHO 2014:111

<sup>267</sup> Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S

<sup>268</sup> Parafoitu Pohjoismaainen saamelaissopimus, hanke OM025:00/2017, artikla 18

<sup>269</sup> HE 273/2009 vp, s. 96.

KHO:n perusteluihin. Esimerkiksi Käsivarren paliskunta on kuvannut valituksessaan Lätäsenon malminetsintäluvassa saamelaisen poronhoidon erityisyyttä sillä tavoin, että alueiden käytössä ei voi ottaa huomioon vain kokonaisuutena paliskunnalle aiheutuvaa haittaa, vaan haittaa tulisi katsoa saamelaisen siidajärjestelmään perustuvan maankäytön kannalta. KHO ja Tukes sen sijaan ovat keskittyneet enemmän koko paliskuntaan kohdistuvan haitan kuvaamiseen esimerkiksi kuvaamalla, kuinka suuren osan koko paliskunnan pinta-alasta malminetsintä vie.<sup>270</sup> Lain sanamuodon mukaan vaikutusten selvittämisen lisäksi tulee harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Lain esitöiden mukaan kullanhuhdonnan ja malminetsinnän kohdalla lupaehdot ovat käytännössä usein riittävä toimenpide pienentämään saamelaiskulttuurille aiheutuvaa haittaa.<sup>271</sup> Lupaehtoien suhteen KHO:n oikeuskäytännössä on linjattu, että lupaehtoien tulee olla tarpeeksi konkreettisia ja tarkkarajaisia, jotta niillä voidaan katsoa olevan haittaa pienentävää vaikutusta. Esimerkiksi tosiasiallisesti vain lain sanamuotoa toistava lupaehto ei ole tarpeeksi yksityiskohtainen vähentääkseen toiminnasta aiheutuvaa haittaa.<sup>272</sup>

Kolmantena kokonaisuutena vaikutusten selvittämisestä voidaan erottaa kumulatiivinen vaikutusten selvittäminen eli muun kuin lupaharkinnassa olevan toiminnan huomioon ottaminen lupaharkinnassa. Tähän liittyy vahvasti myös saamelaiskulttuurin elinvoimaisuus ja kulttuurin siirtäminen seuraaville sukupolville. Kaivoslain sanamuodon ja esitöiden mukaan vaikutukset saamelaiskulttuurille täytyy selvittää niin, että otetaan huomioon haettavan luvan lisäksi muut alueelle myönnettyt luvat ja alueen muu maankäyttö, mikä voi aiheuttaa olennaista heikennystä saamelaiskulttuurille tai huomattavaa haittaa poronhoidolle. Vaikka kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin onnistumisen tulkinnassa onkin osin erimielisyyksiä, voidaan lain sanamuodon mukaista suojaa saamelaiskulttuurille pitää kattavana ja on hyvänä esimerkkinä siitä, miten perustuslain ja kansainvälisen oikeuden mukaiset saamelaisten oikeudet voidaan laittaa täytäntöön alemmassa lainsäädännössä.<sup>273</sup> Kysymys onkin enemmän siitä, miten säännöstä käytännössä sovelletaan lupaharkinnassa ja KHO:n oikeuskäytännössä. Tukesin mukaan lausunto- ja neuvottelumenettely on riittävä vaikutusten selvittämiseen, ja KHO:n kaivoslakiin

---

<sup>270</sup> KHO 2021:83

<sup>271</sup> HE 273/2009 vp, s. 107.

<sup>272</sup> KHO muu päätös 16.3.2018, taltionumerot 1165, 1166 ja 1167.

<sup>273</sup> Allard, ym. 2017 s. 79.

liittyvässä oikeuskäytännössä tämän menettelyn lainmukaisuus on vahvistettu esimerkiksi vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:83 ja KHO muu päätös 16.3.2018 taltionumero 1165, 1166 ja 1167:ssa. Poikkeuksen muodostaa kullanhuuhdonta ja ympäristönsuojelulain saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyvä vuosikirjapäätös KHO 2020:124, jossa vaikutusten arvioissa oli kumulatiivisempi ote, ja jossa kuvattiin vaikutuksia kokonaisuutena. On mielenkiintoista pohtia, että myös kaivoslain tulkinnassa voitaisiin ottaa kumulatiivisempi lähestymistapa vaikutusten selvittämiseen. Myös YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä on todettu, että hankkeiden vaikutuksissa on otettava huomioon myös aiemmat ja suunnitteilla olevat hankkeet.<sup>274</sup>

Saamelaiskäräjien ja saamelaisten osapuolten osalta on oikeuskäytännössä ja lausunnoissa kautta linjan tullut esiin saamelaiskulttuurin elinvoimaisuus ja mahdollisuus jatkaa. Lisäksi kansainvälisestä oikeuskäytännöstä voidaan sanoa, että esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut oikeuskäytännössään, että KP-sopimuksen 27 artikla velvoittaa valtiota suunnittelemaan ja toteuttamaan taloudelliset toimenpiteet siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.<sup>275</sup> Keskeinen asia saamelaiselle kulttuurille aiheutuvien vaikutusten selvittämisessä on myös ymmärtää se, millaisia vaikutuksia otetaan huomioon. KHO ei ole omassa oikeuskäytännössään kiinnittänyt juurikaan huomiota esimerkiksi saamelaiselinkeinojen elinvoimaisuuden tärkeyteen suhteessa saamelaiskulttuurin elinvoimaisuuteen ja esimerkiksi saamen kielten elinvoimaisuuteen, kuten Norjan korkein oikeus teki arvioidessaan KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimuksia suhteessa eteläsaamelaiseen kulttuuriin, jossa poronhoito nähtiin tärkeänä eteläsaamen kielen ja kulttuurin ylläpitäjänä.<sup>276</sup>

Mikäli saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tulkitaan säännöksen tavoitetta silmällä pitäen ja ottaen huomioon edellä esitetyt näkökannat, tulee kulttuurin heikentäminen nähdä laajasti ja sitä kautta myös vaikutukset arvioida kumulatiivisesti, saamelaiskulttuurin kokonaisrasite kulloisellakin alueella huomioon ottaen. Jos vaikutusten arviota ei tehdä lain sanamuodon, lain esitöiden ja kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla ottamalla huomioon kumulatiivisesti muuta maankäyttöä ja takaamalla saamelaisille oikea-aikainen ja

---

<sup>274</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea Jouni Länsman et al. vs. Suomi, Communication no CCPR-2001-1023

<sup>275</sup> YK:n ihmisoikeuskomitea Jouni Länsman et al. vs. Suomio, Communication no CCPR-1995-671

<sup>276</sup> Norjan korkein oikeus HR-2021-1975-S.

aito osallistuminen vaikutusten selvittämiseen, ei joustavan normin eli saamelaiskulttuurin olennaisen heikennyksen tai poronhoidolle aiheutuvan huomattavan haitan sisältöä saada asianmukaisella tavalla esille tilannekohtaisessa tarkkailussa. Tällöin saamelaiskulttuurin heikentämiskielto voi jäädä noudattamatta, tai ainakaan sen sisältöä ei saada asianmukaisella tavalla esille. Tarpeeksi kokonaisvaltainen vaikutusten selvittäminen takaa sen, että saamelaiskulttuurin elinvoimaisuus ei kärsi kaivoslain mukaisen toiminnan vuoksi. Mikäli vaikutuksia ei selvitetä kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaan alkuperäiskansa saamelaisten kulttuurin elinvoimaisuus säilyttäen, ei saamelaiskulttuurin heikentämiskielto toteudu oikealla tavalla.