Lapin Kullankaivajain Liitto ry
Petronellantie (Pl 86)
99870 Inari

Lausunto 6.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta – HE 274/2022 vp.
Tässä lausunnossa keskitytään pääasiassa esityksen muutettuun saamelaiskäräjälain 9 §:ään (Yhteistoiminta ja neuvotteluvelvoite), uuteen 9 a §:ään (Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa) sekä uuteen 9 b §:ään (Menettely yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa), mitkä yhdessä tarkoittavat suurta muutosta neuvottelumenettelyyn ja käytännössä veto-oikeutta saamelaiskäräjille maankäyttöhankkeissa.

Lapin Kullankaivajain liitto (LKL) ry on perustettu Lemmenjoella 1949. Kullankaivulla on Lapin saamelaisalueella yli 150 vuoden historia – eli yhtä pitkä kuin nykymuotoisella suurporonhoidolla. Yhdistyksellä on n. 4200 jäsentä, joista osa on saamelaisia ja joille kullankaivu on ammatti, elämäntapa tai harrastus.

Yhdistyksemme osallisuus lainvalmisteluun liittyy noin sataan hallinto-oikeusasiaan (2012 - 2022), missä Saamelaiskäräjät on valittanut sarjatuotannonomaisesti jäsentemme kullanhuuhdontaluvista, kuitenkin niin, että saamelaisten kullankaivajien lupa-asioista ei ole valitettu. Kaikkien näiden prosessien oikeudellisissa perusteluissa on kaivoslain jälkeen toiseksi viitatuin laki ollut saamelaiskäräjälaki.

Yllä mainittujen pykälien esitystä ei ole välttämätöntä säätää laiksi saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi, sillä voimassa oleva lain 9 §:n neuvotteluvelvoite turvaa saamelaisten oikeudet.

LKL pitää tärkeänä, että voimassa olevaa saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:n säännöstä neuvotteluvelvoitteesta ei muuteta eikä uusia 9 a ja 9 b §:iä oteta lakiin, koska esityksen edellä mainittujen pykälien vaikutuksia ja pykälien yhteisvaikutuksia muihin elinkeinoihin ei ole lainkaan selvitetty. On ilmeistä, että HE asettaa muut alueen elinkeinonharjoittajat syrjivällä tavalla epäedullisempaan asemaan oikeuksien toteutumisen kannalta kuin saamelaiset poronhoitajat.

Muutosesitystä ei ole harkittu tältä osin kaikkien relevanttien tahojen intressien kannalta, koska saamelaiskäräjälain muutoksesta vastanneeseen toimikuntaan ei ollut nimetty muiden kuin saamelaiskäräjien hallituksen nimeämiä tahoja, ei esimerkiksi Inarinsaamelaisten edustajia tai LKL:n edustajia.
Osa mainitun toimikunnan jäsenistä ja asiantuntijoista ovat tahoja, jotka edustavat ja ovat edustaneet poronhoitajatahoja eri oikeudenkäynneissä. Näin ollen toimikunnalla ei ole ollut muuta kuin poronhoitoon liittyvää elinkeinoasiantuntemusta käytössään, mikä selittänee sitä, että muut kuin poronhoidon intressit on sivuutettu eikä niitä ole otettu vakavasti valmistelussa.

Korkeimman hallinto-oikeuden Soklin kaivosta koskevan tuoreen vuosikirjaratkaisun (KHO 2022:38) mukaan saamelaisten oikeudet kieleen ja kulttuuriin ovat voimassa

saamelaisalueen lisäksi myös Keski-Lapissa, johon muun muassa 70 %:ia Suomen malminetsinnästä sekä osa kaivostoiminnasta ja matkailuelinkeinosta sijoittuu. Vaikka viranomaisten neuvotteluvelvoite saamelaiskäräjien kanssa ei ulotu saamelaisalueen ulkopuolelle, saamelaiskäräjillä voi olla merkitystä sen arvioimisessa, kuinka esimerkiksi malminetsintähanke vaikuttaa alueella olevaan saamelaiseen poronhoitoon. KHO on nimittäin niin ikään tuoreessa malminetsintää koskevassa vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2021:83) katsonut, että vain saamelaiskäräjät ja eräät asiantuntijat ovat päteviä tunnistamaan hankkeen vaikutukset saamelaiskulttuuriin, joten myös nyt esillä olevilla pykälillä, periaatteilla ja pykälien soveltamiskäytännöllä tulee olemaan suoranaisia vaikutuksia ja tulkintavaikutuksia myös niiden hankkeiden selvittelyyn, jotka ovat saamelaisalueen ulkopuolella.

Tämä jo nyt olemassa oleva elementti – eli että saamelaisten oikeudet ovat voimassa myös saamelaisalueen ulkopuolella – vahvistuu, eikä sitä ole käsitelty millään lailla tätä lakia valmisteltaessa.

Voimassa oleva 9 §:n viranomaisten neuvotteluvelvoite saamelaiskäräjien kanssa turvaa varmalla tavalla saamelaisten oikeudet kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen (perustuslaki, PL 17.3 §) sekä turvaa osaltaan saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa (PL 121.4 §) kun valtion viranomainen virkavastuun velvoituksin huolehtii saamelaisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuden toteutumisesta (PL 22 §). Vakiintunut yhteistyön menettelyn muoto viranomaisen, hankkeen omistajan ja saamelaiskäräjien (ja koltta-alueella kolttien kyläkokouksen), kunnan ja paliskunnan kanssa on lausunto- ja neuvottelumenettely, jonka muuttamiseen ei ole esitetty riittäviä ja tasapainosia kaikkien tahojen oikeudet huomioon ottavia perusteita.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut em. päätöksessä (KHO 2021:83), joka koski Tukesin myöntämää malminetsintälupaa ja josta valituksen olivat tehneet saamelaiskäräjät ja paikallinen paliskunta, että saamelaiskäräjälain 9 §:n tarkoittamalla ja kaivoslain 38 §:n mukaisella yhteistyömenettelyllä on yhdessä mahdollista luoda sellaiset olosuhteet, että saamelaisilla on KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttämä todellinen mahdollisuus osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ja että YK:n vuoden 2007 alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä julistus on samalla mahdollista ottaa huomioon asianmukaisella tavalla. Näin ollen saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelumenettelyn toimivuutta arvioitaessa tulee samalla ottaa huomioon kulloinkin sovellettavaksi tulevan sektorilainsäädännön vaatimukset yhteistyö- ja neuvottelumenettelystä saamelaiskäräjien kanssa.

Hallituksen esityksessä tämä nykyinen selvittelyn kokonaisuus on unohdettu siten, että on selvitetty ainoastaan saamelaiskäräjälain 9 §:n menettelyä ilman yhteistyömenettelyn muuta kokonaisuutta, mikä on vääristänyt esitystä.

Korkeimpien oikeuksien (KHO ja KKO) oikeuskäytännössä ei ole viimeaikaista oikeuskäytäntöä, jossa saamelaisten oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan saamelaisalueen maankäyttöhankkeissa olisi loukattu.

Saamelaiskäräjät usein ei edes katso tarpeelliseksi käydä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisia neuvotteluja eikä yleensä osallistu lausunnoilla lupavalmisteluun. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole vuoden 2014 jälkeen kumottu yhtään kullanhuuhdontaan liittyvää lupapäätöstä sillä perusteella, että toiminta loukkaisi saamelaisten oikeuksia.

Hallituksen esityksen neuvottelu- ja yhteistyömenettelyä koskevat pykälät (muutettu 9 §, uusi 9 a § ja uusi 9 b §) ovat suhteellisuusperiaatteen vastaista

sääntelyä, mikä rajoittaa oikeudetta esimerkiksi kullankaivajien perusoikeuksia toimia saamelaisalueella eri viranomaisten lupamenettelyssä tutkitun ja myönnetyn luvan nojalla. Kansainvälinen oikeus ei edellytä esitettyjä muutoksia lakiin.

Hallituksen esitys tähtää ja johtaa tältä osin käytännössä siihen, että saamelaisten perinteisistä elinkeinoista vain poronhoito saa ylivertaisen aseman kaikkiin muihin elinkeinoihin nähden, ja kaikkea taloudellista toimintaa punnitaan suhteessa poronhoitoon. Esimerkiksi matkailuelinkeino, joka on perustuslaissa turvattu saamelainen elinkeino (PeVL 5/2017 vp), ei saa esityksessä sille kuuluvaa asemaa. Muista elinkeinoista voidaan ottaa esille edellä jo mainittu kullankaivuu, jota on harjoitettu elinkeinona saamelaisten kotiseutualueella yli 150 vuoden ajan ja jota ei edes mainita hallituksen esityksen perusteluissa.

Esityksen vaikutusten arviointi kullanhuuhdontaan ja kullanhuuhtojien perusoikeuksiin omistusoikeuden (PL 15.1 §) ja elinkeinovapauden (PL 18 §) kannalta on tekemättä, mitä ei voida hyväksyä.

Saamelaiskäräjät on käyttänyt menettelyoikeuksiaan luonnonvarojen käytön viranomaisen lupamenettelyissä sarjatuotetusti, jota voidaan luonnehtia muistuttavan lähinnä oikeuksien väärinkäytön kiellon vastaista menettelyä, minkä vuoksi esillä olevia pykäliä ei tule missään tapauksessa säätää laiksi hallituksen esityksessä esitetyillä tavoin.

Tällaiselle menettelylle ei tulisi antaa oikeussuojaa. Oikeuksien väärinkäytön kielto sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan.
Saamelaiskäräjät on pääsääntöisesti laiminlyönyt osallistua kullanhuuhdonta-asioissa lupamenettelyn valmistelun yhteistyömenettelyyn mm. korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä (KHO 2014:111) lähemmin ilmenevin tavoin.

Saamelaiskäräjät jättää pääsääntöisesti antamatta lausuntoja viranomaiselle kullanhuuhdonta-asioiden valmistelussa, mutta sitten valittaa päätöksestä, jolloin asian käsittely monissa tapauksissa alkaa alkuasetelmista. Saamelaiskäräjät myös toisinaan valittaa yhdellä ja samalla valituksella monistamalla sitä ja kohdistamalla se valituksena useaan olosuhteiltaan erilaiseen lupapäätökseen, jolloin valituksessa esitetyt tosiasiaseikat ja jopa nimet eivät vastaa tietenkään kaikkia lupa-asioiden faktoja, mikä viivästyttää asioiden käsittelyä ja aiheuttaa kullankaivajille turhia kustannuksia ja ajanhukkaa. Kullanhuuhtojalla on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman turhia viivästyksiä viranomaisessa ja tuomioistuimessa (PL 21 § ja KHO 2014:111).

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on lausunnossaan 16.7.2021 oikeusministeriölle, johon Lapin Kullankaivajain Liitto ry yhtyy näiltä osin, todennut esillä olevia pykäliä (9 §, 9 a § ja 9 b §) vastaavasta esityksestä, että saamelaiskäräjien vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC-periaate) kuvataan hallituksen esityksessä siten, että kyseessä ei olisi yleinen veto-oikeus, mutta tosiasia on, että viranomainen joutunee vähintään yhdeksässä tapauksessa kymmenestä (9/10) luopumaan suunnittelemastaan hankkeesta tai toimenpiteestä, jos saamelaiskäräjät eivät siihen suostu tai ei sitä hyväksy.

Perustelu, jonka mukaan YK:n alkuperäiskansajulistus edellyttää FPIC-menettelyä on outo, koska kyseinen julistus ei ole oikeudellisesti sitova. MMM toteaa lausunnossaan edelleen, että vaikka Suomi on ratifioinut KP-sopimuksen, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Suomi olisi oikeudellisesti sitoutunut niihin kannanottoihin, joita Ihmisoikeuskomitea esittää. Vaikka itse KP-sopimus sitookin Suomea, katsoo MMM edelleen, että ihmisoikeuskomitean kannanotot on vakiintuneesti

ymmärretty eräänlaisiksi ohjeiksi, mutta ei edes heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi.

MMM toteaa myös, että hallituksen esityksessä saamelaisten itsemääräämisoikeutta painotetaan esityksessä liikaa. Tämä merkitsee ministeriön lausunnon mukaan sitä, että esityksessä ei ole toteutettu normaalia perusoikeuksien kollisiotilanteissa tehtävää perusoikeuspunnintaa jolloin mm. muut perusoikeudet, kuten omistusoikeuden suoja ja vastuu luonnosta automaattisesti väistyvät. Täsmälleen näin kullankaivajat asian ovat kokeneet.

LKL lisää tähän, että saamelaisilla on perustuslain (PL 121.4§) mukaan kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään, joten hallituksen esityksessä on menty tarpeettomasti perustuslakia ulommaksi sisällöltään ontolla itsemääräisoikeuden käsitteellä. Kun esitetyssä puhutaan perusteettomasti saamelaisten itsemääräämisoikeudesta, voidaan se virheellisesti sekoittaa kunnallisen itsehallinnon vertaiseen itsehallintoon.

Hallituksen esityksessä (s. 85) mainitaan Norjan korkeimman oikeuden (Norges Høyesterett) tuomio 2021 Fosen-tuulivoimahankkeessa toteamalla, että tuulivoimaloiden rakentaminen poronhoidon kannalta tärkeillä talvilaiduntamailla aiheutti huomattavaa haittaa poronhoitajien oikeuteen harjoittaa kulttuuriaan, mikä loukkasi poronhoitajien KP-sopimuksen 27 artiklaan perustuvia oikeuksia.

LKL toteaa, että lainaus on osittainen ja antaa väärän kuvan ratkaisusta, sillä Norges Høyesterett lausui tuomiossaan myös, että jos hankkeessa olisivat vastakkain kaksi tai useampi perusoikeus, tilanne olisi toisenlainen. Tällöin esimerkiksi kahteen eri perusoikeuteen liittyviä seikkoja punnittaisiin toisiinsa nähden, eikä poronhoidolla ole mitään automaattisesti kaikki muut oikeudet ylittävää asemaa.

Voisi syntyä myöskin tilanne, että vastakkain olisi kaksi saamelaisten perusoikeutena turvattua oikeutta elinkeinon harjoittamiseen (esim. toisaalta poronhoito ja toisaalta saamelainen matkailuelinkeino). Tämän kaltainenkin selvittely lainvalmistelusta puuttuu.

Saamelaisyhteisön keskeisenä ongelmana voidaan pitää nykyään erityisesti nuorten saamelaisten poismuuttoa saamelaisten kotiseutualueelta (Bjerkli, Bjørn og Selle, Peter 2015), mihin ongelmaan hallituksen esityksessä ei vastata millään tavalla.

Saamelaisten intressiä jäädä tai palata takaisin saamelaisten kotiseutualueelle on omiaan lisäämään se, että näille alueilla voitaisiin tarjota lisää kestävien toimintojen työtilaisuuksia ja elinkeinon harjoittamisen mahdollisuuksia, joista voidaan esimerkkeinä arvioida muun muassa kestävä matkailu sekä kaivoslain tarkoittamat hankkeet kestävällä tavalla toteutettuina. Samalla on huolehdittava siitä, että perinteisen saamelaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksiä turvataan riittävästi.

Nykyinen politiikka ei siis ole vahvistanut saamelaisuutta, vaan se on saamelaisalueella kasvaneen saamelaisten poismuuton kautta heikentänyt sitä. Tämän ytimessä on se tosiasia, että porotalous ei riitä taloudelliseksi pohjaksi kuin pienelle osalle saamelaisista. Lakiesitys ei parantaisi tilannetta vaan todennäköisesti vahvistaisi tätä kielteistä tapahtumien kulkua. Lainvalmistelussa näkyy LKL:n mielestä se, että siinä on ollut mukana runsaasti porotaloudesta toimeentulonsa saavia saamelaisia.

Saamelaiskäräjien päätehtäväksi tulisikin säätää velvollisuudeksi huolehtia erityisesti nuorten henkilöiden elinolosuhteiden kehittämisestä saamelaisten kotiseutualueella. Elinvoimaiset yhteisöt turvaavat parhainten kielen ja kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä. Tilastojen mukaan tällä hetkellä yli 80 % saamelaisnuorista asuu muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella.

(Ks. KP-sopimuksen soveltamisesta ja Fosen-tuomiosta ja tilastoista lähemmin teoksessa: Rinne, Tomi ym. Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, s. 255–258. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26. Helsinki 2022..

Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n hallituksen valtuuttamana
työryhmän puolesta

Antti Peronius, (fm) geologi, Inari
sähköposti: antti.peronius@kullankaivajat.fi