Lapin Kullankaivajain Liitto ry **Lausunto 26.2.2024**
Inari

Eduskunnan talousvaliokunnalle
Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta – HE 100/2023 vp

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 - 2023), 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.

Tässä lausunnossa keskitytään lausuntopyynnön mukaisesti 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 joissakin maankäyttöhankkeissa.

Ammattiliittojen veto-oikeus lainsäädäntöön keskusteluttaa julkisuudessa – Saamelaiskäräjillä on nyt jo itseään koskevaan lainsäädäntöön liittyen täydellinen veto-oikeus, mikä toteutui tässäkin nyt kyseessä olevassa lainmuutosprosessissa ikään kuin ennakkosuostumusajattelun hengessä, kun saamelaiskäräjät hyväksyi lakiesityksen ennen lainvalmisteluprosessin jatkamista. Kukaan ei oikein tiedä, missä vaiheessa tämä käytäntö syntyi, mutta käytännössä sellainen on olemassa ja tämä lakimuutos tulee sitä vahvistamaan. Muilla itsehallinnon omaavilla tahoilla, kuten kunnilla tai yliopistoilla ei vastaavaa ole.

Nyt voimassa oleva lain 9 §:n neuvotteluvelvoite turvaa saamelaisten oikeudet. Lapin Kullankaivajain Liitto ry *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 vaikutukset ja pykälien yhteisvaikutukset muihin perinteisiin saamelaiselinkeinoihin kuin poronhoitoon, muiden kuin saamelaisten elinkeinoharjoittajien ja yrittäjien perusoikeuksiin sekä kunnan itsehallintoon ovat selvittämättä asianmukaisesti.**

Tällä hetkellä Metsähallitus, joka hallinnoi n. 90% saamelaisaluetta, tekee läheisessä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa luonnonvarasuunnitelman, missä käytännössä määrätään alueen maankäytöstä 10 vuoden ajan. Kunnat, joiden toimivallassa maankäyttö on, ovat vain lausunnonantajia ja kaikkien muiden maan- ja luonnonkäytön intressiryhmien yli kävellään täydellisesti.

Tämän ilmenemänä on esityksen sivulla 91 kehuen mainittu ”Hyvänä käytäntönä voidaan pitää Metsähallituksen Lapin aluetoimiston käytäntöä neuvotella saamelaiskäräjien kanssa toisaalta neuvotteluja koskevista yleisistä periaatteista ja toisaalta yksittäisistä asioista.” tarkoittaa muiden maan- ja luonnonkäyttäjäryhmien näkökulmasta,sitä että Metsähallitus ja saamelaiskäräjät sopivat asioista hyvässä hengessä keskenään ohittaen kaikkien muiden intressit.

Ennen lainsäätämistä tulee selvittää kyseisen menettelyn vaikutus saamelaisalueen kehittymiselle ja ko toiminnan suhde kuntien oikeudelle ja velvollisuudelle suunnitella maankäyttö omalla alueellaan.

Norjan tilannetta on selvitetty, mutta selvityksessä ei ole mainintaa ns taloudellisesta kompensaatiosta, joka käytännössä (tarkoittaa sitä, että) kaikkien maan- ja luonnonkäytön hankkeiden tulee saamelaisalueella maksaa, jotta asia etenee. Muut toiminnanharjoittajat nimittävät tätä neuvottelujen käytännön ilmenemää suojelurahasysteemiksi. **Ennen lainsäätämistä tulee selvittää kyseisen menettelyn vaikutus Finmarkenin aluetalouteen, koska vastaavat vaikutukset syntyvät lain jälkeen myös Suomen saamelaisalueelle.**

Hallituksen esitys asettaa muut elinkeinonharjoittajat alueella syrjivällä tavalla epäedullisempaan asemaan oikeuksien toteutumisen kannalta kuin 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 Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n edustajia.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry on yksi keskeisimmistä aluetta elinkeinoon käyttävistä toimijoista osalla saamelaisaluetta. Osa edellä 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 asiantuntemusta elinkeinoista käytössään, mikä selittänee sitä, että muut kuin poronhoidon intressit on sivuutettu eikä niitä ole otettu vakavasti valmistelussa.

Muutosesitys on kärjistää saamelaisten keskinäisiä suhteita sekä saamelaisten ja muiden elinkeinoharjoittajien suhteita tavalla, joka ei ole toivottavaa.

Laajennettu yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite lisää jossain määrin myös viranomaisten ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten toimijoiden lakisääteisiä tehtäviä ja siten ehdotuksilla on jonkin verran taloudellisia vaikutuksia myös näihin toimijoihin. Näiden osalta on selvitetty jopa yksittäisten kalastukseen liittyvien lupien käsittelyn kustannuksia, mitkä ovat merkityksettömän pieniä.

Sen sijaan on täysin selvittämättä saamelaiskäsitteen muutoksesta syntyvät vaikutukset. On todennäköistä, että syntyy uusia ryhmiä Inarinsaamelaisten ja ns metsälappalaisten keskuudesta, jotka järjestäytyvät esitetyn lain mahdollistamalla alueella ja ryhtyvät peräämään oikeuksiaan osin saamelaisalueella ja osin saamelaisalueen eteläpuolella.

Korkeimman hallinto-oikeuden *Soklin kaivosta* koskevan ratkaisun (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, tällä voi olla merkitystä sen arvioimisessa, kuinka esimerkiksi malminetsintähanke vaikuttaa alueella olevaan kulttuurisuojan piirissä olevaan poronhoitoon.

KHO on nimittäin malminetsintää koskevassa ratkaisussaan (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 – mahdollisesti koko Lapin alueella.

Näitä ilmiselviä tapahtumaketjuja ja niiden taloudellisia vaikutuksia ei olla lainkaan haluttu hahmottaa ja selvittely puuttuu kokonaan.

Kun saamelaiskäsite muuttuu ja saamelaisten ryhmä kasvaa, vaikuttaa tämä myös kuntien velvollisuuksiin tarjota erilaisia palveluja saamen kielellä. Tällä hetkellä näitä tarjotaan rajoitetusti saamelaisalueen ulkopuolella esimerkiksi Rovaniemellä, Oulussa ja Helsingissä. Jatkossa niitä vaativien joukko kasvaa ja lisäpalveluja (päiväkodit, erityiset luokat koulussa, vanhuspalvelut) täytyy toteuttaa – perusoikeudethan ovat voimassa kaikkialla, eivätkä vain saamelaisalueella. **Näin syntyvät kustannukset kunnille ja/tai hyvinvointialueille ovat ilman muuta valtavan paljon suuremmat kuin valmistelussa selvitellyt kalastuslupien käsittelykustannukset – eikä niitä ole lainkaan edes hahmoteltu.**

Nyt voimassa olevan lain 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 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.

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 legitiimejä 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 toiminnasta 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. **Kullankaivajat ovat olleet pitkään maan- ja luonnonkäytön konfliktissa saamelaiskäräjien kanssa ja kohdanneet jo nyt sen ylivertaiset resurssit ja vaikuttamiskyvyn. Esitetyn lain lisäoikeudet ja resurssit tekevät muiden maan- ja luonnonkäyttäjien elintilasta hyvin ahtaan.**

Saamelaiskäräjät on sarjavalittanut eli käyttänyt menettelyoikeuksiaan luonnonvarojen käytön viranomaisen lupamenettelyissä tavalla, 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, koska ne saattavat vaikeuttaa edelleen oikeudetta kullankaivajien oikeuksien toteutumista.

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

Saamelaiskäräjät jättää ajoittain antamatta lausuntoja viranomaiselle kullanhuuhdonta-asioiden valmistelussa, mutta sitten valittaa päätöksestä, jolloin asian käsittely monissa tapauksissa alkaa alkuasetelmista. Saamelaiskäräjät myös usein valittaa yhdellä ja samalla valituksella monistamalla sitä ja kohdistamalla se valituksena useaan olosuhteiltaan erilaiseen lupapäätökseen, jolloin valituksessa esitetyt tosiasiaseikat eivät vastaa kaikkia lupa-asioiden faktoja. Tavallaan siinä tehdään pilkkaa koko lupamenettelystä. Tämä 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).

Saamelaiskäräjiä ei laissa velvoiteta mitenkään kuvaamaan, kuinka hanke vaikuttaa kielteisesti heidän oikeuksiinsa. Tähän saakka on esitetty yleinen väite, että kielteisisä vaikutuksia on, koska he niin väittävät ja he ovat ainoa taho, mikä asiaa voi arvioida. Mitään vaikutuslähteitä, vaikutusketjuja tai vaikutuskohteita tms arvioinnin kuvauksia ei yleensä ole eritelty. Porotalouteen liittyen valituksissa esitetään, että kyseisestä paikasta kuljetetaan poroja – vuosien varrella näitä väitettyjä, ikiaikaisia ja ainoita mahdollisia poronkuljetusreittejä on kertynyt kaikkialle kulta-alueille. Poromiehet eivät vahvista

väitteitä, vaan kuittaavat asian sillä, että he eivät näin ole väittäneet vaan Saamelaiskäräjät.

Esityksen vaikutuksien arviointia kullanhuuhdontaan ja kullanhuuhtojien perusoikeuksiin omistusoikeuden (PL 15.1 §) ja elinkeinovapauden (PL 18 §) kannalta on kokonaan tekemättä.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM) on lausunnossaan 16.7.2021 oikeusministeriölle koskien edellistä lakiesitystä, 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.

Lapin kullankaivajain liitto ry yhtyy tähän näkemykseen: Veto-oikeus ei ole täydellinen, mutta melkein täydellinen ja se syntyy usean eri menettelyn yhteisvaikutuksesta:
a) muiden lakien soveltamisen kautta
b) kansainvälisten, velvoittavien sopimusten kautta (tärkein tässä KP-sopimus)
c) Metsähallituksen tekemien linjauksien kautta (maankäytön ohjeet, luonnonvarasuunnitelma, akwe:ko-menettely)
d) Mainehaitan uhkan tms kautta.

Perustelu, jonka mukaan YK:n alkuperäiskansajulistus edellyttää FPIC-menettelyä on outo, koska kyseinen julistus ei ole oikeudellisesti sitova. MMM toteaa lausunnossaan, 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.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry 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 ja rajaamattomalla itsemääräisoikeuden käsitteellä.

Kun esitetyssä puhutaan perusteettomasti saamelaisten nyt laajenevasta itsemääräämisoikeudesta, voidaan se virheellisesti sekoittaa kunnallisen itsehallinnon vertaiseen itsehallintoon.

Hallituksen esityksessä 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. Lainauksesta puuttuu se keskeinen osa, että Norges Høyesterett lausui tuomiossaan myös, että jos hankkeessa olisivat vastakkain

kaksi tai useampi perusoikeutta, tilanne olisi periaatteessa toisenlainen. Tällöin esimerkiksi kahteen eri perusoikeuteen liittyviä seikkoja punnittaisiin toisiinsa nähden, kuten perusoikeuskollisiossa tuleekin tehdä.

Yleissopimuksen 27 artiklan kannalta tilanne saattaisi tällöin olla esimerkiksi siitä, että vastakkain olisi kaksi saamelaisten perusoikeutena turvattua oikeutta elinkeinon harjoittamiseen (esim. toisaalta poronhoito ja toisaalta saamelainen matkailuelinkeino. Ks. KP-sopimuksen soveltamisesta ja Fosen-tuomiosta lähemmin teoksessa: *Rinne, Tomi - Guttorm, Aimo - Hollo, Erkki – Kauppila, Tommi - Tuomela, Pekka - Savikko, Heikki - Hokkanen, Joonas Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana, s. 255–258. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26. Helsinki 2022.*

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. Nyt esitetty laki kaventaa näitä mahdollisuuksia ja samalla nuorten yleisiä taloudellisia mahdollisuuksia pysyä kotiseudulla. Mikä on nähtävissä: Tilastojen mukaan tällä hetkellä yli 80 % saamelaisnuorista asuu muualla kuin saamelaisten kotiseutualueella (ks. mt., s. 204).

Taloudeltaan elinvoimaiset yhteisöt turvaavat parhaiten kaikkien osapuolten kielen ja kulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä.

Lapin Kullankaivajain Liitto ry:n pyynnöstä ja valtuuttamana
Antti Peronius, kullankaivaja
sähköposti: antti.peronius@kullankaivajat.fi