



# Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä

Ympäristöministeriön julkaisuja  
2024:4



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

# Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä

Leena Hansen

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-063-7

ISSN pdf: 2490-1024

Kansikuva: Jorma Lehti / Vastavalo

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä

**Ympäristöministeriön julkaisu 2024:4**  
**Julkaisija** Ympäristöministeriö

**Teema**

Luonto

**Tekijä/t** Leena Hansen  
**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

266

### Tiivistelmä

Tämä selvitys pyrkii vastaamaan tietotarpeeseen siitä, miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia, erityisesti kumulatiivisia vaikutuksia voidaan ja tulisi arvioida. Tällä hetkellä arviointia tehdään viranomaisten ja toiminnanharjoittajien taholta puutteellisesti mm. siksi, ettei menettelyistä ole riittävästi selkeyttä eikä malleja kumulatiivisten vaikutusten arviointiin ole otettu käyttöön saamelaisia koskevissa kysymyksissä. Selvityksen tarkoituksena on antaa työkaluja viranomaisille, toiminnanharjoittajille, konsulteille ja saamelaiskäräjille sekä muille keskeisille saamelaistoimijoille saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi. Sen tarkoituksena on identifioida ja koota yhteen keskeisiä elementtejä, jotka tulisi ottaa huomioon kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa ja sen kehittämisessä. Selvitys pyrkii kuvailemaan keskeiset askelmerkit sekä oikeudellisen ja menetelmällisen viitekehyksen kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Selvityksen osana järjestettiin myös osallistava työpaja viranomaisille, saamelaiskäräjille ja muille keskeisille saamelaistoimijoille kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisen edistämiseksi. Tähän selvitykseen on myös kerätty keskeisten viranomaisten ja saamelaistoimijoiden näkemyksiä ja kehitysideoita aihepiiriin liittyen.

### Asiasanat

luonto, saamelaiset, saamelaiskulttuuri, luonnon monimuotoisuus, Saamelaisalue, saamelaisten perinteinen tieto, saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet, kumulatiivisten vaikutusten arvointi

**ISBN PDF** 978-952-361-063-7

**ISSN PDF**

2490-1024

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>

## Riktlinjer för att utveckla en övergripande bedömning av de kumulativa konsekvenserna för den samiska kulturen i frågor som gäller miljö och markanvändning

---

**Miljöministeriets publikationer 2024:4****Utgivare**

Miljöministeriet

**Tema**

Natur

---

**Författare**

Leena Hansen

**Språk**

finska

**Sidantal**

266

---

**Referat**

Syftet med denna utredning är att tillgodose informationsbehovet om hur konsekvenserna för den samiska kulturen, särskilt kumulativa sådana, kan och bör bedömas. I nuläget är myndigheternas och verksamhetsutövarnas bedömningar bristfälliga bland annat för att det råder osäkerhet om förfarandena, och för att modeller för bedömning av kumulativa konsekvenser inte har tagits i bruk i frågor som gäller samerna. Syftet med utredningen är att ge myndigheter, verksamhetsutövare, konsulter, sametinget och andra viktiga samiska aktörer verktyg för att utveckla bedömningen av de kumulativa konsekvenserna för den samiska kulturen och för samernas rättigheter som urfolk. Avsikten är att identifiera och sammanställa centrala element som bör beaktas när man bedömer kumulativa konsekvenser och utvecklar bedömningen. Vidare är syftet med utredningen att beskriva de viktigaste stegen och den rättsliga och metodiska referensramen för bedömning av kumulativa konsekvenser. Som en del av utredningen har det också ordnats en aktiverande workshop för myndigheter, sametinget och andra viktiga samiska aktörer i syfte att främja arbetet med att utveckla bedömningen av kumulativa konsekvenser. I denna utredning har man även samlat de viktigaste myndigheternas och samiska aktörernas synpunkter och utvecklingsidéer kring ämnet.

---

**Nyckelord**

natur, samer, samekulturen, biologisk mångfald, Sameområdet, samernas traditionella kunskap, samernas grundläggande och mänskliga rättigheter, bedömning av kumulativa effekter

---

**ISBN PDF**

978-952-361-063-7

**ISSN PDF**

2490-1024

---

**URN-adress**<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>

---

## Stepping stones for developing comprehensive assessment of cumulative impacts on the Sámi culture in matters related to land use and the environment

---

<b>Publications of the Ministry of the Environment 2024:4</b>		<b>Subject</b>	Nature
<b>Publisher</b>	Ministry of the Environment		
<b>Author(s)</b>	Leena Hansen		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	266

---

### Abstract

This study aims to respond to the need for information on how the impacts targeted to the Sámi culture could and should be assessed, with a particular focus on the cumulative impacts. At the moment there are shortcomings in the way the assessments are carried out by the authorities and operators. Among the reasons are that the procedures are not sufficiently clear and the models for the assessment of cumulative impacts have not been used in matters related to the Sámi people. The purpose of the study is to provide tools for the authorities, operators, consultants, the Sámi Parliament and other key actors in matters related to the Sámi people for developing cumulative impact assessment concerning the Sámi culture and rights of the Sámi as an indigenous people. The aim is to identify and compile the key elements that should be taken into account in cumulative impact assessment and its development. The study describes the main stepping stones and the legal and methodological framework for cumulative impact assessment. The process included a participatory workshop for the authorities, the Sámi Parliament and other relevant actors in matters related to the Sámi to promote the development of cumulative impact assessment. The views and development ideas on the topic of the relevant authorities and actors in matters related to the Sámi people were also collected.

**Keywords** nature, Sámi people, Sámi culture, biodiversity, Sámi Homeland, traditional knowledge of the Sámi, fundamental and human rights of the Sámi, cumulative impact assessment

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-361-063-7	<b>ISSN PDF</b>	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>

---

## Háhtelinnjät kumulatiivvalaš váikkuhusaid holisttalaš árvvoštallama ovdánahttima várás biras- ja eanageavahusgažaldagain, mat čuhcet sámi kultuvrii

<b>Birasministeriija almmustahttimat 2024:4</b>		<b>Temá</b>	Luondu
<b>Almmustahtti</b>	Birasministeriija		
<b>Dahkki/t</b>	Leena Hansen		
<b>Giella</b>	suomagiella	<b>Siidomearri</b>	266

### Čoahkkáigeassu

Dát čielggadeapmi viggá dávistit diehtodárbut, mot váikkuhusat, mat čuhcet sámi kultuvrii, earenoamážit kumulatiivvalaš váikkuhusat, sáhttet ja galggale árvvoštallojuvvot. Dálá áigge árvvoštallan bargojuvvo eiseválddiid ja doaibmaollašuhtti bealis váilevaččat ee. danin, ahte meannudeamit eai leat doarvái čielgasat eaige mállat kumulatiivvalaš váikkuhusaid árvvoštallamii leat váldojuvvon atnui gažaldagain, mat gusket sápmelaččaid. Čielggadeami ulbmilin lea addit reaidduid eiseválddiide, doaibmaollašuhttiide, konsulttaide ja sámediggái sihke eará guovddáš sápmelaš doibmiide kumulatiivvalaš váikkuhusaid árvvoštallama ovdánahttima várás áššin, mat čuhcet sámi kultuvrii ja sápmelaččaid eamiálbmotrivttiide. Dan ulbmilin lea identifiseret ja čohkket oktii guovddáš elemeanttaid, mat galggale váldojuvvot vuhtii kumulatiivvalaš váikkuhusaid árvvoštallamis ja dan ovdánahttimis. Čielggadeapmi viggá govvidit guovddášháhtelinnjaid sihke vuoigatlaš ja metodalaš refereansaráma kumulatiivvalaš váikkuhusaid árvvoštallama várás. Čielggadeami oassin ordnejuvvui maid oassálastit fárrui váldi bargobáđji váikkuhusaid árvvoštallama ovddideami várás. Dán čielggadeapmái leat čohkkejuvvot maid guovddáš eiseválddiid ja sápmelaš doibmiid oainnut ja ovddidanjurdat, mat laktásit dán fáddájovkui.

**Áššesánit** Luondu, Sápmelaččat, Sámi kultuvra, Luonddu mánggahápmásašvuohta, Sápmi, Sámi árbevirolaš diehtu, Sápmelaččaid vuodđo- ja olmmošrievttit, Kumulatiivvalaš váikkuhusaid árvvoštallan

**ISBN PDF** 978-952-361-063-7 **ISSN PDF** 2490-1024

**Almmustahttima čujuhus** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>

## Ouddnemlääu'k sää'mkulttuu're ohjjöövvi kumulatiivlaž vaaiktöözzi obbvälldsaž ärvvtööllmööžž oou'deem diött pirrö'sse da maddâänmō'sše öhttnee'i kōöččmōöžžin

<b>Pirrösministeria čöödtööz 2024:4</b> <b>Čöödtööz</b>	Pirrösministeria	<b>Tee'mm</b>	Luätt
<b>Raajji/Raaji</b> <b>Kiöll</b>	Leena Hansen lää'ddkiöll	<b>Seiddmie'rr</b>	266

### Vuänös

Tät čiolgtös pärgg va'steed teätt-ta'rbbe tö'st, mä'htt sää'mkulttuu're ohjjöövvi, jeä'rben kumulatiivlaž vaaiktöözid vuei'tet da öölgči ärvvtööllääd. Tán poodd ve'rğğnee'kk da toi'mmjumuž harjteei tuejje ärvvtööllmööžž vää'held jm. tön diött, što mööntööllmööžžin ij leäkku nokk čiolgäsvuött jie-ga maall kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtööllmō'sše leäkku valddum ää'hnma sä'mmlaid kuöskki kōöččmōöžžin. Čiolgtööz mie'rren lij u'vded tuäjjeävvid ve'rğğni'kkid, toi'mmjumuž harjtee'jid, konsultid da Säa'mteggä di jee'res kōskksaž säa'mtoi'mmjee'jid sää'mkulttuu're da sä'mmlai algmeervuöiggädvuöđid ohjjöövvi kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtööllmööžž oou'deem diött. Tön mie'rren lij identifia'sted da noorräd ö'hte kōskksaž elemee'ntid, koid öölgči vä'ldded lokku kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtööllmööžžäst da tön oou'dummšest. Čiolgtös pärgg kovvööllääd kōskksaž ouddnemlääu'kid di vuöiggädvuöđlaž da mööntööllmööžžlaž raam kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtöölläm diött. Čiolgtööz vue'ssen jä'rjsteš še vuässö'tti tuäjpäa'j ve'rğğni'kkid, Säa'mteggä da jee'res kōskksaž säa'mtoi'mmjee'jid kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtööllmööžž oou'deem diött. Tán čiolgtö'sse leät še noorräm kōskksaž ve'rğğni'kki da säa'mtoi'mmjee'ji vuäinimid da oou'deemideaid äššvoudda öhtnee'!

**Ä'sš-sää'n** luätt, Sä'mmla, Säa'mkulttuur, Luäđ määngämmsažvuött, Säa'mvu'vdd, Sä'mmlai ä'rbvuöđlaž teätt, Sä'mmlai vuäđđ- da ooumažvuöiggädvuöđ, Kumulatiivlaž vaaiktöözzi ärvvtööllmōš

**ISBN PDF** 978-952-361-063-7 **ISSN PDF** 2490-1024

**Čöödtööz**  
**adrös** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>



## Luoddämeerhah sämikulttuurân čyecce kumulatiivlij vaiguttäsai olesvädälääi árvuštállâm ooddedmân pírräsân já eennämkevttimân lahtojeejje koččämušâin

Piräsministeriö almostitme 2024:4	Teema	Luándu
Almostittee	Piräsministeriö	
Rähtee/h	Leena Hansen	
Kielä	suomäkielä	Sijđomeeri 266

### Čuákankiäsu

Taat čielgädäs viggá västidiđ tiätutáárbun tast, maht sämikulttuurân čyecce, eromášávt kumulatiivlijd vaiguttäsäid puáhtá já kolgáččij árvuštálláđ. Tääi árvuštállâm tahhoo virgeomáhái já toimáhrjutteijei peeleeest vááijuvlávtt ei. tondiet, ete monáttálmijn ij lah tuárvi čielgäsvuotä iäge maalih kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm lah valdum kiávtun sämmiläid kyeskee koččämušâin. Čielgädäs mittomeerrin lii adelid tyejipiergäsijd virgeomáháid, toimáhrjutteijeid, konsultäid já sämitiigán sehe eres kuávdášlääid sämituáimeid sämikulttuurân já sämmilij algääalmugvuoigädvuođáid čyecce kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm ooddedmân. Ton ulmen lii identifisistid já čokkiđ oohťan kuávdášlijd elementij, maid kolgáččij huámášid kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm já ton ooddedmist. Čielgädäs viggá valdäid kuávdášlijd luoddämeerháid sehe riävťalijd - já monáttállämraamäid kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm. Čielgädäs uássin uárnejui meiddei mielđ väldee pargopáájá virgeomáháid, sämitiigán já eres kuávdášlääid sämituáimeid kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm ooddedem ovdáškulij tuálvumân. Taan čielgädäsân láá meiddei čuákkejum kuávdášlij virgeomáhái já sämituáimeid uáinuh já ooddedemjurduuh taan fáádá ooleest.

Äššisäänih luándu, sämmilij, sämikulttuur, luándu maangämuáđusášvuotä, Sämičuávu, sämmilij ärbivuávláš tiätu, sämmilij vuáđu- já olmoošvuoigädvuođah, kumulatiivlij vaiguttäsäi árvuštállâm

ISBN PDF 978-952-361-063-7 ISSN PDF 2490-1024

Almostittem čujottäs <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-063-7>

# Sisältö

I	Esipuhe.....	12
II	Selvityksen tausta, tarkoitus ja toteutus .....	13
1	Saamelaiskulttuurin elinvoimaisena säilyminen kilpailevan maankäytön puristuksessa .....	17
2	Saamelaisten oikeudellinen asema alkuperäiskansana ja sen asettama velvoite suojata saamelaiskulttuuria siihen kohdistuvilta haitallisilta vaikutuksilta.....	21
3	Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta viranomaistoimintaa ohjaavana veloitteena.....	24
4	Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja velvoite kumulatiivisten vaikutusten arviointiin.....	26
4.1	Velvoite neuvotella saamelaisten kanssa heikentämiskieltoon liittyen sekä vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus .....	30
5	Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin oikeudellinen perusta sektorilainsäädännössä.....	37
5.1	Kaivoslaki .....	37
5.2	Ympäristönsuojelu- ja vesilaki.....	48
5.3	Laki ympäristövaikutusten arvioinnista .....	58
5.4	Maankäyttö- ja rakennuslaki (alueidenkäyttölaki) .....	67
5.5	Metsähallituslaki .....	75
5.6	Luonnonsuojelulaki.....	77
5.7	Erämaalaki .....	83
5.8	Ilmastolaki .....	85

<b>6</b>	<b>Mitä ja miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia voidaan arvioida?</b> .....	90
6.1	Alkuperäiskansalähtöinen lähestymistapa.....	90
6.2	Saamelaisten merkityksellinen osallistuminen.....	91
6.3	Norjan saamelaiskäräjien ohjeistusta vaikutusten arviointiin.....	93
6.4	Kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi: esimerkkejä siitä, mitä eri osa-alueita alkuperäiskansoihin kohdistuvien vaikutusten arviointiin voidaan sisällyttää.....	94
6.4.1	Vaikutukset perinteisiin elinkeinoihin ja niiden elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kannattavuuteen.....	96
6.4.1.1	Esimerkkejä poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnista.....	102
6.4.2	Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset.....	103
6.4.3	Vaikutukset kulttuuriympäristöön, kulttuuriperintöön, perinteiseen tietoon ja saamenkieliin	107
6.4.4	Vaikutukset terveyteen ja kulttuuriseen hyvinvointiin.....	114
6.4.5	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset: vaikutukset saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.....	117
<b>7</b>	<b>Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointi</b> .....	121
7.1	Menettelyllisiä ohjeita: saamelaisten oikeuksien turvaaminen kumulatiivisten vaikutusten arviointiprosessin eri vaiheissa.....	125
7.2	Kehitettyjä malleja alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.....	129
7.3	Saamelaisten perinteisen tiedon sisällyttäminen vaikutusten arviointiin sekä hyötyjen jakaminen ja haittojen mahdollinen kompensatio: hyviä käytäntöjä YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevista vapaaehtoisista ohjeista.....	145
7.3.1	Perinteisen tiedon sisällyttämisestä vaikutusten arviointiin.....	145
7.3.2	Biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevien vapaaehtoisten ohjeiden hyvät käytännöt.....	149
7.4	Koonti saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten kokonaisvaltaisen ja kumulatiivisen arvioinnin sisältämistä keskeisistä elementeistä.....	169

<b>8 Saamelaisten ja viranomaisten huomioita saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi .....</b>	<b>173</b>
8.1 Yleisiä huomioita kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevan työpajan puheenvuoroista.....	173
8.2 Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkemyksiä .....	179
8.3 Saamelaispaliskunnat ry:n näkemyksiä.....	186
8.4 Näkökulma Tenon kalastuksen sääntelyn aiheuttamien vaikutusten arviointiin....	192
8.5 Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikön näkemyksiä .....	195
8.6 Metsähallituksen näkemyksiä .....	197
8.7 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston näkemyksiä .....	204
8.8 Pohjois-Suomen aluehallintoviraston näkemyksiä .....	206
8.9 Lapin liiton näkemyksiä .....	210
8.10 Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen näkemyksiä .....	213
8.11 Suomen ympäristökeskuksen näkemyksiä rajat ylittävien saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisesta.....	219
8.12 Yhteenvedoa eri tahojen näkemyksistä pähkinäkuoressa.....	222
<b>9 Selvityksen oikeudellisen ja menetelmällisen viitekehyksen tiivistelmä .....</b>	<b>225</b>
9.1 Oikeudellinen viitekehys saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi .....	226
9.2 Menetelmällinen viitekehys kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi.....	228
<b>10 Johtopäätelmät ja suositukset .....</b>	<b>232</b>
<b>Liite 1: Paikkatietomenetelmät kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa.....</b>	<b>249</b>

## I ESIPUHE

Tämän selvityksen tarkoituksena on kartoittaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin tähänastista kehitystä, nykytilaa ja tulevaisuuden kehittämistarpeita sekä luoda tietopohjaa ja menetelmiä arvioinnin toteuttamiseksi saamelaisten kotiseutualueella.

Ympäristöministeriö järjesti käsillä olevaa selvitystä varten vuorovaikutteisen työpajan viranomaisille, saamelaiskäräjille ja muille keskeisille saamelaistoimijoille Inarin Sajoksessa 25. lokakuuta 2023. Työpajassa kerättiin tietoa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin nykytilasta ja tiedontarpeista.

Työpajan osallistajat tuottivat arvokasta aineistoa selvitystä varten. Puheen- vuoroissa tuli esille muun muassa se, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointi on hyvin tärkeää mutta myös haastavaa esimerkiksi selkeiden käytäntöjen ja riittävien resurssien puuttumisen takia. Työpajan osallistajat painottivat viranomaisten, saamelaiskäräjien ja muiden saamelaistoimijoiden yhteistyön tärkeyttä ja saamelaisten aidon osallistamisen keskeisyyttä arviointiprosessissa. Ympäristöministeriön puolesta suuret kiitokset kaikille työpajaan osallistuneille.

Selvitys on kattava tietopaketti, joka sisältää esimerkkejä ja työkaluja saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointiin. Selvityksen pohjalta on mahdollista edistää arviointimenetelmien jalkauttamista käytäntöön. Seuraavana askeleena voidaan esimerkiksi järjestää keskeisille toimijoille kohdennettua käytännönläheistä koulutusta. Työn edistäminen voisi olla osa ympäristöministeriön koordinoiman YK: biodiversiteettisopimusta koskevan kansallisen Artikla 8 (j) asiantuntijatyöryhmän toimenkuvaa.

Selvityksen on laatinut OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti ja tutkija Leena Hansen. Ympäristöministeriö kiittää selvityksen tekijää ja toivoo selvityksen edistävän menetelmiä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi ja parantavan saamelaisten osallistumismahdollisuuksia arviointiprosesseihin.

Lotta Manninen  
Ympäristöministeriö

## II SELVITYKSEN TAUSTA, TARKOITUS JA TOTEUTUS

Ympäristöministeriön tilaama selvitys<sup>1</sup> liittyy tietotarpeeseen siitä, miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia, erityisesti kumulatiivisia vaikutuksia voidaan ja tulisi arvioida. Tällä hetkellä arviointia tehdään viranomaisten ja toiminnanharjoittajien osalta puutteellisesti mm. siksi, ettei menettelyistä ole riittävästi selkeyttä eikä maljeja kumulatiivisten vaikutusten arviointiin ole otettu käyttöön saamelaisia koskevissa kysymyksissä. Esimerkiksi kaivoslain yhteydessä hallinto-oikeus on lain voimaantulon jälkeen todennut, että menettelyn toteuttaminen edellyttää muun muassa selvyyttä menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusten arvioinneista, sekä edellyttänyt kumulatiivisten vaikutusten kattavampaa arvioimista. Selvityspyynnössä todetaan, että saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen ympäristöä ja maankäyttöä koskevan lainsäädännön toimeenpanossa voi toteutua lakien tarkoitusten mukaisesti, jos luodaan yhtenäinen, osallistava, johdonmukainen ja avoin menettely saamelaisiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Ilman kumulatiivisten vaikutusten arviointia viranomaisten on käytännössä mahdotonta määrittellä yksittäisten hankkeiden todelliset haitat ja vaikutukset saamelaiskulttuurille, mistä syystä ne saattavat jäädä huomioimatta tai liian vähäiselle huomiolle lupapäätöksissä ja muissa viranomaistoimissa. Viranomaisen velvollisuutena on kuitenkin PL 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Sektorilainsäädäntöä tulee myös tulkita ja soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, kuten perustuslakivaliokunta sekä tuomioistuimet ovat useassa yhteydessä todenneet.

Selvityksen tarkoituksena on antaa työkaluja viranomaisille, toiminnanharjoittajille, konsulteille, saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle sekä muille keskeisille saamelaistoimijoille saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Sen tarkoituksena on identifioida ja koota yhteen keskeisiä elementtejä, jotka tulisi tai voitaisiin ottaa huomioon kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa ja sen kehittämisessä niiden toimenpiteiden yhteydessä, jotka tapahtuvat tai joilla on vaikutuksia

---

1 OTT, alkuperäiskansaoikeuden dosentti, tutkija Leena Hansenilta (ex. Heinämäki) tilattu selvitys saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi ympäristöä ja maankäyttöä koskevissa kysymyksissä, 22.12.2022. Asianro VN/32944/2022. Kontaktihenkilö ympäristöneuvos Lotta Manninen.

saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten perinteisesti käyttämiin valtion hallinnassa oleviin alueisiin, ja tätä myöten saamelaiskulttuuriin. Selvitys pyrkii kuvailemaan keskeiset askelmerkit sekä oikeudellisen ja menetelmällisen viitekehyksen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi. Lainsäädännöstä riippuen viranomaiset joko arvioivat itse vaikutuksia tai ovat vastuussa siitä, että ne arvioidaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet toteuttavalla tavalla. Selvitys tuottaa viranomaisohjeistusta molempiin juuri mainittuihin tehtäviin.

Selvityksessä hyödynnetään tekijän aikaisempia aihepiiriin liittyviä julkaisuja, kuten saamelaiskäräjien tilaamaa opasta saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä (2021)<sup>2</sup> sekä tekijän laatimaa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevaa akateemista vertaisarvioitua artikkelia (2021)<sup>3</sup>. Tämän lisäksi pohjana käytetään ympäristöministeriön tilaamaa selvitystä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista ja saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista YVA-lainsäädännössä (2023)<sup>4</sup>, jossa on myös kartoitettu saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointimalleja. Tässä selvityksessä hyödynnetään niin ikään tekijän laatimaa katsausta YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoihin liittyviin vapaaehtoisiin ohjeisiin (2023).<sup>5</sup> Tämän uuden nyt käsillä olevan selvityksen tavoitteena on kootusti esittää tietopohjaa viranomaisten ja muiden keskeisten tahojen työhön saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisen yhteydessä.<sup>6</sup>

- 
- 2 Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021 (2021b), <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/> (tarkistettu 23.11.2023).
  - 3 Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a), s. 3–35.
  - 4 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164579> (tarkistettu 23.11.2023).
  - 5 Hansen (ent. Heinämäki), L., Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa, Ympäristöministeriö 2023:26. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165061> (tarkistettu 23.11.2023).
  - 6 Huom! Tässä selvityksessä viitataan pääosin pelkästään tekstin sisältämien väitteiden alkuperäisiin lähteisiin, vaikka tekstiä onkin monessa kohtaa poimittu kirjoittajan ks. aiemmasta yllä mainitusta tuotannosta.

Selvityksessä kuvataan eri saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia edellyttävien sektorilakien mukaisten menettelyjen oikeudellista perustaa sekä velvoitetta lainsoveltamisessa huomioida saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä erityisesti kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan tulkintakäytäntö. KP-sopimukselle on Suomessa annettu lain asema siten, että se on suoraan viranomaisia sitova. Sellaistenkin lakien kohdalla, jotka eivät suoraan edellytä vaikutusten arviointeja, mutta sisältävät saamelaiskulttuuria koskevia säännöksiä tai ovat keskeisiä saamelaisten oikeuksien kannalta, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan oikeuskäytännön nojalla, mistä mainitaan myös esimerkiksi metsähallituslakia koskevassa hallituksen esityksessä.<sup>7</sup>

Oikeudellisen perustan lisäksi selvityksessä kuvaillaan kootusti hyviä käytänteitä, joita on otettu käyttöön muualla maailmassa, ja erityisesti Ruotsin ja Norjan saamelaisalueella. Tarkoituksena on esimerkkien avulla koota keskeiset elementit, joita voitaisiin hyödyntää Suomen saamelaisten kotiseutualueen hankkeiden saamelaisten osallistumisen turvaavassa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa. Tässä yhteydessä arvioidaan myös YK:n biodiversiteettisopimukseen liittyvien alkuperäiskansoja koskevien vapaaehtoisten ohjeiden hyödyntämistä erityisesti saamelaisten osallistumisen ja saamelaisten perinteisen tiedon käyttämisen osalta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa.

Selvityksen osana järjestettiin myös osallistava työpaja Inarin Sajoksessa 25.10.2023 viranomaisille, saamelaiskäräjille ja muille keskeisille saamelaistoimijoille kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisen edistämiseksi. Työpajan ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen tarkoituksena oli myös kerätä viranomaisten ja saamelaistoimijoiden näkemyksiä aihepiiriin liittyen. Nämä näkemykset on koottu tähän selvitykseen, jotta ne voidaan ottaa huomioon saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnin kehittämistyössä. Näkemykset heijastuvat erityisesti selvityksen johtopäätelmissä ja suosituksissa.

---

7 Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaiksi lainsäädännöksi, HE 132/2015 vp. s. 11.



Selvityksen yhtenä tarkoituksena on tietopohjan kautta edesauttaa sitä, että viranomaiset ja saamelaiskäräjät sekä keskeiset muut saamelaistoimijat voisivat tulevaisuudessa luoda yhdessä sovitut käytänteet ja malleja vaikutusten arvioimiseksi. Siinä esitetään myös suosituksia saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi. Hanke kytkeytyy ympäristöministeriön koordinoimaan alkuperäiskansojen perinteistä tietoa edistävän YK:n biodiversiteettisopimuksen 8 (j) artiklan työryhmän työhön. Se on toteutettu vuonna 2023.

# 1 Saamelaiskulttuurin elinvoimaisena säilyminen kilpailevan maankäytön puristuksessa

**Saamelaiset** ovat alkuperäiskansa, joka on asuttanut Skandinavian ja Suomen pohjoisosia sekä Kuolan niemimaan sisäosia jo kauan ennen näiden valtioiden rajojen muodostumista. Saamelaiset ovat yksi kansa neljän valtakunnan alueella. Suomen lisäksi saamelaisia asuu Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä. Suomessa saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylän kunnasta.<sup>8</sup> Saamelaiset ovat enemmistönä ainoastaan Utsjoen kunnassa. Muissa kotiseutualueen kunnissa he kuuluvat vähemmistöön. Suomessa on vajaa 10 800 saamelaista, joista kotiseutualueella asuu noin 3 400. Suomen saamelaisista 68 % asuu kotiseutualueen ulkopuolella.<sup>9</sup> Saamelaiset ovat oikeudelliselta statukseltaan sekä alkuperäiskansa että muodostavat myös kielellisen ja kulttuurisen vähemmistön.<sup>10</sup>

**Saamelaiskulttuuriin** katsotaan kuuluvaksi saamen kieli sekä saamelaisten perinteiset elinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot. Vakiintuneessa käytännössä saamelaisten perinteisinä elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta, metsästystä, keräilyä sekä saamen käsitöitä (*duodji*).<sup>11</sup> Myös saamelainen kulttuuriperintö, perinteinen tieto, kulttuuriympäristö sekä saamelaisten kulttuuri-ilmaukset (ml. taide) katsotaan osaksi saamelaiskulttuuria.<sup>12</sup> Perinteinen tieto voidaan siis nähdä saamelaiskulttuurin tai aineettoman kulttuuriperinnön osana. Perinteinen tieto kytkeytyy suoraan myös saamelaisten kulttuuriympäristöön, johon Magan määritelmän mukaan kuuluvat arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu

8 Laki saamelaiskäräjistä 974/1995, 4 §.

9 Metsähallitus Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus 2022, [https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/muut/Saamelaisten\\_kotiseutualueen\\_LVS\\_suomi.pdf](https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/muut/Saamelaisten_kotiseutualueen_LVS_suomi.pdf), s. 8.

10 HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 9.

11 Saamelaiskäräjät. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus, 2017. <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/01/Perinteiset-saamelaiset-elinkeinot-2.pdf>. (tarkistettu 12.4.2023); Ks. HE 167/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, s. 30–31.

12 Ks. edellinen alaviite

ympäristö, perinteinen tieto ja kulttuurimaisema. Perinteisen tiedon avulla maisemaa tulkitaan, ja sen avulla ja sen kautta syntyvät ne merkitykset, jotka muuttavat maiseman kulttuurimaisemaksi.<sup>13</sup>

**Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja luontosuhteen vaalimista uhkaavat monenlaiset kilpailevat maankäyttömuodot** kuten matkailu ja kaivoslain mukainen toiminta, ilmastonmuutos<sup>14</sup> ja metsäteollisuus. Porojen laiduntamisen keskeisimpänä ongelmana ovat alati pienenevät ja pirstaloituvat laitumet.<sup>15</sup> Saamelaisten perinteistä kalastusta vaikeuttavat myös kalastuslainsäädännön säännökset, jotka eivät tunnusta ja turvaa saamelaiskulttuuria ja saamelaisten oikeuksia. Niin ikään saamelaisten ympäristöä ja luonnon monimuotoisuutta koskevan perinteisen tiedon ylläpitämistä ja säilymistä uhkaavat mm. elinkeinorakenteen muuttuminen, saamen kielen vaihtuminen suomen kieleen, saamelaisten perinteisten elinkeinojen heikko kannattavuus ja saamelaisten muutto pois saamelaisten kotiseutualueelta.<sup>16</sup>

- 
- 13 Magga, P. "Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?", Johdanto teoksessa P. Magga ja E. Ojanlatva, Ealli Biras Elävä ympäristö, Saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum – Saamelaismuseosäätiö, 2013, s. 10–13.
- 14 Kts. yleisesti, Jaakkola, J., Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen – hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25, Helsinki, 2020; <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162205> (tarkistettu 23.11.2023); Lee, J. A., Ingold, T. & Kurttila, T., "Regional effects of climate change on reindeer: a case study of the Muotkatunturi region in Finnish Lapland", Polar Research, Volume 19, Issue 1, 2000, s. 99–105.
- 15 Ks. Saamelaiskäräjät, Muistio, Dnro31/D.a.2/2014, s. 5; Paliskuntain yhdistys, Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa, Pohjolan Painotuote oy 2013, s. 17, <https://paliskunnat.fi/poroyva/> (tarkistettu 23.11.2023). Ks. yleisesti, Jernsletten, J.-L.L., Klokov, K., Sustainable reindeer husbandry. Summary report, Arctic Council, 2000–2002, <https://oaarchive.arctic-council.org/server/api/core/bitstreams/b1174f4e-b35a-4f26-b71a-849796750d89/content> (tarkistettu 23.11.2023).
- 16 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alkuperäiskansojen perinnetietoa käsittelevän artikla 8j:n kansallisen asiantuntijatyöryhmän loppuraportti, Ympäristöministeriö, kesäkuu 2011, s. 12, <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM016:03/2007> (tarkistettu 23.11.2023).

Myös se, ettei yhteiskunnan hallinto- ja tukijärjestelmissä riittävästi tai ollenkaan tunnisteta saamelaisten perinteisten elinkeinojen haasteita eikä kulttuurista merkitystä, heikentävät perinteisten elinkeinojen elinkelpoisuutta.<sup>17</sup>

Saamelaiskulttuuria ja siihen liittyviä perinteisiä elinkeinoja, kulttuuriperintöä ja perinteistä tietoa sekä saamenkieliä tulee aktiivisesti suojella, jotta saamelaiset voivat alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Oikeudellisissa suojelutoimenpiteissä nähdään usein olevan kyse eri *intressien yhteensovittamisesta*: saamelaiskulttuurin säilyttämistä elinkelpoisena pyritään suojelemaan samaan aikaan kun sallitaan ja edistetään muuta elinkeinotoimintaa, jolla voi olla negatiivisia vaikutuksia saamelaiskulttuurin ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Valtion ja erilaisten toiminnanharjoittajien näkökulmasta lähtökohtana on, että eri intressit voidaan yhteensovittaa. Saamelaisten näkökulmasta tämä yhteensovittaminen tapahtuu kuitenkin liian usein saamelaiskulttuurin kustannuksella, jonka elintila on kaventunut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana.

Saamelaisilla ja toiminnanharjoittajilla sekä viranomaisilla on usein erilaisia käsityksiä siitä, kuinka merkittäviä negatiivisia vaikutuksia toiminnan sallimisella ja sen harjoittamisella on saamelaiskulttuurille. Tämä johtuu osittain siitä, ettei saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia arvioida riittävän kattavasti eri toimintojen yhteydessä. Kattava arviointi edellyttää myös eri toimenpiteiden yhteisvaikutusten eli kumulatiivisten vaikutusten arvioimista ja huomioon ottamista, sillä yksittäisen toimenpiteen vaikutusten arvioiminen ei muodosta todellista kuvaa tilanteesta, jossa jo aiemmat, muut nykyiset tai suunnitteilla olevat toimenpiteet yhdessä muodostavat saamelaiskulttuuriin kohdistuvan kokonaisvaikutuksen. Koska saamelaiskulttuurin harjoittajat tuntevat alueen, jolla saamelaiskulttuuria, kuten perinteisiä elinkeinoja, harjoitetaan, heillä on myös hyvä käsitys alueen maankäytön ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuuden nykytilasta. Heillä on myös perinteiseen maankäyttöön pohjautuvaa tietoa, nk. perinteistä tietoa alueen luonnontilasta ja saamelaiskulttuurin kannalta herkistä ja merkittävistä alueista. Jotta eri maankäyttöliiden *intressien yhteensovittaminen* tosiasiallisesti olisi mahdollista niin että saamelaisten perusoikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan

17 Ks. Guttorm, J., Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatus saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375, Lapin yliopisto 2018, s. 340; Ks. myös Saamelaiskäräjien esitykset Hallitusohjelmaan 15.5.2015, Dnro: 233/D.a.4/2015. Ks. myös yleisesti Saarni, K., Nieminen, M., Tukipolitiikan vaikutukset Suomen poronhoitoon, Riista- ja kalatalous Tutkimuksia ja Selvityksiä, 10/2011. [https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/530739/rkts2011\\_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/530739/rkts2011_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (tarkistettu 23.11.2023).

toteutuisi, viranomaisten, yhteistyössä saamelaiskäräjien ja mahdollisesti muiden keskeisten saamelaistahojen kanssa, tulisi sopia hyvät käytänteet ja menetelmät saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin suorittamiseksi valtion hallinnoimilla saamelaisten perinteisesti käytämällä alueilla tapahtuvien tai sinne vaikutuksensa ulottavien toimenpiteiden yhteydessä.

## 2 Saamelaisten oikeudellinen asema alkuperäiskansana ja sen asettama velvoite suojata saamelaiskulttuuria siihen kohdistuvilta haitallisilta vaikutuksilta

**Perustuslain (PL) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmis-oikeuksien toteutuminen.** Tämä turvaamisvelvoite on tarkoitettu tosiasiallisesti saatettavaksi käytäntöön, mikä tarkoittaa, että julkisen vallan on eri toiminnoissaan, kuten viranomaistoiminnassa, pyrittävä siihen, että jokainen yksilö pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuksistaan ilman, että sen tiellä on oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä.<sup>18</sup> Säännös ei ole itsenäinen vaan tulee sovellettavaksi jonkin toisen perusoikeuden tai ihmisoikeuden kanssa.<sup>19</sup> Saamelaisten kohdalla sitä sovelletaan yhdessä erityisesti PL 17.3 §:n kanssa, joka turvaa saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, sekä siihen kuuluvan kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon (PL 121.4 §). PL 17.3 ja 121.4 §:ien toteutuminen asettaa siis valtiolle toimintavelvoitteita saamelaiskulttuurin ja kulttuuri-itsehallinnon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi.<sup>20</sup>

Vaikka saamelaiskulttuuri koostuu useasta osa-alueesta, kuten edellisessä kappaleessa tuotiin esille, sen keskiön katsotaan kielen rinnalla muodostuvan perinteisistä elinkeinoista. Tästä syystä saamelaisten maiden ja vesien käyttöön ja hallintaan liittyvät oikeudet sisältyvät keskeisesti perustuslain tarjoamaan suojaan osana

18 Viljanen, V.-P., Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, Lakimies 1996: 5–6, s. 788–815, 807. Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a), s. 3–35.

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

20 Brax, T., "Alkuperäiskansojen asema ja oikeudet kansainvälisessä oikeudessa," s. 18–24 teoksessa K. Kokko (toim.), *Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta*. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, Rovaniemi, 2010, s. 18–24, 19.

perinteisten elinkeinojen suojaa.<sup>21</sup> Kun nämä elinkeinot sisältyvät kulttuuria ja kieltä koskevan itsehallinnon käsitteeseen, siitä seuraa se, että saamelaisalueen maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttö kuuluu perustuslain mukaan itsehallinnon alaan.<sup>22</sup> Toisaalta tämä kytkeytyy myös saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, johon liittyvät oikeudet ilmenevät kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoista, kuten ihmis-oikeussopimuksista ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistuksesta.<sup>23</sup> Perinteisten maiden, vesien ja luonnonvarojen käyttöön ja hallintaan liittyvät oikeudet katsotaan kansainvälisessä alkuperäiskansaoikeudessa kuuluvan alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen.

**Viranomaisten on PL 22 §:n nojalla aktiivisesti turvattava ja edistettävä saamelaisten perustusoikeutta alkuperäiskansana harjoittaa ja kehittää perinteisten elinkeinojensa harjoittamisen edellytyksiä, niin että ne voivat säilyä elinkelpoisena myös tulevaisuudessa.** Kun itsehallinto on turvattu saamelaisille alkuperäiskansana, se tarkoittaa, että itsehallinnon laajuuden määrittelyyn ja tulkintaan vaikuttavat alkuperäiskansoja koskevat ihmisoikeudet ja niitä valvovien toimielinten kannanotot.<sup>24</sup> Suomen valtio on säännöllisesti saanut ihmisoikeuksia valvovalta toimielimiltä huomautuksia saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon puutteellisesta toteutumisesta sekä suosituksia sen toteuttamiseksi. Keskeisimmät puutteet koskevat juuri saamelaisten maa- ja luonnonvaraoikeuksia,<sup>25</sup>

- 
- 21 HE 248/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 17. Ks. Guttorm, J., Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015. Acta Universitatis Lapponiensis 375, Lapin yliopisto 2018, s. 98.
- 22 Guttorm, J. (2018), ks. edellinen alaviite., s. 98. Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a), s. 3–35.
- 23 Ks. edellinen alaviite.
- 24 Ks. edellinen alaviite, s. 5.
- 25 Mm. Kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova YK:n ihmisoikeuskomitea, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova komitea sekä Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta valvova komitea antavat jatkuvaluontoisesti huomautuksia ja suosituksia saamelaisten ks. oikeuksiin liittyen. Ks. esim. UN Human Rights Committee, Concluding Observations on Finland, CCPR/C/FIN/CO/6, 22. August, 2013, para 16; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on Finland, E/C.12/FIN/CO/6, 17 December 2014, para 9; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/20-22, 31.8.2012, para 11, 13; Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23, 5.5.2017, para 16–17.

joita Suomessa toteutetaan mm. saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa ja siihen liittyvää vaikutusten arviointivelvoitetta koskevilla säännöksillä sekä saamelaiskäräjälain 9 §:ää koskevalla neuvotteluelvoitteella.

Saamelaisten oikeuksien kannalta keskeinen perusoikeussäännös on myös nk. ympäristöperusoikeus, joka kytkeytyy PL 17.3 §:n ja 121.4 §:n turvaamaan suojaan. PL 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>26</sup> Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, jossa saamelaiskäräjiä ei osallistettu riittävästi kaivoslain muutosasiassa, viranomaisen rikkoneen saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta, jota on luettava yhdessä ympäristöperusoikeuden (PL 20 §:n) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artiklan (vähemmistöjen oikeus kulttuuriin) sekä 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa.<sup>27</sup>

Vaikka PL 18.1 §:n elinkeinovapaus koskee yleisesti ja yhdenvertaisesti kaikkia laillisia elinkeinoja mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot, saamelaisten kotiseutualueella, jossa saamelaisilla on alkuperäiskansana kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto, elinkeinovapauden suoja voidaan joutua rajoittamaan, mikäli elinkeino loukkaisi saamelaisten 17.3 §:n kulttuuriperusoikeutta ja 121.4 §:n oikeutta kulttuuri-itsehallintoon. Esimerkiksi kaivoslainsäädännössä kaivostoimintaa tai kullanhuuhdonta laillisenä elinkeinona rajoittaa merkittävästi saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksiin pohjautuva kaivoslakiin sisältyvä saamelaiskulttuurin heikentämiskielto (50 §). PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuudensuojan soveltamisessa lähdetään siitä, että pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta ei kaikissa tapauksissa pidetä riittävänä, vaan pyrkimyksenä on varmistaa myös tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Tällöin pitää turvautua nk. positiiviseen erityiskohteluun esimerkiksi juuri vähemmistöryhmien osalta. Sillä tarkoitetaan sellaisia oikeasuhtaisia erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen.<sup>28</sup> PL 6 §:n yhdenvertaisuuden suoja ei näin ollen voida käyttää argumenttina sen puolesta, ettei saamelaisille tulisi turvata erityistä oikeudellista suojaa vaan sama suoja suhteessa muuhun väestöön.

26 Perustuslaki 731/1999, 20 §.

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

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



### 3 Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta viranomaistoimintaa ohjaavana velvoitteena

**Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälisten ihmisoikeuksien velvoitteet asettavat minimisuojan.**<sup>29</sup> Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat perustan kansallisen lainsäädännön soveltamiselle ja kehittämiselle, minkä on vastattava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita.<sup>30</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kansallista saamelaiden oikeuksia koskevaa tai niihin suoraan vaikuttavaa sektorilainsäädäntöä on aina tulkittava ja sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti niin, ettei sen tarjoama suoja jää alle sen, mitä perus- ja ihmisoikeusnormistossa turvataan. Kansallinen sektorilainsäädäntö ei myöskään saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.<sup>31</sup> Esimerkiksi saamelaiden kalastusoikeuksia koskevassa rikosoikeudellisessa tapauksessa korkein oikeus toteaa, että perustuslain 22 § velvoittaa tuomioistuimen valitsemaan mahdollisista lain tulkintavaihtoehdoista ihmis- ja perusoikeudet parhaiten turvaavan vaihtoehdon. Tuomioistuimen on pyrittävä ihmisoikeusmyönteiseen ja perustuslainmukaiseen tulkintaan käyttäessään yksittäiseen säännökseen perustuvaa harkintavaltaa ja noudattaessaan ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia.<sup>32</sup>

29 Hallberg, P. ”Perusoikeusjärjestelmä”, teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*, 2. uud. painos, 2011 (Oikeuden perusteokset), s. 29–59, 35; Rautiainen, P. ”Perusoikeuksien heikennyskielto”. *Oikeus* 2013 (42); 3, s. 261–283, 267–268. Ks. myös HE 309/1993 vp. s. 6; Neuvonen, R., Rautiainen, P. ”Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittelyminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä.” *Lakimies* 1/2015, s. 28–52, 44. Ks. Scheinin, M. *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä*. Helsinki 1991, s. 335.

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

31 Ks. Heinämäki, L., *Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojenharjoittamisen ja kehittämisen edellytykset*, *Lakimies* 1/2021 (2021a), s. 3–35.

32 Korkein oikeus, 13.4.2022, Diaarinro 1(23), R209/425 nro 706, s. 9.

PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvoite on tarkoitettu faktisesti saatettavaksi käytäntöön, mikä tarkoittaa, että julkisen vallan, mukaan lukien viranomaisten, joihin rinnastetaan myös julkisoikeudelliset laitokset kuten valtion liikelaitokset, on eri toimintoissaan pyrittävä siihen, että jokainen yksilö pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuksistaan ilman, että sen tiellä on oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä.<sup>33</sup> Perusoikeusuudistuksen yhtenä tarkoituksena olikin lisätä perusoikeuksien sovellettavuutta; uudistuksen osana korostettiin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.<sup>34</sup>

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan funktio on perustuslain pohjalta nähtävä kaksijakoisena, joko osana perustuslakikontrollia (eli sitä, että perustuslakia alemman säännöksen on oltava perustuslain mukainen eikä sen kanssa ristiriidassa), tai perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen osana. Turvaamisvelvoite ei siis edellytä ristiriitaa perusoikeuskysymyksen suhteen vaan voi koskea esimerkiksi lainsäädännöllistä aukkoa.<sup>35</sup> Tämä tarkoittaa, että silloinkin, kun kansallinen lainsäädäntö ei erikseen säätele saamelaisten oikeuksista, vaikka sitä koskeva sääntely suoraan liittyy saamelaisten kannalta keskeisiin kysymyksiin, lainsäädäntöä tulee tulkita huomioiden saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien asettama minimisuoja. Esimerkiksi KP-sopimus on myös lakina sitova, joten saamelaisten oikeuksia koskevia 27 ja 1 artikloja sekä niihin liittyvää tulkintakäytäntöä tulee suoraan soveltaa viranomaisessa.

**Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä ottanut kantaa saamelais-ten oikeuksiin korostaen perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.** Esimerkiksi voimassa olevan kaivoslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa koskevaa olennaisen haitan kynnystä, korostaen, ettei sitä tule asettaa liian korkealle, vaan sitä tulee tulkita saamelaisten perusoikeuksien sekä KP-sopimuksen valossa.<sup>36</sup> Perustuslakivaliokunta niin ikään puolsi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon ja sitä koskevan kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kirjaamista metsähallituslakiin sen uudistuksen yhteydessä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin nojautuen.<sup>37</sup>

33 Viljanen, V.P. ”Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset.” Lakimies 5–6/1996, s. 788–815, 807.

34 PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

35 Autio, J. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu; Pro-gradu -tutkielma 2011., s. 5.

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

37 Ks. edellinen alaviite.

## 4 Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja velvoite kumulatiivisten vaikutusten arviointiin

Perusoikeuksien yleinen heikentämiskielto kieltää perustuslaissa ja ihmisoikeusvelvoitteissa saavutetun tason heikentämisen.<sup>38</sup> Saamelaisten perusoikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 17.3 §) pitää itsessään implisiittisesti sisällään heikentämiskielton, jonka lähimpänä esikuvana pidetään kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan.<sup>39</sup> Vaikka KP-sopimuksen artikla 27 koskeekin yksilöiden oikeuksia osana ryhmää, siihen on KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean (IOK) tulkintakäytännössä liitetty kollektiivisia elementtejä, ja aktiivinen toimenpidevelvoite suojella myös alkuperäiskansan oikeutta ryhmänä ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.<sup>40</sup> Myös saamelaiskäräjälain esitöissä todetaan, viitaten KP-sopimuksen 27 artiklaan, sen nimenomaisesti edellyttävän, samoin kuin PL 17.3 §, valtion aktiivista velvollisuutta tukea sekä kulttuurin ylläpitämistä että sen kehittämistä.<sup>41</sup>

IOK:n kannanotoissa korostuu artiklan 27 lukeminen yhdessä KP-sopimuksen 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa, joka on kollektiivinen ryhmän oikeus samalla tavoin kuin PL 17.3 §, joka suojaa saamelaisia kollektiivina

38 Perusoikeuskomitean mietintö, KM 1992:3, s. 163. Kts. Rautiainen, P. ”Perusoikeuksien heikennyskielto”. Oikeus 2013 (42); 3, s. 261–283, 267–268, s. 267. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeuskomitea katsoi mietinnössään kaikki perusoikeuden olennaiseen sisältöön kajoavat heikennykset kielletyiksi ja edellytti, että myös muun tyyppisten heikennysten välttämättömyyden olisi oltava aina valtiosääntöisen arvioinnin kohteena.

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

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

41 HE 190/1995 vp. laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain muuttamisesta, s. 10.

– alkuperäiskansana.<sup>42</sup> IOK:n tuoreimman oikeuskäytännön perusteella voidaan sanoa, että artiklaa 27 tulee lukea alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden (artikla 1) valossa,<sup>43</sup> jolloin korostuu oikeus kehittää taloudellista ja kulttuurin mukaista elämäntapaa sekä käyttää ja hallita perinteisiä maita ja luonnonvaroja. IOK:n käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huomattavaa haittaa” alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena ja taloudellisesti kannattavana säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa.<sup>44</sup> Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään kiellosta pidättäytyä huomattavan haitan tuottamisesta, vaan sekä KP-sopimus että PL 17.3 § edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaisten perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä, niin että ne säilyvät elinvoimaisina ja taloudellisesti kannattavina myös tulevaisuudessa. IOK:n tuoreessa ilmastonmuutoksen vaikutuksiin liittyvässä oikeustapauksessa *Daniel Billie et al v. Australia*<sup>45</sup> (2022), IOK painottaa, että artiklan 27 sisältämän oikeuden keskiössä on turvata alkuperäiskansakulttuurin säilyminen sekä kulttuurisen identiteetin jatkuva kehittyminen.<sup>46</sup> Komitea linjaa, että kun artiklaa 27 tulkitaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen valossa, se vahvistaa alkuperäiskansojen jakamattoman oikeuden nauttia alueista ja luonnonvaroista, joita ne ovat perinteisesti käyttäneet toimeentulonsa ja kulttuurisen identiteettinsä vaalimiseen.<sup>47</sup>

KP-sopimuksen artiklan 27 mukainen ”huomattavan haitan kieltö” eli alkuperäiskansan kulttuuria ja oikeudellista asemaa koskeva heikentämiskieltö koostuu siis yhtäältä aineellisoikeudellisesta suojelusta: veloitteesta aktiivisesti suojella alkuperäiskansan kulttuuria ja sen mukaisia perinteisiä elinkeinoja niin että ne säilyttävät elinvoimaisuuden ja taloudellisen kannattavuuden nykyisyydessä ja tulevaisuudessa, sekä toisaalta alkuperäiskansan edustajien menettelyllisestä

42 Niemivuo, M. ”Saamelaiset ja perusoikeudet”, teoksessa K. Kokko (toim.) Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30. Rovaniemi 2010, s. 92–110.,100; Pekka Hallberg luokittelee saamelaisten perustuslailliset oikeudet kolmannen sukupolven kollektiivisiksi oikeuksiksi, ks. Hallberg, P., ”Perusoikeusjärjestelmä”, teoksessa P. Hallberg et al teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V-P. Viljanen (toim.), Perusoikeudet, 2. uud. painos, 2011 (Oikeuden perusteokset), s. 29–59, 39, 41.

43 Ks. esim. kaksi tuoretta IOK:n Suomea koskevaa oikeustapausta, 1.2. 2019, *Tiina Sanila-Aikio v. Finland*, CCPR/C/124/D/2668/2015 ja *Klemetti Näkkäläjärvi et al. v. Finland*, CCPR/C/124/D/2950/2017.

44 Mm. *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009; *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984 (26 March 1990).

45 *Daniel Billie et al v. Australia*, 22 September 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019.

46 Ks. edellinen alaviite

47 Ks. edellinen alaviite Ks myös Näkkäläjärvi et al. v. Finland (CCPR/C/124/D/2950/2017), para. 9.9.

oikeudesta ”tehokkaasti” tai ”merkityksellisesti” osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon tai toimenpiteisiin niiden kaikissa vaiheissa alusta loppuun saakka ennakkosuostumusperiaatteen mukaisesti. ”Huomattavan haitan” kynnystä on punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti muut *aiemmat, nykyiset sekä suunnitellut* alueella tapahtuvat tai sinne vaikutuksensa ulottavat toimenpiteet, joiden kumulatiiviset vaikutukset viranomaisen tulee arvioida yhteistyössä saamalaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa.<sup>48</sup> Vaikka tässä selvityksessä keskitytäänkin erityisesti maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden saamelaiskulttuurille aiheuttamiin vaikutuksiin, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida myös saamelaisiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelun ja toimeenpanoon liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Tämän lisäksi tulisi ottaa huomioon myös ilmastonmuutoksen saamelaiskulttuurille aiheuttamat kerrannaisvaikutukset.

**Lainsäätäjä on kiteyttänyt IOK:n KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulokinnan ”kolmeen päähuomioon, jotka koskevat neuvotteluvelvollisuutta, kokonaisvaltaista harkintaa ja vaikutusten arviointia. Valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimuksiin. [...] Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.”<sup>49</sup>**

Kun saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan osana kansallisten lakien mukaisia menettelyjä, sektorilain säännöksiä tulee lukea yhdessä KP-sopimuksen velvoitteiden kanssa siten, että kansainvälinen oikeus asettaa minimivaatimuksen kansallisen oikeussäännön soveltamiselle. Kuten mainittu, KP-sopimukselle on Suomessa annettu myös lain asema siten, että sitä tulee suoraan soveltaa viranomaisessa. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja erityisesti KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö edellyttää, että kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa huomioidaan suunnitellun toimenpiteen yhteydessä myös muiden aiempien, nykyisten ja suunniteltujen toimenpiteiden kumulatiiviset yhteisvaikutukset suhteessa saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin.

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

49 HE 132/2015; HE 167/2014; Ks. myös Maa- ja metsätalousministeriö, Saamelaisten osallistumisoikeuksien lisääminen valtion maa- ja vesialueiden käyttöä koskevassa päätöksentekomenettelyssä saamelaisten kotiseutualueella -työryhmän muistio, MMM, työryhmämuistio 2014:2, s. 5. (Kursivointi kirjoittajan oma korostus). <https://mmm.fi/documents/1410837/1723548/MMM-TRM-2014-2/1b5834c4-663d-4a36-93c2-bb767897ed54> (tarkistettu 23.11.2023).

KP-sopimusta tulkitseva IOK painottaa, että vaikutukset tulisi arvioida riippumattomien asiantuntijoiden toimesta ja alkuperäiskansojen edustajien tulisi voida osallistua tähän arviointiin.<sup>50</sup> Kansallisessa lainsäädännössämme saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvat vaikutukset arvioi viranomaisen lisäksi tai joissakin tapauksissa ensisijaisesti toiminnanharjoittaja. Viranomaisten on joka tapauksessa varmistettava saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan velvollisuus suojella ihmis- ja perusoikeuksia tarkoittaa, että viranomaisten on huolehdittava siitä, etteivät ihmis- ja perusoikeudet heikkene myöskään yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa. Tästä syystä asianomaisten viranomaisten tulee varmistaa, että saamelaiskulttuuria koskevat vaikutukset arvioidaan saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien edellyttämällä tavalla ja että saamelaiskäräjät ja muut keskeiset saamelaistahot voivat halutessaan osallistua ”tehokkaasti” ja ”merkityksellisesti” vaikutusten arviointiin. Heikentämiskiellon kynnyksen ylittymisen arviointi jää lopulta vastuullisen viranomaisen velvoitteeksi osana sen varmistamista, ettei KP-sopimuksen (tai sektorilainsäädännön luettuna yhdessä KP-sopimuksen tulkintakäytännön kanssa) mukaista heikentämiskielloa rikota.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei kulloinenkin yksittäinen suunniteltu toimenpide yksinään välttämättä ylitä huomattavan haitan kynnystä, mutta kun sen vaikutukset lisätään jo alueella aiemmin ja nykyisin suoritettuihin sekä suunniteltuihin toimenpiteisiin, voi heikentämiskiellon kynnyksen ylittyä vaikutuksiltaan melko suppeillakin toimenpiteillä. Arviointia suoritettaessa on pidettävä mielessä PL 17.3 §:n kulttuurin kehittämisvelvoite. Saamelaiskulttuurilla tulee olla riittävästi elin-tilaa, jotta se voi säilyttää ja edelleen kehittää kulttuurinsa mukaista elämäntapaa omien prioriteettien mukaisesti. Esimerkiksi kilpailevat ympäristönkäytön muodot heikentävät jo nykyiselläänkin merkittävästi saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä saamelaisten kotiseutualueella.<sup>51</sup>

50 *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009.

51 Ks. esim. Saamelaiskäräjien lausunto Dnro:67/D.a.4/2016.

## 4.1 Velvoite neuvotella saamelaisten kanssa heikentämiskieltoon liittyen sekä vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus

KP-sopimusta koskevassa tulkintakäytännössä velvoite neuvotella alkuperäiskansojen edustajien kanssa, joihin toimenpide vaikuttaa, katsotaan osaksi nk. heikentämiskieltoa (eli kieltoa aiheuttaa huomattavaa haittaa). YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen (2007), sitovia ihmisoikeuksia valvovat toimielimet, mukaan lukien YK:n ihmisoikeuskomitea (IOK) ovat alkaneet viitata nk. vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen, jonka mukaan alkuperäiskansojen edustajien kanssa tulee *neuvotella ja toimia yhteistyössä* tavoitteena saada heidän suostumuksensa tai hyväksyntänsä sellaisille toimenpiteille, jotka potentiaalisesti voivat merkittäväällä tavalla vaikuttaa alkuperäiskansojen kulttuuriin ja oikeuksiin.

Suomessa saamelaiskäräjiä koskeva viranomaisten neuvottelovelvoite löytyy saamelaiskäräjälain 9 §:stä, ja koskee laajakantoisia ja merkittäviä toimenpiteitä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvaa yhdyskuntasuunnittelua, valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta, kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueella tapahtuvaa kullanhuuhtontaa, saamenkielisen ja saamen kielen kouluopetuksen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä taikka muuta vastaavaa saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavaa asiaa.<sup>52</sup> Maankäyttöön liittyvät moninaiset kysymykset voivat siis tulla luetuksi tämän pykälän neuvotteluvollisuuden piiriin niiden ollessa laajakantoisia ja merkittäviä ja niiden vaikuttaessa saamelaiseen kulttuuriin ja alkuperäiskansa-asemaan.<sup>53</sup>

52 Saamelaiskäräjälain 9 §.

53 Kts. Heinämäki, L., Allard, C., Kirchner, S., Xanthaki, A., Valonen, S., Mörkenstam, U. & Bankes, N., Ruru, J. Gilbert, J., Selle, P., Simpson, A., Olsén, L., Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, valtioneuvoston kanslia, 4/2017, s. 29. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80900> (tarkistettu 23.11.2023).

Laajakantoisuuden ja merkittävyyden määrittelyssä tulee ottaa huomioon se, että vaikka jokin toimenpide ei yksittäisenä toimena tuntuisikaan viranomaisesta merkittävältä, se saattaa olla merkittävä ja laajakantoinen yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa. Saamelaiskäräjillä tulisi olla mahdollisuus arvioida toimenpiteen laajakantoisuutta ja merkittävyyttä ja neuvottelujen tarvetta. Saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa.<sup>54</sup>

Koska kansallista lainsäädäntöä on tulkittava perus- ja ihmisoikeuksien määrittämä vähimmäissuojataso huomioiden, saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta tulee soveltaa ennakkosuostumusperiaatteen nojalla kansainvälisen oikeuden säännösten ja tapauskäytännön mukaisesti.<sup>55</sup> Ennakkosuostumusperiaate asettaa neuvotteluille laatukriteereitä, joihin on viitattu oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen soveltamiseksi<sup>56</sup> ennakkosuostumusperiaatteen hengessä. Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa todetaan, että 9 §:n mukaisten neuvottelujen tulee mahdollistaa vilpittömät, oikea-aikaiset ja aidosti yhteisymmärrykseen pyrkivät keskustelut. Muistiossa viitataan myös perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että neuvottelut tarkoittavat suoraa vuorovaikutusta viranomaisten kanssa.<sup>57</sup> Muistiossa tarkennetaan, että jos viranomainen on epävarma siitä, kuuluuko jokin toimenpide neuvotteluelvollisuuden piiriin, hyvä käytäntö on kääntyä saamelaiskäräjien puoleen ja kysyä saamelaiskäräjien näkemystä neuvottelujen tarpeellisuudesta. Aloite neuvottelujen käymiseen voi tulla myös saamelaiskäräjiltä. Saamelaiskäräjät voi siis pyytää viranomaiselta neuvotteluja tarpeelliseksi katsomassaan asiassa. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluelvollisuuden piiriin.<sup>58</sup>

54 Korkein hallinto-oikeus, KHO 11.3.2003 T 516.

55 Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a), s. 3–35.

56 Oikeusministeriö 23.11.2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017. <https://oikeusministerio.fi/-/oikeusministeriolta-muistio-hyvista-tavoista-toteuttaa-saamelaiskäräjälain-neuvotteluelvoitetta> (tarkistettu 23.11.2023).

57 Ks. edellinen alaviite, s. 1; PeVM 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksestä saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

58 Oikeusministeriö 23.11.2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017, s. 2–5.



Muistiossa todetaan, että neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen, jolla käytännössä yleensä tarkoitetaan pitkälti samaa asiaa kuin ennakkosuostumus, vaikka yhteisymmärrys terminä viittaakin enemmän kompromissiin osapuolten välillä. **Yhteisymmärrykseen tai ennakkosuostumukseen pyrkiminen edellyttää mm. oikea-aikaisuutta; aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen; riittävää, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista; riittävästi aikaa perehtyä ja muodostaa virallinen kanta asiaan; vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista tai painostuksesta, sekä yhteisesti laadittua pöytäkirjaa.**<sup>59</sup> **Alkuperäiskansoilla on oikeus saada tietoja myös riippumattomista lähteistä päätöksentekonsa tueksi.**<sup>60</sup>

Velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen koskee myös neuvottelujen menettelyllisiä kysymyksiä ja käytännön järjestelyjä. Neuvottelujen käytännön yksityiskohdista on aiheellista sopia osapuolten kesken.<sup>61</sup> *YK:n ihmisoikeuselimet ovat painottaneet, että ennakkosuostumusmenettelyssä on kyse sopimuksesta, johon kirjataan keskeiset menettelytavat ja osapuolten näkemykset ja mahdollisesti jopa se, miten sopimuksen noudattamista valvotaan tulevaisuudessa.*<sup>62</sup> Mikäli osapuolet eivät pääse yhteisymmärrykseen, sekin tulisi kirjata sopimukseen (tai esimerkiksi osapuolten allekirjoittamaan pöytäkirjaan). Mahdollistahan on, että jonkin toimenpiteen suunnittelussa on kysymyksiä, joista osapuolet ovat yhtä mieltä; sellaisia, joista voidaan päästä yhteisymmärrykseen sekä joitakin asioita, joista yhteisymmärrystä ei saavuteta. Neuvottelujen reunaehtona tulee kuitenkin olla se, ettei toimenpiteitä, jotka rikkovat saamelaiden perus- ja ihmisoikeuksia, voida toteuttaa, vaan ne tulee täysimääräisesti turvata eri intressien yhteensovittamisessa.

Vaikka muistio koskeekin saamelaiskäräjien kanssa käytäviä neuvotteluja, niihin liitettäviä käytänteitä voidaan soveltaa myös muiden saamelaisia perinteisiä elinkeinoja edustavien tahojen kanssa. Sekä YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus että ILO-sopimus 169 painottavat alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden asemaa. Osallistuminen on turvattava ja neuvottelut on käytävä alkuperäiskansoja edustavien instituutioiden kanssa. KP-sopimuksen näkökulmasta tulee kuitenkin neuvotella niiden tahojen kanssa, joihin vaikutukset suoraan kohdistuvat. Suomessa saamelaiskäräjien lisäksi neuvotteluja tulee käydä paikallisia elinkeinonharjoittajia

59 Ks. edellinen alaviite, s. 2–5.

60 Ks. edellinen alaviite, s. 4.

61 Ks. edellinen alaviite, s. 3.

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

edustavien instanssien, kuten paliskuntien kanssa (poronhoitolain 53 §), sekä kolttalaueella tulee lausuntoa pyytää kolttien kyläkokoukselta ja kolttaneuvostolta kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa (kolttalain 56 §). Sekä ILO-sopimus 169 että YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus tunnustavat alkuperäiskansojen omat tavat ja tapaoikeudet, joilla katsotaan olevan keskeinen merkitys myös neuvotteluprosesseissa.<sup>63</sup> Näin ollen neuvotteluja tulee tarpeen tullen käydä myös alkuperäiskansojen perinteisten hallintoelinten kanssa. Alkuperäiskansojen tulisi itse määritellä itseään koskevat edustuselimet, joiden kautta osallistuminen tulisi tapahtua.<sup>64</sup> Vielä lopullisesti hyväksymättömässä Pohjoismaisessa Saamelaissovimuksessa on neuvottelujen osapuolina mainittu saamelaiskäräjien lisäksi saamelaisinstituutioita, kuten saamelaiskylät, siidat, paliskunnat, kolttasaamelaisten kyläkokous tai muut saamelaisjärjestöt.<sup>65</sup>

Ennakkosuostumusperiaate ei kuitenkaan YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevassa julistuksessa ja sen jälkeisissä oikeustulkinnossa tarkoita alkuperäiskansojen yksipuolista veto-oikeutta kuin poikkeustapauksissa.<sup>66</sup> Kuitenkin sitovia ihmis-oikeuksia valvovat elimet ovat todenneet, että mikäli toimenpiteet ovat laaja-alaisia ja niillä todetaan olevan huomattavaa haittaa alkuperäiskansalle, niitä ei voida toteuttaa – ainakaan ilman alkuperäiskansan suostumusta. Toisaalta esimerkiksi

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

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

65 Pohjoismainen saamelaissopimus 9.2.2017, Artikla 18.

66 YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva julistus, A/RES/61/295, 13 syyskuuta 2007, 10 artikla: Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta; 29.2 artikla: Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Ks. Barelli, M. "Free, Prior and Informed Consent in the UNDRIP: Articles 10, 19, (29 (2) and 32 (2))", s. 247–269 teoksessa J. Hohmann, M. Weller (toim). *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford 2018, s. 247–269.

Suomessa katsotaan, etteivät viranomaiset saa ryhtyä saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimenpiteisiin edes saamelaisten suostumuksella,<sup>67</sup> sillä ihmisoikeudet katsotaan luovuttamattomiksi oikeuksiksi.

Alkuperäiskansan antamalla suostumuksella tai sillä, ettei sitä anneta, tulee kuitenkin olla merkitystä, kun punnitaan, ylittyykö jonkin toimenpiteen saamelaiskulttuuriin kohdistuvan huomattavan/olennaisen/merkittävän/vähäistä suuremman haitan (lainsäädännöstä riippuen) eli heikentämiskiellon kynnyks.<sup>68</sup> YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien valvontaan ja edistämiseen liittyvä erityismekanismi EMRIP painottaa, että ennakkosuostumusmenettely on juuri työkalu sen selvittämiseksi, kuinka huomattavasta haitasta on kyse painottaen kumulatiivisten vaikutusten arviointia.<sup>69</sup>

Tapauksessa *Poma Poma v. Peru* YK:n ihmisoikeuskomitea totesi vastaajavaltion rikoneen KP-sopimuksen 27 artiklaa, kun alkuperäiskansayhteisöä ei oltu konsultoitu eikä heiltä oltu saatu vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta valtion vastuulla olevalle vesihankkeelle, joka aiheutti huomattavaa haittaa alkuperäiskansan perinteiselle elinkeinolle. Komitea painotti päätöksessään myös sopimusrikkomuksen johtuvan siitä, ettei valtio ollut teettänyt *riippumattomien asiantuntijoiden toimesta* hankkeen vaikutusten arviointia alkuperäiskansan perinteiseen elinkeinoon.<sup>70</sup>

67 Saamelaiskäräjälain muutosta valmisteleavan toimikunnan mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 28/2018, s. 119. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160993> (tarkistettu 23.11.2023).

68 Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, *Lakimies* 1/2021 (2021a), s. 3–35.

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

70 *Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 27. March 2009. Ks. analyysi, Göcke, K. "The Case of Ángela Poma Poma v. Peru before the Human Rights Committee, The Concept of Free, Prior and Informed Consent and the Application of the International Covenant on Civil and Political Rights to the Protection and Promotion of Indigenous Peoples' Rights." 14 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2010, s. 337–370, 353. (Kursivointi kirjoittajan oma korostus).

YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) käytännön<sup>71</sup> lisäksi myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaa yleissopimusta (TSS-sopimus)<sup>72</sup> valvova komitea sekä kaikkinaista rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta (CERD-sopimus) valvova komitea ovat kehottaneet Suomea vahvistamaan saamelaisten oikeuksia ja noudattamaan saamelaisia koskevissa kysymyksissä heidän vapaata, tietoon perustuvaa ennakkosuostumustaan.<sup>73</sup>

**Ennakkosuostumusperiaate liittyy suoraan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin.** Esimerkiksi CERD-sopimusta valvova komitea on kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy toimenpiteitä, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Valtion olisi myös varmistettava, että suunniteltavien toimenpiteiden kulttuuriset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioidaan ennen päätöksentekoa asianmukaisesti yhteistyössä niiden yhteisöjen kanssa, joihin kulloinenkin toimenpide vaikuttaa.<sup>74</sup>

Saamelaiskäräjälain uudistusesitykseen on 9 §:n neuvotteluvaiheeseen ehdotettu lisättäväksi saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ja siihen liittyvä kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jolla mitataan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon kynnystä: ”toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.”<sup>75</sup>

71 Ks. esim. IOK:n Suomea koskevat johtopäätelmät, CCPR/C/FIN/CO/7, para 42 ja 43. Ibid., Ks. CCPR/C/FIN/CO/6. 22.8.2013, para 16–17.

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

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

74 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations on Finland, CERD/C/FIN/CO/23, 8. June 2017, para 16–17.

75 Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevalle toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s.128. Ks. HE 274/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa viranomaisneuvotte-  
lujen tarkoituksena on varmistaa, että saamelaisten näkemykset vaikutuksista ja  
niiden merkittävydestä tulevat huomioiksi osana vaikutusten arviointiproses-  
siin liittyvää päätöksentekoa. Tämän lisäksi tulisi kehittää malleja ja käytäntöjä,  
joissa saamelaisilla olisi mahdollisuus kattavammin ja resursoidusti osallistua itse  
vaikutusten arviointiin, jonka toiminnanharjoittaja/viranomainen on velvollinen  
suorittamaan.

## 5 Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin oikeudellinen perusta sektorilainsäädännössä

### 5.1 Kaivoslaki

Saamelaisten kotiseutualueella ja erityisellä poronhoitoalueella<sup>76</sup> on kaivoslain (621/2011) mukaisesta toiminnasta etupäässä kullanhuuhtontaa ja vain vähän malminetsintälupia ja varauksia.<sup>77</sup> Malminetsintälupiin ja varauksiin saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat ja muut aktiiviset saamelaistoimijat ovat ottaneet kannan, jonka mukaan näitä lupia ei tulisi ollenkaan myöntää saamelaisten kotiseutualueelle, koska ne johtaessaan kaivostoimintaan vaarantaisivat perustavanlaatuisella tavalla saamelaisten perustuslailliset oikeudet.<sup>78</sup>

Kaivoslaki (KL) uudistui osittain vuonna 2023, ja myös saamelaisia koskevia säännöksiä tarkistettiin. Saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana täsmennettiin jonkun verran, mm. siten, että saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan ja siihen kuuluvia perinteisiä elinkeinojaan korostetaan aiemman alkuperäiskansaoikeuksiin viittaamisen sijaan. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia koskevaa säätelyä on myös vahvistettu toiminnanharjoittajan roolia korostaen sekä yhteistyömenettelyä vahvistaen. Tämän lisäksi poronhoitajien osallistumismahdollisuuksia on lisätty uudessa laissa.

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

77 Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a), s. 3–35.

78 Ks. Saamelaiskäräjien valitus Tukesin varausilmoitukseen 16.4.2020 antamaan päätökseen asiassa VA2020:0007, Kaivoslain mukaisen varausilmoituksen hyväksymispäätös Enontekiön Hietakerolle, 18.5.2020 Dnro:480 /D.a.9/2020; Kts. myös Ei kaivoksia Suomen Käsivarteen liike, <https://eikaivoksille.wordpress.com/> (tarkistettu 12.12.2023).

KL 1 §:n tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa ja järjestää niiden edellyttämä alueiden käyttö. Saamelaisten perusoikeudellinen asema korostuu 1 §:ssä, jonka mukaan lain mukainen toiminta sovitetaan yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että turvataan saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä. 1 § heijastaa saamelaisten oikeuksien osalta PL 22 §:n perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoitetta.

1 §:n mukaista turvaamisvelvoitetta konkretisoidaan saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla, josta säädetään tarkemmin 50, 34, 38 ja 165 §:issä. Niin ikään lain soveltamisessa on otettava huomioon muu ympäristölainsäädäntö, mm. poronhoitolaki.<sup>79</sup> Poronhoitolain 2.2 §:n mukaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettu 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>80</sup>

KL 50.1 § koskee luvan myöntämisen esteitä saamelaisten kotiseutualueella, kolttalueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa 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 kolttalueella tai 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksiin.

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

80 Erityinen poronhoitoalue käsittää Muonion, Kyrön, Kuivasalmen, Sattasniemen, Oranien, Kemin-Sompion ja Sallan pohjoisen paliskunnat sekä niiden pohjoispuolella olevat alueet. Ks. HE 244/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poronhoitolaksi, s. 6.

Olenneisen haitan kieltä vastaa pitkälle KP-sopimuksen tulkintakäytännön mukaista ”huomattavan” haitan kieltä. Sanamuoto ”yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa” viittaa suoraan kumulatiivisiin vaikutuksiin ja vastaa pitkälle KP-sopimusta koskevaa tulkintakäytäntöä. Kaivoslain tulkinnassa onkin otettava huomioon, että KP-sopimuksen tulkintakäytäntö, joka ohjaa PL 17.3 §:n ja kansallisen sektorilainsäädännön tulkintaa, oli nimenomainen syy kirjata saamelaiskulttuurin heikentämiskiello kaivoslakiin.<sup>81</sup>

KL 38 § koskee sitä menettelyä, jonka avulla mitataan olennaisen haitan kynnyksen jokaisessa yksittäistapauksessa. 38 § säätelee ”asian selvittämisestä ja yhteistyömenettelystä saamelaisten kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella”.

38 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee hakijan lupahakemuksensa toimittaman selvityksen pohjalta yhteistyössä luvan hakijan, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, alueen paliskuntien ja alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen kanssa arvioida toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnalle on varattava tilaisuus ottaa kantaa selvitykseen ennen yhteistyön alkamista.

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskevan hakemuksen hakijan selvityselvällisyydestä säädetään erikseen uudistetun KL:n 34 §:ssä. Säännöksen mukaan hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella on luvanhakijan selvittävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Luvanhakijan on selvittävä hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella, jos hakemuksen mukaisella toiminnalla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuksien kannalta alkuperäiskansana. Selvityksessä on erityisesti otettava huomioon: 1) toiminnan tiedossa olevat tai todennäköiset vaikutukset saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää alueella kieltään ja kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan; 2) alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat; 3) mitä saamelaisten oikeuden kannalta

81 HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 24.



alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee; 4) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä; 5) voidaanko kyseessä olevalla alueella luvan myöntämisestä huolimatta edelleen ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria sekä harjoittaa saamelaisten perinteisiä elinkeinoja.

Lupaviranomaisen on PL 22 §:n turvaamisvelvoitteensa mukaisesti otettava kantaa siihen, voidaanko selvitystä pitää ”riittävänä” saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta sekä onko siinä arvioitu asianmukaisesti ja riittävällä tarkkuudella kumulatiiviset vaikutukset suhteessa alueen läheisyydessä oleviin vastaaviin lupiin sekä muihin saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritseviin alueiden käyttömuotoihin hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Säännöstä tulee lukea KP-sopimuksen 27 koskevan tulkintakäytännön nojalla, jolloin kokonaisvaikutuksissa tulee huomioida myös aiempi sekä suunniteltu muu maankäyttö. Kun lupaviranomainen arvioi selvityksen riittävyttä, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen sekä paliskuntien perustelluille näkemyksille yllä mainitun selvityksen riittävydestä tulisi antaa asianmukaista painoarvoa lupaviranomaisen ratkaisussa. Lupaviranomainen voi myös tarvittaessa pyytää selvityksen täydentämistä, mikäli sen ei katsota täyttävän kaivoslain velvoitetta, jota on luettava yhdessä PL 17.3 §:n sekä KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulkintakäytännön kanssa.

38 §:n 2 momentin mukaan asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, koltthaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalatalousalueen ja yhteismetsien edustajat.<sup>82</sup> Tällaisen yhteistilaisuuden järjestäminen voitaisiin mieltää osaksi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointia ja sen kehittämistä. Saamelaistahojen osallistuessa saamelaisten perinteinen tieto alueesta ja suunnitellun toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin voisi muodostaa huomattavan osan kokonaisarviointia, riippuen tietysti tilaisuuden luonteesta ja siitä, miten huolellisesti siihen on valmistauduttu mm. riittävällä pohjatyöllä. Saamelaisilla perinteisten elinkeinojen harjoittajilla voi olla hyvin yksityiskohtaista pidemmän aikavälin tietoa alueen nykytilasta ja myös siitä, miten alueen muut aiemmat ja nykyiset toiminnot vaikuttavat saamelaiskulttuurin harjoittamiseen edellytyksiin. Perinteisen tiedon haltijat osaavat kuvata paikkasidonnaisesti, minkälaiset toimet haittaavat ja minkälaiset turvaavat heidän kulttuuriaan. Tästä syystä saamelaisten perinteisen tiedon tulisi olla keskeisessä asemassa määrittäessä, missä kulkee toimenpiteiden

---

82 38 §:n 2 momentti.

aiheuttamien olennaisen haittavaikutuksen raja.<sup>83</sup> Saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien tulisi kuitenkin saada asianmukainen korvaus vaikutusten arvioimiseen käyttämästään ajasta.

38 §:n 3 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee poronhoitolain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella (*erityinen poronhoitoalue*) selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Yllä mainitun tilaisuuden järjestäminen voi toimia myös keskeisenä välineenä vaikutusten selvittämiseksi poronhoidolle. Saamelaisten poronhoidon osalta saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi sisältää luonnollisesti vaikutukset poronhoitoon.

Tämän lisäksi 38 §:n 4 momentissa säädetään lupaviranomaisen velvollisuudesta pyytää lausunto kolttala-alueella tapahtuvasta toiminnasta kolttien kyläkokoukselta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitteen nojalla. Niin ikään 38 §:n 5 momentissa viitataan erikseen saamelaiskäräjälain 9 §:n ja poronhoitolain 53 §:n mukaisiin neuvotteluelvoitteisiin.

38 §:n tarkoittaman selvityksen tarkoitus on siis täydentää saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n, kolttalain 56 §:n ja sekä poronhoitolain 53 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta.<sup>84</sup> Hallinto-oikeus on todennut, että menettelyn toteuttaminen edellyttää muun muassa selvyyttä menettelytavoista, yhteistyöstä ja vaikutusten arvioinneista.<sup>85</sup>

KL 51, 52 ja 54 §:ien nojalla (malminetsintä-, kaivos-, ja kullanhuuhdonta-lupaan liittyen) kaivosviranomaisen on annettava tarpeelliset lupamääräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja sen varmistamiseksi, ettei luvassa tarkoitetulla toiminnalla vaaranneta saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä

83 Olsén, S., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi, s. 35. [https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63036/Saamelaisten\\_perinnetiedon\\_huomioiminen\\_ymp%C3%A4rist%C3%B6p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteossa\\_pdf\\_3\\_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63036/Saamelaisten_perinnetiedon_huomioiminen_ymp%C3%A4rist%C3%B6p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteossa_pdf_3_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (tarkistettu 23.11.2023).

84 Rovaniemen hallinto-oikeus 26.6.2013 nro 13/0267/1; KHO 2014:111, 25.6.2014, T 1988.

85 Ks. edellinen alaviite.

elinkeinojaan saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisia oikeuksia koltta-alueella. KL 58 §:ssä säädetään, miten lupapäätöksestä tiedotetaan saamelaiskäräjille, kolttien kyläkokoukselle sekä asianomaisille paliskunnille. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen vireillepano-oikeudesta säädetään KL 159 §:ssä ja valitusoikeudesta heikentämiskieltoon liittyen 165 §:ssä.

Saamelaiskäräjille, asianomaisille paliskunnille poronhoitoalueella sekä koltta-alueella kolttien kyläkokoukselle ilmoitetaan myös KL 12 §:n nojalla etukäteen malminetsintäalueen ja 27 §:n nojalla kullanhuuhdonta-alueen maastotöistä ja rakennelmista, 15 §:n nojalla malminetsintäalueen jälkitoimenpiteistä sekä 30 §:n nojalla kullanhuuhdonta-alueen ja 146 §:n nojalla kaivosalueen lopputarkastuksesta.

Kaivoslain saamelaisten oikeuksien toteutumisen haasteena on ollut saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen ja luvanhakijoiden erilainen näkemys vaikutusten arvioinnin suorittamisesta osana 38 §:n selvitysvelvoitetta.<sup>86</sup> Kaivosviranomaisen päätökset sisältävät suppean maankäyttöselvityksen, johon on listattu alueella tapahtuvaa muuta toimintaa ja todettu, ettei olennaista haittaa saamelaiskulttuurille esiinny. Myös luvan hakijat toteavat hakemuksissaan, ettei toiminta lainkaan tai ainakaan olennaisesti haittaa saamelaiskulttuuria tai saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia.<sup>87</sup> Saamelaiskäräjien mukaan se on joutunut valittamaan lähes kaikista saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista kullanhuuhdontaluvuista pääasiallisesti siksi, ettei KL 38 §:n tarkoittamaa vaikutusten arviointia ole asianmukaisesti suoritettu, jotta kaivosviranomaisen olisi voinut tehdä oikeisiin ja riittäviin tietoihin perustuvan harkinnan pohjalta ratkaisun luvan myöntämisen esteiden olemassaolosta.<sup>88</sup> Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisten päätösten perusteleminen, jossa on tuotava esille, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Tukesin päätöksen perusteluissa ei käy ilmi, miten kumulatiiviset vaikutukset on tosiasiallisesti arvioitu.<sup>89</sup> Tukes itse tuo tätä selvitystä koskevassa lupaviranomaisen näkemyksiä koskevassa kappaleessa esille puutteet päätösten

86 Ks. Heinämäki, L. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021a).

87 Ks. tarkemmin, Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, s. 41–49.

88 Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi., 19.5.2016, 281/D.a.4/2016. s. 1.

89 Ks. tarkemmin, Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä, s. 41–49.

perustelujen kirjaamisessa ja pitää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä tärkeänä.<sup>90</sup> Tätä voidaan pitää positiivisena askeleena saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asiaan liittyvä yritys yhteistyömenettelystä<sup>91</sup> tai lukuisat oikeustapaukset<sup>92</sup> eivät ole tuoneet selvyyttä siihen, miten vaikutukset käytännön tasolla tulisi arvioida niin, että yhteisvaikutusten arvioinnissa otetaan riittävässä määrin huomioon myös alueen muu maankäyttö. Uudistetussa kaivoslaissa on pyritty luomaan selkeyttä tähän menettelyyn säätämällä luvanhakijan ensisijaisesta velvoitteesta suorittaa saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi, jossa tulee myös kumulatiivisesti huomioida alueen muun toiminnan kokonaisvaikutukset (34 §). Lain edellyttämän selvityksen pohjalta viranomaiset jatkavat vaikutusten arviointia yhteistyössä saamelaiskäräjien ja muiden keskeisten saamelaistahojen, kuten poronhoitajien sekä koltta-alueelle kohdistuvissa vaikutuksissa kolttien kyläkokouksen kanssa (38 §).

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden tuoreet (2023) viisi kullanhuuhdontapäätöstä vahvistavat oikeudellista vaadetta ottaa käyttöön menetelmiä saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.<sup>93</sup> Päätöksessään 1573/2023<sup>94</sup> HAO pitää Palsinojan ympäristössä, joka on keskeinen lvalon paliskunnan poronhoitoalue, sijaitsevien kullanhuuhdonta-alueiden määrää ja keskittymistä merkittävänä, jolloin korostuu yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeellisuus. HAO toteaa, ettei valituksenalaisessa päätöksessä ole *tarkemmin*<sup>95</sup> arvioitu Palsinojalla ja sen läheisyydessä harjoitettavasta kullanhuuhdonta-toiminnasta ja sen keskittymisestä poronhoidolle mahdollisesti

90 Ks. tämän selvityksen kappale 8.7.

91 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018: Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul\\_20\\_2018\\_Kaivoslain\\_38\\_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160962/TEMjul_20_2018_Kaivoslain_38_edellyttaman.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (tarkistettu 8.5.2023).

92 Ks. tarkemmin, Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, s. 37–53.

93 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Päätökset 1573/2023; 1574/2023; 1575/2023; 1576/2023; 1577/2023, 5.10.2023.

94 Pohjois-Suomen HAO. Päätös 1573/2023, 5.10.2023.

95 Kursivoitu kirjoittajan oma korostus.

aiheutuvia vaikutuksia eikä myöskään sitä, millaisia yhteisvaikutuksia nyt kysymyksessä olevalla kullanhuuhdontaluvalla on porojen kuljetusreitin käytölle ja laiduntamiselle yhdessä muiden alueelle sijoittuvien kullanhuuhdonta-alueiden kanssa.<sup>96</sup>

Tästä syystä HAO katsoo, ettei vaikutuksia saamelaiskulttuuriin olennaisesti liittyvään poronhoitoon ole selvitetty KL 38 §:ssä tarkoitetulla tavalla riittävästi, eikä selvitystä voida pitää riittävänä KL 50 §:n mukaisten luvan esteiden arvioimiseksi. Tämän lisäksi HAO toteaa, että Tukesin päätöksessä ei myöskään ole arvioitu Hammastunturin välittömässä läheisyydessä olevan lupa-alueen sijoittumisen ja Palsinojan varteen keskittyneen ja sinne haetun muun kullanhuuhdonto toiminnan merkitystä erämaalain 1 §:ssä säädetyn erämaa-alueiden perustamisen tarkoituksen kannalta.<sup>97</sup> Erämaalain 1 §:n yhtenä tarkoituksena on saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaaminen.

Kaikkien näiden viiden HAO:n päätöksen pohjalta voidaan todeta, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin tulee luoda *menetelmä, jossa vaikutuksia arvioidaan riittävän kattavasti ja konkreettisesti* sekä yksittäistapauksen osalta että yhteisvaikutuksia alueen muiden vastaavien hakemusten ja muiden maankäyttömuotojen kanssa. HAO ei ole pitänyt pelkkiä lupamääräyksiä häiriöiden pienentämiseksi tai pelkkää alueiden muun käytön yleistä kuvaamista riittäväksi täyttämään 38 ja 50 §:ien vaatimuksia.

Uudistettua kaivoslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan KP-sopimuksen tulkintakäytäntöön ja siihen, miten se tulee ottaa huomioon lain soveltamisessa.<sup>98</sup> Kuten kappaleessa neljä tuotiin esille, KP-sopimuksen tulkintakäytäntö edellyttää, että nykyisten ja suunniteltujen toimien lisäksi myös aiempi maankäyttö otetaan huomioon vaikutusten kokonaisarvioinnissa. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että KHO:n ratkaisukäytännön mukaan KP-sopimus, PL 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolain 2 §:n 2 momentti on otettava huomioon kaivoslainsäädännön mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä.<sup>99</sup> KL 50 ja 38 §:ien mukainen heikentämiskielto ei tarkoita pelkästään negatiivista velvoitetta pidättäytyä olennaisen haitan aiheuttamisesta, vaan edellyttää myös PL 22 §:n mukaisesti saamelaiskulttuurin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien positiivista turvaamis- ja edistämismuutetta. PL 17.3 §:n sanamuodossa korostuu saamelaisten oikeus alkuperäiskansana sekä ylläpitää että kehittää kulttuuriaan. Jotta myös kulttuurin kehittämisoikeus ja

96 Pohjois-Suomen HAO. Päätös 1573/2023, s. 7.

97 Ks. edellinen alaviite, s. 7–8.

98 HE 126/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta, s. 34.

99 HE 126/2022 vp., s. 34. KHO 1999:14.

mahdollisuus siirtää siihen kuuluvia perinteitä tuleville sukupolville voi toteutua, edellyttäen se sitä, ettei olennaisen haitan kynnystä voida asettaa kovin korkealle. Vaikka yksittäinen lupahakemus ei itsessään ylittäisikään olennaisen haitan kynnystä, tilanne voi huomattavasti muuttua, kun sitä tarkastellaan yhdessä muiden vastaavien lupien sekä muiden alueeseen jo aiemmin vaikuttaneiden, nykyisten sekä suunniteltujen toimien kanssa.

Hallituksen esityksessä viitataan erityisesti YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) suosituksiin Suomelle KP-sopimuksen täytäntöönpanosta maaliskuussa 2021.<sup>100</sup> IOK kehottaa mm. arvioimaan uudelleen ne nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaisten oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännön tasolla tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaisten kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi.<sup>101</sup>

Tämän lisäksi hallituksen esityksessä viitataan IOK:n aiempiin päätelmiin vuodelta 2013 saamelaisten puutteellisista osallistumismahdollisuuksista ja rajallisesta päätöksentekovallasta maa- ja luonnonvarakysymyksissä.<sup>102</sup> Tässä yhteydessä IOK myös totesi, että on mahdollista, että viranomaisilla on puutteellinen ymmärrys saamelaisesta elämäntavasta.<sup>103</sup> Saamelaisten vahva ja merkityksellinen osallistuminen ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen ja niihin liittyvän aineettoman kulttuuriperinnön, kuten arvojen, tapojen ja perinteisen tiedon ymmärtäminen auttaisivat muodostamaan kokonaiskuvaa siitä, millaisia vaikutuksia toimenpiteet voivat aiheuttaa saamelaiskulttuurille ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille.

Saamelaiskäräjät ehdotti kaivoslakiuudistuksen yhteydessä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon sallitun haitan kynnyksen madaltamista ja alkuperäiskansoja koskevan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen käyttöönottoa.<sup>104</sup> Vaikka ennakkosuostumusperiaatetta ei voimassa olevaan lakiin kirjatukaan, perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan voidaan katsoa edellyttävän, että saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvotteluelvoitetta sovelletaan tämän raportin kappaleessa 4.1. käsitellyn ennakkosuostumusperiaatteen nojalla ja hengessä, käyttäen apuna oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien yhdessä laatimaa asiaa koskevaa

100 CCPR/C/FIN/CO/7, 3.5.2021.

101 HE 126/2022 vp., s. 35. Ks. CCPR/C/FIN/CO/7, para 42 ja 43.

102 Ks. HE 126/2022 vp., s. 35; Ks. CCPR/C/FIN/CO/6, 22.8.2013, para 16–17.

103 Ks. edellinen alaviite.

104 HE 126/2022 vp., s. 85.

muistiota<sup>105</sup>, jota voitaisiin niin ikään käyttää tukena myös poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitteen ja kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitteen käytännön toteuttamisessa ennakkosuostumusperiaatteen hengessä. KHO toteaa päätöksessään 2021:83 KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan käytännön edellyttävän todellista mahdollisuutta osallistua lupamenettelyyn yhteisymmärryksen saavuttamiseksi, viitaten myös YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaan julistukseen, johon ennakkosuostumusperiaate on kirjattu.

Myös KL 38 §:n 2 momentin tarkoittama tilaisuuden järjestäminen voi osaltaan toteuttaa ennakkosuostumusperiaatetta, mikäli neuvottelut ovat yhteistyötä painottavat ja niissä pyritään yhteisymmärrykseen, ja saamelaiskäräjillä sekä saamelaisilla perinteisillä elinkeinon harjoittajilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa lupapäätökseen sekä osallistua omalta osaltaan vaikutusten arviointiin sitä täydentäen, ja heillä on käytössään jo riittävän täsmällinen tietopohja hankkeesta ja sen arvioiduista vaikutuksista, riittävästi aikaa perehtyä siihen ja mahdollisuus muodostaa perusteltu kanta. Tilaisuudessa voitaisiin myös yhdessä pohtia, onko vaikutukset arvioitu riittävällä tarkkuudella, ja kehittää kumulatiivisten vaikutusten arviointia.

Kaivosluvanhakija on myös velvollinen huolehtimaan, että haitallisia ympäristövaikutuksia ennaltaehkäistään ja vähennetään (KL 18 §). Hallituksen esityksen mukaan käytännössä velvoitteen toteuttaminen edellyttää, että kaivosluvan haltija noudattaa toiminnassansa yleistä huolellisuusvelvoitetta, noudattaa kaivosluvan ja ympäristöluvan määräyksiä sekä seuraa ja havainnoi toimintansa vaikutuksia ympäristöön.<sup>106</sup> Kaivosluvan haltija on myös uuden lain 18 §:n mukaan velvollinen vuosittain järjestämään yleisölle avoimen tilaisuuden, jossa hallituksen esityksen mukaan kaivostoiminnan vaikutuksia selvitettäessä on myös tuotava esiin vaikutukset saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana.<sup>107</sup> KL 28 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kaivosviranomaisen on vuosittain järjestettävä yleisölle avoin tilaisuus, jossa on esitettävä selvitys kullanhuudonnan vaikutuksista poronhoidolle, muille elinkeinoille, saamelaisten asemalle alkuperäiskansana saamelaisten kotiseutualueella ja kolttien kolttalain mukaisille oikeuksille kolttala-alueella. Kaivosviranomaisen olisi hyvä tukea (esimerkiksi erillisin kutsuin) saamelaisten osallistumista edellä mainittuihin tilaisuuksiin, jolloin saamelaiset voisivat osallistua tätä kautta saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten seurantaan. Kaivoslain mukaan kullanhuudontaluvan haltijan velvollisuutena on myös huolehtia siitä, ettei kullanhuudontaluvan nojalla

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

106 HE 126/2022 vp., s. 93.

107 Ks. edellinen alaviite.

tapahtuvasta toiminnasta ja muusta kullanhoidon-alueen käytöstä aiheutuva vahinko alueella sijaitseville kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rakennuksille ja niiden pihapiireille tai muille vastaaville kohteille taikka poronhoidon rakenteille tai porojen kuljetusreiteille (24 §). Nämä säännökset osaltaan suojaavat saamelaista kulttuuriperintöä ja kulttuuriympäristöä sekä poronhoitoa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että osana PL 22 §:n mukaista velvoitetta lupaviranomaisen tehtävänä on varmistaa, että saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvat vaikutukset arvioidaan tavalla, joka toteuttaa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamaa suojaa ja noudattaa kaivoslain sanamuotoa ja tarkoitusta, joka käy ilmi kaivoslain esitöistä. PL 17.3 ja 121.4 §:ien lisäksi tulee ottaa huomioon PL 20 §:n ympäristöperusoikeus, 6 §:n tosiasiallinen yhdenvertaisuus sekä KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö. Tukesin velvollisuutena on vaatia toiminnanharjoittajalta riittävän kattavaa selvitystä, jossa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia on arvioitu konkreettisesti, yhteistyössä saamelaiskulttuurin asiantuntijoiden kanssa. Tämän selvityksen pohjalta kaivosviranomaisen käynnistää 38 §:n mukaisen selvityksen yhteistyössä luvan hakijan, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, alueen paliskuntien ja alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen kanssa. Tämän jälkeen Tukesin velvollisuutena on suorittaa kokonaisarvio ja tehdä arvionsa lain sisältämästä olennaisen haitan kynnyksestä suhteessa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, kolttien elinolosuhteisiin ja elinkeinoihin sekä poronhoidon harjoittamiseen erityisellä poronhoitoalueella. Asiaan liittyvien keskeisten saamelastahojen perustelluilla mielipiteillä olennaisen haitan kynnyksestä ja vaikutusten merkittävyydestä tulisi olla huomattava painoarvo lupaviranomaisen päätöksessä.

Kuten tämän selvityksen myöhemmässä, kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa 6.4. tuodaan esille, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia ei tulisi arvioida kokonaan erillisenä ympäristövaikutuksista, vaan ympäristövaikutuksia tulisi tarkastella myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Kaivoslaki edellyttää ympäristövaikutusten arviointia malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhoidonlupaa koskevien hakemusten yhteydessä (34 §). Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan kaivoslaissa tarkoitettua luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön (5 §). Kuten ympäristöministeriön tilaamassa YVA-lakia koskevassa selvityksessä tuodaan esille, saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset kytkeytyvät useisiin yllä mainittuihin osa-alueisiin, ja niitä voidaan



tarkastella myös näiden eri osa-alueiden kautta.<sup>108</sup> Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisessä voitaisiin pyrkiä edistämään kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia, jossa huomioitaisiin myös laajemmin kulttuurin eri osa-alueita, ja arvioitaisiin myös sosiaalisia vaikutuksia, kulloinenkin toiminta ja sen laajuus luonnollisesti huomioiden.

## 5.2 Ympäristönsuojelu- ja vesilaki

Saamelaiskulttuurin suojan näkökulmasta ympäristönsuojelulaki (YSL) (527/2014) ja vesilaki (VL) (587/2011) kytkeytyvät edellisessä kappaleessa käsiteltyyn kaivoslakiin sitä kautta, että YSL:ssä on säädetty, että kaivostoiminta ja koneellinen kullankaivu on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa, jolle on oltava ympäristölupa.<sup>109</sup> Kaivoslain mukaiselle toiminnalle voidaan tarvita myös VL:n mukainen vesitalouslupa.<sup>110</sup> Koska ympäristölupa ja vesitalouslupa käsitellään samassa lupaprosessissa, niitä koskeva lainsäädäntö liittyy saamelaisten oikeuksiin käsitellään tässä samassa kappaleessa.

YSL on ympäristöä pilaantumiselta suojeleva yleislaki. Lain tarkoituksena on myös mm. turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö ja edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä. Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto on kirjattu YSL 49.1 §:n 6 kohtaan, jonka mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttialueella.<sup>111</sup> YSL 191 §:n mukaan saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on heikentämiskieltoon liittyvä valitusoikeus.

108 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2, 2023. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164579> (tarkistettu 23.11.2023). Ks. myös tämän selvityksen kappale 5.8. YVA-lakia koskien.

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

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

111 49 §:n 1 mom. 6 kohta.

Niin ikään YSL 115 a §:n mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta.<sup>112</sup> 115 d §:n mukaan viranomaisen on tehtävä 115 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta ilmoituspäätös. Toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen edellytyksenä on, että toiminnasta ei, annettavat määräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiden kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella.<sup>113</sup>

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

YSL:n esitöissä painotetaan, että 49.1 §:n 6 kohtaa koskeva säännös takaa sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen.<sup>114</sup> Tämän tulee myös käytännön lain soveltamisessa tarkoittaa sitä, että 49.1 §:n 6 kohtaa on aina luettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti eli perus- ja ihmisoikeuksien asettaman tulkintaraamin nojalla. YSL:ia koskevan hallituksen esityksen mukaan olennaisuuskriteereitä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.<sup>115</sup> Tätä käytäntöä on käsitelty aiemmin tämän selvityksen kappaleissa neljä.

---

112 YSL:n liite 4.

113 115 d §:n 2 momentin 5 kohta.

114 HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristösuojelulainsäädännön muuttamiseksi, s. 112.

115 Ks. edellinen alaviite.

YSL 49.1 §:n 6 kohdan mukainen ”olennaisen heikennyksen” arviointi edellyttää yhteisvaikutusten eli kumulatiivisten vaikutusten arviointia, vaikka sitä ei ole kirjattu omaksi erilliseksi pykäläksi samalla tavoin kuin kaivoslaissa. 49.1 §:n 6 kohdan mukaan on otettava huomioon se, ettei toiminta *yksin* taikka *yhdessä* muiden toimintojen kanssa johda olennaiseen haittaan eli ylitä heikentämiskiellon kynnystä. Pykälän sanamuoto ei rajoitu esimerkiksi muihin ympäristölupaa edellyttäviin toimintoihin vaan lähtökohtaisesti huomioon on otettava kaikki sellainen toiminta, joka voi johtaa saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon rikkomiseen, kun otetaan kumulatiivisesti huomioon eri toimintojen yhteisvaikutukset. YSL:ia koskevassa hallituksen esityksessä niin ikään viitataan aiemmassa kaivoslakia koskevassa kappaleessa mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon<sup>116</sup> siitä, ettei olennaisuuskriteeriä tule asettaa liian korkealle ja että sen arvioinnissa on otettava huomioon PL 17.3 § sekä KP-sopimuksen tulkintakäytäntö.<sup>117</sup>

VL:ia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisten kotiseutualueella toteuttavalla tai sinne vaikutuksensa ulottavalla vesitaloushankkeella saattaa olla saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä todetaan, että tällaiset vaikutukset tulee selvittää lupahakemusvaiheessa ja ottaa huomioon VL:n mukaisessa lupaharkinnassa.<sup>118</sup> Hallituksen esityksessä painotetaan vaikutusten arvioinnin kumulatiivista luonnetta todeten, että huomioon tulee ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet.<sup>119</sup> Hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on nimenomaan suojata saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia.<sup>120</sup> Tällä viitataan sekä saamelaisten perus- että ihmisoikeuksiin, jotka asettavat tulkintarungon myös VL:n säännösten soveltamiselle.

Sekä ympäristölupa- että vesitalouslupapäätöksissä on huomioitava PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloite, jota luetaan yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien lisäksi myös PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suojan kanssa.

116 PeVL 32/2010 vp.

117 HE 214/2013 vp., s. 112.

118 HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi, s. 51.

119 Ks. edellinen alaviite.

120 Ks. edellinen alaviite.

Viranomaisen aiemmin vakiintunut käytäntö ympäristölupaharkinnassa on asettanut rajoituksia saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien täysimittaiselle huomioon ottamiselle. Ympäristölupaharkinta kun ei perinteisesti ole kohdistunut alueen muuttumiseen toiminnan seurauksena muutoin kuin päästöjen vaikutuksista. Luonto ja sen monimuotoisuus, maisema ja riistakannat yms. on otettu ympäristölupa-asiassa huomioon vain, jos luontoarvot yms. ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena (esimerkiksi melu tai päästöt vesiin).<sup>121</sup>

AVI on kaivoslakia koskevassa työryhmässä tuonut esille tähän liittyviä ongelmia. Lupaviranomaisen mukaan sen itsensä ja Tukesin lupamenettelyissä käsiteltävien asioiden erottelu ei ole yksinkertaista.<sup>122</sup> Myös YSL:n ja VL:n mukaisia myönnettyjä lupia valvova ELY-keskus on todennut saamelaisten oikeuksien kannalta haasteellisenä sen, ettei kullanhuudonnasta aiheutuvia yhteisvaikutuksia sekä kullanhuudontalupa-alueen ulkopuolisia vaikutuksia (tiet, lisääntynyt liikenne) suoranaisesti käsitellä ympäristöluvissa. Ongelmana ELY-keskus on tuonut esille, ettei ole luotu menettelyä kokonaisvaikutusten arvioimiseksi, joka pitäisi sisällään niin ympäristö-, luonnonsuojelu-, taloudellisen-, kuin sosiaalisenkin arvion.<sup>123</sup>

KHO kuitenkin linjasi vuonna 2020 (KHO:2020:124), että PL 17.3 ja 121.4 §:t sekä KP-sopimuksesta johtuvien aineellisoikeudellisten velvoitteiden sekä 49.1 §:n 6 kohdan sanamuodon toteutuminen edellyttävät, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle arvioidaan kokonaisvaltaisemmin kuin vain pilaavien vaikutusten osalta. Tapauksessa KHO katsoi, että hankkeen tullessa lähelle poroaitaa ja porojen keskeistä kulkureittiä, ottaen huomioon myös tutkimustulokset porojen välttämiskäyttäytymisestä kullankaivuun melu- ja estevaikutuksen vuoksi, oli vaarana, että luvan mukainen hanke aiheuttaisi laidunalueiden intensiivisempää käyttöä muilla paliskunnan alueilla sekä niiden nopeampaa kulumista, porojen laidunkiertojärjestelmän häiriintymistä ja muun muassa tarvetta lisätä porojen talviruokintaa tai vähentää porojen määrää.<sup>124</sup>

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

122 Ks. edellinen alaviite, s. 48.

123 Ks. edellinen alaviite, s. 46.

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

KHO totesi myös ensimmäistä kertaa selkeästi saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon merkitsevän sitä, että vaikutukset tulee arvioida kumulatiivisesti ottaen huomioon myös alueella tapahtuva muu toiminta. Tapauksessa KHO arvioi kuitenkin pelkästään muuta kullankaivutoimintaa todeten, että vaikka tapauksen arvioinnin kohteena oleva yksittäinen kullanhuuhtontahanke ei olennaisesti heikennä saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana harjoittaa ja kehittää kulttuuriaan, kun otetaan huomioon alueella tapahtuva muu kullankaivu, heikentämiskiellon kynnyks todennäköisesti ylittyy.<sup>125</sup> Tämä ei silti tarkoita, etteikö lupanhakijan/lupaviranomaisen tule tästä eteenpäinkin saamelaisten oikeusnormeja soveltaen ottaa huomioon yhteisvaikutusten arvioinnissa myös muuta maankäyttöä, mikäli alueella esiintyy sellaista merkittävää maankäyttöä, jolla voi olla vaikutusta saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin.<sup>126</sup> Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (AVI) tuo esille tämän selvityksen sen näkemyksiä koskevassa kappaleessa<sup>127</sup>, että KHO:n päätös on otettu lupaviranomaisen lupaharkinnassa huomioon esimerkiksi asian selvittämisen ja luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa.

AVI lupaviranomaisena harkitsee, voidaanko YSL:n ja VL:n mukainen lupa myöntää ja millä edellytyksillä. Vaikka lupaa ei voitaisi myöntää hakemuksen mukaisena, lupaviranomainen voi joissain tapauksissa toiminnalle asettamallaan lupamääräyksillä poistaa luvan myöntämisen esteen. Esimerkiksi koneellisesta kullankaivusta poronhoidolle aiheutuvien meluhaittojen syntymistä on pyritty estämään määrämällä melua aiheuttava toiminta keskeytettäväksi porojen kesämerkityksen ajaksi.<sup>128</sup>

YSL:n ja VL:n mukaiseen hakemusmenettelyyn ei kuulu kaivoslain 38 §:ssä säädettyä vastaavaa yhteistyömenettelyä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien yhteisvaikutusten selvittämiseksi. Ympäristöluvan ja vesitalousluvan hakija on vastuussa luvan arvioinnin kannalta tarpeellisten tietojen toimittamisesta lupaviranomaiselle. Luvan hakija myös vastaa niiden oikeellisuudesta. Lupaviranomaisen on huolehdittava siitä, että toiminnanharjoittajalta saadaan riittävät tiedot.<sup>129</sup> YSL 48 §:n mukaan lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen

125 Ks. edellinen alaviite.

126 Heinämäki, L., "Saamelaiskulttuurin heikentämiskiello ja viranomaisten aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset," Lakimies 1/2021 (2021 a), s. 3–35.

127 Ks. tämän selvityksen kappale 8.8.

128 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018, s. 17.

129 Ks. edellinen alaviite, s. 15.

edun turvaamiseksi säädetään. Ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää YSL:n ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.<sup>130</sup> YSL:n hallituksen esityksessä viitataan myös nimenomaan saamelaisten oikeuksiin yleisen ja yksityisen edun turvaamisveloitteen yhteydessä.<sup>131</sup> Myös VL 3 luvun 4 §:n mukaisen vesitalouslupan myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, ettei se sanottavassa määrin loukkaa yleistä tai yksityistä etua.

Lupaviranomainen perustaa päätöksensä hakemuksen vaikutusarvioon ja siitä annettuihin lausuntoihin, muistutuksiin, mielipiteisiin ja muuhun kirjalliseen aineistoon (selitykset, vastineet) sekä mahdollisiin tarkastuksiin, katselmuksiin ja neuvotteluihin.<sup>132</sup> Tämän lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa tämän selvityksen yhteydessä, että lupaviranomainen hakee tietoa itse: esimerkiksi oma asianhallintajärjestelmä, Tukesin kaivosrekisterin karttapalvelu, Tukesin antamat päätökset ja yleinen karttatarkastelu (mm. maaston pinnan muodot, kartalla näkyvät porotalouden rakenteet, muinaisjäännökset jne.).<sup>133</sup>

AVI pyytää saamelaiskäräjiltä lausuntoa saamelaisalueelle sijoittuvia YSL:n sääntelyn piirissä olevia hankkeita koskevista hakemuksista.<sup>134</sup> Tämä perustuu YSL 42 §:n 1 mom. 4 kohtaan, jonka mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (253/1995) tarkoitettulla koltta-alueella.<sup>135</sup>

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

YSL:ssa ja VL:ssa ei erikseen mainita lausuntopyyntöä koskevien säännösten suhdetta saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluvaikeuteen (kuten kaivoslain 38 §:n kohdalla). Esimerkiksi kaivoslain mukainen toiminta ja sitä kautta myös siihen kuuluvat ympäristö-, ja vesitalouslupa voidaan lähtökohtaisesti katsoa kuuluvaksi 9 §:n

130 Ympäristönsuojelulain 48 §:n 1 ja 2 momentit.

131 HE 214/2013 vp.

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

133 Ks. tämän selvityksen kappale 8.8.

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

135 Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 mom. 4 kohta.

neuvotteluelvoitteen piiriin. Neuvotella tulee laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Koska yksittäistapauksia tulee aina arvioida yhdessä muun toiminnan kanssa, ja mikäli saamelaiskäräjät katsoo asian merkittäväksi ja laajakantoiseksi, 9 §:n mukaiset neuvottelut olisivat hyvin perustellut. Kuten aiemmin neuvotteluelvoitetta koskevassa kappaleessa on tuotu esille, 9 §:n neuvotteluelvoite on tarkoitettu lausuntopyyntöä pidemmälle meneväksi menettelyksi ja edellyttää lähtökohtaisesti suoraa vuorovaikutusta viranomaisen ja saamelaiskäräjien välillä.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan nojalla alkuperäiskansojen vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumusperiaate tulee ottaa huomioon neuvotteluelvoitteen käytännön toteuttamisessa, mihin oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien saamelaiskäräjälain 9 §:ää koskeva muistio antaa ohjeistusta, jota käsitellään tarkemmin tämän selvityksen kappaleessa 4.1. Muistion mukaan neuvotteluja tulee käydä vilpittömästi molemminpuolisen arvostuksen hengessä ja oikea-aikaisesti yhteisymmärrykseen pyrkien. Saamelaiskäräjillä tulee neuvottelujen pohjaksi olla täsmällinen, riittävä ja ajantasainen tietopohja toimenpiteen vaikutuksista.<sup>136</sup> Tämän tietopohjan kautta se voi itse osallistua lupamenettelyyn antaen arvionsa toiminnan mahdollisista haitoista saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana. Muistion ohjeistuksen mukaan myös saamelaiskäräjät voi itse esittää neuvotteluja tärkeinä pitämiensä asioiden osalta.<sup>137</sup>

Kun otetaan huomioon kaikkien toimien mahdollinen yhteisvaikutus, yksittäisenkin uusi toimi voi muodostaa 9 §:ssä tarkoitetun merkittävän ja laajakantoisen toimenpiteen. Luettaessa YSL:n ja VL:n saamelaisoikeuspykäliä perustuslain sekä KP-sopimuksen artiklaa 27 koskevan tulkintakäytännön mukaan, voidaan katsoa, että lupaviranomaisen tulisi, ainakin saamelaiskäräjien pyynnöstä, järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelut. Lupaviranomaisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimus toimii rinta rinnan sille kuuluvan PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa. Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa tuodaan myös esille, että viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluelvollisuuden piiriin.<sup>138</sup> Neuvottelujen kautta lupaviranomainen

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

137 Ks. edellinen alaviite.

138 Oikeusministeriö 23.11. 2017. Muistio Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. OM 2/551/2017, s. 2–5.

saisi huomattavasti kattavamman kuvan saamelaiskäräjien näkemyksistä asiassa. Samalla tavoin kolttala-alueella tulee YSL:n ja VL:n soveltamisessa ottaa huomioon kolttalain 56 §:n mukainen kuulemisvelvoite, jota tulee niin ikään tulkita perus- ja ihmisoikeuksien nojalla. Kolttakulttuurin kannalta erityisen merkittävässä tapauksissa voitaisiin katsoa, että kolttien kyläkokouksen pyynnöstä olisi suora vuorovaikutus viranomaisen kanssa perusteltu pelkän lausuntopyyntönsijain.

YSL 43 §:n mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. AVI:n mukaan vaikutusalueen paliskunnille varataan tilaisuus tehdä muistutuksia ja vaatimuksia ympäristölupahakemuksen johdosta.<sup>139</sup> Poronhoitolain 53 §:n mukaan suunnitellessaan valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä valtion viranomaisten on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. AVI ei ole käynyt poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluja koneelliseen kullankaivuun liittyen, koska YSL:n tai VL:n alaan kuuluvien vaikutuksien (päästöt/jätteet/vedenotto/uoman siirto/vesistön pohjan tai rannan muuttaminen) poronhoidon harjoittamiseen on arvioitu jäävän alle sen mitä neuvotteluvollisuuden käynnistyminen edellyttää.<sup>140</sup>

Myös poronhoitolakia on saamelaispaliskunnissa luettava yhdessä saamelaisperus- ja ihmisoikeuksien kanssa. KP-sopimuksen 27 artikla turvaa oikeuden sekä yksilöille että ryhmälle, joka koostuu yksilöistä, joita jokin instanssi, kuten paliskunta, edustaa. Poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoite liittyy myös poronhoitolain 2.2 §:n huomattavan haitan kieltoon.<sup>141</sup> Tämä poronhoitolain huomattavan haitan kielto taas kytkeytyy YSL 49.1 §:n 6 kohdan mukaiseen olennaisen haitan kieltoon sekä VL 2 kappaleen 8 §:n vähäistä suuremman haitan kieltoon. Ilman, että poronhoitajien näkemyksiä ja arviointia haitan olennaisuudesta ja vaikutusten merkittävydestä kattavasti kartoitetaan vähintäänkin paliskuntatasolla, voi luvan hakijan ja lupaviranomaisen käytännössä olla mahdotonta arvioida, ylittyykö olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnys, kun otetaan huomioon eri toimintojen kumulatiiviset vaikutukset. Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimaa muistiotia saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen toteuttamisesta ennako-suostumusperiaatteen hengessä voitaisiin hyödyntää neuvottelujen laatukriteerien osalta myös poronhoitolain 53 §:n neuvotteluihin sekä kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitteen toteuttamiseen käytännön tasolla.

139 Työ- ja elinkeinoministeriö. Kaivoslain 38 § edellyttämän vaikutusten arvioinnin selvittäminen lupamenettelyissä saamelaisien kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 20/2018, s. 15.

140 Ks. edellinen alaviite, s. 16.

141 Ks. edellinen kappale.



YSL 39 a §:n mukaan lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia.<sup>142</sup> Tässä yhteydessä olisi mahdollista kutsua saamelaiskäräjät ja muita keskeisiä saamelaistahoja, ja hyödyntää saamelaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien asiantuntemusta vaikutusten arvioinnissa. Menettelyä voitaisiin käyttää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen ja se voisi muodostaa osan yhteisvaikutusten arviointimenettelyä. AVI:n lupapäätöksistä ei käy ilmi, miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvat yhteisvaikutukset on tosiasiallisesti menetelmällisesti arvioitu.<sup>143</sup> Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisten päätösten perustelevuus, jossa on tuotava esille, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

Saamelaiskäräjät on valituksissaan tuonut esille, ettei saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia ole tosiasiallisesti arvioitu lain edellyttämällä tavalla.<sup>144</sup> Saamelaiskäräjät on esittänyt, että arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kullanhuuhton kokonaisvaikutus porojen laiduntamismahdollisuuksiin, ja siihen mitä laidunmenetykset tarkoittavat kokonaisuudessaan alueen poronhoidolle ja laidunmien elpymismahdollisuuksille ja poronhoidon mahdollisuuksille selviytyä myös luonnonolosuhteiltaan erilaisina vuosina ja jopa kriisitilanteissa. Saamelaiskäräjät on esittänyt, että lupaharkinnan osalta tämän tulee tarkoittaa mm. sitä, että selvitetään tietyille alueelle myönnettyt luvat, näiden lupien yhteenlaskettu pinta-ala, sekä vuotuinen että luvan voimassaoloajan kokonaisuomaankäsittelymäärä, ja lupien sijainti poronhoidolle keskeisten alueiden tai rakenteiden, vesistöjen ja kansallispuiston läheisyyteen. Lisäksi tulee huomioida, paljonko lupahakemuksia on tällä hetkellä vireillä, moniko hakemuksista on jatkolupahakemus tai uusi hakemus, moniko uusista hakemuksista sijoittuu jo myönnettyjen lupa-alueiden läheisyyteen ja moniko täysin uudelle alueelle. Näiden tietojen pohjalta voidaan tarkastella olemassa olevan kullanhuuhton vaikutusta alueen ympäristölle, poronhoidolle ja saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksille.<sup>145</sup>

142 Ympäristönsuojelulain 39 a §.

143 Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, s. 54–67.

144 Ks. edellinen alaviite, s. 63–67.

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

Kun lupaviranomainen arvioi selvityksen ”riittävyttä”, sen tulee myös PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite huomioiden tarkistaa, onko lupahakemuksen yhteydessä arvioitu asianmukaisesti lain edellyttämällä tavalla myös kumulatiiviset vaikutukset, ja pyytää tarvittaessa kattavampaa arviointia. Tässä yhteydessä on otettava huomioon KP-sopimuksen 27 mukainen tulkintakäytäntö, joka edellyttää myös aiemman, muun nykyisen sekä suunnitellun muun maankäytön yhteisvaikutusten huomioimista. Julkisen vallan on suojattava perusoikeudet myös yksityisten toimijoiden välisissä suhteissa. Lisäksi on luotava vaadittavat menettelylliset puitteet, jotta perusoikeuksien aineellinen sisältö tosiasiallisesti toteutuu.<sup>146</sup> Lupaviranomaisen kokonaisharkinnan sekä siihen liittyvien lausunto ym. menettelyjen ja itsenäisen tiedon keruun kautta kuva kokonaisvaikutuksista ja niiden merkittävydestä täydentyy. Lupaviranomaisen tulisi ratkaisussaan antaa vahva painoarvo myös saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen sekä paliskuntien tai muiden saamelaistoimijoiden perustelluille näkemyksille selvityksen riittävydestä sekä sen johtopäätelmistä, kuten vaikutusten merkittävydestä sekä olennaisen/vähäistä suuremman haitan kynnyksestä.

Kumulatiivisia vaikutuksia on käytännössä mahdotonta riittävän kattavasti arvioida, jollei käytössä ole konkreettisia arviointimenetelmiä, jotka pystytään osoittamaan myös lupapäätöksissä. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan nojalla KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö huomioiden voidaan katsoa, että YSL:n ja VL:n saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnin nykykäytäntöä tulisi kehittää konkreettisten riittävän kattavien menetelmien käyttöönotolla kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi samalla tavoin kuin kaivoslain yhteydessä. Lupapäätöksiin tulee myös hyvän hallinnon mukaisesti kirjata, millä menetelmillä yhteisvaikutukset on tosiasiallisesti arvioitu.

Kuten tämän selvityksen myöhemmässä, kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia koskevassa kappaleessa 6.4. tuodaan esille, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia ei tulisi arvioida kokonaan erillisenä ympäristövaikutuksista, vaan ympäristövaikutuksia tuli tarkastella myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta, sillä ympäristövaikutukset ja kulttuurivaikutukset kietoutuvat usein toisiinsa. Myös YSL edellyttää ympäristölupahakemuksen sekä 115 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen yhteydessä selvitystä toiminnan ympäristövaikutuksista, josta säädetään tarkemmin asetuksella (2014/713).<sup>147</sup> Kuten edellisessä kaivoslakia koskevassa kappaleessa todettiin, saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin

146 Rautiainen, P. ”Perusoikeuksien heikennyskielto”. *Oikeus* 2013 (42): 3, s. 261–283, 264.

147 Ks. YSL 39 §. Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 4.9.2014/713, 3 §:n 1 momentin 8 kohta.

kehittämisessä voitaisiin edistää kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia, jossa huomioitaisiin myös kulttuurin eri osa-alueita, ja arvioitaisiin myös sosiaalisia vaikutuksia, kulloinenkin toiminta ja sen laajuus luonnollisesti huomioiden.

### 5.3 Laki ympäristövaikutusten arvioinnista

Ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain (YVA-lain 252/2017)<sup>148</sup> tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja sen yhtenäistä huomioon ottamista sekä suunnittelussa että päätöksenteossa ja myös parantaa kaikkien ihmisten oikeutta ympäristöä koskevan tiedon saantiin ja osallistumiseen. Tältä osin laki edistää myös PL 20 §:n turvaaman ympäristöperusoikeuden toteutumista.<sup>149</sup> YVA-menettelyn tavoitteena on myös lisätä eri osapuolten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia hankkeiden suunnittelussa.<sup>150</sup>

Lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sovelletaan hankkeisiin, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Hankkeet, joista on aina tehtävä ympäristövaikutusten arviointi, on määritelty YVA-laissa. YVA-menettelyä voidaan lisäksi soveltaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) päätöksellä yksittäistapauksissa hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Saamelaiden kotiseutualueella ei toistaiseksi ole toteutettu yhtään loppuun vietyä YVA-menettelyä vaativaa hanketta. Hankeluettelon kirjaamista hankkeista YVA-menettelyn piiriin voisivat tulla esimerkiksi kokorajan ylittävät kaivoshankkeet. Kullanhuuhtontaa ei ole katsottu YVA-lain hankeluettelon piiriin, mutta esimerkiksi saamelaiskäräjien vs. ympäristösihteerin näkemyksen mukaan hankeluetteloa tulisi täydentää näiltä osin<sup>151</sup>, sillä koneellisen kullanhuuhtonnan on todettu muuttavan alkuperäistä geologista ja geomorfologista luontoa. Kyse on myös useiden kullanhuuhtonta-alueiden yhteisvaikutuksista. Myös saman hakijan kullanhuuhtonta-alueet voivat sijoittua toistensa yhteyteen ja kokonaisuudessaan muodostaa laajan

148 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (2017/252).

149 YMPÄRISTÖMINISTERIÖ | YVA-YHTEYSVIRANOMAISEN TUKIAINEISTO 6.4.2021, s. 2.  
[https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/YVA\\_tukiaineisto\\_6\\_4\\_21\\_SYKEN%20sivulle.pdf](https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/YVA_tukiaineisto_6_4_21_SYKEN%20sivulle.pdf) (tarkistettu 23.11.2023).

150 Ks. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (2017/252).

151 Saamelaiskäräjien ympäristösihteerin Tiina Lovisa Solbär, sähköpostivastaus 4.10.2022. Ks. Heinämäki, L., Markkula, I. & Sajets, J. Saamelaiden alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 113.

alueen.<sup>152</sup> Vesistön rakentamiseen ja säännöstelyyn liittyvistä hankkeista padot ja muut rakenteet sekä tekoaltaat tai säännöstelyhankkeet voisivat tulla kyseeseen myös saamelaisten kotiseutualueella.<sup>153</sup> Saamelaiset ovat useassa yhteydessä ilmaisseet huolensa myös tuulivoimalahankkeista, jotka voivat tulla kysymykseen YVA-hankkeina myös saamelaisten kotiseutualueella. Myös muut hankkeet, kuten voimajohdot, vesihuollon hankkeet, turvetuotanto, tai liikenteen osalta junaradat, lentokentät tai maantiet voisivat tulla kyseeseen saamelaisten kotiseutualueella.<sup>154</sup>

Yksittäistapauksissa tehtävän YVAn piiriin kuuluvat hankkeet voivat olla hanketyypiltään erilaisia tai samantyyppisiä mutta pienempiä kuin hankeluettelon hankkeet. Tämä mahdollistaa lähtökohtaisesti sen, että toimivaltainen viranomainen voi päättää, että YVA-menettelyä sovelletaan johonkin YVA-lain mukaisen hankeluettelon tarkoittaman hankkeeseen, joka kokonsa puolesta ei kuitenkaan vaatisi YVA-menettelyä. Esimerkiksi saamelaisten kotiseutualueella ELY-keskus voisi lähtökohtaisesti päättää, että jokin hanke, jolla voidaan arvioida olevan mahdollisesti merkittäviä haittoja saamelaiskulttuurille ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille, otettaisiin YVA-menettelyn piiriin, vaikka se ei muilta osin olisikaan läheskään niin laajamittainen tai kokonaan eri kuin jokin YVA-lain määrittelemä hanke.<sup>155</sup>

YVA-laissa ei ole erikseen säädetty saamelaisten oikeuksista. Tästä huolimatta sitä on sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti huomioiden PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite, jota sovelletaan yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien saamelaiskulttuurin suojan, PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden sekä PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden kanssa. Tämän lisäksi YVA-lakia tulee soveltaa ottaen huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö. Ympäristöministeriö, yhdessä saamelaiskäräjien kanssa toteutti vuoden 2023 alussa julkaistun selvityksen ”Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä”.<sup>156</sup> Selvityksen yhtenä tavoitteena oli tarkastella sitä, miten saamelaisten oikeudet voidaan toteuttaa nykyisessä YVA-laissa, kun sitä tulkitaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien asettamien velvoitteiden nojalla.

152 Ks. yleisesti, Jääskeläinen, T., ”The Sámi reindeer herders’ conceptualizations of sustainability in the permitting of mineral extraction – contradictions related to sustainability criteria.” *Current Opinion in Environmental Sustainability* (2020) 43:49–57.

153 Heinämäki, L, Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 114.

154 Ks. edellinen alaviite, s. 113–115.

155 Ks. edellinen alaviite, s. 116–129.

156 Ks. edellinen alaviite.

YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaan ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella a) väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; b) maahan, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen sekä eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen; c) yhdyskuntarakenteeseen, aineelliseen omaisuuteen, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.

Edellä mainitun selvityksen mukaan saamelaisten kulttuurin ja alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen näkökulmasta kaikki kohdat a–d sekä niiden väliset vuorovaikutussuhteet ovat merkityksellisiä. YVAL 2 §:n 1 kohdan mukaisina ympäristövaikutuksina tulisi saamelaiskulttuurin osalta nähdä mm. vaikutukset saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin ja niiden elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kannattavuuteen ja muihin erityisiin elinoloihin. Tämän lisäksi ympäristövaikutuksina tulisi nähdä vaikutukset saamelaisten fyysiseen ja henkiseen terveyteen, mukaan lukien perinteinen ravinto. Ympäristövaikutuksina tulisi myös tunnistaa vaikutukset poroihin, kalakantoihin, saamelaisten perinteisesti metsästämiin eläimiin tai perinteisesti käytettyihin kasvilajeihin tai muihin kulttuurisiin avainlajeihin, vaikutukset saamelaisille tärkeisiin luonnonvaroihin sekä luonnon monimuotoisuuden ja saamelaiskulttuurin välisiin yhteyksiin. Niin ikään ympäristövaikutuksiin tulisi lukea ilmastonmuutoksen vaikutukset saamelaiskulttuuriin, kulttuurimaisemaan ja kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, sekä vaikutukset yllä mainittujen keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.<sup>157</sup> Vaikutukset tulee arvioida suhteessa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Koska KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintakäytäntö edellyttää perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena ja taloudellisesti kannattavana säilymistä, YVA-menettelyssä tulee vähintäänkin yleispiirteisellä tasolla kuvailla ja arvioida perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvia sosioekonomisia vaikutuksia. Tämä on tärkeää myös mahdollisista taloudellisista haitoista johtuvista kompensatioista sopimisesta. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa, että alkuperäiskansojen tulisi saada asianmukainen korvaus menetyksistään ja osallistua hyötyjen jakamiseen.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Ks. edellinen alaviite, s. 108–109.

<sup>158</sup> Ks. edellinen alaviite, s. 103–104.

Selvityksen keskeisenä johtopäätelmänä on, että saamelaisten osallistumisoikeudet tulee turvata kaikissa YVA-menettelyn vaiheissa ennen arviointiohjelman jättämistä aina yhteysviranomaisen perusteltuun päätelmään. Sen lisäksi, että perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan voidaan katsoa edellyttävän, että menettelyssä on käytävä YVA-lain edellyttämien kuulemisten lisäksi ennakkosuostumusperiaatteen hengessä saamelaiskäräjälain 9 §:n, poronhoitolain 53 §:n ja kolttalain 56 §:n mukaisia neuvotteluja, saamelaiskäräjien sekä keskeisten saamelaistahojen kuten alueen perinteisten elinkeinon harjoittajien ja kolttalaisten alueella kolttien kyläkokouksen tulee voida halutessaan osallistua saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointimenettelyyn, jonka hankevastaava on velvollinen suorittamaan. YVA-yhteyshenkilön tulee varmistaa, että keskeiset saamelaistahot voivat halutessaan tehokkaasti ja merkityksellisesti osallistua viranomaisneuvottelujen lisäksi varsinaiseen arviointityöhön arviointiselostusta laadittaessa. Hankevastaavan tulee varmistaa, että arviointityölle on osoitettu riittävät taloudelliset resurssit.<sup>159</sup> Vaikka hankevastaavan velvollisuutena on YVA-laissa suorittaa vaikutusten arviointi, YVA-yhteyshenkilön on velvollinen PL 22 §:n mukaisesti varmistamaan, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämällä tavalla.

YVA-menettelyssä ei tehdä päätöstä hankkeen toteuttamisesta, mutta perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan nojalla ennakkosuostumusperiaatteen tulee ohjata saamelaisten osallistumista koskevia menettelyjä. ”Pyrkimys saada ennakkosuostumus” tai ”pyrkimys päästä yhteisymmärrykseen” tarkoittaa YVA-menettelyssä velvoitetta huolellisesti selvittää saamelaiskäräjien ja muiden keskeisten saamelaistahojen kanta hankkeeseen ja sen toteuttamisen tapoihin, sekä vaihtoehtoihin, yhteisymmärrykseen pyrkien. Hankevastaavan tulisi pyrkiä valitsemaan vaihtoehtoja sellaisia, jotka aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa saamelaiskulttuurille. Saamelaiskäräjillä ja muilla keskeisillä saamelaistahoilla tulee olla todellinen mahdollisuus vaikuttaa YVA-menettelyn eri vaiheisiin, jotta saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset tulisivat tunnistetuksi ja otetuksi huomioon.<sup>160</sup> Ennakkosuostumusperiaatteeseen liittyvistä neuvottelujen laatuksista sekä oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimasta asiaan liittyvästä muistiosta, jotka tulisi ottaa huomioon myös YVA-menettelyä koskevissa neuvotteluissa, keskustellaan tarkemmin tämän selvityksen kappaleessa 4.1.

<sup>159</sup> Ks. edellinen alaviite, s. 82–101.

<sup>160</sup> Ks. edellinen alaviite, s. 355.

Todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten arvioinnin ja kuvauksen on katettava hankkeen välittömät ja välilliset, kasautuvat, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset sekä yhteisvaikutukset muiden olemassa olevien ja hyväksytyjen hankkeiden kanssa (YVAA 4 §). Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta sekä erityisesti KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö edellyttää, että YVA-menettelyssä saamelaiskulttuuria ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia koskevassa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa tulee YVAA 4 §:ssä mainittujen muiden nykyisten ja hyväksytyjen hankkeiden lisäksi ottaa huomioon aiemmin toteutetut ja suunnitellut muut hankkeet, jotka vaikuttavat saamelaisten perinteiseen maankäyttöön. PL 107 § kieltää viranomaista soveltamasta asetusta, mikäli se on ristiriidassa perusoikeuksien tai muun lain kanssa.<sup>161</sup>

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan saamelaiskulttuurivaikutuksia koskevassa arviointiselostuksessa on kuvailtava perinteisen maankäytön (sis. vesien käytön) nykytila sekä todennäköinen kehitys ilman hanketta, ottaen KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti huomioon nykyiset, aiemmin toteutetut tai tulevat suunnitellut muut maankäyttöhankkeet tai toimenpiteet, joilla on vaikutuksia saamelaisten perinteiseen maankäyttöön. Arviointiselostuksen mukaisissa toimenpidevaihtoehdoissa on arvioitava haittavaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja tulee pyrkiä valitsemaan vaihtoehdoista se, joka aiheuttaa vähiten haittaa. Arviointiselostuksen tulee sisältää myös ehdotus toimiksi, joilla vältetään, ehkäistään, rajoitetaan tai poistetaan tunnistettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Mikäli arviointiselostuksessa esitetään toimia, joilla voidaan vähentää, rajoittaa tai poistaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia, kuvauksessa tulee ottaa kantaa myös siihen, pitävätkö saamelaiset näitä lieventämistoimia oikeansuuntaisina ja riittävinä ehkäisemään merkittävää haittaa. Lopulta yhteysviranomaisen on perustellussa päätelmässään tehtävä arvio merkittävistä ympäristövaikutuksista ja otettava kantaa saamelaiskulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin sekä siihen, voidaanko niitä vähentää ehdotetuilla lieventämistoimenpiteillä niin, että saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet turvataan.<sup>162</sup>

---

161 Ks. edellinen alaviite, s, 91.

162 Ks. edellinen alaviite, s. 91–92.

YVA-menettelyn tulee olla tehtynä ennen lupalakien mukaista lupapäätöksen-  
tekoa. Itse YVA-menettelyssä ei ratkaista hankkeen toteutumisen oikeudellista sal-  
littavuutta, joten ympäristövaikutusten arviointimenettelyn vaikutukset hankkeen  
toteuttamiseen riippuvat siitä, miten arvioinnin tulokset on otettava ja otetaan huo-  
mioon hanketta koskevissa lupa- ja muissa sitä vastaavissa menettelyissä.<sup>163</sup> Jos  
ympäristövaikutukset, mukaan lukien vaikutukset saamelaiskulttuuriin ja saame-  
laisten alkuperäiskansaoikeuksiin on arvioitu riittävällä perus- ja ihmisoikeusvel-  
voitteiden mukaisella tavalla YVA-menettelyssä, voidaan katsoa, ettei niitä tarvitse  
uudelleen arvioida lupamenettelyissä. YVA-menettely yleensä ottaen edellyttää  
kattavampaa vaikutusten arviointia kuin lupalait. Saamelaisten oikeuksien kan-  
nalta keskeisiä lupalakeja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki (rakennusluvan osalta),  
ympäristönsuojelulaki, vesilaki, kaivoslaki, maa-aineslaki, maantielaki, ratalaki sekä  
lunastuslaki ja lunastuslupalaki.<sup>164</sup>

Kaikissa edellä mainituissa lupalaeissa edellytetään YVA-menettelyssä suoritetun  
vaikutusten arvioinnin ja siihen liittyvän ELY-keskuksen perustellun päätelmän huo-  
mioon ottamisen lupapäätöksessä. Lupalait velvoittavat myös YVA-direktiivin ja  
Espoon sopimuksen edellyttämällä tavalla niiden tahojen kuulemisen, joihin pää-  
tökset vaikuttavat. Tämä turvaa lähtökohtaisesti sen, että myös saamelaiskulttuuria  
koskevat vaikutukset tulee ja voidaan huomioida lupapäätöksissä, ja että keskeisillä  
saamelaitahoilla on oikeus tulla kuulluksi asiassa. Perus- ja ihmisoikeusmyönte-  
inen laintulkinta edellyttää, että saamelaiskäräjät ja muut keskeiset saamelaistahot  
voivat osallistua tehokkaasti ja merkityksellisesti myös lupamenettelyvaiheessa sen  
varmistamiseksi, että YVA-menettelyssä suoritettu saamelaiskulttuuria koskeva vai-  
kutusten arviointi otetaan asianmukaisesti huomioon lupapäätöksessä.<sup>165</sup> Lausunto-  
pyyntöjen lisäksi ainakin saamelaiskäräjien toiveesta lupaviranomaisten tulee  
järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvottelu. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain-  
tulkinnan voidaan katsoa edellyttävän, että myös poronhoitolain 53 §:n mukainen  
neuvottelu sekä kolttalain 56 §:n mukainen kuuleminen voi tarkoittaa lausunto-  
menettelyä pidemmälle menevää tapaamista, mikäli paliskunnat tai kolttien  
kyläkokous näin toivovat. Lupalain mukaisessa menettelyssä ennakkosuostumus-  
periaate merkitsee suoraa vuorovaikutusta viranomaisten ja saamelaisten välillä  
tavoitteena yhteisymmärrykseen pääseminen, mikä ei kuitenkaan tarkoita

163 Jantunen, J., Hokkanen, P., YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi, Ympäristövaikutus-  
ten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet, Ympäristöministeriö, Suomen  
ympäristö 18/2010, s. 61.

164 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saame-  
laiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympä-  
ristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 148.

165 Ks. edellinen alaviite, s. 201–202.



saamelaisten oikeutta pysäyttää hankkeita. Hankkeet eivät kuitenkaan saa aiheuttaa saamelaiskulttuurille KP-sopimuksen 27 artiklan oikeuskäytännön tarkoittamaa huomattavaa haittaa (tai lainsäädännössä käytettyä olennaista/vähäistä suurempaa/merkittävää vaikutusta).<sup>166</sup>

Mikäli lupalait eivät kuitenkaan suoraan edellytä saamelaisten osallistumista, jää pitkälle lupaviranomaisen ja YVA-yhteysviranomaisen vastuulle huolehtia saamelaisten asianmukaisen osallistumisen mahdollistamisesta. Käytännössä ilman sektorilainsäädännön suoraa ohjausta osallistuminen ei välttämättä ole riittävää.<sup>167</sup>

Saamelaiset ovat yksi kansa neljän valtakunnan alueella, joten myös rajat ylittävissä YVA-hankkeissa saamelaisten oikeudet tulee huomioida. Suomen, kuten Norjan ja Ruotsinkin kansainväliset YVA-velvoitteet pohjautuvat Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevaan yleissopimukseen, ns. Espoon sopimukseen.<sup>168</sup> Espoon sopimuksessa on sovittu rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista. Sopimuksen osapuolella on oikeus osallistua toisen osapuolen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli arvioitavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon.<sup>169</sup> Suomessa ympäristöministeriö toimi Espoon sopimuksen toimivaltaisena viranomaisena vuoden 2023 alkuun saakka, jolloin tehtävä siirtyi Suomen ympäristökeskukselle (SYKE). Suomessa kansainväliset ja EU-velvoitteet on toimeenpantu YVA-lainsäädännön kansainvälistä kuulemista koskevilla säännöksillä (YVAL 28–30 ja 38 §:t) ja asetuksella valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta.<sup>170</sup>

Espoon sopimuksessa ei ole alkuperäiskansojen asemaa koskevia säännöksiä. Kuitenkin sen soveltaminen Suomessa, kuten myös Norjassa ja Ruotsissa, koskee myös saamelaisten asemaa ja oikeuksia. Sopimuksessa ”vaikutuksella” tarkoitetaan ”hankkeen ympäristölle aiheuttamia seurauksia mukaan lukien vaikutukset ihmisten

166 Ks. edellinen alaviite, s. 370.

167 Ks. edellinen alaviite.

168 YK:n Euroopan talouskomission valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnin yleissopimus (E/ECE/1259, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991)

169 Ks. Koivurova, T., Craik, N., Torkkeli, M., Valtion rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa, YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemista koskevien velvoitteiden näkökulmasta, Ympäristöministeriön raportteja 7/2012, Ympäristöministeriö (2012), s. 8.

170 Asetus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, SopS 67/1997 sekä muutokset SopS 84/2015 ja SopS 81/2017.

terveyteen ja turvallisuuteen, kasveihin, eläimiin, maaperään, ilmaan, vesiin, ilmaan, maisemaan ja historiallisiin muistomerkkeihin tai muihin rakenteisiin tai näiden väliseen vuorovaikutukseen; siihen kuuluvat myös näissä tekijöissä tapahtuneiden muutosten vaikutukset kulttuuriperintöön tai sosioekonomisiin olosuhteisiin.”<sup>171</sup> Saamelaiskulttuuria koskevat vaikutukset voidaan lukea tämän määritelmän sisälle. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää, että rajat ylittävät vaikutukset arvioidaan suhteessa saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin, ja että saamelaiset voivat tehokkaasti ja merkityksellisesti osallistua tähän arviointityöhön.<sup>172</sup>

Kun Suomi on Espoon sopimuksen mukaisena kohdeosapuolena toisessa valtiossa toteutettavassa YVA-menettelyssä, aiemmin YM ja nykyään SYKE järjestää kuulemisen Suomessa sekä lähettää lausuntopyynnöt asianosaisille viranomaisille (hankkeesta riippuen), vaikutusalueen kunnille sekä kansalaisjärjestöille.<sup>173</sup> Hankkeilla, joilla arvioidaan olevan rajat ylittäviä vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella, lausuntopyyntö on YM:n mukaan lähetetty myös saamelaiskäräjille.<sup>174</sup> SYKE:n edustajan mukaan lausuntoja ja mielipiteitä on nykykäytännön mukaan pyydetty keskeisiltä saamelaisten sidosryhmiltä ja saamelaisyleisöltä. SYKE tuo esille tämän selvityksen sisältämässä sen näkemyksiä koskevassa kappaleessa, että SYKE:n on mahdollista järjestää yleisötilaisuuksia tiedon jakamista varten. Lainsäädäntö antaa tältä osin riittävät puitteet.<sup>175</sup>

SYKE ei erittele keitä ovat keskeiset saamelaistahot, mutta lausuntopyyntö tulisi tehdä ainakin saamelaiskäräjien, koltta-alueella kolttien kyläkokouksen ja Saamelaismuseum Siidan lisäksi myös kaikille niille paliskunnille, joiden alueisiin vaikutukset voivat kohdistua. Yleisötilaisuuksien avulla voitaisiin osallistaa myös muita perinteisten elinkeinojen harjoittajia ja saamelaisyhteisöjä. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa myös, että ainakin saamelaiskäräjien pyynnöstä SYKE:n tulisi järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu. Tämä vastaisi myös oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimaa ohjeistusta 9 §:n neuvottelujen käymisestä.<sup>176</sup>

171 I artiklan vii kohta.

172 Heinämäki, L, Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 205.

173 Ks. edellinen alaviite.

174 Seija Rantakallio, sähköpostivastaus, Ympäristöministeriö 15.6.2022.

175 Ks. tämän selvityksen kappale 8.11.

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

Saamelaiskäräjille on usein resurssikysymys osallistua rajat ylittävien YVA-hankkeiden vaikutusten arviointiin. Pelkkää lausuntopyynnön lähettämistä saamelaiskäräjille ei voida pitää riittävänä, kun kansainvälisiä ja kansallisia YVA-säännöksiä tulkitaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Myös Espoon sopimus edellyttää, että kohdeosapuolivaltion kansalaisille tulisi antaa samanlaiset osallistumismahdollisuudet YVA-menettelyyn kuin aiheuttajaosapuolen kansalaisillakin on. Lähtökohtaisesti hankkeesta vastaavan tulisi resursoida saamelaisten osallistuminen osana vaikutusten arviointimenettelyä, jossa hankevastaavan tulee muutoinkin kustantaa kaikki ulkopuolisten tekemät vaikutusten arvioinnit. Hankkeesta vastaavan, yhdessä sekä aiheuttaja- että kohdeosapuolimaan viranomaisten kanssa, tulisi järjestää tapaamisia saamelaiskäräjien lisäksi alueen saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa (sekä koltta-alueelle ulottuvien vaikutusten osalta kolttien kyläkokouksen kanssa) sen selvittämiseksi, millaisia vaikutuksia hankkeella on saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin. Ilman erillisen menettelyn luomista tämä voi kuitenkin käytännössä osoittautua hyvin haastavaksi.<sup>177</sup>

Arviointiasiakirjojen käänöksistä on ollut vaihtelevia käytäntöjä Suomen ollessa kohdeosapuolena. Suomi on edellyttänyt, että aiheuttajaosapuoli toimittaa sopimuksen edellyttämät olennaiset tiedot suomeksi käännettynä.<sup>178</sup> Ympäristöministeriö on kääntänyt tietoja tarvittaessa myös saamen kielelle.<sup>179</sup> Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa tarvittavien asiakirjojen kääntämistä saamen kielelle myös jatkossa. SYKE tuo esille tämän selvityksen sisältämässä sen näkemyksiä koskevassa kappaleessa, että se turvaa omassa roolissaan saamelaisten kielellisen oikeuden kuulemisaineistoihin ja mahdollisuuden vaikuttaa ympäristövaikutusten arviointiin lausuntojen antamisen ja mielipiteiden esittämisen kautta.<sup>180</sup>

Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan Suomen ollessa kohdeosapuolena Norjan ja Ruotsin rajat ylittävissä YVA-selvityksissä on arvioitu jonkin verran saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia, myös kumulatiivisia vaikutuksia, osapuolimaissa, mutta ei juurikaan tai ei ollenkaan Suomen puolella. Saamelaiset ovat voineet yleisesti ottaen kohtuullisesti osallistua kohtuullisessa määrin

177 Heinämäki, L, Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 259.

178 Koivurova, T., Craik, N., Torkkeli, M., Valtion rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointi Suomessa, YVA-lain toimivuus kansainvälistä kuulemistä koskevien velvoitteiden näkökulmasta, Ympäristöministeriön raportteja 7/2012, Ympäristöministeriö, s. 27.

179 Seija Rantakallio, Ympäristöministeriö 25.10.2022.

180 Ks. tämän selvityksen kappale 8.11.

osapuolimaiden vaikutusten arviointiin, mutta Suomen puolella osallistuminen on tapahtunut vain Suomen viranomaisen lausuntopyyntöjen muodossa. Suomi on myös aktiivisesti huomauttanut osapuolivaltioita saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten puutteellisesta arvioimisesta korostaen myös saamelaisten perinteisen tiedon tärkeää roolia. Selvityksessä suositellaan, että Suomi ottaisi johtavan roolin rajat ylittävien vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi Norjan ja Ruotsin sekä valtioiden saamelaiskäräjien kanssa.<sup>181</sup> SYKE ehdottaa tämän selvityksen sisältämässä sen näkemyksiä koskevassa kappaleessa aiempaa suuremman huomion kiinnittämistä kumulatiivisten vaikutusten arviointiin sekä saamelaisten vahvempaa ja resursoitua osallistumista<sup>182</sup>, mitä voidaan pitää hyvin tärkeänä saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi.

## 5.4 Maankäyttö- ja rakennuslaki (alueidenkäyttölaki)

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) (132/1999) lähtökohtana on kestävän kehityksen turvaaminen (1 §).<sup>183</sup> Voimassa olevaa MRL:ia on ehdotettu muutettavaksi kumoamalla siitä rakentamista koskevat luvut ja muuttamalla sen nimike alueidenkäyttölainiksi. Uudella rakentamislailalla parannettaisiin sääntelyn vaikuttavuutta erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi, kiertotalouden edistämiseksi sekä rakentamisen päätösten ja tietosisällön valtakunnallisen digitaalisuuden mahdollistamiseksi (HE 139/2022). Uusi alueidenkäyttölaki nimi muutettiin lailla (752/2023), joka tulee voimaan 1.1.2025. MRL:ssa (alueidenkäyttölaisissa) säädetään alueiden suunnittelusta sekä alueiden rakentamisesta ja käytöstä (2 §). Laissa ei erikseen turvata saamelaisten oikeuksia, mutta sen avulla tulee suojella myös saamelaisten perusoikeudellista asemaa alkuperäiskansana sekä siihen kuuluvaa kulttuuria ja kulttuuriperintöä.

181 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 203–262.

182 Ks. tämän selvityksen kappale 8.11.

183 Ks. Lyytimäki, J. & Hakala, H. Ympäristön tila ja suojelu Suomessa. Gaudeamus, Helsinki, 2008, s. 30–31. Ks. Lehtinen, S. Estetiikan oikeudellinen konflikti, Maisema perusoikeutena ja kulttuuriperintönä. Pro-gradu tutkielma, Tampereen yliopisto, 2017, s. 41.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan nojalla saamelaisten oikeudet tulee turvata MRL:n soveltamisen yhteydessä, huomioiden PL 22 §:n perus- ja ihmis-oikeuksien turvaamisvelvoite, jota sovelletaan yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien saamelaiskulttuurin suojan, sekä PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suojan kanssa. Tämän lisäksi on otettava huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö, josta keskusteltiin tämän selvityksen aiemmassa kappaleessa neljä.

MRL 1 §:n tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä”. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun.<sup>184</sup> Saamelaisten oikeuksien näkökulmasta nämä kaikki elementit ovat tärkeitä ja erottamattomia toisistaan. Lakiin sisältyy alueiden käytön suunnittelujärjestelmä, jota toteutetaan maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksella.<sup>185</sup> Kaavoitus onkin käytetyin kulttuuriympäristön suojelun ja kehittämisen väline.<sup>186</sup> Suunnittelun tavoitteisiin kuuluvat muun muassa rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen vaaliminen ja luonnonarvojen säilyminen.<sup>187</sup> Saamelaisten kulttuurin ja kulttuuriperinnön säilyttämisen ja suojelemisen kannalta laki sisältää myös muita merkittäviä tavoitteita, kuten luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilyminen, ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja luonnonvarojen säästeliäs käyttö.<sup>188</sup>

Hollo tuo esille, että vaikka MRL:n yksi tärkeimmistä tehtävistä on luonto- ja kulttuuriarvojen säilyttäminen, kaavajärjestelmään kohdistuu monenlaisia paineita eikä se välttämättä onnistu käytännössä toteuttamaan tätä tehtävää.<sup>189</sup> Kaavoitusprosessissa sovitetaan yhteen eri toimintoja ja tarpeita, jolloin esimerkiksi kulttuuriympäristön arvot saattavat joutua väistymään vahvemiksi koettujen, kuten taloudellisten intressien tieltä. Toisinaan ongelmana ovat kaavat, jotka ovat kulttuuriympäristön näkökulmasta vanhentuneet. Hyvä kaavoitusprosessi edellyttää toimivia vuorovaikutusmenettelyjä ja riittävää tietopohjaa.<sup>190</sup> Lain 6 §:n mukaan kaavaa

---

184 1 §.

185 4 §.

186 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, s. 13.

187 5 §.

188 Ks. edellinen alaviite.

189 Hollo, E. Ympäristö ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunta, Yliopistopaino, Helsinki. 2009, s. 185.

190 Valtioneuvoston periaatepäätös 20.3.2014, Kulttuuriympäristöstrategia 2014–2020, s. 17.

valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 8 §:n mukaan maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Saamelaiskäräjät antaa aktiivisesti lausuntoja kaavoitusprosesseihin, sekä käy niihin liittyviä saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluja. Saamelaiskäräjiltä saadun tiedon mukaan maakuntakaavan kaavaluonnokseen liittyen Lapin liitto on ollut aloitteellinen neuvottelujen järjestämisen suhteen. Kunnat eivät yleisesti ottaen oma-aloitteisesti ehdota 9 §:n neuvotteluja, mutta niitä käydään kuitenkin saamelaiskäräjien erillisestä pyynnöstä.<sup>191</sup> Myös kolttalain 56 § mukaan kolttien kyläkokoukselle ja kolttaneuvostoille on varattava tilaisuus lausunnon antamiseen kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Lapin liiton mukaan käytännössä maakuntakaavoituksessa lausunnon antamisen lisäksi kolttien kyläkokouksen kanssa neuvotellaan samaan tapaan kuin saamelaiskäräjien kanssa.<sup>192</sup> Myös paliskuntien kanssa käydään poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluja kaavoituksen yhteydessä erityisesti maakuntakaavoituksen yhteydessä.<sup>193</sup>

Myös Saamelaismuseum Siida antaa lausuntoja kaavoitusprosesseihin. Saamelaismuseum lausuu myös kuntien poikkeamis- ja purkulupahakemuksista ja ottaa kantaa alueilla oleviin muinaisjäännöksiin. Saamelaismuseum on osallinen kuntien kaavoitusprosesseissa ja varmistaa, että muinaismuistolain säännökset tulevat huomioiduksi kaavoitusprosessissa ja että muinaisjäännökset merkitään alueina eikä pelkästään pisteinä.<sup>194</sup> Saamelaismuseum osallistuu ja antaa lausuntoja myös rakennetun kult-

191 Saamelaiskäräjien elinkeino- ja ympäristölakimiessihteeri Sarita Kämäräisen sekä vs. ympäristösihteerin Tiina Lovisa Solbärin sähköpostiviestit 22.5.2023.

192 Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040, Maakuntakaava ja saamelaiskulttuuri, liite 8, 17.5.2021.

193 Ks. edellinen alaviite.

194 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseum Siida, haastattelu 5.3.2021.

tuuriympäristön kysymyksissä kaavoitukseen ja muuhun maankäyttöön liittyen.<sup>195</sup> Saamelaismuseo Siidan roolia käsitellään vielä erikseen tämän selvityksen sisältä-mässä Saamelaismuseon näkemyksiä koskevassa kappaleessa.<sup>196</sup>

MRL:n mukaan ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus (17 §). ELY-keskus edistää kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Sen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat (18 §). Maakunnan liiton tehtävänä on maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu (19 §). Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta ja maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla on oltava käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus (20 §).

MRL sisältää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden tarkoituksena on varmistaa, että muun muassa valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Maakuntakaavoissa pitää sen vuoksi osoittaa valtakunnalliset arvokkaat maisema-alueet sekä valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt ja esihistorialliset suojelualuekokonaisuudet.<sup>197</sup> Maakuntakaavat puolestaan ovat ohjeena, kun kuntiin laaditaan yleis- ja asemakaavoja. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita, valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä (RKY) ja valtakunnallisesti merkittäviä arkeologisia kohteita.<sup>198</sup> Suurin osa saamelaisista rakennetuista kulttuuriympäristöistä sekä kiinteistä muinaisjäännöskohteista löytyy RKY- ja muinaisjäännosrekisteristä internet-sivuilta tarkkoine koordinaatteineen ja karttasovelluksineen. Jotkut kohteista ovat yksityishenkilöiden omistuksessa, jonka vuoksi tarkkoja sijaintitietoja ei ilmoiteta.<sup>199</sup> Saamelaismuseo Siidan saamelaisessa kulttuuriympäristöohjelmassa on kartoitettu lukuisia saamelaiskulttuuriin liittyviä RKY,

195 Taivaskallio, Satu, tutkija, Saamelaismuseo Siida, haastattelu 30.11.2021.

196 Ks. tämän selvityksen kappale 8.5.

197 Ks. MRL 3 luku.

198 Ks. [http://www.rky.fi/read/asp/r\\_default.aspx](http://www.rky.fi/read/asp/r_default.aspx) (tarkistettu 23.11.2023).

199 Magga, P., "Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?", Johdanto teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 14.

muinajäännöksiä sekä valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita. Maisema-alueet käsittävät kansallismaisemat, perinne- ja kulttuurimaisemat, perinnebiotoopit, erämaa-alueet, kansallispuistot ja luonnonpuistot.<sup>200</sup>

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.<sup>201</sup>

28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Luonnonsuojelulaissa tarkoitettua maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.<sup>202</sup> Saamelaisten kulttuuriperintöoikeuden näkökulmasta laki asettaa myös muita kriteerejä, jotka on huomioitava mm. alueen ekologinen kestävyys sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen.

Lain 9 ja 28 §:n soveltamisessa on otettava huomioon saamelaisten perus- ja ihmisoikeusnormiston turvaamat alkuperäiskansaoikeudet, vaikkei niistä ole laissa säännelty, kuten tämän kappaleen alussa tuotiin esille. Käytännössä saamelaisten kotiseutualueella tämä laajentaa MRL:n soveltamista koskien 9 §:n ja MRA:n<sup>203</sup> 1 ja 10 §:n edellyttämää vaikutusten selvittämistä niin, että selvittämiseen tulee nimenomaisesti sisällyttää kaavan kokonaisvaikutusten selvittäminen myös saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin alkuperäiskansana. Tässä yhteydessä tulisi arvioida myös sosiaalisia vaikutuksia sekä arvioida ympäristövaikutuksia (mm. luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvia sekä ilmastomuutoksen vaikutuksia) saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Kuten edellisissä kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja YVA-lakia koskevissa kappaleissa todettiin, saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisessä voitaisiin pyrkiä kokonaisvaltaiseen vaikutusten arviointiin, jossa arvioitaisiin vaikutuksia kulttuurin eri osa-alueisiin, sisältäen sosiaalisten vaikutusten arvioinnin, kulloinkin toiminta ja sen laajuus luonnollisesti huomioiden. Asiasta keskustellaan tarkemmin tämän selvityksen kappaleessa 6.4.

200 Ks. edellinen alaviite.

201 9 §.

202 28 §.

203 Maankäyttö- ja rakennusasetus, 10.9.1999/895.



Valmisteilla olevaan Pohjois-Lapin maakuntakaavaan liittyen Lapin liitto on suunnitellun eri vaiheissa korostanut ryhtyvänään kattavampiin arviointiprosesseihin ennen kaavan lopullista hyväksymistä.<sup>204</sup> Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia varten Lapin liitto palkkasi työhön saamelaiskulttuurin asiantuntijan pohjatyötä varten. Kaavan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvittämiseksi perustettiin myös saamelaisasiantuntijatyöryhmä, joka kuitenkin muuttaman kokoontumisen jälkeen totesi, ettei sillä ollut riittäviä resursseja ja siten edellytyksiä toteuttaa sille osoitettua tehtävää.<sup>205</sup> Kun saamelaiskulttuuriryhmän työ keskeytyi, vaikutusten arvioinnin loppuunsaattaminen jäi Lapin liiton tehtäväksi, joka käytti pohjanaan aikaisemmassa vaiheessa palkatun saamelaiskulttuurin asiantuntijan perustietopohjaa saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin liittyen.<sup>206</sup> Vaikutuksia on arvioitu suhteessa saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin ja maisemaan ja kulttuuriympäristöön.<sup>207</sup> Vaikutuksia poronhoitoon on arvioitu paliskunta-kohtaisesti.<sup>208</sup> Lapin liiton tässä selvityksessä esiin tuoman näkemyksen mukaan yhden paliskunnan alueelle kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu olemassa olevien toimintojen, tekeillä olevan maakuntakaavan toimintojen ja alueen muiden tiedossa olevien mahdollisten tulevien hankkeiden osalta. Lapin liitto tuo esille, että kattava kumulatiivinen vaikutusten arviointi edellyttäisi perusteellista tietoa menneen ja nykyisen maankäytön kokonaisvaikutuksista. Tällaista tietoa ei yleensä ole saatavilla maakuntakaavan vaikutusten arviointia varten.<sup>209</sup>

Maakuntakaavassa on annettu koko maakuntakaava-alueita koskeva määräys, jolla turvataan saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään sekä määräys, jolla huolehditaan saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen sekä poronhoidon kannalta merkittävien yhtenäisten alueiden säilymisestä. Kaavaselostuksen mukaan Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040 turvaa monin tavoin saamelaiskulttuurin säilymistä edellytyksiä. Saamelaiskulttuuri on otettu huomioon

204 Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 valmisteluaineistosta esitetyt lausunnot ja mielipiteet sekä niihin annettavat vastineet, Lapin liitto, Rovaniemi, 2019.

205 Lapin liitto, Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040, Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 16.12.2022, s. 10. <https://www.lapinliitto.fi/wp-content/uploads/2023/01/Pohjois-Lapin-maakuntakaavan-2040-osallistumis-ja-arviointisuunnitelma-16.12.2022.pdf> (tarkistettu 27.11.2023).

206 Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040, Maakuntakaava ja saamelaiskulttuuri, liite 8, 17.5.2021.

207 Lapin liitto, Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040, kaavaselostus, 24.4.2023, Kappale 8.16., s. 267–270.

208 Katso edellinen alaviite, Kappale 8.15., 252–266.

209 Ks. tämän selvityksen kappale 8.9.

lukuisissa kaavan määräyksissä.<sup>210</sup> Kaavaselostuksessa tuodaan esille, että maakuntakaava ei ole toteuttava kaavataso, kuten esimerkiksi yleiskaava tai asemakaava on. Maakuntakaavan on tarkoitus olla mahdollistava ja joustava instrumentti, joka antaa lähtökohtia ja reunaehdoja jatkosuunnittelulle. Jatkosuunnittelussa käsitellään tarkempia yksityiskohtia ja alueidenkäyttö ratkaistaan sekä arvioidaan maakuntakaavatasoa tarkemmin.<sup>211</sup>

Kumulatiivisten vaikutusten arviointia tulisi kehittää myös maakuntakaavoituksessa, koska sillä luodaan tärkeitä edellytyksiä ja reunaehdoja yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle esimerkiksi kuntatasolla. Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan maakuntakaavan vaikutusten arviointia tulee täydentää saamelaisten oikeuksien osalta. Maakuntakaavan vaikutustenarvioinnissa tulee saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan arvioida nykyistä kattavammin kaavan merkittävät vaikutukset saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten kannalta merkittäviä vaikutuksia aiheuttavia kaavamerkintöjä ovat ainakin 400 kV voimajohto, moottorikelkkareitin yhteystarve Saariselkä-Raja-Jooseppi-Nellim, matkailun vetovoima-alueet, metsätalousvaltaiset alueet sekä kylmättestausalueet.<sup>212</sup>

Yleis- ja asemakaavoituksessa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia ei saamelaiskäräjiltä saadun tiedon mukaan nykykäytännön mukaan juurikaan arvioida. Tähän viitataan myös tämän selvityksen sisältämissä Lapin ELY-keskuksen huomioissa, joissa todetaan, että asemakaavatasolla yhteisvaikutuksia ei käytännössä koskaan arvioida, ja yleis- ja maakuntakaavoissakin vaihtelevasti/harvoin.<sup>213</sup> Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen olisi ensiarvoisen tärkeää kaikessa saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin vaikuttavassa kaavoituksessa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

---

210 Katso edellinen alaviite, Kappale 8.16., s. 267–270.

211 Katso edellinen alaviite, s. 270.

212 Saamelaiskäräjät, lausunto 30.6.2023, Lausunto Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 ehdotuksesta, Lapin liiton viranomaislausuntopyyntö 12.5.2023 tarkistetusta kaavaehdotuksesta, Dnro: 366/D.a.5./2023

213 Ks. tämän selvityksen kappale 8.10.

MRL 9.3 §:ssä säädetään, että hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida YVAL 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä, kun kaava laaditaan YVAL 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi. Valtion ja kuntien viranomaisten sekä maakunnan liiton on oltava keskenään yhteistyössä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toteuttamiseksi ja sovittamiseksi hanketta koskevien muiden lakien mukaisiin menettelyihin (YVAL 6 §).

Sopimiselle ei ole laissa täsmennetty määrämuotoa, mutta se voi tapahtua esimerkiksi YVAL 8 §:n mukaisessa ennakkoneuvottelussa. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan nojalla olisi perusteltua, että ennakkoneuvotteluun tai muuhun sopimista koskevaan tilaisuuteen tulisi kutsua saamelaiskäräjät, jolla tulisi olla myös mahdollisuus ottaa kantaa YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhdistämiseen sen varmistamiseksi, että saamelaiskulttuuria ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia koskevien vaikutusten arviointi tehdään YVA-lain tarkoittamassa laajuudessa. Mikäli saamelaiskäräjiä ei kutsuttaisi ennakkoneuvotteluun tai muuhun sopimiseen, tulee viranomaisten järjestää saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu. Ympäristövaikutusten arvioiminen YVA-lain menettelyn sijaan MRL:n mukaisena menettelynä ei saa heikentää saamelaisten oikeuksia verrattuna siihen, miten ne toteutuisivat erillisessä YVA-menettelyssä.<sup>214</sup>

Mikäli YVA-menettely toteutetaan yhteismenettelyssä hanketta varten laadittavan kaavan kanssa, menettelyssä sovelletaan tällöin MRL:ia. YVA-yhteysviranomaisen (ELY-keskus) tehtävänä on tarkistaa, että ympäristövaikutusten arviointi on ollut aineellisesti riittävä. Yhteysviranomaisen tehtäviin kuuluu laatia lausunto ympäristövaikutusten arvioimisesta tehdystä suunnitelmasta (vastaa YVA-lain mukaista arviointiohjelmaa) sekä antaa yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä. Hankkeesta vastaavan tehtävät ovat tässä menettelyssä asiallisesti samat kuin YVA-lain mukaisessa menettelyssä. Hankkeesta vastaavan tulee laatia YVA-laissa tarkoitettua arviointiohjelmaa vastaava suunnitelma hankkeen ympäristövaikutusten arvioimisesta (YVA-suunnitelma) sekä hanketta koskeva ympäristövaikutusten arviointiselostus.<sup>215</sup>

---

214 Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, s. 142–143.

215 Ks. edellinen alaviite, s. 367–368.

Tässä yhteydessä viranomaisten tulee varmistaa saamelaisten yhtä kattava osallistuminen kuin normaalissa YVA-menettelyssäkin. YVA-yhteysviranomaisen tulee viime kädessä huolehtia siitä, että saamelaisten osallistuminen ja alkuperäiskansaoikeudet toteutuvat ympäristövaikutusten arvioinnissa yhtä laajasti kuin mitä normaalissa YVA-menettelyssäkin.<sup>216</sup>

## 5.5 Metsähallituslaki

Metsähallitus on keskeinen toimija saamelaisten kotiseutualueella: noin 90 % kotiseutualueen maa- ja vesialueista on valtion omistuksessa ja Metsähallituksen hallinnassa.<sup>217</sup> Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa ja sen hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos.<sup>218</sup> Liikelaitoksen muodostavat kiinteistökehitys, konsernin hallinto ja julkiset hallintotehtävät. Julkiset hallintotehtävät jakaantuvat luontopalveluihin ja eräpalveluihin. Liikelaitos tytäryhtiöineen muodostavat Metsähallituskonsernin.<sup>219</sup> Liikelaitoksen omistama tytäryhtiö Metsähallitus Metsätalous Oy harjoittaa metsätaloutta.<sup>220</sup>

Metsähallituslaissa (MHL) säädettyinä yhteiskunnallisina velvoitteina Metsähallituksen tulee mm. luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana ottaa riittävästi huomioon biologisen monimuotoisuuden suojele ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien, meren ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Lisäksi Metsähallituksen on otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.<sup>221</sup> Myös kulttuuriperinnön vaaliminen kuuluu Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin. Metsähallituksen hoitamiin kulttuuriperintökohteisiin luonnon keskellä kuuluvat erilaiset muinaisjäännösalueet, rakennukset ja rakennelmat sekä kulttuuriympäristöt, kuten perinnemaisemat. Monet

216 Ks. edellinen alaviite.

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

218 Metsähallituslaki (234/2016), 1 §.

219 Metsähallitus, Metsähallitus ja Metsähallituskonserni, Tilinpäätös ja toimintakertomus 2018, s. 2.

220 Ks. edellinen alaviite.

221 Metsähallituslain 6 §.

näistä sijaitsevat nyt luonnonsuojelu- tai erämaa-alueilla.<sup>222</sup> Metsähallituksella ja Saamelaismuseo Siidalla on aktiivista yhteistyötä kulttuuriperinnön ja siihen kuuluvien muinaisjäännösten suojelussa.<sup>223</sup>

Saamelaisten perusoikeus kulttuuriin sekä sen mukaiseen elämäntapaan on MHL:ssa kirjattu osaksi Metsähallituksen yhteiskunnallisia velvoitteita. MHL 6 §:n mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojeleminen on sovittava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan, sekä poronhoitolaissa tarkoitetulla poronhoitoalueella siten, että poronhoitolaissa säädetyt velvoitteet täytetään. MHL 6 §:n soveltamisessa on huomioitava PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite, jota luetaan yhdessä PL 17.3, 121.4 §:ien, PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden sekä PL 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suojan kanssa. Tämän lisäksi on otettava huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö, mistä seuraa, että Metsähallituksenkin on noudatettava saamelaiskulttuurin heikentämiskielloa ja siihen liittyvää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin velvoitetta, vaikka sitä ei uudistettuun metsähallituslakiin kirjattukaan vastoin alkuperäistä esitystä.<sup>224</sup> Metsähallituslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintakäytännön sisältämiin velvoitteisiin näiltä osin.<sup>225</sup> Huomattavan haitan kiellon ohessa heikentämiskielto sisältää myös aktiivisen velvoitteen turvata ja edistää saamelaiskulttuurin ylläpitämistä ja kehittämistä.

Metsähallitus käy saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotte-luita. Metsähallitus neuvottelee aktiivisesti sekä saamelaiskäräjien että paliskuntien edustajien kanssa, joiden kanssa on tehty myös erillisiä sopimuksia metsätalous-alueiden käytöstä.<sup>226</sup> Neuvotteluita ja yhteistoimintaa on entisestään lisätty saa-

222 Ks. <https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/kulttuuriperinto/kulttuuriperin-non-hoito/>. (tarkistettu 23.11.2023).

223 Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2021:38, 2021, s. 110–111.

224 Ks. Heinämäki, L., Saamelaiskulttuurin heikentämiskielto ja viranomaisen aktiivinen velvoite turvata perinteisten elinkeinojen harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset, Lakimies 1/2021 (2021), s. 3–35.

225 HE 132/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi, s. 11.

226 Ks. edellinen alaviite, s. 47.

melaisten kotiseutualueella viime aikoina myös paliskuntatasolla.<sup>227</sup> Metsähallitus on Akordi Oy:n konfliktikartoituksen (2020) myötä tuonut esille toteuttavansa yhä enemmän metsätalouden suunnittelua yhteistyössä paliskuntien kanssa ja niiden ehdoilla saamelaisten oikeudet huomioiden.<sup>228</sup> Metsähallitus ei tällä hetkellä suorita hakkuita alueella, jossa paliskunta ei ole antanut siihen suostumusta.<sup>229</sup>

Metsähallitus ja saamelaiskäräjät ovat myös sopineet YK:n biodiversiteettisopimukseen liittyvien vaikutusten arviointia koskevien Akwé:Kon -ohjeiden pohjalta toimintamallin (2019), jota käsitellään sekä tämän selvityksen kappaleessa 7.3.2. että Metsähallituksen näkemyksiä koskevassa kappaleessa 8.6., jossa käsitellään myös tarkemmin Metsähallituksen toimia saamelaiskulttuurin suojelemiseksi. Metsähallitus toteaa myös kehittävänsä menetelmän saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi yhteistyössä keskeisten tahojen kanssa, mitä voidaan pitää merkittävänä avauksena saamelaisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta.

## 5.6 Luonnonsuojelulaki

Uusi luonnonsuojelulaki (LSL) (9/2023) tuli voimaan 1.6. 2023, ja korvasi edeltäjänsä vuodelta 1996. Lain 1 §:n tavoitteena ovat luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, ilmastonmuutokseen sopeutumisen edistäminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen, kansalaisten luonnontuntemuksen ja ympäristötietoisuuden lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen.<sup>230</sup> Saamelaisten kannalta sekä luonnon monimuotoisuuden ja saamelaisen kulttuurimaiseman arvojen vaaliminen että luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Kuten uutta LSL:ia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, saamelaiskulttuurilla on suora yhteys luonnon monimuotoisuuden säilymiseen. LSL:n säännöksissä on perustuslain ohella huomioitu esimerkiksi YK:n biodiversiteettisopimus, joka tunnustaa alkuperäiskansojen läheisen ja perinteisen riippuvuuden biologisista luonnonvaroista sekä alkuperäiskansojen perinteisen tiedon

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

228 Ks. edellinen alaviite; Ks. myös <https://yle.fi/uutiset/3-11690681>. (12.12.2020).

229 Ks. tämän selvityksen Metsähallituksen näkemyksiä koskeva kappale 8.6.

230 1 §.

merkityksen luonnon monimuotoisuuden suojelulle.<sup>231</sup> LSL:n mukaisessa monimuotoisuuden säilyttämisessä sekä kestävässä käytössä tuleekin huomioida myös biodiversiteettisopimus ja siihen liittyvät alkuperäiskansojen oikeudet.

Ilmastonmuutoksella on huomattavia vaikutuksia saamelaiskulttuurille, joten ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutumisen edistäminen ovat myös keskeisiä kysymyksiä saamelaisille. Kuten myöhemmässä ilmastolakia koskevassa kappaleessa tuodaan esille, ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäävissä toimenpiteissä tulee kuitenkin huomioida saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä oikeudenmukaisuus saamelaisten näkökannalta.

Uudistettuun LSL:iin sisällytettiin uusi saamelaiskulttuuria koskeva säännös, jossa säädetään saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Aiemmassa LSL:ssa säädettiin, että saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevilla kansallis- ja luonnonpuistoissa on turvattava saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset (16 §). Nyt voimassa olevan LSL:n hallituksen esityksessä todetaan, että saamelaisten oikeuksista on syytä säätää aiempaa perusteellisemmin, sillä luonnonsuojelulain täytäntöönpanoon voi saamelaisten kotiseutualueella liittyä saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia koskevia vaikutuksia. Esityksen mukaan PL 20 §:n ympäristöperusoikeuden on katsottu kytkeytyvän niin vahvasti saamelaisten kulttuuriperusoikeuteen, että saamelaiskulttuurin heikentämiskiello on perusteltua ottaa huomioon kattavasti nimenomaan ympäristölainsäädännössä.<sup>232</sup> PL 20 ja 17.3 §:ien välinen kiinteä yhteys on tunnustettu myös muissa yhteyksissä, esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin päätöksessä kaivoslain uudistukseen liittyen.<sup>233</sup>

PL 20 §:n säännös muodostaa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä myös kulttuuriperinnön suojelemisen perustan. Esimerkiksi Hollo katsoo ympäristön käsitteen kattavan PL 20 §:ssä myös kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön luontoympäristön ohella.<sup>234</sup> Saamelaisten kulttuuriympäristö ja sen sisältämä kulttuurimaisema lukeutuvat osaksi PL 20 §:n tarkoittamaa kulttuuriympäristöä, johon saamelaisilla on itsemääräämisoikeus. Saamelaisten itsemääräämisoikeuden näkökulmasta vastuu heidän omasta kulttuuriperinnöstään ja sen suojelusta kuuluu ennen kaikkea saamelaisille osana heidän kulttuuri-itsehallintoaan. Koko kulttuuriperintökäsitteeseen

231 HE 76/2022 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 101–102.

232 HE 76/2022 vp., s. 136–137.

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

234 Hollo, E. J., Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki, 2009, s. 28–29.

liittyy keskeisenä juuri ajatus jonkin perityn säilyttämisestä ja hoitamisesta.<sup>235</sup> Myös LSL:n soveltamisessa tulee saamelaisia koskevien perusoikeussäännösten sekä KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulkintakäytännön lisäksi ottaa huomioon PL 20 §:n ympäristöperusoikeus sekä PL 6 §:n tosiasiallinen yhdenvertaisuus. PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta luetaan yhdessä edellä mainittujen säännösten kanssa.

LSL 6 §:n mukaan tämän lain toimeenpanosta vastaavien viranomaisten tulee huolehtia siitä, ettei lain toimeenpanosta aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin ja että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset voidaan turvata ja niiden kehittymistä mahdollisuuksien mukaan edistää. Tämän lain nojalla annettavasta päätöksestä ei saa aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka vähäistä suurempaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttaluodeella.<sup>236</sup>

Lain säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että toimeenpanosta vastaavilla viranomaisilla tarkoitettaisiin tämän lain 9 §:n 1–3 momenteissa mainittuja luonnonsuojelun valtion viranomaisia, eli ympäristöministeriötä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä Metsähallitusta. Säännöksen soveltamisalaa ei olisi rajattu ainoastaan saamelaisten kotiseutualueelle, vaan se kohdistuisi laajemmin saamelaiskulttuurin turvaamiseen. Tällöin tulisi ottaa huomioon myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettava LSL:n toimeenpanoon liittyvä toimenpide, mikäli sillä voisi olla vähäistä suurempaa vaikutusta saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin.<sup>237</sup> Säännökseen sisältyy myös saamelaiskäräjien muutoksenhakuoikeus heikentämiskieltoon liittyen.<sup>238</sup>

235 Knuuttila, S., Kulttuuriperintö, arvot ja identiteetti, teoksessa P. Venäläinen (toim.), Kulttuuriperintö ja oppiminen, Suomen Museoliiton julkaisuja 58, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2008, s. 12–19, 13.

236 6 §.

237 HE 76/2022 vp., s. 137.

238 134 §.



Hallituksen esityksen mukaan pykälän 1 ja 2 momenteissa tarkoitettua vähäistä suurempaa heikennystä on arvioitava tapauskohtaisesti, jossa merkitystä on muun muassa toiminnan luonteella, sijainnilla, alueen olosuhteilla ja kestolla. Esityksen mukaan vähäisenä heikennyksenä voitaisiin lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi yksittäiseen saamelaiseen kohdistuvaa haittaa, jolla ei ole merkitystä saamelaisten kollektiivisten oikeuksien kannalta. Myös maantieteellisesti tai ajallisesti hyvin rajallinen haitta, joka ei ole merkityksellinen saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta, voidaan yleensä katsoa vähäiseksi.<sup>239</sup> Hallituksen esityksessä kynnys vähäistä suuremmalle haitalle näyttäisi asettuvan hyvin matalaksi. Käytännössä kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla olisi merkitystä saamelaisten kollektiivisten oikeuksien toteutumisen kanalta, voivat aiheuttaa vähäistä suuremman haitan. Vähäistä suuremman haitan kynnyksen määrittelyssä saamelaiskäräjien ja paikallisten saamelaisyhteisöjen perustelluilla näkemyksillä tulee olla asianmukaista ja riittävän painavaa merkitystä viranomaistoiminnoissa. Aiemmassa kappaleessa 4.1. mainittu ennakkosuostumusmenettely on tarkoitettu työkaluksi juuri tällaisten kysymysten selvittämiseksi ja sopimiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettava säännös turvaisi osaltaan perustuslaista ja KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumista. Esityksen mukaan säännöstä on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö. Esityksessä todetaan, että YK:n ihmisoikeuskomitean (IOK) käytännön mukaan 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy.<sup>240</sup>

IOK:n oikeuskäytäntöä artiklan 27 mukaisesta huomattavan haitan kiellosta ja siihen liittyvästä velvoitteesta kumulatiivisten vaikutusten arviointiin liittyen käsiteltiin jo aiemmassa kappaleessa 4. LSL:n esitöissäkin viitataan vaikutusten arviointiin ja yhteisvaikutusten huomioon ottamisen velvoitteeseen. Hallituksen esityksen mukaan säännös suojaa osaltaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvia, kollektiivisiksi luonnehdittavia oikeuksia. Perustuslain tapaan säännös antaisi suojaa saamelaiselle kulttuurimuodolle. Säännös ohjaa LSL:n täytäntöönpanossa tehtävien hankkeiden ja toimenpiteiden suunnittelua, toteuttamistavan valintaa ja viranomaisten päätöksentekoa siten, että siitä ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia. Huomioon tulisi tällöin ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet. Tällä olisi vaikutusta esimerkiksi tietopohjaan ja

239 Ks. edellinen alaviite.

240 Ks. edellinen alaviite.

vaikutusten arviointien laajuuteen. Viranomaisen tulisi pyrkiä huomioimaan nykytilanne kokonaisuutena saamelaiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kokonaisuuden hahmottamiseksi esimerkiksi muiden viranomaisten toteuttamat ja suunnittelemaat toimenpiteet voivat olla merkityksellisiä.<sup>241</sup>

Sen lisäksi, mitä LSL 6 §:ssä säädetään, 55 § edellyttää, että saamelaiden kotiseutualueella sijaitsevilla valtion luonnonsuojelualueilla on turvattava saamelaiden kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset.<sup>242</sup> Säännös sisältyi myös aiempaan LSL:iin, ja uuden lain esitöiden mukaan sillä korostetaan saamelaiden kulttuurin erityisasemaa luonnonsuojelualueiden osalta erityisesti saamelaiden kotiseutualueella.<sup>243</sup>

Tähän liittyen 57 §:ssä säädetään, että Metsähallituksen valmisteleva ja hyväksymä Hoito- ja käyttösuunnitelma kansallispuistolle, luonnonpuistolle ja valtion muulle luonnonsuojelualueelle laaditaan saamelaiden kotiseutualueella vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa siten, että saamelaiden perinteinen tieto on osa suunnittelun tietoaineistoa.<sup>244</sup> Perinteisen tiedon osalta hallituksen esityksessä viitataan YK:n biodiversiteettisopimuksen 8 (j) ja 10 (c) artikloihin, joista keskustellaan erikseen myöhemmin kappaleessa 7.3.2. ja jotka edellyttävät alkuperäiskansojen perinteisen tiedon kunnioitusta ja suojelua.

Hallituksen esityksessä todetaan, että perinteiseen tietoon voi sisältyä asioita ja arvoja, jotka ovat luonteeltaan yksityisiä ja joita ei haluta antaa ulkopuolisille. Ne voivat liittyä esimerkiksi henkisen kulttuurin kannalta tärkeisiin paikkoihin, joilla on merkitystä yli sukupolvien välittyvien muistojen vuoksi. Tästä syystä perinteisen tiedon hankkimisessa ja hyödyntämisessä noudatetaan vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta, jonka mukaan saamelaisella paikallisyhteisöllä olisi oikeus harkita vapaasti, ilman velvoitteita, antaako se perinteistä tietoa hyödynnettäväksi osana hoito- ja käyttösuunnitelman tietoaineistoa. Osallistumisen ja neuvottelujen olisi tapahduttava hyvissä ajoin päätöksentekoa edeltävissä vaiheissa ja paikallisyhteisölle tulisi tarkoin kertoa, mihin sen luovuttamaa tietoa käytettäisiin ja kuinka julkista se olisi. Paikallisyhteisö voi päättää olla antamatta tietoja, jos se niin harkitsee.<sup>245</sup> Hallituksen esityksessä viitataan YK:n biodiversiteettisopi-

241 Ks. edellinen alaviite, s. 137–138.

242 55 §.

243 HE 76/2022 vp, s. 138.

244 57 §.

245 HE 76/2022 vp, s. 192.

muksen vapaehtoiisiin Akwé:Kon -ohjeisiin, joita Metsähallitus soveltaa yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa sopiman mallin pohjalta hoito- ja käyttösuunnitelmien laadintaan<sup>246</sup> sekä luonnonvarasuunnitteluun. Ohjeista keskustellaan tarkemmin tämän raportin kappaleessa 7.3.2.

Saamelaisten perinteistä tietoa tulee niin ikään saamelaisten näin halutessaan käyttää tietoaaineistona myös saamelaisten kotiseutualueen maisemanhoitoalueen hoito- ja käyttösuunnitelmissa, jotka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee laatia vuorovaikutuksessa asianomaisten saamelaisyhteisöjen ja yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa (LSL 92 §). ELY-keskus myös päättää maakunnallisen maisemanhoitoalueen perustamisesta ja tarkoituksesta.<sup>247</sup> Säännös on merkittävä saamelaisten kulttuurimaiseman suojelemiseksi ja edellyttää yhteistyömenettelyn käynnistämistä ELY-keskuksen ja saamelaiskäräjien ja paikallisten saamelaisyhteisöjen kanssa.

LSL 51 §:n 2 momentin nojalla Metsähallitus voi antaa kansallispuistossa ja luonnonpuistossa luvan geologiseen tutkimukseen, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Geologiset tutkimukset on tällöin järjestettävä niin, ettei niillä aiheuteta alueen lajeille, luontotyypeille, vesitaloudelle tai maisemalle vähäistä suurempaa haittaa.<sup>248</sup> Geologisen tutkimustoiminnan järjestämisessä on lisäksi otettava huomioon LSL 6 §:n 2 momentissa säädetty kieltö, jonka mukaan päätöksestä ei saa aiheutua vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria tai vastaavaa heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalailla.<sup>249</sup> 52 §:n 5 momentin nojalla valtion muulla luonnon-suojelualueella Metsähallitus voi antaa luvan etsiä malmeja. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminta vaaranna alueen perustamistarkoitusta, eikä aiheuta suojelun perusteena oleville lajeille tai luontotyypeille, vesitaloudelle, maisemalle taikka saamelaisten oikeuksille alkuperäiskansana vähäistä suurempaa haittaa, ellei haittaa saada lupaehdoin poistettua.<sup>250</sup>

246 Ks. edellinen alaviite.

247 92 §.

248 51§:n 2 mom.

249 HE 76/2022 vp., s. 182.

250 52 §:n 5 momentti.

Uudistettuun LSL:iin sisältyy säännöksiä saamelaisten oikeuksiin liittyen myös vapaaehtoiseen ekologiseen kompensatioon ja sitä koskeviin hyvittäviin toimenpiteisiin liittyen (101 §:n 1 momentin 2 kohta). Saamelaisten oikeudet tulee sisällyttää myös lain 13 §:n mukaiseen kansalliseen luonnon monimuotoisuusstrategiaan. Luonnonsuojelulainsäädännössä on useita muitakin mm. kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksiä ja niihin liittyviä poikkeussääntöjä, jotka perinteisten elinkeinojen kautta koskettavat saamelaisia.<sup>251</sup>

Uuden LSL 6 § ja 92 § edellyttävät saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia, ja näiden säännösten perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja erityisesti KP-sopimuksen artiklaa 27 koskeva tulkintakäytäntö edellyttävät kumulatiivisten eri toimenpiteiden eri aikakausina aiheutuvien yhteisvaikutusten selvittämistä. Koska saamelaisten perinteisen tiedon tulee olla osa näiden menettelyjen tietoaineistoa, tulee perinteisten elinkeinojen harjoittajien luonnollisesti osallistua menettelyyn. Metsähallituksella jo käytössä olevaa Akwé:Kon -menettelyä voidaan käyttää ainakin yhtenä pohjana myös kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisessä ja suorittamisessa LSL:n mukaisissa toimenpiteissä.

## 5.7 Erämaalaki

Saamelaisten oikeus kulttuuriin tunnustetaan myös erämaalain (62/1991) (EML) 1 §:ssä, jossa määritellyn lain tarkoituksen mukaan erämaa-alueita perustetaan alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä kuvaillaan lain tarkoitukseksi se, että Lapin alkuperäisin ja tyypillisin jäljellä oleva erämaaluonto säilyisi mahdollisimman muuttumattomana nykyajan ja tulevaisuuden tarpeisiin. Luonnon monipuolisen käytön turvaaminen luontaiselinkeinojen harjoittamista ja luonnontuotteiden keräilyä varten sekä saamelaiskulttuurin luontaisen perustan säilyttäminen ovat erittäin tärkeitä seikkoja erämaa-alueita perustettaessa.<sup>252</sup> EML on säädetty jo vuonna 1991, ennen kuin saamelaisten oikeudet oli kirjattu perustuslakiin ja saamelaiskäräjälakiin. Erämaa-alueilla ei harjoiteta metsätaloutta eikä sinne saa lähtökohtaisesti rakentaa pysyviä teitä. EML 6 §:ssä säädetään, että kaivoslain mukaista kaivoslupaa

<sup>251</sup> Ks. esim. 49–52 §.

<sup>252</sup> HE 42/1990. Hallituksen esitys eduskunnalle erämaalaiksi, s. 3.

ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Kun kullanhuuhdonta on tarkoitus harjoittaa erämaa-alueella, on toiminnassa otettava huomioon EML:n yleiset tavoitteet ja aluetta koskeva hoito- ja käyttösuunnitelma.<sup>253</sup>

Saamelaiskäräjät on ilmaissut huolensa kullankaivuutoiminnasta erämaa-alueella ja todennut, että se on vastoin lain 1 §:n tarkoitusta.<sup>254</sup> Ympäristölupaa koskevassa lausunnossaan saamelaiskäräjät näkee ongelmana, että Hammastunturin erämaa-alueella on merkittävä määrä voimassaolevia valtauksia, ja uusia kullanhuuhdonta-lupia tulee koko ajan. Saamelaiskäräjien mukaan kullanhuuhdontaan liittyvä toiminta ja siihen liittyvä leirytyminen ja asuminen, koneista ja liikkumisesta syntyvä melu sekä toiminnan myötä lisääntyvä maastoliikenne pirstovat ja kaventavat porolaitumia ja häiritsevät porojen laidunrauhaa, ja siten vaarantavat laidunkiertojärjestelmän jatkuvuuden.<sup>255</sup>

Erämaa-alueet ovat Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa.<sup>256</sup> Myös Saamelaismuseumo Siida voi tehdä tarkastuksia ja pienialaisia inventointeja erämaa-alueilla. Saamelaismuseumo on tuonut kullanhuuhdonta-lupiin liittyen esille haasteita ottaa riittävästi huomioon saamelaiskulttuuri erämaa-alueilla tarkastellen asiaa kulttuurimaiseman säilymisen kannalta.<sup>257</sup> Kuten mainittu, myös erämaa-alueen hoidossa ja käytössä on noudatettava hoito- ja käyttösuunnitelmaa, jonka laatii Metsähallitus ja vahvistaa ympäristöministeriö.<sup>258</sup> Esimerkiksi Hammastunturin hoito- ja käyttösuunnitelmassa kullanhuuhdonta nähdään yhdeksi keskeiseksi saamelaiskulttuurin ja poronhoidon uhkaksi.<sup>259</sup> Hoito- ja käyttösuunnitelmissa osallistetaan aktiivisesti saamelaisia mm. Akwé:Kon -ohjeiden mukaista menettelyä soveltaen (ks. tarkemmin kappale 7.3.2) sekä saamelaiskäräjien ja poronhoitajien kanssa neuvotellen. Myös Saamelaismuseumo Siida osallistuu hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevaan prosessiin.<sup>260</sup>

253 HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, s. 72, 91 ja 100.

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

255 Saamelaiskäräjien muistutus, 12.2014, Dnro /D.a.5/2014., s. 4.

256 Erämaalaki 10 §.

257 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseumo Siida, haastattelu 5.3.2021.

258 7 §.

259 Hammastunturin erämaa-alueen hoito ja käyttösuunnitelma, Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisu, sarja c 142, 2016, s. 53–58.

260 Ojanlatva, Eija, arkeologi, Saamelaismuseumo Siida, haastattelu 5.3.2021.

Vaikka EML pitää sisällään saamelaiskulttuurin suojan vain lain tarkoitusta koskevassa 1 §:ssä, viranomaisten toimintaa sitoo saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet sekä niistä kumpuava saamelaiskulttuurin heikentämiskiello. EML:n soveltamisessa on siis otettava huomioon PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite, jota luetaan yhdessä saamelaiskulttuurin suojaa koskevien 17.3 ja 121.4 §:ien kanssa sekä KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintakäytäntö huomioden. Tämän lisäksi myös PL 20 §:n ympäristöperusoikeus ja 6 §:n tosiasiallinen yhdenvertaisuuden suoja tulee huomioida lain soveltamisessa. Mikäli erämaa-alueella sallitaan saamelaiskulttuurin kannalta haitallista toimintaa, kuten kullanhuuhdontaa, on EML:n tarkoitus saamelaiskulttuurin suojelemiseksi sekä erämaan hoito- ja käyttösuunnitelma otettava huomioon erityisperusteena kaivoslain 38 §:n mukaisessa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa.<sup>261</sup> Myös tuoreessa Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksessä (2023) todetaan, että vaikutukset saamelaiskulttuuriin olisi tullut arvioida myös EML 1 §:n tarkoituksen näkökulmasta.<sup>262</sup>

## 5.8 Ilmastolaki

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana on turvattu uudessa ilmastolaissa (423/2022) (IL) kansainvälisesti vertailtuna sangen kattavasti. Esimerkiksi Norjan ja Ruotsin ilmastolaeista ei löydy saamelaisia koskevia säädöksiä. IL 2 §:n mukaan ilmastolain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän toisena lisätavoitteena ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden ja kestävä kehityksen varmistamisen lisäksi on turvata osaltaan saamelaisten edellytykset ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.<sup>263</sup> Ilmastolain saamelaisoikeussäännökset toteuttavat osaltaan PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta, ja niitä tulee myös soveltaa tämän velvoitteen nojalla, yhdessä PL 17.3 ja 121.4 §:ien, 20 §:n ympäristöperusoikeuden, 6 §:n tosiasiallisen yhdenvertaisuuden suojan, sekä KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulkintakäytännön kanssa.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ja oikeudenmukaisuus kytkeytyvät suoraan toisiinsa. Alkuperäiskansat on kansainvälisellä tasolla, mukaan lukien Pariisin ilmastosopimus<sup>264</sup>, tunnustettu yhdeksi keskeiseksi ilmastohaavoittuvaksi ryhmäksi, jota ei kuitenkaan tule nähdä uhriasetelmasta käsin vaan tärkeänä

261 Heinämäki, L. Opas saamelaisia koskevien oikeusnormien tulkintaan ja soveltamiseen ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Saamelaiskäräjät 2021, s. 76.

262 Pohjois-Suomen HAO. Päätös 1573/2023, 5.10.2023.

263 Ilmastolaki 2 §:n 3 mom 2 kohta.

264 Ks. ympäristöministeriö, <https://ym.fi/pariisin-ilmastosopimus> (tarkistettu 12.12.2023).

oikeudenhaltijana ja kumppanina, jolla on merkittävää perinteistä tietoa ilmastonmuutokseen liittyen. IL ottaa tämän lähtökohdan huomioon turvaamalla erikseen saamelaisten perusoikeuden kulttuurinsa ylläpitämiseen ja kehittämiseen osana lain suunnittelujärjestelmän tavoitteita. Suomen ilmastopaneeli tuo esille velvoitteen tarkoittavan sitä, että saamelaisten osallistumisoikeus ilmastopolitiikkaan turvataan ja ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta arvioidaan saamelaiskulttuurin näkökulmasta.<sup>265</sup>

Saamelaisten oikeudet on vielä tavoitetasoa yksityiskohtaisemmin turvattu useammassa IL:n kohdassa. IL 14 § koskee saamelaiskulttuurin edistämistä. Tämä toteuttaa osaltaan PL 22 §:n turvaamisvelvoitteen edistämisaspektia. IL 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa otetaan saamelaiskäräjälaissa tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella huomioon saamelaisten oikeus ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan, minkä turvaamiseksi viranomaisen on suunnitelmia valmisteltaessa neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa. Neuvotteluissa noudatetaan saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:n mukaista menettelyä. Suunnitelmien valmistelussa otetaan huomioon myös, mitä kolttalaissa<sup>266</sup> säädetään kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.<sup>267</sup> Säädöksessä ei suoraan viitata kolttalain 56 §:n kuulemisvelvoitteeseen, kuten esimerkiksi kaivoslaissa. Säännös mahdollistaa kuitenkin kolttien kyläkokouksen kuulemisen erikseen, erityisesti mikäli kyläkokous katsoo sen tarpeelliseksi, vaikka saamelaiskäräjät edustaa myös kolttaväestöä. IL 21 b §:n mukaan saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on myös valitusoikeus ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä.

IL 21 §:ssä säädetään ilmastolain mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun tueksi määräajaksi asetettavasta saamelaisesta ilmastoneuvostosta, jossa tulee olla edustettuna saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita sekä edustus keskeisiltä tieteenaloilta. Saamelaisen ilmastoneuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja IL:ssa tarkoitetuista (9–12 §) suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen osalta.

265 Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J., Ilmastonmuutoksen oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta, Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 3/2023, muistio (2023), s. 7.

266 Kolttalaki 253/1995.

267 Ilmastolaki 14 §.

Tämän lisäksi saamelainen ilmastoneuvosto voi suorittaa myös muita ilmastonmuutokseen sekä saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin liittyviä tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.<sup>268</sup>

Muista tietopohjan tuottamista koskevista tehtävistä säädetään erikseen asetuksella.<sup>269</sup> Tehtäviä ovat 1) lausuntojen antaminen myös muista ilmastopolitiikkaa koskevista valtakunnallisista suunnitelmista kuin ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitetuista suunnitelmista; 2) tietopohjan tuottaminen kansallisen ilmastopolitiikan vaikutusten arviointia ja seurantaa varten saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien näkökulmasta; 3) lausuntojen antaminen saamelaisten kotiseutualueetta koskevista paikallisista ja alueellisista ilmastosuunnitelmista tai ilmastotoimista; 4) sellainen muu kuin 1–3 kohdassa tarkoitettu tietopohjan tuottaminen, joka tukee saamelaiskulttuuria ilmastonmuutoksen hillinnässä tai ilmastonmuutokseen sopeutumisessa.<sup>270</sup>

Neljäs kohta mahdollistaisi esimerkiksi myös sen, että saamelainen ilmastoneuvosto näin katsoessaan ja erikseen resursoituna tuottaisi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien ilmastonmuutosvaikutusten arviointia muiden sektorilakien kuin IL:n mukaisissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa, joissa myös tulisi arvioida ilmastonmuutoksen vaikutukset osana yhteisvaikutuksia. Kuten aiemmin on esitetty, KP-sopimuksen 27 artiklan mukaisesti myös sellaisissa muissa sektoriaeissa, joihin ei ole erikseen kirjattu saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa, mutta jonka soveltamisella on suoria vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, tulee saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset arvioida, yhteisvaikutukset huomioiden.

Suomen ilmastopaneelin laatimassa muistiossa ”Ilmastonmuutoksen oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta” todetaan, että ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistoimet, kuten vihreään energiaan siirtyminen, voivat johtaa alkuperäiskansojen perinteisten asuma- ja nautinta-alueiden kutistumiseen ja kilpailevan maankäytön lisääntymiseen sekä kumulatiivisiin yhteisvaikutuksiin muiden maankäyttömuotojen, kuten metsätalouden ja turismin kanssa. Tällöin pohdittavaksi nousee sopeutumisen ja oikeudenmukaisuuden rajat ja kysymys siitä, miten paljon voidaan sopeutua ilman, että kulttuuri ja sen erityisyys katoavat.<sup>271</sup>

268 Ilmastolaki 21 §.

269 Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta, 435/2023.

270 Ks. edellinen alaviite, 1 §.

271 Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J., Ilmastonmuutoksen oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta, Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 3/2023, muistio (2023), s. 4.



Muistion mukaan alkuperäiskansat kokevat ilmastotoimien ja ilmastopolitiikan seurauksena monia sosiokulttuurisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia. Näihin kuuluu laajoja yhteiskunnallisia sekä kulttuurisia vaikutuksia, esimerkiksi ympäristöön, ruoantuotantoon, rakentamiseen, talouteen sekä energiantuotantoon ja -käyttöön kohdistuvat vaikutukset sekä erilaiset oikeudenmukaisuuden käsitykset. Ilmastopolitiikan oikeudenmukaisuuteen liittyvät olennaisesti kysymykset taakan ja hyötyjen jaosta: mitkä tahot kantavat suurimman taakan ilmastotoimissa, miksi ja miten taakkaa voidaan hillitä ja kompensoida. Taakanjakokysymykset tulevat kysymykseen erityisesti pohdittaessa erilaisia infrastruktuurihankkeita, jotka tukevat ilmastomuutoksen hillintää ja fossiilista polttoaineista luopumista.<sup>272</sup>

Saamelaiset ovat esimerkiksi tuoneet esille huolensa tuulivoiman mahdollisen lisärakentamisen ilmastomuutoksen sopeutumistoimen saamelaisten kotiseutualueella. Vaikka suunnitelmia uusille tuulivoimayksiköille ei tällä hetkellä ole, potentiaalisia tuulivoima-alueita selvitetään parhaillaan saamelaisten kotiseutualueen kunnissa. Metsähallitus on osaltaan vastannut saamelaisten ilmasto-oikeudenmukaisuuden edistämiseen linjaamalla luonnonvarasuunnitelmassaan, ettei tuulivoimahankkeita ei käynnistetä ajanjaksolla 2022–2027 saamelaisten kotiseutualueella.<sup>273</sup> Norjan korkein oikeus totesi Fosen Wind päätöksessään tuulivoimarakentamisen loukkaavan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia.<sup>274</sup> Suomen ilmastopaneelin muistiossa arvioidaan vastaavien ilmasto-oikeudenkäyntien voivan yleistyä, ellei kansallisia menettelyjä, vaikutustenarviointeja ja sosiokulttuurista oikeudenmukaisuutta turvata hankkeissa alusta lähtien.<sup>275</sup>

Muistion mukaan myös ilmastopolitiikan tavoitteiden toteutumisen vaikutuksia on tärkeää pohtia etupainotteisesti, jotta jo valmisteluvaiheessa voidaan tunnistaa mahdolliset oikeudenmukaisuusvaikutukset ja huomioida eri perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat kokonaisvaltaisesti.<sup>276</sup> Ilmastotoimien oikeudenmukaisuustarkastelu olisi saamelaisten oikeuksien toteutumisen kannalta tehtävä valmisteluvaiheessa osana vaikutustenarviointia, jotta voidaan huolehtia oikeudenmukaisesta ilmastopolitiikasta.<sup>277</sup>

272 Ks. edellinen alaviite.

273 Ks. edellinen alaviite, s. 14; Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus 2022.

274 HR-2021-1975-S, (Case No. 20-143891SIV-HRET), (Case No. 20-143892SIV-HRET) and (Case No 20-143893SIV-HRET) Appeal against the Frostating Court of Appeal's judgment on 8 June 2020.

275 Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J., Ilmastomuutoksen oikeudenmukaisuus alkuperäiskansa saamelaisten kannalta, Suomen ilmastopaneelin julkaisu 3/2023, muistio (2023), s. 14.

276 Ks. edellinen alaviite, s. 8.

277 Ks. edellinen alaviite.

Saamelaista ilmastoneuvostoa voidaan luonnehtia urauurtavaksi pyrkimykseksi lisätä saamelaisten ilmasto-oikeudenmukaisuutta Suomessa. Erityisesti saamelaisten perinteisen tiedon aseman vahvistaminen palvelee myös perinteisen tiedon huomioimista muussa lainsäädännössä ja saamelaiskulttuuriin vaikuttavissa toimenpiteissä. Mikäli saamelaiskäräjien kanssa käydyt saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut käydään ennakkosuostumusperiaatteen hengessä, huomioiden mm. oikea-aikaisuus, riittävän tietopohjan varmistaminen sekä todellinen pyrkimys yhteisymmärrykseen pääsemiseksi, saamelaiskäräjillä voi otaksua olevan suhteellisen hyvä mahdollisuus vaikuttaa tulevaan ilmastopolitiikkaan Suomessa, ainakin jos tilannetta verrataan muissa maissa asuviin saamelaisiin ja useimpiin muihinkin alkuperäiskansoihin.

Ilmastonmuutos on hyvin konkreettinen ja jo aktualisoitunut uhka saamelaiskulttuurin säilymiselle tulevaisuudessa. Ilmastonmuutoksen vaikutukset lisäävät tuntuvasti saamelaiskulttuuriin kohdistuvia muun maankäytön aiheuttamia menneitä, nykyisiä ja tulevia kumulatiivisia vaikutuksia. Suomessa saamelaiskulttuurin suojaa voidaan vahvistaa ilmastonmuutoskysymyksessä sekä saamelaisten oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden toteuttamisella että riittävän kunnianhimoisilla ilmastotoimilla, joissa niin ikään arvioidaan saamelaiskulttuuriin kohdistuvat kumulatiiviset vaikutukset ja varmistetaan, etteivät toimenpiteet johda saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset tulisi ottaa huomioon ja arvioida osana yhteisvaikutuksia myös muun sektorilainsäädännön nojalla toteutetuissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa.

## 6 Mitä ja miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia voidaan arvioida?

### 6.1 Alkuperäiskansalähtöinen lähestymistapa

Alkuperäiskansalähtöisellä lähestymistavalla tarkoitetaan sitä, että vaikutusten arvioinnissa pyritään asettumaan alkuperäiskansan ja siihen kuuluvien yhteisöjen ja henkilöiden asemaan vaikutusten arvioinnin lähtökohtana. Kun arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja sen mukaiseen elämäntapaan, **arvioimisen lähtökohtana tulisi olla aito halu ymmärtää saamelaiskulttuuria**. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja kokonaisvaltainen arvioiminen edellyttävät saamelaiskulttuurin tuntemista.

Luonto on saamelaisille aineellisen ja henkisen kulttuurin perusta. Perinteisessä saamelaisessa maailmankuvassa luontoa ja kulttuuria ei eroteta toisistaan. Voidaan puhua holistisesta maailmankuvasta, jossa ihminen ja ympäröivä luonto, kieli, käytännöt, tavat, tarinat, uskomukset ja sosiaaliset järjestelmät ovat samaa vuorovaikutteista kokonaisuutta. Holistista ajatusmaailmaa kuvaa hyvin esimerkiksi sana Sápmi, joka tarkoittaa Saamenmaata, saamelaista henkilöä, saamen kansaa sekä saamen kieltä.<sup>278</sup>

Aineellinen ja henkinen kulttuuri yhdistyvät saamelaisissa perinteisissä elinkeinoissa. Suurin taloudellinen merkitys on poronhoidolla, mutta myös kalastus, metsästys, keräily ja perinteiset käsityöt ovat tärkeitä kulttuurisesti ja taloudellisesti. Suomessa saamelaisten kotiseutualueella toimii noin 27 prosenttia koko Suomen poronomistajista, yhteensä 13 paliskuntaa ja noin 1 250 poronomistajaa.<sup>279</sup> Perinteisillä elinkeinoilla on taloudellisen merkityksen lisäksi tärkeä henkinen merkitys. Perinteisten elinkeinojen harjoittaminen parantaa elämänlaatua ja lisää

278 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma, 2006, s. 8–9.

279 Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Metsähallitus 2022, s. 8

kokonaisvaltaista hyvinvointia, sekä antaa elämälle merkityksen, jota ei voi mitata rahassa.<sup>280</sup> Monelle saamelaiselle perinteiset elinkeinot ovat elämäntapa ja muodostavat keskeisen osan identiteettiä.<sup>281</sup> Perinteiset elinkeinot ovat merkityksellisiä saamelaisidentiteetin rakentumisessa myös monien niiden saamelaisten osalta, jotka eivät niitä harjoita, sillä ne muodostavat saamelaiskulttuurin kollektiivisen perustan.<sup>282</sup>

Saamen kieli, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset elinkeinot ja luonnon monimuotoisuus kietoutuvat monin tavoin yhteen. Saamen kielen kautta perinteinen tieto ympäröivästä luonnosta säilyy ja välittyy sukupolvelta toiselle. Luontaiselinkeinoja ei voi harjoittaa tuntematta luontoa: vapaaseen laidunnukseen perustuvassa poronhoidossa poronhoitajan on tunnettava monimuotoinen maasto- ja lumisanasto sekä tiedettävä lumiolosuhteiden, sateiden, tuulen suunnan ja muiden ympäristötekijöiden merkitys porolaidunten kunnon kannalta ja osattava kulkea maastossa eksymättä; kalastajan ja metsästäjän on tiedettävä eläinten liikkeet, maasto ja vesistöt, saalislajien elinkierto, erilaiset pyyntimenetelmät ja säännöt; käsityöläisen on materiaalien hankinnassa tunnettava materiaalien käyttötavat, kasvupaikat ja kestävän käytön rajat.<sup>283</sup> Luonnon tuntemus ja kokemus siellä liikkumisesta synnyttävät perinteistä tietoa.<sup>284</sup>

## 6.2 Saamelaisten merkityksellinen osallistuminen

Merkityksellinen osallistuminen on yksi keskeisistä tekijöistä alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvittämisessä osana ympäristövaikutusten arviointia. Merkityksellinen osallistuminen on välttämätöntä, jotta

280 Sköld, P. "Perpetual adaption? Challenges for the Sami and husbandry in Sweden". Teoksessa B. Evengård, J. Nyman Larsen, Ø. Paache, (toim.) *The New Arctic*. Springer, Switzerland, s. 39–55; Saamelaiskäräjät. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus, 2017, <https://www.samediggi.fi/wp-content/uploads/2019/01/Perinteiset-saamelaiset-elinkeinot-2.pdf> (tarkistettu 27.11.2023).

281 Saamelaiskäräjät (2017), ks. edellinen alaviite, s. 27–30.

282 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 268.

283 Markkula, I. & Helander-Renvall, E. *Ekologisen perinnetiedon käsikirja*. Lapin yliopistopaino, Rovaniemi 2014, s. 12–14.

284 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 265.

alkuperäiskansojen arvot ja tarpeet tulevat huomioiduksi, ja jotta haittojen merkittävyyttä voidaan arvioida ja haittoja voidaan lieventää<sup>285</sup>, mutta myös yritysten sosiaalisen vastuun toteutumisen kannalta<sup>286</sup>. Saamelaisten perus- ja ihmisoi-keudet edellyttävät, että saamelaisten tulee halutessaan voida osallistua ”tehokkaasti ja merkityksellisesti” heitä koskevien toimenpiteiden suunnitteluun, mukaan lukien vaikutusten arviointi. Saamelaisten tulisi voida osallistua myös vaikutusten seurantaan.

Osallistuminen voi toteutua monella eri tavalla. Alkuperäiskansatietoon perustu- vassa arvioinnissa suunniteltujen hankkeiden vaikutukset arvioidaan alkuperäis- kansojen yhteisöjen perinteisen tiedon pohjalta. Ihannetapauksessa lähestymistapa varmistaa, että alkuperäiskansojen tieto tulee huomioiduksi ja sitä käytetään tasavertaisena tietolähteenä päätöksentekoprosesseissa. Toteutuessaan tämä lähestymistapa antaa alkuperäiskansoille todellisen mahdollisuuden arvioida hankkeen vaikutuksia kieleen, kulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin. Tiedon kerää- misestä ja arvioimisesta vastaavat paikallisten yhteisöjen jäsenet ja perinteisen tiedon haltijat, joilla on tehtävään tarvittava asiantuntemus.<sup>287</sup> Tällainen lähestymis- tapa vaatii kuitenkin riittävien resurssien turvaamisen.

Alkuperäiskansatietoon perustuva arviointi voidaan myös sisällyttää muihin arviointimenetelmiin. Mikäli saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäis- kansaoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi toteutetaan toiminnanharjoitta- jan, viranomaisen tai esimerkiksi konsultin toimesta, saamelaisten tulee voida itse päättää, missä määrin he tahtovat osallistua vaikutusten arviointiin. Vastuuta vai- kutusten arvioinnista ei voida siirtää saamelaisille, esimerkiksi pelkästään lähettä- mällä lausuntopyyntöjä saamelaiskäräjille tai paliskunnille. Sen, jonka lakisäätöisenä velvollisuutena on vaikutusten arviointi, tulee myös varmistaa, että saamelaisten osallistumiseen turvataan riittävät resurssit. Toiminnanharjoittajien ja viranomais- ten tulee omalta osaltaan tehdä myös riittävä pohjatyö vaikutusten arviointiin liit- tyen, jonka pohjalta saamelaistahot voivat tarjota oman arvionsa toimenpiteiden

285 Noble, B. “Learning to Listen: Snapshots of Aboriginal Participation in Environmen- tal Assessment”. MacDonald-Laurien Institute 2016, [https://internationalwim.org/wp-content/uploads/2020/11/Noble\\_StewardshipCaseStudies\\_F\\_web.pdf](https://internationalwim.org/wp-content/uploads/2020/11/Noble_StewardshipCaseStudies_F_web.pdf) (tarkistettu 27.11.2023).

286 Prno, J., & Slocombe, D.S. “Exploring the origins of social license to operate in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories”. *Resources Policy*, 2012, 37: 346–57.

287 Ks. Karvinen, P. & Rantakallio, S. (2019), Good Practices for Environmental Impact Asses- sment and Meaningful Engagement in the Arctic – Including Good Practice Recom- mendations., Arctic Council Sustainable Development Working Group and Arctic Environmental Impact Assessment (EIA) Project, Tromsø Norway, s. 51.

saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Mikäli vaikutusten arvioinnin suorittaa konsultti, hänen tulisi tuntea saamelaiskulttuuria ja suorittaa resursoidusti yhteistyötä keskeisten saamelaistahojen kanssa vaikutusten selvittämiseksi.

### 6.3 Norjan saamelaiskäräjien ohjeistusta vaikutusten arviointiin

Norjan saamelaiskäräjien tuottamassa suunnitteluoppaassa todetaan, että ”jos luonnon monimuotoisuudesta, geologisesta monimuotoisuudesta ja ekologisista prosesseista ei pidetä huolta, kaventaa se saamelaiskulttuurin perustaa”. Oppaassa listataan muun muassa seuraavia asioita, jotka tulee toteuttaa ja huomioida kaavoituksessa ja erilaisten hankkeiden suunnittelussa, jotta saamelaiskulttuurin perusteet voidaan säilyttää: <sup>288</sup>

- Kaavoituksessa ja yksittäisissä hankkeissa tulisi toimia kestävän käytön periaatteiden mukaisesti ja ottaa huomioon, että luonto on saamelaisen kulttuurin, elinkeinojen ja yhteiskuntaelämän perusta.
- Vaikutukset saamelaiskulttuuriin, elinkeinojen harjoittamiseen ja saamelaisyhteisöjen elämään ja niihin liittyvään luontoperustaan tulee selvittää ja kuvata mahdollisimman hyvin, perustuen perinteiseen ja tieteelliseen tietoon.
- Toimenpiteiden yhteisvaikutusten arvioinnissa huomioidaan jo toteutetut, tai hyväksytyt suunnitelmat tai yksittäiset toimenpiteet.
- Luontoperustalle annetaan huomattava painoarvo.
- Yhteisvaikutusten arvioinnin jälkeen tehtävää kaavoitusta tai hankesuunnittelua ei voida toteuttaa niin, että niissä ohitettaisiin tai olennaisesti loukattaisiin saamelaiskulttuurin, elinkeinojen harjoittamisen ja saamelaisyhteisön jatkumisen kannalta tärkeää luontoperustaa (vaikutusalueella).
- Poronhoidon ja muiden perinteisten elinkeinojen luontoperusta tulee säilyttää, sillä se on edellytys näiden elinkeinojen jatkumiselle. Viranomaisilla ja muilla oikeudenhaltijoilla on yhdessä poronhoitajien kanssa vastuu poronhoidon alueiden turvaamisesta. Suunnittelussa tulee arvioida vaikutukset poronhoidon tarvitsemille alueille ja luontoperustalle.

288 Sametinget Planveileder (2020). Ks. Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 277–278.

- Saamelaiskyläiden asukkaiden, poronhoitoalueiden/paliskuntien, siidojen ja poronomistajien alue- ja resurssipohja tulee turvata ottamalla huomioon paikalliset ja alueelliset vaikutukset, mukaan lukien mahdollisuudet välttää vaikutuksia.
- Kulttuuriperintökohteita ja kulttuuriympäristöjä, sekä paikkoja, jotka liittyvät historiallisiin tapahtumiin, uskomuksiin tai perinteisiin, tulee vaalia.
- Lapsille tulisi turvata lähiympäristönsä sellaiset alueet ja tilat, jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen muiden lasten kanssa saamelaiskulttuurin ja -identiteetin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Huomiota tulee kiinnittää toimenpiteisiin, jotka ylläpitävät sukupolvien välistä kontaktia ja tiedonsiirtoa.
- Suunnitelmien vaikutukset saamen kieleen on arvioitava ja otettava huomioon. Sosiaaliset tilanteet, joissa kieltä käytetään ja perinteistä tietoa siirretään eteenpäin, ovat kulttuurin säilymisen kannalta tärkeitä.

## 6.4 Kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi: esimerkkejä siitä, mitä eri osa-alueita alkuperäiskansoihin kohdistuvien vaikutusten arviointiin voidaan sisällyttää

Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelmassa (2006) todetaan, että luonnon-ympäristö, kulttuuriympäristö, sosiaalinen ympäristö ja kielellinen ympäristö muodostavat kokonaisuuden, ympäristökäsitteen, jota tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, koska ne ovat riippuvaisia toisistaan.<sup>289</sup> Saamelaiskulttuurin erityispiirteiden huomioiminen osana ympäristövaikutusten arviointia edellyttäisikin lähestymistapaa, jossa kulttuurin eri osa-alueet sekä saamelaiskulttuuriin suoraan kytkeytyvät muut ympäristövaikutukset sisällytetään arviointiin kokonaisvaltaisesti.<sup>290</sup> Kokonaisvaltainen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi edellyttää keskeisimpien kulttuurin (ml. kulttuuriperintö) osa-alueiden tunnistamista sekä vaikutusten selvittämistä niihin. Vaikutukset tulee arvioida myös suhteessa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Kokonaisvaltaisessa

289 Saamelaiskäräjien kestävän kehityksen ohjelma, 2006, s. 4–5.

290 Ks. Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023: raportin johtopäätelmät.

vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida myös saamelaisiin kohdistuvia sosiaalisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia elinoloihin, terveyteen ja hyvinvointiin, jotka ovat osa ympäristövaikutusten käsitettä ympäristölainsäädännössämme. Myöskään luonnon monimuotoisuuteen tai ilmastonmuutokseen liittyviä ympäristövaikutuksia ei voida irrottaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista, mistä syystä nekin tulisi arvioida saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Kuten tämän selvityksen aiemmassa osiossa tuotiin esille, ympäristölainsäädännössä ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan mm. välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.<sup>291</sup> Kokonaisvaltaisessa vaikutusten arvioinnissa ympäristövaikutuksia ei tulisi kokonaan erottaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Ympäristövaikutuksia tulisikin arvioida yhdessä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten kanssa siten, että niitä tarkastellaan myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Sektorilainsäädännön, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arviointia, mukaisissa vaikutusten arvioinneissa tulisi tarkastella ympäristövaikutusten osa-alueiden suhdetta ja yhteyttä saamelaiskulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin.

Esimerkiksi myöhemmässä kappaleessa 7.3.2. esitellyissä Akwé:Kon -ohjeissa painotetaan ”kokonaisvaltaista” vaikutusten arviointia, jossa kulttuuriset, ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset olisi suotavaa sisällyttää samaan arviointiprosessiin<sup>292</sup> alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen erityislaatuisen luontosuhteen vuoksi.<sup>293</sup> Ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.<sup>294</sup> Akwé:Kon -ohjeissa myös määritellään vaikutusten arvioinnin eri osa-alueet ja annetaan esimerkkejä siitä, mitä erilaisia aspektejä vaikutusten arviointi voi pitää sisälleen (ks. tämän selvityksen kappale 7.3.2).

291 Ks. esim. YVA-laki, kaivoslaki jne.

292 Akwé:Kon- ohjeet. Menettelyyn liittyviä huomioita, kohta 7, s. 20.

293 Ks. edellinen alaviite, kohta 23, s. 28.

294 Ks. edellinen alaviite, kohta 3 f, s.12.



Alla oleva alakappalekohtainen jaottelu vaikutusten arvioinnin eri osa-alueisiin pohjautuu ympäristöministeriön tilaamaan selvitykseen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista YVA-lainsäädännössä<sup>295</sup>, jota käsitellään lyhyesti myös tässä raportissa kappaleessa 5.3. YVA-hankkeissa on kyse mittakaavaltaan laajoista hankkeista, joten niissä voidaan yleensä ottaen katsoa edellytettävän kattavampaa vaikutusten arviointia kuin muussa sektorilainsäädännössä. Tästä huolimatta myös ympäristövaikutusten arviointeja edellyttävässä sektorilainsäädännössä saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulisi arvioida sekä erikseen että myös osana ja suhteessa ympäristövaikutuksiin (sis. sosiaaliset vaikutukset), jotta muodostuisi todellinen kokonaiskuva toimenpiteiden saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten elinoloihin kohdistuvista vaikutuksista. Toimenpiteiden merkittävyys saamelaiskulttuurille luonnollisesti määrittää osaltaan myös vaikutusten arvioinnin kattavuuden tarpeellisuutta. Alla esitettyä jaottelua vaikutusten arvioinnin eri osa-alueista voidaan käyttää yhtäältä sen hahmottamiseen, kuinka erilaiset vaikutukset kaikki kietoutuvat yhteen ja vaikuttavat suorasti tai epäsuorasti saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria, sekä toisaalta tietopohjana kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi viranomaisten ja saamelaistahojen välisessä yhteistyössä.

**Saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja saamelaiset perinteisten elinkeinosten harjoittajat sekä saamelaisen kulttuuriperinnön osalta Saamelaismuseo Siida ovat kuitenkin parhaita asiantuntijoita määrittelemään, mitä saamelaiskulttuuriin kytkeytyviä vaikutuksia erilaisissa vaikutusten arvioinneissa tulisi ottaa huomioon, kun vaikutuksia käytännössä arvioidaan.**

## 6.4.1 Vaikutukset perinteisiin elinkeinoihin ja niiden elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kannattavuuteen

Ympäristölainsäädännössä ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan mm. vaikutuksia "elinoloihin." Saamelaisten perinteiset elinkeinot muodostavat keskeisen perustan erityisiä elinoloja saamelaisten kotiseutualueella ja ylläpitävät saamelaista kulttuuria ja kieltä ja vaikuttavat monin tavoin niiden piirissä elävien ihmisten hyvinvointiin.<sup>296</sup>

295 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2, 2023.

296 Jaakkola, J.J.K., Juntunen, S., Näkkäljärvi, K., "The holistic effects of climate change on the culture, well-being, and health of the Saami, the only indigenous people in the European Union." *Current Environmental Health Reports*, 2018, 5: 401–417.

Sektorilainsäädäntöön, johon on kirjattu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, perinteiset elinkeinot mainitaan erikseen osana saamelaiskulttuuria, johon kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida.

Perinteisiin elinkeinoihin kohdistuvat vaikutukset ovat yhteydessä luonnon monimuotoisuuteen sekä erityisesti kulttuurisiin avainlajeihin: näihin lajeihin kohdistuvat vaikutukset tulisi aina selvittää tarkasti. Kulttuuriset avainlajit ovat eläin- tai kasvilajeja, jotka ovat keskeisiä jonkin tietyn alueen yhteisön arjen, kulttuurin ja identiteetin kannalta, ja joista saadaan ravintoa, materiaalia käsitöihin, taiteeseen ja tarve-esineisiin ja/tai joilla on pyhiä merkityksiä.<sup>297</sup> Saamelaiset tuntevat parhaiten kunkin alueen avainlajit.

Poronhoito on keskeinen saamelaista kulttuuria ylläpitävä elinkeino ja ilmeinen kulttuurinen avainlaji.<sup>298</sup> Poron merkityksestä kertoo laaja poron ulkonäköön, kuntoon, rakenteeseen, käyttäytymiseen ja muuhun biologiaan liittyvä saamenkielinen sanasto.<sup>299</sup>

Poron lisäksi saamelaisilla on pitkä yhteinen historia myös muiden eläinlajien, kuten lohien ja riekon kanssa. Esimerkiksi Inarijärven ympäristössä elävät saamelaiset ovat pyytäneet muun muassa siikaa ja taimenta. Järvillä ja lähteillä on saamelaisille monia pyhiä merkityksiä. Inarijärven Ukonsaari on yksi tunnetuimpia saamelaisten pyhiä paikkoja, josta on löydetty muun muassa karhun, poron, lampaan ja lintujen luita, joita on annettu uhrilahjoiksi jumalille.<sup>300</sup> Utsjoen Tenojokilaakson saamelaisille lohi ja sen pyynti ovat olleet osa elämää ja elinkeinoja hyvin pitkään: ensimmäiset merkinnät lohienpyynnistä löytyvät kirjallisuudesta 1500-luvulta, ja lohi on vaikuttanut pysyvän asutuksen muodostumiseen Tenojoen laaksoon.<sup>301</sup> Saamelaiskäräjien mukaan lohienpyynti on Tenon laaksossa saamelaisen kulttuurin perusta sekä keskeinen saamen kielen käyttöympäristö, jonka kautta ”saamen kieltä,

297 Cristancho, S. & Vining, J. “Culturally defined Keystone Species”. *Human Ecology Review* 2004, 11:153–164; Garibaldi, A. & Turner, N., “Cultural keystone species: implications for ecological conservation and restoration”. *Ecology and Society* 2004, 9 (3), 1.

298 Helander-Renvall, E., “Traditional Ecological Knowledge, Snow and Sami Reindeer Herding”, teoksessa P. Kankaanpää, S. Ovaskainen, L. Pekkala & M. Tennberg (toim.) *Knowledge and Power in the Arctic*. Arctic Centre Reports 48, 2007, s. 87–99.

299 Magga, O.H. “Diversity in Saami terminology for reindeer, snow, and ice”, *International Social Science Journal* 2006, 58:25–34; Helander-Renvall (2007), ks. edellä oleva alaviite, s. 87–99.

300 Salmi, A-K., Äikäs, T. & Lipkin, S. “Animating rituals at Sami sacred sites in northern Finland”. *Journal of Social Archaeology* 2011, 11:212–235.

301 Helander-Renvall, E. ja Markkula, I. Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö.

kalastukseen liittyvää erityisterminologiaa, perinteistä tietoa, kuten säähän, veden korkeuteen, pyyntitapoihin ja pyyntipaikkoihin liittyviä käytänteitä, uskomuksia, luontosuhdetta sekä yhteisöllisyyttä siirretään sukupolvelta toiselle”.<sup>302</sup> Tenon kalassäännösten saamelaisen kalastusrajoituksilla on ollut huomattavia vaikutuksia saamelaiselle kalastuskulttuurille, jota sivutaan tarkemmin tämän selvityksen kappaleessa 8.4. Kalastussäännösten saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset tulee arvioida sekä kalastussäännösten asettamisen yhteydessä että ottaa ne huomioon osana muiden toimenpiteiden kumulatiivisten vaikutusten arviointeja, joissa tulee huomioida myös ilmastonmuutoksen vaikutukset sekä vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen.

Myös riekkoa voidaan pitää kulttuurisena avainlajina, sillä sen pyynnillä on pitkät perinteet, riekosta on saatu materiaaleja perinteisiin käsitöihin, ja riekonpyynti on kytkeytynyt perinteiseen alueiden käyttöön liittyvään tapaoikeuteen.<sup>303</sup> Riekkokantojen on kuitenkin havaittu vähentyneen ja tämä luonnonresurssien niukkuus on saanut useat saamelaiset rajoittamaan omaa perinteisten elinkeinojen harjoittamista tai lopettamaan riekonpyynnin.<sup>304</sup>

Kasveista kulttuurisina avainlajeina voidaan pitää ainakin koivua, hillaa ja väinönputkea. Tunturikoivu on ollut puurajalla asuville saamelaisille monipuolisesti käytetty materiaali. Yksi tärkeimmistä käyttötarkoituksista on käyttö polttopuuna. Lisäksi tunturikoivu on tärkeä materiaali käsitöissä, josta on tehty muun muassa rekiä, laavuja, lohien pyynnissä käytettäviä patoja ja ansoja riekon ansapyyntiin. Tunturikoivun pahkasta tehdään pahkakuppeja. Tunturikoivun kuorta käytetään käsitöissä nahan parkitsemiseen. Koivun lehtiä käytetään myös värjäykseen ja teeaineiksi.<sup>305</sup>

302 Saamelaiskäräjät. Saamelaiskäräjien lausunto valtioneuvoston asetuksesta lohienkalastuksen määräaikaisesta kieltämisestä Tenojoen vesistöissä, 2021, <https://dokumentit.solinum.fi/samediggi/?f=Dokumenttipankki%2FAloitteet%2C%20esitykset%2C%20lausunnot%20ja%20muut%2FLausunnot> (tarkistettu 27.11.2023).

303 Ks. Markkula, I., Turunen, M., Tuulentie, S. & Nikula, A., ”Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa – esimerkkinä Enontekiö”. *Alue ja ympäristö* 2020, 49: 145–161.

304 Metsähallitus. Saamelaisen kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, s. 3. Metsähallitus 2022.

305 Helander-Renvall, E. ja Markkula, I. Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö, s. 24.

Hillaa voidaan pitää pohjoisen arvokkaimpana luonnonmarjana. Saamelaisille hilla on keräilytuotteista kaikkein tärkein, ja sen kaupallinen arvo on korkea. Marjan tärkeyttä saamelaisille kuvaa muun muassa se, että saamen kielissä on hillan eri kehitysvaiheille omat sanansa. Väinönputkea saamelaiset ovat käyttäneet koko Fennoskandian tunnetun historian ajan, ja se on ollut saamelaisille tärkeä c-vitaamiinin lähde sekä lääke moniin eri vaivoihin.<sup>306</sup> Väinönputken merkitys tulee esiin monissa kasviin viittaavissa paikannimissä ympäri arktista ja subarktista aluetta.<sup>307</sup>

Vaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella kokonaisvaltaisesti, miten suunniteltu hanke vaikuttaa alueella harjoitettaviin perinteisiin elinkeinoihin: poronhoitoon, kalastukseen, metsästykseseen, marjastukseen, keräilyyn ja käsitöiden harjoittamiseen (mm. materiaalin kerääminen luonnosta), sekä näihin elinkeinoihin liittyviin tietoihin ja taitoihin ja niiden siirtymiseen tuleville sukupolville. Vaikutusten arviointia tehtäessä on myös huomioitava, että luontaiselinkeinot noudattavat vuodenvaihtoa, jossa jokaiseen vuodenaikaan liittyy omat työtehtävät ja näihin kytkeytyvä perinteinen tieto. Luontaiselinkeinoihin kohdistuvilla vaikutuksilla on aina seurauksia myös perinteisen tiedon ylläpitämiselle ja siirtymiselle sukupolvelta toiselle.<sup>308</sup>

Poronhoito on sekä taloudellisesti että ajankäytöllisesti mitattuna tärkein saamelainen perinteinen elinkeino.<sup>309</sup> Poronhoitoon kohdistuvien maankäytön vaikutusten arviointiin on tehty opas vuonna 2014 Paliskuntain yhdistyksen toimesta. Opas käsittelee poronhoitoa ja maankäyttöä yleisestä näkökulmasta, mutta sisältää hyviä elementtejä myös saamelaiseen poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyen.<sup>310</sup>

306 Pennanen, J. 2000. "Nature – a perennial source of food", teoksessa K. Näkkäläjärvi, & J. Pennanen, Siiddastallan, siidoista kyliin. Luontosidonnainen saamelaiskulttuuri ja sen muuttuminen. Saamelaismuseon julkaisuja 3. Kustannus Pohjoinen, Jyväskylä, 2000, s. 13–18.

307 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 273.

308 Ks. edellinen alaviite, s. 279.

309 Saamelaiskäräjät. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus, 2017, s. 12–18.

310 Paliskuntain yhdistys. Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa, 2014, [https://paliskunnat.fi/poroyva/PoroYVA\\_2014\\_FI\\_web.pdf](https://paliskunnat.fi/poroyva/PoroYVA_2014_FI_web.pdf). (tarkistettu 27.11.2023).

Poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää selvittää sekä välittömät että välilliset poroon ja poronhoitoelinkeinoon kohdistuvat haitat.<sup>311</sup> Välittömiä haittoja ovat muun muassa laidunalueiden kapeneminen, melu, porojen loukkaantumiset, lisääntyvät kustannukset, sekä työn määrän ja haastavuuden lisääntyminen. Välilliset haitat ovat erityisesti poronhoidon tulevaisuusnäkyymiin liittyviä haittoja,<sup>312</sup> mukaan lukien ilmastonmuutoksen vaikutukset.

Laidunvarat ovat keskeinen seikka arvioitaessa poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia.<sup>313</sup> Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman (2022–2027) Akwé:Kon -työryhmän näkemyksen mukaan vaikutusten arviointeja varten tulisikin tehdä kattava kartoitus poronhoidon kannalta riittävästä, käytettävissä olevista laidunvaroista, jotka paliskunta, tokkakunta tai siida tarvitsee elinvoimaisen ja kestävän poronhoidon harjoittamiseen, sekä selvittää nykyisen maankäytön kumulatiiviset vaikutukset poronhoitoon.<sup>314</sup> Myös vaikutusten laajuuden tarkka selvittäminen on ensiarvoisen tärkeää. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmassa Akwé:Kon -työryhmä antaa esimerkin Kevitsan kaivoksesta, joka itsessään kattaa 12 km<sup>2</sup> pinta-alan, mutta jonka aiheuttama voimakas häiriö ulottuu alueen ympärille noin 100 km<sup>2</sup> alueelle ja karkottaa porot merkittävässä määrin jopa 500 km<sup>2</sup> alueella.<sup>315</sup> Saamelainen poronhoito perustuu vapaaseen laidunnukseen ja vuotuiskiertoon, jossa tarvitaan kaikkia eri vuodenaikojen laitumia tai vuotuiskierron alueita, jotta elinkeino olisi toimiva. Siksi suhteellisen pienelle alueelle kohdistuva häiriö tai muu maankäyttö voi aiheuttaa suuren vaikutuksen, tai kokonaan estää laidunkierron.<sup>316</sup>

311 Ks. edellinen alaviite, s. 24; Kts. myös Olsén, S., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41, 2017. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi.

312 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 280.

313 Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, Metsähallitus (2022), Liite 2: Akwé:Kon työryhmän lausunto; Paliskuntain yhdistys (2014), Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankeissa, s. 24–31.

314 Metsähallitus (2022), ks. edellinen alaviite, Liite 2: Akwé:Kon työryhmän lausunto, s. 4.

315 Ks. edellinen alaviite, s. 50.

316 Ks. edellinen alaviite.

Paliskuntain yhdistyksen laatimissa maankäytön vaikutusten arviointiohjeissa tuodaan esille, että vaikutusten arvioinnissa tulisi määrällisten laidunmenetysten lisäksi arvioida laadullisia menetyksiä. Laadullista menetystä voidaan arvioida suhteessa koko paliskunnan laitumiin: sijoittuuko hanke laiduntyypille, jota on alueella runsaasti tai niukasti? Laidunmenetykset johtavat usein lisäruokinnan tarpeen kasvamiseen, mikä lisää poronhoidon kustannuksia.<sup>317</sup>

Kuten kappaleessa neljä tuotiin esille, KP-sopimuksen tulkintakäytäntö edellyttää myös taloudellisten vaikutusten arvioimista sen suhteen, säilyykö perinteinen elinkeino elinvoimaisena ja taloudellisesti kannattavana. Esimerkiksi YVA-lainsäädäntöön liittyen Pölönen ja Perho ovat todenneet, että kokonaisuutena arvioiduna lainsäädäntö ei näyttäisi edellyttävän yksityiskohtaista (euromääräistä) taloudellista arviointia omaisuuteen kohdistuvien vaikutusten osalta mutta ainakin merkittävien omaisuuteen kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja kuvaaminen yleispiirteisellä tasolla.<sup>318</sup>

Esimerkiksi laidunmenetykset vaikuttavat usein porojen selviämiseen ja määrään sekä lisäruokinnan tarpeeseen, millä voi olla huomattavia taloudellisia vaikutuksia porojen kunnan heikkenemisen, ruokintakulujen ja työmäärän lisääntymisen muodossa. Myös ilmastonmuutos voi aiheuttaa kerrannaisvaikutuksen porojen lisäravinnon tarpeeseen.<sup>319</sup>

Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja erityisesti KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan oikeuskäytännön perusteella voidaan edellyttää sellaista sosio-ekonomisten vaikutusten ja mahdollisten taloudellisten menetysten kuvausta, jonka pohjalta voitaisiin myös sopia mahdollisesta kompensatiosta tai korvaavista toimituksista tapauskohtaisesti ja kokonaistilanne huomioiden. Esimerkiksi Ruotsissa kaivosyhtiöt ovat sopineet poronhoitajille maksetuista kompensatioista pohjautuen taloudellisia haittoja koskeviin arviointeihin.<sup>320</sup> Asiaa sivutaan vielä tämän raportin YK:n biodiversiteettisopimukseen liittyvien vapaaehtoisien ohjeisiin liittyvässä kappaleessa 7.3.2.

317 Paliskuntain yhdistys (2014), Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankeissa, s. 25.

318 Pölönen, I. ja Perho, J., YVA-oikeus: Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenetely, Edita Publishing oy, 2018, s. 35.

319 Ks. Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisien alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2, 2023, s. 281–282.

320 Ks. edellinen alaviite, s. 257.

### 6.4.1.1 Esimerkkejä poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnista

Paliskuntain yhdistyksen laatima opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa listaa seuraavanlaisia kokonaisuuksia, aineistoja ja menetelmiä poronhoitoelinkeinoon kohdistuvien vaikutusten arviointiin:

- Vaikutukset porolaitumiin: paliskuntien paikkatietoaineistot, karttatarkastelut, haastattelut
- Vaikutukset porojen laidunnukseen (häiriö): mahdolliset GPS-aineistot, haastattelut
- Vaikutukset poronhoidon toimintaan ja rakenteisiin: paliskuntien paikkatietoaineistot, karttatarkastelut, haastattelut
- Porovahingot (liikenteessä tai hankealueella): tilastot, laskelmat, haastattelut
- Sosioekonomiset vaikutukset, mukaan lukien vaikutukset elinkeinon kannattavuuteen: tilastot, haastattelut, kyselyt, pienryhmätyöskentely
- Vaikutukset poronhoitokulttuuriin: haastattelut, kyselyt, pienryhmätyöskentely.<sup>321</sup>

Muita menetelmiä poronhoitoon ja poronhoitokulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin:<sup>322</sup>

- Kyselytutkimukset
- Työpajat
- Yhteisötapaamiset
- Maastokäynnit
- Laskennalliset laidunarvioinnit
- Videohaastattelut ja videoidut maastokäynnit
- Porojen GPS -seurannat
- Osallistavat karttakyselyt, yhteisöjen omat kartta-aineistot
- Maankäyttöä ja sen muutosta kuvaavat kartat, joissa pitkä ajallinen mittakaava – kumulatiiviset vaikutukset
- Vaikutusten seuranta: perinteiseen tietoon perustuva, yhteisölähtöinen seuranta

321 Paliskuntain yhdistys (2014), Opas poronhoidon tarkasteluun maankäyttöhankkeissa, s. 31–34.

322 Ks. esim. Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board (2007); Olsén, S., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaiden perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Metsähallituksen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman vuosille 2022–2027 valmistelutyöhön nimetty Akwé: Kon -työryhmä on tehnyt laskennallisia vaikutusten arvioita poronhoidon laidunmenetyksille, jotka perustuvat talvilaidunten tuottoon.<sup>323</sup> Akwé:Kon -työryhmän tuottamalla, Luonnonvarakeskuksen tutkijoiden jäkäläbiomassamallille<sup>324</sup> perustuvilla kaavoilla voidaan laskea paliskunnan jäkäläalueiden vuosituotto siten, että verrataan mahdollista nykytilannetta tai tilannetta ennen uutta maankäyttöä tilanteeseen, jossa uusi maankäyttö vähentää laitumia tai laitumien tuottoa. Kaavassa on useita muuttujia, jotka kertovat siitä, että jäkälän määrä riippuu porojen lisäksi hyvin monesta muusta tekijästä. Kaava löytyy Metsähallituksen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmasta.<sup>325</sup>

## 6.4.2 Vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset

Saamelaiset ovat hyödyntäneet ympäröivää luontoa monipuolisesti ja kestävästi vuosisatojen ajan, ja monimuotoiset, terveet ekosysteemit ovat edelleen perinteisten elinkeinojen harjoittamisen perusta. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen tukee saamelaiskulttuurin säilymistä.

Biodiversiteettisopimus ja kansallinen lainsäädäntö edellyttävät luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointia. Biodiversiteettivaikutusten arvioinnissa tulisi tunnistaa saamelaiskulttuurin ja biodiversiteetin suojelun välinen kiinteä yhteys, joka on tunnustettu biodiversiteettisopimuksen 8 (j) ja 10 (c) artikloissa.

Biodiversiteettisopimuksen 14 artikla edellyttää sopimusvaltiota ottamaan käyttöön asianmukaiset menettelytavat, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia sellaisten esitettyjen hankkeiden osalta, joilla todennäköisesti olisi huomattava haitallinen vaikutus biologiseen monimuotoisuuteen, jotta näiltä vaikutuksilta voitaisiin välttyä tai jotta ne voitaisiin minimoida, ja tarvittaessa järjestää kansalaisille

323 Ks. Metsähallitus (2022), Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, Liite 2: Akwé: Kon -työryhmän lausunto, s. 12

324 Kumpula, J., Kurkilahti, M. Helle, T. & Colpaert, A. "Both reindeer management and several other land use factors explain the reduction in ground lichens (*Cladonia* spp.) in pastures grazed by semi-domesticated reindeer in Finland", *Regional Environmental Change* 2014, 14: 541–559.

325 Ks. Metsähallitus (2022), Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, Liite 2, s. 12.



mahdollisuus osallistua mainittuun menettelyyn.<sup>326</sup> Saamelaiskäräjien mukaan tämä edellyttää, että biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien vaikutusten arvioinnissa arvioidaan myös vaikutukset saamelaisten luontoperustaan ja kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, perinteinen elämänmuoto ja luonnonkäyttömenetelmät, kuten perinteiset elinkeinot.<sup>327</sup> Tässä yhteydessä tulisi selvittää saamelaisten kannalta herkäät ekosysteemit ja uhanalaiset lajit.

Artiklaa 14 koskevista ohjeista tunnustetaan, että biologiseen monimuotoisuuteen vaikuttavat kulttuuriset, sosiaaliset, taloudelliset ja biofyysiset tekijät ja korostetaan, että yhteistyö ryhmän eri asiantuntijoiden välillä on olennaisen tärkeää.<sup>328</sup> Yksi biodiversiteettivaikutusten arvioinnin periaatteista ohjeissa on, että paikallista, perinteistä ja alkuperäiskansojen tietämystä käytetään vaikutusten arvioinnissa, jotta saadaan kattava ja luotettava yleiskuva biologiseen monimuotoisuuteen liittyvistä kysymyksistä.<sup>329</sup>

Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät selkeästi saamelaisalueella, ja aiheuttavat epävarmuutta ja huolta poronhoitoelinkeinojen jatkuvuudesta.<sup>330</sup> Ilmastonmuutos myös lisää poronhoidon kustannuksia, sillä toistuvat vaikeat lumi- ja jääolot lisäävät talviaikaisen lisäruokinnan tarvetta.<sup>331</sup> Ilmastonmuutoksen vaikutuksia on huomioitu osana kumulatiivisten vaikutusten arviointia erityisesti suhteessa poronhoitoon ainakin Norjassa Nussirin ja Ulveryggenin kaivoksen vaikutusten arvioinnissa,<sup>332</sup> jota käsitellään tämän raportin kappaleessa 7.2.

326 Ks. Artikla 14.

327 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista, 25.11.2010, Dnro: 524/D.a.2/2010.

328 UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/28 15 June 2006, COP 8 Decision VIII/28, Voluntary Guidelines on biodiversity-inclusive environmental impact assessment (2006), Kohta 31 g.

329 Ks. edellinen alaviite, kohdat 5, 35.

330 Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J. J. K., SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2020; Rasmus, S., Horstkotte, T., Turunen, M., Landauer, M., Löf, A., Lehtonen, I., Rosqvist, G., Holand, Ø. "Reindeer husbandry and climate change: challenges for adaptation". Teoksessa T. Horstkotte, Ø. Holand, J. Kumpula & J. Moen (eds.) Reindeer Husbandry and Global Environmental Change. Routledge 2022, London, s. 99–117.

331 Turunen, M.T., Rasmus, S., Bavay, M., Ruosteenoja, K., Heiskanen, J. "Coping with difficult weather and snow conditions: reindeer herders' views on climate change impacts and coping strategies". *Climate Risk Management* 2016, 11: 15–36; Rasmus et al. (2022), ks. edellinen alaviite, s. 99–117.

332 ANALYSE AV VIRKNINGEN FOR REINDRIFTEN VED PLANLAGT GRUVEDRIFT I NUSSIR OG ULVERYGGEN I KVALSUND KOMMUNE, Utredningen er utført på oppdrag fra Sametinget av Stiftelsen Protect Sápmi, Anders Johansen Eira Svein Ole Granefjell Isak Henrik Eira Elli-Ristin Tuorda, August 2020, s. 6., [https://sametinget.no/\\_f/p1/i34eef697-e763-4735-8ab6-8390038be43b/analyse-av-virkningen-for-reindriften-ved-planlagt-gruvedrift-i-nussir-og-ulveryggen-i-kvalsund-kommune.pdf](https://sametinget.no/_f/p1/i34eef697-e763-4735-8ab6-8390038be43b/analyse-av-virkningen-for-reindriften-ved-planlagt-gruvedrift-i-nussir-og-ulveryggen-i-kvalsund-kommune.pdf). (tarkistettu 3.11.2023).

Ilmastonmuutos lisää poronhoidolle vaikeiden talviolosuhteiden esiintymistodennäköisyyttä, ja viime vuosina huonoja ja katastrofaalisia talvia on ollut säännöllisesti eri puolilla poronhoitoaluetta. Esimerkiksi talvella 2020 porojen jäkälän kaivaminen estyi isossa osassa poronhoitoaluetta suurten lumimäärien ja lumeen muodostuneiden jääkerrosten vuoksi.<sup>333</sup> Talvella 2022 osassa saamelaisalueen paliskunnista suuret lämpötilavaihtelut johtivat jääkerrosten muodostumiseen, mikä esti porojen ravinnon kaivamisen. Ilmastonmuutoksen myötä talvet ovat hyvin erilaisia, ja lumiolosuhteiltaan porojen kannalta hyviäkin talvia esiintyy huonojen rinnalla.

Lämpötilojen nousu uhkaa vesistöissämme ehkä kaikista eniten lohikaloja, joista monet vaativat kylmää vettä.<sup>334</sup> Ilmastonmuutoksella on tutkittu olevan monisyisiä sekä negatiivisia että positiivisiakin vaikutuksia lohilajeihin subarktisella ja arktisella alueella.<sup>335</sup> Ilmastonmuutos lisää myös vieraskalalajeja, jotka uhkaavat lohikantoja. Esimerkiksi paljon keskustelua herättänyt voimakkaasti ja nopeasti lisääntynyt kyttyrälohi Tenajoessa on esimerkki tällaisesta vieraslajista, jonka arvellaan lisääntyvän ainakin osittain ilmastonmuutoksen johdosta.<sup>336</sup> Poronhoidon ja kalastuksen lisäksi ilmastonmuutoksella on vaikutuksia myös muihin saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin, kuten metsästykseseen sekä marjastukseen ja keräilyyn.<sup>337</sup> Olemassa olevat epävarmuustekijät, kuten ilmastonmuutoksen vaikutukset, tulisikin huomioida välillisiä ja pitkäaikaisia vaikutuksia arvioitaessa. Tästä syystä tulisi kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa huomioida ilmastonmuutoksen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten lisäksi myös esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvien hankkeiden vaikutukset saamelaiskulttuuriin sekä arvioida saamelaisten mahdollisuuksia sopeutua ilmastonmuutokseen.

333 Kumpula, J., Jokinen, M., Siitari, J. & Siitari, S. "Talven 2019–2020 sää-, lumi- ja luonnolosuhteiden poikkeuksellisuus ja vaikutukset poronhoitoon". Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 58/2020, Luonnonvarakeskus, s. 1–57.

334 Maa- ja metsätalousministeriö 2005. Ilmastonmuutoksen kansallinen sopeutumisstrategia. MMM:n julkaisu 1/2005. Ks. <https://www.ilmasto-opas.fi/artikkelit/ilmastonmuutos-vaikuttaa-vesiemme-kalalajistoon> (tarkistettu 3.11.2023).

335 Markkula, I., Turunen, M. & Rasmus, S. "A review of climate change impacts on the ecosystem services in the Saami Homeland in Finland." *Science of the Total Environment* 2019, 692:1070–1085.

336 Ks., <https://www.metsafi-lehti.fi/valtion-mailta-ja-vesilta/teno-on-uuden-edessa/> (tarkistettu 3.11.2023).

337 Markkula, I., Turunen, M. & Rasmus, S. (2019), ks. edellistä edellinen alaviite, s. 1070–1085.

Valtioneuvoston VNTEAS-hankkeessa ”SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen” (2020)<sup>338</sup> kartoitettiin länsimaisen tieteellisen tiedon lisäksi saamelaisten perinteisen tiedon kautta tuotettuja havaintoja ilmastonmuutoksesta sekä siihen sopeutumisesta, sekä verrattiin näitä havaintoja myös muiden arktisten alkuperäiskansojen havaintoihin. Hankkeen loppuraportissa todetaan, että ”informantit eri tutkimusalueilta ovat tuoneet esille, että saamelaisten kotiseutualueella ilmasto on ollut ennenkin vaihteleva, mutta on ollut ennustettavissa. On ollut lämpimiä kesiä ja talvia, vesisadetta talvella ja ankaria katovuosia. Informantit ovat haastatteluissa pystyneet selkeästi erottamaan sään ja olosuhteiden normaalin vaihtelun ilmastonmuutoksesta. Vaihtelevuus on muuttunut äärimmäisyydestä toiseen ja vähentänyt ennustettavuutta ja tuonut hämmennystä poronhoitajille. Sää voi olla melkein millainen tahansa, eikä siihen voi varautua.”<sup>339</sup>

Hankkeen loppuraportissa ehdotetaan lukuisia saamelaiskulttuurista edistäviä toimenpiteitä. Kenties merkittävin niistä on ehdotus ”riippumattomasta ja poikkitieteellisestä saamelaisten kansallisesta ilmastopaneelistai vastaavanlaisesta asiantuntijaelimestä.”<sup>340</sup> Uudistetun ilmastolain sisältämän aiemmassa kappaleessa 5.8. käsitellyn saamelaisen ilmastoneuvoston taustalla on nimenomaan tämä suositus. Tämän lisäksi SAAMI-hanke suosittelee useita muita tärkeitä toimenpiteitä saamelaisten osallistumisesta, resursoinnista, koulutuksesta, perinteisen tiedon vahvistamisesta aina lainsäädännöllisiin parannuksiin.

Osana Climate Resilience Toolkit -hanketta Kanadan Yukonin alueen alkuperäiskansat työskentelivät yhdessä tutkijoiden kanssa projektissa, jossa kerättiin kaiken ikäisten yhteisöjen jäsenten havaintoja ympäristönmuutoksista. Tavoitteena oli dokumentoida ympäristönmuutosta alueella yhdistämällä kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Alueen asukkaiden haastattelut tuottivat tietoa sään vuodenaikojen vaihteluista ja sekä lumen, jään ja sadannan muutoksista. Yhteisön jäsenet osallistuivat kartoitustyöpajoihin, joissa he tuottivat karttoja, jotka mm. kuvasivat resurssien käyttöä eri vuodenaikoina. Kaikki projektin aikana kerätty tieto digitoitiin ja tallennettiin yhteisöatlasiksi. Yhteisöatlas tarjoaa asukkaille mahdollisuuden jakaa havaintoja ja saada tietoja, jotka voivat auttaa heitä tunnistamaan ilmastonmuutoksen aiheuttamia uhkia ja kehittämään sopeutumisstrategioita.<sup>341</sup>

338 Näkkäljärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J.K., SAAMI-Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen hankkeen tieteellinen loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25.

339 Ks. edellinen alaviite.

340 Ks. edellinen alaviite, s. 355.

341 Ks. <https://toolkit.climate.gov/case-studies/yukon-delta-villages-document-baseline-environmental-data> (tarkistettu 3.11.2023).

Kuten tämän selvityksen kappaleessa 5.8. tuotiin esille, uudella ilmastolaillamme perustettiin saamelainen ilmastoneuvosto, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja ilmastopolitiikan suunnitelmista saamelaiskulttuurin edistämisen osalta.<sup>342</sup> Sen tehtäviin kuuluu myös tietopohjan tuottaminen kansallisen ilmastopolitiikan vaikutusten arviointia ja seurantaan varten saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien näkökulmasta.<sup>343</sup> Asetuksen mukaan saamelainen ilmastoneuvosto voi suorittaa myös muita ilmastomuutokseen sekä saamelaisten kulttuuriin ja oikeuksiin liittyviä tietopohjan tuottamista koskevia tehtäviä.<sup>344</sup> Saamelaista ilmastoneuvoston asiantuntijuutta ja työpanosta voitaisiin mahdollisesti käyttää myös eri sektorilainsäädännön mukaisissa vaikutusten arvioinneissa ilmastomuutoksen vaikutusten arviointiin osana saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia, mikäli ilmastoneuvosto tahtois tällaisen tehtävän suorittaa ja mikäli työ olisi riittävästi resursoitu.

### 6.4.3 Vaikutukset kulttuuriympäristöön, kulttuuriperintöön, perinteiseen tietoon ja saamenkieliin

Kulttuuriperintöön kohdistuvat vaikutukset nähdään keskeisenä osana ympäristövaikutuksia kansallisessa lainsäädännössämme. Myös PL 20 § turvaa oikeuden ympäristöön ja kulttuuriperintöön. Kuten mainittu, ympäristön käsite kattaa PL 20 §:ssä myös kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön luontoympäristön ohella.<sup>345</sup> Alkuperäiskansojen kulttuuri ja kulttuuriperintö pohjautuvat ja saavat merkityksensä ja ilmaisunsa pitkälle alkuperäiskansojen suhteesta maahan. Kuten Ingold toteaa, suhde maahan ja ympäristöön on alkuperäiskansojen olemassaolon perustavanlaatuisen aspekti, koska kulttuuri kumpuaa maasta ja paikoista. Suhde maahan perustuu paikkoihin, joissa alkuperäiskansojen jäsenet harjoittavat perinteisiä elinkeinojaan ja joihin liittyy laajempia kulttuurisia käsityksiä kulttuurista itsestään, identiteetistä ja sen historiasta.<sup>346</sup>

342 Ilmastolaki, 21 §.

343 Valtioneuvoston asetus saamelaisesta ilmastoneuvostosta 435/2023, 1 §.

344 Ilmastolaki, 21 §.

345 Hollo, E. J., Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum, Helsinki, 2009, s. 28–29.

346 Ingold, T., The perception of the environment: essays on livelihood, dwelling and skill, Routledge, London and New York, 2000, 148–150.

Saamelaisten kulttuuriperintö liittyy kiinteästi saamelaiseen kulttuuriympäristöön. Lapin kulttuuriympäristöt tutuksi (LKYT) -hankkeen<sup>347</sup> saamelaisosiossa saamelainen kulttuuriympäristö on määritelty niin, että siihen kuuluvat muinaisjäännökset, rakennusperintö, saamelaiselinkeinojen synnyttämät perinnemaisemat perinnebio-tooppeineen sekä ympäristöön ja maisemaan liittyvä henkinen perinne. Maisemaan liittyvä henkinen perinne käsitetään suulliseksi perinteeksi, joka antaa maisemalle ja ympäristölle merkityksen. Suullinen perinne sisältää joko tiettyihin paikkoihin tai laajempiin alueisiin liittyvää tietoa, joka ilmenee erilaisina tarinoina, paikannimis-tössä, musiikin kautta ja tietoutena paikkojen ja alueiden käytöstä.<sup>348</sup> Magga rinnastaa sittemmin henkisen perinteen käsitteen perinteisen tiedon käsitteeseen. Hän kiteyttää määritelmän siten, että saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluvat arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu ympäristö, perinteinen tieto ja kulttuurimaisema. Perinteisen tiedon avulla maisemaa tulkitaan ja sen avulla ja sen kautta syntyvät ne merkitykset, jotka muuttavat maiseman kulttuurimaisemaksi.<sup>349</sup>

Valtonen toteaa, että monet saamelaisen elämänmuodon jättämät jäljet ovat lähes näkymättömiä tai niin pitkäaikaisen kehityksen tulosta, että niitä on vaikea hahmottaa ihmisen aikaansaannoksiksi. Poikkeuksena ovat esimerkiksi havaittavat muinaisjäännökset, kuten poroerotuspaikat tai kotasijat. Kuitenkin paikkasidonnainen perinne ja perimätietona opittu ympäristöön sopeutuminen tai esimerkiksi porojen aikaansaamat kasvillisuusmuutokset tekevät maisemasta ja luonnosta kulttuurisella sisällöllä ladattuja.<sup>350</sup>

347 Lapin ympäristökeskuksen hallinnoima hanke, joka toteutettiin 2004–2008. Hankkeeseen liittyi saamelaiskulttuuriolio.

348 Magga, P., "Rakennuksia, kotasijoja, muistoja – saamelaista kulttuuriympäristöä inventoimassa", teoksessa T. Elo ja P. Magga (toim.), *Eletty, koettu maisema – näkökulmia saamelaiseen kulttuuriympäristöön*, Suomen ympäristö 34/2007, Lapin ympäristökeskus, Rovaniemi, s. 11–24, 15. Ks. Magga, P., "Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?", Johdanto teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), *Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma*, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 10–13, 10.

349 Magga (2013), Ks. edellinen alaviite, s. 10.

350 Valtonen, T., "Báiki báikki manjis" "paikka paikan perään", Paikannimet Käsivarren saamelaisessa kulttuurimaisemassa", teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, *Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa*, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 41–80, 46.

Ongelmana saamelaisessa kulttuurimaiseman tunnistamisessa on ollut ja osin edelleen on se, että koska se ei ole useinkaan ihmisen huomattavasti muokkaamaa, sitä ei automaattisesti nähdä kulttuurimaisemana. Toisaalta sitä ei mielletä myöskään puhtaasti luonnonmaisemaksi, sillä esimerkiksi poronhoidon saatetaan katsoa häiritsevän luonnon suojelua.<sup>351</sup>

Selvitettäessä vaikutuksia saamelaisten kulttuuriperintöön, on otettava huomioon saamelaisen kulttuuriympäristön erityiset piirteet, joihin sisältyy sekä aineellista (esimerkiksi pyhät paikat ja muut arkeologiset tai rakennusperintökohteet) että aineetonta kulttuuriperintöä (esimerkiksi perinteinen tieto ja arvot). Saamelaismuseo Siida toteaa tämän selvityksen sisältämässä sitä koskevassa kappaleessa, että vaikutusten arviointia laadittaessa tulisi ottaa huomioon kaikki neljä kulttuuriympäristön osa-aluetta: arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu kulttuuriympäristö, maisema ja perinteinen tieto.<sup>352</sup>

Falk ja Feldborg antavat esimerkkejä saamelaisten kulttuuriperinnöstä, johon kuuluu mm. taiteellisia ilmaisuja, materiaalisia sekä arvopohjaisia päivittäiseen elämään kuuluvia asioita, elämäntapoja, elinkeinoja, suhde ympäristöön, arvojärjestelmä, uskomukset ja uskonto, kieli, perinteinen tieto ja tavat.<sup>353</sup>

Saamelaisten pyhät paikat ilmentävät sekä saamelaisten aineellista että aineetonta kulttuuriperintöä. Alkuperäiskansojen pyhät luonnonpaikat, kuten tietyt vuoret ja tunturit, vesistöt tai uhrikivet ovat tärkeitä alkuperäiskansojen kulttuurin ja perinteisen elämän kannalta lähes kaikissa alkuperäiskansayhteisöissä.<sup>354</sup> Pyhät paikat ovat olleet olennainen osa saamelaisten elämää, elinkeinoja ja arkipäivää. Palvospaikkoja on sijainnut niin asuinpaikkojen läheisyydessä kuin pyyntimailla, kalavesien äärellä ja porojen jutaamisreittien varrella. Paikoitellen suuret pyhät tunturit hallitsevat

351 Magga, P., "Mikä tekee kulttuuriympäristöstä saamelaisen?", Johdanto teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaissäätio, 2013, s. 10–13, 10.

352 Ks. tämän selvityksen kappale 8.5.

353 Falk, E., & Feldborg, D. (toim.), *Leve kulturarven! [Living cultural heritage]*. Trondheim: Museumsforlaget, 2013, s. 18. Ks. Porsanger, J. ja Virtanen, K., "Introduction – a Holistic Approach to Indigenous Peoples' Cultural Heritage", *Alternative* 2019, Vol. 15/4: 289–298, 291.

354 Ks. yleisesti, Oviedo, G. ja Jeanrenaud, J-P., *Protecting Sacred Natural Sites of Indigenous and Traditional Peoples*, teoksessa *Protected Areas and Spirituality. Proceedings of the First Workshop of the Delos Initiative Montserrat 2006*; Vella, Y., *The Conservation Value of Sacred Sites of Indigenous Peoples in the Arctic: A Case Study in Northern Russia*, CAFF, Akureyri, 2004; Äikäs, T., *Rantakiviltä tuntureille. Pyhät paikat saamelaisten rituaalisessa maisemassa*, Oulun yliopisto, Oulu, 2011, s. 200.

laajempaa maisemaa. Saamelaisessa maisemassa kietoutuvat yhteen paitsi käytännölliset myös historialliset, myyttiset, maagiset sekä yhteiskunnalliset ulottuvuudet.<sup>355</sup> Pyhät paikat ovat edelleen tärkeitä saamelaisille. Osa saamelaisalueen pyhistä paikoista on yleisesti tiedossa ja niiden sijainnit löytyvät munaisjäänösrekisteristä.<sup>356</sup> Vielä on olemassa myös ei-julkisia pyhiä paikkoja, joiden tuomista julkiseksi ei pidetä suotavana saamelaisten keskuudessa.<sup>357</sup>

Saamelaiskulttuurin kannalta keskeiset muinaismuistot, kuten seidat ja muut pyhät paikat, tulee selvittää osana ympäristövaikutusten ja saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia, jotta ne voidaan turvata ja suojata muulta maankäytöltä.<sup>358</sup> Saamelaisten osallistuminen on tässä työssä ensisijaisen tärkeää, jotta saamelaisilla on mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten heidän oma kulttuuriperintönsä tulee huomioida vaikutusten arvioinnissa. Saamelaista arkeologista kulttuuriperintöä suojellaan muinaismuistolailla, jota ollaan parasta aikaa uudistamassa laiksi arkeologisen kulttuuriperinnön suojelemisesta. Uudessa laissa on esitetty tunnistettavaksi erikseen saamelainen arkeologinen kulttuuriperintö. Laissa on esitetty säädettäväksi niin saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta kuin saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen vahvemmasta osallistumisesta ja yhteistyöstä saamelaisen arkeologisen kulttuuriperinnön suojeeluun ja sitä koskeviin päätöksiin liittyen.<sup>359</sup>

Saamelaismuseo Siidan muinaismuistolain uudistusta valmistelevalle työryhmälle tekemän muistion mukaan osa kulttuuriympäristöön liittyvästä saamelaisten perinteisestä tiedosta on hyvin paikallista, jopa sukukohtaista; tieto ei ole saamelaisyhteisössäkään kaikkien saatavilla, vaan siitä on olemassa erilaisia tasoja. Tämä vaikuttaa perinteisen tiedon nykytulkintoihin: ne vaativat hyvän paikallistuntemuksen sekä ajallisen ja spatiaalisen kontekstin. Tiedon käyttöön ja tulkintaan liittyy

355 Heinämäki, L., Ojanlatva, E., Magga, A-M., "Saamelaisten pyhät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa", teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 199–239, 218. Ks. myös Kuokkanen, R., *Reshaping the University. Responsibility, Indigenous Epistemes, and the Logic of the Gift*. UBC Press, Vancouver, s. 34–35.

356 Muinaisjäänösrekisteri: [https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r\\_default.aspx](https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r_default.aspx) (tarkistettu 3.11.2023).

357 Metsähallitus (2022), Metsähallitus. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Liite 2: Akwé:Kon työryhmän lausunto, s. 42

358 Ks. esim. Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L, Heiskanen, H., Saamelaisten perinnetiedon huomiointi ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Lapponica* 41, Lapin yliopisto, Rovaniemi, 2017.

359 Opetus- ja kulttuuriministeriö, työryhmän mietintö, Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön uudistaminen, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2023:39.

myös paljon eettisiä kysymyksiä.<sup>360</sup> Olennaista kulttuuriperinnön suojan sääntelyn turvaamisessa onkin juuri kulttuuriperinnön sisällön tunnistaminen. Ellei kulttuuriperintöä tunnisteta, sitä ei myöskään voida suojella.<sup>361</sup> Toisaalta on otettava huomioon, että kulttuuriperinnön tunnistamisen käänköpuolena saattaa olla sen väärinkäyttö.<sup>362</sup>

Monet seikat ja pyhät paikat ovat saamelaisille edelleen pyhiä, eikä niiden sijaintia aina haluta paljastaa yhteisön ulkopuolisille henkilöille. Miten salaista tietoa on mahdollista välittää ympäristövaikutusten/saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osaksi? Keskeistä pyhien paikkojen ja muiden kulttuuriympäristöjen huomioimisessa on saamelaisten osallistuminen ja yhteistyö: jos saamelaiset osallistuvat vaikutusarviointeihin tasavertaisina jäseninä, myös heille tärkeät paikat ja arvot tulevat huomioiduiksi. Pyhien paikkojen kartoittamisessa voivat toimia myös karttasovellukset, joihin saamelaisyhteisöt merkitsevät itselleen tärkeitä paikkoja ja joiden sisältämän tiedon käyttöä ja jakamista he itse hallinnoivat.<sup>363</sup>

Osallistavat karttatyökalut on paljon käytetty menetelmä maankäytön tutkimisessa ja maankäytön ristiriitojen yhteensovittamisessa, ja karttatyökalujen avulla voidaan tutkia myös historiallista maankäyttöä. Vestertanassa Finnmarkissa tehdyssä tutkimuksessa kartoitettiin arkeologisia kohteita ja historiallista maankäyttöä yhteistyössä saamelaisyhteisön jäsenten kanssa.<sup>364</sup> Tutkimuksessa oli mukana yksitoista perinteisen tiedon haltijaa, joiden kanssa tehdyt haastattelut visualisoitiin kartoille. Kartoille tallennettiin suullista tietoa perinteisestä maankäytöstä, kuten tietoa

360 Saamelaismuseum Siida, Saamelaismuseum muistio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

361 Vilkuna, J., "Kulttuuriperintö ja yhteiskunnalliset muistifunktiot", teoksessa I. Heiskanen, A. Kangas & R. Mitchell (toim.), Taiteen ja kulttuurin kentät – Perusrakenteet, hallinta ja lainsäädäntö, Tietosanoma Oy, Helsinki, 2015, s. 328–329.

362 Peterzens-Nysten, T., "Kulttuuriperinnön suojan sääntelyn ja toteuttamisen kaksijakaisuus". *Lakimies* 1/2011, s. 139–155, 139.

363 Ks. Barlindhaug, S. Cultural Sites, Traditional Knowledge and Participatory Mapping. Long-Term Land Use in a Sámi community in coastal Norway, Väitöskirja, Universitet i Tromsø, Norway, 2013; Sandström, P. A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues – the perspective of reindeer husbandry, Väitöskirja, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå, Sweden, 2015; Sandström, P., Sandström, C. Svensson, J. Jougda, L. & Baer, K. "Participatory GIS to mitigate reindeer husbandry and forestry land use conflicts in Vilhelmina Model Forest, Sweden". *The Forest Chronicle* 2012, 88: 254–260.

364 Barlindhaug (2013); ks. edellinen alaviite; Barlindhaug, S. 2012. "Mapping complexity. Archaeological sites and historic land use extent in a Sámi community in Arctic Norway". *Fennoscandia archaeologica* XXIX, [http://www.sarks.fi/fa/PDF/FA29\\_105.pdf](http://www.sarks.fi/fa/PDF/FA29_105.pdf) (tarkistettu 22.5.2023).



käyttöalueista ja kulkureiteistä sekä paikkoihin liittyviä tarinoita ja sattumuksia. Tutkimusaineistona käytettiin lisäksi noin neljäkymmentä vuotta aiemmin samalla alueella tehtyjä haastatteluja. Kaikki aineisto tarkastettiin saamelaisten osallistujien toimesta. Kartoille tallentui tietoa nykyisistä ja menneistä asuinpaikoista, metsästyks-, kalastus- ja keräilypaikoista, ja eri vuodenaikoina käytetyistä reiteistä sekä näissä ajan saatossa tapahtuneista muutoksista.<sup>365</sup>

Eräs keskeinen eettinen kysymys liittyy saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitietoon rekisterissä. Saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluvista arkeologisista kohteista kiinnostuneilla on ollut vuodesta 2009 asti mahdollisuus etsiä tietoa internetin kautta avoimesta muinaisjäänösrekisteristä.<sup>366</sup> Rekisteristä löytyvät kohteiden kuvaukset sekä tieto kyseessä olevan paikan sijainnista sisältäen koordinaattitiedot ja karttaotteen. Tarkoituksena aiemmin vain viranomaiskäytössä olleen muinaisjäänösrekisterin avaamiselle on pyrkimys tietoon, joka on kansalaisten saatavissa.<sup>367</sup> Avoin tieto on kuitenkin ongelmallinen, kun kyseessä on paikka, josta leviävää tietoa halutaan rajoittaa.<sup>368</sup>

Eräänä Saamelaismuseumo Siidan ja tutkijoiden esittämänä vaihtoehtona on se, että muinaisjäänösrekisteristä tehtäisiin monitasoinen, jolloin tiettyihin tasoihin, esimerkiksi paikkatietoihin, pääsisi vain rajattu ryhmä, esimerkiksi saamelaisalueen kulttuuriperinnön suojelusta ja alueen maankäytön suunnittelusta vastaavat tahot saamelaisyhteisön lisäksi.<sup>369</sup> Monitasoinen rekisteri mahdollistaisi kohteiden suojelun esimerkiksi ulkopuolisten väärinkäytöksiltä tai tuhotöiltä. Suurempi kysymys on kuitenkin ratkaista, kuka tietoa hallitsee ja kenelle tietoa voidaan luovuttaa.<sup>370</sup>

365 Ks. edellinen alaviite. Ks. Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J., Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2, 2023, s. 297.

366 Ks. [https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r\\_default.aspx](https://www.kyppi.fi/palveluikkuna/mjreki/read/asp/r_default.aspx) (tarkistettu 3.11.2023).

367 Ks. Äikäs, T. "Avoin vai kätkeyty? Saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitieto rekisterissä", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 232–233, 232.

368 Ks. edellinen alaviite.

369 Ks. Heinämäki, L., Ojanlatva, E., Magga, A-M., "Saamelaisten pyhät luonnonpaikat kulttuuriperintöoikeuden ja tapaoikeuden valossa", teoksessa T. Nykänen ja L. Valkeapää, Kilpisjärven poliittinen luonto, Matkoja Käsivarren kulttuurimaisemassa, Suomen kirjallisuuden seura, Helsinki, 2016, s. 199–239, 231; Äikäs, T. "Avoin vai kätkeyty? Saamelaisten pyhien paikkojen sijaintitieto rekisterissä", teoksessa P. Magga, E. Ojanlatva (toim.), Ealli Biras, Elävä ympäristö, saamelainen kulttuuriympäristöohjelma, Sámi museum, Saamelaisääitiö, 2013, s. 232–233, 232; Saamelaismuseumo Siida, Saamelaismuseumo muisio muinaismuistolain uudistamista valmistelevalle työryhmälle, 10.3.2021, dnro, D.s. 490.

370 Heinämäki, Ojanlatva, Magga (2016), ks. edellinen alaviite, s. 231.

Alkuperäiskansojen tuottamissa ympäristövaikutusten arvioinnin oppaissa painotetaan sitä, että hankkeiden suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa tulisi katsoa yhtä aikaa menneeseen ja tulevaan.<sup>371</sup> Kulttuuriperintöön liittyy kiinteästi historian arvostaminen.<sup>372</sup>

Saamelaisten perinteinen tieto on osa kulttuuriperintöä. Perinteinen tieto ja saamen kielet kytkeytyvät suoraan toisiinsa. Tästä syystä vaikutusten arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota ja arvioida myös mahdollisuuksia säilyttää saamen kielten käyttö tulevaisuudessakin elävänä. Myös aiemmin mainitussa Norjan saamelaiskäräjien ohjeistuksessa kehoitetaan arvioimaan vaikutukset saamen kieliin. Perinteisen tiedon elinvoimaisuuden arviointiin on kehitetty indikaattoreita, jotka voivat olla hyödyllisiä myös kulttuurin nykytilan arvioinnissa. YK:n biodiversiteettisopimuksen sihteeristön asettama indikaattoryöryhmä on kehittänyt seuraavat indikaattorit, joiden avulla voi arvioida perinteisen tiedon elinvoimaisuutta:

- Alkuperäiskansakieliä puhuvien määrä ja määrän kehitys
- Perinteisiä elinkeinoja harjoittavien määrä ja elinkeinojen asema
- Maankäytön tila ja trendit alkuperäiskansan perinteisesti asuttamilla mailla
- Väestörakenne ja siinä tapahtuneet muutokset

Lisäksi perinteisen tiedon elinvoimaisuutta voidaan kartoittaa seuraavien kysymysten avulla:

1. Katoaako perinteinen tieto vai säilyykö se tai osia siitä? Syntyykö uutta tietoa?
2. Kuinka nopeasti katoaminen tai muutokset tapahtuvat?
3. Koskettavatko perinteisen tiedon muutokset erityisesti joitakin alueita ja ihmisryhmiä?
4. Minkälainen tai mihin toimintaan tai elinkeinoon liittyvä tieto on kaikkein herkintä muutoksille?

371 Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. Socio-Economic Impact Assessment Guidelines, Yellowknife 2007, [https://reviewboard.ca/upload/ref\\_library/SEIA\\_Guidelines\\_Contents\\_and\\_Chapter\\_1.pdf](https://reviewboard.ca/upload/ref_library/SEIA_Guidelines_Contents_and_Chapter_1.pdf) (tarkistettu 3.11.2023); Cook, J., Gillet, S., Everdene, B., Hay, P., James, V., Pang, L., Hung, V., Sung, E., Grace, E., and Corrie, S. Our Sacred Land: Indigenous Peoples' Community Land Use Planning Handbook in BC, 2017, s. 59.

372 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023) s. 296.

5. Mitkä tekijät aiheuttavat perinteisen tiedon katoamista / vähenemistä?
6. Onko perinteisen tiedon väheneminen yhteydessä luontokatoon tai luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen?
7. Onko perinteisen tiedon säilyttämiseksi tehty toimenpiteitä ja ovatko ne tuottaneet tulosta?<sup>373</sup>

#### 6.4.4 Vaikutukset terveyteen ja kulttuuriseen hyvinvointiin

Terveysvaikutusten arviointi on tärkeä osa ympäristövaikutusten sosiaalisten vaikutusten aspektia, ja muun muassa Maailman terveysjärjestö on tuottanut ohjeita terveysvaikutusten arviointiin.<sup>374</sup> Alkuperäiskansojen yhteisöjen ollessa kyseessä yleinen terveysvaikutusten arviointi voi kuitenkin jättää huomiotta joitakin tärkeitä historiallisia, kulttuurisia ja sosiaalisia seikkoja, jotka ovat erityisiä alkuperäiskansoille.<sup>375</sup> Sekä tutkijat että alkuperäiskansat ovat tuoneet esille kulttuurisen hyvinvoinnin merkitystä sekä holistisen näkökulman tuomista osaksi terveysvaikutusten arviointeja.<sup>376</sup>

Tutkimusten mukaan saamelaisen kulttuurin ja kielen sekä perinteisten elinkeinojen ylläpitäminen turvaavat saamelaisten terveyttä.<sup>377</sup> Ne ylläpitävät kulttuurista hyvinvointia, joka käsittää niin yksilön, yhteisön, kuin koko kansan hyvinvoinnin.<sup>378</sup>

373 Zent, S. & Maffi, L. Final Report on Indicator No. 2: Methodology for Developing a Vitality Index of Traditional Environmental Knowledge (VITEK) for the Project Global Indicators of the Status and Trends of Linguistic Diversity and Traditional Knowledge. *Terralingua* 2008, [https://terralingua.org/wp-content/uploads/2019/04/VITEK\\_Report.pdf](https://terralingua.org/wp-content/uploads/2019/04/VITEK_Report.pdf) (tarkistettu 3.11.2023).

374 Ks. <https://www.who.int/tools/health-impact-assessments> (tarkistettu 3.11.2023).

375 Gregory, R., Easterling, D., Kaechele, N. & Trousdale, W. "Values-Based Measures of Impacts to Indigenous Health", *Risk Analysis*, 2016, 36(8), DOI: 10.1111/risa.12533, s. 1581–1588.

376 Esim. Gregory et al (2016); ks. edellinen alaviite; Jaakkola, J.J.K., Juntunen, S., Näkkäläjärvi, K., "The holistic effects of climate change on the culture, well-being, and health of the Saami, the only indigenous people in the European Union." *Current Environmental Health Reports*, 2018, 5: 401–417; Näkkäläjärvi, K., Juntunen, S., Jaakkola, J. J. K., SAAMI – Saamelaisten sopeutuminen ilmastonmuutokseen -hankkeen tieteellinen loppuraportti, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:25, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki, 2020, s. 287–290.

377 Näkkäläjärvi et al (2020), ks. edellinen alaviite, s. 287–290.

378 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 289.

Kulttuurinen hyvinvointi on osa holistista terveyskäsitystä, joka kattaa sosiaalisen, taloudellisen, ekologisen, kulttuurisen ja mentaalisen hyvinvoinnin. Osa laajaa terveyskäsitystä on myös ekoterveyden (ecohealth) käsite, jossa yksilön suhde omaan elinympäristöönsä on keskeinen. Ekoterveyteen kuuluvat alkuperäiskansojen yhteisöissä mm. mahdollisuus saada ruokaa luonnosta, luontoyhteys, henkinen suhde luontoon, sekä näistä juontuvat yksilön ja perheen hyvinvointi, sosiaaliset suhteet ja kulttuurinen jatkuvuus.<sup>379</sup>

Saamelaisten tapauksessa kulttuurinen ja mentaalinen hyvinvointi ovat sidoksissa perinteisiin elinkeinoihin ja voivat olla vaarassa silloin, jos perinteisten elinkeinosten harjoittamisympäristö muuttuu tai vaarantuu muun maankäytön seurauksena. Perinteisillä elinkeinoilla ja elämäntavalla on myös suoria terveysvaikutuksia. Tutkimusten mukaan saamelaisten perinteinen ruokavalio, joka sisältää poronlihaa, riistaa, kalaa ja marjoja, on suojellut saamelaisia kroonisilta elintasosairauksilta.<sup>380</sup>

Norjan saamelaisalueella tehtyjen tutkimusten mukaan etäinen yhteys perinteisiin elinkeinoihin, kulttuurisen tiedon ja kielen menetyks sekä saamelaisalueen ulkopuolella asuminen lisäävät saamelaisten riskiä mielenterveysongelmiin.<sup>381</sup> Esimerkiksi ilmastonmuutoksen on tutkimuksissa havaittu aiheuttavan saamelaisille nuorille poronhoitajille stressiä, huolta tulevasta sekä painetta jättää perinteisten elinkeinosten harjoittaminen.<sup>382</sup> Myös suuret, vasta suunnitteluvaiheessa olevat maankäyttöhankkeet voivat aiheuttaa negatiivisia terveysvaikutuksia erityisesti perinteisten elinkeinosten tulevaisuuteen kohdistuvien huolien vuoksi.<sup>383</sup> Tenon alueella kalastusrajoituksilla on ollut voimakkaita sosiaalisia myös mentaaliseen terveyteen kohdistuvia vaikutuksia.<sup>384</sup>

379 Parlee, B., Berkes, F. & Gwich'in, T. "Health of the Land, Health of the People: A Case Study on Gwich'in Berry Harvesting in Northern Canada". *EcoHealth* 2005, 2: 127–137.

380 Jaakkola et al. (2018); Hassler, S., Johansson, R., Sjolander, P., Gronberg, H., Damber, L. "Causes of death in the Sami population of Sweden, 1961–2000". *International Journal of Epidemiology* 2005, 34:623–629; Soinen, L., Pukkola, E. "Mortality of the Sami in northern Finland 1979–2005". *International Journal of Circumpolar Health* 2008, 67:43–55.

381 Friberg, O., Sørli, T. & Hansen, K.L. "Resilience to discrimination among indigenous Sami and non-Sami populations in Norway: the SAMINOR2 Study". *Journal of Cross-Cultural Psychology* 2017, 48:1009–27; Nystad, K., Spein, A.R. & Ingstad, B. Community resilience factors among indigenous Sami adolescents: a qualitative study in Northern Norway. *Transcultural Psychiatry* 2014, 51:651–672.

382 J.J.K., Juntunen, S., Näkkäljärvi, K., "The holistic effects of climate change on the culture, well-being, and health of the Saami, the only indigenous people in the European Union." *Current Environmental Health Reports*, 2018, 5: 401–417.

383 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 290.

384 Ks. tämän selvityksen kappale 8.4.

Alkuperäiskansojen kohdalla oikeus terveyteen katsotaan sisältävän myös oikeuden perinteiseen ravintoon (nk. ruokasuvereniteetti)<sup>385</sup> sekä terveyden kulttuuriset ja henkiset ulottuvuudet, kuten kulttuurin harjoittamisen merkitys fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin kannalta. Oikeus terveelliseen ympäristöön katsotaan yleiseksi perus- ja ihmisoikeudeksi, jolla on kuitenkin erityinen ulottuvuus alkuperäiskansoille läheisen luontosuhteen kautta. Terveelliseen ympäristöön on katsottu liittyvän myös viihtyvyyden ulottuvuus.<sup>386</sup>

Saamelaisten kohdalla oikeus terveelliseen ympäristöön tulee tulkita kuitenkin laajemmin kuin pelkästään viihtyvyyden näkökulmasta. Kyse on koko kulttuuri-identiteetin ja sitä kautta henkisen ja fyysisen hyvinvoinnin ylläpitämisestä ja säilyttämisestä.<sup>387</sup> Saamelaisten elinoloja tulisi tarkastella myös perinteisiä elinkeinoja laajemmasta näkökulmasta. Erilaisilla vaikutusten arviointia edellyttävillä hankkeilla ja toimenpiteillä voi olla merkittäviä vaikutuksia saamelaisten kokemukseen oman identiteetin säilymisestä ja siirtämisestä tuleville sukupolville sekä yhteisöllisyyden tai nk. inhimillisen turvallisuuden<sup>388</sup> tunteeseen silloinkin, kun saamelaiset eivät suoraan osallistu perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Saamelaisten kotiseutualue tulisi nähdä sen erityisistä olosuhteista ja elinoloista käsin: arktisena herkkänä alueena, jota kokonaisuutena värittää saamelaiskulttuuri, vaikka saamelaiset ovatkin vähemmistö myös kotiseutualueellaan.<sup>389</sup>

385 Ks. Silvasti, T., Riittääkö ruoka? *Alue ja ympäristö*, 40: 1 (2011) s. 63–69. Ahonen, T.M., *Kestämättömästä ruokapolitiikasta kohti kestäväää ruokasuvereniteettia*, YHTEISKUNTAPOLITIIKKA 79 (2014):1; Huambachano, M. A. *Indigenous food sovereignty*, *New Zealand Journal of Ecology*, Vol. 43, No. 3 (2019), s. 1–6; Whyte, K.P. "Food Sovereignty, Justice and Indigenous Peoples: An Essay on Settler Colonialism and Collective Continuance.", teoksessa A. Barnhill, T. Doggett, and A. Egan (toim.). *Oxford Handbook on Food Ethics*. Oxford University Press, 2017.

386 Hallituksen esitys Eduskunnalle Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 73/2005 vp., s. 4.

387 Ks. Heinämäki, L., *Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa*, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2021:38, 2021, s. 97.

388 Ks. Hossain, K., Petrétei, A. (eds). *Understanding the Many Facets of Human Security, Perspectives of Northern Indigenous Peoples*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2016.

389 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. *Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä*, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 105.

Gregoryn ym.<sup>390</sup> mukaan alkuperäiskansojen yhteisöjen hyvinvoinnin selvittämisessä voidaan käyttää seuraavia indikaattoreita:

1. Yhteisöllisyys ja yhteisön jäsenten väliset suhteet: yhteisön jäsenet osallistuvat aktiivisesti yhteisön toimintaan ja auttavat toisiaan erityisesti luontaiselinkeinoihin liittyvissä toimissa ja resurssien jakamiseen liittyvissä asioissa.
2. Luonnonresurssien riittävyys ja turvallisuus: paikalliset luonnonresurssit ovat runsaita ja saavutettavissa, ne muodostavat toimivia ekosysteemejä ja tukevat yhteisön terveyttä.
3. Luonnonresurssien kulttuurinen käyttö: yhteisö pystyy harjoittamaan kulttuuriperintöään kunnioittavalla ja tyydyttävällä tavalla alueen luonnonresursseja hyödyntäen.
4. Koulutus: tieto, arvot ja uskomukset siirtyvät vanhemmilta sukupolvilta nuoremmille.
5. Itsemääräämisoikeus: yhteisö voi itse määrätä oman alueensa kehitykseen ja suojeluun liittyvistä asioista.
6. Tasapaino: yhteisön jäsenet voivat ylläpitää omaa identiteettiään sekä merkityksellistä yhteyttä luontoon ja heille tärkeisiin paikkoihin ja luottaa siihen, että heidän sekä tulevien sukupolvien terveys säilyy hyvänä ja yhteisö sopeutuu muutoksiin.<sup>391</sup>

#### 6.4.5 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset: vaikutukset saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan

Sekä perustuslain saamelaisten koskevat velvoitteet ja KP-sopimuksen tulkintakäytäntö että kansalliset säädökset saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon liittyen edellyttävät, että vaikutukset arvioidaan suhteessa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan.

Metsähallituksen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman vuosille 2022–2027 valmistelutyöhön nimetty Akwé:Kon -työryhmä on todennut, että "heikentämiskielto edellyttää, että on olemassa selkeät mittarit huomattavalle haitalle. Muun muassa YK:n ihmisoikeuskomitean tekemien KP-sopimuksen 27 artiklan tulkintojen kautta voidaan todeta, että huomattava haitta tulee mitata kumulatiivisella

390 Gregory, R., Easterling, D., Kaechele, N. & Trousdale, W. "Values-Based Measures of Impacts to Indigenous Health", *Risk Analysis*, 2016, 36(8): 1581–1588.

391 Ks. edellinen alaviite.

vaikutusten arvioinnilla, jossa katsotaan myös jo tehtyjä maankäyttöratkaisuja kokonaisuutena uusien suunnitelmien kanssa ennen kuin tiedetään huomattavan haitan raja.”<sup>392</sup>

Kumulatiiviset vaikutukset tulee arvioida myös suhteessa saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan toteutumiseen. Raitio ja Larsen toteavat asiantuntijalausunnossaan, että saamelaisiin kohdistuvien lainsäädännöllisten velvoitteiden täyttyminen ei ole mahdollista ilman että arvioidaan menneen, nykyisen ja tulevan maankäytön kumulatiivisia vaikutuksia saamelaiselle kulttuurille, saamelaisten elinkeinoille ja oikeuksille.<sup>393</sup>

Norjan saamelaiskäräjien suunnittelun oppaassa todetaan, että alueiden ja maankäytön suunnittelussa on otettava huomioon, että KP-sopimuksen artiklaan 27 pohjaten, alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin liittyy huomattava painoarvo ja että saamelaisten luontoperustaan ei voida koskaan sallia puuttumista tavalla, joka tekee mahdottomaksi tai olennaisesti loukkaa alkuperäiskansoihin kuuluvan henkilön tai alkuperäiskansojen ryhmän elinkeinojen ja kulttuurin harjoittamisen.<sup>394</sup> Vaikutuksia tulee punnita KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan oikeuskäytännön nojalla.

Näin ollen osana ympäristövaikutusten arviointia tulee arvioida myös vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin eli käytännössä perusoikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, KP-sopimuksen tulkintakäytäntö huomioiden. Saamelaista kulttuuriperintöä suojataan myös usein kansainvälisin sopimuksin, mm. YK:n biodiversiteettisopimuksella sekä UNESCO:n kulttuuriperintösopimuksilla.<sup>395</sup> Tämän lisäksi sosiaaliin vaikutuksiin, kuten terveyteen ja kulttuuriseen hyvinvointiin, kohdistuvat vaikutukset liittyvät suoraan terveyttä koskevaan ihmisoikeuteen, joka on tunnustettu esimerkiksi YK:n taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia

392 Metsähallitus (2022), Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, Liite 2, s. 2–3.

393 Raitio, K. & Larsen, R. Expert statement requested by the Sámi Parliament in Finland regarding procedures for conducting cumulative effects assessment concerning Sámi culture and livelihood, 21.2.2020.

394 Sametinget Planveileder (2020), <https://sametinget.no/Handlers/DownloadPrintPdf.ashx?url=https%3A%2F%2Fsametinget.no%2Fareal-klima-og-miljo%2Fnyttige-ressurser%2Fsametingets-planveileder-dokument%2F%3Fprint%3D1%26securelevel%3Dtoken&title=Sametingets%20planveileder&token=d52caae30248> (tarkistettu 3.11.2023).

395 Ks. tarkemmin, Heinämäki, L., Saamelaisten oikeudet muinaisjäännösten suojelussa, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu, 2021:38.

oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa<sup>396</sup> sekä perustuslaissa.<sup>397</sup> Käytännössä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi tarkoittaa sitä, että vaikutuksia tulee punnita suhteessa perus- ja ihmisoikeuksien asettamiin vaatimuksiin. Hossain & Petrétein mukaan ihmisoikeusvaikutusarviointilla on monia yhtäläisyyksiä sosiaalisten vaikutusten arviointiprosessin kanssa, mutta eroaa tästä siinä, että se perustuu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja niiden velvoitteisiin. Käytännössä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa selvitetään, voiko hanke olla ristiriidassa saamelaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kanssa.<sup>398</sup> Tässä arvioinnissa tulee tarvittaessa käyttää apuna perus- ja ihmisoikeuksien ja saamelaisoikeuksien asiantuntijaa. Kansallisen lainsäädännön mukaisista käytännöistä riippuen vaikutukset arvioi joko toiminnanharjoittaja tai/ja viranomais.

Viimekädessä vastuullisen viranomaisen velvollisuutena (PL 22 §) on kuitenkin arvioida ja varmistaa, että saamelaiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat sekä itse arviointimenettelyissä että niihin liittyvissä toimenpiteissä. Tämä tarkoittaa sen varmistamista, että vaikutukset on arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien asettamien kriteereiden mukaisesti ja että arvioinnissa tuodaan esille ja otetaan huomioon saamelaiden näkemykset vaikutuksista ja hankkeen toteuttamisesta sekä ehdotetuista vaikutuksista lieventävistä toimenpiteistä. Viranomaisen tehtävänä on arvioida vähäistä suuremman/olennaisen/huomattavan haitan (säädöspohjasta riippuen) kynnys eikä päätöksen mukaiset toimet saa aiheuttaa lupamääräyksineen tämän kynnyksen ylittymistä.

Saamelaiden kestävä kehityksen ohjelmassa hahmoteltiin vuonna 2006 indikaattorit saamelaisen kulttuurin, kielen, elämäntavan ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisuuden tarkasteluun.<sup>399</sup> Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa voitaisiin käyttää pohjana näitä indikaattoreita, jotka ovat:

1. Vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon kestävyys, johon kuuluvat laidunrauha, laidunten yhtenäisyys ja laidunten määrä.
2. Perinteisen elämäntavan edellyttämien hyödykkeiden ja tapojen säilyminen, johon kuuluvat muun muassa käytännön elämään ja työhön liittyvä suullinen perintö, perinteinen saamelaiskäsiö (arkipäivän tarve-esineet), sekä keskinäiset luonnonvarojen käyttöön liittyvät sopimukset, kuten tapaoikeus.

396 Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus 6/1976, artikkelit 11 ja 12.

397 PL 19 §.

398 Hossain, K. & Petrétei, A. "Resource Development and Sámi Rights in the Sápmi Region: Integrating Human Rights Impact Assessment in Licensing Processes", *Nordic Journal of International Law* 2017, 86, s. 302–340.

399 Saamelaiskäräjät, Saamelaiskäräjien kestävä kehityksen ohjelma 2006, s. 22–23.



3. Poismuutto saamelaisalueelta, johon kuuluvat tasapainoinen väestörakenne, saamelaiskulttuuriin kuuluvien elinkeinojen ja saamelaiskulttuurin säilyttäminen.

Kulttuurin ylläpitämiseen kuuluvat sekä historia että kulttuurin nykytila. Yhteinen historia ja siihen liittyvä yhteisön kollektiivinen muisti sekä kokemus kulttuurin jatkuvuudesta säilyttävät kulttuuria ja pitävät sen elinvoimaisena.<sup>400</sup> Kulttuurilla on oikeus myös kehittyä, ja sitä tuleekin suojella niin, että kehittämisen mahdollisuudet turvataan. Saamelaiskulttuurin nykytilaan ja sen kehittymiseen vaikuttavat monet erilaiset tekijät, jotka saamelaisalueella usein linkittyvät muuhun kuin perinteiseen maankäyttöön sekä ilmastonmuutokseen. Samalla alueella voi olla monia yhtäaikaista tekijöitä, jotka vaikeuttavat perinteisten elinkeinojen harjoittamista ja aiheuttavat huolta kulttuurin tulevaisuudesta. Esimerkiksi Utsjoella yhtäaikaisesti tapahtuvat, ilmastonmuutoksesta johtuvat vaikeat lumi- ja jääolot, hillasatoihin negatiivisesti vaikuttava palsasoiden ikiroudan sulaminen ja lohen kannanlaskusta juontuva kalastuskielto ovat aiheuttaneet huolta tulevasta. Metsäpaliskunnissa taas vaikeiden lumiolosuhteiden ja vanhoihin luppometsiin kohdistuvien hakkuiden yhteisvaikutukset voivat johtaa porojen menehtymiseen tai talviruokinnan ja poronhoidon kustannusten merkittävään lisääntymiseen. Myös perinteinen tieto ja sen siirtyminen nuoremmille sukupolville liittyvät kulttuurin ylläpitämiseen.<sup>401</sup> Kiehelliset ja kulttuuriset oikeudet nivoutuvat yhteen niin että saamenkielet itsessään ovat osa saamelaiskulttuuria. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, kuinka kieli ja perinteiset elinkeinot sekä perinteinen tieto kaikki liittyvät toisiinsa eikä niitä voida tarkastella irrallisina osa-alueina.

---

400 Kts. esim. Jaakkola, J.J.K., Juntunen, S., Näkkäljärvi, K., "The holistic effects of climate change on the culture, well-being, and health of the Saami, the only indigenous people in the European Union." *Current Environmental Health Reports*, 2018, 5: 401–417; Soikkeli, S. "The Sámi cultural landscape as the scene of collective memory and identity – challenges in preserving". *Landscape History*, 2021, 42:125–138.

401 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 299.

## 7 Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointi

Monilla saamelaiskulttuurin kohdistuvilla, maankäytöstä juontuvilla vaikutuksilla on pitkä historia, jossa muut maankäytön muodot ovat pikkuhiljaa kaventaneet perinteisen maankäytön ja erityisesti poronhoidon tarvitsemia alueita ja elinkeinon elinvoimaisuutta.<sup>402</sup>

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi on niiden muutosten arviointia, jotka kasautuvat monien stressitekijöiden, sekä ihmisten aiheuttamien että luonnonilmiöistä johtuvien, seurauksena ajallisesti ja paikallisesti.<sup>403</sup> Näin ollen kumulatiivinen vaikutusten arviointi edellyttää ajallisten muutosten selvittämistä ja pitkän aikavälin trendien ymmärtämistä.<sup>404</sup> Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa voidaan katsoa olevan kaksi tärkeää vaihetta: 1. jo olemassa olevien, kasautuneiden vaikutusten arviointi ja 2. tulevaisuuden (näköpiirissä olevien) vaikutusten arviointi.<sup>405</sup> Tästä syystä KP-sopimuksen tulkintakäytännössä korostetaan aiemmin toteutettujen, muiden yhtäaikaisten sekä suunniteltujen toimenpiteiden kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista.

Kumulatiiviset vaikutukset ovat usein luonteeltaan sellaisia, että yksittäin ne ovat pieniä ja hallittavissa olevia, mutta yhdessä muiden vaikutusten ja hankkeiden kanssa voivat aiheuttaa merkittävää haittaa. Kumulatiivisten vaikutusten alkuperän selvittäminen ei ole aina helppoa, koska syy ja seuraus voivat sijaita ajallisesti ja maantieteellisesti kaukana toisistaan.<sup>406</sup> Erityisesti kumulatiiviset vaikutukset, jotka

402 Ks. edellinen alaviite, s. 302.

403 Noble, B. "Cumulative Impact Assessment", teoksessa K. Hanna (ed.) *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59; ks. myös Dubé, M.G. "Cumulative Effects Assessment in Canada: A Regional Framework for Aquatic Ecosystems." *Environmental Impact Assessment Review* 2003, 23: 723–745.

404 Dubé, M.G., P. Duinker, L. Grieg, M. Carver, M. Servos, M. McMaster, B. Noble, H. Schreier, L. Jackson, & K. Munkittrick. "A Framework for Assessing Cumulative Effects in Watersheds: An Introduction to Canadian Case Studies." *Integrated Environmental Assessment and Management* 2013, 9: 363–369.

405 Ks. edellinen alaviite.

406 Noble, B. "Cumulative Impact Assessment." Teoksessa K. Hanna (ed.) *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59.

juontuvat menneisyydessä tapahtuneista toimista tai hankkeista, voivat jäädä huomaamatta, aktivoituaakseen uudelleen uuden hankkeen tai häiriön myötä. Myös tästä syystä retrospektiivinen kumulatiivisten vaikutusten arviointi on tärkeää.<sup>407</sup>

EU:n Eurooppa-Neuvoston ohjeissa kaivosteollisuudelle todetaan kumulatiivisista vaikutuksista, että vaikka suunnitellulla projektilla ei olisikaan yksinään huomattavia vaikutuksia, kun sitä tarkastellaan yhdessä muiden alueelle suunniteltujen tai jo toteutuneiden projektien kanssa, kumulatiiviset vaikutukset voivat olla huomattavia. Toiset huomioon otettavat suunnitelmat tai projektit tässä tapauksessa ovat jo aiemmin toteutuneet projektit tai hyväksytyt tai hyväksyntäprosessissa olevia suunnitelmia.<sup>408</sup>

Raitio ja Larsen ehdottavat asiantuntijalausunnossaan, että ensimmäinen vaihe kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa tulisi olla retrospektiivinen kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa tarkastellaan aiemmin tapahtunutta maankäyttöä ja sen sosiaalisia, kulttuurisia ja terveysvaikutuksia, sekä vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana.<sup>409</sup> Myös Metsähallituksen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman vuosille 2022–2027 valmistelutyöhön nimetty Akwé:Kon-työryhmä toteaa luonnonvarasuunnitelmaa koskevassa lausunnossaan, että menneen ja nykyisen maankäytön kumulatiivisten vaikutusten, tulevien maankäytön suunnitelmien vaikutusten sekä näiden yhteisvaikutusten merkitys poronhoidon ja saamelaisen kulttuurin elinvoimaisuuteen kannalta on vähimmäiskeino, jotta voidaan turvata saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana.<sup>410</sup>

---

407 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 304.

408 EC Guidance on undertaking new non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 52, kohta 5.3.2.

409 Raitio, K. & Larsen, R. Expert statement requested by the Sámi Parliament in Finland regarding procedures for conducting cumulative effects assessment concerning Sámi culture and livelihood, 21.2.2020.

410 Metsähallitus (2022), Metsähallituksen Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027. Liite 2: Akwé:Kon työryhmän lausunto.

SYKE:n hyviä käytäntöjä ympäristövaikutusten arvioinnissa käsittelevän raportin mukaan perinpohjainen kumulatiivisten vaikutusten arviointi (Cumulative Impact Assessment, CIA) on hankala toteuttaa muun muassa siksi, että tietoa muiden samalla alueella olevien hankkeiden vaikutuksista ei välttämättä ole saatavilla.<sup>411</sup> Raportissa ehdotetaan, että suunnittelun alkuvaiheessa voitaisiin tehdä kevyempi, jo olemassa olevaan tietoon ja karttatarkasteluihin perustuva alustava kumulatiivisten vaikutusten arviointi (Rapid Cumulative Impact Assessment, RCIA). Alustavassa kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa keskitytään alueella olevien toimintojen vaikutusten sijaan alueen merkittäviin ja herkkiin kohteisiin ja niiden kykyyn sietää erilaisia muutoksia. Jos alustavassa tarkastelussa havaitaan herkkiä kohteita ja niihin kohdistuvia kumuloituvia vaikutuksia, tähän kiinnitetään erityistä huomiota varsinaisessa vaikutusten arvioinnissa.

RCIA -lähestymistavassa keskitytään herkkiin ja jo voimakkaasti kuormitettuihin kohteisiin sekä tarkastellaan niihin kohdistuvia vaikutuksia laajemmin sen sijaan, että kohdennetaan arviointi vain suunnitteilla olevan hankkeen vaikutuksiin.<sup>412</sup> Kumulatiivisessa vaikutusten arvioinnissa on oleellista keskittyä tietyn hankkeen vaikutusten sijaan tärkeisiin ekologisiin ja sosiaalisiin arvoihin sekä niihin kohdistuviin yhtäaikaisiin vaikutuksiin. Lähtökohtana on alue, siihen liittyvät arvot ja alueen herkkyys muutoksille. Ekologisesti ja sosiaalisesti tai kulttuurisesti tärkeillä, jo vahvasti kuormitetuilla tai muutoksille herkillä alueilla voivat kooltaan vähäisetkin hankkeet aiheuttaa merkittäviä ympäristövaikutuksia.<sup>413</sup>

---

411 Marttunen, M., Grönlund, S., Hokkanen, J., Jantunen, J., Karjalainen, T.P., Luodemäki, S., Mustajoki, J., Neste, J., Saarikoski, H., Vallius, E., Vartia, M., Vehmas, A. & Vienonen, S. Hyviä käytäntöjä ympäristövaikutusten arvioinnissa – IMPERIA-hankkeen yhteenveto. Suomen ympäristökeskus 2016, s. 32.

412 Ks. edellinen alaviite.

413 Noble, B. "Cumulative Impact Assessment", teoksessa K. Hanna (ed.) Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment, 2022, Abingdon: Routledge, s. 42–59.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi voi olla haasteellista muun muassa ajallisen mittakaavan ja tiedon saamiseen liittyvien seikkojen vuoksi.<sup>414</sup> Silloin kun saamelaisalueella toteutettava kumulatiivisten vaikutusten arviointi tulee kyseeseen, voidaan todeta, että saamelaisilla on sukupolvelta toiselle siirtynyttä perinteistä tietoa oman alueensa luonnosta ja sen muutoksista, ja he osaavat myös arvioida elinkeinoihinsa kohdistuvia ja muista maankäyttöhankeista juontuvia vaikutuksia parhaiten.<sup>415</sup>

Vaikutusten arvioinnin keskeinen lähtökohta on alueen nykytilan kuvaus. Alueen nykytilan kuvauksessa tulisi riittävässä laajuudessa ottaa huomioon retrospektiivisesti myös aiemman maankäytön vaikutukset kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Arvioitaessa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee alueen nykytilaa arvioida nimenomaan saamelaiskulttuurin elinvoimaisena säilymisen kannalta ottaen huomioon saamelaisyhteisön omat alueen käyttöön ja kehittämiseen liittyvät prioriteetit. Keskeisen osan tätä arviointia muodostavat esimerkiksi porojen laitumet ja niiden kunto ja käyttömahdollisuudet. Nykytilan kuvauksen tulisi kattaa myös alueen saamelaiset kulttuuriperintökohteet ja erityisen herkäät muut kulttuuriympäristöön kuuluvat alueet. Vaikutusten ulottuessa myös kalastusvesistöihin tai keskeisiin metsästys-, marjastus-, tai luonnontuotteiden keräilyalueisiin, tulisi nämä alueet myös ottaa huomioon nykytilan kuvauksessa. Saamelaiset kyseisen alueen perinteisten elinkeinojen harjoittajat ovat parhaita asiantuntijoita alueen nykytilan kuvauksessa saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Tästä syystä tulisi mahdollistaa heidän resursoitu osallistuminen heidän itsensä kannalta merkityksellisellä tavalla.

---

414 Kts. esim. Marttunen, M., Grönlund, S., Hokkanen, J., Jantunen, et al. Hyviä käytäntöjä ympäristövaikutusten arvioinnissa – IMPERIA-hankkeen yhteenveto. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39/2015, <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/159403>; Noble (2022), ks. edellinen alaviite.

415 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 305.

## 7.1 Menettelyllisiä ohjeita: saamelaisten oikeuksien turvaaminen kumulatiivisten vaikutusten arviointiprosessin eri vaiheissa<sup>416</sup>

Kumulatiivisten vaikutusten arviointiprosessin (KVA-prosessi) voidaan katsoa pitävän sisällään kolme vaihetta, jotka ovat a) prosessisuunnitelmat ja rajaukset; b) vaikutusten arviointi; sekä c) kytkeytyminen päätöksentekoon. Viranomaisilla tulisi olla selkeys vaikutusten arvioinnin riittävyyden tasosta, jossa on otettava huomioon esimerkiksi KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin suhteen. Viranomaisia sitoo PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja siihen liittyvä perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta. Viranomaiset joutuvat punnitsemaan ”huomattavan/olennaisen/vähäistä suuremman” (säädöspohjasta riippuen) haitan kynnyksen kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin pohjalta. Saamelaisten tulee halutessaan voida osallistua vaikutusten arviointiin, ja heidän osallistumiseensa tulee joko toiminnanharjoittajan tai viranomaisen turvata riittävät taloudelliset resurssit. Määritelläkseen riittävän vaikutusten arvioinnin tason viranomaisten olisi hyvä tutustua aiheeseen liittyvään tutkimukseen ja hyviin käytäntöihin sekä saamelaistahojen kannanottoihin.<sup>417</sup>

Tutkijat Kaisa Raitio ja Rasmus Kløcker Larsen ovat identifioineet 10 menettelyllistä periaatetta saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi kumulatiivisten vaikutusten arviointimenettelyssä.<sup>418</sup>

1. Maantieteellinen rajausta ja olennaisten toimijoiden identifiointi; esimerkiksi paliskunta/siida/tokkakunta; muut perinteisten elinkeinojen harjoittajat.
2. Yhteistyösopimukset saamelaistoimijoiden kanssa; Ennen vaikutusten arvioinnin aloittamista viranomaisen ja/tai toiminnanharjoittajan tulisi laatia kirjallinen sopimus (nk. FPIC-menettely) saamelaisyhteisön ja tarvittaessa saamelaiskäräjien kanssa vaikutusten arvioinnin suorittamisesta, johon voidaan kirjata molempien osapuolten kannalta keskeisiä kysymyksiä esimerkiksi saamelaisten osallistumiseen, sen resursointiin ja perinteisen tiedon käyttämiseen, omistajuuteen ja

416 7.1. kappale perustuu pääosin YTT, ympäristökommunikaation dosentin (Ruotsin maatalousyliopisto) Kaisa Raition esitykseen Inarin kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen liittyvässä työpajassa 25.10.2023, sekä teokseen Raitio, K., Kløcker Larsen, R. (2023). Cumulative impact assessment and Sámi indigenous rights. SLU Policy Brief, version 1 2023-05-02. <https://www.slu.se/globalassets/ew/subw/mистраec/focus-areas/wp1/klocker-larsen-raitio-policy-brief.pdf> (tarkistettu 14.11.2023).

417 Ks. edellinen alaviite.

418 Ks. edellinen alaviite.

tallentamiseen liittyen. Saamelaisten kanssa olisi hyvä keskustella esimerkiksi konsultin valinnasta ja asiantuntijuudesta. Saamelaisilla tulisi olla mahdollisuus esittää näkemyksensä vaikutusten arvioinnista ja sen lopputuloksista. Sopimuksen olisi hyvä sisältää riidanratkaisumenettely sekä se, miten vaikutusten arviointiin kirjataan potentiaaliset erimielisyydet sekä saamelaisten näkemykset.<sup>419</sup> Ks. myös tämän raportin kappale 4.1. saamelaisten vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumusperiaatteesta (FPIC) menettelynä.

3. Riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen; Velvoite kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi syntyy joko viranomaisten tai toiminnanharjoittajien eikä saamelaisten intressien takia. Tästä huolimatta riittävä ja asianmukainen vaikutusten arviointi edellyttää saamelaisyhteisöjen osallistumista ja tietoa. Tästä syystä tulisi varmistaa, että osallistuvat saamelaistahot, kuten perinteisten elinkeinojen harjoittajat, saavat riittävän kompensaation ajankäytöstään ja asiantuntijuudestaan.
4. Vaikutusten osa-alueiden määrittely; Se, mitä saamelaiskulttuurin eri osa-alueita vaikutusten arviointi koskee, tulisi tehdä ensisijaisesti saamelaistoimijoiden toiveet huomioiden. Erilaisissa YVA-malleissa on identifioitu esimerkiksi ympäristöllisiä, sosiaalisia, kulttuurisia ja terveydellisiä vaikutuksia.<sup>420</sup> Tämän raportin kappaleessa 6.4. on esitelty saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten kannalta keskeisiä osa-alueita, joita voitaisiin sisällyttää kokonaisvaltaiseen vaikutusten arviointiin.
5. Retrospektiivinen alueen nykytilan kuvaus pohjana tulevan toiminnan KVA:lle; Nykytila heijastaa hyvin pitkäaikaista historiaa, jossa saamelaisten perinteisesti käyttämillä alueilla on ollut monenlaista kilpailevaa maankäyttöä, joka voi jo ilman uuttakin toimintaa itsessään ylittää olennaisen haitan kynnyksen. Tästä syystä tarvitaan retrospektiivinen kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa arvioidaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia ja otetaan huomioon vaikutuksia kulttuurin eri osa-alueisiin, myös esimerkiksi sosiaalisia vaikutuksia (ks. edellinen 4. kohta) ja vaikutuksia saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Retrospektiivisessä vaikutusten arvioinnissa tulisi käyttää mahdollisimman monipuolista tietopohjaa (tietokannat, tutkimus, perinteinen tieto). Fyysiset vaikutukset tulisi merkitä karttoihin.

---

419 Ks. edellinen alaviite.

420 Ks. edellinen alaviite.

6. Monipuolisen tiedon ja tietopohjan käyttäminen vaikutusten arviointiin; Erilaisen olemassa olevan esim. karttapohjaisen datan ja tutkimusten lisäksi kyseisen alueen saamelaisyhteisöllä on paikkakohtaista ja täsmällistä tietoa esimerkiksi eri alueiden laidunarvoista, porojen käyttäytymisestä, poronhoidosta ja sen tarpeista sekä vaikutustyypeistä ja niiden vakavuudesta. Tieto on usein konteksti- ja paikkasidonnaista eikä sitä voida suoraan hyödyntää jotakin toista aluetta koskevassa vaikutusten arvioinnissa. Saamelaisten perinteisen tiedon keräämisestä, tulkitsemisesta ja käyttämisestä haastattelujen, kuvien, karttojen ym. avulla tulee sopia siihen soveltuvan neuvottelumenettelyn nojalla (ks. edellinen 2. kohta). Olemassa olevia tietopohjia voidaan myös päivittää yhteistyössä saamelaistahojen kanssa.
7. Kulttuurisesti sopivien neuvottelu- ja yhteistyömenettelyjen varmistaminen; FPIC-menettely merkitsee osallistumisen turvaamista suunnittelun alusta alkaen aina lopulliseen päätöksentekoon.<sup>421</sup> Saamelaisten tulee voida osallistua vaikutusten arviointimenettelyyn kulttuurisesti sopivalla tavalla, jossa tulee huomioida esimerkiksi perinteisiin elinkeinoihin liittyvien toimenpiteiden ajankohdat, jotka voivat estää osallistumasta vaikutusten arviointiin liittyviin tapaamisiin. Mikäli osallistuvat saamelaistahot haluavat mieluummin antaa näkemyksiään suullisesti esimerkiksi kasvokkain järjestetyissä erilaisissa tapaamisissa, tähän tulee antaa mahdollisuus kirjallisten lausuntopyyntöjen sijaan. Saamelaisilla tulisi olla mahdollisuus ottaa kantaa vaikutusten lisäksi niiden merkittävyyteen ja kohdassa 2 mainittuun sopimukseen tulisi kirjata saamelaisten näkemys olennaisen haitan kynnyksestä kyseisessä tapauksessa.<sup>422</sup> Saamelaisten tulisi halutessaan voida käyttää omaa äidinkieltään, jolloin toiminnanharjoittajan/viranomaisen on järjestettävä tulkkaus.

---

421 Ks. tämän raportin kappale 4.1.

422 Raitio, K., Kløcker Larsen, R. (2023). Cumulative impact assessment and Sámi indigenous rights. SLU Policy Brief, version 1 2023-05-02. <https://www.slu.se/globalassets/ew/subw/mistraec/focus-areas/wp1/klocker-larsen-raitio-policy-brief.pdf> (tarkistettu 14.11.2023), sekä Raition esitys 25.10.2023 Inarissa.



8. Vaikutusten arviointia koskevan evaluaation perustuminen "olennaisen haitan" kynnyksen eksplisiittiseen määrittelyyn; Menneiden, nykyisten ja suunniteltujen toimenpiteiden yhteisvaikutusten arvioinnin pohjalta tulee läpinäkyvässä asianmukaisiin argumentteihin pohjautuen pystyä määrittelemään "vähäistä suuremman /olennaisen / huomattavan haitan" (säädöspohjasta riippuen)<sup>423</sup> kynnyksen. Pelkkien vaikutusten kuvausten pohjalta viranomaisen ei pysty todellisuudessa arvioimaan, ylittyykö olennaisen haitan kynnyksen eikä näin ollen turvaamaan saamelaisten oikeuksien toteutumista.<sup>424</sup> Saamelaistahojen perustellulla näkemyksellä olennaisen haitan kynnyksestä tulee olla vahva painoarvo viranomaisen päätöksessä.
9. Vaikutusten arvioinnin liittäminen päätöksentekoon; Saamelaisten oikeudet voivat toteutua vain, jos varmistetaan, että FPIC-prosessi ja saamelaisten näkemykset välittyvät päätöksentekoon, ja toimenpiteitä ei aloiteta, mikäli ne loukkaavat saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia. FPIC-prosessin tavoitteena tulee olla yhteisymmärrykseen pääseminen saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista ja niiden merkittävydestä. Mikäli viranomaisen sallii toimenpiteet vastoin saamelaistahojen ennakkosuostumusta, hänen tulisi tuoda päätöksessään esille myös saamelaistahojen eriävä mielipide sekä perustella tarkasti ja läpinäkyvästi oma päätöksensä.
10. Vaikutusten seuranta yhdessä saamelaistahojen kanssa; Saamelaistahojen tulisi voida osallistua vaikutusten monitorointiin ja seurantaan. Menettelystä voitaisiin sopia kirjallisesti ja siihen tulisi varata resursseja. Toisena vaihtoehtona voisi olla pitkäkestoisen yhteistyöelimen perustaminen, jossa olisivat edustettuina myös keskeiset saamelaistahot.<sup>425</sup>

---

423 Olennaisen haitan tilalta "vähäistä suuremman/olennaisen/huomattavan haitan" kynnyksen on kirjoittajan oma täsmennys, sillä eri säädöspohja edellyttää erilaista kynnystä.

424 Ks. edellinen alaviite.

425 Ks. edellinen alaviite.

## 7.2 Kehitettyjä malleja alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi

**Esimerkkinä kumulatiivisesta ympäristövaikutusten arvioinnista toimii Saskatchewanissa Kanadassa tehty arviointi, jossa selvitettiin teiden, öljyn- ja kaasunporausten sekä karjankasvatuksen vaikutuksia preerian ekosysteemien biodiversiteettiin ja alueen kulttuuriin arvoihin.**

Maankäytön muutoksia ja häiriöitä tutkittiin retrospektiivisesti ilmakuviin, maankäyttösuunnitelmien ja muiden maankäyttöön sekä alueen lajistoon liittyvien aineistojen avulla.<sup>426</sup> Haastatteluihin ja kohderyhmätapaamisiin otti osaa yli 250 paikallisen yhteisön jäsentä. Vaikutusten arvioinnissa keskityttiin lajien ja elinympäristöjen herkkyyksikartoitukseen, häiriötekijöiden alueelliseen rajaamiseen sekä erilaisten ympäristövaikutusten kohteena olevien alueiden ja lajien esiintymisen välisten suhteiden selvittämiseen. Tutkimuksessa kartoitettiin alueet, jotka olivat erityisen tärkeitä sekä luonnon monimuotoisuuden vuoksi että alkuperäiskansoille tärkeiden lajien elinympäristöinä. Näille alueille tehtiin retrospektiivinen kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa käytettiin ilmakuvia sekä maankäyttö- ja kasvilajiaineistoja.

Tämän pohjatyon jälkeen luotiin kolme tulevaisuusskenaariota, joista kaksi perustui siihen, että kaasunporaus alueella jatkuu ja lisääntyy, ja kolmas siihen, että alue suojellaan ja muuta maankäyttöä rajoitetaan merkittävästi. Erilaisten skenaarioiden sosiaaliset ja ekonomiset vaikutukset selvitettiin muun muassa haastattelujen, ryhmätapaamisten ja tilastoanalyysien avulla. Jokaisen skenaarion kulttuuriset vaikutukset selvitettiin yhdessä alkuperäiskansojen kanssa. Menetelmänä käytettiin osallistavaa karttamenetelmää, jonka avulla muun muassa kartoitettiin ne paikat, jotka olivat tärkeitä perinteisen maankäytön ja henkisten arvojen vuoksi.<sup>427</sup>

426 Noble, B. "Strategic Approaches to Regional Cumulative Effects Assessment: A Case Study of the Great Sand Hills, Canada." *Impact Assessment and Project Appraisal* 2008, 26: 78–90.

427 Ks. edellinen alaviite.

**Ruotsin saamelaisalueella on kehitetty RenGIS-karttatyökalu tutkijoiden ja poronhoitajien yhteistyönä. Karttatyökalu kehitettiin parantamaan poronhoitajien osallistumista maankäytön suunnitteluun, ja se tarjoaa poronhoitajille välineen tuoda perinteistä tietoaan osaksi maankäytön suunnittelua.<sup>428</sup>**

RenGIS-tietokantaan tallennettiin poronhoitajien ekologista tietoa sekä satelliittikuvia, joista poronhoitajat paikansivat laidunalueiden sijainnit eri vuodenaikoina. Tietokantaan lisättiin myös mm. kaukokartoituksen avulla saatua kasvillisuusdataa. Myöhemmin tietokantaa kehitettiin eteenpäin: yhteensä 350 poronhoitajaa 50:stä saamelaiskylästä (sameby) varusti noin 1 000 poroa GPS-pannoilla, ja kaikki tieto porojen liikkeistä lisättiin tietokantaan. Seuranta käsitti yhteensä 225 000 km<sup>2</sup> kokoisena alueena. RenGIS -tietokantaan on talletettu myös tietoa muusta maankäytöstä ja nykyisellään karttatietokanta sisältää tiedot seuraavista asioista: porojen laidunalueet ja satelliittikuvat alueista, porojen kulkureitit, tuulivoimaloiden, vesivoimaloiden sekä olemassa olevien ja suunniteltujen kaivosten sijainnit, suojelualueet, kulttuurisesti tärkeät alueet, hallinnolliset rajat sekä tietoja metsien käytöstä ja hakkuualueista ja historiallisesta maankäytöstä. Karttatyökalun avulla voidaan osoittaa tarkasti poronhoidolle tärkeät alueet, ja sitä voidaan käyttää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa.<sup>429</sup>

Esimerkiksi vuonna 2015 Ruotsissa Norra Vilhelminan saamelaiskylän alueella tehtiin kumulatiivinen maankäytön vaikutusten kartoitus, jossa käytettiin RenGIS-karttatyökalua.<sup>430</sup> Kartoituksessa alueen poronhoitajat arvioivat muun maankäytön aiheuttamien häiriöiden laajuutta perustuen tietoihin historiallisesta, nykyisestä ja mahdollisesta tulevasta maankäytöstä. Kartoituksessa käytettiin paikkatietoja kaikesta maankäytöstä ja ihmisen toiminnasta ja jokaiselle häiriötekijälle määritettiin vaikutusalue. Maankäytön aiheuttamat häiriöt jaettiin kahteen luokkaan: esteet ja vältettävät alueet. Vältettäviin alueisiin luettiin kuuluvaksi varsinaisten vaikutusalueiden läheiset alueet, joita porojen on todettu karttavan. Esteet jaettiin edelleen

428 Sandström, P. A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues – the perspective of reindeer husbandry. Väitöskirja, Swedish University of Agricultural Sciences, Umeå, Sweden, 2015; ks. myös Ruotsin saamelaiskäräjät: <https://www.sametinget.se/renGIS> (tarkistettu 21.11.2023).

429 Ks. edellinen alaviite; Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 306.

430 Kløcker Larsen, R., Raitio, K., Sandström, P., Skarin, A., Stinnerbom, M., Wik-Karlsson, J., Sandström, S. Österlin, C. & Buhot, Y. Kumulativa effekter av exploatering på renskötselns – vad behöver göras inom tillståndprocesser. Naturvårdsverket, 2016, <https://www.naturvardsverket.se/978-91-620-6722-9> (tarkistettu 3.11.2023).

kahteen lisäluokkaan: kokonaisesteet ja esteet, jotka ovat ohitettavissa, mutta muuttavat porojen käyttäytymistä. Esimerkkejä kokonaisesteistä ovat rakennukset, aidatut tiet, rautatiet ja teollisuusalueet. Tiet ja rautatiet ilman aitoja, voimalinjat ja tuulipuistot ovat esimerkkejä esteistä, jotka on mahdollista ohittaa, mutta joiden aiheuttama häiriö saa porot välttämään alueella kulkemista, tai jotka voivat aiheuttaa porolle vaaraa. Vaikutusalueiden määrittämisessä käytettiin RenGIS-tietokantaan tallennettua aineistoa, sekä mm. poron käyttäytymiseen ja maankäyttöön liittyvää tutkimustietoa, sekä poronhoitajien perinteistä ja kokemustietoa.<sup>431</sup>

Hankkeessa tutkittiin myös historiallista maankäyttöä, ja tuotettiin neljä maankäyttöä kuvaavaa karttaa, jotka näyttävät vuosien 1900, 1950 ja 2015 tilanteen sekä tulevaisuusskenaarion vuodelle 2050. Aineisto historiallisiin karttoihin kerättiin kirjallisuudesta, erilaisilta verkkosivustoilta (esim. rakennusvuodet ja käyttöaika) ja vanhoista kartoista (sekä digitoiduista että paperisista kartoista). Kartat havainnollistavat, kuinka 1900-luvun alussa käytännössä kaikki Norra Vilhelminan saamelaiskylän alueen maa oli poronhoidon käytössä, ja kuinka laidunalueet ovat sittemmin jatkuvasti pienentyneet. 1950-luvulla alueelle alkoi tulla vesivoimaloita sekä metsätaloutta, ja 2000-luvun alussa alettiin kehittää tuulivoimaa. Tulokset osoittivat, että vuoteen 2014 mennessä saamelaiskylän laidunalueista 30 % oli muiden maankäyttömuotojen käytössä tai näiden vaikutusalueilla, ja talvilaidunten kohdalla osuus oli jopa 54 %. Suurimman vaikutuksen talvilaitumille muodosti metsätalous (34 %).<sup>432</sup>

RenGIS -hanke on hyvä käytännön esimerkki siitä, miten perinteisen tiedon digitalisoiminen voi edesauttaa sen tuomista osaksi vaikutusten arviointia ja maankäytön suunnittelua. Suomessa Metsähallitus on osana Saamelaiden kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmaa sitoutunut tuottamaan julkisen karttatason, johon kootaan tietoa sellaisista toiminnoista ja rakenteista, joilla voi olla vaikutusta perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen.<sup>433</sup> Karttatasolle kootaan tiedot muun muassa taajamista, matkailualueista, runkotieverkosta, kullanhuhdonta-alueista sekä keskeisistä retkeily- ja muista reitistöistä, joilla voi olla vaikutusta perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen. Lisäksi metsätalouuskartat päivitetään paliskuntakohtaisten metsätaloussuunnitelmien laadinnan yhteydessä. Karttatasolle on mahdollista merkitä myös tietoja tärkeistä luonto- ja kulttuuripaikoista. Luonnonvarasuunnitelman Akwé:Kon -työryhmän mukaan ”avoin ja osallistava luonto- ja kulttuuripaikkatieto

431 Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaiden alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 307.

432 Ks. edellinen alaviite, s. 308.

433 Metsähallitus (2022), Saamelaiden kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelma 2022–2027, s. 18–19.

on pääasiassa kannatettava asia, kunhan saamelaisten sukujen sisäisiä kulttuuri-tietoja ei niissä esitetä. Tämä sen vuoksi, että saamelaisilla on niin avointa kuin ei-avointa perinteistä tietoa. Tähän voidaan lukea esimerkiksi tieto pyhistä paikoista tai tarkempi tieto pyynti- tai keräilypaikoista. Avoin tieto edesauttaa varsinkin ulko-paikkakuntalaisia huomioimaan luonnon monimuotoisuutta ja saamelaisten sekä muiden kulttuurikohteita.”<sup>434</sup>

**Ruotsin Kiirunassa toimiva kaivosyhtiö LKAB on kehittänyt yhdessä Gabnan ja Laevasin saamelaiskyläiden kanssa menetelmän kaivostoiminnan erityisesti saamelaiseen poronhoitoon kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.**<sup>435</sup>

Tässä menetelmässä kumulatiivisten vaikutusten määritelmä, jota arvioinnissa käytetään, on seuraava:

”Kumulatiivisilla vaikutuksilla voidaan kuvata sitä, miten jokin toiminta tai toimenpide yhdessä muiden meneillään olevien, aikaisempien ja tulevien toimintojen/toimenpiteiden kanssa vaikuttaa poronhoitoon alueella.”<sup>436</sup>

Yhteistyössä syntyneessä menetelmäkirjassa määritetään kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin vaiheet seuraavasti:<sup>437</sup>

1. **Rajaus.** Rajaus tehdään sekä ajallisesti että alueellisesti, ja alueellinen rajaus riippuu jossain määrin suunnitellun toiminnan koosta ja vaikutuksista. Rajaus voidaan tehdä kolmella tasolla: 1) paikallinen taso (saamelaiskylä/ydinalue); 2) alueellinen taso (kausittainen maa/laidunalue); 3) ydinalue + ympäröivä alue (saamelaiskylä ja naapurikylät). Alueellinen rajaus aloitetaan kuvaamalla kohteen maantieteellinen sijainti ja vaikutusalue, ja alueen merkitys sekä porojen että ihmisten näkökulmasta. Alueen kuvaus aloitetaan ydinalueesta, eli poronhoitoyhteisön toiminnan kannalta tärkeimmistä alueista. Tämän jälkeen kuvausta laajennetaan alueelliselle tasolle, ja merkitään kartalle

434 Metsähallitus (2022), ks. edellinen alaviite, Liite 2: Akwé: Kon työryhmän lausunto, s. 28.

435 LKAB, Gabna & Laevas. Kumulativa konsekvenser for rennäringen, <https://pre.njalla.com/wp-content/uploads/2021/02/Kumulativa-konsekvenser-for-rennaringen.pdf> (tarkistettu 21.11.2023).

436 Ks. edellinen alaviite, s. 2.

437 Tekijät huomauttavat, että menetelmä ei ole pysyvä ja täysin valmis malli, vaan työtä on kehitettävä edelleen sitä mukaa, kun uutta tietoa saadaan ja kun menetelmää on eri yhteyksissä kokeiltu ja testattu.

muut alueet, joihin suunniteltu toiminta voi vaikuttaa. Ydinalueet ja ympäröivät alueet voidaan erottaa kartoilla toisistaan eri väreillä tai värisävyillä. Menetelmäoppaan mukaan paikallinen mittakaava voi olla liian suppea ja mahdollisesti harhaanjohtava arvioitaessa poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia, sillä vaikutukset tulevat usein näkyviin vasta, kun tarkastellaan laajempaa aluetta. Kumulatiivisia vaikutuksia olisi sen vuoksi analysitava mieluiten alueellisella tasolla,<sup>438</sup> jossa otetaan huomioon kausittaiset laidunalueet eikä pelkästään ydinalue, jossa suunniteltu toiminta tapahtuu.

Seuraavaksi tehdään ajallinen rajausta, eli määritetään kuinka kauas taaksepäin ja kuinka kauas tulevaisuuteen eri toimintojen vaikutuksia kohteeseen kuvataan. Menetelmäoppaan mukaan analyysissä olisi keskityttävä tulevaisuuteen, ei pelkästään menneisyyteen tai nykyhetkeen, sillä tavoitteena on turvata poronhoidon tulevaisuuden mahdollisuudet. Sen vuoksi on tärkeää, ettei aikahorisontti ole liian lyhyt. Perussääntönä tulisi kuitenkin olla se, että kumulatiivisessa analyysissä kuvataan kaikki toiminnot, joilla on ollut, on tai voi olla vaikutuksia, ja jotka ovat vuorovaikutuksessa parhaillaan suunnitella olevan toiminnan kanssa. Näin ollen alueen nykytilanne pitää sisällään myös historiallisen maankäytön kertyneet vaikutukset. Tulevaisuuden aikahorisontiksi ehdotetaan kymmentä vuotta.<sup>439</sup>

Tämän jälkeen luetellaan ne toimet, jotka voivat vaikuttaa poronhoitoon kuvatulla alueella seuraavan kymmenen vuoden aikana. Sen arvioimiseksi, mitä hankkeita kumulatiiviseen arvioon kannattaa sisällyttää, esitetään oppaassa seuraavanlainen asteikko: 1. Hanke on varma: hankkeesta on päätetty, se on lupaharkinnassa tai sitä esitetään lähiaikoina hyväksyttäväksi; 2. Hanke on ennakoitavissa: hanke on jo alueella olevan toisen hankkeen liitännäistoiminta tai se sisältyy alueelliseen suunnitelmaan (esim. yleiskaava; maakuntakaava); 3. Hanke on hypoteettinen: keskustelun alla oleva suunnitelma tai käytettävissä oleviin tietoihin perustuva arvelu.<sup>440</sup> Gabnan ja Laevasin saamelaiskylät päättivät sisällyttää kumulatiivisten vaikutusten arvioonsa seuraavat toiminnot: kaivokset ja muu kaivostoiminta, ulkoiluaktiviteetit, kuten koiravaljakkoajelut, rautatie, voimajohdot, tuulivoimalat, moottorikelkkareitit, vaellusreitit ja tiet.<sup>441</sup>

438 LKAB, Gabna & Laevas, Kumulativa konsekvenser for rennäringen, 2021, s. 5.

439 Ks. edellinen alaviite, s. 4.

440 Ks. edellinen alaviite, s. 8; Ks. myös Hegmann, G., Cocklin, C. Creasey, R. Dupuis, S. ym. Cumulative Effects Assessment Practitioners Guide. Canadian Environmental Assessment Agency, 1999.

441 LKAB, Gabna & Laevas, Kumulativa konsekvenser for rennäringen, 2021, s. 8.

2. **Kuvaus suunniteltujen toimien vaikutuksista.** Seuraavaksi tehdään kuvaus suunniteltujen toimien suorista, epäsuorista ja kumulatiivisista vaikutuksista. Kumulatiivisten vaikutusten osalta: a) tunnistetaan ja kuvataan ihmisiin, luonnonvaraisiin eläimiin ja maisemaan kohdistuvat merkittävät kumulatiiviset vaikutukset sekä b) arvioidaan suunnitellun toiminnan vaikutukset kumulatiivisesta näkökulmasta.

Ensin suunniteltu toiminta kuvataan mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja merkitään sen sijainti kartta-aineistoon. Suunnitellun toiminnan välittömät ja välilliset vaikutukset kuvataan ja luokitellaan riskimallin mukaisesti. ROS-riskimalli on Norjan viranomaisten kehittämä riski- ja haavoittuvuusanalyysi maankäytön suunnittelua varten, jota sittemmin on mukautettu poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten riskiluokitteluun. Arvioinnissa mitataan suoria, välillisiä ja kumulatiivisia vaikutuksia. Menetelmä mahdollistaa kumulatiivisen analyysin tekemisen saamelaiskylän (yllä olevassa esimerkissä kuvatus) RenGIS-järjestelmän ja mukautetun ROS-mallin avulla (alla oleva taulukko 3). Analyysissä kuvataan vaikutukset jaoteltuina ihmisiin, poroihin ja maisemaan, jotka luokitellaan riskiluokkiin sen mukaan, johtavatko ne erityiseen vaikutukseen, merkittävään paikalliseen vaikutukseen, merkittävään alueelliseen vaikutukseen vai merkittävään vaikutukseen koko alueeseen. Vaikutusten arviointi perustuu ensisijaisesti dokumentoituun, poronhoitajien ja poronhoitoyhteisön poroja ja ympäristöä koskevaan tietoon. Ympäristöön kohdistuvien vaikutusten lisäksi kuvataan taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia.<sup>442</sup> Aineistoa voidaan kartoittaa esimerkiksi keskustelemalla sekä yksittäisten poronhoitajien että ryhmäkeskustelujen kautta. Analyysi voi perustua myös tutkimukseen siinä määrin kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista.<sup>443</sup>

Kumulatiivisten vaikutusten arviointia varten kaikille toiminnoille määritetään häiriöalue. Kustakin ympäristötekijästä laaditaan kohdekuvaus, jossa kuvataan sen seuraus jaoteltuna ihmisiin, poroihin ja maisemaan, jotka sitten luokitellaan riskiluokkiin alla olevassa taulukossa 1 esitettyjen rajojen perusteella. Kohdekuvauksista laaditaan kohdepäiväkirja (objekt journal). Kukin kohdekuvaus on myös linkitetty RenGis-järjestelmässä sen ”ympäristötekijään”, jotta ne ovat helposti saatavilla. Kohdekirjaukset ja riskiluokitus

442 Ks. edellinen alaviite, s. 9.

443 Ks. Rennäringsanalys, Vittangi Graphite-Graphene Project – Nunasvaara Södra, Analysen är upprättad av Gabna sameby efter dialog med Talga Graphene AB, 18.6.2020, UMEÅ TINGSRÄTT, Domare 2:4, INKOM: 2020-08-19 MÅLNR: M 1573-20, AKTBIL: 55, s. 4.

voidaan tehdä myös suorille ja epäsuorille vaikutuksille, ei ainoastaan kumulatiivisille vaikutuksille.<sup>444</sup> Häiriöalue olisi ohjeiden mukaan määritettävä sen mukaan, miten paljon häiriö vaikuttaa poroihin ja niiden käyttäytymiseen, ja häiriöalueen koko voi vaihdella ympäristön pinnanmuotojen, laiduntyyppien jne. mukaan. Häiriön aste voi vaihdella myös naarasporojen ja urosporojen välillä, sillä tutkimusten mukaan naarasporot ovat herkempiä häiriöille. Samassa paikassa pitkään harjoitetun toiminnan merkitys voi myös olla tarpeen arvioida. Useita päällekkäisiä häiriövyöhykkeitä voidaan pitää indikaattorina yksittäisen häiriön lisääntyneistä kumulatiivisista vaikutuksista. Vyöhykkeitä ei voida pitää lopullisina ja niitä on mukautettava kunkin saamelaisyhteisön erityisolosuhteisiin ja myös sitä mukaa kun uutta tietoa saadaan.<sup>445</sup>

3. Sopeutumistoimenpiteiden tarpeen ja valinnan määrittäminen. Seuraavassa vaiheessa määritetään: a) ympäristöön liittyvät sopeutumistarpeet (esimerkiksi laidunalueiden muutokset); b) sopeutumistoimenpiteet ihmisen toiminnan helpottamiseksi sekä c) poroja koskevat sopeutumistoimenpiteet (esimerkiksi muutokset porojen liikkumisessa ja paimentamisessa).
4. Mahdollisten sopeutumistoimenpiteiden määrittämisen jälkeen tehdään seurausvaikutusten analyysi ja ehdotus mahdollisten haittojen kompensoimiseksi, joita voivat olla esimerkiksi rahallinen korvaus tai erilaiset korvaavat toimenpiteet.
5. Lopuksi tehdään seurantasuunnitelma, jossa määritetään indikaattorit, joiden avulla seuranta tehdään (esimerkiksi erilaiset ympäristön muutokset, poron käyttäytyminen ja hyvinvointi, erilaiset sosiaaliset seikat).

---

444 LKAB, Gabna & Laevas, Kumulativa konsekvenser for rennäringen, 2021, s. 9.

445 Ks. edellinen alaviite, s. 11–12.



**Taulukko 1.** Vaikutusten laajuus

<b>Vaikutuksen laajuus</b>	<b>Poro</b>	<b>Ihminen</b>	<b>Maisema</b>
Tietty vaikutus/ vahinko	Vähäinen vaikutus laidunalueeseen ja vähäinen häiriö laidunalueella.	Vähäinen vaikutus työmäärään jne. Poronhoito päivittäisen sopeutumisen puitteissa.	Vähäinen vaikutus maiseman toimivuuteen poronhoidon kannalta.
Laajat paikalliset vaikutukset (siida-ryhmä, ydinalue).	Laiduntaminen on mahdollista vain satunnaisesti. Porot eivät pysy alueella, laiduntaminen on merkittävästi heikentynyt.	Lisääntynyt työmäärä (vartiointi, ruokinta, siirtely) ja poronhoidon vaikeus aiheuttavat poronhoitajalle lisääntynyttä stressiä. Perinteinen tieto alueesta voi kärsiä.	Lisääntynyt pirstoutuminen, heikentynyt toiminnallisuus, biologinen monimuotoisuus ja kulttuuriperintöä koskeva tieto ovat vaarassa kadota.
Merkittävä alueellinen vaikutus (kausimaat, laidunalue).	Laiduntaminen on mahdollista vain satunnaisesti. Porot eivät pysy alueella, laiduntaminen on merkittävästi heikentynyt. Voi vaikuttaa porojen määrään lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.	Laajat terveys- ja turvallisuus-ongelmat, stressi, raskaus, lisääntyneet kustannukset. Perinteinen tieto alueesta kärsii.	Voimakas pirstoutuminen, jäljellä olevan maan liikakäyttö. Joustavuus menetetään.  Kulttuuri-historiallisten arvojen yhteys maisemaan katoaa.
Erittäin merkittävä vaikutus, joka on korvaamaton	Kooltaan tai laadultaan merkittävän alueen pysyvä menetys, jota ei voida korvata ja jolla on tuhoisia seurauksia saamelaiskylän mahdollisuuksille harjoittaa pitkällä aikavälillä kestävää poronhoitoa.	Tekee poronhoidon mahdottomaksi yhdelle tai useammalle poronhoito-yritykselle.	Maiseman pysyvä tuhoutuminen

**Taulukko 2.** Seurausten toteutumisen todennäköisyys

<b>Suuri todennäköisyys</b>	75–100 prosentin todennäköisyys, että seuraukset toteutuvat
<b>Todennäköisesti</b>	50–75 prosentin todennäköisyys, että seuraukset toteutuvat
<b>Vähemmän todennäköistä</b>	25–50 prosentin todennäköisyys seurausten toteutumiselle
<b>Pieni todennäköisyys</b>	0–25 %:n todennäköisyys seurausten toteutumiselle.

**Taulukko 3.** Riskianalyysimalli**Riskimatriisi**

<b>Seuraukset/ Todennäköisyys</b>	<b>Tietty vaikutus/ vahinko</b>	<b>Merkittävä paikallinen vaikutus (siida-ryhmä, ydinalue)</b>	<b>Merkittävä alueellinen vaikutus (kausimaat/ laidunalue)</b>	<b>Erittäin merkittävä vaikutus, joka on korvaamaton</b>
<b>Suuri todennäköisyys</b>	Tulisi harkita toimenpidettä	Harkittava toimenpide	Vaatii toimen- pidettä	Vaatii toimen- pidettä
<b>Todennäköisesti</b>	Ei toimen- pidettä	Harkittava toimenpide	Vaatii toimen- pidettä	Vaatii toimen- pidettä
<b>Vähemmän todennäköistä</b>	Ei toimen- pidettä	Tulisi harkita toimenpidettä	Harkittava toimenpide	Harkittava toimenpide
<b>Pieni todennäköisyys</b>	Ei toimen- pidettä	Ei toimen- pidettä	Tulisi harkita toimenpidettä	Tulisi harkita toimenpidettä
Vaatii toimenpidettä	Harkittava toimenpide	Tulisi harkita toimenpidettä	Ei toimenpidettä	

**Norjassa saamelaiskäräjien toimeksiannosta on Nussirin ja Ulveryggenin suunnitteilla olevaan kaivokseen liittyen laadittu erillinen asiantuntija-arviointi, jossa keskitytään kaivostoiminnan poronhoitoon kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointiin. Hanke julkistettiin tarjouskilpailuna, jonka Stiftelsen Protect Sápmi voitti tammikuussa 2020.<sup>446</sup>**

Raportin mukaan vaikutusten arviointi perustuu pääasiallisesti saamelaisten perinteiseen tietoon, jota täydennetään yllä olevassa esimerkissä käytetyllä kumulatiivisten vaikutusten arviointimenetelmällä, joka on kehitetty LKAB:n sekä saamelaiskyläiden (sameby) Gabnan ja Levasin yhteistyönä Pohjois-Ruotsissa.<sup>447</sup>

Raportin mukaan perinteinen tieto on saatavilla pääosin suullisten keskustelujen kautta, esimerkkiaiheina porot, porohoitajat, lumiolosuhteet, maastomuodostelmat, topografia sekä eläinten ja ihmisten vuorovaikutus eri maisematyypeissä ja vuodenaikoina. Vaikka perinteinen tieto on kontekstuaalista, se sisältää myös yleisiä elementtejä.<sup>448</sup>

Porolaidunalueet sijaitsevat pohjoissaamen kielialueella. Poropiirien kanssa pidetyissä tapaamisissa viestinnässä käytettiin saamenkielisiä poronhoitotermejä. Pääasiallisena kielenä oli saamen kieli, mutta norjaa käytettiin apukielenä viestinnässä. Saamenkielen käyttö on kytköksissä perinteiseen tietoon. Norjan kielestä puuttuu sanat, jotka vastaavat sanatarkasti monia poronhoitoon perustuvia saamelaisia käsitteitä niiden implisiittisellä teknisellä ymmärryksellä. Poronhoitoa koskeva kuvaus perustuu maakuntakaavaan ja siihen liittyviin sääntöihin sekä maatalousosastolta saataviin maankäyttökarttoihin. Maankäyttökartat osoittavat, miten alueita on käytetty karttojen tekohetkellä, mutta käyttö on sen jälkeen jonkin verran muuttunut, joten tietoja on täydennetty. Muutokset käytössä johtuvat lisääntyneestä maan käytöstä, alueen rakenteellisista muutoksista ja osittain ilmastonmuutoksesta.<sup>449</sup>

446 ANALYSE AV VIRKNINGEN FOR REINDRIFTEN VED PLANLAGT GRUVEDRIFT I NUSSIR OG ULVERYGGEN I KVALSUND KOMMUNE, Utredningen er utført på oppdrag fra Sametinget av Stiftelsen Protect Sápmi, Anders Johansen Eira Svein Ole Granefjell Isak Henrik Eira Elli-Ristin Tuorda, August 2020, s. 6., [https://sametinget.no/\\_f/p1/i34eef697-e763-4735-8ab6-8390038be43b/analyse-av-virkningen-for-reindriften-ved-planlagt-gruvedrift-i-nussir-og-ulveryggen-i-kvalsund-kommune.pdf](https://sametinget.no/_f/p1/i34eef697-e763-4735-8ab6-8390038be43b/analyse-av-virkningen-for-reindriften-ved-planlagt-gruvedrift-i-nussir-og-ulveryggen-i-kvalsund-kommune.pdf). (tarkistettu 21.11.2023).

447 Ks. edellinen alaviite.

448 Ks. edellinen alaviite.

449 Ks. edellinen alaviite, s. 9–10.

Käytetyssä mallissa ”kumulatiiviset vaikutukset kuvaavat, kuinka hanke yhdessä muiden meneillään olevien, menneiden ja tulevien toimenpiteiden/hankkeiden kanssa vaikuttavat alueen poronhoitoon”. Maainterventioiden määrä ja laajuus määrittelevät porolaidunalueen riskitason.<sup>450</sup> Kokonaisvaikutusten selvittämiseksi kaikki alueen maainterventiot (toissijaiset kohteet eli muu maankäyttö) kartoitetaan niihin liittyvien vaikutusvyöhykkeiden kanssa. Jokaiselle maainterventiolle luodaan erillinen ”kohdepäiväkirja”. Protect Sápmi on kehittänyt alkuperäistä kumulatiivista menetelmää edelleen prosessiksi, joka yhdistää vaikutusvyöhykkeiden tutkimuksen poronomistajien kokemuksiin ja perinteiseen poronhoitotietoon. Prosessi tapahtuu kolmessa vaiheessa:

**Vaihe 1: Tiedonkeruu-Kartoitus.** Tiedonkeruuvaihe on prosessin alku. Protect Sápmin edustajat ja poronhoitopiirin edustajat tapaavat ja kaikki piirin (alueen) olemassa olevat interventiotyypit (vaikutuksia aiheuttavat toiminnot) käydään läpi ja kartoitetaan. Kartoituksessa käytetään myös jo olemassa olevaa kartta-materiaalia. Jokainen kohde arvotetaan sen mukaan, kuinka vakavia vaikutuksia sillä on maisemaan, porolaumaan ja poronhoitoon.<sup>451</sup> Vaikutusalue ei osoita vain vaikutusta poroihin, vaan myös poron ja maiseman vuorovaikutusta. Tällä vuorovaikutuksella on puolestaan seurauksia poronhoitotyöhön. Niissä interventiotyypeissä, joita tutkimus ei kata, vaikutusalue määritellään kokemuksen perusteella poropiirin edustajien kanssa käydyn keskustelun kautta. He tuntevat parhaiten oman poronhoitoalueensa ja heillä on kokemusta aikaisemmista ja nykyisistä maainterventioista.<sup>452</sup>

**Vaihe 2: Kumulatiivinen analyysi.** Kun kaikki objektit (vaikutuksia aiheuttavat toiminnot) on kartoitettu, kumulatiivinen analyysi tehdään. Kumulatiivinen kuva antaa yleiskuvan siitä, kuinka suuri osa ja mihin osiin mikäkin toimenpide vaikuttaa. Analyysityössä tutkitaan ensin, kuinka paljon vaikutusta eri kohteilla ja tyypeillä on yksittäin, esimerkiksi asuinpaikat, loma-asunnot, tiet, sähköverkot, ulkoilu jne. Sen jälkeen arvioidaan ensisijainen kohde ja kuinka se yhdessä kaikkien toissijaisten kohteiden kanssa vaikuttaa poronhoitoon.<sup>453</sup>

---

450 Ks. edellinen alaviite, s. 11.

451 Ks. edellinen alaviite, s. 11–12.

452 Ks. edellinen alaviite, s. 12.

453 Ks. edellinen alaviite.

**Vaihe 3: Raportointi.** Tulokset esitetään kumulatiivisina karttakatsauksina niihin liittyvine arviointeineen. Vaiheessa 1 perustetut ”kohdepäiväkirjat” interventiotyypeistä sisällytetään liitteenä. Eri värejä käytetään havainnollistamaan interventiotyyppejä ja erottamaan ne toisistaan. Esimerkiksi rakennukset ja mökit on merkitty vihreällä, vesivoima ja vesiviljely sinisillä, suuremmat voimalinjat punaisilla jne. Värit selitetään kuvateksteillä.<sup>454</sup>

Vaikutusten arvioinnissa on käytetty myös nk. kestäväen poronhoidon mallia, joka perustuu Mikkel Nils Saran väitöskirjaan ”Siida ja siiddastallan”,<sup>455</sup> joka tutkii elementtejä, jotka takaavat kestäväen poronhoidon. Sara on myös poronhoitaja Fiettarin siidassa ja on osallistunut poropiirin toimikuntaan. Saran mallinnusta hyödyntäen raportissa todetaan, että esimerkiksi interventioista johtuvilla laidunalueiden menetyksellä on sekä suoria että epäsuoria seurauksia sekä lyhyen että pitkän aikavälin seurauksia. Pinta-alan menetys tarkoittaa sitä, että porolauma menettää osan *kausilaitumistaan ja säilörehupohjasta*, mikä puolestaan vaikuttaa porolauman tuotantoon ja selviytymiseen eli porolaumapohjaan. Seuraavalla kierroksella tämä vaikuttaa yksittäisten poronomistajien talouteen ja piirin työvoimaan eli *resurssipohjaan*, mikä puolestaan vaikuttaa poronomistajien kotitalouteen eli *kotitalouskantaan*. Pidemmällä aikavälillä kotitalouden heikompi talous voi vaikuttaa perheen tiedon siirtoon lapsille ja nuorille eli *tietopohjaan* siten, että poroperheiden on priorisoitava vapaa-aikaa vuoropuheluun interventio toimijoiden ja viranomaisten kanssa, hoitaa lisätyötä ja hankkia muita tulonlähteitä. Tämä ajan ja resurssien käyttö tapahtuu lasten ja nuorten perinteisen poronhoidon ja ammattikielen koulutuksen kustannuksella. Tällä voi puolestaan olla negatiivinen vaikutus uusiin rekrytointeihin eli *siidan ihmisiin*. On olemassa vaara, että siidan tuleva sukupolvi menettää *ymmärryksen* perustan eli kokonaisvaltaisen ymmärryksen ja varsinkin tulevaisuuden uskon perheen omaan liiketoimintaan.<sup>456</sup>

454 Ks. edellinen alaviite.

455 Sara, M. N., ”Siida ja Siiddastallan” ”Being siida – on the relationship between siida tradition and continuation of the siida system” – UiT (2013).

456 ANALYSE AV VIRKNINGEN FOR REINDRIFTEN VED PLANLAGT GRUVEDRIFT I NUSSIR OG ULVERYGGEN I KVALSUND KOMMUNE, Utredningen er utført på oppdrag fra Sametinget av Stiftelsen Protect Sápmi, Anders Johansen Eira Svein Ole Granefjell Isak Henrik Eira Elli-Ristin Tuorda, August 2020, s. 17.

**Suomessa Vuosina 2018–2022 toteutettiin Miltä sopu näyttää -projektin<sup>457</sup> puitteissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointi Muddusjärven paliskunnan alueella.<sup>458</sup>**

Projektissa arvioitiin erityisesti metsätalouden kerrannaisvaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Vaikutusten arviointimallia esitellään tätä esitystä tarkemmin Jan Saijetsin kirjoittamassa kappaleessa ympäristöministeriön tilaamassa YVA-selvityksessä (2023).<sup>459</sup> Metsätalouden lisäksi tutkittiin infrastruktuurin eli tiestön, rakennuskannan, kylien ja vapaa-ajan asuntojen yhteisvaikutusta poronhoitoon. Metsätalouden vaikutukset poronhoidon laitumiin arvioitiin laskemalla Muddusjärven kaikkien laidunkuvioiden jäkälätuotto nykytilanteessa ja tilanteessa ilman metsätalouden vaikutuksia. Laskelmiin käytettiin Luonnonvarakeskuksen (Luke) kehittämää lineaarista ja staattista jäkälän biomassamallia<sup>460</sup> ja laidunluokkakuvion biomassasta laskettiin vastaava jäkälän vuosikasvu kuviolle käyttäen Luken ja Helsingin yliopiston käyttämää laskentakaavaa.<sup>461</sup>

Muddusjärven paliskunnan poromiehet ja osakkaat osallistuivat työhön laajasti kartoittaen entisiä tärkeitä jäkälä- ja luppolaidunalueita. Poromiesten perinteinen tieto tuli käyttöön myös arvioitaessa eri maankäytön häiriöetäisyyksiä ja metsäkuvioiden merkityksistä laitumina, mitä tehtiin useilla maastoretkillä ja karttatyöpajoilla. Poronhoitajien arviot eri maankäyttömuotojen häiriöistä vastasivat varsin hyvin Luken käyttämiä häiriöetäisyyksiä<sup>462</sup>, jolloin käytännössä Luken mallia voitiin käyttää

457 Miltä sopu näyttää -projekti oli Koneen säätiö rahoittama poikkitieteinen tutkimusprojekti (2018–2021), jota johti taiteilija Pauliina Feodoroff.

458 Ks. tarkemmin Jan Saijetsin kirjoittama kappale raportissa Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 309–314.

459 Ks. edellinen alaviite.

460 Kumpula, J., Kurkilahti, M. Helle, T. & Colpaert, A. "Both reindeer management and several other land use factors explain the reduction in ground lichens (*Cladonia* spp.) in pastures grazed by semi-domesticated reindeer in Finland", *Regional Environmental Change* 2014, 14: 541–559.

461 Pekkarinen, A.-J., Kumpula, J., Tahvonen, O. "Reindeer management and winter pastures in the presence of supplementary feeding and government subsidies". *Ecological Modelling* 2015, 312: 56–271; Kumpula, J., Colpaert, A., Nieminen, M. "Condition, potential recovery rate, and productivity of lichen (*Cladonia* spp.) ranges in the Finnish reindeer management area". *Arctic* 53: 152–160.

462 Kumpula, J., Kurkilahti, M. Helle, T. & Colpaert, A. "Both reindeer management and several other land use factors explain the reduction in ground lichens (*Cladonia* spp.) in pastures grazed by semi-domesticated reindeer in Finland", *Regional Environmental Change* 2014, 14: 541–559, 152–160.

sellaisenaan. Poronhoitajien määrittämiä hyviä jäkälä- ja luppolaitumia käytettiin osassa jäkäläsimulaatioita. Hankkeessa tehtiin historialliseen ja nykyiseen paikkatietoon pohjautuva jäkälätuoton muutossimulaatio 1950-luvulta vuoteen 2020, joka hyödynsi Luken ja Helsingin yliopiston malleja ja yhdisti niitä poronhoitajien maastotietoon ja perinteiseen tietoon.<sup>463</sup>

Jäkälämallin käyttäminen edellytti, että paliskunnan laidunluokat tunnetaan sekä nykyään että ennen maankäytön häiriöiden ilmestymistä. Kartoittamiseen käytettiin vapaasti ladattavia aineistoja kuten Suomen ympäristökeskuksen ja Luken laidunluokka-aineistoja<sup>464</sup>, Metsäkeskuksen laserkeilaukseen perustuvia latvusmalleja<sup>465</sup> ja Maanmittauslaitoksen maastokarttaa ja ilmakuvia.<sup>466</sup> Työn tukena oli kolmen vuoden aikana maastossa kuvatut gps-referoidut metsäkuvat, joita oli noin 52 000 kpl kattavasti ympäri paliskuntaa.<sup>467</sup>

Paikkatietoaineistot luettiin Python-koodilla, joka laskee vuosittaiset jäkälämäärät ja -tuotot ajanjaksolle 1950–2020. Pienentyneestä jäkälän vuosituotosta laskettiin paliskunnan alueen poronhoidolle aiheutettu taloudellinen tappio sillä oletuksella, että jäkäläkasvun menetys korvataan lisäruokinnalla, joka nykyään maksaa noin 0,5 €/kg.<sup>468</sup> Jäkäläkasvun menetys riippuu myös porojen omasta kaivuuhävikistä,

---

463 Jan Saijetsin kirjoittama kappale raportissa Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaiden alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 309–314.

464 Suomen ympäristökeskuksen Syken vapaasti ladattavat paikkatietoaineistot, poronhoitoalueiden tarkka laidunluokitus, www: [https://www.syke.fi/fi-FI/Avoin\\_tieto/Paikkatietoaineistot/Ladattavat\\_paikkatietoaineistot](https://www.syke.fi/fi-FI/Avoin_tieto/Paikkatietoaineistot/Ladattavat_paikkatietoaineistot) (tarkistettu 1.11.2023).

465 Metsäkeskuksen latvusmalliaineistot, www: <https://aineistot.metsaan.fi/avoinmetsatieto/Latvusmalli/Karttalehti/> (tarkistettu 1.11.2023).

466 Maanmittauslaitoksen avoin paikkatieto, www: <https://tiedostopalvelu.maanmittauslaitos.fi/tp/kartta> (tarkistettu 1.11.2023).

467 Ks. Saijetsin kirjoittama kappale raportissa Heinämäki, L., Markkula, I. & Saijets, J. Saamelaiden alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 309–314.

468 Kumpula, J. & Siitari, S. Kestävä biotalous porolaitumilla -hankkeen osaraportit, johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset, Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 29/2020, Luonnonvarakeskus, [https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/545810/luke\\_luo-bio\\_29\\_2020.pdf](https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/545810/luke_luo-bio_29_2020.pdf) (tarkistettu 1.11.2023).

koska kaivuussa ne saavat hyödynnettyä vain osan kaivamastaan jäkälästä. Tämä jäkälän kaivuun hyötysuhde riippuu biomassasta<sup>469</sup>, ja laskelmissa otettiin huomioon vain näiden hyödynnettävissä olevien jäkälämäärien muutos.<sup>470</sup>

**Vaikutusten seuranta: merkitykselliseen osallistumiseen kuuluu myös se, että alkuperäiskansoilla on mahdollisuus osallistua toimenpiteiden vaikutusten seurantaan.**<sup>471</sup>

Yhteisölähtöinen monitorointi on yksi menetelmistä, jota voidaan käyttää vaikutusten seurannassa. Yhteisölähtöisen monitoroinnin vahvuutena pidetään sitä, että se on luonteva tapa yhdistää perinteistä ja tieteellistä tietoa.<sup>472</sup> Yhteisölähtöinen monitorointi tuottaa yksityiskohtaista tietoa muun muassa eläinpopulaatioissa ja niiden elinympäristöissä tapahtuvista muutoksista, sekä muutoksiin sopeutumisesta.<sup>473</sup>

Yhteisölähtöinen monitorointi voi auttaa määrittämään niitä indikaattoreita, joiden avulla ympäristön tilaa seurataan. Indikaattorit voivat olla erilaisia tutkijoiden ja alkuperäiskansojen näkökulmasta. Esimerkiksi avainlajeihin liittyvä tieto, eläinpopulaatioiden koon ja kunnon arviointi ja erilaiset ekosysteemien toimintaan liittyvät indikaattorit voivat erota toisistaan. Perinteistä ja tieteellistä tietoa yhdistämällä voidaan määrittää sekä ekologisesti että kulttuurisesti tärkeät avainlajit.<sup>474</sup>

469 Pekkarinen, A.-J., Kumpula, J., Tahvonen, O. "Reindeer management and winter pastures in the presence of supplementary feeding and government subsidies". *Ecological Modelling* 2015, 312: 256–271. Ks. Saijetsin kirjoittama kappale raportissa Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), ks. edellistä edellinen alaviite, s. 309–314.

470 Ks. Saijetsin kirjoittama kappale, ks. edellinen alaviite.

471 Ks. tarkemmin tästä mallista, Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaiden alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, *Ympäristöministeriön julkaisu* 2023:2 (2023), s. 332–334.

472 Thompson, K.-L., Lantz, T. & N. C. Ban, N.C. "A review of Indigenous knowledge and participation in environmental monitoring". *Ecology and Society* 2020, 25(2):10. <https://doi.org/10.5751/ES-11503-250210>

473 Thompson, K.-L., Reece, N., Robinson, N., Fisher, H.-J., Ban, N.C. & Picard, C.R. "We monitor by living here: community-driven actualization of a social-ecological monitoring program based in the knowledge of Indigenous harvesters". *Facets* 2019, 4(1): 293–314; Parlee, B.L., Goddard, E. Łutsël K'é Dene First Nation & Smith, M. "Tracking Change: Traditional Knowledge and Monitoring of Wildlife Health in Northern Canada" *Human Dimensions of Wildlife* 2014, 19:47–61, DOI: 10.1080/10871209.2013.825823.

474 Inuit Circumpolar Council-Alaska. Alaskan Inuit Food Security Conceptual Framework: How to Assess the Arctic From an Inuit Perspective. Technical Report. Anchorage, AK 2015, s. 17–18.



Menetelminä seurannassa voidaan käyttää esimerkiksi haastatteluja, kyselykaavakkeita ja matkapäiväkirjoja. Myös puhelinsovelluksia voidaan hyödyntää etenkin yhteisön nuorempien jäsenten kanssa. Esimerkiksi Kanadassa villieläinten terveyden seurannassa on käytetty päiväkirjoja, joihin metsästäjät merkitsivät päivittäin noin kahden kuukauden ajan seuraavat asiat: metsästetyt lajit, metsästyspaikka, saaliin määrä ja eläinten kunto sekä mahdolliset havaitut muutokset lajin runsaudessa.<sup>475</sup> Kanadan Luoteisterritorioissa on toiminut yli 25 vuoden ajan ympäristömuutosten seurantaohjelma, jonka osana alueen alkuperäiskansat dokumentoivat ympäristössään tapahtuvia muutoksia. Havainnot kirjataan ylös lomakkeelle, ja tuloksista koostetaan raportti, jonka tuloksista kerrotaan yhteisötapaamisissa kerran vuodessa.<sup>476</sup>

### **Ruotsissa on käytetty tuulivoimahankkeissa seuraavan kaltaista vaikutusten arvioinnin ja seurannan mallia<sup>477</sup>:**

1. Saamelaiskylien (sameby) kanssa on tehty sopimuksia vaikutusten seurannasta ja laidunmenetysten kompensatioista.
2. Poroja ja porotiheyttä on seurattu alueella, GPS-pantojen ja/tai papanatiheyslaskelmien avulla seuraavasti: kaksi vuotta ennen hanketta (perustila), noin vuosi tuulivoimaloiden rakentamisaikana ja tämän jälkeen 2–3 vuotta tuulivoimalan toiminta-aikana.
3. Lisäksi on tehty haastatteluja, joissa on kysytty mm. seuraavia asioita: Paljonko poroja on ollut hankkeen vaikutusalueella? Mihin vuodenaikaan? Kauanko ne ovat olleet alueella? Millaiset keliolosuhteet ovat olleet: Onko lumitilanne normaali vai vaikea? Onko maapohja jäänytynyt alueella? Onko porojen käyttäytymisessä havaittu poikkeamia? Pysyvätkö porot tokassa vai hajaantuvatko? Pysyttelevätkö porot paikallaan vai liikkuvatko ne? Laiduntavatko porot normaalisti? Onko poronhoitotyössä ollut poikkeamia? Onko poroja voitu paimentaa tuulipuistossa vai jouduttiinko se kiertämään? Onnistuuko porojen kuljettaminen tuulipuiston kautta/puistoa kohti?

475 Thompson, K-L., Reece, N., Robinson, N., Fisher, H-J., Ban, N.C. & Picard, C.R. "We monitor by living here: community-driven actualization of a social-ecological monitoring program based in the knowledge of Indigenous harvesters". *Facets* 2019, 4(1): 293–314.

476 Ks. <https://www.arcticborderlands.org/>; [https://www.arcticborderlands.org/\\_files/ugd/ee3e9e\\_9698c702c3fd43188fc78c8c43d48593.pdf](https://www.arcticborderlands.org/_files/ugd/ee3e9e_9698c702c3fd43188fc78c8c43d48593.pdf) (tarkistettu 3.11.2023).

477 Esimerkki Paliskuntain yhdistyksen oppaasta, Paliskuntain yhdistys (2014), s. 40. <https://paliskunnat.fi/poroyva/> (tarkistettu 10.11.2023).

Menetelmän tavoitteena on selvittää, onko vuosien välillä muista kuin tuulipuiston rakentamisesta johtuvia vaikutuksia porojen laiduntamiselle, sekä kerätä tietoa porojen käyttäytymisen ja poronhoitotöiden muutoksista tuulivoimalapuiston rakentamisen jälkeen.<sup>478</sup>

## 7.3 Saamelaisten perinteisen tiedon sisällyttäminen vaikutusten arviointiin sekä hyötyjen jakaminen ja haittojen mahdollinen kompensatio: hyviä käytäntöjä YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevista vapaaehtoisista ohjeista

### 7.3.1 Perinteisen tiedon sisällyttämisestä vaikutusten arviointiin

Kansallisen artikla 8 (j) asiantuntijaryhmän loppuraportissa saamelaisten perinteisen tiedon katsotaan ilmenevän saamelaisessa luonnonkäytössä ja perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisessa eli poronhoidossa, kalastuksessa, metsästyksessä, keräilyssä ja käsityössä sekä luontosuhteessa. Tieto välittyy saamen kielen luontoon, maastoon, säähän, poronhoitoon, käsitöihin, pyyntiin ja kalastukseen liittyvässä terminologiassa sekä saamenkielisissä paikannimissä. Perinteistä tietoa siirretään tietoisien opettamisen, vanhemmilta sukupolvilta saadun mallin, joikujen ja suullisen kertomaperinteen kautta sekä poronhoito-, kalastus-, keräily käsityö- ja metsästyskäytänteissä.<sup>479</sup>

Saamelaisten perinteinen tieto on elinkeinojen lisäksi sidoksissa myös maantieteelliseen syntypaikkaansa.<sup>480</sup> Tämä ilmenee eri elinkeinojen harjoittajien erityisenä tietämyksenä nimenomaan omaan elinkeinon harjoittamispaikkaansa liittyen, mikä pohjaa aluetta käsitteleviin kertomuksiin, historiaan, alueen käyttöön ja sen luonnonympäristöön.<sup>481</sup>

478 Ks. edellinen alaviite.

479 Saamelaiskäräjien muistio Nagoyan pöytäkirjan ratifioinnista. Viite: Seminaari 20.4.2012, selvitysmies Erkki Hollon selvitysluonnos 5.4.2012, s. 7. MUISTIO 1 (9) 20.4.2012 Dnro: 245/D.a.2/2012. Määritelmä on artikla 8 j työryhmän loppuraportista.

480 Helander-Renvall, E. ja Markkula, I. Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Suomen ympäristö 12/2011, Ympäristöministeriö, s. 36. Ks. Olsén, S., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi, s. 22.

481 Näkkäljärvi, K. 2007. Piirteitä Suomen saamelaisten vuotuiskierrosta ja asumisesta 1900-luvulla. Teoksessa: Elo, T. & Magga, P. (toim.). *Eletty, koettu maisema. – Näkökulmia saamelaiseen kulttuurimaisemaan*. Suomen ympäristö 34, s. 58. Kts. myös Helander-Renvall & Markkula 2011, ks. edellinen alaviite, s.36., Ks. Olsén et al (2017), ks. edellinen alaviite, s. 22.

Monissa tutkimuksissa on osoitettu, että perinteisen ja paikallisen tiedon tuominen osaksi maankäytön suunnitteluprosesseja ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä edesauttaa ekosysteemien, luonnonvarojen ja biodiversiteetin suojelua ja tuo esiin paikallisten asukkaiden tarpeita, huolia ja toiveita.<sup>482</sup> Perinteisestä tiedosta tekee arvokkaan myös sen ajallinen kattavuus: tiedolla on pitkä historia ja lisäksi tieto kattaa eri vuodenaikat, sillä luontaiselinkeinoja harjoittavat henkilöt kulkevat luonnossa vuoden ympäri. Luonnon monimuotoisuutta koskeva perinteinen tieto pitää sisällään huomattavan määrän havaintoja, jotka ovat arvokkaita vaikutusten arvioinnin kannalta. Tämän lisäksi perinteinen tieto voi auttaa ymmärtämään sellaisia ympäristön eri elementtien välisiä yhteyksiä ja vuorovaikutuksia, jotka eivät välttämättä tule näkyviin lyhyen ajanjakson kattavissa tutkimuksissa.<sup>483</sup>

Mackenzie Valley Environmental Impact Review Boardin perinteistä tietoa ja sen sisällyttämistä ympäristövaikutusten arviointiin koskevissa ohjeissa perinteiseen tietoon katsotaan kuuluvan kolme osa-aluetta: 1. Tieto ympäristöstä, joka pitää sisällään ympäristöä koskevan faktatiedon: lajeja ja luonnonilmiöitä koskevat havainnot, erilaiset sosiaalis-ekologiset vuorovaikutukset, ja arviot mm. muun maankäytön vaikutuksista; 2. Ympäristön käyttöön ja resurssien hallintaan liittyvä tieto. Tähän osa-alueeseen kuuluu mm. tieto kulttuurisista käytänteistä ja sosiaalisista aktiviteeteista, historiallisista ja arkeologisista kohteista sekä maankäytöstä nyt ja ennen; 3. Ympäristöön liittyvät arvot, joka pitää sisällään kaikki ympäristöön liitetyt merkitykset ja arvot sekä arviot niihin kohdistuvista vaikutuksista. Arvot perustuvat alku-peräiskansojen maailmankuvaan. Arvoihin kuuluvat myös ihmisen ja ympäristön ja eläinten vuorovaikutuksia ja resurssien käyttöä ohjaavat moraaliset ja eettiset

482 Forbes, B.C., Bölker, M. Müller-Wille, L. Hukkinen, J. et al. (toim.) Reindeer management in northernmost Europe: linking practical and scientific knowledge in social-ecological systems. Ecological Studies 184. Springer, Berlin, 2006. Danielsen, F., N.D. Burgess, A. Balmford, P.F. Donald, M. Funder, J.P. Jones, D. Baleta et al. "Local Participation in Natural Resource Monitoring: a Characterization of Approaches". Conservation Biology 2009, 23:31–42; Danielsen, F., Jensen, P. M., Burgess, N. D., Coronado, I., Holt, S., Poulsen, M. K., Rueda, R. M. et al. "Testing Focus Groups as a Tool for Connecting Indigenous and Local Knowledge on Abundance of Natural resources with Science-Based Land Management Systems". Conservation Letters 2014, 7:380–389. <https://doi.org/10.1111/conl.12100>; kts. myös Berkes (2012); Alessa, A., A. Kliskey & Brown, G. "Social-ecological hotspots mapping: A spatial approach for identifying coupled social-ecological space". Landscape and Urban Planning 2008, 85: 27–39. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204607002216>.

483 Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. "Guidelines for Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment", Yellowknife 2005, s. 7: [https://reviewboard.ca/upload/ref\\_library/1247177561\\_MVReviewBoard\\_Traditional\\_Knowledge\\_Guidelines.pdf](https://reviewboard.ca/upload/ref_library/1247177561_MVReviewBoard_Traditional_Knowledge_Guidelines.pdf)

säännöt, tieto siitä, mikä on oikeaa ja hyväksyttävää toimintaa.<sup>484</sup> Saamelaisalueella tehtyjen tutkimusten mukaan juuri ympäristöön liittyvät arvot jäävät näistä perinteisen tiedon osa-alueista vähimmälle huomiolle ympäristövaikutusten arvioinnissa, ja niiden tuomista osaksi vaikutusten arviointia tulisi kehittää.<sup>485</sup>

Alkuperäiskansojen perinteisen tiedon käyttöön osana ympäristövaikutusten arviointimenettelyä voi liittyä myös haasteita ja huolenaiheita, joita erityisesti alkuperäiskansat itse ovat tuoneet eri yhteyksissä esille. Alkuperäiskansat ovat kokeneet, että perinteinen tieto menettää alkuperäisen kontekstinsa, kun se sovitetaan osaksi laajempia maankäytön suunnitelmia tai vaikutusten arviointeja, ja että perinteistä tietoa pidetään vähempiarvoisena kuin länsimaista, luonnontieteen traditioon nojaavaa tietoa.<sup>486</sup> Saamelaiset ja muut alkuperäiskansat ovat tuoneet ilmi, että vaikutusten arviointeihin sisällytettävän tiedon keruun tulisi tapahtua yhteistyössä alkuperäiskansojen jäsenten kanssa. Kun alkuperäiskansat tuottavat, käsittelevät ja jakavat tietoa yhteistyössä hankkeen toimijoiden kanssa, lopputulos vastaa paremmin heidän todellisuuttaan ja arvojaan kuin silloin, jos esimerkiksi konsultti kerää ja

484 Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board 2005, ks. edellinen alaviite, s. 6. Kategorioita on alun perin ehdottanut Usher (2000), ks. Usher, P. J. "Traditional ecological knowledge in environmental assessment and management". *Arctic* 2000; 3:183–193; ks. myös Houde, N. "The six faces of traditional ecological knowledge: challenges and opportunities for Canadian co-management arrangements". *Ecology and Society* 2007, 12(2):34.

485 Eypörsson, E. & Thuestad, A.E., "Incorporating Traditional Knowledge in Environmental Impact Assessment – How Can It Be Done?" *Arctic Review on Law and Politics*, 2015, 6(2):132–150; kts. myös Markkula, I, Turunen, M. & Kantola, S. "Traditional and local knowledge in land use planning: Insights into the use of the Akwé: Kon Guidelines in Eanodat, Finnish Sápmi". *Ecology and Society* 2019, 24 (1):20.

486 Armitage, D., F. Berkes, A. Dale, E. Kocho-Schellenberg & Patton, E. "Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic". *Global Environmental Change* 2011, 21: 995–1004. Holmberg, A. Bivdit Luosa – To Ask for Salmon. Saami Traditional Knowledge on Salmon and the River Deatnu: In Research and Decision-Making. Pro gradu -tutkielma. Tromssan yliopisto, 2018.

analysoi kaiken tiedon.<sup>487</sup> Perinteisen tiedon tallentamisessa voisivat toimia yhteisöjen itse hallinnoimat kartat<sup>488</sup>, maastokäynnit ja videohaastattelut, sekä erilaisten poronhoitokulttuuriin liittyvien töiden ja käytänteiden taltioiminen valokuvin.<sup>489</sup>

Ruotsissa tutkijoiden ja poronhoitoyhteisöjen yhteistyössä kehittämä aiemmin mainittu RenGIS-tietokanta on auttanut saamelaisia tuomaan perinteistä, erityisesti porojen laitumia, koskevaa tietoaan osaksi maankäytön suunnittelua. RenGIS tietokanta sisältää laajasti tietoa saamelaiskylien (sameby) käyttöalueista, niiden ekologiasta ja merkityksestä poronhoidolle, sekä muusta maankäytöstä ja sen vaikutuksista, ja on näin ollen auttanut kehittämään kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Näissä kaikissa tapauksissa kartat ovat osoittautuneet hyväksi menetelmäksi kerätä erityisesti alueiden käyttöön liittyvää perinteistä tietoa.

Toisaalta kulttuuristen ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin sekä paikkoihin liittyvien arvojen tarkempaan kartoittamiseen voidaan tarvita myös muita menetelmiä kuten yksilöhaastatteluja tai ryhmätapaamisia. Yleisissä kuulemisissa tai suuremmissa yleisötilaisuuksissa perinteistä tietoa ei ole suositeltavaa kerätä, sillä osa perinteisestä tiedosta on sukujen tai yhteisöjen sisäistä tietoa eikä sitä ole tarkoitettu yleisesti jaettavaksi. Seuraavassa kappaleessa käsitelty Akwé: Kon -menetely voisi toimia mallina saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa erityisesti perinteisen tiedon keräämisen osalta, kuten saamelaiset ovat aiemmin esittäneet.<sup>490</sup>

487 Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 337.

488 Ks. edellinen alaviite, s. 340.

489 Alessa, A., A. Kliskey & Brown, G. "Social-ecological hotspots mapping: A spatial approach for identifying coupled social-ecological space". *Landscape and Urban Planning* 2008, 85: 27–39. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169204607002216>; Mellegård, V. & Boonstra, W.J. "Craftsmanship as a Carrier of Indigenous and Local Ecological Knowledge: Photographic Insights from Sámi Duodji and Archipelago Fishing". *Society & Natural Resources* 2020, 33:1252–1272; ks. myös Barlindhaug, S. Cultural Sites, Traditional Knowledge and Participatory Mapping. Long-Term Land Use in a Sámi community in coastal Norway. Väitöskirja, Universitet i Tromsø, Norway, 2013; Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi; Markkula, I., Turunen, M., Tuulentie, S. & Nikula, A., "Perinteinen ja paikallinen tieto maankäytön suunnittelussa – esimerkkinä Enontekiö". *Alue ja ympäristö* 2020, 49: 145–161.

490 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista, 25.11.2010, Dnro 524/D.a.2/2010, s. 2

Saamelaisten perinteinen tieto ja saamen kieli ovat toisiinsa kytköksissä. Saamen kielissä on tarkka ja yksityiskohtainen poronhoitoa, maastoa, lunta ja sääoloja kuvaava sanasto.<sup>491</sup> Suomen, Norjan ja Ruotsin kielistä ei välttämättä löydy vastinetta sanoille, joilla poronhoitoon liittyviä asioita kuvataan implisiittisesti. Tästä syystä edellisessä kappaleessa mainitun Norjan Nussirin ja Ulveryggenin kaivoksen vaikutusarvioinnin lähtökohtana olivat saamenkieliset poronhoitotermit, joiden merkitykset arviointiselostuksessa kirjoitettiin auki norjaksi.<sup>492</sup> Saamen kieltä käyttämällä voitiin varmistaa tietojen tarkkuus sekä erilaisten kulttuuristen merkitysten säilyminen.<sup>493</sup> Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan voidaan katsoa edellyttävän, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehittämisessä tulisi mahdollistaa saamen kielten käyttäminen perinteisen tiedon välittämisen yhteydessä.

### 7.3.2 Biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevien vapaaehtoisten ohjeiden hyvät käytännöt

Biodiversiteettisopimuksen 8 artiklan alakohdan j) mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvin osin... .. kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää alkuperäiskansojen ja paikallisten yhteisöjen sellaista tietämystä, keksintöjä ja käytäntöä, joka sisältyy biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellisiin perinteisiin elämänmuotoihin ja edistää ja laajentaa niiden soveltamista mainittujen yhteisöjen luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tietämyksestä, keksinnöistä ja käytännöstä saadun hyödyn tasapuolista jakoa.

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

491 Magga, O.H. "Diversity in Saami terminology for reindeer, snow, and ice", *International Social Science Journal* 2006, 58: 25–34.

492 ANALYSE AV VIRKNINGEN FOR REINDRIFTEN VED PLANLAGT GRUVEDRIFT I NUSSIR OG ULVERYGGEN I KVALSUND KOMMUNE, Utredningen er utført på oppdrag fra Sametinget av Stiftelsen Protect Sápmi, Anders Johansen Eira Svein Ole Granefjell Isak Henrik Eira Elli-Ristin Tuorda, August 2020.

493 Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 285.

Näiden artiklojen katsotaan yhdessä luettuna tunnustavan alkuperäiskansojen oikeuden niiden perinteisten, kestäväan käyttöön pohjautuvaan luonnonvarojen käyttöön sekä oikeuden valtioiden tukemana säilyttää, omistaa, hallita ja hyödyntää omaa ekologista perinteistä tietoaan ja siihen kuuluvia käytänteitä.<sup>494</sup> Keskeisenä tässä suojelussa on alkuperäiskansojen tehokas ja merkityksellinen osallistuminen niitä koskevaan päätöksentekoon. Biodiversiteettisopimus tunnustaa ja suojelee alkuperäiskansojen kulttuuriperintöä, johon perinteinen tieto mukaan lukien perinteiseen maankäyttöön liittyvät käytänteet sisältyvät.<sup>495</sup> Biodiversiteetin merkitys alkuperäiskansojen kulttuuriperinnölle kiinnittyy olennaiselta osin perinteiseen tietoon määrittäen osaltaan sen kautta; biodiversiteetin säilyminen on omalta osaltaan edellytyksenä perinteisen tiedon säilymiselle, ja päinvastoin.<sup>496</sup>

Vuonna 1998 biodiversiteettisopimuksen neljännessä osapuolikokouksessa perustettu kansainvälinen artikla 8 (j) työryhmä on laatinut vuosien varrella neljä erillistä mutta toisiinsa liittyvää vapaaehtoista ohjetta tukemaan 8 (j) artiklan kansallista toimeenpanoa ja edistämään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen asemaa luonnon monimuotoisuuden suojelemisessa ja kestävässä käytössä. Työryhmän laatimia ohjeita, jotka on hyväksytty biodiversiteettisopimuksen osapuolten kokouksissa, ovat Akwé:Kon -ohjeet, jotka koskevat erilaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisillä alueilla toteutettujen toimenpiteiden kulttuuristen, ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointia (2004); Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, jotka koskevat biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön kannalta merkityksellisen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamista (2010); Mo'otz Kuxtal -ohjeet, jotka koskevat sellaisten mekanismien, lainsäädännön tai muiden aloitteiden kehittämistä, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ennakkosuostumus ja osallistuminen niiden perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saamiseksi käyttöön ja käytöstä saatujen hyötyjen oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi

494 Barsh, R. L., "Indigenous Peoples", Chapter 36 in Daniel Bodansky et al (toim.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 848.

495 Ks. World Intellectual Property Organization (WIPO), *Protect and Promote Your Culture: A Practical Guide to Intellectual Property for Indigenous Peoples and Local Communities*. WIPO: Geneva 2017), 11. Ks. analyysi, Johnsson, D. and Tualima, H-Y., "Cultural Heritage, Traditional Knowledge and Intellectual Property" teoksessa A. Xanthaki, S. Valkonen, L. Heinämäki & P. Nuorgam, *Indigenous Peoples' Cultural Heritage, Rights, Debates, Challenges*, Brill/Nijhoff, Leiden, Boston (2017), s. 218–228.

496 Hassemer, M., "Genetic Resources", teoksessa S. von Lewinski, (toim.), *Indigenous Heritage and Intellectual Property. Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore*, Haag, 2004, s. 151–220, 163. Ks. Saraviita, K., "Alkuperäiskansojen oikeus omaan kulttuuriperintöönsä?" teoksessa T. Elo ja P. Magga (2007), s. 125–138, 128.

jakamiseksi sekä tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseksi ja estämiseksi (2016); sekä Rutzolijirisaxik -ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon palauttamiseksi (2018).

Suomessa biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskevat velvoitteet koskevat ympäristöministeriön linjauksen mukaan saamelaisia. Ohjeita on käsitelty tarkemmin ympäristöministeriön julkaisemassa tämän selvityksen kirjoittajan laatimassa katsauksessa YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoihin liittyviin vapaaehtoiisiin ohjeisiin (2023).<sup>497</sup> Alla olevan tiivistetyn esityksen tarkoituksena on esitellä ohjeita sen kannalta, miten niistä voitaisiin poimia elementtejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseen ja siihen liittyvien menetelmien kehittämiseen.

### **Akwé:Kon -ohjeet**

Suomessa on toimeenpantu Akwé:Kon -ohjeet, joita nykyisellään sovelletaan erillisen Metsähallituksen ja saamelaiskäräjien sopiman toimintamallin pohjalta erämaa-alueiden ja luonnonpuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmiin sekä luonnonvarasuunnitelmiin saamelaisten kotiseutualueella.<sup>498</sup>

Biodiversiteettisopimuksen 7. osapuolten konferenssi hyväksyi vuonna 2004<sup>499</sup> "Akwé:Kon -vapaaehtoiset ohjeet sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla ja käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin."<sup>500</sup>

497 Hansen (ent. Heinämäki), L., Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa, Ympäristöministeriö 2023:26. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165061> (tarkistettu 23.11.2023).

498 Metsähallitus. Toimintamalli Akwé: Kon -ohjeiden soveltamisesta Metsähallituksen ja Saamelaiskäräjien välisessä yhteistyössä, 2020, [https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Muut/akwekon\\_toimintamalli.pdf](https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Muut/akwekon_toimintamalli.pdf) (tarkistettu 12.4.2023).

499 CBD, COP 6, 6. Osapuolikokouksen päätös VI/7 A liitteinen. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7181> (tarkistettu 12.4.2023).

500 Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2011, Akwé:Kon-ohjeet, s.7. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/41525> (tarkistettu 12.4.2023). Kts. yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksista, biodiversiteettisopimuksesta ja Akwé:Kon ohjeiden soveltamisesta, Heinämäki, L., Herrmann, T., Neumann, A., "The Protection of Culturally and Spiritually Important Landscapes of Arctic Indigenous Peoples under the Convention on Biological Diversity and First Experiences from the Application of the Akwé:Kon Guidelines in Finland", The Yearbook of Polar Law VI (2015), 189–225, Brill.



Ohjeiden tarkoituksena on tarjota viitekehys yhteistyölle, jonka puitteissa hallitukset, alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöt, päätöksentekijät sekä hankkeista vastaavat tahot voivat a) tukea alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen täysipainoista ja tehokasta osallistumista tutkittavien vaikutusten rajaukseen, arvioinnin laajuuden selvittämiseen ja hankkeiden suunnitteluun; b) huomioida asianmukaisesti alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen kulttuuriset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset huolenaiheet ja edut; c) huomioida alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt osana ympäristö-, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arviointia, ottaen asianmukaisesti huomioon perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen omistusoikeuden ja tarpeen suojella ja säilyttää perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt; d) edistää tarkoituksenmukaisen tekniikan käyttöä; e) tunnistaa ja toteuttaa tarkoituksenmukaiset toimenpiteet ehdotettujen hankkeiden mahdollisten haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi; f) ottaa huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.<sup>501</sup>

Akwé:Kon -ohjeissa ”kulttuuristen vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä vaikutuksia tietyn ryhmän tai yhteisön elämäntapaan ja johon kyseinen ryhmä tai yhteisö osallistuu täysipainoisesti ja jonka kyseinen ryhmä tai yhteisö mahdollisesti suorittaa. Kulttuuristen vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan yleensä ehdotetun hankkeen vaikutuksia, sekä hyödyllisiä että haitallisia, jotka saattavat kohdistua esimerkiksi kyseisen vaikutusalueen yhteisön arvoihin, uskomusjärjestelmiin, tapaoikeuteen, kieleen tai kieliin, tapoihin, talouteen, ja suhteisiin, joita yhteisöllä on paikalliseen ympäristöön ja tiettyihin lajeihin sekä yhteisön yhteiskunnalliseen järjestäytymiseen ja perinteisiin.<sup>502</sup>

Ohjeissa ”kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, kuten paikkoihin, rakennelmiin ja jäänteisiin, joilla on arkeologista, arkkitehtonista, historiallista, uskonnollista, henkistä, kulttuurista, ekologista tai esteettistä arvoa tai merkitystä.<sup>503</sup> Perinteisen tiedon osalta tulisi arvioida mahdolliset vaikutukset perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen kunnioittamiseen, säilyttämiseen, suojelemiseen ja ylläpitämiseen.<sup>504</sup>

501 Ks. edellinen alaviite, Akwé:Kon-ohjeet. Kohta 3, s. 12.

502 Ks. edellinen alaviite, II Määritelmä, kohta 6 a, s. 16.

503 Ks. edellinen alaviite, kohta 6 b.

504 Ks. edellinen alaviite, A 27 b, s. 29.

Vaikka kulttuuriperintökohteita tuleekin Akwé:Kon -ohjeiden mukaan tarkastella kulttuurivaikutusten arvioinnin yhteydessä, kulttuuriperintöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnista todetaan erikseen siinä olevan kyse hankkeen todennäköisistä vaikutuksista yhteisön kulttuuriperinnön fyysisiin ilmenemismuotoihin, jonka suojelua säätelee useissa tapauksissa kansallinen kulttuuriperintöä koskeva lainsäädäntö.<sup>505</sup> Suomessa keskeisimpiä lakeja tässä yhteydessä ovat muinaismuistolaki<sup>506</sup> sekä rakennusperintölaki.<sup>507</sup> Ohjeissa todetaan, että jos hankkeen maarakennustöiden yhteydessä löydetään paikkoja tai esineitä, joilla on mahdollisesti kulttuuriperinnöllistä merkitystä, kaikki työt löytöpaikalla ja sen ympäristössä olisi keskeytettävä, kunnes asianmukainen arkeologinen tai kulttuuriperintöä koskeva arviointi on saatu suoritettua.<sup>508</sup>

Ohjeissa ”ympäristövaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointimenettelyä, jossa tarkastellaan ehdotetun hankkeen todennäköisiä ympäristövaikutuksia ja ehdotetaan vaikutuksia lieventäviä toimenpiteitä. Arvioinnissa on huomioitava, että sosio-ekonomiset ja kulttuuriset sekä ihmisten terveyteen kohdistuvat sekä hyödylliset että haitalliset vaikutukset ovat yhteydessä toisiinsa.<sup>509</sup>

Ohjeissa ”sosiaalisten vaikutusten arviointi” tarkoittaa arviointia, jossa tarkastellaan hankkeen todennäköisiä sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia tietyn yhteisön taloudellisiin, sosiaalisiin, kulttuurisiin, kansalaisuuteen liittyviin ja poliittisiin oikeuksiin sekä hyvinvointiin, elinvoimaisuuteen ja elinkykyisyyteen; toisin sanoen arvioinnissa tarkastellaan yhteisön elämänlaatuun kohdistuvia vaikutuksia mitattuna erilaisilla sosioekonomisilla mittareilla, joita ovat muun muassa tulonjako, fyysinen ja sosiaalinen yhtenäisyys, yksilöiden ja yhteisöjen suoja sekä työllisyystason, työllistymismahdollisuuksien, terveyden, hyvinvoinnin, koulutuksen sekä asumisen, asuntojen, infrastruktuurin ja palveluiden saatavuus ja laatutasot.<sup>510</sup>

---

505 Ks. edellinen alaviite, A 25, s. 28.

506 Muinaismuistolaki (295/1963).

507 Laki rakennusperinnön suojelemisesta (497/2010).

508 Akwé:Kon -ohjeet, A. 26., s. 28.

509 Ks. edellinen alaviite, kohta 6 d., s. 16.

510 Ks. edellinen alaviite, kohta 6 f., s.16.

Ohjeissa ”strateginen ympäristöarviointi” tarkoittaa arviointimenettelyä, jossa tarkastellaan ehdotettujen politiikkojen, suunnitelmien tai ohjelmien todennäköisiä ympäristövaikutuksia, jotta varmistettaisiin, että ne tulisivat täysin huomioon otetuiksi ja käsitellyiksi päätöksenteon varhaisessa vaiheessa yhdessä taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen näkökohtien kanssa.<sup>511</sup>

Kuten aiemmassa yhteydessä tuotiin esille, ohjeissa painotetaan ”kokonaisvaltaista” vaikutusten arviointia, jossa kulttuuriset, ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset olisivat suotavaa sisällyttää samaan arviointiprosessiin<sup>512</sup> alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen erityislaatuisen luontosuhteen vuoksi.<sup>513</sup> Ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.<sup>514</sup>

**Alkuperäiskansoja koskevista vaikutuksista kulttuuriset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset nivoutuvat yhteen erottamattomalla tavalla. Luontoa ja kulttuuria ei voida nähdä kahtena erillisenä kysymyksenä.** Helander-Renvall kiteyttää Akwé:Kon -ohjeiden tarkoittaman kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin sisältävän seuraavien osa-alueiden invention: lajisto: erityisesti lajit, jotka ovat tärkeitä paikallisille yhteisöille, sekä uhanalaiset lajit; luontoarvoiltaan tärkeät elinympäristöt; alueet ja elinympäristöt, joilla on taloudellista merkitystä paikallisille ihmisille; elinympäristöt, jotka tukevat paikallista taloutta sekä pyhät paikat. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnon osa-alueita ovat muun muassa paikalliset arvot ja arvomaailma, uskomukset, tapaoikeus, kielet, tavat, talous, paikallisten asukkaiden suhde ympäristöön ja muihin lajeihin.<sup>515</sup> Saamelaiskäräjät on ehdottanut Akwé:Kon -ohjeiden pohjalta YVA-lain mukaisiksi vaikutuksiksi vaikutukset saamelaiskulttuuriin, perinteiseen tietoon, innovaatioihin, käytäntöihin; perinteisiin luonnonkäyttötapoihin, pyhiin paikkoihin ja kulttuurin yleisiin harjoittamisedellytyksiin.<sup>516</sup>

511 Ks. edellinen alaviite, kohta 6 g, s.17.

512 Ks. edellinen alaviite, III Menettelyyn liittyviä huomioita, kohta 7, s. 20.

513 Ks. edellinen alaviite, Kohta 23, s. 28.

514 Ks. edellinen alaviite, kohta 3 f, s.12.

515 Helander-Renvall, E, Markkula, I, Luonnon monimuotoisuus ja saamelaiset, Biologista monimuotoisuutta koskevan artikla 8(j):n toimeenpanoa tukeva selvitys Suomen Saamelaisalueella, Suomen ympäristö 12/2011, s. 55.

516 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista, 25.11.2010, Dnro 524/D.a.2/2010, s. 2.

Akwé:Kon -ohjeissa ei suoranaisesti todeta, että vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon aikaisemmat ja suunnitellut muut toimenpiteet. Ohjeissa kuitenkin todetaan, että niitä tulisi soveltaa yhdessä biologisen monimuotoisuuden huomioon ottavaa vaikutustenarviointia koskevien vapaaehtoisten ohjeiden kanssa, jonka biodiversiteettisopimuksen osapuolet hyväksyivät Haagissa vuonna 2002 (päättös VI/7-A)<sup>517</sup>, ja joita on sittemmin täydennetty vuonna 2006 (päättös VIII/28). Myös täydennetyissä ohjeissa viitataan siihen, että Akwé:Kon -ohjeita tulisi käyttää yhdessä näiden ohjeiden kanssa.<sup>518</sup>

Biodiversiteettivaikutusten arviointia koskevissa ohjeissa ohjeistetaan ottamaan huomioon kumulatiiviset uhat ja vaikutukset, jotka johtuvat joko samantyyppisten tai erilaisten hankkeiden toistuvista vaikutuksista tilassa ja ajassa ja/tai ehdotetuista suunnitelmista, ohjelmista tai politiikoista.<sup>519</sup> Kumulatiivisten vaikutusten arviointi, jossa kartoitettaisiin aiempien, nykyisten sekä suunniteltujen eri toiminnanharjoittajien toimenpiteiden kokonaisvaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin, voitaisiin tehdä osana nykytilan kuvausta. Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin hyödyntää erityisesti perinteisen tiedon käyttämisen osalta.

Akwé:Kon -ohjeissa todetaan, että vaikutusarviointien toteutuksen tulisi täyttää biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen artikloissa 14 ja 8(j) asetetut vaatimukset.<sup>520</sup> 14 artikla edellyttää sopimusvaltiota ottamaan käyttöön asianmukaiset menettelytavat, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointia sellaisten esitettyjen hankkeiden osalta, joilla todennäköisesti olisi huomattava haitallinen vaikutus biologiseen monimuotoisuuteen, jotta näiltä vaikutuksilta voitaisiin välttyä tai jotta ne voitaisiin minimoida, ja tarvittaessa järjestää kansalaisille mahdollisuus osallistua mainittuun menettelyyn.<sup>521</sup> Saamelaiskäräjien mukaan tämä edellyttää, että biologiseen monimuotoisuuteen liittyvien vaikutusten arvioinnissa arvioidaan myös vaikutukset saamelaisten luontoperustaan ja kulttuuriperintöön, mukaan lukien perinteinen tieto, perinteinen elämänmuoto ja luonnonkäyttömenetelmät, kuten perinteiset elinkeinot.<sup>522</sup>

---

517 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 2, s. 12.

518 Ks. edellinen alaviite, Kohta 1., s. 12.

519 UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/28 15 June 2006, COP 8 Decision VIII/28, Voluntary Guidelines on biodiversity-inclusive environmental impact assessment (2006), kohta 31 f. <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11042> (tarkistettu 1.11.2023).

520 Akwé:Kon -ohjeet, kohta 23, s. 28.

521 Ks. Artikla 14.

522 Saamelaiskäräjien lausunto YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnista, 25.11.2010, Dnro: 524/D.a.2/2010.

Akwé:Kon -ohjeiden mukaan kulttuuristen vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen haltijoihin sekä tietämykseen itseensä. Arvioinnissa olisi huomioitava perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen omistajuutta, saantia, hallitsemista, käyttöä ja levittämistä sääntelevä tapaoikeus.<sup>523</sup>

Akwé:Kon -ohjeissa suositellaan, että alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjen oikeuksien turvaamiseksi yhteisöjen pitäisi laatia tai niitä pitäisi auttaa laatimaan kansallisen lainsäädännön kanssa sopusoinnussa olevia menettelytapasääntöjä, joissa määritellään perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saantia ja käyttöä kulttuuristen-, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa. Yhteisöille tulisi antaa pyydettyä tukea menettelytapasääntöjen laatimiseen.<sup>524</sup>

Akwé:Kon -ohjeiden mukainen arviointiprosessi on esimerkki alkuperäiskansatietoon perustuvasta arvioinnista, jonka tavoitteena on parantaa sekä alkuperäiskansojen osallistumista että perinteisen tiedon huomioimista ja sisällyttämistä osaksi arviointiprosesseja.<sup>525</sup> **Akwé:Kon -ohjeita voitaisiin Suomessa käyttää tukena saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisessa arvioinnissa myös muiden kuin Metsähallituksen toimesta. Niistä voitaisiin räätälöidysti ammentaa elementtejä saamelaisten osallistumiseksi sekä perinteisen tiedon sisällyttämiseksi vaikutusten arviointeihin. Ohjeiden keskeisin anti on saamelaisten perinteisen tiedon sisällyttäminen vaikutusten arviointiin.** Suomessa on Metsähallituksen käyttämissä Akwé:Kon -menettelyissä perustettu paikallisia saamelaiskäräjien nimeämiä Akwé:Kon -ryhmiä, jotka koostuvat eri ikäisistä ja sukupuolta edustavista perinteisen tiedon haltijoista.<sup>526</sup> Koltta-alueella saamelaisia edustaa saamelaiskäräjien lisäksi kolttien kyläkokous.

523 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 29, s. 29.

524 Ks. edellinen alaviite, Kohta 60, s. 40.

525 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. 319.

526 Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualuetta koskeva luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus (2020), s. 9–12.

Valtio rahoittaa työryhmien työn saamelaiskäräjille ja Metsähallitukselle myönnettävien resurssien kautta. Työryhmä tekee esityksiä luonnon monimuotoisuuden sekä saamelaisten perinteisen tiedon ja luonnonkäytön turvaamiseksi sekä esittää oman näkemyksensä siitä, miten alueiden hoitoa ja käyttöä tulisi kehittää. Työryhmä laatii saamelaiskulttuurin, perinteisen tiedon ja perinteisen luonnonkäytön osalta alueen nykytilakuvauksen sekä tältä osin arvioi suunnitelman vaikutukset. Työryhmä osallistuu vuorovaikutteisesti arviointiin suunnitelman vaikutuksista saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin koko prosessin ajan.<sup>527</sup>

Akwé:Kon -menettelyistä on saatu paljon positiivisia kokemuksia niin saamelaisten kuin Metsähallituksenkin osalta. Saamelaisten taholta on tuotu kuitenkin esiin liian niukat resurssit, jotka eivät ole mahdollistaneet riittävän kattavien vaikutusten arviointien suorittamista.<sup>528</sup> Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelman (2022–2027) sisältämässä Akwé:Kon -työryhmän laatimassa raportissa todetaan, että kokonaisvaikutusten arvioita voidaan tehdä vain liittämällä vaikutukset asiayhteyteen, jolloin tulee arvioida myös aiemman maankäytön kokonaisvaikutukset yhdessä nykyisten ja tulevien vaikutusten kanssa. Akwé:Kon -työryhmän ja valmistelijan resurssit eivät kuitenkaan riitä kattaviin vaikutusten arviointiin. Raportissa todetaan, että poronhoidon kannalta tulisi olla keskeistä tehdä kattava kartoitus riittävästä, käytettävissä olevista laidunvaroista, jotka paliskunta tai tokkakunta tarvitsee elinvoimaisen ja kestäväen poronhoidon harjoittamiseen. Samalla tulisi selvittää nykyisen maankäytön kumulatiiviset vaikutukset poronhoitoon ja myös arvioida tulevien suunnitelmien vaikutukset poronhoidon elinvoimaisuuteen ja sitä kautta saamelaisen kulttuurin elinvoimaisuuteen alueella. Raportin mukaan tämä olisi vähimmäiskeino, jolla voidaan mitata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista juontuvaa heikentämiskieltoa.<sup>529</sup>

**Akwé:Kon -ohjeiden tarjoamaa mallia voitaisiin myös käyttää saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten seurantaan.** Monissa ympäristöön liittyvissä sektorilaeissa edellytetään seurantaa, muun muassa YSL:ssa, jossa on asetettu selkeät puitteet seurannan toteuttamiselle. Ohjeistuksessa kehoitetaan laatimaan ympäristön käyttö- ja hoito- tai seurantasuunnitelma, joka luo puitteet hankkeen toteuttamiselle. Tässä tulisi hyödyntää yhteisöjen laatimia

527 Ks. edellinen alaviite, s. 9–12.

528 Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. *Juridica Laponica* 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi, s. 93–96.

529 Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualuetta koskeva luonnonvarasuunnitelma, liite 2, Akwé:Kon -työryhmän vaikutusten arvio saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmasta, 29.10.2021, s. 4.

kehittämissuunnitelmia, mikäli sellaisia on, ja sen tulisi sisältää varautumissuunnitelmat mahdollisille haitallisille kulttuurisille ja sosiaalisille vaikutuksille.<sup>530</sup> Ohjeiden mukaan alkuperäiskansa- ja paikallisyhteisöjä tulisi kannustaa laatimaan oma yhteisön kehittämissuunnitelmansa ja heille olisi varattava niihin tarvittava tuki ja toimintavalmius.<sup>531</sup>

Osana Akwé:Kon -toimintamallia saamelaiskäräjät ja Metsähallitus sopivat, että saamelaiskäräjät ja Metsähallitus sekä kolttala-alueella lisäksi kolttien kyläkokous kokoontuvat kahden vuoden välein, tai tarvittaessa useammin, arvioimaan suunnitelmien ja niihin liittyvien hankkeiden toteutumista.<sup>532</sup> Myös saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat voivat halutessaan osallistua seurantaprosessiin, mitä voidaan pitää tärkeänä parannuksena. Mikäli hankkeiden tai suunnitelmien toimeenpanon aikana havaitaan saamelaiskulttuuriin negatiivisesti kohdistuvia vaikutuksia, joita ei ole kyetty suunnitelmien laadinnan aikana ottamaan huomioon, em. osapuolet kokoontuvat sopimaan tarvittavista toimenpiteistä.<sup>533</sup>

**Akwé:Kon -ohjeiden mallia voitaisiin käyttää myös korvauksista sopimiseen ja hyötyjen jakamiseen.** Akwé:Kon -ohjeiden mukaan oikeudellisia vastuuta on tarpeen selventää erityisesti kulttuuristen, ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mahdollisesti esiin tulevien seikkojen osalta, mukaan lukien määräysten toimeenpanon valvonta, korvausvastuut ja vahinkojen korjaaminen.<sup>534</sup> Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa saamelaisille poronhoitajille on maksettu korvauksia haitoista YVA-menettelyä edellyttävissä hankkeissa.<sup>535</sup> Akwé:Kon -ohjeiden mukaan suunniteltaessa hankkeita, jotka koskevat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen pyhiä paikkoja ja niiden perinteisesti asuttamia tai käyttämiä maita tai vesiä, olisi varmistettava, että yhteisöt saavat hankkeesta konkreettisia hyötyjä.<sup>536</sup>

530 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 19, s. 24.

531 Ks. edellinen alaviite, Kohta 55, s. 39.

532 Metsähallituksen saamelaisten kotiseutualueetta koskeva luonnonvarasuunnitelma. Metsähallitus (2020), s. 13–14.

533 Ks. edellinen alaviite, s. 7.

534 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 58, s. 39.

535 Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:2 (2023), s. kappaleet 11.3. ja 11.4.

536 Akwé:Kon -ohjeet, Kohta 46, s. 35.

ILO sopimus 169:n 15 artikla edellyttää, että luonnonvarojen hyödyntämisessä alkuperäiskansojen on päästävä mahdollisuuksien mukaan osallisiksi tällaisen toiminnan aiheuttamasta hyödystä, ja niiden on saatava oikeudenmukainen korvaus kaikesta vahingosta, jota tällainen toiminta voi niille aiheuttaa. ILO:n vuoden 1996 oppaan mukaan ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” on luettava yhdessä yleissopimuksen 6 ja 7 neuvotteluja koskevien artiklojen kanssa,<sup>537</sup> jotka edellyttävät alkuperäiskansojen kanssa käytäviä neuvotteluita yhteisymmärrykseen pääsemiseksi sekä sitä, että alkuperäiskansoilla on oikeus asettaa prioriteetteja koskien niiden perinteisesti käyttämiensä maiden kehitystä sekä hallita, niin pitkälle kuin mahdollista, omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen 28 artiklan mukaan alkuperäiskansoilla on oikeus asianmukaiseen, oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen korvaukseen perinteisesti omistamistaan tai muutoin hallussa pitämistään tai käyttämistään maista, alueista ja luonnonvaroista, jotka on otettu haltuun tai joita on käytetty tai vahingoitettu ilman näiden kansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Jollei kyseisten kansojen kanssa vapaasti muuta sovita, korvaus suoritetaan laadultaan, kooltaan ja oikeudelliselta asemaltaan vastaavina maina, alueina ja luonnonvaroina tai rahallisena korvauksena tai muuna asianmukaisena hyvityksenä.

Vaikka saamelaisessa perinteisessä maiden ja vesien käytössä ei kyseessä useimmiten katsotakaan olevan maanomistusoikeudesta kiinteistöoikeudellisessa mielessä, myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa siihen, että saamelaisten kalastus kulttuurisena elinkeino-oikeutena tulee ainakin lähelle omistusoikeutta.<sup>538</sup> Hallituksen esityksessä ILO sopimus 169:n ratifiointia koskien (264/2014) todetaan, että osallisuutta hyödyntämistoimien tuottoon voidaan arvioida tapauskohtaisesti ja kompensatiot voidaan toteuttaa eri muodoissa. Sen vuoksi asiasta ei ole lainsäädäntöä.<sup>539</sup>

537 ILO: Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention 169 (1996), s. 18.

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

539 HE 264/2014, Ilo sopimus 169:n 15 artiklaa käsittelevä kohta.



Vaikka Suomi ei ole ratifioinut ILO 169 sopimusta eikä YK:n alkuperäiskansajulistus ole suoraan oikeudellisesti sitova, Suomi on sitoutunut sen sisältämien oikeuksien ja periaatteiden toimeenpanoon. Myös tuomioistuimet sekä kansainväliset sitovia ihmisoikeussopimuksia valvovat elimet viittaavat yhä enemmän suoraan YK:n alkuperäiskansajulistukseen, jonka katsotaan heijastavan oikeudellisesti sitovia ihmisoikeussopimuksia ja periaatteita sekä valtioiden tahtotilaa edistää alkuperäiskansojen oikeuksia.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta puoltaa sitä, että Suomessakin pohdittaisiin ja edistettäisiin käytäntöjä, joissa saamelaisille perinteisten elinkeinojen harjoittajille voitaisiin tarjota tapauskohtaisesti ja kulloinenkin tilannekokonaisuus huomioiden kompensatio tai hyvitys toiminnan aiheuttamasta haitasta, ja että niistä koituvat hyödyt jaetaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Kompensatio ei aina välttämättä tarkoita rahallista korvausta, vaan se voi tarkoittaa myös muunlaista korvaavaa toimenpidettä saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen tukemiseksi. Kompensatio ja hyötyjen jako voitaisiin tämän lisäksi kohdistaa esimerkiksi saamelaiskäräjille kulttuuria edistävien toimien resursointiin. Saamelaisten perinteisten elinkeinonharjoittajien tulisi saada myös asianmukainen korvaus vaikutusten arviointiin osallistumisesta.

### **Muut vapaaehtoiset ohjeet**

Biodiversiteettisopimuksen osapuolten 10. osapuolikokouksessa lokakuussa 2010 hyväksytyt ”Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta merkityksellisen alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kulttuuri- ja henkisen perinnön kunnioittamiseksi” (The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct on Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity)<sup>540</sup> on nimetty mohawinkielisen termin mukaan, joka tarkoittaa ”oikeaa tapaa”. Tällä nimellä tahdotaan korostaa toimintaohjeiden luonnetta: oikeaa tapaa toimia. Kyseessä on eettiset ohjeet, joiden tarkoituksena on tarjota yhteistyöpuitteet, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen ”tehokas osallistuminen ja tietoinen ennakkosuostumus tai osallistuminen ja hyväksyntä” niiden tietämykseen, alueisiin ja niihin liittyviin resursseihin kohdistuvaan toimintaan, mukaan lukien tutkimushankkeet.<sup>541</sup>

540 UNEP/CBD/COP/DEC/X/42 29 October 2010. Tenth meeting, Nagoya, Japan, 18–29 October 2010; The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct on Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Published by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2011, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/traditional/code/ethicalconduct-brochure-en.pdf>. (13.4.2023).

541 Ks. edellinen alaviite, s. 2.

Toimintaohjeet sisältävät lukuisia hyödyllisiä ”alkuperäiskansalähtöisiä” periaatteita, joita soveltamalla voidaan varmistaa ”oikea tapa” eli mohawkinkielinen ”tkarihwaié:ri” toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa. Toimintaohjeet on tarkoitettu sovellettavaksi joko yhdessä Akwé:Kon -ohjeiden kanssa tai niiden tai muiden menettelyjen täydentäjänä. Toimintaohjeita voidaan soveltaa paikalliset ja tilannekohtaiset olosuhteet huomioiden.

**Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden tarkoituksena on siis ennen kaikkea tarjota yhteistyöpuutteet, joilla varmistetaan saamelaisten ”tehokas” ja ”merkityksellinen” osallistuminen toimenpiteisiin, jotka liittyvät heidän perinteiseen tietoon, perinteisesti käyttämiin alueisiin ja luonnonvaroihin.** Ohjeissa viitataan myös erityisesti perinteistä tietoa koskevaan tutkimukseen. ”Tehokkaalla” osallistumisella pyritään saamaan tällaisille toimenpiteille saamelaisten hyväksyntä tai tietoon perustuva ennakkosuostumus. Toimintaohjeiden tarkoituksena on edistää saamelaisten oikeuksien turvaamista ja edistämistä, jotta he voivat nauttia, suojella ja siirtää tuleville sukupolville kulttuuri- ja henkistä perintöään, mukaan lukien perinteinen tieto, innovaatiot ja käytännöt, joilla on merkitystä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestäväen käytön kannalta. **Keskeisenä menettelyä määrittävänä lähtökohtana onkin kumppanuus ja yhteistyö, jonka tulisi ohjata kaikkia toimia ja vuorovaikutusta saamelaisten kanssa, jotta voidaan tukea, ylläpitää ja varmistaa biologisen monimuotoisuuden ja perinteisen tiedon kestävä käyttö.**

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet painottavat useita neuvottelujen ja yhteistyön laatukriteereitä: mm. vilpittömyyttä, kulttuurin kunnioittamista, luottamuksellisuutta, vastavuoroisuutta sekä avointa ja kattavaa tietojen jakamista. Toimintaohjeiden mukaan kaikki biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvään perinteiseen tietoon liittyvät toimet/vuorovaikutukset, jotka toteutetaan tai joilla voi olla vaikutuksia alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen pyhiin paikkoihin ja perinteisesti asuttamiin tai käyttämiin maihin ja vesiin, tai jotka vaikuttavat tiettyihin ryhmiin, olisi toteutettava alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tietoon perustuvalla ennakkosuostumuksella ja/tai -hyväksynnällä ja niiden osallistumisella. Tällaista suostumusta tai hyväksyntää ei saisi painostaa, pakottaa tai manipuloida.

Toimintaohjeissa painotetaan kollektiivisen ja yksilöllisen omistajuuden turvaamista suhteessa perinteiseen tietoon. Esimerkiksi pyhiin paikkoihin liittyvä perinteinen tieto voi olla kollektiivista tai yksilöllistä. Saamelaisalueella esimerkiksi tuntureilla, järvilla, lähteillä ja uhrivilla eli seidoilla on pyhiä merkityksiä. Toiset pyhistä paikoista taas ovat sellaisia, että ne voi tuntea vain paikan pyhydestä

tietoinen henkilö.<sup>542</sup> Kuten aiemmin tässä selvityksessä mainittiin, osa saamelaisalueen pyhistä paikoista on yleisesti tiedossa ja niiden sijainnit löytyvät munaisjäännösrekisteristä, kun taas osa on ei-julkisia pyhiä paikkoja, joiden tuomista julkiseksi ei pidetä suotavana saamelaisten keskuudessa.

Alkuperäiskansojen perinteisen tiedon käyttöön osana tutkimusta, maankäytön suunnittelua ja ympäristövaikutusten arviointia liittyy kiinteästi kysymys siitä, millä tavalla ja minkälaisiin tarkoituksiin tietoa saa käyttää. Kenellä esimerkiksi on oikeus hallinnoida sukupolvien yli siirtynyttä ja yhteisöissä jaettua perinteistä tietoa? Miten suullisessa muodossa siirtyneen ja kulttuurin mukaisesti käytäntöihin kytketyn perinteisen tiedon siirtäminen kirjalliseen muotoon vaikuttaa sen luonteeseen ja tunnistettavuuteen? Alkuperäiskansojen näkökulmasta perinteisen tiedon tallentamiseen ja käyttöön liittyy kaksi pääasiallista uhkaa: 1. tiedon väärinkäyttö ja 2. tiedon merkityksen ja kontekstin katoaminen.<sup>543</sup>

Kysymys siitä, kenellä on oikeus käyttää ja hallinnoida saamelaista perinteistä tietoa, on monimutkainen, ja riippuu paljon tilanteesta ja perinteisen tiedon luonteesta. Saamelaisilla on niin avointa kuin ei-avointa perinteistä tietoa. Perinteinen tieto voi kuulua tietylle perheelle tai suvulle (esimerkiksi keräily- tai metsästyspaikkoja koskeva tieto), siidalle, tokkakunnalle tai muulle yhteisölle (esimerkiksi yhteisön pyhä paikka), tai viimekädessä saamelaisille kansana.<sup>544</sup>

Saamelaisilla on itsemääräämisoikeus omaan kulttuuriperintöönsä, jonka osa myös perinteinen tieto on. Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa kehoitetaan huomioimaan yhteisöjen ja yksilöiden huolet ja vaateet biodiversiteetin suojelun ja kestävä käytön kannalta relevanttiin kulttuuriseen ja henkiseen omaisuuteen, ja käsitellä niitä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa neuvotellen ennen toimenpiteiden aloittamista.<sup>545</sup>

542 Heinämäki, Markkula & Saijets, Saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet ja saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi YVA-lain mukaisessa menettelyssä, Ympäristöministeriön julkaisu 2023:2 (2023), s. 268.

543 Ks. esim. Nordin Jonsson, Å. "Ethical guidelines for the documentation of árbediehtu, Sami traditional knowledge", teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. DIEÐUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, s. 97–122. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023), (edellinen alaviite), s. 342.

544 Ks. Henriksen, J.B. "Árbediehtu: Some legal reflections". Teoksessa J. Porsanger & G. Guttorm (toim.), Working with Traditional Knowledge: Communities, Institutions, Information Systems, Law and Ethics. DIEÐUT 1/2011. Alta: Bjørkmanns Trykkeri AS, s. 77–94. Ks. Heinämäki, Markkula & Saijets (2023) (edellinen alaviite), s. 343.

545 Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet, Kohta 8, sivu 9.

On tärkeää ottaa huomioon, että perinteiseen tietoon liittyvä ennakkosuostumusperiaate on biodiversiteettisopimuksen kontekstissa luotu ennen kaikkea suojaamaan alkuperäiskansojen ml. saamelaista perinteistä tietoa väärinkäytöksiltä sekä sen varmistamiseksi, ettei tietoa käytetä vastoin alkuperäiskansojen tahtoa ja ilman heidän osallistumistaan. Ei liene tarkoituksenmukaista, eikä edes alkuperäiskansoja koskevien oikeudellisten periaatteiden mukaista, että kaikkeen perinteisen tiedon käyttöön tulisi saada suostumus koko yhteisöltä ennen kuin saamelaiset voivat osallistua erilaisiin maankäyttöön liittyviin prosesseihin, kuten suunnitteluun tai vaikutusten arviointiin haluten jakaa tietoa esimerkiksi porojen liikkeistä, laitumista ja muusta vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeistä kysymyksistä.<sup>546</sup>

Ennakkosuostumusperiaatteella ei ole tarkoitus vaikeuttaa perinteisen tiedon käyttämistä vaan päinvastoin edistää sitä, samalla kuitenkin varmistaen, ettei sitä käytetä vastoin saamelaisten näkemyksiä. Kuten Tkarihwaié:ri -eettisissä toimintaohjeissa todetaan, eettisessä toiminnassa olisi tunnustettava, että alkuperäiskansoilla on joitakin oikeutettuja olosuhteita, joissa ne voivat rajoittaa perinteisen tietonsa saatavuutta. Saamelaiskäräjiltä olisikin hyvä ennen toimenpiteen alkamista tiedustella, millaisen tiedon välittämiseen tarvittaisiin mahdollisesti ennakkosuostumus ja mikä on se taho, jolta sitä voidaan pyytää.

Olisi suositeltavaa, että maankäytön suunnittelun, hankkeen tai muun toimenpiteen osapuolet ennen perinteisen tiedon keräämistä sopivat kirjallisesti siitä, miten tietoa kerätään, miten se tallennetaan ja kenelle tieto jää toiminnan päätymisen jälkeen. Osana toimenpidettä kerätyn perinteisen tiedon tulisi jäädä saamelaisten käyttöön ja heidän säilytettäväkseen, jotta tietoa voidaan myöhemmin käyttää yhteisön hyväksi esimerkiksi osana erilaisia maankäytön suunnittelu- tai vaikutustenarviointiprosesseja.<sup>547</sup>

Tkarihwaié:ri -eettiset toimintaohjeet kumpuavat alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen huolesta sen suhteen, ettei niillä usein ole riittäviä mahdollisuuksia omien alueidensa ja kulttuuriperintönsä suojelemiseen ja omien prioriteettien asettamiseen alueita koskevan käytön ja kehittämisen suhteen. **Toimintaohjeissa alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kunnioittaminen nähdään peruslähtökohtana sille, että tosiasiallisesti voidaan edistää**

546 Ks. Heinämäki, L., Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin Suomessa, Ympäristöministeriön julkaisu, 2023:26.

547 Olsén, L., Harkoma, A., Heinämäki, L. & Heiskanen, H. 2017. Saamelaisten perinnetiedon huomioiminen ympäristöpäätöksenteossa. Juridica Laponica 41. Arktinen keskus, Lapin yliopisto, Rovaniemi, s.100.

**niiden biodiversiteetin suojelun ja kestävän käytän kannalta merkityksellisen kulttuuriperinnön suojaa. Toimintaohjeissa lähdetään siitä, että perinteistä tietoa tulee arvostaa tasa-arvoisena tietomuotona tieteellisen tiedon rinnalla sekä sen täydentäjänä.**

Luonnontieteen traditioon nojaavaa tietoa pidetään automaattisesti rationaalisen ja objektiivisenä, mutta näitä ominaisuuksia ei välttämättä ollenkaan liitetä perinteiseen tietoon.<sup>548</sup> Esimerkiksi saamelaiset poronhoitajat ovat tuoneet ilmi, että maankäytön suunnittelusta vastaavilla virkahenkilöillä ja päättäjillä ei ole riittävästi ymmärrystä saamelaisesta kulttuurista ja perinteisestä tiedosta.<sup>549</sup> Saamelaiskäräjien toimintaohjelmassa todetaan, että yksi keskeinen syy siihen, miksi saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet eivät todellisuudessa toteudu saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa, on suomalaisen yhteiskunnan suhtautuminen saamelaisten perinteiseen, luontoon liittyvään tietotaitoon. Saamelaisten luontoon liittyvää, sukupolvien aikana kertynyttä tietoa ei pidetä luotettavana, koska tietoa ei ole kerätty karttoihin, tilastoihin tai kuvaajiin, vaan se on siirtynyt sukupolvelta toiselle pääosin suullisena perinteenä ja käytäntöjen kautta ja on suoraan vaikuttanut esimerkiksi elinkeinojen harjoittamistapoihin ja käytänteisiin.<sup>550</sup>

Tkarihwaié:ri -eettisissä ohjeissa korostetaan myös, että alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen olisi saatava oikeudenmukaiset ja tasapuoliset edut osallistumisestaan biologiseen monimuotoisuuteen ja siihen liittyvään perinteiseen tietoon liittyviin toimiin/vuorovaikutuksiin, joita ehdotetaan toteutettavaksi pyhillä paikoilla sekä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisesti asuttamalla tai käyttämillä mailla ja vesillä tai jotka todennäköisesti vaikuttavat niihin.<sup>551</sup> Kuten mainittu, mikäli saamelaiset osallistuvat vaikutusten arviointiin perinteistä tietoaan jakaen, heidän tulisi saada siitä asianmukainen korvaus.

548 Turi, E. I. & Keskitalo, C.H. "Governing reindeer husbandry in western Finnmark: barriers for incorporating traditional knowledge in local-level policy implementation". *Polar Geography* 2014, 37:234–251.

549 Olsén et al. (2017), Ks. edellistä edellinen alaviite, s. 88–90; Markkula, I, Turunen, M. & Kantola, S. "Traditional and local knowledge in land use planning: Insights into the use of the Akwé: Kon Guidelines in Eanodat, Finnish Sápmi". *Ecology and Society* 2019, 24 (1):20.

550 Saamelaiskärjät, Saamelaisten oikeus- elinkeino- kulttuuriperintö- ja ympäristöpoliittinen toimintaohjelma 2016–2019, s. 9.

551 UNEP/CBD/COP/DEC/X/42 29 October 2010. Tenth meeting, Nagoya, Japan, 18–29 October 2010; The Tkarihwaié:ri Code of Ethical Conduct on Respect for the Cultural and Intellectual Heritage of Indigenous and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Published by the Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2011, Secretariat of the Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int/traditional/code/ethicalconduct-brochure-en.pdf>. (13.4.2023).

**Mo'otz Kuxtal -vapaaehtoiset ohjeet hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen 13. osapuolikokouksessa vuonna 2016.**<sup>552</sup> Ohjeiden kokonainen nimi on "Mo'otz Kuxtal -vapaaehtoiset ohjeet sellaisten mekanismien, lainsäädännön tai muiden asianmukaisten aloitteiden kehittämiseksi, joilla varmistetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen 'tietoon perustuva ennakkosuostumus', 'vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus' tai 'hyväksyntä ja osallistuminen', kansallisista olosuhteista riippuen, niiden biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön kannalta relevantin tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen saamiseksi käyttöön, niiden tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaiseksi ja tasapuoliseksi jakamiseksi sekä perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseksi ja sen estämiseksi."

Kuten Mo'otz Kuxtal -ohjeiden nimestä käy ilmi, kyseessä ovat suuntaviivat tai ohjeet **lainsäädännön tai muiden mekanismien ja aloitteiden kehittämiseksi**, joilla voitaisiin varmistaa saamelaisten osallistuminen sekä vapaa, tietoon perustuva ennakkosuostumus heidän luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön liittyvän perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen ulkopuolisten käyttäjien hyödyntämiseen liittyen. Ohjeistuksessa annetaan **suuntaviivoja** myös sellaisten mekanismien kehittämiseksi, joiden avulla saamelaisten perinteisen tiedon, innovaatioiden tai käytäntöjen käytöstä saatavat hyödyt voitaisiin jakaa oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti, sekä ohjeistetaan perinteisen tiedon laittomasta haltuunotosta ilmoittamiseen ja sen estäminen. Kyseessä ovat vapaaehtoiset ohjeet, joiden avulla voidaan täydentää jo olemassa olevia kansallisia menettelyjä tai luoda uusia lainsäädännöllisiä tai vapaaehtoisia mekanismeja perinteisen tiedon mahdollista ulkopuolista käyttöä koskien.

**Ohjeet koskevat erityisesti sellaista perinteistä tietoa, innovaatioita tai käytäntöjä, joita ulkopuoliset tahot tahtovat hyödyntää esimerkiksi kaupallisessa tarkoituksessa, mutta myös tutkimuksessa tai muussa kehittämistyössä koskien esimerkiksi perinteistä tietoa geneettisistä resursseista.** Ohjeissa viitataan siihen, että perinteinen tieto voi tarjota tutkijoille ja muille arvokasta tietoa geenivarojen erityisominaisuuksista ja arvosta sekä niiden mahdollisesta käytöstä.<sup>553</sup> Tarkoitus on kannustaa luomaan mekanismeja, joilla estetään alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen hyväksikäyttö tai hyödyntäminen ilman näiden yhteisöjen myötävaikutusta ja hyväksyntää, sekä varmistaa, että myös yhteisöt hyötyvät tällaisesta käytöstä.

552 CBD/COP/DEC/XIII/18 17 December 2016, Thirteenth meeting Cancun, Mexico, 4–17 December 2016; Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). Montreal, 9 p. (CBD Guidelines Series). <https://www.cbd.int/doc/publications/8j-cbd-mootz-kuxtal-en.pdf> (tarkistettu 13.4.2023).

553 Ks. edellinen alaviite, s. i.

Vaikka Mo'otz Kuxtal -ohjeet on luotu suojaksi alkuperäiskansojen perinteisen tiedon mahdollisille ulkopuolisille käyttäjille erityisesti niiden kaupallisessa tai tutkimuksellisessa hyödyntämistarkoituksessa, niiden sisältämää ohjeistusta alkuperäiskansojen osallistumiseen ja ennakkosuostumusperiaatteen noudattamiseen sekä hyötyjen oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen jakamiseen voitaisiin kuitenkin käyttää tukena myös muissa kuin perinteisen tiedon kaupallista tai tutkimuksellista hyödyntämistä koskevissa kysymyksissä. Ohjeita voitaisiin käyttää esimerkiksi kannustimena sellaisten kansallisten menettelyjen täydentämiseen, joihin saamelaiset itse tahtovat tarjota perinteistä tietoaan, kuten juuri saamelaiskulttuuria koskevat vaikutusten arvioinnit. Myös tällaisissa kysymyksissä perinteisen tiedon käyttöön saattaa liittyä näkökohtia, joita saamelaiset haluavat suojella. Näistä kysymyksistä keskusteltiin jo edellisessä kappaleessa Tkarihwaié:ri -eettisten toimintaohjeiden yhteydessä, jossa tuotiin esille, että ennakkosuostumuksella biodiversiteettisopimuksen kontekstissa pyritään ennen kaikkea suojaamaan alkuperäiskansojen ml. saamelaisten perinteistä tietoa väärinkäytöksiltä sekä varmistamaan, ettei tietoa käytetä vastoin alkuperäiskansojen tahtoa ja ilman heidän osallistumistaan. Tarkoituksena ei ole vaikeuttaa perinteisen tiedon käyttämistä esimerkiksi maankäytön suunnittelussa tai vaikutusten arvioinneissa, saamelaisten toiveiden mukaisesti.

Yksi keskeinen syy siihen, etteivät erilaiset toiminnanharjoittajat ja viranomaiset välttämättä tunnista ja pysty arvioimaan toiminnan haitallisia vaikutuksia saamelaiskulttuuriin on saamelaiskulttuurin puutteellinen tunteminen. **Mo'otz Kuxtal -ohjeiden esittelemiä yhteisön pöytäkirjoja voitaisiin käyttää tuemaan saamelaiskulttuurin parempaa tuntemista ja huomioimista vaikutusten arviointien yhteydessä. Ohjeiden mukaan yhteisön pöytäkirjat kattavat laajan joukon sääntöjä ja käytäntöjä, joita yhteisöt luovat määritelläkseen sen, miten ne odottavat muiden sidosryhmien tai kolmansien osapuolten toimivan niiden kanssa.** Niissä voidaan viitata sekä alkuperäiskansojen omiin tapaoikeuksiin että kansalliseen lainsäädäntöön tai kansainvälisen oikeuden säännöksiin, ja vahvistaa alkuperäiskansayhteisöjen oikeudet siihen, että niitä lähestytään tiettyjen normien mukaisesti.<sup>554</sup>

Yhteisön pöytäkirjan on tarkoitus auttaa kolmansia osapuolia ymmärtämään yhteisön kulttuuria, arvoja, identiteettiä, paikallisia olosuhteita, elämäntapaa, yhteisöille tärkeitä ekosysteemejä ja suojeltavia avainlajeja. Saamelaiskäräjien, mahdollisesti yhteistyössä saamelaisyhteisöjen kanssa (sekä koltta-alueella kolttien kyläkokouksen kanssa) laatimalla yhteisön pöytäkirjalla voitaisiin edesauttaa sitä, että kolmannet osapuolet ymmärtäisivät saamelaiskulttuuria holistisesti. Esimerkiksi perinteistä

554 Mo'otz Kuxtal -ohjeet, ks. edellistä edellinen alaviite, para 18–21, s. 5–7.

tietoa ei voida irrottaa perinteisten elinkeinojen harjoittamisesta eikä aineetonta kulttuuriperintöä voida irrottaa aineellisesta kulttuuriperinnöstä. Perinteisiin elinkeinoiniin kohdistuvat vaikutukset vaikuttavat aina perinteiseen tietoon eikä perinteistä tietoa voida suojella ilman, että suojellaan myös perinteisiä elinkeinoja. Myös saamen kielet ja perinteinen tieto liittyvät kiinteästi yhteen.

Saamelaisyhteisön/yhteisöjen laatimaa yhteisön pöytäkirjaa voitaisiin käyttää Mo'otz Kuxtal -ohjeiden tarkoittaman perinteisen tiedon hyödyntämiseen liittyvän ennakkosuostumusmenettelyn lisäksi myös muissa saamelaiskulttuuriin vaikuttavissa toimenpiteissä, kuten kulttuurivaikutusten arviointiprosesseissa. Saamelaiset voisivat yhteisön pöytäkirjassa määritellä kulttuurin kannalta keskeiset osa-alueet, jotka tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa sekä muita vaikutusten arvioinnin kannalta tärkeitä kysymyksiä.

**Rutzolijirisaxik -vapaaehtoiset ohjeet alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen biologisen monimuotoisuuden suojelun ja käytön kannalta relevantin perinteisen tiedon palauttamiseksi hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen 14. osapuolikokouksessa vuonna 2018.<sup>555</sup>**

Kaqchikel-mayojen sana "rutzolijirisaxik" tarkoittaa "paluuta kotipaikkaan".<sup>556</sup> Englanninkielistä termiä repatriation käytetään myös Suomessakin repatriaatio-terminä. Suomenkielinen käänös tässä yhteydessä on palauttaminen tai kotiuttaminen. Paluu kotipaikkaan kuvastaa ohjeiden keskeisintä ydintä: perinteisen tiedon palauttaminen niille yhteisöille, joille se kuuluu. Ohjeiden mukaan "palauttamisella" tarkoitetaan alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen tiedon, innovaatioiden ja käytäntöjen palauttamista eli kotiuttamista sinne, mistä ne ovat peräisin tai mistä ne on hankittu biologista monimuotoisuutta koskevan tietämyksen palauttamiseksi, elvyttämiseksi ja suojelemiseksi. Ohjeiden tavoitteena on helpottaa biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävän käytön kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon hyödyntämistä.<sup>557</sup>

555 CBD/COP/DEC/14/12 30 November 2018, Fourteenth meeting Sharm El-Sheikh, Egypt, 17–29 November 2018.

556 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Montreal, 14 p. (CBD Guidelines Series), s. i-ii.

557 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2019). The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines for the Repatriation of Traditional Knowledge of Indigenous Peoples and Local Communities Relevant for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity. Montreal, 14 p. (CBD Guidelines Series), s. ii.



Rutzolijirisaxik -ohjeet on tarkoitettu käytännön ohjeiksi sopimuspuolille, hallituksille (myös ministeriöille ja alueellisille päätöksentekojärjestelmille), kansainvälisille ja alueellisille järjestöille, museoille, yliopistoille, herbarioille, kasvitieteellisille ja eläintieteellisille puutarhoille, tietokannoille, rekistereille, geenipankeille, kirjastoille, arkistoille ja tietopalveluille, yksityisille kokoelmille, yksityiselle sektorille ja muille tahoille, joilla on hallussaan, varastossaan tai sijoituspaikkanaan perinteistä tietoa ja siihen liittyvää tai sitä täydentävää tietoa, sekä alkuperäiskansoille ja paikallisyhteisöille perinteisen tiedon kotiuttamiseksi.<sup>558</sup>

Rutzolijirisaxik -ohjeiden mukaan alkuperäiskansoilla ja paikallisyhteisöillä olisi mahdollisuuksien mukaan oltava oikeus perinteisen tiedon palauttamiseen, myös kansainvälisten rajojen yli, jotta niitä voitaisiin auttaa biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävästi käytön kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon palauttamisessa. Palauttaminen edellyttää kestävien suhteiden kehittämistä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kanssa, jotta voidaan rakentaa luottamusta, hyviä suhteita, keskinäistä ymmärrystä, kulttuurien välisiä tiloja, tiedonvaihtoa ja sovintoa. Tällaiset suhteet voivat olla molempia osapuolia hyödyttäviä, ja ne ilmentävät vastavuoroisuuden käsitettä.<sup>559</sup> Jos saamelaisten perinteistä tietoa kerätään osana saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointeja, saamelaisyhteisöjen kannalta olisi tärkeää myös tiedon palauttaminen yhteisöjen käytettäväksi esimerkiksi myöhempiin vaikutusten arviointeihin.

Rutzolijirisaxik -ohjeissa tuodaan esille, että palauttamisprosessin selkeyttämiseksi alkuperäiskansat ja paikallisyhteisöt voivat haluta määritellä tavanomaiset menettelyt tai laatia yhteisön pöytäkirjat, joissa käsitellään perinteisen tiedon palauttamista.<sup>560</sup> Alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen näkökulmasta ”vastaanottovalmiuteen” sisältyy asianomaisten alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen kyky vastaanottaa, säilyttää ja palauttaa perinteistä tietoa sekä paikallisten mekanismien kehittäminen perinteisen tiedon suojelemiseksi ja edistämiseksi (sukupolvien välinen siirto mukaan luettuna) ja suojelestrategia.<sup>561</sup> Tämä voi ohjeiden mukaan edellyttää tarvittaessa asianmukaista infrastruktuuria palautetun perinteisen tiedon säilyttämistä ja turvaamista varten.<sup>562</sup> Suomessa tulisi kehittää menettelyjä, jotka turvaisivat tällaisen infrastruktuurin esimerkiksi perinteistä tietoa koskevan tietopankin osalta.

558 The Rutzolijirisaxik Voluntary Guidelines (2019), s. 2. Kohta 4.

559 Ks. edellinen alaviite, s. 5, kohta 17.

560 Ks. edellinen alaviite, s. 9, kohta 32.

561 Ks. edellinen alaviite, s. 9, kohta 38.

562 Ks. edellinen alaviite, s. 10, kohta 39.

Rutzolijirisaxik -ohjeiden tarkoituksena on tarjota hyviä käytäntöjä, joita sovelletaan joustavasti eri tilanteisiin olosuhteista riippuen. Mielenkiintoinen hyvien käytäntöjen esimerkki, jota Suomessakin voitaisiin edistää, on ohjeissa mainittu *tiedonjakoalustat*. Ideana tällaisten tiedonjakoalustojen perustamisessa on se, että sellaiset instituutiot ja yhteisöt, jotka ovat kiinnostuneita alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tiedon kotiuttamisesta, perustavat tiedonvaihtoorumeita, ottaen huomioon tapaoikeudet, mukaan lukien yhteisölähtöiset havainnointiohjelmat, joilla pyritään parantamaan luonnonvarojen kestävää hoitoa.

Tällaiset tiedonjakoalustat voisivat käsittää laajemminkin saamelaisten kotiseutualuetta koskevaa luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä. Rutzolijirisaxik -ohjeet voisivat tältä osin täydentää muita vapaaehtoisia biodiversiteettisopimukseen liittyviä ohjeita, kuten Akwé:Kon -ohjeita, joita koskevassa käytännössä Metsähallitus ja saamelaiskäräjät jo nyt keräävät ja tallentavat saamelaisten perinteistä tietoa osana erämaa-alueiden ja luonnonpuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnittelua.<sup>563</sup>

## 7.4 Koonti saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten kokonaisvaltaisen ja kumulatiivisen arvioinnin sisältämistä keskeisistä elementeistä

Saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan kohdistuvien vaikutusten arviointiin voitaisiin sisällyttää seuraavia elementtejä (viranomaisten ja saamelaisten tarkemmin sopiman käytännön/mallin mukaisesti):

1. Alkuperäiskansalähtöisyys; Kun arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja sen mukaiseen elämäntapaan, **arvioimisen lähtökohtana tulisi olla aito halu ymmärtää saamelaiskulttuuria**. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja kokonaisvaltainen arvioiminen edellyttää saamelaiskulttuurin tuntemista.

<sup>563</sup> Ks. Hansen, L. (ent. Heinämäki). Katsaus YK:n biodiversiteettisopimuksen alkuperäiskansoja koskeviin ohjeisiin sekä niiden kansalliseen toimeenpanoon liittyviin näkökohtiin, Ympäristöministeriön julkaisuja, 2023:26.

2. Saamelaisten merkityksellinen osallistuminen ja mahdollisuus jakaa perinteistä tietoaan; Saamelaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua vaikutusten arviointiin, jonka suorittamisesta päävastuu on toiminnanharjoittajalla ja/tai ks. viranomaisella. Osallistuminen voi toteutua monella eri tavalla. Alkuperäiskansatietoon perustuvassa arvioinnissa, joka voidaan sisällyttää osaksi muuta arviointia, suunniteltujen hankkeiden alkuperäiskansoja koskevat vaikutukset arvioidaan alkuperäiskansojen yhteisöjen perinteisen tiedon pohjalta. Tällöinkin toiminnanharjoittajan/viranomaisen tulee tehdä tai teettää esimerkiksi konsultilla riittävä pohjatyö, jotta saamelaisilla on osallistuessaan riittävän täsmälliset ja kattavat tiedot toimenpiteistä ja sen arvioiduista vaikutuksista, minkä pohjalta saamelaiset voivat arvioida saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia. Ihannetapauksessa lähestymistapa varmistaa, että alkuperäiskansojen tieto tulee huomioiduksi ja sitä käytetään tasavertaisena tietolähteenä osana muuta arviointia ja päätöksentekoprosesseissa. Saamelaisilla tulisi olla oikeus saada asianmukainen korvaus osallistumisestaan ja perinteisen tietonsa jakamisesta vaikutusten arviointiin.
3. Kokonaisvaltainen kulttuurin eri osa-alueet sisältävä vaikutusten arviointi; Alkuperäiskansoja koskevilla vaikutusten arvioinneilla on korostettu, että ympäristölliset, sosiaaliset ja kulttuuriset vaikutukset tulisi sisällyttää samaan arviointiprosessiin. Vaikka vaikutukset perinteisiin elinkeinoihin ja niiden elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kannattavuuteen yleensä ottaen muodostavatkin vaikutusten arvioinnin keskeisimmän perustan, vaikutuksia tulisi selvittää, siinä määrin kuin on kulloinkin tarkoituksenmukaista, toimenpiteestä ja sen merkittävydestä ja laajuudesta riippuen, myös ainakin esimerkiksi kulttuuriympäristöön, kulttuuriperintöön, perinteiseen tietoon, saamenkieliin, luonnon monimuotoisuuteen ja ilmastonmuutokseen sekä terveyteen ja hyvinvointiin. Vaikutukset tulee arvioida suhteessa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin eli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kulttuurin eri osa-alueiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet.

4. Kumulatiivisten vaikutusten arviointi; Kerrannaisvaikutukset tulevat monista eri aikoina toteutetuista toimenpiteistä, joten saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tulee retrospektiivisesti ottaa huomioon, riittävässä määrin, kyseisen suunnitellun toiminnan lisäksi muut aiemmat, nykyiset ja suunnitellut toimenpiteet. Kumulatiivisten vaikutusten arviointi tulisi nähdä osana alueen nykytilan kuvausta. Sen toteuttamiseksi on kehitetty tässä selvityksessä esiteltyjä menetelmiä esimerkiksi Kanadassa, Ruotsissa ja Norjassa. Kaisa Raition ja Rasmus Kløcker Larsenin 10 menettelyllistä periaatetta saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi kumulatiivisten vaikutusten arviointimenettelyssä antavat käytännön ohjeistusta siihen, mistä kumulatiivisten vaikutusten arviointimenettely koostuu ja mitä menettelyllisiä seikkoja ja periaatteita siinä tulisi ottaa huomioon. Nämä periaatteet muodostavat selkeän kokonaisuuden aina prosessin suunnittelusta sen toteutukseen, ja antavat ohjeita sekä kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin sisällöllisiin vaatimuksiin ja vastuihin että saamelaisten merkitykselliseen osallistumiseen arviointityöhön.
  
5. Saamelaisten perinteinen tieto tulisi sisällyttää osaksi kumulatiivisten vaikutusten arviointia saamelaisten näin toivoessa. Esimerkiksi Ruotsissa kehitetty RenGIS tietokanta sisältää laajasti tietoa saamelaiskylien (sameby) käyttöalueista, alueen ekologiasta ja merkityksestä poronhoidolle, sekä muusta maankäytöstä ja sen vaikutuksista, ja on näin ollen auttanut kehittämään kumulatiivisten vaikutusten arviointia. YK:n biodiversiteettisopimukseen liittyviä alkuperäiskansoja koskevia vapaaehtoisia ohjeita voitaisiin käyttää räätälöidysti ja soveltuvin osin erityisesti saamelaisten perinteisen tiedon sisällyttämiseksi vaikutusten arviointeihin. Ohjeista voitaisiin poimia elementtejä vaikutusten arvioinnin keskeisistä elementeistä kuten alkuperäiskansojen mielekkästä osallistumisesta prosessiin sekä vaikutusten arvioinnin eri osa-alueiden määrittelemiseen. Osa vaikutusten arviointia on myös vaikutusten seuranta, johon saamelaisten tulisi voida halutessaan osallistua. Ohjeiden sekä alkuperäiskansojen oikeuksia koskevien säännösten ja periaatteiden mukaan saamelaisten tulisi myös päästä osalliseksi hyötyjen jakamisesta ja saada tapauskohtaisesti ja olosuhteet huomioiden jonkinlaista kompensatiota tai hyvitystä toiminnan aiheuttamista haitoista.

6. Suomessa keskeiset viranomaiset yhdessä saamelaiskäräjien ja muiden keskeisten saamelaistoimijoiden kanssa voisivat sopia räätälöidyn toimintamallin/malleja käytettäväksi eri sektorilakien mukaisiin menettelyihin. Silloin kun vaikutukset arvioi ensisijaisesti toiminnanharjoittaja tai hankevastaava, toimintamalli antaisi puitteet vaikutusten arvioinnille, mikä helpottaisi myös viranomaisia sen varmistamisessa, että kumulatiiviset vaikutukset arvioidaan riittävän kattavasti ja saamelaiset voivat osallistua vaikutusten arviointiin, ja osallistumista resursoidaan riittävästi. Viranomaiset voisivat keskinäisessä yhteistyössä sekä yhteistyössä saamelaisten kanssa toteuttaa saamelaisten kannalta keskeisillä alueilla nykytilan arvioinnin, jossa otettaisiin retrospektiivisesti huomioon myös aiemmat saamelaiskulttuuriin vaikuttavat toimet. Tätä voitaisiin käyttää pohjana sektorilain mukaisissa vaikutusten arvioinneissa. Esimerkiksi Metsähallitus, joka on jo vuosien varrella kehittänyt hyviä käytänteitä saamelaisasioissa, voisi saamelaisalueen valtionmaiden haltijana ottaa johtavan aseman nykytilan arvioinnista yhdessä muiden viranomaisten, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen sekä muiden keskeisten saamelaistahojen, esimerkiksi Saamelaispaliskunnat ry:n kanssa.

## 8 Saamelaisten ja viranomaisten huomioita saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi

### 8.1 Yleisiä huomioita kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevan työpajan puheenvuoroista

Ympäristöministeriö järjesti työpajan saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi 25.10.2023 Inarissa osana käsillä olevaa selvitystä. Työpajan tarkoituksena oli kerätä saamelaisten sekä keskeisten viranomaisten näkemyksiä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin nykytilanteeseen ja kehittämistarpeisiin liittyen. Valmistellut saamelaisten edustajien puheenvuorot oli pyydetty saamelaiskäräjien sihteeristöltä, kolttien kyläkokoukselta sekä Saamelaispaliskunnat ry:ltä. Tämän lisäksi pyysimme alustuksen koskien saamelaista kalastusta ja sen kohtaamia haasteita Tenolla. Viranomaispuolelta puheenvuoroja pyydettiin Saamelaismuseum Siidan kulttuuriympäristöyksiköltä, Metsähallitukselta, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta, Lapin liitolta, Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksesta sekä Suomen ympäristökeskuksesta. Tämän lisäksi tilaisuuteen oli kutsuttu kaavoituspuolen viranomaisedustajia kaikista saamelaisten kotiseutualueen kunnista, joista Inarin kunnan edustaja osallistui työpajaan. Asian jatkokehittämistä silmällä pitäen, myös työpajaan osallistujien keskuudesta tuotiin esille, että saamelaisten kotiseutualueen kuntien aktiivinen osallistuminen on tärkeää, sillä niiden tehtäviin kuuluu esimerkiksi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä.

Kolttien kyläkokous, Lapin liitto ja Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus olivat estyneitä osallistumaan työpajaan. Kaksi jälkimmäistä toimittivat kuitenkin tietoja ja näkemyksiä sähköpostitse, jotka pohjautuvat esitettyihin aiheeseen liittyviin kysymyksiin koskien saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten nykykäytännön mukaista arviointia, viranomaisten roolia saamelaiskulttuurin turvaamisessa eri sektorilainsäädännössä, saamelaisten osallistumista vaikutusten arviointiin sekä kumulatiivisten vaikutusten arvioimisen kehittämistarpeita. Alustusten pitäjien puheenvuoroja on täydennetty sähköpostitse käydyn vuorovaikutuksen muodossa. Kaikki tahot ovat voineet vapaasti valita, mihin kysymyksiin ne ovat katsoneet voitavansa/tahtovansa vastata. Seuraavan kappalekokonaisuuden sisältämät tekstit ovat osin viranomaisten ja saamelaistahojen itsensä muotoilemia sekä osin kirjoittajan työpajaesitysten ja sähköpostiviestien pohjalta kokoamia kokonaisuuksia. Kaikki tahot ovat tarkistaneet niitä koskevien kappaleiden muotoilut ja tarvittaessa korjanneet ja täydentäneet niitä.

Saamelaisten ja viranomaisten puheenvuorojen lisäksi saamelaisten oikeuksista ja kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista alustivat tämän selvityksen kirjoittajan lisäksi TKT, tutkija ja aktiivinen saamelaistoimija Jan Saijets, jonka diaesitys löytyy tämän selvityksen liitetiedostosta sekä Suomen ympäristökeskuksen projektipäällikkö Aino Lipsanen, joka kertoi ulkoministeriön rahoittamasta hankkeesta *Barentsin alueen kestävä vihreä siirtymä*, jonka osana tuotetaan vuoden 2024 aikana selvitys paikkatietomenetelmien hyödyntämisestä maankäytön kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa suhteessa saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin. Selvityksessä keskitytään temaattisesti erityisesti vihreään siirtymään kytkeytyvien kasvavien teollisten maankäyttöpaineiden (uusiutuvan energian hankkeet, metsätalous, kaivokset, infrastruktuuri) vaikutusten arviointiin Saamenmaalla Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa.<sup>564</sup> Edellä mainittujen lisäksi YTT, ympäristökommunikaation dosentti, tutkija Kaisa Raitio Ruotsin maatalousyliopistosta (SLU) alusti saamelaisten oikeuksien turvaamisesta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin prosessin eri vaiheissa. Raition esitykseen pohjautuva täydennetty kooste löytyy tämän selvityksen kappaleesta 7.1.

Työpajan osallistujat pitivät käsillä olevaa aihetta tärkeänä ja suhtautuivat yleisesti ottaen hyvin positiivisesti saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen. Yhtenä keskeisimmistä nykykäytännön haasteista tuotiin esille resurssien puute erityisesti saamelaisten osallistumisen riittävän kattavaksi turvaamiseksi. Useissa puheenvuoroissa tuotiin esille, ettei esimerkiksi saamelaisten poronhoitajien voida olettaa ilman riittäviä resursseja arvioivan poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia, sillä toimenpiteet, joiden yhteydessä vaikutuksia arvioidaan, eivät ole saamelaisten vaan muiden tahojen intressien mukaisia.

<sup>564</sup> Aino Lipsasen diaesitys Inarin työpajassa 25.10.2023.

Puheenvuoroihin liittyvässä keskusteluosuudessa tuotiin esille, että saamelaisia on myös joissakin yhteyksissä pyydetty arvioimaan toimenpiteiden saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia ilman, että heille on tarjottu kunnollista tietopohjaa. Keskustelussa todettiin, että on kuitenkin viranomaisten velvollisuutena varmistaa, että on olemassa rakenteet, joiden puitteissa saamelaisten riittävä ja mielekäs osallistuminen voidaan turvata. Puheenvuoroihin liittyvässä keskusteluosuudessa tuotiin esille, että viranomaisen/toiminnanharjoittajan velvollisuutena on tehdä riittävä pohjatyö, johon perustuen saamelaiskäräjät ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajien edustajat, kuten paliskunnat, voivat halutessaan tehdä oman arvionsa toimenpiteiden saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvista kumulatiivisista vaikutuksista. Viranomaisten velvollisuutena on siis hankkia kaikki tarvittava tieto esimerkiksi olemassa olevista tietokannoista, aiemmasta tutkimuksesta jne. ja varmistaa, että arviointiprosessille on riittävät resurssit, mukaan lukien kulu- jen korvaaminen saamelaisille perinteisten elinkeinojen harjoittajille, jotka osallistuvat arviointityöhön omalla ajallaan.

Niiltä osin kuin lainsäädännössä velvoite arvioida saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia kuuluu toiminnanharjoittajille, myös tällöin viranomaisen tulee varmistaa, että se on suoritettu asiaan kuuluvalla tavalla, niin että saamelaisten oikeudet turvataan. Työpajassa tuotiin esille, että nykykäytännössä mm. resurssien puutteesta johtuen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi pohjautuu pitkälti saamelaiskäräjien ja mahdollisesti muiden saamelaistahojen, erityisesti paliskuntien, lausuntoihin. Vaikka lausuntopyynnöt kuormittavatkin saamelaiskäräjiä, viranomaiset tarvitsevat tiedot saamelaiskäräjiltä saamelaisten virallisena edustajana.

Puheenvuoroissa myös korostettiin, että vaikka saamelaiskäräjien kautta tulee tärkeää tietoa saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista, täsmällisin tieto on paliskuntien alueilla, erityisesti maankäyttöön ja poronhoitoon liittyen. Saamelaiskäräjien toivottiin myös muistuttavan esimerkiksi paliskuntia muistutusten laatimisen tärkeydestä. Myös tässä yhteydessä tuotiin esille poronhoitajien resurssipula tuottaa tarvittavaa tietoa muistutuksiin tai lausuntoihin. Hyvänä käytänteenä tuotiin esille Metsähallituksen käyttämä Akwé:Kon -menettely, jossa valmistelija toimii sihteerinä ja kirjurina ja paliskuntien edustajat voivat keskittyä tiedon suullisesti tuottamiseen. Metsähallitus on ainakin toistaiseksi pystynyt varaamaan resursseja tähän työhön.



Saamelaiskäräjät on työpajan lisäksi tuonut myös muissa yhteyksissä esille, että sillä on huomattavia ajankäytöllisiä ja kulloiseenkin tuotettuun tietopohjaan liittyviä haasteita suorittaa riittävän kattavia vaikutusten arviointeja. Työpajassakin tuotiin esille, ettei saamelaistahojen näkemykset välttämättä tule huomioiduksi toimenpiteitä koskevissa päätöksissä. Joissakin puheenvuoroissa muistutettiin, että riittävien resurssien turvaaminen saamelaisille ei ole pelkästään saamelaisten vaan myös viranomaisten työn tukemiseksi tärkeää. Viranomaisia kehoitettiin myös vaatimaan ministeriöiltä riittävää panostusta ja budjetointia resurssien turvaamiseksi.

Toisena keskeisimmistä haasteista nähtiin olevan käytännön menetelmien ja mallien puuttuminen kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Kumulatiivisten vaikutusten arvioiminen ja huomioon ottaminen yksittäisissä päätöksissä on itsessään hankalaa tai jopa mahdotonta, jollei ole olemassa riittävää tietopohjaa alueen muusta käytöstä ja sen saamelaiskulttuurille aiheuttamista vaikutuksista. Useissa puheenvuoroissa nähtiin tärkeänä, että jokin keskeinen viranomaisen ottaisi vastuun kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä. Keskeisinä tahoina, joiden tulisi voida osallistua saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen, nähtiin työpajaan osallistuvien saamelaistahojen ja viranomaisten lisäksi ainakin saamelaisten kotiseutualueen kunnat. Ministeriötasolla mainittiin ympäristöministeriö sopivaksi tahoksi asian eteenpäin viemisessä. Metsähallituksen aktiivinen lupaus lähteä kehittämään mallia kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi yhteistyössä saamelaiskäräjien ja mahdollisesti muiden tahojen kanssa sai paljon kannatusta useissa puheenvuoroissa.

Alustuksiin liittyvissä keskusteluissa tuotiin myös esille, että vaikka juridiset ja hallinnolliset raamit ohjaavatkin vaikutusten arvioinnin keskittyvän tiettyyn alueeseen, tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että vaikutukset kytkeytyvät myös laajemmin saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan: elinkeinomuutokset voivat esimerkiksi muuttaa saamen kielten käyttämistä suomen kieleksi. Myös olennaisen haitan kynnyksarvon määrittelyn puuttuminen lainsäädännössä jättää asian hallintoviranomaisen ja viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Keskustelussa tuotiin esille, että olennaisen haitan kynnykselle tulisi olla indikaattorit, joissa pitäisi ottaa huomioon myös saamen kielen säilyminen.

Useammassa puheenvuorossa mainittiin huoli ilmastonmuutoksen vaikutuksista esimerkiksi saamelaisten poronhoitoon ja kalastukseen ja painotettiin, että ilmastonmuutoksen vaikutukset tulisi aina ottaa huomioon kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa. Maankäyttöpaineet vähentävät myös saamelaisten mahdollisuutta sekä sopeutua ilmastonmuutokseen että tukea omalla toiminnallaan ilmastonmuutoksen hillintää.

Työpajan alustusten ja niihin liittyvien keskustelujen lisäksi työpajassa toteutettiin pienryhmätyöskentely. Ensimmäiseksi ryhmien jäseniä pyydettiin pohtimaan, millaisia asioita heille tulee mieleen sanoista ”alkuperäiskansalähtöinen” ja ”kokonaisvaltainen” vaikutusten arviointi. Vaikka käsitteiden arveltiin olevan laajoja ja siksi haastavia, niiden pohtimista ja avaamista pidettiin tärkeänä. Puheenvuoroissa nousi esille empatia – se että osaa asettua toisen ihmisen asemaan. Sanoilla miellettiin tarkoitettavan sitä, että alkuperäiskansojen edustajien tulee voida osallistua vaikutusten arviointiin, jonka ei tule olla pelkästään konsulttifirmalta ostettu. Saamelais-tahoilla tulee kuitenkin olla pohjatiedot, jotta ne pystyvät antamaan oman arvionsa. Akwé:Kon -menettelyä pidettiin hyvänä käytänteenä sen suhteen, että se mahdollistaa niiden asioiden huomioimisen, joita saamelaiset itse kokevat merkitykselliseksi. Puheenvuoroissa tuotiin esille, että kokonaisvaltaisessa arvioinnissa tulisi ajatella myös tulevaisuutta ja saamelaiskulttuurin säilymistä tulevaisuudessa.

Pohdittavaan kysymykseen siitä, millaista olisi vaikutusten arvioinnissa tarvittava riittävä saamelaiskulttuurin tunteminen ryhmien jäsenet toivat esille, että pitäisi tuntea elinkeinot ja historia, joita on mahdollista oppia ymmärtämään, vaikkei itse eläisikään kulttuurissa. Myös kielen tunteminen ja maantieteellisen aluekohtaisten erojen tunteminen olisi tärkeää. Esimerkiksi tunturipaliskunnat ja outapaliskunnat ovat erilaisia. Saamelaiskäräjiltä ja paliskunnilta sekä osakaskunnilta voidaan saada tarvittavaa tietoa saamelaiskulttuurista. Niiltä voidaan saada myös näkemyksiä siitä, miten tietoa jaetaan. Kaikki tieto ei ole julkisesti saatavilla olevaa tietoa. Myös organisaatioilla on tietoa saamelaiskulttuurista. Tietoa voidaan saada lausuntojen, tilaisuuksien, tapaamisten, kokousten ja ihmisten kuuntelemisen kautta. Ryhmien vastauksissa nousi esille saamelaiskulttuurin tuntemisen tärkeys ja sen parantamisen tarve viranomaistasolla.

Kysyttäessä pienryhmien jäseniltä sitä, mitkä ovat keskeisimmät haasteet saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa ja miten niitä voitaisiin ratkaista, vastauksista heijastui se, että haasteena on laajuus: missä tai kenellä on tieto kaikista yhteisvaikutuksista ja osaaminen niiden arviointiin. Haasteellisena koettiin eri toimintojen yhteismittaisuus, se, miten vaikutuksia mitataan käytännössä. Missä kulkee kriittinen raja? Esimerkiksi metsästysluvissa voidaan osoittaa kiintiö. Voitaisiko erämaan käyttösuunnitelmassa sopia etukäteen, minkä verran toimintoja voi esiintyä milläkin alueella? Keskustelussa todettiin, että täytyisi jollakin tavalla pystyä etukäteen määrittelemään se, missä olennaisen/huomattavan haitan raja tulee vastaan. Vastauksissa tuli esille, että on myös jossain määrin epäselvää, kenellä on kokonaisvastuu asian hoitamisesta ja kuka kokoaa organisaatiossa olevan tiedon yhteen. Myös niukat resurssit koettiin haasteelliseksi.

Ratkaisuna edellä mainittuihin haasteisiin ehdotettiin yhteistyön lisäämistä eri toimijoiden välillä, samoin kuin virkamiesten ja päätöksiä tekevien henkilöiden perehdytys saamelaisasioihin. Ehdotettiin sisäistä työhönperehdyttämispakettia uusille virkatyöntekijöille koskien saamelaiskulttuurin tuntemista.

Puheenvuoroissa pidettiin myös tärkeänä, että vaikutusten arvioinnissa on mukana saamelaisia. Neuvottelut tulisi käydä oikeudenhaltijoiden ja muiden sidosryhmien kanssa erikseen. Tietojen tulee olla ajantasaisia, jotta niitä voidaan käyttää. Esimerkiksi poronhoito ei ole joka vuosi samanlaista ja paliskuntien välillä on eroja. Paliskunnista tulisi olla tieto siitä, mikä tokkakunta laiduntaa milläkin alueella. Pohjatyö kumulatiivisten vaikutusten arvioinnille tulisi viranomaisten taholta olla tehtynä jo etukäteen, ja sitä tulisi päivittää vuosittain (paikkatiedot). Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa tulisi katsoa sekä taakse- että eteenpäin. Riittävien resursien turvaaminen on tärkeää. Menettelyjä tulisi kehittää kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.

Kysymykseen siitä minkälaista tukea ja yhteistyötä kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi tarvittaisiin, pienryhmien vastauksissa tuotiin esille, että jonkun ministeriön pitäisi ottaa kokonaisvastuu ja lähteä viemään asiaa eteenpäin. Mikäli esimerkiksi paliskuntien tahdotaan osallistuvan vaikutusten arviointiin, niille tulisi turvata siihen resursseja. Myös Saamelaispaliskunnat ry:lle tulisi antaa resursseja, koska järjestö voisi sitä myöten auttaa paremmin kaikkia saamelaispaliskuntia. Tämän lisäksi muidenkin perinteisten elinkeinojen asemaa tulisi vahvistaa. Esimerkiksi Utsjoella kalastus on yhtä tärkeää kuin poronhoito. Myöskin käsityölästen parempaa huomioimista tuotiin esille. Tietämystä ja muihin organisaatioihin tutustumista tulisi lisätä, samoin kuin keskinäistä yhteistyötä ja tiedonjakamista säännöllisesti viranomaisten ja keskeisten tahojen kesken. Metsähallituksella todettiin olevan hyviä menettelyjä valmiina, myös vuosikelloneuvottelut muiden muassa. Metsähallitus on järjestänyt myös sovittelukoulutuksen yhdessä Akordi Oy:n kanssa, jossa käytiin läpi saamelaiskulttuurin eri osa-alueita ja sitä, miten erilaisten yhteisöjen kanssa toimitaan. Organisaatioissa henkilöstön kouluttamista pidettiin tärkeänä.

Pienryhmiä pyydettiin myös nimeämään hyviä käytänteitä, joista voitaisiin poimia elementtejä osaksi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimista. Vastauksissa tuotiin esille, että Metsähallituksella on käytössä useita hyviä menetelmiä, mm. luonnonvarasuunnittelu -prosessi, jossa käytetään Akwé:-Kon -menettelyä, josta on saatu hyviä kokemuksia. Tämän lisäksi Metsähallituksen ja saamelaisten välillä erilaiset sopimus- ja neuvotteluprosessit mainittiin hyvinä käytänteinä. Hyvinä käytänteinä nähtiin myös erilaiset info- ja yhteisötilaisuudet sekä viranomaistahojen säännöllinen yhteistyö esim. lausuntopyyntöjen osalta. Tärkeänä pidettiin keskeisten tahojen säännöllisiä tapaamisia ja avointa dialogia ja ihmisten

kuuntelemista. Norjassa käytetyistä hyvistä käytännöistä mainittiin hallituksen ja saamelaiskäräjien sopimus, sekä Davvi-hankkeen YVA-prosessi, jossa oli varattu määräraha aina kullekin saamelaistaholle, jotta ne pystyivät osallistumaan vaikutusten arviointiin.

## 8.2 Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkemyksiä

Suomen perustuslain (PeL, 731/1999) 17 §:n 3 momentin saannos määrää, että saamelaisilla alkuperäiskansana on perusoikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. PeL 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Saamelaisten oikeudella kieleensä ja kulttuuriinsa on ylisukupolvinen luonne, eli saamelaisilla on oikeus kielensä ja kulttuurinsa harjoittamisen niin tänään kuin tulevaisuudessakin. Saamelaisten kulttuurin käsite on dynaaminen ja siihen kuuluu moninaisia elementtejä. Saamelaisten kulttuuria ovat muun muassa perinteiset elinkeinot, perinteinen tieto, kulttuuriperintö, luontosuhde, saamen kieli, kulttuuri-ilmaukset, taide samoin kuin muut saamelaisten alkuperäiskansana harjoittaman kulttuurin tavat ja muodot. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat kalastus, poronhoito, metsästys, keräily ja saamelainen käsityö sekä näiden nykyaikaiset harjoittamismuodot. Perinteisissä elinkeinoissa saamen kieli on luonteva osa työskentelyä, ja elinkeinot toimivat kielen ja kulttuurin aktiivisina käyttöpaikkoina, joiden kautta tietoa ja taitoa siirretään sujuvasti sukupolvelta toiselle.

Laissa saamelaiskäräjistä määrätään saamen kielten ja saamelaisten kulttuurin suojasta. Saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Lain mukaan saamelaiskäräjillä on oikeus antaa aloitteita, lausuntoja ja esityksiä sekä viranomaisten on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa saamelaisia koskevista asioista. Saamelaiskäräjät on useissa yhteyksissä tuonut esille, ettei sen näkemyksen mukaan saamelaisten kulttuuri-itsehallinto toteudu perustuslain edellyttämällä tavalla, koska saamelaiselinkeinojen edistämistehtävät eivät kuulu saamelaiskäräjien tehtäviin muuten kuin kirjallisten esitysten ja neuvottelujen muodossa.

### Saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi ja sen nykykäytännön haasteet

Saamelaiskulttuuria ja saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan uhkaavat monenlaiset kilpailevat maankäyttömuodot. Historiallisessa mittakaavassa muun muassa metsätalouden vaikutukset saamelaiskulttuuriin ovat hyvin merkittävät, mutta nykypäivänä esimerkiksi matkailu sekä kullanhuuhtonta

aiheuttavat huomattavia vaikutuksia. Saamelaisten kotiseutualueella suunnitellaan ja toteutetaan uusia maankäyttömuotoja, joihin saamelaisilla on hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa. Esimerkiksi kylmätestausalueilla on monenlaisia merkittäviä vaikutuksia alueen luonnolle ja saamelaiskulttuurin harjoittamiselle.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tarkastelussa tulee ottaa huomioon pitkä aikaperspektiivi. Verrattuna siihen aikaan, kun saamelaiset saivat vielä rauhassa asuttaa perinteisiä alueitaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, maankäyttö on muuttunut radikaalisti teiden rakentamisen, infrastruktuurin ja teollisen, kilpailevan toiminnan johdosta. Saamelaisten perinteisiin elinkeinoiniin käyttämät alueet ovat pirstaloituneet ja pirstaloituvat koko ajan. Saamelaisilla ei ole mahdollisuutta hallita perinteisiä alueitaan koskevaa kilpailevaa maankäyttöä. Saamelaiset eivät myöskään pääse päättämään yksin perinteisiä elinkeinojaan koskevista asioista, koska ulkopuolelta tulevat paineet asettavat jatkuvasti uusia reunaehtoja elinkeinoille. Esimerkiksi poronhoito, säilykseen elinvoimaisena ja taloudellisesti ja kulttuurisesti kannattavana, tarvitsee riittävästi yhtenäisiä laidunalueita. Saamelaisten kalastusperinne taas on riippuvainen kotiseutualueen puhtaista vesistöistä elinvoimaisine kalakantoineen.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset näkyvät jo selvästi saamelaisten kotiseutualueella. Jäljellä olevien yhtenäisten alueiden merkitys saamelaisille korostuu ilmastonmuutoksen aiheuttamien vaikutusten myötä. Ilmastonmuutos aiheuttaa jo itsessään merkittävän uhan perinteisten elinkeinojen säilymiselle. Saamelaiskulttuurilla tulee olla varaa ja tilaa sopeutua ilmastonmuutokseen. Ilmastonmuutoksen vaikutukset tulisikin ottaa huomioon kaikissa maankäyttösektoriin liittyvissä saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnissa. Ne tulisi huomioida viranomaisten lupaharkinnassa siten, että saamelaiskulttuurin mahdollisuudet säilyä myös tulevaisuudessa turvataan. On myös otettava huomioon, ettei ilmastonmuutos vaikuta pelkästään poronhoitoon, vaan myös kaikkiin saamelaisten perinteisiin elinkeinoiniin – kalastukseen, metsästykseseen, keräilyyn ja duodjiin. Ilmastonmuutoksen hillintään liittyvän vihreän siirtymän on kyettävä ottamaan huomioon myös ilmastonmuutostoimenpiteiden saamelaiskulttuuriin kohdistuvat vaikutukset eikä sellaisia hillitsemis- tai sopeutumistoimenpiteitä, jotka estävät saamelaisten oikeuksien toteutumisen, tule toteuttaa. Vihreän siirtymän toimenpiteiden yhteydessä tulee varmistaa saamelaiskäräjien ja paikallisen saamelaisyhteisön vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus (FPIC). Esimerkiksi tuulivoima voi aiheuttaa huomattavaa haittaa saamelaiskulttuurin ylläpitämiselle ja kehittämiselle, ja saamelaiskäräjät ja saamelaisyhteisöt ovat vastustaneet tuulivoimaloiden rakentamista saamelaisten kotiseutualueelle.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi maankäyttösektorilla on hyvin heikkoa ja siihen liittyvät menetelmät lapsen kengissä. Hallinnon lokeroituneisuus ja sektoreihin jakautunut lainsäädäntö vaikeuttavat saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Tällä hetkellä sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten suorittama vaikutusten arviointi maankäyttösektorilla on hyvin suppeaa. Saamelaiskulttuurille aiheutuvat vaikutukset arvioidaan tällä hetkellä yleensä kirjaamalla tiedot paliskunnan pinta-alasta ja suunnitellun hankkeen pinta-alasta tai käsiteltävästä maamäärästä, ja koska hankkeen pinta-ala vaikuttaa paliskunnan pinta-alaan nähden pieneltä, todetaan, että vaikutuksia saamelaisten kulttuurille ei aiheudu. Vaikutukset muihin saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin – kalastukseen, metsästykseseen, keräilyyn ja käsityöhön jätetään usein arvioimatta kokonaan niin luvanhakijoiden kuin viranomaistenkin asiakirjoissa. Luvanhakijoiden mukaan suunnitellulla toiminnalla ei ole käytännössä koskaan olennaista vaikutusta saamelaiskulttuuriin. Vaikutuksia ei kuitenkaan käytännössä ole arvioitu mitään menetelmää käyttämällä.

Saamelaiskäräjät osallistuu saamelaiskulttuuria ja saamelaisten oikeuksia koskevaan vaikutusten arviointiin lähinnä lausunnoin ja saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisin neuvotteluin, eikä näitä voida pitää riittävinä vaikutustenarviointimenetelminä saamelaiseen kulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Toisinaan kaivos- ja ympäristösuojelulain lupamenettelyjen yhteydessä järjestetään myös maastokatselmuksia. Aina viranomaiset eivät ole olleet halukkaita järjestämään 9 §:n neuvotteluja silloinkaan, kun saamelaiskäräjät on niitä erikseen pyytänyt. FPIC-periaatteeseen kuuluu, että viranomaisten tulisi järjestää neuvotteluita saamelaiskäräjien pyynnöstä asioissa, jotka saamelaiskäräjät näkee merkittäviksi. Joskus on ollut tilanteita, esimerkiksi kuntakaavoituksen yhteydessä, jossa Saamelaiskäräjät ei ole resurssien puutteellisuuden vuoksi ollut aktiivinen pyytämään neuvotteluita, vaikka asia olisikin ollut saamelaisille tärkeä. Olisikin toivottavaa, että myös viranomaiset vielä nykyistä aktiivisemmin ehdottaisivat neuvotteluja asioissa, jotka ovat selkeästi saamelaisten kannalta laajakantoisia ja merkittäviä ilman, että saamelaiskäräjien tulisi erikseen sitä pyytää.

Saamelaisten kulttuurille aiheutuvat vaikutukset on toisinaan selvitetty konsulttifirman toimesta esimerkiksi kuntakaavoituksessa. Lähes poikkeuksetta tällaisista selvityksistä välittyy lähinnä saamelaisten kulttuurin tuntemattomuus. Vaikutuksia saamelaisten kulttuurille ei ole useinkaan tosiasiallisesti arvioitu, vaan saamelaiskäräjien lausunnoista on kopioitu suoraan tietoja. Saamelaiskäräjien lausunnot eivät tunnu myöskään vaikuttavan päätöksenteossa.

Kun saamelaiskäräjät arvioi esimerkiksi kullanhuuhdonnan saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia, tarkastellaan, muun muassa, sijoittuuko alue vesistöjen lähelle ja jos niin millaisten. Saamelaisten kotiseutualueen vesistöt ovat saamelaisille korvaamattoman tärkeitä. Esimerkiksi Ivalojoessa, jonka sivuhaarojen varrella harjoitetaan laajamittaista kullankaivua, kutee valtaosa Inarijärven vaeltavista taimenista. Kullanhuuhdonnasta vesistölle aiheutuvat vaikutukset aiheuttavat negatiivisia vaikutuksia näin ollen myös saamelaisten kalastusperinteelle. Poronhoidon osalta saamelaiskäräjät arvioi toiminnan sijoittumista suhteessa alueella harjoitettavaan poronhoitoon: millaiselle laidunalueelle toimintaa suunnitellaan, miten sijoittuvat poronhoidon rakenteet ja missä menevät kuljetusreitit. Arvioinnin yhteydessä tarkastellaan poronhoidon ja kalastuksen lisäksi myös metsästystä, keräilyä ja duodjia. Lupahakemuksen sisältämää aluetta on tarkasteltava osana kokonaiskuvaa: yksi kullanhuuhdonta-alue on osa laajempaa kokonaisuutta ja alueiden vaikutukset kumuloituvat poronhoitoalueille. Vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida, että vaikutuksia on myös muitakin kuin näkyvien alueiden pienentyminen eli toiminnan ympäristövaikutukset. Kullanhuuhdonta-alueiden lisäksi muut alueidenkäyttömuodot vaikuttavat ja kumuloituvat, jolloin rauhallisen laidunnuksen alue voi olla todella kapea.

Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkemyksen mukaan kumulatiivisia vaikutuksia ei kuitenkaan käytännössä juurikaan toiminnanharjoittajien ja viranomaisten taholta arvioida eikä oteta huomioon lupapäätöksissä tai muussakaan maankäytön suunnittelussa. Suomesta puuttuu toimivia mekanismeja kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi eikä valtiolla ole toistaiseksi ollut kiinnostusta kehittää tällaisia menetelmiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Hallinto-oikeuden tuoreet kullanhuuhdontapäätökset, joissa hallinto-oikeus edellytti kattavampia vaikutusten arviointeja, viitoittavat tietä oikeaan suuntaan ja edellyttävät arviointimenetelmien kehittämistä ja käyttöön ottoa. Resurssien löytämiseen täytyy olla tahtotila. Viranomaisten, joiden tehtävänkuvaaan kuuluu saamelaisten oikeuksien turvaaminen ja edistäminen, tulisi vaatia valtionhallinnolta lisää resursseja omalle vaikutusten arviointityölleen, mikä hyödyttäisi saamelaisten lisäksi myös viranomaisten omaa työtä. Metsähallituksen käyttämässä Akwé:Kon -menettelyssä on otettu monia askeleita oikeaan suuntaan suhteessa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimista, ja menettelyä on mahdollista kehittää myös kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Saamelaiskäräjät on aiemmissa yhteyksissä ehdottanut menettelyn laajempaa käyttöönottoa myös muussa viranomaistoiminnassa.

## Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Saamelaiskulttuuri on luonteeltaan kokonaisvaltainen ja holistinen, ja sille merkityksellisiä seikkoja on vaikea mitata ja käsitteellistää tavanomaisilla vaikutusten arvioinnin työkaluilla. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoitetaan laajasti riippumatta pääasiallisista tulonlähteistä. Kulttuuri ja yhteisöllisyys ovat identiteetin perusta. Vaikutusten arvioinnissa tulisi pystyä yhdistämään luonnontiede, saamelaisten perinteinen tieto, kulttuurinen ulottuvuus, talous ja identiteetti. Se on vaikeaa erityisesti siksi, että tietopohjaa ei ole riittävästi. Tarvittaisiinkin huomattavasti lisää aiheeseen liittyviä pohjaselvityksiä, joita voitaisiin käyttää vaikutusten arvioinneissa. Selvityksissä tulisi saamelaiselinkeinojen lisäksi arvioida yhteiskunnallisia ja taloudellisia ulottuvuuksia. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että saamelaisilla on itsemääräämisoikeus suhteessa omaan kieleensä ja kulttuuriinsa, ja vaikutukset tulisi arvioida tavalla, joka on saamelaisyhteisölle itselleen merkityksellinen.<sup>565</sup>

Esimerkiksi eri hankkeiden yhteydessä hankevastaavan tulisi olla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa yhteydessä saamelaiskäräjiin, jolta saa neuvoa myös sen suhteen, keiden perinteisten elinkeinojen harjoittajien puoleen tulisi kääntyä. Aikainen yhteydenotto, luottamuksen rakentaminen ja sen ylläpitäminen ovat avainasemassa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. FPIC-periaate on olennainen osa vaikutusten arviointia. Osallistumisen ajankohtia suunniteltaessa on otettava huomioon saamelaiselinkeinojen vuodenvaihtelu, jotta varmistetaan osallistumisen mahdollisuus myös käytännössä. Kyseisen alueen saamelaisyhteisöillä on parasta tietoa vaikutusalueesta ja saamelaiskulttuurin kannalta merkityksellisistä seikoista. Nk. retrospektiivisen tarkastelun tulisi olla osa kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Tällä tarkoitetaan joidenkin vuosikymmenten aikana jo tapahtuneita muutoksia maankäytössä, jotka ovat kaventaneet mahdollisuuksia harjoittaa saamelaiskulttuuria ja siihen kuuluvia perinteisiä elinkeinoja. Saamelaisten perinteisten elinkeinojen säilyminen myös tulevaisuudessa on tärkeää. Tämän vuoksi vaikutusten arviointiin tulisi sisältyä myös tulevaisuuden näkökulma: saamelaisilla on turvattu oikeus myös tulevaisuudessa nauttia kulttuuristaan itse määrittämällään tavalla eli mm. kehittää elinkeinojaan tai varautua ja sopeutua tuleviin muutoksiin luonnossa ja ilmastossa.<sup>566</sup>

565 Ks. YVA ry, Impakti 3/23. YVA työllistää – juttusarja, Vaikutukset saamelaisalueella tulisi arvioida saamelaisyhteisöille merkityksellisellä tavalla, s. 3–5.

566 Ks. edellinen alaviite.



Saamelaisten mahdollisuuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan tulee arvioida kokonaisuutena. Viranomaisilla ja vaikutusten arvioinnin suorittajilla tulisi olla kokonaisnäkökulma saamelaiskulttuurista. Saamelaiskulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin kytkeytyvät muiden kilpailevien maankäyttömuotojen vaikutus, biodiversiteetin tilanne, ilmastonmuutos, elinkeinoja ohjaavat lait, asetukset ja hallinnolliset säännökset, alueidenkäytön ohjaus, elinkeinojen rahoitus, elinkeinojen koulutus, elinkeinojen kannattavuus ja yleiset harjoittamisedellytykset. Saamelaiselinkeinojen tilaa on kartoitettu muun muassa vuonna 2006–2007 toteutetussa Saamelaisalueen elinkeinotoiminnan koordinoitu- ja kehittämishankkeessa, jonka loppuraportti ilmestyi vuonna 2008. Lisäksi saamelaisten perinteisten elinkeinojen tilaa ja kehitystä on selvitetty vuonna 2017 ilmestyneessä Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteettisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus -raportissa. Edellä mainitut raportit ovat kuitenkin jo vanhentuneita ja kaipaavat päivitystä. Saamelaiskäräjät onkin esittänyt Maa- ja metsätalousministeriölle saamelaiselinkeinojen nykytilan selvitystyön aloittamista.

Perinteisten elinkeinojen osalta tulee arvioida vaikutuksia kaikkiin saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin. Tällä hetkellä haasteellista on määrittellä kaikki ne tahot, joihin eri saamelaisyhteisöjä koskevissa asioissa tulisi olla yhteydessä, jotta kyseinen yhteisö voisi osallistua heitä koskevien vaikutusten arviointiin. Paliskuntien ja kalastusosakaskuntien lisäksi tulisi saamelaisia osallistaa myös muutoin yhteisinä. Esimerkiksi yhteisöllisten tilaisuuksien järjestäminen voisi olla tapa saada selville niiden saamelaisyhteisöjen jäsenten näkemyksiä, joihin toimenpiteet vaikuttavat. Viranomaisten tulisi huomioida saamelaiset sekä yksilöinä että entistä enemmän myös yhteisinä. Myös uudessa luonnonsuojelulaissa puhutaan saamelaisyhteisöistä ekologiseen kompensatioon liittyvissä yhteyksissä, mikä edistää saamelaisyhteisön käsitteen määrittelyä. Joka tapauksessa saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnissa tulisi aina pitää mielessä yhteisöllisyyden aspekti. Vaikutuksia kohdistuu myös perinteisiä elinkeinoja laajemmin yhteisön hyvinvoinnille ja identiteetille.

Jotta saamelaiskäräjät ja saamelaisyhteisöt voivat osallistua vaikutusten arviointiin, tarvitaan huomattavasti lisää resursseja. Maankäyttösektorin vaikutustenarviointeja on niin paljon, että saamelaiskäräjille tarvittaisiin käytännössä virkahenkilö, joka voisi tehdä pelkästään maankäyttösektorin toimista saamelaisille koituvien vaikutusten arviointeja. Olisi myös tärkeää, että olisi olemassa saamelaiskulttuurin tuntevia konsultteja, joilta toiminnanharjoittajat ja viranomaiset voisivat ostaa palveluja. Saamelaiskulttuurin tuntevien konsulttien käyttäminen yhteistyössä saamelaiskäräjien ja saamelaisyhteisöjen kanssa olisi yksi hyvä menetelmä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin parantamiseksi. Saamelaisilla perinteisten elinkeinojen harjoittajilla ei ole aina aikaa ja mahdollisuuksia osallistua laajamittaisesti

vaikutusten arviointiin eikä heidän voida olettaa osallistuvan ilman riittävää resursointia. Yksityishenkilöiden ei voida olettaa kannattelevan vaikutusten arviointia oman työnsä ja muun elämänsä ohessa. Saamelaiskäräjät käy aktiivista vuoropuhelua vaikutusten arvioinnin yhteydessä saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa. Suurena haasteena on kuitenkin sekä saamelaiskäräjien että esimerkiksi paliskuntien tilanne, jossa yhteydenottoja ja lausuntopyyntöjä tulee enemmän kuin mihin pystytään vastaamaan.

Saamelaisten perinteisen tiedon sisällyttäminen vaikutusten arviointiin on tärkeää, sillä saamelaisilla itsellään on tärkeää yksityiskohtaista tietoa alueesta ja saamelaiskulttuurin kannalta keskeisistä kysymyksistä. Saamelaiset ovat tuoneet esille perinteistä tietoaan esimerkiksi kalastuskysymyksissä, mutta sitä ei ole kuitenkaan otettu huomioon. On tilanteita, joissa perinteisen tiedon käyttäminen olisi voinut olennaisesti auttaa luonnon suojelemisessa esimerkiksi kalakantoihin liittyen. Mikäli saamelaisten perinteinen tieto otettaisiin paremmin huomioon, voitaisiin tehdä parempia ratkaisuja ja päätöksiä. Perinteisen tiedon keräämiseen liittyy myös haasteita, joita täytyy vielä ratkaista. Esimerkiksi kaikki tieto ei ole julkista eikä sitä haluta jakaa ulkopuolisille. Tieto on myös kontekstisidonnaista eikä sitä voi irrottaa asiayhteydestä. Uusi lainsäädäntö, kuten luonnonsuojelulaki ja ilmastolaki edellyttävät kuitenkin perinteisen tiedon käyttämistä osana lain soveltamiseen liittyvää tietopohjaa. Sen käyttämisen edistäminen vaikutusten arvioinneissa on tärkeää, kunniottaen saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittäminen on hyvin tärkeää ja asiasta käydään parhaillaan aktiivista keskustelua saamelaiskäräjillä. Saamelaiskäräjät ei ole vielä muodostaneet virallista kantaa sen suhteen, miten ja kenen toimesta asiaa tulisi lähteä edistämään. Viranhaltijoiden näkökulmasta olisi tärkeää lähteä kehittämään jonkinlaista mallia, josta voitaisiin ammentaa mahdollisimman moniin eri asioihin sovellettavia elementtejä. Olisi tärkeää olla jonkinlaiset yleispätevät periaatteet. Kaikkien viranomaisten, joiden työkuvaan vaikutusten arviointi jollakin tavalla kuuluu, tulisi ottaa osaa asian eteenpäin viemisessä. Myös ministeriöillä tulisi olla aktiivinen rooli vaikutusten arvioinnin kehittämistyössä. Kehittäminen tulee tapahtua yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Metsähallituksen aloitteellisuuteen tässä asiassa suhtaudutaan positiivisesti. Myös lainsäädäntöä tulee edelleen kehittää saamelaiskulttuurin suoja vahvistaen, vaikka jo nykyiselläänkin, mikäli lakeja sovellettaisiin saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet turvaten, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia voitaisiin arvioida kokonaisvaltaisesti saamelaisten osallistuminen turvaten.

### 8.3 Saamelaispaliskunnat ry:n näkemyksiä

Saamelaispaliskunnat ry/ Sámi bálgosat rs/ Säämi palgâseh rs/ Sää'm palggâz rō on vuonna 2018 perustettu yhdistys, johon saamelaisten kotiseutualueen 13 paliskunnasta kuuluvat seuraavat 11 paliskuntaa; Hammastunturi, Kaldoaivi, Käsivarsi, Muddus-järvi, Muotkatunturi, Näkkälä, Näätämö, Paatsjoki, Paistunturi, Sallivaara ja Vätsäri.

Yhdistyksen toiminnan tarkoitus on saamelaispaliskuntien porotalouden edistäminen ja edunvalvonta. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys seuraa alan taloudellista kehitystä ja lainsäädäntöä sekä tekee näihin liittyviä aloitteita, esityksiä ja antaa lausuntoja. Yhdistys ohjaa ja neuvoo jäseniään ammatinharjoittamiseen liittyvissä asioissa järjestämällä kokouksia, neuvontatilaisuuksia ja koulutusta sekä laatimalla tarvittavia asioita koskevia selvityksiä.

#### Kilpaileva maankäyttö ja ilmastonmuutos poronhoidon elinvoimaisena säilymisen haasteina

Saamelaispaliskuntien alueella esiintyy monenlaista kilpailevaa maankäyttöä, jolla on kielteisiä vaikutuksia saamelaiskulttuurille ja poronhoidolle ja muiden perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle. Alueesta riippuen esimerkkejä kilpailevasta maankäytöstä ovat kullankaivu (lapio/kone), metsätalous, matkailu (kalastus, pilkkiarkki, massamatkailukohteet, koiravaljakkotoiminta, revontuliturismi, metsästysturismi), metsästys, taajamat, infrastruktuuri (tiet, metsäautotiet, maastoliikennereitit (kesä/talvi), sähkö- ja lämpö- ja vesilinjat, vesivoima (Vuotson tekojärvet, Inarijärven säännöstely, Kirakkajoen vesivoimalaitos), auto- ja rengastestaus, puolustusvoimien alueet, jokaisenoikeudet (marjojen kaupallinen keruu ja ulkomaiset poimijat) ja pedot. Haasteita aiheuttavat myös kaavamääräyksillä ohjaus sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien mukainen ohjaus. Kilpaileva maankäyttö muodostaa yksinään tai yhdessä muiden maankäyttömuotojen kanssa huomattavia negatiivisia vaikutuksia poronhoidolle erityisesti laitumien pirstaloitumisen ja kytkeytymättömyyden takia. Myös erilaisilla ympäristövaikutuksilla on suoria ja monikerroksisia vaikutuksia myös saamelaiskulttuuriin ja siihen kuuluvan poronhoidon harjoittamiseen.

Keskeisimpiä uhkakuvia ovat kaivostoiminta, tuulivoima sekä Jäämeren rata (uhka lännessä). Kaivannaisteollisuuden osalta suurena uhkana näyttäytyvät EU:n linjat, joissa paikallisten ihmisten vaikutusmahdollisuudet saattavat olennaisesti heikentyä. Kaivoksien riskit ja vaikutukset poronhoitoon ovat huomattavat. Nk. vihreä siirtymä aiheuttaa painetta esimerkiksi tuulivoiman rakentamiselle saamelaisten kotiseutualueella, mitä Saamelaispaliskunnat ry vastustaa. Vihreässä siirtymässä tulee huomioida saamelaiskulttuuri ja saamelaisten oikeudet. Metsähallituksen

luonnonvarasuunnittelussa on eri toimijoiden kanssa tehdyn yhteistyön pohjalta linjattu, ettei Metsähallitus puolla tuulivoiman rakentamista valtion mailla saamelaiden kotiseutualueella. Inarin kunta on myös linjannut maapoliittisessa ohjelmassaan, ettei se osoita alueita tuulivoimatuotannolle. Edellä olevista linjauksista huolimatta Inarin ja Enontekiön kunnat ovat pyytäneet Lapin liittoa laajentamaan tuulivoimaseselvityksen teon koskemaan myös kuntiaan.

Ilmastonmuutoksen vaikutukset ovat jo hyvin näkyviä saamelaisten kotiseutualueella. Vuodet ovat hyvin erilaisia. Esimerkiksi aikaisempina vuosina vaihtelevista sääistä johtuvat lumiolosuhteet aiheuttivat huomattavia vaikutuksia poron ravinnon saannille, kun taas viime ja tämä vuosi ovat näyttäneet paremmalta. Ilmastonmuutos aiheuttaa paljon outoja ilmiöitä, joita poronhoitajat eivät ole pystyneet ennakoimaan ja ottamaan huomioon. Myös vahinkoja, jopa hukkuminen, on tapahtunut ennakoimattomien jääolosuhteiden johdosta. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kumuloituvat myös muiden vaikutusten kanssa. Esimerkiksi metsätalouden pitkäaikaisvaikutusten takia vanhojen ja luonnontilaisten metsien katoaminen ja laidunalueiden pirstaloituminen yhdessä ilmastonmuutoksen vaikutusten kanssa voivat johtaa pahimmillaan siihen, että saamelainen poronhoito, joka on eri alueilla ja eri saamen kieliryhmillä kussakin paikassa omanlaista, voi muuttua kokonaan toisenlaiseksi olosuhteiden pakosta. Esimerkiksi eteläisellä poronhoitoalueella porot tarhataan talveksi suureksi osaksi kilpailevan maankäytön vuoksi. Saamelaiskulttuurista on jo nykyisellään kadonnut paljon tai ainakin muuttunut toisenlaiseksi jatkuvasti lisääntyvien maankäyttöpaineiden takia.

### **Saamelaisen poronhoidon parempi ymmärtäminen avainasemassa poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa**

Suomen valtio ja lainsäädäntö eikä edes Paliskuntain yhdistys tunnusta saamelaista poronhoitoa, jonka erityispiirteitä ei tunnisteta, vaan korostetaan sen samankaltaisuutta muun poronhoidon kanssa. Saamelaisten tärkein elinkeino on valtaväestön hallinnassa ja yleisporonhoidon alle häivytetään saamelaista poronhoitoa. Saamelaisessa poronhoidossa avainkäsitteenä voidaan pitää läpileikkaavuutta: poronhoidolla on keskeinen merkitys koko saamelaiskulttuurissa ja sen eri osa-alueissa, yhteisöjen ja ihmisten identiteetissä jopa riippumatta siitä, omistaako poroja. Saamelainen poronhoito on keskeinen kulttuurin nimittäjä ja perinteisen ravintoautonomian kulmakivi, joka ilmenee myös vahvasti henkisessä kulttuuriperinnössä, kuten musiikkiperinteessä, tarinaperinteessä, paikannimissä, käsitöissä ja pukeutumisessa. Poroon ja poronhoitoon ja siihen liittyviin käytänteisiin sekä henkiseen kulttuuriperintöön liittyy valtavasti perinteistä tietoa. Saamelaista poronhoitoa on vaikea tyhjentävästi määrittellä, koska se on historian muokkaamaa ja erilaista eri alueilla ja eri saamen kieliryhmillä.

Poronhoidon käytänteet sitovat yhteen aineellisen ja aineettoman kulttuuriperinnön ja vaikutukset poronhoidolle ovat vaikutuksia koko saamelaiskulttuurille eikä vain niille paikallisille ihmisille, joiden poronhoitoon jokin hanke tai toimenpide suoraan vaikuttaa. Jos porolla on kaikki hyvin, niin saamelaisilla poronhoitajilakin on kaikki hyvin ja saamelaiskulttuurikin voi hyvin. Poronhoitajien hyvinvointi on suoraan yhteydessä poronhoidon elinvoimaisuuden kanssa. Erilaiset suunnitellut kilpailevan maankäytön toimenpiteet aiheuttavat sosiaalisia vaikutuksia, kuten jatkuvaa stressiä ja huolta. Jos esimerkiksi tiedetään, että jonkin tulevan toimenpiteen takia tärkeä vasomisalue jää käyttämättä, tällä on valtava vaikutus ja muutos poroille ja poronhoitajille. Painetta ja stressiä aiheuttavat myös maankäyttöä koskevat neuvottelut ja niihin valmistautuminen, koska mitään takeita siitä, että poronhoitajien näkemyksiä kuunnellaan, ei ole olemassa. Mitä tahansa suunnitellaankin, se vie jotain pois poronhoidon mahdollisuuksilta säilyä elinvoimaisena. Pelkona on myös se, että jos myöntyy johonkin, siitä seuraa suurempaa haittaa tulevaisuudessa. Esimerkkinä voidaan antaa lapiokullankaivu, joka samalla alueella myöhemmässä vaiheessa muuttuukin koneelliseksi kaivuksi, jolloin siihen ei enää välttämättä pysty lausunnoilla vaikuttamaan, vaikka vaikutukset kasvavatkin, ja koska alueen koskemattomuus on jo pilattu.

Poronhoito-oikeus mielletään oikeudeksi vapaaseen laiduntamiseen, mitä pyritään turvaamaan poronhoitolain sisältämällä heikentämiskiellolla sekä saamelaiskulttuurin heikentämiskiellolla eri sektorilainsäätännössä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan oteta huomioon, että poronhoito-oikeus siirtyy sukupolvelta toiselle. Mikäli laitumia kavennetaan ja pirstotaan, eivät saamelaiset poronhoitajat tosiasialisesti voi toimeenpanna poronhoito-oikeuttaan eikä myöskään oikeuttaan vapaaseen laidunnukseen. Vaikka vapaa laidunnus takaisikin oikeuden hoitaa poroja riippumatta siitä, kuka maan omistaa tai kuka maata hallinnoi, niin kilpaileva maankäyttö voi häiritä poronhoitoa niin paljon, ettei poronhoito pysy elinvoimaisena ja kannattavana, ja tällöin poronhoito-oikeus tehdään tyhjäksi. Poronhoito-oikeuden perustaa rikotaan perustavanlaatuisesti, jos porot joudutaan tarhaamaan.

Koska saamelaista poronhoitoa on vaikea itse poronhoitajienkaan sanallistaa eikä sitä osata sanallistaa paliskuntatasollakaan tai se on todella työlästä, on ymmärrettävää, ettei sitä pystytä ottamaan huomioon viranomaistenkaan poronhoitoa koskevissa vaikutusten arvioinneissa. Poronhoidolla on myös lähtökohtaisesti kielteinen julkisuuskuva, jota esimerkiksi media pitää yllä. Poronhoitajat nähdään yhteiskunnan tuilla elävinä petojen tappajina, joiden toiminta aiheuttaa luontokatoa ylilaidunnuksen takia. Mikäli saamelaisen poronhoidon läpileikkaavuutta koko saamelaiskulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen näkökulmasta ei osata mieltää, ei erilaisten toimenpiteiden tosiasiallisia vaikutuksia pystytä hahmottamaan. Vaikutusten arviointi edellyttäisikin saamelaiskulttuurin tuntemista ja kunnioittamista.

Paliskuntien lausunnoilta edellytetään konkretiaa, esimerkiksi sitä, osuuko joku toimenpide kuljetusreitille. Näissä yhteyksissä ei kuitenkaan oteta huomioon kokonaisuutta: esimerkiksi sitä, onko samaa reittiä käytetty jo satoja vuosia ja minkälaista kulttuurista arvoa reitti edustaa. Kyseessä on pitkäaikainen ja useista osa-alueista muodostunut ketju, jota ei voida lausunnoissa yleensä tuoda esille. Esimerkiksi jokin toimi, joka muuttaa luonnontilaa, muuttaa myös eläinten käytöstä. Samalla sillä on muutoksia perinteiseen tietoon ja sitä kautta kulttuurin harjoittamiseen. Jos esimerkiksi poro ei enää olekaan jonkin toimen takia jollakin alueella tiettyinä vuodenaikana tai käyttäytyy toisin, ei perinteinen tieto enää pidä paikkaansa ja poronhoidon harjoittaminen muuttuu toiseksi tai estyy kokonaan. Poronhoidon muuttuessa ulkoa päin tulevien syiden vuoksi perinteistä tietoa ja osaamista katoaa. Samalla jos jonkin alueen käyttö estyy, laidunkäyttöpaine jollakin toisella alueella kasvaa. Voi kestää useita porosukupolvia, ennen kuin porot tottuvat uuteen tilanteeseen. Tällä välin porot voivat käyttää jäljelle jäävää laidunta ja/tai muuttunutta laidunta kuluttavasti. Resurssien näkökulmasta lausunnot tulee kirjoittaa konkreettiseksi ja tiivistetyksi eikä laajempia ketjuja ja syy- ja seuraussuhteita voida eikä aina osata tuoda esille, vaikka vaikutukset muodostavatkin laajan kokonaisuuden. Vaikutukset kun sisältävät niin ekologisia, taloudellisia, sosiaalisia kuin kulttuurisiakin vaikutuksia.

### Saamelaisten poronhoitajien osallistuminen vaikutusten arviointiin ja osallistumisen kehittäminen

Paliskunnat osallistuvat saamelaiskulttuuria ja poronhoitoa koskevien vaikutusten arviointiin pääasiallisesti lausuntojen ja neuvottelujen kautta. Lausuntopyyntöjä lähetetään valtavasti ja paliskuntien toivotaan tekevän vaikutusten arviointeja omalla ajallaan ilman, että siihen tarjotaan resursseja. Riippuu paliskunnasta ja poroisännästäkin sekä hallinnollisesta osaamisesta, miten hyvin lausuntoja pystytään tai ehditään tekemään. Poronhoitajien päätyönä on porojen hoitaminen. Tämän lisäksi pitäisi pystyä ja ehtiä antamaan lausuntoja hyvin monenlaisiin asioihin. Joissakin paliskunnissa tämä sujuu paremmin kuin toisissa. On paljon yksilöistä ja osaamisesta kiinni, miten lausuntopyyntöihin pystytään vastaamaan. Viranomaisien tulisi kuitenkin ymmärtää, että kilpaileva maankäyttö ei ole poronhoitajien intressissä, mistä syystä heidän ei tulisi olettaa osallistuvan ilmaiseksi erilaisten toimenpiteiden poronhoitoon kohdistuvien vaikutusten arvioimiseen. Lakisääteisiä osallistumisoikeuksia tulisi tukea taloudellisilla ja asiantuntijaresursseilla.

Aina viranomainen ei miellä asiaa niin merkittäväksi, että se katsoisi poronhoitolain 53 §:n neuvotteluelvoitteen soveltuvan tilanteeseen, vaikka saamelaisten poronhoitajien näkökulmasta asia olisikin merkittävä. Neuvottelujen soveltamisessa tulisi huomioida saamelaisten poronhoitajien näkemys asian merkittävyydestä.

Neuvottelujen käytäntöjä tulisi kehittää samalla tavoin kuin saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluja on kehitetty. Oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien hyviä käytäntöjä muistiosta 9 §:n neuvotteluihin voitaisiin ammentaa myös neuvottelujen käymiseen paliskuntien kanssa. Neuvotteluilta tulisi edellyttää mm. oikea-aikaisuutta ja riittävää tietopohjaa. Neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon, että myös neuvotteluihin valmistautuminen vie aikaa ja resursseja, kuten myös pöytäkirjojen hyväksyminen jne. Paliskunnilla tulee olla myös oikeus ja mahdollisuus käyttää valitsemiaan asiantuntijoita neuvotteluissa. Toisinaan viranomaiset ovat pyrkineet vaikuttamaan siihen, millaisia asiantuntijoita paliskunnat käyttävät.

Paliskuntain yhdistys on usein vakiolausunnonantaja paliskuntien ohella. Se ei kuitenkaan ole alkuperäiskansa-asioiden asiantuntija, eikä pysty tuomaan näkemyksiä saamelaisten oikeuksien näkökulmasta. Saamelaiskäräjät ei myöskään voi edustaa pelkästään poronhoitoa, sillä sen tehtävänä on tasapuolisesti edistää kaikkia saamelaiselinkeinoja. Näistä syistä myös Saamelaispaliskunnat ry tulisi osallistaa tehokkaammin saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin paliskuntien rinnalla. Saamelaispaliskunnat ry voisi myös keskitetyemmin ja resursoidusti koota saamelaispaliskuntien kantoja laajemmissa kysymyksissä vaikutusten arviointia koskien. Yleisenä haasteena muunlaiselle osallistumiselle kuin lausunnoille on se, että Saamelaispaliskunnat ry:n pitää itse olla valtavan aktiivinen osallistumisen turvaamisessa, myös taloudellisesti. Tässä asiassa olisi toivottavaa, että viranomaiset ja muut toimijat lisäisivät aktiivisuutta poronhoitajien osallistumisen suhteen. Poronhoitajat tulee nähdä oikeudenomistajina eikä sidosryhminä. Aina pelkkä paliskuntien osallistuminen ei ole riittävää. Voi olla asioita, joissa täytyy paliskuntien sisällä tarkastella asiaa pienemmissä yksiköissä, siidojen/tokkakuntien/kyläryhmien näkökulmasta. Viranomaisten tulisi ottaa selvää, mitkä saamelaistahot ovat kussakin tapauksessa osallistettavia tahoja.

Lausuntojen ja neuvottelujen rinnalle tulisi lisätä muita osallistumisen muotoja. Esimerkiksi maastokäyntejä järjestetään jo nyt jonkin verran, mutta niitä tulisi olla huomattavasti enemmän. Tämän lisäksi tulisi järjestää työpajoja ja muita epävirallisempia osallistumisen muotoja. Osallistumisen tulisi lisätä luottamusta ja hyvää yhteistyötä ja osallistaminen tulisi tapahtua jo ihan suunnittelun alkuvaiheessa. Kasvokkain tapaamiset ovat hyvin tärkeitä. Luottamuksen rakentaminen edellyttää myös, että uskalletaan kohdata ja ratkaista ristiriitatilanteet. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää Metsähallituksen järjestämää Akordi Oy:n tekemää sovitelumenetelmää. Metsähallituksella on käytössään monia hyviä käytäntöjä, myös yhteisiä metsäkäyntejä. Samoin puolustusvoimat ovat parantaneet osallistamista ja lisänneet kasvokkain tapaamisia huomattavasti vuosien varrella. Esimerkiksi matkailupuolella tulisi tapahtumia suunnitella enemmän yhteistyössä paliskuntien kanssa ymmärtäen, että alue on poronhoitajien koti ja elinpiiri, johon ei voi tulla vapaa-ajan viettoon ilman saamelaiskulttuurin kunnioittamista.

## Kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamisen haasteet ja kehittäminen

Saamelaispaliskunnat ry:n näkökulmasta eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksia ei tosiasiallisesti käytännössä arvioida eikä oteta huomioon, kun uusista toimenpiteistä tehdään päätöksiä. Tämä johtuu mm. maankäytön suunnittelun ja päätöksenteon pirstaloitumisesta eri viranomaisten kesken. Kenelläkään ei ole tietoa eikä kokonaiskuvaa siitä, mitä kaikkea alueella on jo tapahtunut ja suunnitteilla. Lupaharkinnassa keskitytään yksittäisiin hakemuksiin, joita tarkastellaan irrallisina alueen muusta jo erityisesti tapahtuneesta maankäytöstä ja sen saamelaiskulttuuriin kohdistuvista jo toteutuneista vaikutuksista. Lupaharkinnassa ja maankäytön suunnittelussa korostuvat kaikkien muiden toimijoiden yhdenvertaiset oikeudet elinkeinoin; ikaikainen poronhoito on tässä puntaroinnissa pahnan pohjimmaisena, ja sen edellytetään sopeutuvan ja muuttuvan uuteen tilanteeseen.

Ongelmallisena näyttäytyy esimerkiksi kaavoitus, jonka saamelaisen poronhoidon näkökulmasta tulisi olla yhteensovittava ja näin ollen muuta maankäyttöä rajoitettava instrumentti. Kuitenkin päinvastoin, kaavoituksella pyritään maksimaalisesti mahdollistamaan esimerkiksi matkailualueita poronhoidon ja saamelaiskulttuurin ja kulttuuriperinnön kannalta tärkeillä alueilla.

Jos esimerkiksi kunta suunnittelee jotakin toimenpidettä, pitäisi pohtia, miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia haittoja voidaan minimoida tai kompensoida. Voidaanko vastaavasti sopia toisia alueita, joihin ei varmasti kohdistu kilpailevaa maankäyttöä. Pitäisi määrätä alueita, joihin ei kosketa lähitulevaisuudessa. Saamelaiskulttuurivaikutuksia ei useinkaan ajatella, jos esimerkiksi jonkin sähkölinjan paikkaa halutaan muuttaa. Tämä tarkoittaa, että vanha linja puretaan tai jätetään paikoilleen. Alue tulisi kuitenkin ennallistaa. Maankäytön muutoksissa tulisi arvioida, minkälaisia kustannuksia poronhoitajille aiheutuu sekä pohtia kompensoi-  
via toimia ja korvauksia. Toimenpiteistä tulisi koitua hyötyä molemmille osapuolille. Luontokadon ja ilmastonmuutoksen tulisi muuttaa ajattelutapaa radikaalisti. Pitäisi arvioida, miten vaikutukset suhteutuvat luontoon ja millaisia negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia niillä on.

Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa olisi keskeistä lisätä saamelaiskulttuurin tuntemusta. Arvioinneissa voitaisiin käyttää esimerkiksi saamelaiskulttuurin tuntevia konsultteja, jotka voisivat kerätä tietoa perinteisten elinkeinojen harjoittajilta. Viranomaisten tulisi myös jalkautua maastoon ja oppia ymmärtämään sitä kautta vaikutuksia ja saamelaista poronhoitoa. Hallintoon tulisi luoda poikkileikkaavuutta, jossa eri sektorit tekisivät enemmän yhteistyötä ja arvioisivat vaikutuksia yhdessä.



Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tulisi olla osaamista niin luonto- kuin kulttuuripuoleltakin. Kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseen pitäisi kehittää menetelmiä, joiden suunnitteluun osallistuisivat ainakin saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous, viranomaiset, paliskunnat ja Saamelaispaliskunnat ry.

Saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnissa saamelaisten perinteinen tieto on keskeisessä roolissa. Paliskunnat tuntevat porot ja niiden käyttäytymisen, maat ja alueet. Perinteistä tietoa tulisi kunnioittaa tasavertaisena tietomuotona länsimaiseen tieteen kanssa. Ymmärrystä perinteisen tiedon luonteesta tulisi lisätä.

Lainsäädäntöä tulisi kehittää. Jo nykyinen lainsäädäntö, mikäli sitä sovellettaisiin lain edellyttämällä tavalla, sisältää monia hyviä elementtejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Saamelaisten perusoikeudellinen asema on vahva. Heikentämiskiellon yhteydessä haasteena on kuitenkin olennaisen haitan kynnsarvojen puuttuminen. Viranomaiset mieltävät myös vaikutusten merkittävyyden eri tavalla kuin saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat. Haasteena on kuitenkin mm. poronhoitoa koskevassa lainsäädännössä, ettei saamelaista poronhoitoa tunnusteta eikä oteta huomioon. Tämä vaikuttaa keskeisesti viranomaisten poronhoitoa koskeviin päätöksiin. Suurimpana haasteena saamelaiskulttuurin ylläpitämisessä ja kehittämisessä on se, että jatkuvasti tulee taistella omista oikeuksista ja oikeusasemasta, vaikka viranomaisten velvollisuutena on saamelaiskulttuurin säilyttämisen turvaaminen. Tässä työssä viranomaiset eivät vielä ole onnistuneet, vaikka positiivista kehitystä on tapahtunut yksittäisten viranomaisten toiminnassa. Mm. metsätalouden osalta, jolla on historiallisesti ottaen huomattavat haitalliset vaikutukset poronhoitoon, nykykäytännön mukaan Metsähallitus ei suorita hakkuita, jos paliskunta vastustaa niitä. Kaikki positiivinen kehitys edellyttää kuitenkin saamelaiskulttuurin ja saamelaisten oikeuksien tuntemista ja kunnioittamista.

## 8.4 Näkökulma Tenon kalastuksen sääntelyn aiheuttamien vaikutusten arviointiin<sup>567</sup>

Tenon kalastusta säätelee kalastuslaki, Tenon kalastussopimus ja kalastussääntö. Kalastuksen sääntely on perustunut tieteelliseen, biologiseen tietoon eikä saamelaisten perinteiseen tietoon. Tämä näkyy sääntelyn tuloksissa, joissa ei ole

<sup>567</sup> Kappale pohjautuu kalastaja Esko Aikion suulliseen esitykseen tätä selvitystä koskevassa Inarin työpajassa 25.10.2023. Teksti on Aikion tarkistama ja täydentämä.

huomioitu niitä vaikutuksia, mitä lohien kalastuksen säätelyllä on saamelaiskulttuuriin. Biologisten vaikutusten arviointia on sen sijaan tehty, ja suomalais-norjalainen tutkimus- ja seurantaryhmä antaa vuosittain raportteja Tenon lohikantojen tilasta. Tutkimusryhmän mandaattiin kuuluu saamelaisten perinteisen tiedon huomioiminen ryhmän arviointityössä ja raporteissa. Tähän pyrittiinkin tutkimusryhmän työn alussa, mutta pian osoittautui, etteivät tutkijat pystyneet luomaan käsitystä siitä, mitä saamelaisten perinteinen tieto on.

Paikalliset saamelaiset ovat aina olleet mukana sopimuksen kehityksessä. Muodollisesti heitä on osallistettu asianmukaisesti ja he ovat saaneet muodollisesti toimia tasa-arvoisina neuvottelijoina. Käytännön tasolla tasa-arvoisuus ei kuitenkaan ole kovin hyvin toteutunut. Paikalliset saamelaiset ovat vaatineet, että kalastuksen säätelyn sosiaalisia, kulttuurisia ja oikeudellisia vaikutuksia tulee arvioida. Tämä ei kuitenkaan ole toteutunut. Joitakin erillisprojekteja on ollut, joissa on arvioitu kulttuurisia, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, mm. MMM:n ja Luken selvityksiä, mutta näillä on ollut vain vähän vaikutuksia itse prosessiin. Viranomaiset ovat jollakin tavalla pyrkinet arvioimaan mm. kulttuurisia vaikutuksia, mutta tämä arviointi on aivan lapsen kengissä. Vaikutuksia on pyritty ottamaan huomioon mietinnöissä, hallituksen esityksessä ja muissa dokumenteissa, mutta arviointi ei ole perustunut mihinkään todellisiin kattaviin selvityksiin.

Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa pitäisi ottaa huomioon ajallinen ulottuvuus: kalastussäätelyllä on ollut vaikutuksia saamelaisten kalastuskulttuuriin niin kauan kuin säätelyä on ollut voimassa. Tenojoen kalastuksen säätely Suomen ja Norjan välillä on alkanut jo 1800-luvulla. Aina kun kalastussäätelyä on päivitetty, saamelaisten kalastusoikeuksia on vähennetty. Samaan aikaan matkailukalastusta on lisätty. Historiallinen taakka vaikutuksista on suuri ja vaikutukset kohdistuvat koko Tenojoen saamelaisyhteisöön. Neuvottelujen yhteydessä paikalliset saamelais-toimijat ovat koonneet yhteenvedon siitä, mitä vaikutuksia historiallisesti kalastuksen säätelyllä on ollut. Tällä ei kuitenkaan ole ollut vaikutuksia päätöksentekoon.

Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida myös asiallinen ulottuvuus. Ilmastonmuutos on merkittävä tekijä, ja sillä on vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, erityisesti poronhoitoon mutta myös pienemmässä määrin kalastukseen. Tenojoen lohissa ilmastonmuutoksen vaikutukset jo näkyvät. Tenon lohikannat eivät voi tällä hetkellä hyvin. Pääasiallinen syy on lohien meriselviytyminen, johon on useita syitä, mm. ravintotilanteen heikentyminen. Tärkeimmät ravintokalat ovat siirtyneet tuhansia kilometrejä pohjoiseen. Merivirtaukset ovat myös muuttuneet Barentsinmerellä, joka on tärkeä alue lohille talvella. Barentsin pintaveden lämpötila on kohonnut huomattavasti enemmän kuin eteläisimmillä merialueilla. Nämä muutokset näyttäisivät viittaavan ilmastonmuutokseen, vaikka tutkimustietoa on vielä hyvin niukasti. Ilmastonmuutoksen vaikutusten arvioiminen tulisi sisällyttää kaikkiin saamelaiskulttuuria koskeviin vaikutusten arviointeihin.

Tenon uusien säännösten valmistelusta puuttui vaikutusten arviointi saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin, mikä johti siihen, että KKO joutui ottamaan asiaan kantaa. KKO:n mukaan kalastussäännöt rikkovat saamelaisten perustuslaillisia oikeuksia. Tällä hetkellä kukaan ei tiedä, mitkä kalastusrajoitukset koskevat saamelaisia ja mitkä niistä ovat perustuslain vastaisia. Ongelmallisinta tässä on se, etteivät saamelaisetkaan tätä tiedä, vaan joutuvat ottamaan joka päivä kalastuksessa riskejä. Saamelaiset eivät tiedä, tulevatko he tuomituksi rikoksesta, jos kalastavat perinteidensä mukaisesti. Tällä on rankka sosiaalinen ja terveydellinen vaikutus paikalliseen saamelaisyhteisöön. Viimeisenä kolmena kesänä on vallinnut täydellinen lohenkalastuskielto, jolla on huomattavat kulttuuriset, sosiaaliset ja oikeudelliset vaikutukset saamelaisiin.

Mikä kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista tekee niin hankalaa? Yksi asia johtuu jo lainsäädännöstä. Lainsäätäjä ei ole määritellyt kynnyksarvoa sille, mikä on olennainen haitta. Tätä punnitaan yksittäistapauksissa, ja tuomioistuimien viime kädessä määrittää, onko kynnys ylittynyt. Lait ovat yleensäkin ottaen tällaisia joustavia normeja, joissa tällaisia kynnyksarvoja ei määritellä, joten kyseessä ei ole vain saamelaisten oikeuksia koskeva ongelma. Käytännössä tämä asia on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi ja viranomaisten ja saamelaisten käsitykset merkittävästä/olennaisesta haitasta ovat usein erilaiset. Saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinnissa olisi myös tarpeen miettiä, mitkä ovat kalastuksen puolella asianomaiset saamelaisyhteisöt. Porotaloudessa ne ovat paliskunnat ja siidat. Kalastuksen osalta ei ole olemassa tällä hetkellä määriteltyjä yhteisöjä. Utsjoen kunnan alueella kaikki kalatalousorganisaatiot ovat saamelaisyhteisöjä (saamelaisenemmistö), mutta Inarissa, Vuotsossa ja Enontekiöllä ei ole saamelaista kalastajayhteisöä, joka voisi yhteisönä olla osallinen. Tätä asiaa tulisi pohtia ja löytää siihen ratkaisu.

Tenon kalastussäätelyyn liittyen on siis tehty eräitä erillisselvityksiä jo tehtyjen kalastusrajoitusten sosiaalisista, kulttuurisista ja oikeudellisista vaikutuksista saamelaisten osalta. Nämä arvioinnit ovat kuitenkin koskeneet vain jo toteutuneita kalastusrajoituksia, eivätkä suunniteltuja uusia rajoituksia. Tenon kalastussäätelyn näkökulmasta nämä jo toteutuneet vaikutukset saamelaiskulttuurille tulisi huomioida osana kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Tämän lisäksi tulisi kunkin hankkeen kohdalla tarkastella uusien kaavailtujen rajoitusten sosiaalisia, kulttuurisia ja oikeudellisia vaikutuksia saamelaisten osalta. Tällaisen kokonaisvaltaisen vaikutusten arvioinnin edellytyksenä on perusteellinen arviointi Tenon lohenkalastuksen sosiaalisesta, kulttuurisesta ja oikeudellisesta merkityksestä saamelaisten osalta. Oikeudellisten vaikutusten osalta on tärkeää hahmottaa ensin saamelaisen lohenkalastuksen suoja perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta.

Tenon saamelaisten perinteisen tiedon huomioon ottaminen vaikutusten arvioinnissa ja kalastuksen sääntelyssä on haastavaa perinteisen tiedon luonteen vuoksi. Jo perinteisen tiedon perusteellinen dokumentointi on lähes mahdotonta. Niinpä kalastuksen sääntelyssä saamelainen perinteinen tieto voi vaikuttaa tosiasiallisesti vai osallistamalla perinteisen tiedon haltijat itse päätöksentekoon, pelkkä heidän kuuleminen ei riitä.

## 8.5 Saamelaismuseo Siidan kulttuuriympäristöyksikön näkemyksiä

Saamelaismuseo Siida on valtakunnallinen vastuumuseo (VALVA) erikoisalanaan saamelaiskulttuuri ja alueellinen vastuumuseo (ALVA) kulttuuriympäristötehtävissä saamelaisten kotiseutualueella (museolaki 314/2019). Saamelaismuseo tallentaa kokoelmiinsa Suomen saamelaisten aineellista ja henkistä kulttuuria. Museon kulttuuriympäristöyksikkö vastaa saamelaisalueen kulttuuriympäristön suojelutehtävistä. Saamelaiseen kulttuuriympäristöön kuuluu arkeologinen kulttuuriperintö, rakennusperintö, maisema ja paikkoihin liittyvä perinteinen tieto paikan/alueen käytöstä ja merkityksestä, kuten tarinat, paikannimet, leu'ddit, liv'det ja joiut.

### Suojelun välineinä lainsäädäntö ja inventoinnit

Arkeologinen kulttuuriperintö on tällä hetkellä suojeltu muinaismuistolailalla (295/1963). Laki arkeologisen kulttuuriperinnön suojelusta on valmisteilla ja tulee voimaan aikaisintaan vuonna 2025. Uuteen lakiin on tarkoitus kirjata erillinen osio saamelaisesta arkeologisesta kulttuuriperinnöstä.

Rakennuksia ja rakennettuja ympäristöjä suojellaan pääasiassa kaavoituksella eli maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) kautta. Rakennuksia voidaan suojella myös erityislaeilla, esimerkiksi kirkkolailla tai lailla rakennusperinnön suojelusta.

Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit, jotka koskevat arvokkaita maisema-alueita, merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä ja merkittäviä arkeologisia kohteita muodostavat tietopohjan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten kulttuuriympäristön arvojen huomioimiselle. Rakennetun kulttuuriympäristön osalta tällainen inventointi on valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt, (RKY 2009) ja maiseman osalta valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden inventointi (VAMA 2021). Arkeologista kulttuuriperintöä koskeva inventointi (VARK) on valmisteilla.

Ympäristöministeriö on laatinut perinnebiotooppi- ja perinnemaisemainventoinnit, joista osa sijaitsee luonnonsuojelu- tai maisema-alueilla. Saamelaismuseo tekee näiden kohteiden osalta yhteistyötä Lapin ELY:n ja Metsähallituksen Lapin luontopalvelujen kanssa.

### **Saamelaismuseo Siidan osallistuminen saamelaista kulttuuriperintöä koskevien vaikutusten arviointiin**

Saamelaismuseo osallistuu kulttuuriperintöä koskevien vaikutusten arviointiin pääasiassa kaavoitusprosesseissa, eli käytännössä lausuntojen kautta. Lausuntoja annetaan kaikista kaavatasoista asemakaavoista maakuntakaavoihin. Vaikutusten arviointia käsitellään myös muuttuvan maankäytön hankkeiden, esimerkiksi poikkeamislupahakemusten tai rakennushankkeiden yhteydessä. Edellä mainituissa prosesseissa edellytetään vaikutusten arviointia kulttuuriympäristöön ja myös arvioidaan selvitysten riittävyttä. Saamelaismuseon näkemykset otetaan vaihtelevasti huomioon, riippuen mm. hankkeeseen mahdollisesti kohdistuvista poliittisista paineista.

Vaikutusten arviointia laadittaessa tulisi ottaa huomioon kaikki neljä kulttuuriympäristön osa-aluetta: arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu kulttuuriympäristö, maisema ja perinteinen tieto. Kulttuuriympäristöä ja -perintöä koskevilla vaikutuksilla on välillinen vaikutus itse saamelaiskulttuuriin. Kulttuuriperintö on määritelty aineellisilta osiltaan hyvin tunnistettavaksi, mutta aineettoomaan kulttuuriperintöön liittyvien vaikutusten arviointia ja myös määrittelyä tulisi parantaa.

### **Ongelmakohtia vaikutusten arvioinnissa ja kehityskohtia**

Kulttuurimaisemassa on monia kerroksia ja arvoja, jotka eivät ole tiedossa tai näkyvissä kulttuurin ulkopuoliselle. Maankäyttöön liittyvissä hankkeissa toimivilla ei välttämättä ole kokonaisnäkemystä saamelaisesta kulttuuriympäristöstä, minkä vuoksi vaikutusten arvioinnit saattavat olla puutteellisia. Luonnonympäristö huomioidaan lähtökohtaisesti paremmin kaavoitusprosesseissa ja vaikutusten arvioinnissa; näin ollen luonnonsuojelulaki ja luonnonsuojelualueet turvaavat maisemaa paremmin.

Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet rajoittavat vain suuria hankkeita, kuten tuulivoimaa, kaivoksia tai laajamittaista maanottoa. Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa huomioimaan maiseman vaalimisen kaavoituksessa, lisäksi esimerkiksi yksittäisissä rakennushankkeissa rakennuksen tulee soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan. Ongelmana kuitenkin on, että valmistelevia toimenpiteitä sallitaan jo ennen rakennusluvan myöntämistä, jolloin maaperään kajoaminen voi johtaa arkeologisen kulttuuriperinnön tuhoutumiseen.

Kulttuuriympäristöön kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia on vaikea arvioida tilanteissa, joissa laajalla alueella on yksittäisiä, mahdollisesti vierekkäisiä hankkeita, joita käsitellään tyystin erillisinä tapauksina. Tästä ovat esimerkkinä pienialaiset (maks. 7 ha), vierekkäiset, jokilaaksoissa sijaitsevat kullanhuuhdentalupahakemus-alueet sekä erillisinä käsiteltävät, pienialaiset ja vierekkäiset asemakaavat.

Saamelainen perinteinen tieto alueiden käytöstä jää vaikutusten arvioinnin ja myös muiden maankäytön suunnitteluhankkeiden ulkopuolelle, vaikka se on ratkaisevassa roolissa myös kulttuuriympäristön suojelukysymyksissä. Maankäytön-prosessien lausuntoaikataulut eivät yleensä mahdollista perinteisen tiedon keräämistä, jolloin sen sisällyttäminen vaikutusten arviointiin on lähes mahdotonta.

Saamelaista kulttuuriperintöä tulisi Saamelaismuseumo Siidan näkemyksen mukaan arvioida ja huomioida pitkän aikavälin vaikutuksien osalta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös välilliset vaikutukset saamelaiskulttuuriin.

Kulttuuriperintöön ja sitä kautta saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia tulisi kehittää yhdessä saamelaisyhteisön päättävien elimien (saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous) kanssa. Yhteistyössä voisivat olla mukana myös mm. Lapin ELY-keskus ja Metsähallitus. Kumulatiivisten vaikutusten arviointia tulisi myös kehittää lainsäädännön myötä vahvemmaksi vaikuttamisen välineeksi.

## 8.6 Metsähallituksen näkemyksiä

### Metsähallituksen rooli valtion maiden hoitajana

Suomen valtio omistaa yli 90 % saamelaisten kotiseutualueen maiden ja vesien pinta-alasta. Valtion omistamasta maa-alasta 69 % on Metsähallituksen Luontopalvelujen hoidossa olevia suojelu- ja suojeluohjelma- sekä erämaa-alueita, 11 % ensisijaisesti poronhoidon ja luontaistalouden käyttöön tarkoitettuja Metsähallituksen Kiinteistökehityksen hallinnoimia luontaistalousalueita. 19 % on Metsähallituksen Metsätalouden taseessa, mutta metsätalouskäytössä olevia normaaleja monikäyttömetsiä ja rajoitetun käytön alueita on 10 %. Metsätaloustoiminnan ulkopuolella olevia luontokohteita, soita ja poronhoidon kannalta erityisen tärkeitä alueita on 9 % maa-alasta.

Metsähallituksella on siis suuri vastuu toiminnastaan saamelaiskulttuurin huomioimiseksi sekä toimintansa vaikutusten arvioimiseksi saamelaiskulttuuriin. Metsähallitus neuvottelee saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä – erityisesti valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta koskevista asioista. Saamelaisväestön

oikeuksiin harjoittaa kulttuuriaan saamelaisen kotiseutualueella kiinnitetään Metsähallituksen toimissa ja suunnitelmissa erityistä huomiota. Kompensaatiot eivät ole Metsähallituksella käytössä eivätkä toimijoiden keskinäiset sopimukset kuulu sen alueiden hallintaan.

### **Akwé:Kon -toimintamalli**

Metsähallituksella on koko konsernin yhteisiä toimintatapoja, joista tärkein on saamelaiskäräjien kanssa kehitetty vapaaehtoiseen Akwé:Kon -ohjeisiin perustuva Akwé:Kon -toimintamalli. Sitä noudatetaan erityisesti arvioitaessa maankäytön suunnitelmien vaikutuksia saamelaiskulttuuriin. Avainrooli vaikutusten arvioinnissa on saamelaiskäräjien nimeämällä Akwé:Kon -työryhmällä. Työryhmä tekee vaikutusten arvioinnin itsenäisesti, mutta saa siihen haluamaansa ja tarvitsemaansa tietoa Metsähallitukselta.

Akwé:Kon -toimintamallia käytettäessä saamelaiskäräjien nimeämä työryhmä tarkastelee vaikutuksia laajasti kaikkiin tarpeellisiin katsomiinsa saamelaiskulttuurin osa-alueisiin. Työryhmää nimitessä on jo huomioitava mm. se, että jäsenten tulee olla alueen saamelaisen perinteisen tiedon haltijoita. Työn päätavoite on turvata saamelaisen luontoon sidotun perinteisen tiedon, käytänteiden, innovaatioiden sekä perinteisten luonnonkäyttötapojen säilyminen.

Metsähallitus on käyttänyt vapaaehtoista Akwé:Kon -ohjeistusta hoito- ja käyttösuunnitelmien vaikutusten arvioinnissa vuodesta 2010 lähtien, ja vuonna 2019 ohjeistusta kirkastettiin entistä tarkemmaksi yhdessä saamelaiskäräjien kanssa Akwé:Kon -toimintamalliksi. Metsähallitus käyttää Akwé:Kon -menetelyä järjestelmällisesti kaikissa hoito- ja käyttösuunnitelmissa ja luonnonvarasuunnittelussa. Luonnonvarasuunnitelma on toiminnan perusta, jossa on tehty merkittävimmät Metsähallituksen toimintaa koskevat linjaukset. Saamelaisen kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmassa linjataan alueen luonnonvarojen käytöstä ja mm. erilaisista neuvottelukäytännöistä. Neuvotteluissa pyritään yhteisymmärrykseen.

Olemme myös kertoneet muille viranomaisille ja toimijoille Akwé:Kon -toimintamallista ja Metsähallituksen muista käytännöistä saamelaiskulttuurin huomioidemiseksi lukuisissa erilaisissa tilaisuuksissa. Toimintamalli on verkkosivuiltamme kaikkien saatavana kolmella saamen kielellä sekä suomeksi ja englanniksi.

Metsähallituksella on toistaiseksi ollut resursseja, rahallisia ja henkilöresursseja, toimintamallin käyttöön. Tulevaisuus on kuitenkin Luontopalvelujen osalta epävarma, koska sekä budjetti pienenee että henkilöstö vähenee jo ensi vuonna. Riittävät resurssit ovat olennaisia, esimerkiksi tuoreen saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnittelun Akwé:Kon -prosessi maksoi 50 000 euroa. Ilman riittäviä resursseja toimintamallin käyttö ei ole mahdollista.

### Neuvottelut ja lausunnot

Saamelaiskäräjälaki (9 §) velvoittaa viranomaiset neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana. Virallisia neuvotteluja käydään mm. hoito- ja käyttösuunnitelmista ja niiden välitarkasteluista sekä järjestyssäännöistä. Niiden lisäksi lakisääteisiä ovat poronhoitolain mukaiset neuvottelut.

Lakisääteisten neuvottelujen lisäksi Metsähallituksella on virallisia ja epävirallisia neuvotteluja ja kohtaamisia vuosittain kymmeniä eri saamelaistahojen kanssa. Niitä ovat esimerkiksi paliskuntien kanssa käytävät neuvottelut ja tapaamiset (hakkuut, kotkien reviiiperusteiset korvausasiat ym.), vuosittainen yhteistapaaminen saamelaispaliskuntien kanssa, nk. Luonnonsuojelukäräjät yhdessä saamelaiskäräjien, ympäristöministeriön, Lapin ELY-keskuksen ja Metsähallituksen kesken. Kaikissa neuvotteluissa ja tapaamisissa käsitellään eri tavoin Metsähallituksen toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin ja miten mahdolliset vaikutukset voidaan minimoida.

Erikseen pitää vielä mainita yhteistyö Saamelaismuseo Siidan ja Ylä-Lapin luontokeskuksen välillä sekä useista saamelaisista kulttuuriperintökohteista huolehtiminen. Metsähallitus pyytää Saamelaismuseon lausunnon kaikista kulttuuriperintöön mahdollisesti vaikuttavista suunnitelmista, toimenpiteistä tai hankkeista. Tarvittaessa järjestetään myös katselmuksia ja neuvotteluja.

Akwé:Kon -toimintamallin, virallisten ja epävirallisten neuvottelujen ja tapaamisten lisäksi yksi saamelaiskulttuurin huomioimisen keino ovat kymmenet vuosittaiset viralliset lausuntopyynnöt saamelaistahoilta (saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous, paliskunnat, Saamelaismuseo). Lisäksi Metsähallitus myös lausuu kymmenistä erilaisista hankkeista ja suunnitelmista koskien saamelaisten kotiseutualueita.



Yksittäisiä asioita, esim. tapahtumasuostumuksia tai matkailuyrityksen toimintaan liittyvää lupaa koskevia vaikutuksia arvioidaan ja käsitellään luonnonvarasuunnitelmassa sovittujen linjausten mukaisesti. Niissä korostuu pääsääntöisesti vaikutukset poronhoitoon. Metsähallituksella on selkeät käytännöt esimerkiksi lausunto- ja neuvottelumenettelylle. Saamelaisten kotiseutualueella on laadittu paliskunta-kohtaiset metsäsuunnitelmat ja hakkuutasot. Hakkuita ei tehdä ilman paliskunnan suostumusta.

Riekon ansapyynti ja muut perinteiset pyyntitavat huomioidaan muun muassa metsästyslupien mitoituksessa ja lupatyypeissä. Ansapyynti on varattu kuntalaisten oikeudeksi, vaikka lainsäädännöllisiä esteitä lupamyyntiin ko. metsästykseseen ei ole. Kuntalaisten metsästysverotus huomioidaan metsästyksen lupasuunnittelussa parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa (distance-laskennat, riistakolmiot, selvitys kuntalaisten metsästysverotuksesta, LUKE tuottaa aineiston).

Eräpalvelut vastaa valtion maiden metsästyksen, kalastuksen ja erävalvonnan järjestämisestä. Lait ohjaavat Metsähallituksen vesien ja maiden käyttöä siten, että kansalaisille on tarjottava mahdollisuuksia metsästykseseen ja kalastukseen Metsähallituksen hallinnoimilla alueilla. Poikkeuksen muodostavat metsästyslain 8 § alueella asuvat tai kalastuslain 10 § mukaiset kirjaukset, jolloin oikeus koskettaa kuntalaista tai kuntalaiselle voidaan myöntää laajempia oikeuksia, kuin ulkokuntalaiselle. Keskeisimmät työkalut saamelaisten kotiseutualueella metsästys ja kalastustoimien yhteensovittamisessa ovat luonnonvarasuunnitelmat, kiintiöpäätökset, neuvottelut, työryhmät jne. Metsästyksen ja kalastamisen harjoittamisen mahdollistaja on luontoresurssi: keskeinen tekijä on kestävyys, jota tarkastellaan ekologisen, (taloudellisen) ja sosiaalisen kestävyuden näkökulmasta.

Kalastuslain mukainen käyttö- ja hoitosuunnitelma määrittää laajalti kalaveden-hoitokäytänteet ja osin myös kalavesien käytöstä. Käyttö- ja hoitosuunnitelma prosessissa laatimiseen osallistuvat kalatalousalueen määrittämä työryhmä, kalatalousalueen yleiskokous sekä lopulta käyttö- ja hoitosuunnitelma käsitellään kalatalousviranomaisen nimeämässä yhteistyöryhmässä. Useissa käsittelyn vaiheissa on mahdollisuus muistuttaa, huomauttaa tai esittää muutoksia. Yhteistyöryhmän käsittelyn jälkeen kalatalousviranomaisen hyväksyy käyttö- ja hoitosuunnitelman. Saamelaisten kotiseutualueen kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitteluun on Metsähallitus osallistunut osana hallitustyöskentelyä. Prosessit ovat kestäneet n. 1,5–2 vuotta / kalatalousalue. Kalatalousalueet ovat jakaantuneet Tenon, Inarin, Lokka-Porttipahdan ja Enontekiön kalatalousalueiksi. Kalatalousalueiden keskeinen tapa muodostaa hallituksiaan on ollut alueiden näkökulmien varmistaminen siten, että kalatalousalueen erityispiirteet tulevat huomioiduiksi.

Vuosittain pidettävä sidosryhmätapaaminen metsästyksen osalta kokoaa alueen toimijat, saamelaiset ja saamelaisten kotiseutualueen paliskunnat arvioimaan vuosittaista tilannetta, kuten lupametsästyksen kehittymisestä ennen seuraavan kauden suunnittelua. Tällä pyritään siihen, että kaikki osapuolet ovat tietoisia siitä, miten lupametsästys on järjestetty. Tilaisuuksissa viestitään myös seuraavan metsästysvuoden lupamääristä, niiden jakautumisesta alueelle yms.

### Sopimukset ja kiintiöpäätökset

Metsähallituksella, saamelaisten kotiseutualueen paliskunnilla, saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on yhdessä neuvoteltu sopimus saamelaisten kotiseutualueella noudatettavista metsänkäsittelyohjeista ja toimintatavoista sekä tarkemmasta paikallisesta sopimisesta. Se sisältää sopimuksen neuvottelumenetelmästä sekä Metsähallituksen toiminnan ja poronhoidon yhteensovittamisesta. Sopimus on vuodelta 2014, ja sen päivittäminen aloitetaan yhteistyössä lähiaikoina.

Kolmen vuoden välein käydään kolmen pohjoisimman kunnan osalta maastoliikennettä (maastoliikennelupien määrä) sekä metsästystä ja kalastusta koskevat kiintiöneuvottelut Metsähallituksen kuntakohtaisten neuvottelukuntien kanssa. Kiintiöpäätös määrittää, kuinka paljon enimmillään voidaan kalastaa tai metsästää lupa-alueittain. Kiintiöpäätöksissä käsitellään saamelaisten kotiseutualue erillisenä alueena. Neuvottelukuntiin kuuluu myös saamelaiskäräjien edustus. Lisäksi kiintiöstä käydään vielä saamelaiskäräjälain mukainen neuvottelu.

### Kuntakohtaiset neuvottelukunnat ja Lapin neuvottelukunta

Enontekiöllä, Inarissa ja Utsjoella on kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joissa on myös saamelaistahojen edustajat. Samoin koko Lapilla on Lapin neuvottelukunta, jossa on saamelaiskäräjien edustaja. Kalastuksen kiintiöpäätöstä valmistelemaan on perustettu pienryhmät kuntakohtaisten neuvottelukuntien jäsenistöstä kunnittain. Pienryhmien tarkoituksena on parantaa yhteistyötä, ymmärrystä ja tiedonvaihtoa kiintiöpäätöstä koskien.

### Saamen kielet

Metsähallituksen henkilöstöä koulutetaan saamenkielentaitoiseksi ja kieltä kannustetaan käyttämään kokouksissa ja neuvotteluissa saamelaisten kotiseutualueella. Kaikki saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevien erämaa-alueiden ja kansallispuistojen hoito- ja käyttösuunnitelmat käännetään pohjoissaameksi sekä koltta- ja inarinsaamelaisten alueilla myös näille kielille. Opastusmateriaalia tuotetaan kaikilla kolmella saamen kielellä. Pohjoissaame on opastuksessa yhtenä pääkielenä

suomen ja englannin rinnalla. Luontopalvelut ylläpitää erittäin laajaa saamenkielistä verkkosivustoa lundui.fi. Luontopalvelut tallentaa ja vaalii aktiivisesti saamenkielistä nimistöperinnettä. Lisäksi käytämme runsaasti saamen kielten tulkkipalveluja eri tilaisuuksissa ja käännätämme tiedotteita ja muuta viestintämateriaalia saamen kielille.

## **Yhteisvaikutusten eli kumulatiivisten vaikutusten arviointi ja sen kehittäminen**

Yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa, mutta sen merkitys ja vaatimukset siihen ovat lisääntyneet viime vuosina. Yhteisvaikutusten arvioinnilla voidaan tarkoittaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kaiken nykyisen toiminnan vaikutuksia ja/tai siihen pitkällä aikavälillä kohdistuneita vaikutuksia. Saamelaisten kotiseutualueen luonnonvarasuunnitelmassa ja suojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa kuvataan alueen eri toimintojen kokonaisuus. Hyvin kuvattu eri toimintojen nykytila mahdollistaa myös yhteisvaikutusten arvioinnin. Suunnitteluprosessissa Akwé:Kon -työryhmä arvioi eri toimintojen saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia.

Metsähallitus ei ole ainoa, vaikkakin yksi vaikuttavimmista valtion toimijoista saamelaisten kotiseutualueella. Toistaiseksi olemme ainoa toimija, joka käyttää systemaattisesti yhdessä saamelaiskäräjien kanssa sovittua toimintamallia vaikutusten arvioinnissa saamelaiskulttuuriin ja olemme myös panostaneet siihen merkittävästi rahallisesti ja työaikana. Olisi hyvä, jos jatkossa yhdessä muidenkin valtiollisten ja alueellisten toimijoiden (ministeriöt, ELY-keskus, Lapin liitto, Tukes, AVI, kunnat, tutkimuslaitokset) ja saamelaistahojen kanssa voitaisiin kehittää yhteisiä käytännönläheisiä ja toimivia malleja, miten vaikutuksia saamelaiskulttuuriin arvioidaan, kumulatiiviset vaikutukset mukaan lukien. Yksittäiselle toimijalle se olisi haastava tehtävä, koska ohjeita tai yhtenäisiä kaikkien käyttämiä käytäntöjä arvioinnin suhteen ei ole.

Metsähallituksen edelläkävijyyteen Akwé:Kon -ohjeistuksen käyttöönotossa on viitattu usein hyvänä esimerkkinä saamelaiskulttuurin huomioimisessa. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja se edellyttää viranomaisilta aktiivisia toimenpiteitä. Se tarkoittaa myös, että vaikka Metsähallituksessa jo on vakiintuneita käytäntöjä saamelaiskulttuurin huomioimiseksi, pitää sen seurata tarkasti kansainvälisiä säädöksiä, lainsäädännön muutoksia, oikeuskäytäntöjä, valiokuntien mietintöjä ja tulkintoja, ministeriöiden ohjeita, muiden viranomaisten toimintaa ja yhteiskunnan kehitystä, jotta voimme tarvittaessa muuttaa ja parantaa toimintaamme entisestään. Rinnalle olisi hienoa saada mukaan muutkin toimijat.

Useissa Metsähallituksen toimintaa ohjaavissa laeissa on säädetty saamelaisten oikeuksien ja osallistamisen huomioimisesta. Säädökset asettavat minimitason ja monessa asiassa voidaan vapaaehtoisin toimin edetä paremmin. Lainsäädäntö avaa ehkä osittain uusia mahdollisuuksia, mutta puutteita ja haasteita on.

Uudistetun luonnonsuojelulain 6§ ja 55§ vahvistavat edelleen Metsähallituksen käyttämän Akwé: Kon -toimintamallin merkitystä vaikutusten arvioinnissa. Uudet pykälät haastavat myös pohtimaan laajemmin uusiakin menettelytapoja siihen miten saamelaisten kulttuurin harjoittamisen mahdollisuuksia voitaisiin edistää. Esimerkiksi uuteen luonnonsuojelulakiin sisällytetty saamelaiskulttuurin suoja haastaa myös pohtimaan laajemmin uusiakin menettelytapoja, miten saamelaisten kulttuurin harjoittamisen mahdollisuuksia voitaisiin entisestään edistää. Etnisyyteen perustuvat ratkaisut ovat olleet haastavia, ja aiemmin esim. tukikohtapäätösten linjauksissa Metsähallitus on yrittänyt tätä Kaldoaivin erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa, mutta ympäristöministeriön mukaan se ei ollut lain mukaista. Tuoreemmat oikeuden päätökset kalastusasioista kuitenkin osoittavat, että saamelaisten perustuslailliset oikeudet voivat mennä esim. kalastuslain edelle.

Aina voimassa oleva lainsäädäntö ei anna mahdollisuutta toimia saamelaiskulttuurille myönteisellä tavalla. Esimerkkinä voisi mainita jokaisenoikeudella tapahtuvan toiminnan, kuten yksityishenkilöiden koiravaljakkotoiminnan tai poroille tärkeillä alueilla tapahtuvan leijalautailun ja -hiihdon. Vaikka molemmilla voi pahimmillaan olla esimerkiksi porotokkia hajottava ja poroja pelästyttävä vaikutus, Metsähallitus ei voi kieltää niitä hallinnoimillaan alueilla poronhoitoon vedoten. Jos tällaista toimintaa halutaan rajoittaa, tarvittaisiin myös lainsäädännön tarkastamista.

Alueiden käyttöön liittyvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisessä tarvitaan käytännönläheistä yhteistyötä ainakin kuntien, Tukesin, AVI:n, Metsähallituksen, Luonnonvarakeskuksen, paliskuntien ja saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kesken. Riistakantojen seuraamiseksi ja peilaamiseksi maankäyttöön tulee edelleen kehittää pohjoismaiden yhteistyötä, joka on jo nyt tärkeässä roolissa muutosten ennakkoinnissa. Rajat ylittävä yhteistyö rajajoilla, kuten Tenolla ja Näätäellä on keskeistä sekä kalastuksen säätelyn mutta myös tutkimuksen näkökulmasta. Rajat ylittävää yhteistyötä on syytä jatkaa ja kehittää.

Metsähallituksen luontopalvelut tulee kehittämään yhdessä sidosryhmien kanssa kumulatiivisten vaikutusten arviointia. Sen sijaan, että Metsähallitus arvioi yksittäisiä joko omia tai muiden toimijoiden hankkeita, pyritään tulevaisuudessa arvioimaan erilaisten hankkeiden kokonaisvaikutusta suhteessa saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin.

## 8.7 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston näkemyksiä

### Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi kaivoslain mukaisessa lupamenettelyssä

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on lupa- ja valvontaviranomainen, joka edistää tuotteiden, palveluiden ja teollisen toiminnan turvallisuutta ja luotettavuutta. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena. Kaivosviranomainen valvoo kaivoslain noudattamista sekä hoitaa muut laissa säädetyt tehtävät. Tukesin tehtäväkuvaan kuuluu päättää kaivoslain mukaisista kaivos- malminetsintä- ja kullanhuuhdontaluvista, joiden yhteydessä se arvioi lupahakijan selvityksen pohjalta, yhteistyössä mm. saamelaiskäräjien, koltien kyläkokouksen ja paliskuntien kanssa vaikutuksia saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan.

Lupakäsittelyjen yhteydessä arvioidaan vaikutukset poronhoitoon, kalastukseen, metsästykseseen, pienimuotoiseen maanviljelyyn, luonnontuotteiden keräilyyn ja käsitöihin. Saamelaiskulttuuria koskevassa vaikutusten arvioinnissa otetaan pääasiassa huomioon poronhoito, mutta jos lausunnoissa on kerrottu tietoja myös muista perinteisistä elinkeinoista, otetaan nekin huomioon. Arvioinnin perustana ovat saamelaiskäräjiltä sekä paliskunnilta pyydetyt lausunnot. Tarvittaessa järjestetään saamelaiskäräjälain 9 §:n sekä KaivL 38 §:n mukaisia neuvotteluja. Lausuntopyyntöjä lähetetään myös Saamelaismuseo Siidalle. Paliskuntien pyynnöstä järjestetään ja on järjestetty erityisellä poronhoitoalueella neuvotteluja, ja niistä pidetään muistiota/pöytäkirjaa poronhoitolain mukaisesti. Tämän lisäksi epävirallisia neuvotteluja poroisäntien kanssa on käyty porojen kulkureiteistä hakemusten alaisilla lupa-alueilla. Neuvotteluista ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole pidetty pöytäkirjaa.

Saamelaiskäräjät edustavat kaikkia perinteisiä saamelaiselinkeinoja ja se ilmaisee saamelaisten virallisen kannan, joten saamelaiskäräjien lausunnot ovat avainasemassa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Myös paliskuntien lausunnot ovat tärkeitä ja Tukes toivoisikin paliskunnilta enemmän lausuntoja sekä TOKAT-tietokannan käyttöoikeutta myös Tukesille. Tukes pitää yllä ja jalostaa paikkatietojärjestelmää ja toivoo siihen liittyvää palautetta. Poronhoitajilta toivottaisiin lisää tietoa ja oppia viranomaiselle. Suomessa ja saamelaisten kotiseutualueella on erilaisia ristiriitaisiakin näkemyksiä esimerkiksi vihreän siirtymän mineraalien ja saamelaisten perinteisen maankäytön kanssa, mikä olisi tärkeää tiedostaa.

## Kumulatiivisten vaikutusten arviointi ja sen kehittäminen

Kullanhuuhdentalupien yhteydessä yhteisvaikutuksia on arvioitu osana Tukesin päätöksentekoa, mutta virkamiehen arvioinnissa tekemien johtopäätösten kirjauksissa on ollut puutteita. Yhteisvaikutuksia on arvioitu, mutta sitä ei ole kirjoitettu selkeästi päätöksiin. Yhteisvaikutuksia arvioidessa on huomioitu lausunnoissa esiin tulleet seikat sekä alueiden ja toimintojen kokonaismäärä, sijainti ja toiminta. Lisäksi on huomioitu alueen aikaisempi käyttö kultanhuuhdonta-alueena sekä se, että toiminta on alueellisesti ja ajallisesti rajallista.

Haasteena on ollut Tukesille toimitettujen lausuntojen yleisluotoisuus, jolloin kyseisen alueen tarkat tiedot on ollut vaikea selvittää. Kaikkien toimijoiden sekä lupaviranomaisen niukat resurssit vaikeuttavat neuvottelujen järjestämistä. Uusi oikeuskäytäntö on vielä niin tuoretta, ettei sitä ole ehditty ottaa huomioon lupaharkinnassa.

Malminetsinnän osalta kyseessä on pienellä kohteella hetkellisesti tapahtuva tutkimustoiminta, jolla ei Tukesin näkemyksen mukaan ole merkittäviä kumulatiivisia vaikutuksia. Saamelaisten kotialueella on vain yksi voimassa oleva lupa, joka sekin on tällä hetkellä toimenpidekiellossa. Pääpaino on suunnattu yhteisvaikutuksia vähentäviin lupamääräyksiin.

Tukes pitää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä tärkeänä. Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin parantamista varten Tukesissa on jo käynnissä paikkatietoanalyysiin perustuvan arviointimenetelmän kehittäminen. Lausunnot ja neuvottelut itsessään ovat toimivia osallistamisen muotoja ja myös riittäviä, jos niihin pystytään varaamaan riittävästi resursseja. Myös KaivL 14 §, 28 § ja 38 § mukaisien tilaisuuksien järjestämisellä voidaan edistää yhteisvaikutusten arviointia. Niin ikään yhteisvaikutuksia voitaisiin arvioida myös vapaamuotoisilla tilannepäivityksillä, joita voitaisiin järjestää saamelaiskäräjien ja paliskuntien kanssa. Viranomaisista mukana voisivat olla Metsähallitus, aluehallintovirastot, ELY-keskukset ja Lapin kullankaivajainliitto. Tilannepäivityksistä saataisiin hyötyä myös pelkän viranomaisyhteistyön näkökulmasta.

Tukes pitäisi hyvänä, että lupamenettelyjä kehitettäisiin niin, että kultanhuuhdonta-lupa ja ympäristölupa etenisivät yhteisesti. Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen tulisi ottaa mukaan ainakin keskeiset viranomaiset, mukaan lukien Metsähallitus ja myös kuntapäätäjät sekä saamelaiskäräjät ja paliskunnat.

Uudessa kaivoslaissa saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvitysvelvollisuus siirtyy hakijalle. Hakijan on jatkossa itse oltava paremmin selvillä toimintansa vaikutuksista lähiympäristöön ja saamelaiskulttuuriin, jolloin hakemusten laatu paranee. Tukes katsoo, että tämä on positiivinen asia. Pykälämuutokset ja lain esitöistä muutoksille esitetyt perusteet eivät silti näyttäisi muuttavan vaikutusten arviointia, sillä se on edelleen viranomaisen kokonaisharkintaa. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, antaako lakiuudistus paremmat mahdollisuudet viranomaiselle varmistaa saamelaisten oikeuksien toteutuminen. Tuoreet oikeuskäytännön ratkaisut ohjaavat vaikutusten arviointia jatkossa, mutta nykyiset ratkaisut on annettu ennen kaivoslain muutoksia. PL 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen osalta Tukes toteaa, että kaivosviranomaisen mahdollisuudet ovat hyvin paikallisia, koska hyödyntämislupa kohdistuu rajatulle alueelle.

## 8.8 Pohjois-Suomen aluehallintoviraston näkemyksiä

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristöluvat -vastuualueen tehtävänä on, muiden muassa, käsitellä ja ratkaista ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia lupahakemus-, ilmoitus- ja korvausasioita sekä muita hakemusasioita. Vastuualueen toiminta on riippumatonta ja puolueetonta. Asiat ratkaistaan esittelystä yhden tai monijäsenisen ratkaisijan riippumattomassa kokoonpanossa lainmukaisuusharkintaan pohjautuen. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toimii Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin alueen valtion lupaviranomaisena. Aikajana 1.1.2020–23.10.2023 Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle Saamelaisen kotiseutualueella on tullut käsiteltäväksi seuraavanlaisia ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaan ratkaistavia asioita: Enontekiö 0 kpl; Utsjoki 3 kpl (vesilain mukaisia hakemuksia: vedenotto, silta, laituri); Inari 43 kpl (koneellisen kullankaivun ympäristölupahakemuksia 11 kpl, ilmoituksia pienimuotoisesta koneellisesta kullankaivusta 21 kpl, koneellisen kullankaivun maisemointi- ja jälkihoitosuunnitelmia 6 kpl, vesilain mukainen vedenottohakemus 1 kpl, koeluonteisesta toiminnasta tehty ilmoitus 1 kpl ja jätevedenpuhdistamoon liittyviä hakemuksia 2 kpl).

### Keskeinen säädöspohja saamelaisten oikeuksiin liittyen

Olennesset kohdat ympäristönsuojelu- ja vesilaissa saamelaisten oikeuksien turvaamisen kannalta ovat ympäristönsuojelulain (527/2014) 42 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa (254/1995) tarkoitetulla koltta-alueella. Ilmoitusmenettelyssä käsiteltävien asioiden osalta on ympäristönsuojelulain

115 e §:n (1166/2018) 1 momentin 2 kohdassa viitattu edellä mainittuun 42 §:ään. Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään saamelaisten oikeuksiin liittyen 49 §:n 6 kohdassa ja toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen edellytyksistä 115 d §:n (905/2020) 2 momentin 5 kohdassa. Ympäristöluvan myöntäminen ja toiminnan sallivan ilmoituspäätöksen tekeminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat määräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttaluodeella.

Vesilakiin (587/2011) saamelaisten oikeudet on kirjattu 2 luvun 8 §:ään. 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.

Vesilainsäädännön uudistamiseksi annetussa hallituksen esityksessä (277/2009 vp, s. 51) muun ohella todetaan, että ”Säännös ohjaisi ennen kaikkea hankkeen suunnittelua ja toteuttamistavan valintaa siten, että siitä ei aiheutuisi lainkohdassa tarkoitettuja seurauksia. Huomioon tulisi tällöin ottaa alueen olosuhteet sekä muut alueella toteutettavat hankkeet. Viimekädessä säännöksen merkitys ilmeni tapauskohtaisesti lupaharkinnassa viranomaisen lupapäätökseen liittäminä määräyksinä.”

Lausunnoista säädetään 11 luvun 6 §:n 3 momentissa. Jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, lupaviranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto.

### **Käytännön vaikutusten arviointimenettely saamelaiskulttuuriin liittyen**

Käytännössä menettely etenee siten, että lupaviranomainen tarkastaa aluehallintovirastoon vireille tulleen hakemuksen/ilmoituksen, josta seuraa täydennyspyyntövaihe. Usein hakemuksia/ilmoituksia pyydetään täydentämään mm. saamelaiskulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin (mm. poronhoitoon ja kalastukseen) kohdistuvan vaikutusarvioinnin osalta (myös yhteisvaikutukset), joka voi puuttua kokonaankin. Sen jälkeen alkaa kuulemis- ja lausuntopyyntövaihe. Tähän kuuluvat lausuntopyyntö viranomaisille (alueellisena vastuumuseona Saamelaismuseumo Siida, Lapin ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue ja tarvittaessa kalatalousviranomainen ja Luonnonvarakeskus erityisesti poro- ja



kala-asioissa), sekä lausuntopyyntö saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta. Tämän lisäksi asianosaiset voivat antaa asiassa muistutuksia (mm. paliskunnat, kalatalousalueet, yhteisten vesialueiden osakaskunnat, Metsähallitus valtion alueita koskevissa hankkeissa (TOKAT)) ja muut tahot esittää mielipiteitä. Muistutuksia toivottaisiin enemmän paliskunnilta, joilla on paras käytännön tieto siitä, miten suunniteltu hanke voi vaikuttaa poronhoitoon: tiedot mm. poronhoidon rakenteista, kuljetusreiteistä, laidunmaista, porojen liikkumisesta (pantadata), poronhoidon tärkeistä ajankohdista jne. Paliskunnilla on konkreettiset ja yksilöidyt tiedot alueen käyttötavoista. Paliskuntien muistutusten osalta olisi toivottavaa, jos saamelaiskäräjät, mahdollisuuksien ja resurssien mukaan, voisi kannustaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajia ja saamelaiskulttuurin harjoittajia muistutusten tai mielipiteiden jättämiseen. Mikäli poliittinen tahtotila on, että saamelaisten osallistumista tulisi vahvistaa, niin se tulisi tehdä sääntelyn keinoin.

Vastine- tai selityspyyntövaiheessa voidaan saada vielä lisätietoa hakijalta. Tämän lisäksi lupaviranomainen hakee tietoa myös itse: esimerkiksi oma asianhallintajärjestelmä, Tukesin kaivosrekisterin karttapalvelu, Tukesin antamat päätökset ja yleinen karttatarkastelu (mm. maaston pinnan muodot, kartalla näkyvät porotalouden rakenteet, muinaisjäännökset jne.). Viranomaisyhteistyö toimii hyvin (esim. Lapin ELY-keskus, Tukes, Metsähallitus). Lupaviranomainen tekee myös tarpeen vaatiessa matalalla kynnyksellä tarkastuksia ja katselmuksia maastossa asian selvittämiseksi. Asianosaiset kutsutaan ainakin katselmuksiin. Maastokatselmuksien yhteydessä myös valokuvataan ja käytetään droneja.

Saamelaiskulttuuriin ja perinteisiin elinkeinoihin (mm. poronhoitoon ja kalastukseen) kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointi tehdään siis asiassa saadun selvityksen perusteella. Selvitystä voidaan saada paitsi hakijan/ilmoituksen tekijän selvityksistä, myös hakemuksen/ilmoituksen kuulemisvaiheessa saaduista viranomaisen lausunnoista sekä asianosaisten muistutuksista ja mielipiteistä. Lupaviranomainen voi selvittää asiaa hallintolain 31 §:ssä säädetyn selvittämismääräyksen laajuudessa. Asian käsittelykokoonpano arvioi tapauskohtaisesti selvityksen riittävyyden. Yleisesti ottaen esimerkiksi hakemusasiassa kyseessä oleva toiminta, sen laatu ja laajuus sekä asian muut erityispiirteet voivat vaikuttaa kulloinkin vaadittavien selvitysten tarpeeseen ja tasoon. Lopulta selvityksen riittävyyden arvioi hallintotuomioistuimet asiasta valitettaessa. KHO:n päätökset huomioidaan lupaviranomaisen toiminnassa. Esimerkiksi KHO:n päätös (KHO:2020:124), jossa tuomioistuin katsoi PL 17.3 ja 121.4 §:t sekä KP-sopimuksesta johtuvien aineellisoikeudellisten velvoitteiden sekä 49.1 §:n 6 kohdan sanamuodon toteutuminen edellyttävän, että kullankaivutoiminnan vaikutuksia saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle arvioidaan kokonaisvaltaisemmin kuin vain pilaavien vaikutusten osalta, sekä edellytti, että vaikutukset tulee arvioida kumulatiivisesti

ottaen huomioon myös alueella tapahtuva muu kullankaivuutoiminta, on otettu lupaviranomaisen lupaharkinnassa huomioon nimenomaan esimerkiksi asian selvittämisen ja luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella on yleensä tullut poronhoitolain 53 §:ää sen sanamuodon mukaisesti: Poronhoitolain 53 §:n mukainen neuvotteluelvoite ei koskisi sitä, koska aluehallintovirasto ei viranomaisena suunnittele valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä. Aluehallintovirasto on ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen riippumaton valtion lupaviranomainen, joka ei itse suunnittele hankkeita. Roolin erilaisuutta voi verrata esimerkiksi Metsähallitukseen ja sen suunnittelemiin metsätaloustoimenpiteisiin valtion mailla.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvotteluelvoite voisi mahdollisesti tulla kyseeseen jossain laajakantoisessa ja merkittävässä 9 §:n 1 momentin mukaisessa hankkeessa saamelaisten kotiseutualueella. Huomattavaa on molempiin neuvotteluelvoitteisiin liittyen, että asian harkitsee aina tapauskohtaisesti kulloisenkin asian riippumaton ja puolueeton käsittelykokoontyöryhmä.

### **Päätösharkinta**

Lupaviranomainen harkitsee päätöstä tehdessään, täyttyykö luvan myöntämisen ja ilmoituksen hyväksyvän päätöksen tekemisen edellytykset, eli muun muassa aiheutuuko toiminnasta asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttala-alueella. Yleisimmin vaikutusten arviointi saamelaiskulttuurin ja saamelaiselinkeinojen osalta keskittyy kalastus-, poronhoito- ja metsästysasioihin, kuitenkin tapauskohtaisesti hankkeesta riippuen. Lupaharkinnan perusteita ovat muun ohella ympäristönsuojelulain 48 §:n 1–3 momentit: Lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ja otettava huomioon asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset ja mielipiteet. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään. Ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Ympäristönsuojelulain 115 d §:n 1 momentissa säädetään vastaavasti ilmoituksen johdosta annettavan päätöksen osalta: Viranomaisen on tehtävä 115 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen johdosta päätös (*ilmoituspäätös*). Ilmoituspäätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Viranomaisen on ilmoituspäätöstä tehdessään varmistettava, että toiminnassa noudatetaan, mitä tässä laissa ja jätelaissa sekä niiden nojalla annetuissa säännöksissä säädetään toiminnan sijoittumisesta, päästöistä ja niiden ehkäisemisestä, jätteistä sekä toiminnan päästöjen ja vaikutusten tarkkailusta. Päätöstä harkittaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään, sekä otettava huomioon ilmoituksesta annetut lausunnot, muistutukset ja mielipiteet sekä se, mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.

Vesilain 3 luvun 4 §:ssä säädetään luvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä: Lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos: 1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai 2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen siten kuin 2 luvussa säädetään tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään.

Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle esitettyyn kysymykseen siitä, miten kumulatiivisten vaikutusten arviointia tulisi ja voitaisiin kehittää ja keitä ovat ne tahot, joiden tulisi voida osallistua kehittämistyöhön, aluehallintoviranomainen toteaa, että kysymys vaatii laajaa selvittelyä valtiohallan johdolla yhteistyössä laajasti eri tahojen kesken.

## 8.9 Lapin liiton näkemyksiä

### Saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa

Lapin liiton ydintehtävät ovat maakunnan strateginen kehittäminen ja suunnittelu. Lapin liiton tehtäviin kuuluu myös maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueiden käytön suunnittelu, eli maakuntakaavoitus. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan maakuntakaavoituksessa maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti. Saamelaisten kotiseutualueella kaavoitettaessa vaikutukset saamelaiskulttuuriin on yksi tärkeimmistä arvioitavista osa-alueista. Maankäytöllisesti

saamelaisten perinteinen elinkeino, eli poronhoito, on nostettu omaksi arviotavaksi osa-alueekseen. Vaikutukset poronhoitoon on arvioitu paliskunnilta eri neuvotteluissa ja kirjallisesti saatujen tietojen (esim. lausunnot) perusteella paliskunnan alueella jo olemassa olevien toimintojen, tekeillä olevan maakuntakaavan toimintojen ja alueen muiden tiedossa olevien mahdollisten tulevien hankkeiden osalta. Myös saamelaiskulttuuria turvaavien merkintöjen ja määräysten vaikutuksia arvioidaan. Saamelaisten perinteinen tieto otetaan huomioon poronhoitoa koskevien vaikutusten arvioinnissa, vaikkakin työ on haastavaa mm. molempien osapuolten resurssien riittävyyden kannalta.

Kysymykseen siitä, onko saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi riittävää turvaamaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia, Lapin liitto toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksiin liittyy laaja skaala erillislainsäädäntöä, josta maankäyttö- ja rakennuslaki on yksi. Maakuntakaavoituksessa on huomioitava myös muu erillislainsäädäntö. Toisaalta maakuntakaavalla ei voida ohittaa erillislainsäädännön mukaisia menettelyjä.

### Saamelaisten osallistuminen vaikutusten arviointiin maakuntakaavoituksessa

Saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous, paliskunnat ja Saamelaismuseum Siida osallistuvat vaikutusten arviointiin neuvottelujen ja lausuntojen kautta. Vaikutusten arviointi kuuluu olennaisena osana koko kaavoitusprosessiin, mistä erinomaisena esimerkkinä toimii kulttuuriperintökohteiden valinta Pohjois-Lapin maakuntakaavatyössä. Kaikki Pohjois-Lapin maakuntakaavassa osoitetut saamelaisten kotiseutualueella sijaitsevat kulttuuriperintökohteet on valittu yhteistyössä Saamelaismuseum Siidan kanssa. Tämän jälkeen Siidan asiantuntijat valitsivat näistä kohteista saamelaiskulttuuriin liittyvät kohteet, jotka osoitetaan etuliitteellä sa-. Yhteistyössä tehty merkintätapa turvaa saamelaiskulttuuriperintöä ohjaamalla yksityiskohtaisempaa suunnittelua huomioimaan nämä kohteet ja turvaamaan niiden maisema- ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyminen.

Lisäksi Lapin liitto on tunnistanut noin 20 muuta saamelaistahoa, jotka kutsuttiin Pohjois-Lapin kaavaprosessin alussa järjestettävään saamelaistahojen sidosryhmätilaisuuteen. Myös muut perinteiset elinkeinot kuin poronhoito ovat olleet edustettuina.

Lapin liiton näkemyksen mukaan on vaikea arvioida, onko saamelaisten osallistumiselle turvattu riittävästi resursseja. Esimerkiksi yhteisten kokousaikojen löytäminen on välillä haasteellista, mikä johtunee saamelaiskäräjien resurssipulasta. Lapin liitossa on koettu haasteelliseksi tuottaa saamenkielisiä materiaaleja osallistamisen tueksi, sillä toisin kuin kunnat, Lapin liitto ei ole oikeutettu saamaan oikeusministeriön rahallista tukea käänös- ja tulkkaukseen.

## Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin haasteet ja kehittäminen

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseen liittyen esimerkiksi vaikutukset poronhoitoon on arvioitu paliskunnittain, jossa yhden paliskunnan alueelle kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu olemassa olevien toimintojen, tekeillä olevan maakuntakaavan toimintojen ja alueen muiden tiedossa olevien mahdollisten tulevien hankkeiden osalta. Arvioitaessa kaavan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin, olisi optimaalista tarkastella myös kumulatiivisia vaikutuksia. Tämä edellyttäisi aiemman maankäytön kokonaisvaikutusten arvioimista yhdessä nykyisten ja tulevien vaikutusten kanssa, asiayhteyteensä liitettynä. Tämä puolestaan edellyttäisi perusteellista tietoa menneen ja nykyisen maankäytön kokonaisvaikutuksista. Tällaista tietoa ei yleensä ole saatavilla maakuntakaavan vaikutusten arviointia varten. Tiedonpuutteen takia esim. Pohjois-Lapin maakuntakaavassa nostetaan esiin esimerkinomaisesti saamelaisten kotiseutualueella tehtyjen aiempien maankäyttöön liittyvien toimintojen vaikutuksia. Tällaisiksi on kirjallisuuden perusteella ja maakuntakaavaprosessin aikana käydyn vuorovaikutuksen (neuvotte-lut, lausunnot yms.) pohjalta tunnistettu mm. kullankaivu, metsätalous, matkailun kehittyminen, metsästys sekä Tenojoen kalastusrajoitukset.

Haasteellisena Lapin liitossa koetaan maakuntakaavan mittakaava suhteessa vaikutusten arviointiin. Maakuntakaavaa tehdessä hankkeiden yksityiskohdat tai niiden toteutuminen eivät ole selvillä, mikä vaikeuttaa myös kaavamerkintöjen vaikutusten arviointia. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tehdään sillä kaavatasolla vaadittavat vaikutusten arvioinnit, jotka eivät ole riippuvaisia maakuntakaavan vaikutusten arvioinnista. Vaikutusten arviointi on aina kaavan tekohetkeen ja kaavamuotoon sidottu. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, esim. yleis- ja asemakaavat edellytetään tarkempaa vaikutustenarviointia kuin maakuntakaavoituksessa. Tähän perustuu kaavahierarkia Suomessa, maakuntakaavoitus on yleispiirteistä, kuntien yleis- ja asemakaavoitus on yksityiskohtaisempaa ja niissä hankkeet ja niiden yksityiskohdat (mm. sijoittuminen) on tarkentunut. Tämä pätee myös vaikutustenarviointiin, yksityiskohtaisempaa vaikutustenarviointia pystytään tekemään vasta siinä vaiheessa, kun tiedetään hankkeen tarkemmat yksityiskohdat. Kuitenkin maakuntakaavassa pystytään edistämään yksityiskohtaisemman kaavoituksen vaikutusarviointia tuomalla esiin valtakunnallisia ja maakunnallisia arvokohteita (kuten kulttuuriympäristökohteita, poronhoidolle tärkeitä kohteita tai vaikkapa arvokkaita vesistöjä). Maakuntakaavan merkinnät ja määräykset tulee ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Viranomaisten rooliin ja mahdollisuuksiin turvata saamelaisten perus- ja ihmis-oikeuksien toteutuminen (PL 22 §) Lapin liitto toteaa, että maakuntakaavoitusprosessiin liittyy paljon lainsäädännön mukanaan tuomaa osallistamista ja vuorovaikutusta, josta on saatu arvokasta palautetta liittyen saamelaisten oikeuksien turvaamiseen. Lapin liitto kokee osallistamisen tärkeäksi osaksi maakuntakaavoitusta. Maakuntakaavoitus on kuitenkin laaja kokonaisuus ja (henkilöstö-) resurssien riittävyys on haaste kaikenlaisen osallistavuuden kannalta.

Kysymykseen siitä, antaako maankäyttö- ja rakennuslaki riittävän perustan saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin ja tulisiko lainsäädäntöä kehittää, Lapin liitto toteaa lainsäätäjien ja oikeuslaitosten olevan oikeita tahoja arvioimaan riittävyttä ja sen kehitystarpeita. Liittyen kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen Lapin liitossa odotetaan myös tämän kyseisen selvityksen kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisestä antavan tukea maakuntakaavaprosessiin. Lapin liiton mukaan tämä on erityisen tärkeää, koska Lapin liitto on ainoa maakunta Suomessa, jota tämä kysymys koskee.

## 8.10 Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen näkemyksiä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY) edistää alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Kuten ELY-keskuksen nimestä ja ELY-keskuksista annetun lain 3 §:stä ilmenee, ELY-keskuksen toimiala ja tehtävät ulottuvat useille lainsäädännön aloille. Hoitaessaan tehtäviä ELY-keskus soveltaa tehtävien edellyttämää lainsäädäntöä sekä hyvää hallintoa, johon kuuluu muun ohella se, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviiin tarkoituksiin. Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. ELY-keskuksen tehtäviin liittyy eri alojen asioiden sekä intressien yhteensovittaminen lainsäädännön ja hyvän hallinnon puitteissa.

### Ympäristövastuualue

#### **Ympäristövaikutusten arvioinnin osalta huomioidaan muun ohella seuraavaa:**

Hankkeen edellyttäessä YVA-menettelyä ja sijoituessa saamelaisten kotiseutualueelle arvioidaan vaikutukset saamelaiskulttuuriin. Kyseessä on YVA-lain mukainen ympäristövaikutus väestöön, ihmisten elinoloihin sekä kulttuuriperintöön.

Hankkeessa, jossa päätetään arviointimenettelyn soveltamisesta yksittäistapauksessa ja joka sijoittuu saamelaiden kotiseutualueelle, hankkeesta vastaavalta edellytetään kuvausta ympäristönäkökohdista siten, että saamelaiden kotiseutualue ja saamelaiskulttuuri on otettu huomioon. Kuvauksesta tulee ilmetä seikat, joihin hankkeella on todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia.

Valittava saamen kieli huomioidaan hankkeen sijaintipaikan mukaan siten, että kuulutukset ovat saameksi, YVA-ohjelmasta ja -selostuksesta on saameksi vähintään tiivistelmät ja yleisötilaisuuksissa tulkkaus on saameksi. Hankkeesta vastaava kustantaa selvitykset ja arvioinnit sekä osallistumisen ja käännökset ja tulkkaukset. Siida osallistuu yleensä aktiivisesti muutoin, joten oletettavasti osallistuisi myös YVA-asioissa. Vaikutusten arviointi tehdään hankkeesta vastaavan toimesta, joten Siidan osallistuminen vaikutusten arviointiin viranomaisena täytyy kysyä ko. viranomaiselta.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu järjestetään sekä YVA-menettelyn kuluessa että tehtäessä päätöstä YVA-menettelyn tarpeellisuudesta. Kolttien kyläkokouksen kanssa järjestetään neuvottelu erikseen, mikäli hanke sijoittuu kolttialueelle. Saamelaiskäräjiltä ja kolttien kyläkokoukselta pyydetään lausunto, mikäli hanke sijoittuu ko. alueille.

Yhteysviranomaisena muistutetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tunnistamisesta (huolehditaan saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä) ja niiden edistämistarpeesta hankkeessa. Kantaa otetaan siihen, edistääkö hankkeen toteuttaminen VATia.

Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017) 4.2 § edellyttää arvion ja kuvauksen yhteisvaikutuksista muiden olemassa olevien ja hyväksytyjen hankkeiden kanssa todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. Ei ole käytäntöä saamelaiden kotiseutualueen YVA-menettelyä edellyttävistä hankkeista. Kuttura-Repojoki -tien YVA-menettely keskeytyi yhteysviranomaisen YVA-ohjelmalausunnon jälkeen.

**Maankäyttö- ja rakennuslain sekä kaavoituksen osalta huomioidaan muun ohella seuraavaa:**

ELY-keskus edellyttää, että kunta tunnistaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa saamelaiskäräjät / kolttien kyläkokouksen osalliseksi ja pyytää saamelaiskäräjät (tarvittaessa kolttien kyläkokouksen) mukaan kaavoista pidettäviin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin kuntakaavoituksen viranomaisneuvotteluihin.

ELY-keskus edellyttää, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otetaan huomioon ja tavoitteita edistetään kaavoituksessa. Tavoitteet mm. edellyttävät, että huolehditaan saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

Saamelaiskäräjät ovat Pohjois-Lapin maakuntakaavoituksessa olleet sitä mieltä, että saamelaisten täytyy itse arvioida vaikutukset, mutta arviointi on jätetty kesken. Kuntakaavoissa vaikutusten arviointi tehdään kunnan toimesta. Siida on viranomaisen ja se antaa lausuntonsa erityisesti saamelaiskulttuurin (rakennettu kulttuuriympäristö ja maisema) ja arkeologian osalta kaavoituksen eri vaiheissa ja osallistuu viranomaisneuvotteluihin. Poronhoidon edunvalvonta on paliskuntain yhdistyksellä ja paliskunnilla. Tarvittaessa on pidetty saamelaiskäräjälain 9 §:n ja poronhoitolain 53 §:n mukaisia neuvotteluja.

Kaava-asiakirjat ja kuulutukset käännetään tarvittavilta osiltaan ja tarpeen mukaan saameksi. Saamelaisilla on näkemyksemme mukaan riittävästi mahdollisuuksia osallistua kaavoituksen eri vaiheisiin.

Kaavoituksen osalta vaikutukset arvioidaan, kuten MRL:ssa ja MRA:ssa on säädetty. Etenkään asemakaavatasolla yhteisvaikutuksia ei käytännössä koskaan arvioida, yleis- ja maakuntakaavoissakin vaihtelevasti/harvoin.

### **Tarkastelua ympäristönsuojelulain osalta**

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain pykälät ovat selkeät. Ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä lupaviranomaisena on AVI (tai kunta) ja ELY antaa vain lausuntoja, joten pääasiallinen toimija kyseisissä menettelyissä on lupaviranomainen. Ympäristönsuojelulain mukaisissa menettelyissä ELY-keskus on päätöksen tekijänä esimerkiksi PIMA-asioissa.

Yhteis- eli kumulatiivisten vaikutusten arviointiin ei ole vielä kattavaa ja selkeää menetelmää, eikä niitä siitä syystä riittävästi arvioida. Yhteisvaikutusten arvioinnin tarve kyllä nousee esiin erilaisten hankkeiden yhteydessä ja sellaisen kehittämiseksi on tarvetta.

Vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, ettei saamelaisyhteisön taholta ole voitu poronhoitoa lukuun ottamatta esittää täsmällisiä, konkreettisia tekijöitä, joilla hankkeiden vaikutusta voitaisiin arvioida. Yleensä vaikutukset saamelaiskulttuuriin liitetään poronhoitoon ja laidunmaiden kulumiseen, tuhoutumiseen tai porojen häiriintymiseen. Näitä vaikutuksia on otettu huomioon esimerkiksi kaivos- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa lupapäätöksissä, ja niillä on myös ollut vaikutusta lupaviranomaisten päätöksiin. Tähän toimintaan (poronhoito) on ja voidaan



kehittää kumulatiivisia vaikutuksia mittaavia menetelmiä. Eri asia on, voidaanko asettaa jotain täsmällisiä raja-arvoja, jotka voisivat olla vaikkapa luvan myöntämisen esteenä. Luonnossa täsmällisten raja-arvojen esittäminen on usein vaikeaa.

## Liikennevastuualue

Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (LiMTL) 27 a § 1 momentin mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä tiesuunnitelmasta lausunto muultakin viranomaiselta, kuin niiltä maakuntien liitoilta ja kunnilta, joiden alueelle suunnitelma sijoittuu tai joiden alueella suunnitelman vaikutukset muutoin ilmenevät, jos se on päätösharkinnassa tarpeen.

Jos toiminnalta edellytetään ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, niin ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lupaviranomaisen on pyydettävä hakemuksesta lausunto saamelaiskäräjiltä, jos hakemuksen tarkoittaman toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä saamelaisten kotiseutualueella, ja kolttien kyläkokoukselta, jos ympäristövaikutukset saattavat ilmetä kolttalaissa tarkoitetulla kolttala-alueella. ELY-keskuksen hankkeet voivat edellyttää myös vesilain mukaista lupaa ja tällöin hankkeisiin sovelletaan lisäksi vesilain säännöksiä koskien saamelaisten oikeuksia. Vesilain 11 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan, jos hanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin, lupaviranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus antaa lausunto.

LiMTL 17 §:n mukaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua alueidenkäyttölain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Mahdolliset tulevat tiehankkeet (tielinjaukset) käyvät maakuntakaavoitusprosessissa myös saamelaiskäräjien lausuttavana. Mikäli suunniteltua hanketta ei hyväksytä maakuntakaavaan, tiensuunnittelua ei yleensä kannata jatkaa. Yksityiskohtaisemmin hankkeiden vaikutuksia tarkastellaan yleissuunnitelmassa ja tiesuunnitelmassa, joihin liittyy poronhoitolain mukainen neuvotteluvollisuus paliskunnan/paliskuntien kanssa sekä vaikutusten arviointi, lausuntojen pyytäminen ym. kuuleminen samalla tavalla kuin kaikilta muiltakin asianosaisilta. Viitoituksen osalta yhteistyötä on tehty saamelaiskäräjien saamen kielineuvoston sekä saamen kielen toimiston kanssa laadittaessa ohjetta saamen kielen käytöstä tieliikenteen viitoituksessa.

Poronhoitolain 53 §:n mukaisesti valtion maita koskevia, poronhoidon harjoittamiseen olennaisesti vaikuttavia toimenpiteitä suunniteltaessa on aina neuvoteltava asianomaisen paliskunnan edustajien kanssa. Tämä koskee yleissuunnitelmia sekä tiesuunnitelmia.

Maakuntakaavoituksessa sekä liikennejärjestelmäsuunnittelussa yhteistyö maakuntaliiton kanssa sujuu hyvin. Samoin valtionhallinnon alueellisten toimijoiden liikenneturvallisuustyö. Maakuntakaavoituksen yhteydessä kaikki suuret maankäyttöasiat ovat esillä, tuolloin myös erilaisten maankäyttötarpeiden kumulatiivisia vaikutuksia on mahdollista tarkastella.

## Elinkeinovastuualue

### Saamelaisen poronhoidon huomioon ottaminen porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetukilainsäädännössä

Lain mukaisissa toimenpiteissä on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten mahdollisuuksiin alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuurimuotoonsa kuuluvia elinkeinoja saamelaisten kotiseutualueella. Saamelaisten kotiseutualueella voidaan ottaa taloudellisten seikkojen lisäksi huomioon toimenpiteen merkitys saamelaisalueen poronhoitoon ja muiden luontaiselinkeinojen harjoittamiseen kokonaisuutena.

Vuosittainen neuvottelu saamelaiskäräjien kanssa periaatteista, joita lain ja sen nojalla annettujen säännösten lisäksi noudatetaan tuettavista kohteista päätettäessä. Saamelaiskäräjien lausunto pyydetään tutkimus- tai selvityshankkeen rahoittamista koskevista hakemuksista.

Erietyiset etuudet, joita ei myönnetä lainkaan muulle poronhoitoalueelle:

- saamelaisten kotiseutualueella on oikeus tehdä tukikohta, jos se on välttämätöntä poronhoidon kannalta. Huom! oikeus vain saamelaisten kotiseutualueella, ei luontaiselinkeinoalueella, joka on hieman laajempi.
- Luontaiselinkeinoalueella on oikeus sijoittaa tukikohta metsästäystä varten, jos siihen on erityisen painavia syitä;
- oikeus sijoittaa kalastusta varten tukikohta sekä kalakellareita ja varastosuojia elinkeinon harjoittamisen kannalta välttämättömille paikoille kalastuselinkeinojen kannalta merkittävien vesistöjen välittömään yhteyteen;
- oikeus laiduntaa karjaa sekä koota sille heinää, lehdeksiä, järviluhtaa ja -kortetta.

Tuettavien toimenpiteiden valintaperusteissa otetaan huomioon tilan sijainti saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella ja erityisesti kolttalain (253/1995) 2 §:ssä tarkoitetulla alueella (kolttalue). Toteutuu, jos toimenpiteellä on useampi hakija (esim. kelkat ja mönkijät) ja kaikille ei riitä varat.

Aloitustuessa on merkittävä, luontaiselinkeinoaluetta koskeva poikkeus: aloitus-tuki voidaan myöntää luontaiselinkeinoalueella porotalouteen, jos hakija saa hallintaansa vähintään yhden hehtaarin suuruisen rakennuskelpoisen tilan. Muualla vaaditaan 5 ha peltoa, 50 ha metsää ja yhteismetsäosuuksia.

Koltta-aluetta koskevat poikkeukset: tukea voidaan myöntää 35 % porojen hankintaan, irtaimiston hankintaan, tuotantorakennusten rakentamiseen ja työmaa-asuntojen rakentamiseen. Koska lainoitusta ei ole, ei näitä tukia voida myöntää edes muulle saamelaisten kotiseutualueelle. Asunnonrakentamista ja peruskorjausta voidaan tukea vain luontaiselinkeinoalueella. Saamelaisten kotiseutualue sisältyy tähän alueeseen.

### **Kolttsaamelaisten huomioon ottaminen erityislaissa**

Kolttalaki (253/1995) tavoitteena on edistää kolttaväestön ja -alueen elinolosuhteita ja toimeentulomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja edistää kolttakulttuuria. Nykymuotoisella kolttalailla edistetään kolttakulttuuria mm. asunto-olojen parantamisen tukemisella. Tukitoimenpiteitä ovat maanmyynti, asuntorakentamisen tukeminen (ml. kalapirtit) sekä erityiset etuudet.

Koltta-alueella asuvalla koltalla on oikeus ilman eri korvausta mm. sijoittaa Metsähallituksen luvalla kalapirttejä koltta-alueella valtion maalle. ELY-keskus on yksi lausunnonantajista sijoituslupahakemuksiin.

Maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa vuosittain kolttalain toimeenpanoon myönnettävät varat erikseen asuntorakentamiseen, kolttien asiainhoitoon, palvelutukeen (kolttakulttuurisäätiö) ja kalavesien hoitoon.

Kolttarahoitusta on mukana Lapin ELY-keskuksen vuosittain saamelaiskäräjien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Kolttien kyläkokouksen lausunto pyydetään tarvittaessa maansaantihakemuksista ja kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Kolttien kyläkokousta edustavien luottamusmiehen ja luottamusmiehen sihteerin sekä koltthaneuvostojen kanssa käydään säännöllisesti keskustelua ajankohtaisista asioista. Tuen hakemiseen ja maksamiseen liittyvät lomakkeet ovat myös koltansaameksi.

## 8.11 Suomen ympäristökeskuksen näkemyksiä rajat ylittävien saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisesta

Suomi on valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista tehdyn yleis-sopimuksen (nk. Espoon sopimus) osapuoli, mikä on tullut voimaan vuonna 1997. Sopimuksen osapuolilla on oikeus osallistua toisessa valtiossa käynnissä olevaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli hankkeella on todennäköisiä valtion rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Sopimukseen liittyy myös pöytäkirja strategisesta ympäristöarvioinnista.

Suomen roolilla on merkitystä Espoon sopimuksen mukaiseen menettelyyn. Jos Suomi on aiheuttajaosapuolena eli Suomen lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella toteutetaan hanke taikka suunnitelma tai ohjelma, mukaan lukien maankäytön suunnitelmat, toisen valtion viranomaisille ilmoitetaan ja annetaan mahdollisuus osallistua arviointimenettelyyn. Jos Suomi on kohdeosapuolena eli jos Suomeen kohdistuu vaikutuksia, Suomi vastaanottaa kansainvälisen kuulemismenettelyn mukaisen ilmoituksen ja Suomen ympäristökeskus (Syke) hoitaa kansainvälisen kuulemismenettelyn ja järjestää mahdolliset neuvottelut.

Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointeihin liittyviä viranomais-tehtäviä on hoidettu 1.1.2023 alkaen Suomen ympäristökeskuksessa. Suomen ympäristökeskus on Espoon sopimuksen ja siihen liittyvän strategisesta ympäristö-arvioinnista tehdyn pöytäkirjan toimivaltainen viranomainen Suomessa vastaten sopimuksen mukaisista tiedottamis-, kuulemis- ja neuvottelutehtävistä.

### Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi Espoon sopimuksessa

Espoon sopimuksen mukaisesti asianosaiset sopimuspuolet varmistavat, että kohdeosapuolen yleisölle hankkeen todennäköisellä vaikutusalueella tiedotetaan ehdotetusta hankkeesta ja annetaan mahdollisuus esittää kannanottonsa. Viranomaisen on hallinnon peruseriaatteiden mukaisesti oltava toiminnassaan yhdenvertainen ja kohdeltava kaikkia tasapuolisesti.

Kuluvan vuoden aikana on ollut yksi tapaus, johon liittyy saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia. Kyseessä on Norjaan suunniteltu tuulivoimapuisto, jonka kaavan aloitusvaiheen suunnitelmasta on tänä vuonna järjestetty kuuleminen Suomessa. Mikäli hanke toteutuu, sillä saattaa olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia saamelaiskulttuuriin sekä Norjassa että Suomessa.

Kyseinen hanke on herättänyt kiinnostusta saamelaisten keskuudessa. Asiassa on tuotu esille muun muassa maisemavaikutukset, näkyvyys Suomeen ja erityisesti Suomessa sijaitseville valtakunnallisesti arvokkaille maisema-alueille sekä myllyihin liittyvä välke ja varoitusvalot. Nämä koettiin erityisen merkittäviksi myös siitä syystä, että ne sijoittuvat Norjassa saamelaisille pyhän tunturin läheisyyteen ja Suomesta katsottuna ne ovat samalla näkemäalueella. Esiin on tuotu myös myllyjen varoitusvalojen sopimattomuus pimeään aikaan rakentamattomassa luontoympäristössä.

Suomen ympäristökeskuksen lausunnossa Norjalle kiinnitettiin huomiota muun muassa tuulipuiston näkyvyyteen ja siihen liittyviin visuaalisiin tekijöihin ja näiden huolelliseen arviointiin sekä tuotiin esiin keskeisten saamelaistahojen osallistaminen. Kuulemismenettelyn aikana annettu palaute tulee Espoon sopimuksen mukaisesti ottaa huomioon jatkoprosesseissa.

Yleisesti ottaen Espoon sopimuksen mukaisissa menettelyissä vaikutukset kohdeosapuoleen tunnistetaan, mutta niiden merkitykseen ei ole Suomen ympäristökeskuksen mielestä kiinnitetty kaikissa tapauksissa riittävästi huomiota. Suomen ympäristökeskuksen tiedossa olevissa vaikutusten arviointeja koskevissa asiakirjoissa on, hankkeesta riippuen, käynyt ilmi saamelaisten osallistaminen ja tarjottu mahdollisuus näkemysten esittämiselle. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu, mutta saamelaisten kanssa käydyt neuvottelut eivät ole aina toteutuneet toivotulla tavalla.

### **Kumulatiivisten vaikutusten arviointi ja saamelaisten osallistuminen**

Kumulatiivisista yhteisvaikutuksista on viime aikoina noussut huolta eri hankkeiden yhteydessä. Suomen ympäristökeskuksen lausunnoissa on pyritty tuomaan esiin kumulatiivisiin vaikutuksiin liittyviä näkemyksiä. Saamelaiskysymysten osalta on erityisesti tuotu esille perinteisten elinkeinojen osalta poronhoidon huomiointi.

Yksittäisen hankkeesta vastaavan on haastava arvioida kumulatiivisia vaikutuksia. Nykytilakuvaukset ovat arviointien kannalta tärkeässä osassa. Alueiden käytön suunnittelussa arvioidaan kumulatiivisia vaikutuksia, mutta arviointi tehdään yleisellä tasolla. Erityisesti kaavoituksessa kumulatiivisten vaikutusten arviointi on keskeistä ja myös epäsuorat vaikutukset tulisi ottaa huomioon. Kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottaen keskeistä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta ja sen ajantasaisuudesta.

Kansainvälisessä kuulemisessa on tärkeää kerätä suunnittelun alkuvaiheesta lähtien sellaisten tahojen näkemykset, joiden oloihin tai etuihin suunniteltavat hankkeet voivat vaikuttaa. Nämä näkemykset ovat myös tärkeä huomioida jatkoprosesseissa.

Suomen ympäristökeskus turvaa omassa roolissaan saamelaisten kielellisen oikeuden kuulemisaineistoihin ja mahdollisuuden vaikuttaa ympäristövaikutusten arviointiin lausuntojen antamisen ja mielipiteiden esittämisen kautta. Lausuntoja ja mielipiteitä on pyydetty keskeisiltä saamelaisten sidosryhmiltä ja saamelaisyleisöltä. Suomen ympäristökeskuksen on mahdollista järjestää yleisötilaisuuksia tiedon jakamista varten. Lainsäädäntö antaa tältä osin riittävät puitteet.

Haasteena voidaan nähdä, että toisen valtion lainsäädäntövallan alueella toteutettavat hankkeet sekä suunnitelmat tai ohjelmat ovat kyseisen valtion päätösmentelyissä, minkä vuoksi päätökset eivät ole Suomen päätösvallassa.

### **Kehitysnäkökohtia saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointiin ja saamelaisten osallistumisen vahvistamiseen**

Suomen ympäristökeskuksen, alueellisten ja paikallisten viranomaistahojen sekä keskeisten saamelaistahojen välistä vuoropuhelua olisi hyödyllistä kehittää. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tarkastelu tulee tehdä ja ottaa huomioon asianmukaisella tavalla kansainvälisissä menettelyissä. Riittävän avoin ja varhainen vuoropuhelu saamelaisten sidosryhmien kanssa on keskeistä arvioinnin kehittämiseksi.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia saattaisi edistää ohjeistus viranomaisten ja hankkeesta vastaavien käyttöön saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta, esimerkiksi jaoteltuina eri saamelaisalueiden ja näiden erityispiirteiden mukaan.

Ennen varsinaisen Espoon sopimuksen mukaisen menettelyn aloittamista saamelaisten kotiseutualueelle suunniteltavien hankkeiden taikka suunnitelmien tai ohjelmien osalta toisen valtion hankkeesta vastaavan olisi suositeltavaa käydä myös toisen valtion saamelaisten kanssa tilanteeseen sopivaa vuorovaikutusta esimerkiksi neuvotteluiden merkeissä.

Saamelaiskulttuuriin liittyy arktisen alueen hyvien käytäntöjen opas ympäristövaikutusten arvioinnissa, joka on julkaistu vuonna 2019. Oppaaseen sisältyy rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskeva osuus.

Suomen ympäristökeskus voi tuoda saamelaiskysymyksiä esiin esimerkiksi pohjoismaalaisten YVA-viranomaisten kokouksissa. Lisäksi Suomen ympäristökeskus voi osaltaan kannustaa epäviralliseen rajat ylittävään vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön esimerkiksi paikallisten ja alueellisten toimijoiden kesken. Hankkeesta vastaavien ja viranomaisten tulisi olla tietoisia saamelaisalueiden erityispiirteistä sekä huomioida ne toiminnassaan.

Saamelaisten tulisi osallistua vaikutusten arviointiin erityisesti sellaisissa tilanteissa, kun vaikutuksia kohdistuu saamelaiskulttuuriin. Saamelaistahoilla on parhain käsillä oleva tieto saamelaiskulttuuriin ja saamelaisiin kansana kohdistuvista vaikutuksista. Saamelaisten näkemykset ja niiden huomiointi ovat olennainen osa suunnittelua. Suunnittelussa paikallisviranomaisilla Suomessa on tärkeä rooli ympäristövaikutusten arvioinnissa. Kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi oman kunnan kaavasuunnitelmiin.

Riittävä resursointi on tärkeää saamelaisten osallistumisen kannalta. Saamelaisten viranomaistahojen ja muiden tahojen resurssien olisi oltava sellaiset, että niiden on mahdollista jatkossakin osallistua vaikuttamiseen esimerkiksi antamalla lausuntoja ja osallistumalla mahdollisiin neuvotteluihin. Yksi mahdollisuus on esimerkiksi osallistumisrahaston perustaminen, minkä avulla olisi mahdollista tukea saamelaisalueiden paikallisyhteisöjä. Suomen ympäristökeskuksen mielestä erityisesti saamelaiskäräjille tulisi turvata riittävät resurssit vaikutusten arviointiin liittyen.

## 8.12 Yhteenvetoa eri tahojen näkemyksistä pähkinäkuoressa

Keskeisimmät huomiot saamelaistoimijoiden näkemysten pohjalta:

- Saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointi on puutteellista. Kumulatiivisia vaikutuksia ei tällä hetkellä käytännössä arvioida juuri lainkaan eikä tähän ole toistaiseksi kehitetty menetelmiä, joiden avulla yhteisvaikutuksia tosiasiallisesti voidaan arvioida.
- Saamelaisten osallistuminen vaikutusten arviointiin ei tällä hetkellä ole riittävää. Pelkät lausuntopyyntö tai aina neuvottelutkaan eivät ole riittävä osallistamisen muoto. Toisaalta saamelaistoimijoilla ei ole riittävästi resursseja osallistua vaikutusten arviointiin edes aina lausuntojen muodossa. Saamelaisten näkemyksiä ei riittävästi huomioida saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioinneissa eikä lupapäätöksissä.
- Vaikutusten arviointi edellyttää saamelaiskulttuurin tuntemista ja kunnioittamista. Viranomaisten tietotaitoa saamelaiskulttuurista tulee vahvistaa.

- Saamelaisten tulee voida osallistua vaikutusten arviointiin heille itselleen merkityksellisellä tavalla, mutta viranomaisten on kannettava arvioinnista päävastuu ja tehtävä riittävä pohjatyö, jonka pohjalta saamelaiset voivat antaa omia näkemyksiään toimenpiteiden vaikutuksista. Osallistumisessa tulisi soveltaa FPIC-periaatetta, joka edellyttää neuvotteluilta ja yhteistyöltä mm. oikea-aikaisuutta ja riittävää tietopohjaa.
- Vaikutusten arvioinnille ja saamelaisten osallistumiselle on turvattava riittävät resurssit. Arvioinnissa voitaisiin käyttää myös esimerkiksi saamelaiskulttuuria tuntevaa konsulttia, joka tekisi yhteistyötä saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja alueen keskeisten saamelaisyhteisöjen kanssa.
- Vaikutuksia tulee arvioida poronhoitoa ja muita perinteisiä elinkeinoja laajemmin, mm. sosiaalisten ja luontovaikutusten osalta. Ilmastonmuutoksen vaikutukset tulisi sisällyttää kaikkiin saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointeihin.
- Saamelaisten perinteinen tieto tulisi sisällyttää saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin kunnioittaen saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.
- Kaikkien asiaan liittyvien viranomaisten tulisi omassa työssään edistää menetelmiä kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.
- Keskeisten viranomaisten tulisi myös yhteistyössä saamelaisten kanssa kehittää yhteisesti sovittuja menetelmiä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.

#### Keskeisimmät huomiot viranomaisten näkemysten pohjalta:

- Viranomaisten käsitykset saamelaiskulttuuriin kohdistuvien yhteisvaikutusten arvioinnin riittävydestä vaihtelevat jonkin verran. Useat viranomaistahot tuovat esille, ettei niitä arvioida riittävästi tai joissakin yhteyksissä juuri ollenkaan johtuen pääasiallisesti siitä, ettei arviointia varten ole luotu käytännön menetelmiä.
- Menetelmiä kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi tulee edelleen kehittää valtionhallinnon taholta tai yhteistyössä keskeisten viranomaisten ja saamelaistahojen kanssa.



- Saamelaistahojen lausunnot ja neuvottelut nähdään pääosin toimiviksi ja useissa tilanteissa riittäviksikin osallistamisen muodoiksi, kunhan niihin on varattu riittävästi resursseja.
- Saamelaisten osallistumisen muotoja tulisi edelleen kehittää mm. kasvokkain tapaamisia, epävirallisia tapaamisia, tilannepäivityksiä ja muita yhteistyömuotoja käyttäen.
- Metsähallituksella on selkeitä menetelmiä käytössä saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arvioimiseksi ja saamelaisten osallistamiseksi, joita voidaan edelleen kehittää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin osalta.

## 9 Selvityksen oikeudellisen ja menetelmällisen viitekehyksen tiivistelmä<sup>568</sup>

Saamelaiset ovat yksi kansa neljän valtakunnan alueella. Suomen lisäksi saamelaisia asuu Norjassa, Ruotsissa ja Venäjällä. Suomessa saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueet sekä Lapin paliskunnan alue Sodankylän kunnasta. Saamelaiskulttuuriin katsotaan kuuluvaksi saamen kieli sekä saamelaisten perinteiset elinkeinot ja niiden nykyaikaiset harjoittamisen muodot. Vakiintuneessa käytännössä saamelaisten perinteisinä elinkeinoina pidetään poronhoitoa, kalastusta, metsästystä, keräilyä sekä saamen käsitöitä (*duodji*). Myös saamelainen kulttuuriperintö, perinteinen tieto, kulttuuriympäristö sekä saamelaisten kulttuuri-ilmaukset (ml. taide) katsotaan osaksi saamelaiskulttuuria.

Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja luontosuhteen vaalimista uhkaavat monenlaiset kilpailevat maankäyttömuodot kuten matkailu ja kaivoslain mukainen toiminta, ilmastonmuutos ja metsäteollisuus. Saamelaisilla ja toiminnanharjoittajilla sekä viranomaisilla on usein erilaisia käsityksiä siitä, kuinka merkittäviä negatiivisia vaikutuksia toiminnan sallimisella ja sen harjoittamisella on saamelaiskulttuurille. Tämä johtuu osin siitä, ettei saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia arvioida riittävän kattavasti eri toimintojen yhteydessä. Kattava arviointi edellyttäisi myös eri toimenpiteiden yhteisvaikutusten eli kumulatiivisten vaikutusten arvioimista ja huomioon ottamista, sillä yksittäisen toimenpiteen vaikutusten arvioiminen ei muodosta todellista kuvaa tilanteesta, jossa jo aiemmat, muut nykyiset tai suunnitteilla olevat uudet toimenpiteet yhdessä muodostavat saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kokonaisvaikutuksia eli kumulatiivisia vaikutuksia.

Jotta eri maankäyttöisten intressien yhteensovittaminen tosiasiallisesti olisi mahdollista niin että saamelaisten perusoikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan toteutuisi, viranomaisten, yhteistyössä saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen ja mahdollisesti keskeisten muiden saamelaistahojen kanssa, tulisi sopia hyvät käytänteet saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvalaisen arvioinnin suorittamiseksi.

---

<sup>568</sup> Tämä kappale ei sisällä lähdeviittauksia tiivistetyn ulkomuodon vuosi. Teksti on tiivistelmä selvityksen eri osioista, joista lähteet löytyvät alaviitteinä.

## 9.1 Oikeudellinen viitekehys saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi

**Perustuslain (PL) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.** Tämä turvaamisvelvoite on tarkoitettu tosiasiallisesti saatettavaksi käytäntöön, mikä tarkoittaa, että julkisen vallan on eri toiminnoissaan, kuten viranomaistoiminnassa, pyrittävä siihen, että jokainen yksilö pääsee täysimääräisesti nauttimaan oikeuksistaan ilman, että sen tiellä on oikeudellisia tai tosiasiallisia esteitä. Saamelaisten kohdalla edellä mainittua säännöstä sovelletaan yhdessä erityisesti PL 17.3 §:n kanssa, joka turvaa saamelaisille alkuperäiskansana oikeuden ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, sekä siihen kuuluvan kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon (PL 121.4 §). PL 17.3 ja 121.4 §:ien toteutuminen asettaa siis valtiolle toimintavelvoitteita saamelaiskulttuurin ja kulttuuri-itsehallinnon säilyttämiseksi ja kehittämiseksi. Viranomaisten on PL 22 §:n nojalla aktiivisesti turvattava ja edistettävä saamelaisten perustus-oikeutta alkuperäiskansana harjoittaa ja kehittää perinteisten elinkeinojensa harjoittamisen edellytyksiä, niin että ne voivat säilyä elinkelpoisena myös tulevaisuudessa.

**Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat yhdessä toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän, jossa kansainvälinen ihmisoikeuksien taso asettaa minimisuojan.** Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat perustan kansallisen lainsäädännön soveltamiselle ja kehittämiselle, minkä on vastattava perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kansallista saamelaisten oikeuksia koskevaa tai niihin suoraan vaikuttavaa sektorilainsäädäntöä on aina tulkittava ja sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti niin, ettei sen tarjoama suoja jää alle sen, mitä perus- ja ihmisoikeusnormistossa turvataan. Kansallinen sektorilainsäädäntö ei myöskään saa olla ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä ottanut kantaa saamelaisten oikeuksiin korostaen perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Perusoikeuksien yleinen heikentämiskielto kieltää perustuslaissa ja ihmisoikeusvelvoitteissa saavutetun tason heikentämisen. Saamelaisten perusoikeus ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan (PL 17.3 §) pitää itsessään implisiittisesti sisällään heikentämiskiellon, jonka lähimpänä esikuvana pidetään kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) artiklaa 27, joka koskee vähemmistöjen jäsenten oikeutta harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan. KP-sopimusta valvovan YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä korostuu 27 artiklan lukeminen yhdessä 1 artiklan (kansojen itsemääräämisoikeus) kanssa, jolloin korostuu alkuperäiskansojen oikeus kehittää taloudellista ja kulttuurin mukaista elämäntapaa sekä käyttää ja

hallita perinteisiä maitaan ja luonnonvarojaan. Komitean tapauskäytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huomattavaa haittaa” alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena ja taloudellisesti kannattavana säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa. Tuoreessa ilmastonmuutosta koskevassa tapauksessa komitea painottaa, että artiklan 27 sisältämän oikeuden keskiössä on turvata alkuperäiskansakulttuurin säilyminen sekä kulttuurisen identiteetin jatkuva kehittyminen myös tulevaisuudessa.

”Huomattavan haitan” kynnyksestä on punnittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti muut *aiemmat, nykyiset* sekä *suunnitellut* alueella tapahtuvat tai sinne vaikutuksensa ulottavat toimenpiteet, joiden kumulatiiviset vaikutukset viranomaisen tulee arvioida yhteistyössä saamalaiskäräjien ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa. Vaikka tässä selvityksessä keskitytäänkin erityisesti maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden saamelaiskulttuurille aiheuttamiin vaikutuksiin, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida myös saamelaisiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelun ja toimeenpanoon liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Tämän lisäksi tulisi ottaa huomioon ilmastonmuutoksen saamelaiskulttuurille aiheuttamat kerrannaisvaikutukset.

Lainsäätäjä on kiteyttänyt YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskevan tulkinnan ”kolmeen päähuomioon, jotka koskevat neuvotteluvelvollisuutta, kokonaisvaltaista harkintaa ja vaikutusten arviointia. Valtion viranomaisten tulee neuvotella saamelaisten kanssa suunnitelmistaan, jotka tulee tarvittaessa sopeuttaa 27 artiklan vaatimuksiin. [...] Alueella aikaisemmin toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset tulee ottaa kumulatiivisesti huomioon arvioitaessa vireillä olevan hankkeen vaikutuksia saamelaisten mahdollisuuksiin harjoittaa kulttuuriaan.”

KP-sopimusta koskevassa tulkintakäytännössä velvoite neuvotella alkuperäiskansojen edustajien kanssa, joihin toimenpide vaikuttaa, katsotaan osaksi nk. heikentämiskieltoa (eli kieltoa aiheuttaa huomattavaa haittaa). YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen hyväksymisen jälkeen (2007), sitovia ihmisoikeuksia valvovat toimielimet, mukaan lukien YK:n ihmisoikeuskomitea ovat alkaneet viitata nk. vapaaseen, tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen, jonka mukaan alkuperäiskansojen edustajien kanssa tulee *neuvotella* ja *toimia yhteistyössä* tavoitteena saada heidän suostumus sellaisille toimenpiteille, jotka voivat merkittäväällä tavalla vaikuttaa alkuperäiskansojen kulttuuriin ja oikeuksiin.

Koska kansallista lainsäädäntöä on tulkittava perus- ja ihmisoikeuksien määrittämä vähimmäissuojataso huomioiden, saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitetta tulee soveltaa ennakkosuostumusperiaatetta kunnioittaen kansainvälisen oikeuden säännösten mukaisesti. Ennakkosuostumusperiaate asettaa neuvotteluille laatukriteereitä, joihin on viitattu oikeusministeriön ja saamelaiskäräjien laatimassa muistiossa saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen soveltamiseksi ennakkosuostumusperiaatteen hengessä. Yhteisymmärrykseen tai ennakkosuostumukseen pyrkiminen edellyttää mm. oikea-aikaisuutta; aitoa mahdollisuutta vaikuttaa lopputulokseen; riittävä, ajantasaista ja täsmällistä tietopohjaa asiasta ja suunnitellun toimenpiteen vaikutuksista; riittävästi aikaa perehtyä ja muodostaa virallinen kanta asiaan; vapautta voimakeinoista, pakosta, uhkailusta, manipuloinnista tai painostuksesta, sekä yhteisesti laadittua pöytäkirjaa. Alkuperäiskansoilla on oikeus saada tietoja myös riippumattomista lähteistä päätöksentekonsa tueksi. Muistiossa todetaan, että jos viranomainen on epävarma siitä, kuuluuko jokin toimenpide neuvotteluelvollisuuden piiriin, hyvä käytäntö on kääntyä saamelaiskäräjien puoleen ja kysyä käräjien näkemystä neuvotteluiden tarpeellisuudesta. Saamelaiskäräjät voi myös pyytää viranomaiselta neuvotteluita tarpeelliseksi katsomassaan asiassa. Viranomaisen velvollisuus pyrkiä yhteisymmärrykseen ulottuu myös kysymykseen siitä, mitkä asiat kuuluvat neuvotteluelvollisuuden piiriin. Muistiosta voidaan poimia hyviä neuvottelukäytänteitä myös poronhoitolain 53 §:n ja kolttalain 56 §:n soveltamiseksi, joita myös tulee soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti.

KP-sopimuksen, joka sitoo Suomessa viranomaisia suoraan lakina, oikeuskäytäntöä on käytetty pohjana myös saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon sisällyttämiseen kansalliseen sektorilainsäädäntöön, kuten kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja vesilakiin, luonnonsuojelulakiin sekä Nagoyan geenivarapöytäkirjaan. Lakeja koskevissa hallituksen esityksissä korostetaan säännösten lukemista yhdessä saamelaiskulttuuriperusoikeuden sekä KP-sopimuksen tulkintakäytännön mukaan.

## 9.2 Menetelmällinen viitekehys kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi

Alkuperäiskansalähtöisellä lähestymistavalla tarkoitetaan sitä, että vaikutusten arvioinnissa pyritään asettumaan alkuperäiskansan ja siihen kuuluvien yhteisöjen ja henkilöiden asemaan vaikutusten arvioinnin lähtökohtana. Kun arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja sen mukaiseen elämäntapaan, arvioimisen lähtökohtana tulisi olla aito halu ymmärtää saamelaiskulttuuria. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja kokonaisvaltainen arvioiminen edellyttää saamelaiskulttuurin tuntemista.

Luonto on saamelaisille aineellisen ja henkisen kulttuurin perusta. Perinteisessä saamelaisessa maailmankuvassa luontoa ja kulttuuria ei eroteta toisistaan. Voidaan puhua holistisesta maailmankuvasta, jossa ihminen ja ympäröivä luonto, kieli, käytännöt, tavat, tarinat, uskomukset ja sosiaaliset järjestelmät ovat samaa vuorovaikutteista kokonaisuutta. Saamen kieli, saamelaisten perinteinen tieto, perinteiset elinkeinot ja luonnon monimuotoisuus kietoutuvat monin tavoin yhteen. Saamen kielen kautta perinteinen tieto ympäröivästä luonnosta säilyy ja välittyy sukupolvelta toiselle.

Merkityksellinen osallistuminen on yksi keskeisistä tekijöistä alkuperäiskansojen kulttuuriin kohdistuvien vaikutusten selvittämisessä osana ympäristövaikutusten arviointia. Merkityksellinen osallistuminen on välttämätöntä, jotta alkuperäiskansojen arvot ja tarpeet tulevat huomioiduksi, ja jotta haittojen merkittävyyttä voidaan arvioida ja haittoja voidaan lieventää. Saamelaisten perus- ja ihmisoikeudet edellyttävät, että saamelaisten tulee halutessaan voida osallistua ”tehokkaasti ja merkityksellisesti” heitä koskevien toimenpiteiden suunnitteluun, mukaan lukien vaikutusten arviointi. Saamelaisten tulisi voida osallistua myös vaikutusten seurantaan.

Osallistuminen voi toteutua monella eri tavalla. Alkuperäiskansatietoon perustuvassa arvioinnissa suunniteltujen hankkeiden vaikutukset arvioidaan alkuperäiskansojen yhteisöjen perinteisen tiedon pohjalta. Alkuperäiskansatietoon perustuva arviointi voidaan sisällyttää muihin arviointimenetelmiin. Mikäli saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi toteutetaan toiminnanharjoittajan, viranomaisen tai esimerkiksi konsultin toimesta, saamelaisten tulee voida itse päättää, missä määrin he tahtovat osallistua vaikutusten arviointiin. Vastuuta vaikutusten arvioinnista ei voida siirtää saamelaisille, esimerkiksi pelkästään lähettämällä lausuntopyyntöjä saamelaiskäräjille tai paliskunnille. Sen, jonka lakisääteisenä velvollisuutena on vaikutusten arviointi, tulee myös varmistaa, että saamelaisten osallistumiseen turvataan riittävät resurssit. Toiminnanharjoittajien ja viranomaisten tulee omalta osaltaan tehdä myös riittävä pohjatyö vaikutusten arviointiin liittyen, jonka pohjalta saamelaistahot voivat tarjota oman arvionsa toimenpiteiden saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Mikäli vaikutusten arvioinnin suorittaa konsultti, hänen tulisi tuntea saamelaiskulttuuria ja suorittaa resursoidusti yhteistyötä keskeisten saamelaistahojen kanssa vaikutusten selvittämiseksi.

Saamelaiskulttuurin erityispiirteiden huomioiminen vaikutusten arvioinnissa edellyttäisikin lähestymistapaa, jossa kulttuurin ja kulttuuriperinnön eri osa-alueet sekä saamelaiskulttuuriin suoraan kytkeytyvät muut ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset sisällytetään arviointiin kokonaisvaltaisesti. Kokonaisvaltainen saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi edellyttää keskeisimpien kulttuurin ja kulttuuriperinnön osa-alueiden tunnistamista sekä vaikutusten selvittämistä niihin. Vaikutukset tulee arvioida myös suhteessa saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Kokonaisvaltaisessa vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida myös sosiaalisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia elinoloihin, terveyteen ja hyvinvointiin, jotka ovat osa ympäristövaikutusten käsitettä ympäristölainsäädännössämme. Myöskään luonnon monimuotoisuuteen tai ilmastonmuutokseen liittyviä vaikutuksia ei voida irrottaa saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista, mistä syystä nekin tulisi arvioida myös saamelaisten kannalta saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia ei tulisi arvioida kokonaan irrallaan ympäristövaikutuksista, joita tulisi tarkastella myös saamelaiskulttuurin näkökulmasta. Esimerkiksi Akwé:Kon -ohjeissa painotetaan ”kokonaisvaltaista” vaikutusten arviointia, jossa kulttuuriset, ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset olisivat suotavaa sisällyttää samaan arviointiprosessiin alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen erityislaatuisten luontosuhteen vuoksi. Ohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa myös huomioon kulttuuristen, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten osatekijöiden väliset vuorovaikutussuhteet.

Saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous ja saamelaiset perinteisten elinkeinojen harjoittajat ja saamelaisen kulttuuriperinnön osalta myös Saamelaismuseum Siida ovat parhaita asiantuntijoita määrittelemään, mitä saamelaiskulttuuriin kytkeytyviä vaikutuksia erilaisissa vaikutusten arvioinneissa tulisi ottaa huomioon, kun vaikutuksia käytännössä arvioidaan.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi on niiden muutosten arviointia, jotka kasautuvat monien stressitekijöiden, sekä ihmisten aiheuttamien että luonnonilmiöistä johtuvien, seurauksena ajallisesti ja paikallisesti. Näin ollen kumulatiivinen vaikutusten arviointi edellyttää ajallisten muutosten selvittämistä ja pitkän aikavälin muutosten ymmärtämistä. Kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa voidaan katsoa olevan kaksi tärkeää vaihetta: 1. jo olemassa olevien, kasautuneiden vaikutusten arviointi ja 2. tulevaisuuden (näköpiirissä olevien) vaikutusten arviointi. Tästä syystä KP-sopimuksen tulkintakäytännössä korostetaan aiemmin toteutettujen, muiden yhtäaikaisten sekä suunniteltujen toimenpiteiden kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista. Vaikutusten arvioinnin keskeinen lähtökohta on alueen nykytilan kuvaus. Alueen nykytilan kuvauksessa tulisi riittävässä laajuudessa ottaa retrospektiivisesti huomioon myös aiemman maankäytön vaikutukset kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Arvioitaessa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee

alueen nykytilaa arvioida nimenomaan saamelaiskulttuurin elinvoimaisena säilymisen kannalta ottaen huomioon saamelaisyhteisön omat alueen käyttöön ja kehittämiseen liittyvät prioriteetit.

Tässä selvityksessä on esitelty sekä KVA-prosessin läpiviemiseen liittyvää ohjeistusta (Kaisa Raition ja Rasmus Kløcker Larsenin 10 menettelyllistä periaatetta), malleja maailmalta, erityisesti Ruotsista ja Norjasta, kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi, mm. karttapohjaista paikkatietoa ja saamelaisten perinteistä tietoa hyödyntäen. Selvitys sisältää tiivistelmän myös Suomessa ”Miltä sopu näyttää”-tutkimusprojektin yhteydessä toteutetusta kumulatiivisten vaikutusten arvioinnista, jossa yhdistettiin eri menetelmiä. Tämän lisäksi kumulatiivisten vaikutusten arviointimenetelmiä esiteltiin myös tätä selvitystä koskevassa työpajassa, jota koskeva Jan Saijetsin paikkatietomenetelmiin liittyvä diaesitys löytyy tämän selvityksen liitetiedostosta. Suomessa viranomaiset ja saamelaiskäräjät (ja mahdollisesti muut saamelaistoimijat) voisivat kehittää mallin/malleja tilanteeseen, esimerkiksi toimenpiteiden mittakaava ja muut relevantit tekijät huomioiden, kumulatiivisten vaikutusten arviointiin, johon voitaisiin poimia hyviä käytänteitä tässä selvityksessä mainituista esimerkeistä ja arviointimenetelmään liittyvistä menettelyllisistä ohjeista.

Tämän lisäksi tässä selvityksessä esitellyistä YK:n biodiversiteettisopimuksen vapaaehtoisista ohjeista löytyy hyviä käytänteitä erityisesti saamelaisten perinteisen tiedon käyttämiseen ja kunnioittamiseen, hyötyjen jakamiseen ja haittojen kompensatioon sekä kulttuurin eri osa-alueiden tunnistamiseen liittyen. Metsähallituksen käyttämä Akwé:Kon -menettely, joka ohjeistaa alkuperäiskansalähtöiseen kokonaisvaltaiseen vaikutusten arviointiin, sisältää useita elementtejä, joita voidaan käyttää yhtenä pohjana kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseen.



## 10 Johtopäätelmät ja suositukset<sup>569</sup>

### 1. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arviointi on puutteellista ja siihen tulisi kehittää menetelmiä

Saamelaisten perusoikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä siihen liittyvät kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus) tulkintakäytäntöineen edellyttävät saamelaiskulttuuriin kohdistuvien saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvien tai sinne vaikutuksensa ulottavien toimenpiteiden vaikutusten arviointia. Tässä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa on otettava kumulatiivisesti huomioon aiemmat, muut nykyiset sekä suunnitellut tulevat muut toimenpiteet, joilla voi olla kielteisiä yhteisvaikutuksia. Velvoite kumulatiivisten vaikutusten arviointiin pohjautuu nk. saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon, josta säädetään myös kansallisessa lainsäädännössämme. Vaikka tässä selvityksessä onkin käsitelty erityisesti maankäyttöön liittyvien toimenpiteiden saamelaiskulttuurille aiheuttamia vaikutuksia, saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida myös saamelaisiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelun ja toimeenpanoon liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Tämän lisäksi tulisi ottaa huomioon ilmastonmuutoksen saamelaiskulttuurille aiheuttamat kerrannaisvaikutukset.

Kuten esimerkiksi Lapin ELY-keskuksen tähän selvitykseen kirjatuiissa huomioissa todetaan, yhteis- eli kumulatiivisten vaikutusten arviointiin ei ole vielä kattavaa ja selkeää menetelmää, eikä niitä siitä syystä riittävästi arvioida (kappale 8.10). Sama näkemys välittyy useimpien muidenkin viranomaisten ja kaikkien tähän selvitykseen osallistuneiden saamelaistahojen, eli saamelaiskäräjien ja Saamelaispaliskunnat ry:n sekä Tenon saamelaista kalastusta koskevan kappaleen sisältämissä huomioissa.

<sup>569</sup> Tämä kappale ei sisällä lähdeviittauksia tiivistetyn ulkomuodon vuoksi. Kaikki lähteet kuitenkin löytyvät tämän selvityksen muita osioita koskevista alaviitteistä.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointi edellyttää toimivien arviointimenetelmien käyttöön ottamista. Riittävänä asian selvittämisenä ei voida pitää esimerkiksi yleispiirteistä selvitystä tai listausta siitä, mitä muuta maankäyttöä alueella tapahtuu, vaan itse arviointimenettely on myös kyettävä läpinäkyvästi osoittamaan esimerkiksi lupalakien mukaisissa lupapäätöksissä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu päätösten perusteleminen, jossa on tuotava esille, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Kaivos- ja ympäristölupaviranomaisten lupapäätöksistä ei ole nähtävissä, millä konkreettisilla menetelmillä lakien edellyttämät yhteisvaikutukset on tosiasiallisesti arvioitu. Tukes tuo myös tässä selvityksessä avoimesti esille, että yhteisvaikutusten arvioinnin osalta virkamiehen arvioinnissa tekemien johtopäätösten kirjaamisessa on ollut puutteita. Kaivosviranomaisen pitää kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämistä tärkeänä (kappale 8.7). Tuoreet hallinto-oikeuden kullanhuhdonta koskevat tässä selvityksessä sivutut ratkaisut edellyttävät nykyistä kattavampien arviointimenetelmien kehittämistä ja käyttöön ottamista kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.

Lausuntopyyntöjen ja neuvottelujen lisäksi viranomaisista vain Metsähallituksella on käytössään jatkuvaluonteisia virallistettuja yhteistyömenettelyjä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimiseksi. Kuitenkin esimerkiksi Pohjois-Lapin maakuntakaavasuunnittelussa (2040) Lapin liitto osoitti selkeää pyrkimystä yhteistyömenetelmien käyttöön ottamiseksi palkkaamalla pohjatyötä varten saamelaiskulttuurin asiantuntijan sekä perustamalla saamelaiskulttuurin tuntijoista koostuvan työryhmän arvioimaan maakuntakaavoituksen saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia. Työryhmä kuitenkin keskeytti työnsä vedoten riittämättömiin resursseihin. Viranomaisten ja saamelaisten käsitys riittävästä resursseista tai riittävästä tietopohjasta saattavat olla erilaisia. On selvää, että kattava kumulatiivisten vaikutusten arviointi vaatii huomattavia resursseja. Käsillä olevassa Pohjois-Lapin maakuntakaavasuunnittelussa Lapin liitto arvioi esimerkiksi poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia paliskuntatasolla, myös yhteisvaikutuksia huomioiden. Lapin liitto tuo kuitenkin tässä selvityksessä esille, että kattava kumulatiivisten vaikutusten arviointi edellyttäisi perusteellista tietoa menneen ja nykyisen maankäytön kokonaisvaikutuksista. Tällaista tietoa ei yleensä ole saatavilla maakuntakaavan vaikutusten arviointia varten (kappale 8.9).

Metsähallitus toteaa tässä selvityksessä organisaatiolla olevan suuri vastuu toiminnastaan saamelaiskulttuurin huomioimiseksi sekä toimintansa vaikutusten arvioimiseksi saamelaiskulttuuriin (kappale 8.6). Metsähallituksella valtion maiden haltijana voidaan katsoa olevan kenties parhaat edellytykset saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämisen eteenpäin viemisessä. Metsähallitus on vuosien varrella toiminut aktiivisessa yhteistyössä saamelaisyhteisöjen kanssa ja vahvistanut saamelaisten osallistumista erilaisin menetelmin.

Metsähallituksen edustajat toivat tähän selvitykseen liittyvässä työpajassa esille, että Metsähallitus on päättänyt kehittää menetelmiä kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi yhteistyössä saamelaiskäräjien ja mahdollisesti muiden keskeisten tahojen kanssa. Metsähallitus toteaa tämän selvityksen sitä koskevassa kappaleessa, että olisi hyvä, jos jatkossa yhdessä muidenkin valtiollisten ja alueellisten toimijoiden sekä saamelaistahojen kanssa voitaisiin kehittää yhteisiä käytännönläheisiä ja toimivia malleja, miten vaikutuksia saamelaiskulttuuriin arvioidaan, kumulatiiviset vaikutukset mukaan lukien (kappale 8.6).

Useissa sekä saamelaistahojen että viranomaisten tässä selvityksessä esitetyissä kannanotoissa painotetaan menetelmien kehittämisen tärkeyttä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi. Esimerkiksi saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkökulmasta olisi tärkeää lähteä kehittämään jonkinlaista mallia, josta voitaisiin ammentaa mahdollisimman moniin eri asioihin sovellettavia elementtejä. Olisi tärkeää olla jonkinlaiset yleispätevät periaatteet (kappale 8.2). Kysymykseen siitä, ketkä ovat niitä keskeisiä tahoja, joiden tulisi yhdessä kehittää malleja kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi esiin nostetaan keskeiset tähänkin selvitykseen osallistuneet viranomaistahot, mukaan lukien Saamelaismuseo Siida, vastuuministeriöt ja kunnat sekä saamelaiskäräjät, kolttien kyläkokous, Saamelaispaliskunnat ry ja mahdollisesti muut keskeiset saamelaistahot.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointiin on olemassa menetelmiä, joista saamelaiskulttuurin kannalta keskeisimpiä on esitelty tässä selvityksessä. Esimerkiksi paikkatietomenetelmiä voidaan yhdistää saamelaisten perinteisen tiedon käyttämiseen, johon löytyy ohjeistusta YK:n biodiversiteettisopimuksen vapaaehtoisista ohjeista. Kaisa Raition ja Rasmus Kløcker Larsenin 10 menettelyllistä periaatetta soveltuvat selkeään menettelyllisen rungon laatimiseen KVA-prosessin läpiviemiseksi. Olemassa olevia malleja hyödyntäen voitaisiin kehittää paikallisiin olosuhteisiin toimiva malli, josta voitaisiin soveltaa elementtejä eri sektorilainsäädännön mukaisesti vaikutusten arviointeihin.

Saamelaiskäräjien viranhaltijat tuovat tässä selvityksessä esille, että olisi myös tärkeää, että olisi olemassa saamelaiskulttuurin tuntevia konsultteja, joilta toiminnanharjoittajat ja viranomaiset voisivat ostaa palveluja. Saamelaiskulttuurin tuntevien konsulttien käyttäminen yhteistyössä saamelaiskäräjien ja saamelaisyhteisöjen kanssa voisi olla yksi hyvä menetelmä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin parantamiseksi (kappale 8.2).

Myös Saamelaispaliskunnat ry tuo esille, että arvioinneissa voitaisiin käyttää saamelaiskulttuurin tuntevia konsultteja, jotka voisivat kerätä tietoa perinteisten elinkeinojen harjoittajilta. Viranomaisten tulisi myös jalkautua maastoon ja oppia ymmärtämään sitä kautta vaikutuksia ja saamelaista poronhoitoa. Saamelaispaliskunnat ry näkee, että hallintoon tulisi luoda poikkileikkaavuutta, jossa eri sektorit tekisivät enemmän yhteistyötä ja arvioisivat vaikutuksia yhdessä (kappale 8.3). Suomen ympäristökeskus ehdottaa, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointia saattaisi edistää ohjeistus viranomaisten ja hankkeesta vastaavien käyttöön saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten osalta, esimerkiksi jaoteltuina eri saamelaisalueiden ja näiden erityispiirteiden mukaan (kappale 8.10).

Ympäristöministeriön julkaisemassa YVA-lakia ja saamelaisten oikeuksia koskevassa raportissa (2023), johon viitataan tämän selvityksen lukuisissa kohdissa, suositellaan, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten ja niiden merkittävyyden arvioinnissa tulisi käyttää holistista eli kokonaisvaltaista lähestymistapaa, mitä usein korostetaan alkuperäiskansoja koskevissa vaikutusten arvioinneissa. Samaa voidaan suositella myös tässä nyt käsillä olevassa selvityksessä, jossa on annettu esimerkkejä siitä, mitä kulttuurin eri osa-alueita ja siihen liittyviä nimittäjiä voitaisiin ottaa huomioon kokonaisvaltaisessa vaikutusten arvioinnissa. Saamelaiskäräjät ja saamelaisyhteisöt ovat kuitenkin parhaita asiantuntijoita sen suhteen, mitkä ovat ne keskeiset ja olennaiset arvioinnin osa-alueet, jotka kytkeytyvät saamelaiskulttuuriin.

Tässä selvityksessä myös saamelaiskäräjien viranhaltijat tuovat esille saamelaiskulttuurin kokonaisvaltaisuuden ja holistisuuden. Saamelaiskulttuurille merkityksellisiä seikkoja on vaikea mitata ja käsitteellistää tavanomaisilla vaikutusten arvioinnin työkaluilla. Kulttuuri ja yhteisöllisyys ovat identiteetin perusta, ja saamelaisten perinteisiä elinkeinoja harjoitetaan laajasti riippumatta siitä, mikä on pääasiallinen tulonlähde. Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkemyksissä tuodaan esille, että vaikutusten arvioinnissa tulisi pystyä yhdistämään useita aspekteja: luonnontiede, saamelaisten perinteinen tieto, kulttuurinen ulottuvuus, talous ja identiteetti. Saamelaiskäräjien viranhaltijat korostavat pitkäaikaisten vaikutusten huomioimista (kappale 8.2). Tenon kalastusta koskevassa kappaleessa tuodaan esille kalastusrajoitusten rankat sosiaaliset vaikutukset saamelaisyhteisölle (kappale 8.4). Myös Saamelaispaliskunnat ry:n näkemyksissä tuodaan esille, että eri toimenpiteet aiheuttavat niin ekologisia, taloudellisia, sosiaalisia kuin kulttuurisiakin vaikutuksia (kappale 8.3).

Myös saamelaista kulttuuriperintöä tulisi Saamelaismuseum Siidan näkemyksen mukaan arvioida pitkän aikavälin vaikutusten osalta. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös välilliset vaikutukset kulttuuriin (kappale 8.5). Saamelaispaliskunnat ry toteaa, että saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tulisi olla osaamista niin luonto- kuin kulttuuripuoleltakin. Luontokadon ja ilmastonmuutoksen tulisi muuttaa ajattelutapaa radikaalisti (kappale 8.3). Kaikki tähän selvitykseen osallistuneet saamelaistahot korostavat, että ilmastonmuutoksen vaikutusten selvittäminen tulisi olla osa kaikkia saamelaiskulttuuria koskevien kumulatiivisten vaikutusten arviointeja. Nk. vihreään siirtymään liittyvien ilmastotoimenpiteiden yhteydessä tulee turvata saamelaisten oikeudet. Tenon kalastusta koskevassa kappaleessa painotetaan myös itse kalastussääntelyn aiheuttamien saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin puuttumista sekä sen sisällyttämisen ja kehittämisen tärkeyttä (kappale 8.4).

Saamelaispaliskunnat ry:n mukaan maankäytön toimenpiteistä tulisi koitua hyötyä molemmille osapuolille ja muutoksissa tulisi arvioida, minkälaisia kustannuksia poronhoitajille aiheutuu sekä pohtia kompensoivia toimia ja korvauksia. Tässä selvityksessä esitellyt YK:n biodiversiteettisopimukseen liittyvät vapaaehtoiset ohjeet sisältävät ohjeita hyötyjen jakamiseen ja kompensoitioihin. Myös esimerkiksi ILO alkuperäiskansasopimus 169 sekä YK:n alkuperäiskansajulistus edellyttävät, että alkuperäiskansat hyötyvät niiden perinteisesti käyttämällä alueilla toteutetuista toimenpiteistä ja että haittoja kompensoidaan tai hyvitetään. Esimerkiksi tätä selvitystä koskevassa työpajassa tutkija Jan Saijets toi esille maankäytön kumulatiivisten vaikutusten huomattavat poronhoidolle aiheutuvat taloudelliset tappiot. Suomesakin kysymystä kompensoitiosta olisi hyvä pohtia ja edistää. Erityisen tärkeää tämä olisi laajakantoisissa hankkeissa, kuten esimerkiksi YVA-hankkeissa. Myös Ruotsissa ja Norjassa kaivosyhtiöt ovat maksaneet kompensoitioita saamelaisille poronhoitajille. Kompensaation ei aina välttämättä tarvitse olla rahallista korvausta, vaan se voi olla myös esimerkiksi jokin korvaava toimenpide saamelaiskulttuurin ja perinteisten elinkeinojen tukemiseksi tai sen varmistaminen, että saamelaisille jää vastavasti riittävästi yhtenäisiä sopivia alueita kulttuurin harjoittamiseen, joihin ei pitkän aikavälin suunnitelmissa kajota. Esimerkiksi Metsähallitus ei tällä hetkellä suorita lainkaan hakkuita, mikäli paliskunta vastustaa niitä. Samalla tavoin voitaisiin saamelaisten kotiseutualueella kartoittaa sellaiset erityisen herkäät ja saamelaiskulttuurin kannalta olennaiset alueet, joille ei myönnettäisi lupia saamelaiskulttuuria selkeästi häiritsevälle toiminnalle.

Ympäristöministeriön YVA-lakia koskevassa raportissa myös suositellaan, että saamelaiskulttuurin kannalta keskeisten paikkojen kartoittamiseen tulisi suunnata varoja valtion taholta, esimerkiksi VNTEAS-hankkeena. Kartoitustyössä voisi hyödyntää ja kehittää jo olemassa olevaa aineistoa. Koska nykytilan arvioinnin voidaan katsoa saamelaisten kotiseutualueella edellyttävän myös retrospektiivistä

kumulatiivisten vaikutusten arvioimista, kartoitustyössä tulisi huomioida myös maankäytön historia. Olisi myös tärkeää kattavasti kartoittaa saamelaiskulttuurin kannalta keskeiset muinaismuistot, kuten seidat ja muut pyhät paikat, jotta ne voidaan turvata ja suojata muulta maankäytöltä. Kartoitustyössä on kuitenkin huomioitava, että pyhiä paikkoja ja muita muinaismuistoja koskeva tieto voi olla sensitiivistä ja salaista. Siksi perinteistä tietoa sisältävien karttojen hallinnasta tulisi vastata joko saamelaiskäräjien tai saamelaisyhteisöjen, jolloin karttojen sisältämiä salaisia tietoja jaetaan vain yhteisön jäsenten kesken ja ulkopuolisille tahoille erillisestä pyynnöstä.

Kumulatiivisten vaikutusten arviointia voidaan ja tulee kuitenkin edistää kaikkien viranomaisten toiminnassa, vaikkei valtio suuntaisikaan varoja laajamittaiseen kartoitustyöhön. Jo tälläkin hetkellä esimerkiksi Tukes ylläpitää ja jalostaa paikkatietojärjestelmää. Myös Metsähallitus kartoittaa saamelaiskulttuurin kannalta keskeisiä paikkoja ja Saamelaismuseum Siida suorittaa kulttuuriperintökartoituksia. Viranomaiset voisivat keskinäisessä yhteistyössä sekä yhteistyössä saamelaisten kanssa laatia saamelaisten kannalta keskeisillä alueilla nykytilan arvioinnin, jossa otettaisiin retrospektiivisesti huomioon myös aiemmat saamelaiskulttuuriin vaikuttavat toimet. Tätä voitaisiin käyttää pohjana sektorilain mukaisissa vaikutusten arvioinneissa. Esimerkiksi Metsähallitus, joka on jo vuosien varrella kehittänyt hyviä käytänteitä saamelaisasioissa, voisi saamelaisalueen valtionmaiden haltijana ottaa johtavan aseman nykytilan arvioinnista yhdessä muiden viranomaisten, saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen sekä muiden keskeisten saamelaistahojen, kuten paliskuntien ja Saamelaispaliskunnat ry:n kanssa.

**Suositus:** Kaikkien viranomaisten ja muiden toimijoiden, joiden velvollisuutena on arvioida toimintansa saamelaiskulttuuriin kohdistuvia vaikutuksia, tulisi ottaa käyttöön menetelmiä, joiden avulla voitaisiin tosiasiallisesti ja riittävän kattavasti arvioida kumulatiivisia vaikutuksia. Tämä selvitys, muiden muassa, tarjoaa runsaasti ohjeistusta siihen, miten saamelaiskulttuuriin kohdistuvia kumulatiivisia vaikutuksia voidaan käytännössä arvioida kokonaisvaltaisesti saamelaiskulttuurin eri osa-alueita huomioiden ja saamelaiskulttuurin tuntemusta lisäten sekä saamelaisia osallistaen.

Voitaisiin suositella, että Metsähallitus, ympäristöministeriön tuella, ottaisi johtavan roolin saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämisestä, niin että sitä varten luotaisiin menetelmä/metelmät. Tätä puoltaisi Metsähallituksen keskeinen rooli saamelaisasioissa valtion maiden haltijana, sen aktiivinen ja positiiviseksi koettu viranomaistoiminta saamelaisten oikeuksien edistämiseksi sekä Metsähallituksen edustajien oma lupaus tämän selvityksen yhteydessä lähteä kehittämään menetelmää kumulatiivisten vaikutusten arvioimiseksi.

Kaikkien keskeisten viranomaisten, myös kuntapuolen viranomaisten, joilta löytyy tahtotilaa viedä asiaa eteenpäin, olisi hyvä osallistua kumulatiivisten vaikutusten arviointia koskevaan kehittämistyöhön. Kaikkien osallistuvien viranomaistahojen tulisi osallistua myös kustannusten jakamiseen, millä voitaisiin turvata saamelais-toimijoiden resursointi. Resurssipulaa, ml. työkiireet eivät saisi muodostua osallistumisen esteeksi viranomaisissa ja saamelaiskäräjillä. Asiaa tulisi priorisoida, sillä kuten tähän selvitykseen liittyvässä työpajassa tuli esille, ainakin valtaosa osallistujista piti vaikutusten arvioinnin kehittämistä erittäin tärkeänä. Saamelaiskulttuurin kannalta keskeisten alueiden kartoitusta ja nykytilan arviointia tulisi myös jatkaa/kehittää viranomais- ja saamelaisyhteistyönä.

Koska on nimenomaan viranomaisten velvollisuutena turvata saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, toiminnanharjoittajien ja niitä edustavien järjestöjen osallistuminen kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin mallin/mallien kehittämistyöhön ei välttämättä edistä asian etenemistä, sillä ei ole toiminnanharjoittajien intressissä sitoutua kattaviin vaikutusten arviointeihin. Viranomaiset puolestaan voivat ja niiden tuleekin edellyttää riittävän kattavia selvityksiä toiminnanharjoittajilta, jos heillä on tähän lain mukainen velvollisuus.

Yhtenä vaihtoehtona kumulatiivisten vaikutusten arvioimisen menetelmien kehittämisessä olisi myös käyttää ulkopuolista asiantuntijaa, kuten sovittelumenettelyä. Metsähallitus on tehnyt yhteistyötä ja teettänyt konfliktikartoituksen Akordi Oy:n toimesta koskien saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriitojen ratkaisumahdollisuuksia.<sup>570</sup> Tätä on pidetty hyvänä käytänteenä erityisesti Metsähallituksen ja saamelaisten välisen luottamuksen rakentamisessa. Kolmannen nk. puolueettoman tahon mukaan ottaminen kumulatiivisten vaikutusten arviointimallin kehittämiseen voisi toimia hyvin myös sen takia, ettei yksittäinen viranomaisen joutuisi yksin päävastuuseen kysymyksessä, joka on monien tahojen yhteisenä intressinä.

---

570 Peltonen L., Kangasoja J., Luoma E., Turunen J-P., Lahdenperä S. 2020. Saamelaisten kotiseutualueen valtion metsien käytön ristiriidat ja ratkaisumahdollisuudet, Konfliktikartoitus, Metsähallitus, <https://julkaisut.metsa.fi/julkaisu/saamelaisen-kotiseutualueen-valtion-metsien-kayton-ristiriidat-ja-ratkaisumahdollisuudet-konfliktikartoitus/> (tarkistettu 14.12.2023).

## **2. Saamelaiskulttuurin tunteminen on heikkoa ja sitä tulisi vahvistaa viranomaistyön ja kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin parantamiseksi**

Saamelaiskulttuurin tunteminen ei ole vielä läheskään riittävällä tasolla yhteiskunnassamme eikä myöskään yleisesti ottaen viranomaistoiminnassa. Koska saamelaiskulttuuria ei tunneta, sen erityispiirteitä ei myöskään riittävästi osata ottaa huomioon esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelussa tai lupaharkinnassa. Myöskään vaikutuksia arvioivat toiminnanharjoittajat ja konsultit eivät yleensä tunne riittävästi tai ollenkaan saamelaiskulttuuria. Esimerkiksi Saamelaismuseum Siida tuo tämän selvityksen sisältämissä huomioissaan esille, että kulttuurimaisemassa on monia kerroksia ja arvoja, jotka eivät ole tiedossa tai näkyvissä kulttuurin ulkopuoliselle. Saamelaismuseon näkemyksen mukaan maankäyttöön liittyvissä hankkeissa toimivilla ei välttämättä ole kokonaisnäkemystä saamelaisesta kulttuuriympäristöstä, minkä vuoksi vaikutusten arvioinnit saattavat olla puutteellisia (kappale 8.5).

Saamelaispaliskunnat ry:n huomioissa korostetaan, että saamelainen poronhoito ei ole samanlaista kuin muu poronhoito. Saamelaisessa poronhoidossa avainkäsitteenä voidaan pitää läpileikkaavuutta: poronhoidolla on keskeinen merkitys koko saamelaiskulttuurissa ja sen eri osa-alueissa, yhteisöjen ja ihmisten identiteetissä jopa riippumatta siitä, omistaako poroja. Saamelainen poronhoito on keskeinen kulttuurin nimittäjä ja perinteisen ravintoautonomian kulmakivi, joka ilmenee myös vahvasti henkisessä kulttuuriperinnössä, kuten musiikkiperinteessä, tarinaperinteessä, paikannimissä, käsitoissa ja pukeutumisessa. Yhdistys muistuttaa, että poroon ja poronhoitoon ja siihen liittyviin käytänteisiin sekä henkiseen kulttuuriperintöön liittyy valtavasti perinteistä tietoa (kappale 8.3).

Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden näkemyksiä koskevassa kappaleessa painotetaan poronhoidon lisäksi kaikkien perinteisten elinkeinojen huomioon ottamista vaikutusten arvioinnissa. Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat poronhoidon lisäksi kalastus, metsästys, keräily ja saamelainen käsityö sekä näiden nykyaikaiset harjoittamismuodot, jotka täytyy myös tunnustaa ja tuntea, jotta ne tulevat huomioituksi saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa. Saamelaiskäräjien viranhaltijat korostavat, että perinteisissä elinkeinoissa saamen kieli on luonteva osa työskentelyä, ja elinkeinot toimivat kielen ja kulttuurin aktiivisina käyttöpaikkoina, joiden kautta tietoa ja taitoa siirretään sujuvasti sukupolvelta toiselle (kappale 8.2).



Saamelaismuseo Siidan huomioissa korostetaan, että saamelaista kulttuuriperintöä koskevissa vaikutusten arvioinneissa tulisi huomioida kaikki kulttuuriperinnön osa-alueet: arkeologinen kulttuuriperintö, rakennettu kulttuuriympäristö, maisema ja perinteinen tieto. Saamelaismuseo toteaa, että kulttuuriperintöä koskevilla vaikutuksilla on välillinen vaikutus itse kulttuuriin. Kulttuuriperintö on määritelty aineellisilta osiltaan hyvin ja on tunnistettavissa, mutta aineettomaan kulttuuriperintöön liittyvien vaikutusten arviointia (ja myös sen määrittelyä) tulisi parantaa (kappale 8.5).

Viranomaisten tulisikin edistää saamelaiskulttuurin tuntemista erilaisin koulutuksin ja yhteistyömenetelmin saamelaistahojen kanssa. Viranomaiset tarvitsisivat tietoa ja oppia saamelaisilta itseltään. Tähän viitattiin tähän selvitykseen liittyvässä työpajassa useammassa puheenvuorossa. Saamelaispaliskunnat ry:n näkemyksissä tuodaan kuitenkin myös esille, että saamelaista poronhoitoa on vaikea itse poronhoitajienkaan sanallistaa. Tästäkin syystä on yhdistyksen mielestä ymmärrettävää, ettei sitä ole helppo ottaa huomioon viranomaisten poronhoitoa koskevissa vaikutusten arvioinneissa (kappale 8.3).

Myös muita saamelaiskulttuurin osa-alueita ja niiden keskinäisiä vuorovaikutussuhteita voi olla ulkopuolisten hyvin vaikea ymmärtää. Esimerkiksi Lapin ELY-keskus tuo esille, että vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, ettei saamelaisyhteisön taholta ole voitu poronhoitoa lukuun ottamatta esittää täsmällisiä, konkreettisia tekijöitä, joilla hankkeiden vaikutusta voitaisiin arvioida. Yleensä vaikutukset saamelaiskulttuuriin liitetään poronhoitoon ja laidunmaiden kulumiseen, tuhoutumiseen tai porojen häiriintymiseen (kappale 8.10).

Aito ja luottamukseen perustuva dialogi viranomaisten ja saamelaisyhteisöjen välillä on välttämätöntä saamelaiskulttuurin tuntemisen lisäämiseksi. Resurssipula nähdään tämänkin selvityksen kannanotoissa pääasialliseksi syyksi myös kasvokkain tapahtuvien kohtaamisten, jopa saamelaiskäräjälain 9 §:n enemmän järjestämisen esteenä. Koronan jälkeisenä aikana myös etätyöskentely ja internetin kautta tapahtuva yhteydenpito saattavat entisestään vähentää kasvokkain tapahtuvia kohtaamisia, vaikka internet tarjoaa myös uusia osallistumisen muotoja. Esimerkiksi tämän selvityksen yhteydessä järjestetty työpaja, johon keskeiset saamelaistahot ja viranomaiset tulivat paikan päälle, on hyvä esimerkki siitä, ettei pelkällä internet-tapaamisella ole mahdollista tai ainakaan helppoa luoda yhtä rakentavaa ja aktiivista ilmapiiriä asioiden eteenpäin viemiseksi kuin kasvotusten keskustelemalla.

**Suositus:** On suositeltavaa, että viranomaisille järjestettäisiin nykyistä enemmän saamelaiskulttuuriin tutustumista myös maastossa ja saamelaisessa kulttuuriympäristössä. Pelkästään luentosaleissa tai internet-alustoilla tapahtuvissa koulutuksissa voi olla hyvin vaikeaa jollei mahdollonta välittää sellaista saamelaiskulttuurin tuntemista, joka saisi viranomaiset ymmärtämään saamelaiskulttuurin erityispiirteitä kokonaisvaltaisesti. Tällaiset koulutukset vaativat kuitenkin resursseja. Ympäristöministeriön johdolla toimivan kansallisen biodiversiteettisopimuksen artikla 8 (j) työryhmän toimenkuvaan voisi hyvinkin kuulua tällaisen koulutuksen koordinointi, jossa saamelaisyhteisöjen jäsenet toimisivat kouluttajina. Jos kaikki viranomaiset voisivat osallistua omin resurssein sekä tukea osaltaan saamelaisten osallistumista, kustannukset eivät muodostuisi esteeksi.

### **3. Saamelaisten merkityksellistä osallistumista ja sen riittävää resursointia tulisi vahvistaa vaikutusten arvioinnissa, josta viranomaisten tulee kuitenkin kantaa ensisijainen vastuu**

Saamelaisten osallistuminen vaikutusten arviointeihin tulisi olla saamelaisten kannalta merkityksellistä. Nykykäytännöissä saamelaiset osallistuvat saamelaiskulttuuria koskeviin vaikutusten arviointeihin pääasiassa lausunnon ja neuvotte-luin, lukuun ottamatta Metsähallituksen käyttämiä muitakin osallistamiskäytäntöjä. Tämän lisäksi esimerkiksi kullanhallintoon liittyvien lupaharkintaprosessien yhteydessä järjestetään toisinaan myös maastokatselmuksia, joihin kutsutaan mukaan keskeiset saamelaistahot. Saamelaispaliskunnat ry ja saamelaiskäräjien viranhaltijat eivät pidä tämän hetkisiä osallistumisen muotoja riittävinä.

Aina ei ole myöskään selvää, keitä ovat ne keskeiset saamelaistahot, joiden tulisi voida osallistua saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin. Selkeästi identifioidut osallistujat ovat saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen lisäksi kyseisen alueen paliskunnat sekä saamelaisen kulttuuriperinnön osalta Saamelaismuseo Siida. Saamelaispaliskunnat ry tuo esille, että Paliskuntain yhdistys on usein vakiolausunnonantaja paliskuntien ohella. Se ei kuitenkaan ole alkuperäiskansaasioiden asiantuntija, eikä pysty tuomaan näkemyksiä saamelaisten oikeuksien näkökulmasta. Saamelaispaliskunnat ry toivoo, että sitä osallistettaisiin tehokkaammin saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin paliskuntien rinnalla. Yhdistys tuo myös esille, että voi olla asioita, joissa täytyy paliskuntien sisällä tarkastella asiaa pienemmissä yksiköissä, siidojen/tokkakuntien/kyläryhmien näkökulmasta. Viranomaisten tulisi ottaa selvää, mitkä saamelaistahot ovat kussakin tapauksessa osallistettavia tahoja (kappale 8.3).

Saamelaiskäräjien viranhaltijat tuovat esille, että on tällä hetkellä haasteellista määrittellä kaikki ne tahot, joihin eri saamelaisyhteisöjä koskevissa asioissa tulisi olla yhteydessä, jotta kyseinen yhteisö voisi osallistua heitä koskevien vaikutusten arviointiin (kappale 8.2). Tenon kalastusta koskevassa kappaleessa tuodaan esille, että kalastuksen osalta ei ole olemassa tällä hetkellä määriteltyjä yhteisöjä, kuten poronhoidossa. Utsjoen kunnan alueella kaikki kalatalousorganisaatiot ovat saamelaisyhteisöjä (saamelaisenemmistö), mutta Inarissa, Vuotsossa ja Enontekiöllä ei ole saamelaista kalastajayhteisöä, joka voisi yhteisönä olla osallinen (kappale 8.4). Saamelaiskäräjien viranhaltijoiden mukaan esimerkiksi yhteisöllisten tilaisuuksien järjestäminen voisi olla tapa saada selville niiden saamelaisyhteisöjen jäsenten näkemyksiä, joihin toimenpiteet vaikuttavat (kappale 8.2).

Sekä saamelaistahot että viranomaiset tuovat tässä selvityksessä esille osallistumis-  
muotojen kehittämisen tärkeyden, mm. epävirallisten tapaamisten, tilannepäivitysten tai työpajojen muodossa. Ei ole mitään estettä, mikseivät kaikki keskeiset asiaan liittyvät viranomaiset voisi vahvistaa saamelaisten osallistumista, vaikkei sektorilainsäädäntö sitä suoraan edellyttäisikään. Esimerkiksi Metsähallitus toteaa, että sen toimintaa ohjaavat säädökset asettavat minimitason, mutta monessa asiassa voidaan vapaaehtoisin toimin edetä paremmin. Tätä selvitystä koskevassa työpajassa Metsähallituksen vuosien varrella parantuneeseen yhteistyöhön ja luottamuksellisten suhteiden rakentamiseen saamelaisten kanssa viitattiin hyvinä käytänteinä useissa puheenvuoroissa. Olisi suositeltavaa, että muutkin viranomaiset ottaisivat käyttöön esimerkiksi räätälöidyn mallin Akwé:Kon -ohjeista tai muista tässä selvityksessä esitellyistä YK:n biodiversiteettisopimuksen vapaaehtoisista ohjeista omien lakisäätteisten menettelyjen rinnalle niitä täydentämään. Vapaaehtoiset ohjeet sisältävät toimintamallien lisäksi keskeisiä alkuperäiskansalähtöisiä ja perinteistä tietoa kunnioittavia periaatteita ja ohjeita hyvään vuorovaikutukseen alkuperäiskansayhteisöjen kanssa. Jo ohjeisiin perehtyminen on ensimmäinen askel kohti parempaa vuorovaikutusta saamelaisyhteisöjen kanssa. Ympäristöministeriön tulisi järjestää viranomaiskoulutusta vapaaehtoisin ohjeisiin liittyen.

Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisessa tulisi käyttää saamelaisten perinteistä tietoa ja mahdollisuuksien mukaan myös saamenkielistä terminologiaa menettelyyn osallistuvien saamelaisten niin toivoessa. Saamelaiskäräjien viranhaltijat tuovat tässä selvityksessä esille, että kyseisen alueen saamelaisyhteisöillä on parasta tietoa vaikutusalueesta ja saamelaiskulttuurin kannalta merkityksellisistä seikoista. Viranhaltijat toteavat, että saamelaiset ovat tuoneet esille perinteistä tietoaan esimerkiksi kalastuskysymyksissä, mutta sitä ei ole kuitenkaan otettu huomioon. Viranhaltijoiden mukaan on tilanteita, joissa perinteisen tiedon käyttäminen olisi voinut olennaisesti auttaa luonnon suojelemisessa esimerkiksi kalakantoihin liittyen. Mikäli saamelaisten perinteinen tieto otettaisiin paremmin

huomioon, voitaisiin tehdä parempia ratkaisuja ja päätöksiä. Viranhaltijat tuovat myös esille, että perinteisen tiedon keräämiseen liittyy myös haasteita, joita täytyy vielä ratkaista. Esimerkiksi kaikki tieto ei ole julkista eikä sitä haluta jakaa ulkopuolisille. Tieto on myös kontekstisidonnaista eikä sitä voida irrottaa asiayhteydestä (kappale 8.2). Perinteisen tiedon keräämisessä tulee kunnioittaa saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta sen suhteen, millaista tietoa halutaan jakaa ja miten sitä tulee käyttää ja tallentaa.

Saamelaisten perinteisen tiedon osalta on kuitenkin epäselvää, keitä ovat ne yhteisöt, jotka voivat antaa suostumuksen kollektiivisen, perinteisen tiedon käyttöön. Ympäristöministeriön tilaamassa YVA-lakia koskevassa selvityksessä suositellaan valtion rahoittavan hanketta, jossa käsiteltäisiin tiedon omistajuuteen ja tallentamiseen liittyviä kysymyksiä sekä erityisesti sitä, kenellä on oikeus antaa lupa sellaisen perinteisen tiedon käyttöön, joka katsotaan salaiseksi tai arkaluontoiseksi. Tällainen hanke olisi erittäin tärkeä myös tämän käsillä olevan selvityksen näkökulmasta. Esimerkiksi kansallinen biodiversiteettisopimuksen artikla 8 (j) työryhmä voisi olla oikea taho edistämään tällaista hanketta.

Saamelaismuseumo Siida tuo tässä selvityksessä esille, että saamelaisten perinteinen tieto alueiden käytöstä jää vaikutusten arvioinnin ja myös muiden maankäytön suunnitteluhankkeiden ulkopuolelle, vaikka se on ratkaisevassa roolissa myös kulttuuriympäristön suojelukysymyksissä. Saamelaismuseumon mukaan maankäytönprosessien lausuntoaikataulut eivät yleensä mahdollista perinteisen tiedon keräämistä, jolloin sen sisällyttäminen vaikutusten arviointiin on lähes mahdotonta (kappale 8.5). Tenon kalastusta koskevassa kappaleessa todetaan, että kalastuksen sääntelyyn liittyvän tutkimus- ja seurantaryhmän, jonka tehtävänä on antaa vuosittain raportteja Tenon lohikantojen tilasta, mandaattiin kuuluu saamelaisten perinteisen tiedon huomioiminen ryhmän arviointityössä ja raporteissa. Tähän pyrittiinkin tutkimusryhmän työn alussa, mutta pian osoittautui, etteivät tutkijat pystyneet luomaan käsitystä siitä, mitä saamelaisten perinteinen tieto on (kappale 8.4). Saamelaispaliskunnat ry tuo esille, että ymmärrystä perinteisen tiedon luonteesta tulisi lisätä. Sitä tulisi myös kunnioittaa tasavertaisena tietomuotona länsimaisen tieteen kanssa (kappale 8.3).

Saamelaisten osallistumisen riittävää resursointia korostetaan tämän selvityksen useissa kannanotoissa. Esimerkiksi Metsähallitus tuo esille, ettei saamelaisten riittävä osallistuminen vaikutusten arviointiin ole mahdollista ilman kunnollisia resursseja (kappale 8.6). Myös saamelaistoimijat painottavat resurssien lisäämisen tarvetta sekä tahtotilan tärkeyttä resurssien turvaamiseksi. Viranomaisten tulisi myös vaatia ministeriöiltä enemmän resursseja vaikutusten arviointiin ja erityisesti saamelaisten osallistumiseen. Tämä hyödyttäisi kaikkia osapuolia. Riittävät resurssit olisivat

omiaan turvaamaan myös kattavampia ja yksityiskohtaisempia saamelaistahojen lausuntoja. Esimerkiksi Tukes tuo esille tämän selvityksen yhteydessä, että lausunnot saattavat olla niin yleisluonteisia, että niiden pohjalta on vaikea hahmottaa konkreettisia vaikutuksia (kappale 8.7).

Saamelaiskäräjien viranhaltijat tuovat kuitenkin esille, että saamelaisilla perinteisten elinkeinojen harjoittajilla ei ole aina aikaa ja mahdollisuuksia osallistua laajamittaisesti vaikutusten arviointiin eikä heidän voida olettaa osallistuvan ilman riittävää resursointia. Yksityishenkilöiden ei voida olettaa kannattelevan vaikutusten arviointia oman työnsä ja muun elämänsä ohessa. Viranhaltijat tuovat esille, että saamelaiskäräjät käy aktiivista vuoropuhelua vaikutusten arvioinnin yhteydessä saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittajien kanssa. Suurena haasteena on kuitenkin sekä saamelaiskäräjien että esimerkiksi paliskuntien tilanne, jossa yhteydenottoja ja lausuntopyyntöjä tulee enemmän kuin mihin pystytään vastaamaan (kappale 8.2). Suomen ympäristökeskus esittää rajat ylittävien ympäristövaikutusten yhteydessä, että yksi mahdollisuus saamelaistahojen osallistumisen edistämiseksi olisi osallistumisrahaston perustaminen, minkä avulla olisi mahdollista tukea saamelaisalueiden paikallisyhteisöjä (kappale 8.11). Esitys on kannatettava myös muiden kuin Espoon sopimuksen puitteissa tapahtuvien saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisessa.

Ensisijainen vastuu saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arvioimisesta ja riittävän selvittämisen varmistamisesta on kuitenkin viranomaisella eikä saamelaisilla. Mikäli saamelaiset tahtovat ja heidän tahdotaan osallistuvan, mihin heillä on myös perus- ja ihmisoikeuksien sekä sektorilainsäädännön mukainen oikeus, täytyy osallistumiselle turvata riittävät resurssit. Viranomaisten on myös huolehdittava riittävän pohjatyön tekemisestä, jossa käy ilmi riittävän kattavat tiedot toimenpiteistä ja niiden arvioiduista ympäristövaikutuksista suunnitellulle alueelle. Tämän pohjatyön perusteella saamelaiset voivat tuottaa omia näkemyksiään saamelaiskulttuuriin ja saamelaisten oikeuksiin kohdistuvista vaikutuksista ja niiden merkittävyydestä. Saamelaiskäräjien ja keskeisten saamelaistahojen perustellut näkemykset vaikutusten ja haittojen merkittävyydestä sekä olennaisen/vähäistä suuremman/merkittävän/huomattavan haitan kynnyksestä tulisi ottaa huomioon painavana perusteena viranomaisarviossa. Tässä selvityksessä esitelty FPIC-prosessi on työkalu merkityksellisen osallistumisen ja sen resursoinnin sekä saamelaistahojen näkemysten välittämisen viranomaispäätöksentekoon varmistamiseksi.

**Suositus:** Saamelaisten osallistumisen muotoja tulisi kehittää saamelaisten itsensä kannalta merkityksellisiksi. Neuvotteluissa tulisi käyttää FPIC-prosessia, johon oikeusministeriö ja saamelaiskäräjät ovat luoneet viranomaisohjeistusta, jota kuvataan myös tässä selvityksessä. Perinteisen tiedon käyttämistä vaikutusten arvioinneissa sekä sen suojelua tulisi vahvistaa saamelaisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta kunnioittaen. Perinteisen tiedon tallentamiseen ja ennakkosuostumuksen tiedustelemiseen olisi hyvä kehittää ohjeistusta myös saamelaiskäräjien toimesta. Tähän voitaisiin käyttää esimerkiksi YK:n biodiversiteettisopimuksen vapaaehtoisten ohjeiden sisältämiä nk. yhteisöpöytäkirjoja. Ohjeissa voitaisiin määrittää, minkälaisen tiedon sisällyttämiseen ympäristövaikutusten arviointeihin tarvitaan saamelaisyhteisön ennakkosuostumus, ja mitkä ovat ne tahot, joilta ennakkosuostumusta voidaan erilaisissa vaikutusten arviointeihin liittyvissä tilanteissa pyytää. Esimerkiksi kansallinen biodiversiteettisopimuksen artikla 8 (j) työryhmä voisi olla oikea taho edistämään hanketta perinteisen tiedon käyttämiseen ja tallentamiseen liittyvien epäselvien kysymysten ratkaisemiseksi. Valtiovallan tulisi myös tukea ja rahoittaa hanketta saamelaisyhteisöjen kartoittamiseen, saamelaisten toimesta, jotta voitaisiin tietää, keitä ovat kullakin alueella ne perinteisten elinkeinojen harjoittajat ja muut saamelaisyhteisöjen jäsenet, joiden tulisi voida osallistua saamelaiskulttuuria koskevien vaikutusten arviointiin.

#### **4. Saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien tuntemista sekä kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen seuraamista tulisi vahvistaa viranomaisissa**

Metsähallitus korostaa tässä selvityksessä sillä olevan velvollisuus seurata tarkasti kansainvälisiä säädöksiä, lainsäädännön muutoksia, oikeuskäytäntöjä, valiokuntien mietintöjä ja tulkintoja, ministeriöiden ohjeita, muiden viranomaisten toimintaa ja yhteiskunnan kehitystä, jotta se voi tarvittaessa muuttaa ja parantaa toimintaansa entisestään (kappale 8.6). Tämä voidaan katsoa tärkeäksi osaksi PL 22 §:n mukaista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Muiden viranomaisten kannanotoissa ei ainakaan suoraan tuoda esille sitä, että viranomaisten aktiivinen velvoite turvata ja edistää saamelaisten oikeuksia edellyttää jatkuvaa hereillä olemista kansainvälisestä ja kansallisesta kehityksestä ja niiden huomioimisesta viranomaistoiminnassa. Pohjois-Suomen AVI:n ja Lapin ELY-keskuksen tähän selvitykseen kirjatuisissa näkemyksissä korostetaan viranomaisen toiminnan puolueettomuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta, mitkä ovatkin viranomaistoiminnan ja hyvän hallinnon ytimessä, ja tärkeitä myös saamelaisille. Tämän rinnalla viranomaisten tulee työssään ja päätöksenteossaan samanaikaisesti myös aktiivisesti turvata ja edistää perustuslaissamme alkuperäiskansa-asemaa nauttivien saamelaisten oikeuksien toteutumista sekä tulkita ja soveltaa lakeja

perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Saamelaisten oikeudet on turvattava osana eri intressien yhteensovittamista. Perusoikeuksien näkökulmasta tosiasiallinen yhdenvertaisuus edellyttää myös positiivisia erityistoimia heikommassa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien aseman parantamiseksi. Mikäli esimerkiksi jonkun paliskunnan alueelle haetaan useita kullanhuuhtontalupia, jokaisen hakemuksen kohdalla tulee erikseen arvioida sitä, muodostavatko kokonaisvaikutukset olennaisen haitan saamelaiskulttuurille ja saamelaisten oikeudelliselle asemalle alkuperäiskansana. Luvanhakijan näkökulmasta voi näyttäytyä yhdenvertaisuussäänöksen (PL 6 §) vastaiselta, mikäli hän ei saa lupaa, vaikka muut vastaavat aiemmat hakemukset on hyväksytty. Saamelaisten perusoikeudellinen asema sekä sektorilainsäädännön saamelaiskulttuurin suoja eli lainsäätäjän tahto kuitenkin asettavat elinkeinovapaudelle (PL 18 §) merkittäviä rajoituksia ja reunaehtoja, jotka viranomaiset joutuvat ottamaan huomioon toimenpiteissään, jotka koskevat saamelaisten kotiseutu- aluetta tai joiden vaikutukset ulottuvat sinne.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, myös kirjoittajan aiemman pitkäaikaisen tutkimustyön perusteella, että viranomaiset tuntevat oman sektorinsa lainsäädännön, mutta niiltä saattaa puuttua saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien tuntemista. Valtiosääntöoikeutemme tunteminen merkitsee esimerkiksi normihierarkian tuntemista. Perus- ja ihmisoikeudet asettuvat sektorilainsäädännön yläpuolelle ja ohjaavat sektorilakien tulkintaa. Tätä kutsutaan perus- ja ihmisoikeusmyönteiseksi laintulkinnaksi, jota edellytetään niin hallituksen esityksissä, perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kuin tuomioistuinkäytännössäkkin. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta on esimerkkinä KKO:n saamelaisia koskevat kalastuspäätökset, jotka osoittavat, ettei sektorilainsäädännön soveltaminen saa olla ristiriidassa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, ja että tuomioistuinten tulee tapausharkinnassaan viime kädessä valita PL 22 §:n (perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite) parhaiten toteuttava vaihtoehto.

**Suositus:** Viranomaisten tulisi lisätä tietotaitoaan saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksista. Esimerkiksi tämän selvityksen kirjoittaja (muiden muassa) on sekä tässä selvityksessä että useissa aiemmissa tässäkin selvityksessä mainituissa raporteissa, mukaan lukien saamelaiskäräjien tilaamassa oppaassa<sup>571</sup> käsitellyt saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia, perustuslaistamme kumpuavaa perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, ihmisoikeussopimusten suoraa velvoittavuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien suhdetta kansalliseen sektorilainsäädäntöön.

571 <https://www.samediggi.fi/2021/03/29/opas-saamelaisia-koskevien-oikeusnormien-tulkintaan-ja-soveltamiseen-ymparistoon-ja-maankayttoon-liittyvissa-kysymyksissa-julkaistu/>

Viranomaiskoulutusta tulisi valtionhallinnon taholta entisestään lisätä saamelaisten oikeuksien paremmaksi tuntemiseksi. Oikeusministeriöllä voidaan katsoa olevan tässä asiassa keskeisin rooli, mutta myös esimerkiksi ulkoministeriön ja ympäristöministeriön tulisi lisätä viranomaiskoulutusta saamelaisten oikeuksien edistämiseksi. Myös kaikkien ministeriöiden henkilöstön, jonka tehtävänä on saamelaiskulttuuriin liittyvät asiat, tulisi lisätä sekä saamelaiskulttuurin että saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien tuntemista.

## **5. Saamelaiskulttuurin suoja tulisi kehittää lainsäädännössä**

Saamelaisten perusoikeudellinen suoja on Suomessa melko vahva. Joissakin sektoriaeissa, esimerkiksi ilmasto-, ja luonnonsuojelulaissa, sekä kaivos-, ympäristön- suojelu-, ja vesilaissa saamelaisten oikeuksista säädellään suhteellisen kattavasti. Tähän selvitykseen osallistuneet viranomaiset eivät yleisesti ottaen halunneet arvioida saamelaiskulttuurin suojan riittävyttä sektorilainsäädännössä tai arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita, joiden katsottiin olevan pikemminkin lainsäätäjän ja tuomioistuinten asia. Sektorilainsäädäntöä soveltavat viranomaiset ovat kuitenkin keskeisiä asiantuntijoita sen arvioimisessa, tarjoaako lainsäädäntö niille riittävät eväät saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Mikäli saamelaisten kannalta keskeistä sektorilainsäädäntöä sovellettaisiin perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti saamelaisten perusoikeudellinen asema ja esimerkiksi KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö huomioiden, ainakin edellä mainitut lait tarjoavat kohtalaisen hyvän oikeudellisen suojan. Ongelmana, joka tuli esille tämän selvityksen työpajan useassa puheenvuorossa, on kuitenkin kynnyksarvon määrittäminen olennaiselle haitalle. Se näyttäisi nykykäytännön valossa asettuvan melko korkealle ainakin sillä perusteella, kuinka suuri osa viranomaisten lupapäätöksistä etenee tuomioistuinten arviointiin. Perustuslakivaliokunta totesi edellisen kaivoslain laatimisen yhteydessä, että olennaisen haitan punninnassa täytyisi ottaa huomioon PL 17.3 § ja KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva tulkintakäytäntö, jotta olennaisen haita kynnys ei asettuisi liian korkealle. Jotta saamelaisten oikeudet voidaan turvata, minimalistisesta laintulkinnasta tulisi siirtyä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Edellä mainitut lait tosin jo itsessään sisältävät myös vahvat sananmuodot, joten lakien sananmukainen tulkinta esimerkiksi kaivos-, ympäristönsuojelu-, ja vesilaissa edellyttää kumulatiivisten vaikutusten arviointia, jota ei tosiasiallisesti voi riittävän kattavasti suorittaa ilman siihen sisältyviä käytännön arviointimenetelmiä. Toisaalta viranomaiset voivat tulkita minimalistisia lainkirjauksia myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, tai edistää saamelaisten oikeuksia myös vapaaehtoisin menetelmin, esimerkkinä Metsähallituksen toiminta saamelaisten oikeuksien edistämiseksi.



Useissa sektorilaeissa on vielä huomattavasti parantamisen varaa saamelaisten oikeuksien osalta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaki ei sisällä saamelaiskulttuurin suojaa, vaikka sitä alun perin suunniteltiin uudistettavaan lainsäädäntöön. Saamelaiskulttuurin suojaa ei löydy myöskään YVA-laistamme. Myös metsähallituslain ja erämaalain mukaiset saamelaiskulttuurin suojaan liittyvät kirjaukset eivät suoraan viittaa saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoon, joka oli alun perin tarkoitus kirjata metsähallituslakiin sen uudistuksen yhteydessä. Poronhoitoa ja kalastusta koskeva lainsäädäntö ei myöskään turvaa saamelaisten oikeuksia. Tässä selvityksessä on tuotu ongelmana esille saamelaisen poronhoidon suojan puuttuminen poronhoitolaista sekä kalastuslainsäädännöstä, jonka yhteydessä itse kalastusrajoitukset ovat aiheuttaneet saamelaistahojen mukaan huomattavaa haittaa saamelaisten 17.3 §:n oikeudelle kalastaa perinteidensä mukaisesti.

**Suositus:** Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta ja siihen liittyvästä kumulatiivisten vaikutusten arviointivelvoitteesta tulisi säätää kaikessa saamelaisten kannalta keskeisimmässä lainsäädännössä. Tätä suositellaan useissa aiemmissä tätä aihepiiriä käsittelevissä tutkimuksissa ja selvityksissä. Huomattavan/ olennaisen/ merkittävän/ vähäistä suuremman haitan kynnsarvon jonkinlaista määrittelemistä tulisi pohtia viranomaisten ja saamelaisten keskinäisessä yhteistyössä. Keskeisiin sektorilakeihin tulisi kirjata myös saamelaisten perinteinen tieto osana lain soveltamisessa käytettävää tietopohjaa, kuten luonnonsuojelu- ja ilmastolaissa on tehty.

## Liite 1: Paikkatietomenetelmät kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa

# Paikkatieto kumulatiivisten vaikutusten arvioinnissa

Jan Saijets

Työpaja ”Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi”, 25.10.2023

Miltä sopu näyttää-projekti, Kullanhuuhdonta selvitykset saamelaiskäräjille, Luonnonvarasuunnitelman Akwé: Kon -vaikutusarvio

# Sisältö












- Johdanto
- Kumulatiivisia vaikutusten arviomenetelmiä
  - Paikkatiedon käyttö häiriöanalyysiin
  - Perinnetiedon merkitseminen karttaan yhdessä nykyisen ja suunnitellun maankäytön kanssa
  - Laiduntuoton muutos muun maankäytön vaikutuksesta
- Miltä sopu näyttää –projekti
  - Eri maankäyttömuotojen vaikutus Muddusjärven paliskunnan talvilaidunten tuottoon
    - Hakkuualueet
    - Luonnonmetsät
    - Laitumien jäkälätuoton simulaatio
- Kullankaivuun vaikutusten arvioiminen
- Tuulivoima- ja infrahankkeiden vaikutukset
- Yhteenveto

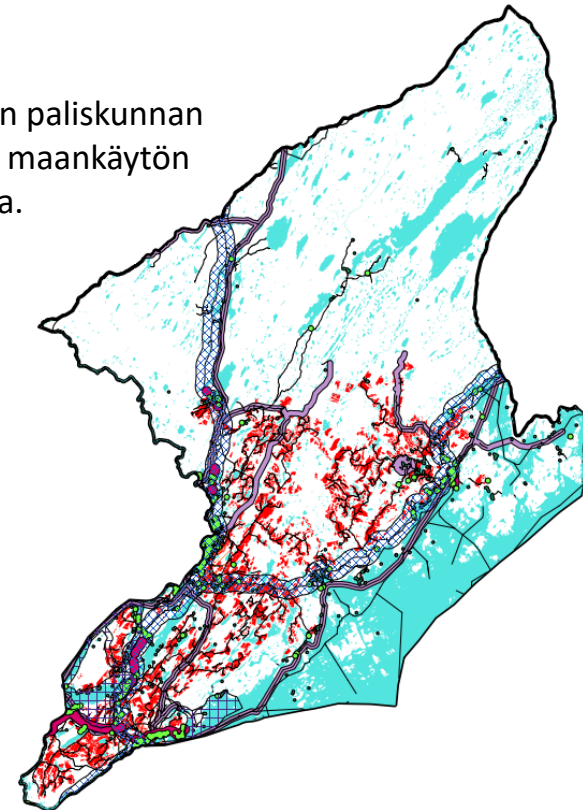
# KVA-menetelmä: Paikkatieto muun maankäytön häiriöalueista

- Erilainen maankäyttö muodostaa ympärilleen häiriöalueet, joissa porojen laidunnus ja paimentaminen hankaloituu ja kallistuu. Häiriöalueen laajuus vaihtelee eri vuodenaikoina ja maankäytöstä riippuen.
- ”Valkoinen alue” on häiriötön laidun.
- Häiriöetäisyydet vaihtelevat voimakkaasta häiriöstä lieviin:
  - Esim. valtatie muodostaa ympärilleen voimakkaan 300 m:n häiriöalueen kummallekin puolelle ja lievä häiriö yltää 1000 metriin.
  - Häiriöt eivät tarkoita, että porot katoaisivat kuvasta kokonaan, mutta se tarkoittaa, että porot välttelevät aluetta. Rohkeat urosporot eivät katoa esim. kyläkuvasta, mutta vaatimet vasojen kanssa eivät tule lähistölle.
- Yksinkertaisimmillaan häiriöanalyysi voi olla pinta-ala-analyysi häiriöttömistä maa-alueista.
  - Tosin alueiden pirstaloituneisuus vaatii joko jatkoanalyysijä tai sitten perinteisen tiedon ymmärtäjien arviointia alueiden käytettävyydestä.
  - Norjassa ja Ruotsissa käytössä oleva KVA-menetelmä

Muddusjärven paliskunnan alueen muun maankäytön häiriöt talvella.

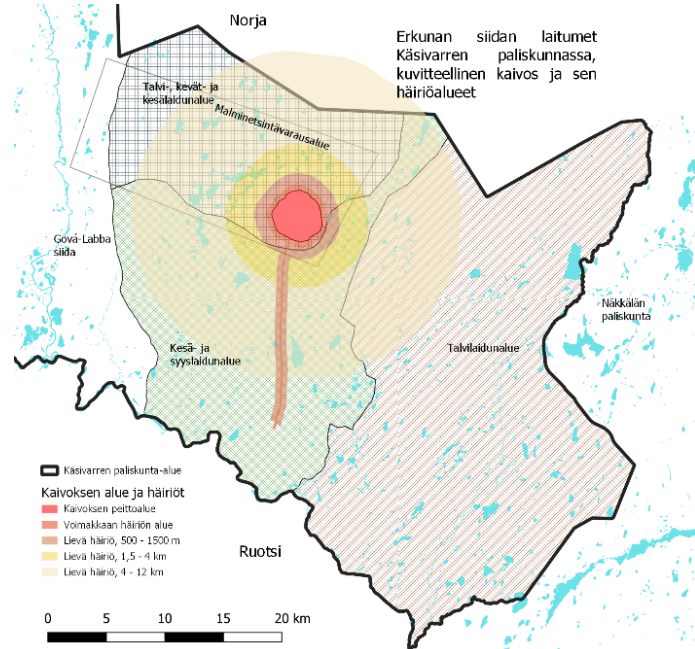
## Selite

-  Koiravaljakkoalueet
-  Isot tiet
-  Talot
-  Pienet tiet
-  Mökit
-  Tiestö
-  Isojen kylien häiriövyöhyke
-  Kelkkareitit
-  vedet
-  Muddusjärvi\_rajat
-  Metsät
-  Hakattu

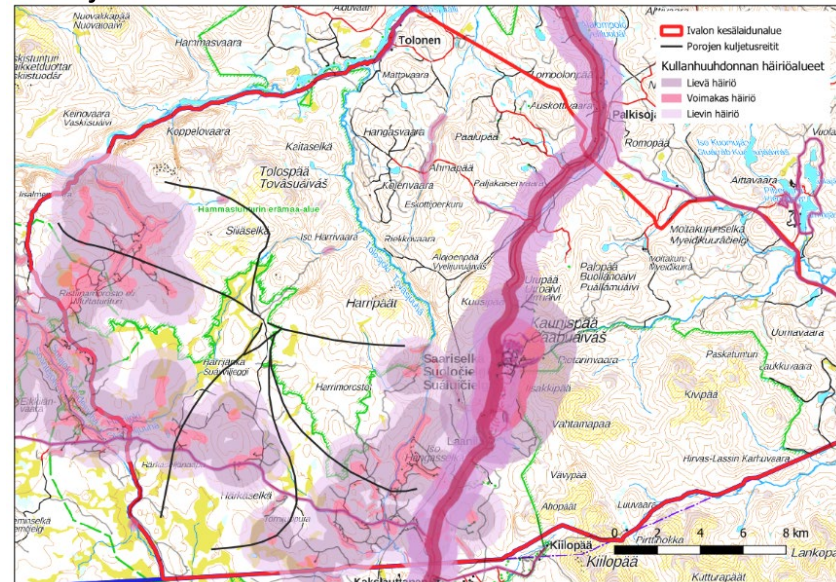


# KVA-menetelmä: Perinnetieto karttaan muun maankäytön kanssa

Esimerkki: kuvitteellinen kaivos häiriöalueineen Erkunun siidan laidunalueilla. (Käsivarren plk)



Esimerkki: Ivalon paliskunnan kesälaidunalueen kullanhuuhdonta, häiriöt ja porojen kuljetusreitit.



Nämä ovat esimerkkejä eikä perinnetietoa ei voi poimia vanhoista aineistoista ja käyttää ilman perinteisten elinkeinojen harjoittajien antamaa kontekstia!

# KVA-menetelmä: Laiduntuoton muutos muun maankäytön vaikutuksesta

Kumuloituvan maankäytön vaikutuksia voidaan tarkastella myös laiduntuoton muutoksena.

Luke on sovittanut staattisen laidunmallin laiduninventointituloksistaan [1], joiden eri tekijöitä voi käyttää simuloimaan paliskuntakohtaisia laidunten jäkäläbiomassoja. Tämä malli riippuu:

- Poromäärästä
- Ilmastotekijöistä
- Laiduntypistä
- Laidunluokasta (esim. vanha metsä, hakkuualue tai tunturikangas)
- Infrastruktuurin häiriöiden suhteellisesta määrästä
- Luppometsien osuudesta

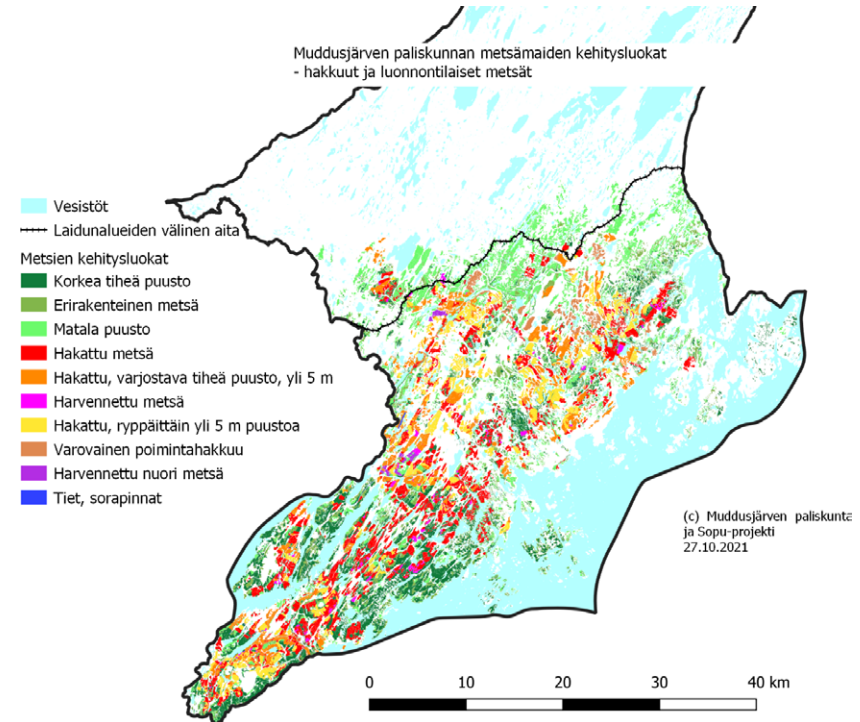
Laidunbiomassatietoa voi puolestaan käyttää laskemaan laidunten jäkälätuottoa [2].

Miltä sopu näyttää –projektissa tehtiin jäkälätuottosimulaatio metsärakenteen muutoksen funktiona Muddusjärven paliskunnan alueella.

1. Jouko Kumpula, Jukka Siitari, Sari Siitari, Mika Kurkilahti, Juha Heikkinen & Kari Oinonen, "Poronhoitoalueen talvilaitumet vuosien 2016–2018 laiduninventoinnissa", Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2019
2. Antti-Juhani Pekkarinen, Jouko Kumpula, Olli Tahvonen, "Reindeer management and winter pastures in the presence of supplementary feeding and government subsidies", Ecological Modelling 312 (2015), ss. 256 – 271

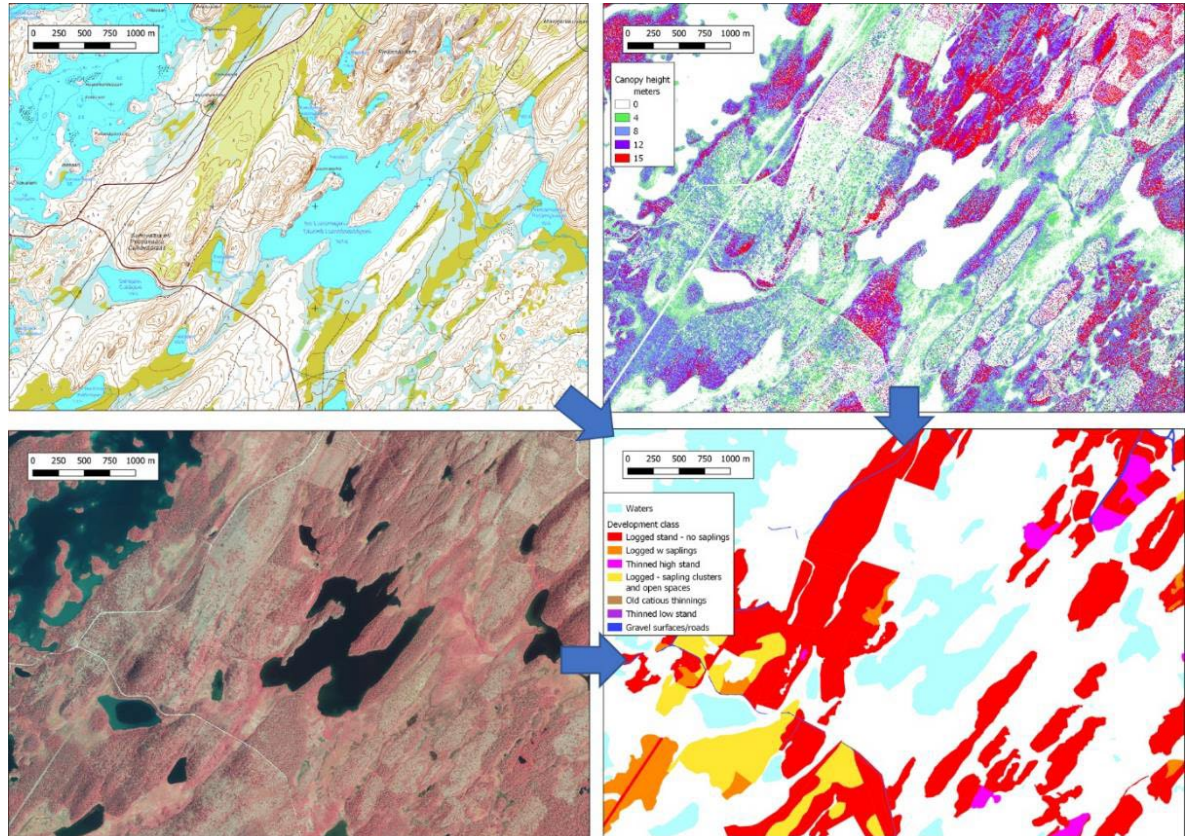
# Maankäytön kartoitus

- Muddusjärven paliskunta jaettiin kuvioihin laidunluokkien mukaisesti
  - Ensiksi kartoitettiin metsien kehitysluokat
    - Näihin yhdistettiin Luken laidunluokka-aineistosta kasvupaikkatyypit (zonal histogram –työkalu QGIS:ssä)
  - Kitumetsät, -maat ja joutomaat otettiin sellaisenaan Luken laidunluokka-aineistosta



# Metsien kehitysluokkien kartoitus 1

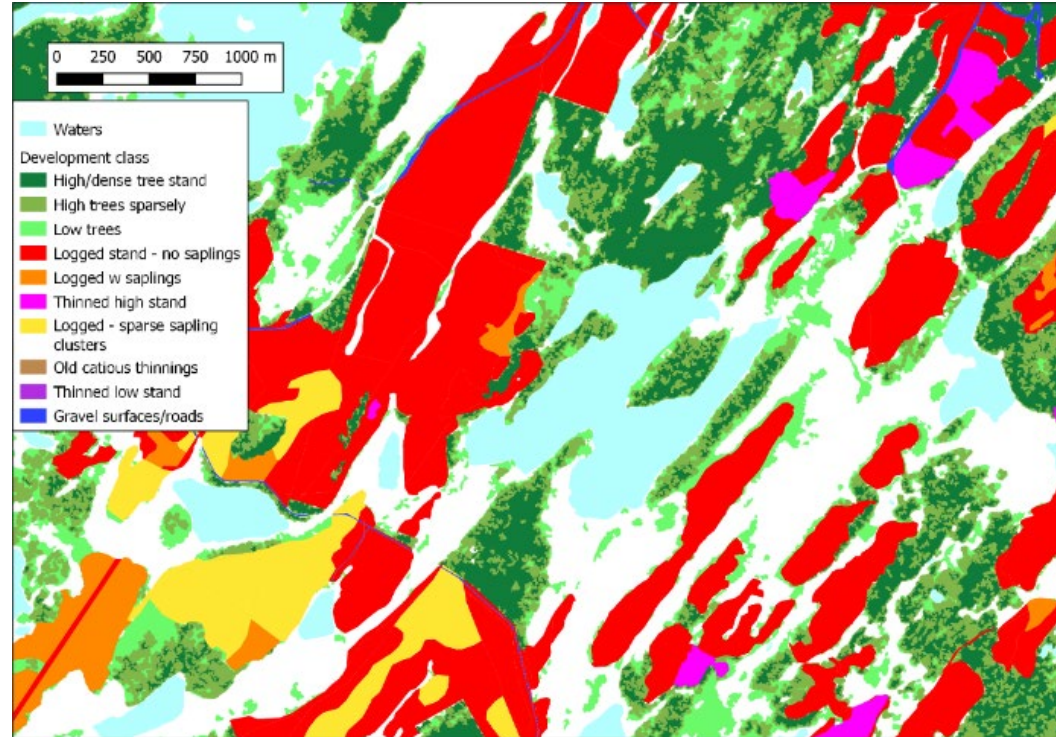
- Aluksi digitoitiin metsienkäsittely
- Tausta-aineistona olivat erityisesti:
  - Laserkeilausaineistot (latvusmallit)
  - Vääräväriortokuvat
  - Maastokartta



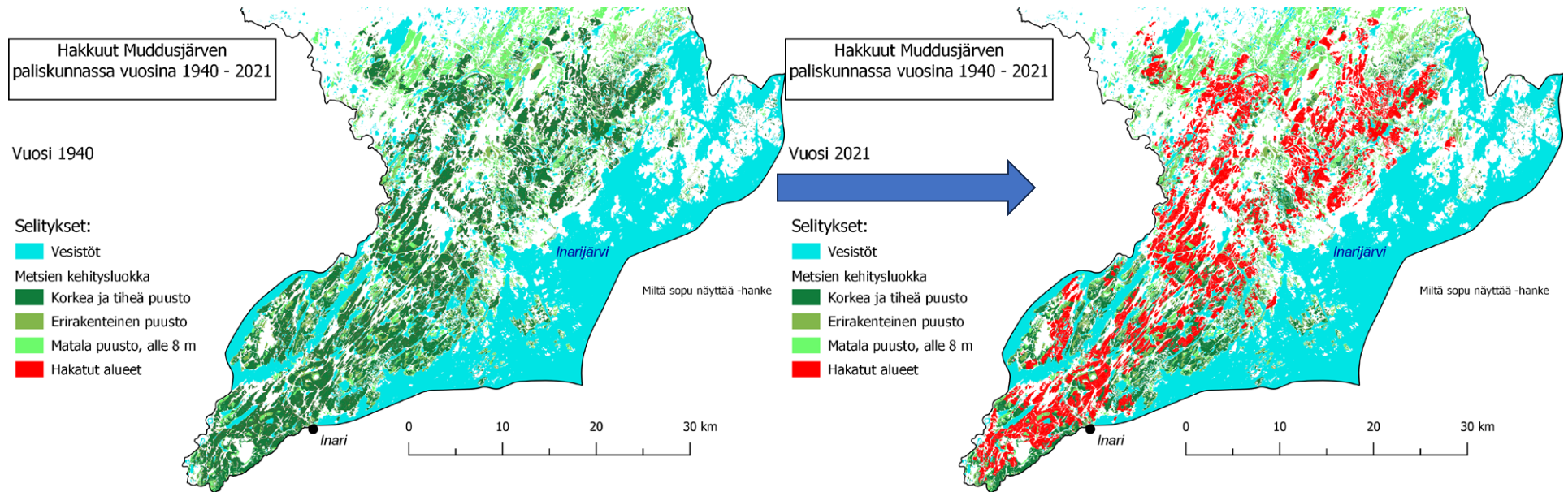


## Metsien kehitysluokkien kartoitus 2

- Hakkuualueiden tunnistamisen jälkeen niiden ulkopuoliset alueet kuvioitiin latvusmalleista naapurianalyysillä (GRASS GIS) ns. luonnonmetsiksi

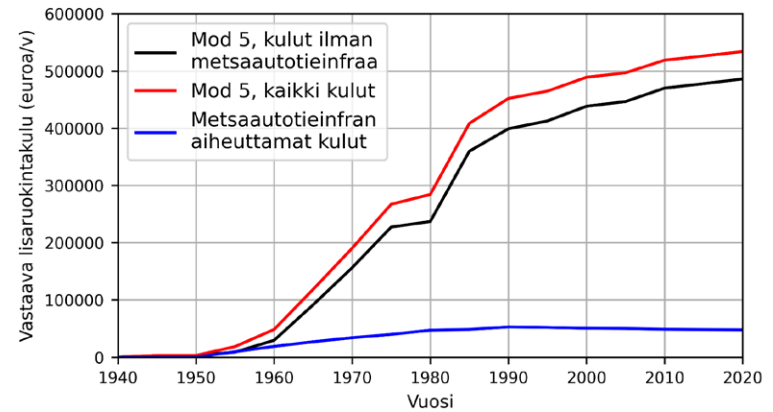
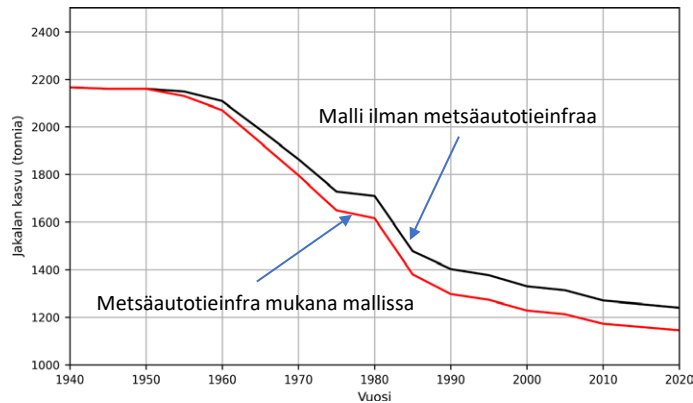


# Hakkuiden eteneminen 1940 - 2020



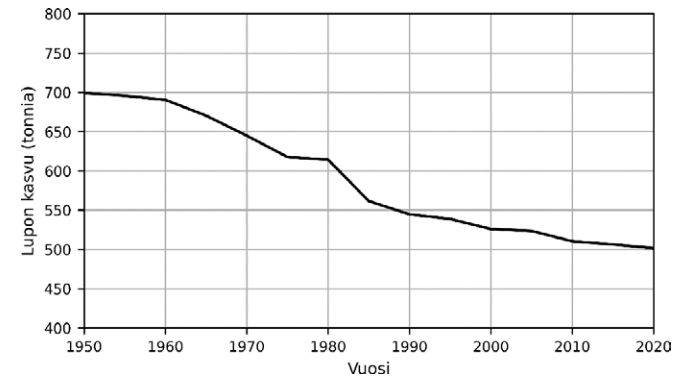
Hakkuiden haitat kumuloituvat vuosien saatossa.

# Simuloitu jäkälätuotto ja vastaava haitta



## • Tulos:

- Jäkälätuotto vähentynyt noin 1000 tonnia/v
- Jos 50 % tuoton menetyksestä korvaa lisäruokinnalla (n. 0,5 €/kg), kustannus paliskunnan alueella on mallista riippuen 4 – 530 000 €/v.

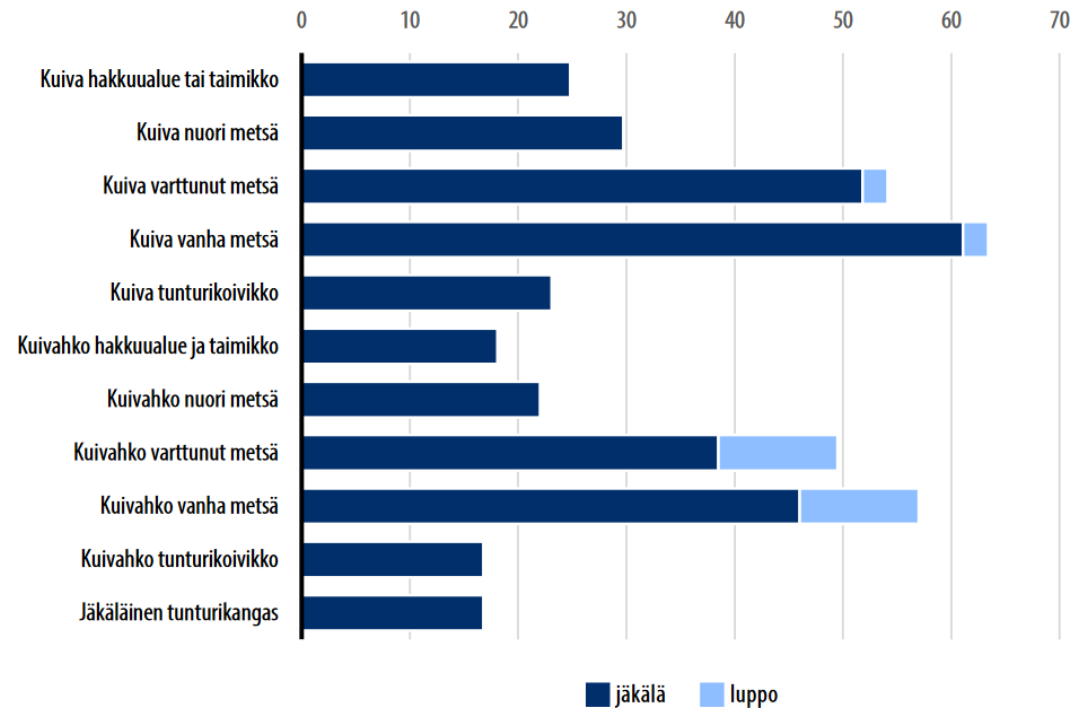


# Laidunluokkien tuotto

→ Vanhan metsän hakkuu aiheuttaa jäkälätuoton putoamisen noin kolmasosaan.

- Vanhan metsän tuotto on 55 % kaivuuhyötysuhteella arvioituna noin 17 €/ha
- Metsätalouden kestävä tuotto on Inarissa 1 m<sup>3</sup>/ha, joka vastaa keskimääräisellä puutavarajakaumalla 16 – 20 €/ha

Laiduntuotto (kg/ha) eri laidunluokissa (malli 5)



# Kullankaivuun vaikutuksia

Palsinojan kullankaivuuta Ivalon paliskunnan alueella

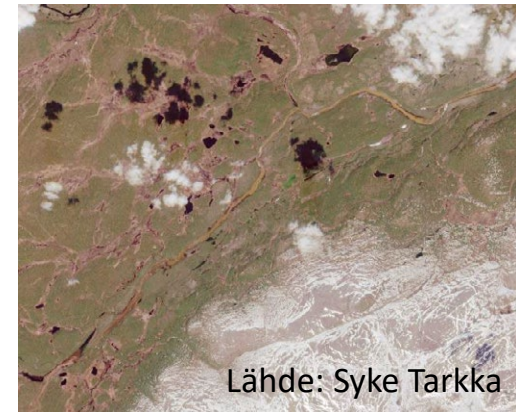


20.6.2023 © Jan Saijets

Vaskojoen samentuma 26.5.2022 (2 vuotta koneellisen kullankaivuun lopettamisen jälkeen).

- Erilaiset haitat kumuloituvat

- Porot välttelevät häiriintyneitä alueita
- Vedet samentuvat -> porot välttelevät alueita, kalat katoavat
- Levottomuus estää porojen kuljettamisen
- Poroja vahingoittuu ja menehtyy (hukkuu) kuoppiin
- Kulta-alueet työturvallisuusriski poromiehille
  - Lippusiimat, pyykkinarut, jyrkät kuopat, entisöityjen alueiden syvät vesikuopat



Lähde: Syke Tarkka



# Kullankaivuun kumulatiiviset vaikutukset

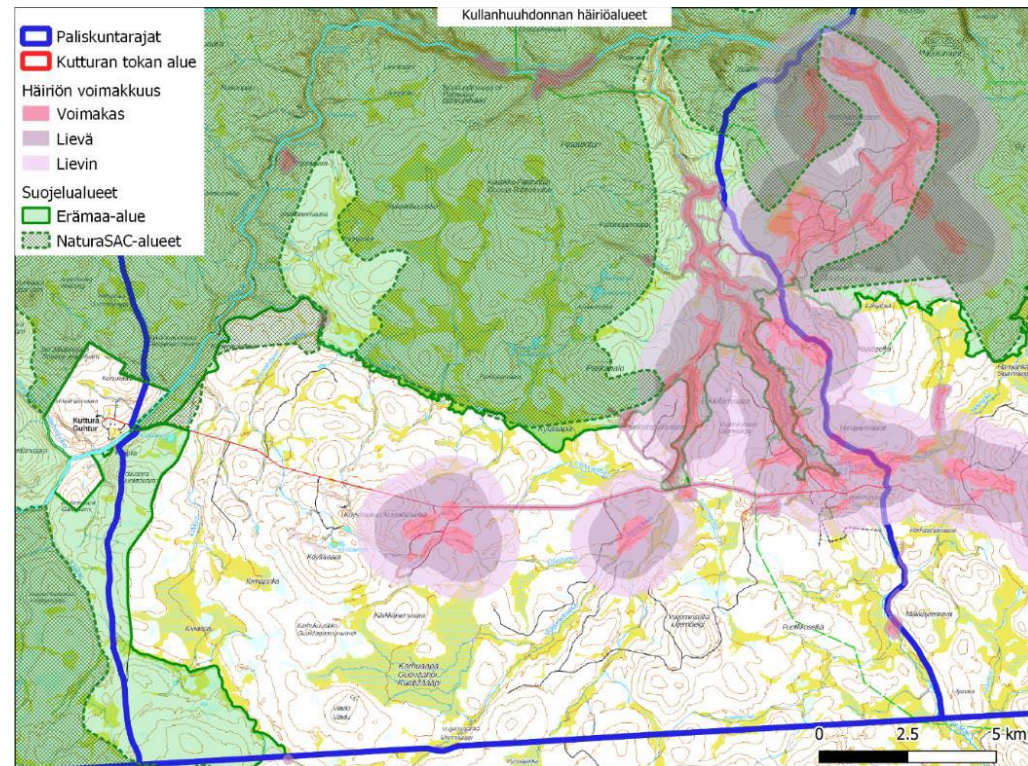
Kutturin tokan laitumista 19 %  
kullankaivuun häiriöiden piirissä.

- Alueet korreloivat lähes täysin poromiesten kuvailemien hankalien laitumien kanssa.

Infra ja metsätalous lisää häiriöalueita 40 %:iin!

Jos kullankaivuun häiriöitä käyttää Luken laidunmalliin, saadaan Kutturin tokkakunnan muutamalle perheelle 20 – 40 000 €:n vuosittaiset laskentatavasta riippuen.

- Lisäksi metsätalous on aiheuttanut alueelle noin 40 000 €/v tappiot.

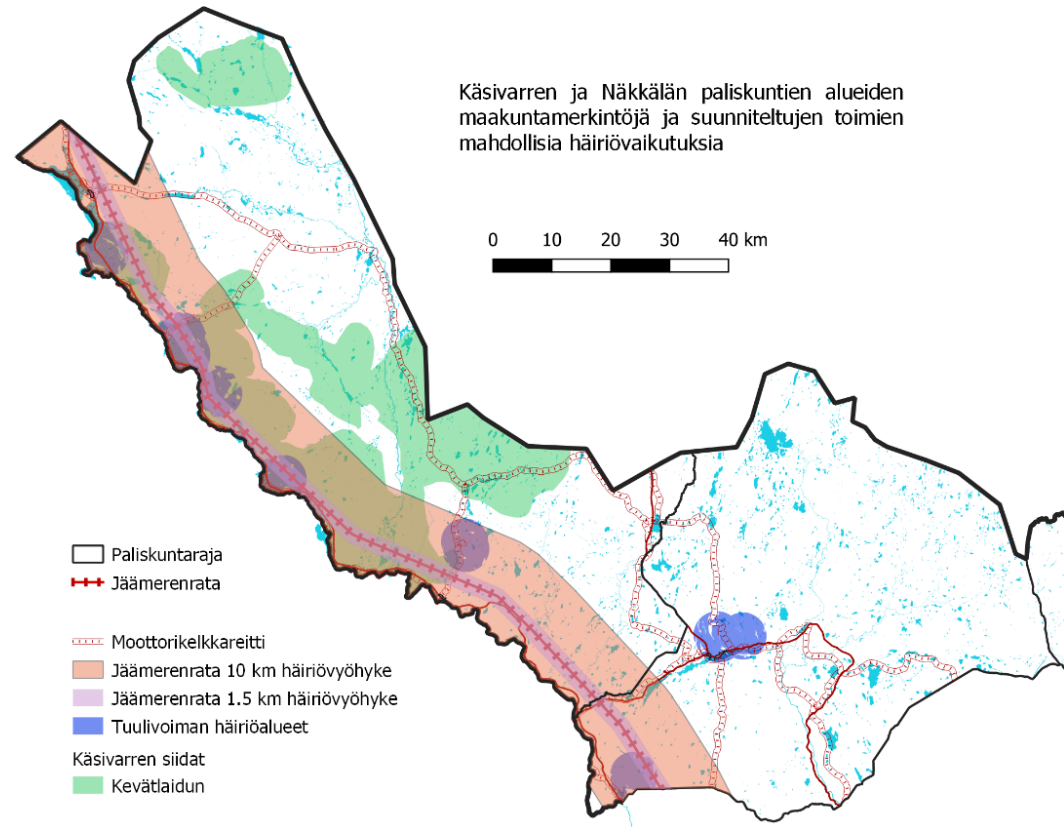


# Tuulivoima- ja infrahankkeiden vaikutukset

Esimerkkinä aiemmin suunniteltujen tuulivoimaloiden minimihäiriöalueet ja mahdollisen Jäämerenradan häiriöt.

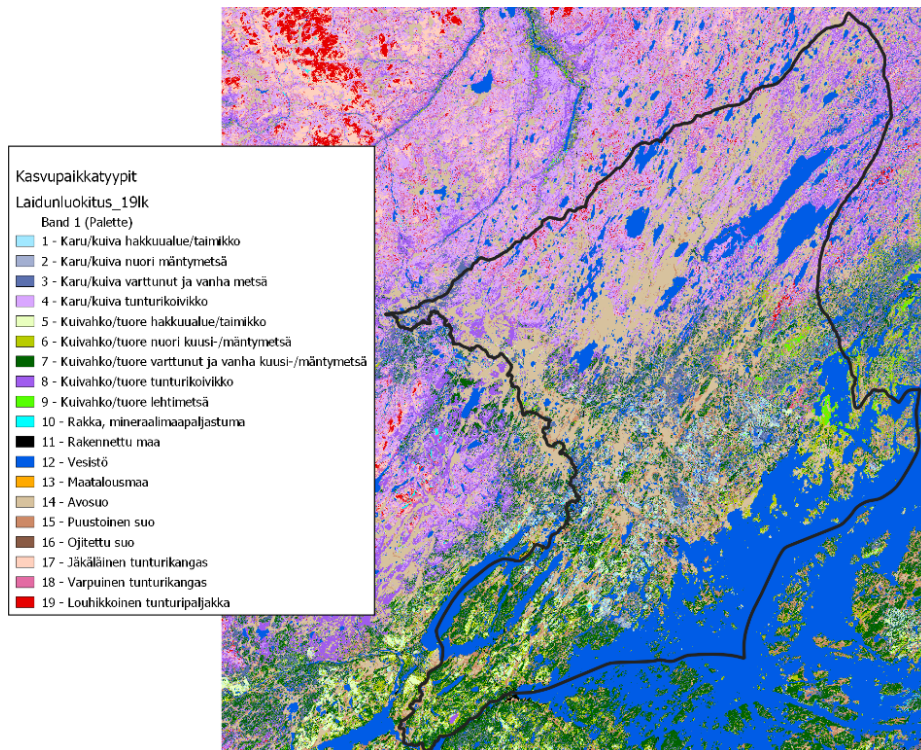
Tuulivoimala häiritsee tutkimusten mukaan vähintään 4 km näköyhteyden päähän vaatimia vasonnan aikana ja jälkeen. Mahdollisesti häiriö ulottuu pidemmälle.

Tämän esimerkin häiriöalueet kaventaisivat rauhallisia laitumia merkittävästi Käsivarren alueella.



# Luken laidunmallin käyttö

Syken liiteri-palvelusta kasvupaikkatyypit rasterimuodossa:



Luken laidunmallin yhtälöt löytyvät yksinkertaisessa muodossa Luonnonvarasuunnitelman Akwé: Kon – vaikutusten arviosta:

<https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/muut/Saamelai sten kotiseutualueen LVS suomi.pdf>

Lasketaan laiduntuoton muutos kahdesta ajankohdasta:

- Ennen suunniteltua maankäyttöä ja sen jälkeen.

Yhden ainoan maankäytön arvioiminen johtaa usein poronhoidon osalta vähäpätöiseen yksittäiseen haittaan. Tässä mahdollisesti unohtuu vaikutusten kumulatiivisuus.



# Yhteenveto

Kumulatiivisia vaikutusten arvioita voi paikkatiedoilla tehdä useammalla tavalla:

- Rajaamalla eri maankäyttömuodot samaan karttaan perinteisen tiedon ja uusien maankäyttösuunnitelmien kanssa.
  - Visuaalisesti/kvalitatiivisesti:
    - Tarkastelemalla maankäytön häiriöitä kartalla perinteisen maankäytön kanssa ja antamalla perinteisten elinkeinojen harjoittajille arvioida vaikutuksia. (Norja/Ruotsi)
  - Mittaamalla/Kvantitatiivisesti
    - Pinta-ala-analyysi muun maankäytön häiriöistä poronhoidolle. (Norja/Ruotsi)
    - Simuloimalla/laskemalla laiduntuoton muutokset muusta maankäytöstä poronhoidolle.

# Lähteitä

Luonnonvarasuunnitelman Akwé: Kon vaikutusten arvio osana LVS:ssä  
[Saamelaisten kotiseutualueen Luonnonvarasuunnitelma pdf-muodossa](#)

Maankäytön häiriövyöhykkeitä poronhoidolle:  
Luken käyttämät: [Luken talvilaiduninventointi 2016 - 2018 - pdf-muodossa](#)

Kartalla nämä ovat Syken liiteri-www-sivustolla: [liiteri.ymparisto.fi](http://liiteri.ymparisto.fi)

Ruotsissa tehty selvitys häiriövyöhykkeistä:  
[Kumulativa effekter av exploatering på renskötseln - pdf-dokumentti](#)

Laidunmalli:

- Jouko Kumpula, Jukka Siitari, Sari Siitari, Mika Kurkilahti, Juha Heikkinen & Kari Oinonen, "Poronhoitoalueen talvilaitumet vuosien 2016–2018 laiduninventoinnissa", Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 33/2019
- Antti-Juhani Pekkarinen, Jouko Kumpula, Olli Tahvonen, "Reindeer management and winter pastures in the presence of supplementary feeding and government subsidies", Ecological Modelling 312 (2015), ss. 256 – 271





Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-063-7 PDF

ISSN: 2490-1024 PDF