

26.11.2019

Dnro:1140 /D.a.4/2019

Eduskunnan talousvaliokunta

Viite: Talousvaliokunnan lausuntopyyntö 21.11.2019

Asia: KAA 7/2019 Esitys kaivoslain muuttamiseksi

Asian tausta

Eduskunnan talousvaliokunnan käsiteltävänä on kansalaisaloite kaivoslain muuttamiseksi. Aloitteen allekirjoittaneet kansalaiset esittävät kaivoslakia muutettavan siten, että: *kaivosmineraalit määritetään kuuluvaksi valtion omistukseen, ja että niiden hyödyntämisessä toteutetaan huomattavaa harkintaa. Kaivoslain tulee varmistaa, että mineraaleja hyödynnetään ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.*

Aloitteen tekijät esittävät, että kaivoslain mukainen lupa voidaan myöntää, jos haetusta toiminnasta osoitetaan olevan perustellusti enemmän hyötyä kuin haittaa -huomioiden vaikutukset ympäristölle, ihmisille ja elinkeinotoiminnalle sekä yhteiskunnalle. Kaivoslupan myöntämisen edellytys on, että kaivoslain ja muun lainsäädännön mukaiset luvat kaivostoiminnalle, kuten ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa on myönnetty kaivoshankkeelle. Luontoarvoiltaan korvaamattoman arvokkaat alueet pidetään kaivostoiminnan ulkopuolella.

Aloitteessa on myös esitetty, että jatkossa kaivoslain mukaisten lupien myöntämisen tulisi siirtyä ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan (kaivoslain 34 §).

Saamelaiskäräjien näkemys aloitteessa esitetyn johdosta

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kansalaisaloitteessa esitetyt muutokset ovat pääasiassa erittäin kannatettavia ja oikean suuntaisia. Aloitteessa kaivoslakiin esitetyt muutokset tukisivat pääasiassa periaatteellisesti myös niitä lähtökohtia, joita Saamelaiskäräjät on koko nykyisen kaivoslain voimassa olo ajan pyytänyt kaivosviranomaisesta huomioimaan. Toisaalta esitettyjen muutosten myötä lakiin olisi luontevaa luoda tehokkaat varmistusmekanismit myös sen turvaamiseksi, että nykyiseen kaivoslakiin vuonna 2011 säädettyjen saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tarkoittavien 38 ja 50 §:ien tarkoitus ja henki voisivat käytännössä toteutua.

Saamelaiskäräjien mielestä nykyisen lain mukainen lupaharkinta ei ole kyennyt toteuttamaan edellä viitattujen saamelaiskulttuurin suojaa turvaamaan säädettyjen lainkohtien tarkoitusta muun muassa seuraavista syistä:

1) lupaviranomainen ei ota lain edellyttämällä tavalla huomioon vaikutuksia, joista muun muassa Saamelaiskäräjät ja paliskunnat on lausunnoissaan tuonut esille. Toisaalta lupaharkinnassa ei myöskään huomioida muista vastaavista luvista ja alueen muista käyttömuodoista jo aiheutuneita ja aiheutuvia vaikutuksia saamelaisten oikeudelle harjoittaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä

elinkeinojaan. Nykyisen lupaprosessin ongelma saamelaiskulttuurin suojaa koskevien lainkohtien toteutumisessa on kaiken kaikkiaan se, että niin kauan kun lupaviranomaisen ei tarvitse tunnustaa tai tunnistaa kaivutoiminnasta saamelaiskulttuurille aiheutuvia vaikutuksia, ei lupaviranomaisen myöskään tarvitse arvioida niin sanotun olennaisen haitan kynnyksen täyttymistä, joka muodostaisi luvan myöntämisen esteen kaivoslain 50 §:n mukaisesti;

2) lupaviranomainen ei tunnista ympäristön ja saamelaiskulttuurin yhteyttä, eikä tunnusta kaivutoiminnan ympäristössä aiheuttavien muutosten vaikutusta saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksiin

3) lupaviranomaisella ei nykyisellään ole riittävää asiantuntemusta em. vaikutusten arviointiin.

Saamelaiskäräjät onkin useissa yhteyksissä esittänyt Työ- ja elinkeinoministeriölle, että jotta saamelaisille Suomen perustuslain 17 § 3 momentissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perinteisine elinkeinoineen, voisi toteutua kaivoslain mukaisissa lupaprosesseissa, tulee vaikutusten arviointia sekä valvontaa varten perustaa riippumaton, olemassa olevista virastoista sidonnaisuuksineen erillinen arviointi- ja valvontaelin, joka toimisi viranomaisvaltuuksin. Elimen tehtäviin kuuluisivat saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia häiritsevien käyttömuotojen vaikutusten arviointitehtävät sekä toiminnan valvonta (esim. ympäristölupien mukaiset valvontatehtävät sekä kaivoslain 16 luvun mukaiset valvontatehtävät) saamelaisten kotiseutualueella. Perustettavalla viranomaisella tulisi olla sekä ympäristöalan että saamelaiskulttuurin erityistä asiantuntemusta.

Aloitteessa esitetty malli, jossa luparatkaisut nykyisen kaivosviranomaisen asemesta tekisi ympäristölupaviranomainen siten, että toiminnalle olisi ensin hankittava ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa, olisi Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan askel parempaan suuntaan. Verrattuna Saamelaiskäräjien edellä esittämään malliin, jossa vaikutusten arvioinnin molempiin lupaprosesseihin suoritaisi erillinen luvan myöntävästä viranomaisesti riippumaton arviointielin, ei arviointitoiminnan ja valvonnan riippumattomuus välttämättä toteudu yhtä hyvin aloitteessa esitetyssä mallissa, mutta käräjien käsityksen mukaan ympäristölupaviranomaisella voisi joka tapauksessa olla paremmat edellytykset arvioida toiminnan vaikutuksia myös saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksille kuin kaivosviranomaisella, jonka tehtävänä viime kädessä on soveltaa kaivoslakia Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa siten, että kaivosmineraaleja ylipäänsä voidaan hyödyntää. Kaivutoiminnan vaikutukset saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksille pohjautuvat käytännössä suurelta osin toiminnan sijaintialueen luontoympäristössä tapahtuviin muutoksiin ja alueiden käyttöön laajemmin. Samoja muutoksia tutkii nykyisellään ympäristölupaviranomainen nimenomaan ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Saamelaiskulttuurille aiheutuvien vaikutusten arvioimiseksi tarvittava työ olisi siten luontevaa liittää kaivosviranomaisen myöntämän luvan sijasta nimenomaan osaksi ympäristölupaprosessia, jolloin lupaprosessissa käytännössä olisi saavutettavissa nykyistä arviointia laadukkaampi lopputulos ja mahdollisesti myös saavutettaisiin jonkin verran synergia etuja nykyiseen päällekkäiseen prosessiin nähden.

Toinen aloitteen sisältämä Saamelaiskäräjien kannalta merkittävä periaatteellinen muutos nykyiseen kaivoslain lupaprosessiin nähden olisi se, että toiminnan sosiaalisen ja ekologisen hyväksyttävyyden ja kestävyys- / haitattomuuden osoittaman selvityksen laatimisen vastuuta olisi nykyistä enemmän siirretty lupaa hakevalle toimijalle. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan tämä olisi oikean suuntainen toimenpide. Tällöin kaivoslain mukainen lupajärjestelmä lähenisi merkittävästi ympäristölupaprosessin mukaista vastuun jakoa luvan hakijan ja lupaviranomaisen vastuun välillä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan olisi perusteltua edellyttää nykyistä perusteellisempaa selvitystä toiminnan haitattomuudesta ja myös vertailu toiminnan hyödyistä ja haitoista laajemmin, jolloin toiminnan sosiaalisen toimiluvan edellytyksiä olisi mahdollista

arvioida. Saamelaiskäräjät kuitenkin esittää vastaavan suuntaisen täsmennyksen lisäämistä myös nykyisen kaivoslain 38 §:n yhteyteen, jonka mukaan vastuu vaikutusten selvittämisestä saamelaisten kielelle ja kulttuurille jakautuu nykyisen lain mukaan luvan hakijan, lupaviranomaisen ja saamelaiskäräjien välillä. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan kaivosluvan, malminetsintäluvan ja tai kullanhuuhdontaluvan hakijalta tulisi jatkossa edellyttää myös perusteellista ja uskottavaa selvitystä toiminnan vaikutuksista saamelaisten oikeudelle harjoittaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan alueella. Kaivoslain 38 §:n muutosesitys (muutos nykyiseen punaisella korostettuna):

38 §

Asian selvittäminen saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella

Luvan hakijan tulee saamelaisten kotiseutualueelle sijaitsevan lupahakemuksen yhteydessä selvittää malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella varmistaa selvityksen riittävyys sekä yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa se, etteivät malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan muodosta lain 50 §:ssä tarkoitettua luvan myöntämisen estettä sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon:

- 1) hakemuksessa tarkoitetun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;*
- 2) mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee;*
- 3) muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitetulla alueella ja sen läheisyydessä.*

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sellaisia saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana.

Lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä.

Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.

Asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai

laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteismetsien edustajat. Neuvotteluvaiheesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjäistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä.

Heikki Paltto
varapuheenjohtaja

Kalle Varis
vs. lakiasiassuhteeri

(Varapuheenjohtaja päätti lausunnosta 26.11.2019)