



- Asia:** Saamelaiskäräjien lausunto kaivoslain muutosesityksen johdosta sekä esitys kaivoslain toimeenpanoon liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi
- Viite:** Eduskunnan talousvaliokunnan kuuleminen 20.05.2016 kaivoslain muutosesityksen HE 57/2016 johdosta

## Johdanto

Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan vuonna 2011 voimaan tulleen uuden kaivoslain säätämisen yhteydessä lain täytäntöön panemiseksi tarvittavat yhteiskunnalliset uudistukset ovat jääneet osittain toteuttamatta. Saamelaiskäräjien ja saamen kansan näkökulmasta on erittäin myönteistä, että uuteen kaivoslakiin on otettu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia turvaavia säädöksiä. Lakiin sisältyvät oikeusohjeet siitä, milloin kaivosviranomaisen ei tulisi saamelaisten kotiseutualueella myöntää kaivulupia sekä siitä, että kaivannaishankkeiden vaikutukset saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksille on arvioitava ennen luvan myöntämistä, ovat saamelaisten kannalta erittäin merkittävää lainsäädäntöä.

Käytännössä kuitenkin näiden lainkohtien soveltaminen on jäänyt puutteelliseksi, mistä syystä Saamelaiskäräjät on uuden kaivoslain säätämisen jälkeen joutunut edelleen valittamaan lähes kaikista saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista koneellisista kullankaivuluvista. Pääasiallisena valitusperusteena on ollut se, ettei kaivoslain 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 yksittäisessä asiassa. Lupaprosessin ja ennen kaikkea siihen liittyvän vaikutusten arvioinnin ongelmat ovat ruuhkauttaneet lupaprosessin ja aiheuttaneet paljon työtä tuomioistuinlaitokselle sekä muun muassa Saamelaiskäräjille. Nyt lausunnolle toimitetun lain muutosesityksen HE 57/2016 johdosta lupaprosessin ongelmat esitetään ratkaistavaksi lupien voimassaoloa pidentämällä ja lupa-alueiden kokoa kasvattamalla, korjaamatta järjestelmän toimimattomuuden todellisia syitä.

## Esitetyn muutoksen vaikutukset

Esitetyllä muutoksella harvennettaisiin luvan mukaisten edellytysten olemassaolon tarkasteluväliä ja varattaisiin toiminnanharjoittajille mahdollisuus suurentaa yksittäisen kaivuhankkeen kokoa, eli laajentaa toimintaansa. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan esitetyllä muutoksella ei saavuteta ratkaisua edellä viitattuihin uuden kaivoslain soveltamisen yhteydessä havaittuihin ongelmiin, vaan esitetyt muutokset ainoastaan aiheuttaisivat sen, että kaivosviranomaisen ei tarvitsisi käsitellä ongelmallisiksi koettuja lupahakemuksia määrällisesti yhtä paljon kuin aiemmin. Esitetty käytäntö olisi myös omiaan tarpeettomasti laajentamaan kaivajien nykyisessä käytössä olevia alueita, sillä käytännön tasolla lähes kaikki hakijat joka tapauksessa tulevat hakemaan lupaa suurimmalle sallitulle alueelle. Tästä johtuen sekä yksittäisten hankkeiden että toiminnan kokonaisuudessaan aiheuttamat yhteisvaikutukset tulevat kasvamaan. Saamelaiskäräjät vastustaa kaivoslain muuttamista esitetyn tavoin, sillä esitetty muutos aiheuttaa kullankaivun kokonaisvaltaisten vaikutusten kasvua, mikä ei ole hyväksyttävää. Nykyistenkään hankkeiden vaikutuksia ei ole kaivosviranomaisen toimesta lain edellyttämällä tavalla selvitetty, joten ei voida myöskään tietää, onko joidenkin alueiden osalta mahdollisesti jo saavutettu niin sanottu huomattavien yhteisvaikutusten taso, jolloin yksittäis-

selle alueelle ei kaivoslain perusteella voitaisi lupia enää myöntää. Saamelaiskäräjät huomauttaa, että kesällä 2014 korkeimman hallinto-oikeuden linjausten edellyttämää muutosta luvan myöntämismuutokseen ja itse lupien sisältöön ei edelleenkään ole toteutettu. Tästä huolimatta lupia myönnetään koko ajan.

### **Saamelaiskäräjien esitys uuden kaivoslain täytäntöön panemiseksi**

Ratkaisuna kaivoslain täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi ja erityisesti kaivoslain 38 §:n mukaisen harkinnan asianmukaisuuden varmistamiseksi Saamelaiskäräjät esittää uuden, Tukesista ja myös muista olemassa olevista virastoista (Aluehallintovirasto ja ELY-keskus) erillisen, riippumattoman viranomaisvaltuuksin toimivan arviointi- ja valvontaelimen perustamista. Perustettavalla viranomaisella tulisi olla sekä ympäristöalan että saamelaiskulttuurin erityistä asiantuntemusta. Erityisesti saamelaiskulttuurin tuntemusta edellyttävien virkojen täyttö tulisi lisäksi suorittaa yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa. Elimen tehtäviin kuuluisivat kaivoslain 38 §:n mukaiset vaikutusten arviointitehtävät sekä nykyisellään ELY-keskukselle kuuluvat ympäristölupien mukaiset valvontatehtävät saamelaisten kotiseutualueella. Toisaalta elimelle olisi todennäköisesti tarkoituksenmukaista myöntää rinnakkaisvaltuudet myös kaivoslain 16 luvun mukaisiin valvontatehtäviin, jotta yhdelle viranomaiselle syntyisi mahdollisimman hyvä kokonaiskuva siitä, mitä saamelaiskulttuurin kannalta merkityksellistä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvilla maa-alueilla tapahtuu. Tällöin myös valvonnan osalta saataisiin aikaan kustannussäästöjä ja kuitenkin viranomaiselle saataisiin aikaan kattavampi kokonaiskäsitys kulloinkin kyseessä olevien alueiden tilanteesta. Tällä menetellyllä saataisiin varmistettua kaivulupien sisällön asianmukaisuuden lisäksi lupaharkinnan objektiivisuus, avoimuus ja lupaprosessin läpinäkyvyys. Muutoksella parannettaisiin näin merkittävästi muiden sidosryhmien ja ennen kaikkea muiden maankäyttäjien oikeusturvaa.

Toteutuessaan järjestämismalli voisi merkittävästi vähentää myönnettyistä luvista tehtävien valitusten määrää ja näin sekä Saamelaiskäräjien että oikeuslaitoksen ja Tukesin työmäärää. Toisaalta saman arviointi- ja valvontaelimen asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää saamelaisten kotiseutualueella myös muissa erityislaeissa edellytetyjen arviointien suorittamisen yhteydessä, jolloin esimerkiksi kaivu- ja ympäristölupaharkinnan yhteydessä voitaisiin saavuttaa huomattavia synergiaetuja itse lopputuloksen laadun silti parantuessa.

### **Esityksen tausta**

Edellisten hallitusten aikana Suomen lainsäädäntöä on uudistettu useiden erityislakien osalta. Vesilakiin, kaivoslakiin ja ympäristönsuojelulakiin on otettu niin sanotut saamelaiskulttuurin heikentämiskieltopykälät. Uuteen kaivoslakiin on kaivosviranomaiselle (Tukes) lisäksi asetettu 38 §:n muodossa velvoite arvioida kaivuhankkeiden vaikutuksia saamelaiskulttuurille. Uuden kaivoslain tähänastisen soveltamisen perusteella näyttäisi siltä, että saamelaisten kannalta katsottuna uuden kaivoslain suurimmat ongelmat liittyvät erityisesti kaivosviranomaisen vaikutusten arviointitehtävien suorittamiseen sekä vaikutusten dokumentointiin ja vaikutuksiin liittyvän tiedon käyttämiseen luparatkaisuja tehtäessä. Nykyisen tilanteen syntyyn on mahdollisesti osittain vaikuttanut se, että kaivosviranomaisen tehtävät siirrettiin turvallisuus- ja kemikaaliviraston ”Tukesin” alaisuuteen vasta edellisen kaivoslain uudistamisen yhteydessä, joten virastolle ei toistaiseksi ole ehtinyt kertyä laajaa kokemusta em. tehtävien hoidosta. Tilannetta ei myöskään edesauta se, että lainsäätäjät ei vuoden 2011 kaivoslakia säätäessään samalla esim. asetustasoisesti määrännyt 38 §:n tarkoittaman vaikutusten arvioinnin suuntaviivoista ja suorittamistavasta.

Lähtökohdiltaan nykyinen malli, jossa Tukesilla on eräänlainen kaksoisrooli yhtäältä lupaprosessin ennakkollisen vaikutusten arvioinnin suorittavana tahona ja lupia myöntävänä viranomaisena sekä toisaalta luvan voimassa olon aikaisena valvovana viranomaisena, sopii huonosti yhteen nykyaikaisilta hallinnon rakenteilta edellytettävien avoimuuden, läpinäkyvyyden ja riippumattomuuden vaatimusten kanssa. Nykyisiä tehtäviä hoitaessaan kaivosviranomaisen eteen voi tulla tilanne, jossa se joutuu toteamaan, että vaikka yksittäisen luvan haltijan toiminta sinänsä vastaa sitä, mihin toimija lupansa perusteella olisi oikeutettu, huomataan toiminnan ollessa käynnissä, että toiminnasta aiheutuukin huomattavasti suurempia haittoja kuin luvan ennakkollisen vaikutustenarvioinnin yhteydessä on arvioitu. Tällöin kaivosviranomaisen joutuisi luvan voimassaolon aikaisen valvonnan yhteydessä näissä tapauksissa aina toteamaan arvioineensa hankkeen vaikutukset puutteellisesti. Näin voidaan siis sanoa jo tarkasteltaessa yksittäistä lupa-asiaa. Tilanne muuttuu monin verroin monimutkaisemmaksi ja intressiristiriitojen mahdollisuudet suuremmiksi ja todennäköisemmiksi, kun puhutaan useiden hankkeiden yhteisvaikutusten ennakkollisesta arvioinnista ja todellisuudessa toteutuneista vaikutuksista saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksille. Lisäksi nykyisen järjestelmän mukaan yksittäiselle alueelle aiemmin kohdistuneiden hankkeiden ja muun maankäytön vaikutukset on otettava huomioon lupia myönnettäessä. Todellisia toteutuneita vaikutuksia ei todellisuudessa seurata tai dokumentoida mitenkään. Kumulatiivisten vaikutusten seurannan ja dokumentoinnin puuttuessa kokonaan, on kaivosviranomaisen ollut helppo myöntää poikkeuksetta kaikki haetut luvat, sillä viranomaisen silmissä sitä, mitä ei ole dokumentoitu, ei ole olemassa.

Tukes viranomaisena sijoittuu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alaan, jonka tehtäviin kuuluvat sekä työllisyyskysymykset että monet alueiden kehittämiseen ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät asiat. Saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen toimintaedellytysten turvaaminen tarkoittaa käytännön tasolla usein päinvastaisten intressien huomioon ottamista verrattuna siihen, mitä työ- ja elinkeinoministeriön päätoimialojen toimintojen edistäminen yleisellä tasolla edellyttää. Jo pelkästään tätä intressiristiriidan mahdollisuutta silmällä pitäen, ei nykyistä käytäntöä saamelaisten kotiseutualueen maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä voida pitää oikeusvaltio-periaatteen mukaisena. Malli on myös käytännössä osoittanut toimimattomuutensa edellä viitatuin tavoin.

Saamelaiskäräjille tähän mennessä kertyneen kokemuksen perusteella järjestämismallin puutteet näyttäytyvät selvästi kaivosviranomaisen lupakäytännöksi muodostuneessa päätöksenteossa. Lupa-ratkaisuja antaessaan kaivosviranomaisen on tähän asti käytännössä hyväksynyt kaikki luvan hakijoiden toimintansa vaikutuksia vähättelevät lupahakemukset ilman kritiikkiä. Yleisesti ottaen toiminnan todellisia vaikutuksia ei lupahakemuksissa ole usein edes yritetty kuvata tai arvioida realistisesti. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, kun otetaan huomioon kaivosviranomaisen löysäksi muodostunut lupakäytäntö ja kaivosviranomaista ohjaavan ministeriön päätoimialan mukaiset intressit. Toisaalta näin ei lainsäätäjällä ole tarkoittanut uutta kaivoslakia säättäessään, vaan nykyisen kaivoslain 38 §:n mukaisen vaikutusten arvioinnin tavoitteena on ollut juuri saamelaisten kotiseutualueen ”vastakkaisten” intressien huomioon ottaminen.

Oikeiden ja riittävien tietojen hankkimisen ja hyödyntämisen merkitys korostuu erityisesti kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettujen yhteisvaikutuksia koskevan harkinnan yhteydessä. Samalle alueelle sijoitettavia yksittäisiä hankkeita ja myös muun maankäytön yhteisvaikutuksia koskevassa harkinnassaan Tukes ei ole toiminut asianmukaisesti, mistä syystä korkein hallinto-oikeus pysytti kesällä 2014 ratkaisut eräiden lupien kumoamisesta juuri kaivoslain 38 §:n mukaisen arvioinnin puutteellisuuden vuoksi. Tukes ei em. ratkaisusta huolimatta ole viimeaikaisen toimintansa perusteella kyennyt tuomaan kaivoslain 38 §:n soveltamiseen sellaisia uusia menetelmiä tai käytäntöjä, jotka ratkaisisivat arviointiin liittyvät todelliset ongelmat. Saamelaiskäräjien näkökulmasta tässä lausunnossa suuntaa-antavasti kuvatulla menettelyllä, jolla arviointitoiminta eriyttäisiin kaivosviranomaisen toiminnasta, voitaisiin luoda hallinnolliset, muodolliset puitteet ratkaista nykytilan aiheuttamia on-

gelmia ja luoda järjestelmä, jonka avulla kaivoslain 38 §:n tarkoittama kumulatiivinen vaikutusten arviointi todellisuudessa kyettäisiin hyväksyttävästi suorittamaan.

Kaivoslain 38 §:ssä on todettu, että:

*Lupaviranomaisen tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon:*

- 1) hakemuksessa tarkoitettun 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 tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä.*

*Kaivoslain 50 §:n mukaan:*

*Luvan myöntämisen esteet saamelaisten kotiseutualueella, kolttalaueella ja erityisellä poronhoitoalueella*

*Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa 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 kolttalaueella;*
- 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.*

*Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.*

## **Uuden viranomaisen toiminnan suuntaviivat**

Vaikutusten arviointiin keskittyvän uuden viranomaisen asiantuntemuksen tulisi kattaa esitetyn mukaisesti laaja-alaisesti erilaiset ympäristöasiat mutta toisaalta myös saamelaiskulttuuri ja erityisesti saamelaisten perinteiset elinkeinot. Toisaalta viranomaisella tulisi olla käytettävissään lisäksi ainakin kaivosalan ja metsätalouseläin ja tarvittaessa myös muiden alojen asiantuntemusta siinä mielessä, että viranomaisen kykenisi uskottavasti myös ottamaan kantaa kaivannaisteollisuuden ja metsäteollisuuden menetelmien tuntemuksen kautta siihen, ovatko yksittäisen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä esitetyt vaikutukset realistisia suhteessa toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Toisaalta sekä kaivoslain, ympäristönsuojelulain että vesilain ja myös poronhoitolain mukaisten arviointitehtävien keskittyessä saman viranomaisen alaisuuteen, muodostuisi arviointiviranomaiselle myös kohtuulliset edellytykset arvioida yksittäiselle alueelle eri maankäyttömuotojen aiheuttamia yhteisvaikutuksia, joiden arviointi esimerkiksi kaivoslain 38 §:n yhteydessä on nykyisellään haastavaa.

Käytännön tasolla arviointiviranomaisen toiminta olisi perusteltua rakentaa siten, että viranomaisen tutkisi yksittäistä asiaa käsitellessään ensin hankkeen lupahakemuksessa hakijan esittämien ympäristövaikutusten arvioinnin asianmukaisuuden ja tarvittaessa täydennyttäisi tai täydentäisi arviota tai tehtyjä taustaselvityksiä. Viranomaisen tarkastaman ympäristövaikutusten arvioinnin pohjalta suoritettaisiin arviointi hankkeen vaikutuksista saamelaiskulttuurille perinteisine elinkeinoineen. Tässä vaiheessa arviointi koostuisi sekä sosiaalis-kulttuurisesta vaikutusten arvioinnista että ympäristömuutoksiin pohjautuvasta arviosta, jolle määritettäisiin tarkoituksenmukaiset indikaattorit. Indikaattoreiden perusteella hankkeen vaikutukset tulisi aina tuoda näkyville luparatkaisuihin sekä yksittäisinä hankkeina että laajempina kokonaisarviona suhteessa saman alueen muihin maankäyttöön liittyviin hankkeisiin nähden. Saamelaiskäräjät on myös aloittanut hankkeen saamelaisten perinteiden elinkeinojen tilaa kuvaavien indikaattoreiden luomiseksi. Saamelaiskäräjien tarkoituk-

sena on kartoittaa saamelaisten kotiseutualueen paliskuntien ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa se, millaista aluetta voitaisiin tarkoituksenmukaisesti pitää vertailuyksikkönä em. harkinnassa. Sen seikan määrittäminen, milloin yksittäisellä hankkeella yksin tai yhdessä alueen muiden hankkeiden kanssa on kaivoslain 50 §:n tarkoittamia vaikutuksia ympäristölle ja sitä kautta myös saamelaiskulttuurille (minkä perusteella lupaa ei yksittäistapauksessa tulisi myöntää), on järjestelmän luomisen keskeisimpiä tavoitteita. Sama funktio voisi siis käytännössä toimia myös muiden erityislakien arviointitehtävien kohdalla silloin, kun tarkoituksena on arvioida toiminnan tai hankkeen vaikutuksia ympäristölle ja saamelaiskulttuurille.

Vaikutusten arviointi voitaisiin erilaatuisten hankkeiden kohdalla suorittaa suppeampana tai täysimittaisena riippuen kulloinkin kyseessä olevan hankkeen laadusta ja laajuudesta. Esimerkiksi ilman konevoimaa tapahtuvan luvanvaraisen kullanhuuhtontahankkeen vaikutusten arviointi tapahtuisi huomattavasti keveämpää menettelyä käyttäen verrattuna vastaavaan koneellisen kullankaivun lupaprosessiin nähden. Nykyisellään esimerkiksi erilaatuisia kullankaivulupahankkeita koskevat samat säännöt ja prosessit, mikä esimerkiksi ns. lapioluvan hakijoiden kohdalla voi johtaa kohtuuttoman raskaan viranomaisprosessin läpikäymiseen.

### **Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellot erityislakien uutena tulokkaana**

Lähtökohtaisesti edellä kuvattua menettelyä esitetään siis harkittavaksi nyt käsiteltävänä olevan kaivoslain muutosesityksen asemasta, kaivoslain 38 §:n soveltamisesta aiheutuneiden ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi. Toisaalta, toiminnan tehokkuuden ja taloudellisten resurssien näkökulmasta saman viranomaisen alaisuuteen olisi syytä luoda mekanismit myös muiden erityislakien sääntelämien tilanteiden varalta, joissa on kyse erilaisista arviointitehtävistä liittyen saamelaiskulttuurin heikentämisen kieltävien lainkohtien soveltamiseen sekä ympäristöä koskevien hankkeiden vaikutusten arviointiin. Viimeisen viiden vuoden aikana saamelaiskulttuurin heikentämisen kieltäviä tarkoitettavia lainkohtia on saatettu voimaan vesilaisissa, kaivoslaisissa sekä ympäristönsuojelulaisissa. Yhdenkään em. lain osalta ei laissa tai asetuksessa ole määrätty siitä, miten kulloinkin kyseessä olevan lain kontekstissa eri toimintojen vaikutukset saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksille tulisi selvittää ja arvioida.

Eräs kokonaistaloudellisesti ajateltuna hyödyllinen optio edellä lyhyesti esitetyssä vaikutusten arvioinnin järjestämistavassa on sen laajennettavuus koskemaan saamelaisten kotiseutualueella tarvittaessa kaikkia erityislaeilla ohjattuja maankäyttöön liittyviä lupaprosesseja ja vaikutusten arviointimenettelyjä. Lupahankkeiden yhteydessä hankkeiden vaikutuksia saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksille on Suomen nykyisen lainsäädännön perusteella arvioitava kaivoslain lisäksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupaprosessien yhteydessä. Lisäksi poronhoitolain mukaan ”maata ei erityisesti poronhoitoon varatulla alueella saa käyttää siten, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle”, mikä kieltäminen sisältää itsessään velvoitteen suunnitellun toiminnan vaikutusten arvioinnista. Koska maankäyttöön liittyvien vaikutusten arviointimenettelyjen toteuttamiseksi suhteessa saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin ei ole vielä olemassa vakiintuneita käytäntöjä, voitaisiin ongelmakokonaisuutta perustellusti esittää ratkaistavaksi kokoamalla kaivoslain, vesilain, ympäristönsuojelulain ja myös poronhoitolain mukaiset arviointitehtävät saamelaisten kotiseutualuetta koskevilta osin keskitetysti yhden riippumattoman asiantuntijaviranomaisen tehtäväksi. Tällöin vaikutusten arviointi ja ympäristön tilaan liittyvät seurantatehtävät tulisivat eriyteyksi myös kaivoslain osalta luvan myöntävästä organisaatiosta. Tällä menettelyllä vähennettäisiin päällekkäistä työtä eri viranomaisten kesken ja nykyisenkaltaisilla resursseilla voitaisiin saavuttaa parempia tuloksia itse työn laadun suhteen, kaiken ympäristön tilaa käsittelevän tiedon löytyessä saman viranomaisen alaisuudesta. Keskittämällä arviointitehtävät yhteen viranomaiseen, helpottuisi

myös samalle alueelle sijoittuvien eri alojen hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi. Käytännön tasolla tieto kulkisi myös laadultaan erityyppisiä hankkeita koskien alueellisesti järjestettynä samojen virkatehtäviä suorittavien henkilöiden kautta, jolloin heille muodostuisi nykyistä parempi kokonaiskuva muun muassa saamelaisten kotiseutualueen maihin kohdistuvasta paineesta ja ympäristön tilasta. Erilaisten hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi saamelaiskulttuurille ja sitä kautta saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytyksille edellyttää viranomaiselta kattavaa ja tehokasta tiedonhallintaa, jonka tarkoituksenmukainen toteuttaminen on vaikeaa, jos tieto ei ole kattavasti saman viranomaisen hallussa.

### **Oikeusvaltio-periaatteen ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen**

Esitetyn kaltaisella menettelyllä voitaisiin erityisellä tavalla myös parantaa vaikutusten arvioinnin objektiviteettiä, puolueettomuutta sekä läpinäkyvyyttä ja näin ollen luottamusta arvioinnin asianmukaisuutta kohtaan. Käytännössä arvioinnin hallinnollinen eriyttäminen edistäisi oikeusvaltio-periaatteen toteutumista myös siinä mielessä, että menettelyllä saataisiin viranomaisten ja eri sidosryhmien väliset sekä sisäiset intressiristiriidat minimoitua nykyistä paremmin.

Esimerkiksi koneellisten kullankaivulupien osalta perustettava itsenäinen ympäristöviranomaisen suorittaisi kaivoslain 38 §:n mukaisen arvioinnin, minkä perusteella Tukes voisi joko myöntää luvan tai hylätä sen.

Tällainen vaikutusten arvioinnin järjestämismalli muodostaisi merkittävän esimerkin myös muille valtioille sen suhteen, miten ihmisoikeuksia kunnioittaen valtio voi käytännössä hoitaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tunnustamien alkuperäiskansan oikeuksien toteutumisen seurannan maankäyttöön liittyvien hankkeiden toteutuksessa. Esitetyn suuntaisen uudistuksen toteuttaessaan Suomen valtion olisi siis mahdollista kustannustehokkaasti myös puhdistaa mainettaan alkuperäiskansaoikeuksien toteuttajana ja yleisesti ihmisoikeuksia kunnioittavana oikeusvaltiona sekä vastata kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten suosituksiin, jotka koskevat Suomen saamelaisten perinteisten elinkeinojen aseman ja toimintaedellytysten turvaamista.

### **Yhteenveto**

Nykytilanteessa yhdelläkään viranomaisella ei käytännössä ole kattavaa kokonaiskuvaa siitä, mitä saamelaiskulttuurin kannalta merkityksellistä saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluvilla maalueilla tapahtuu. Toisaalta viime kädessä kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden kehityksen myötä Suomenkin lainsäädäntöön on otettu määräyksiä, joiden nojalla erilaisia maankäyttöön liittyviä hankkeita ei tule saamelaisten kotiseutualueella toteuttaa, mikäli niistä aiheutuisi yksin tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa huomattavaa haittaa saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana harjoittaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot. Tällaisten hankkeiden hallinta yksistään, joko lupaharkinnan tai valvonnan näkökulmasta, vaatii viranomaisilta paljon ja hankkeet ovatkin vaikutuksiltaan usein vaikeasti hahmotettavia jopa kyseisen alan asiantuntijoille. Nykyisen lainsäädännön mukaan tässä viranomaistoiminnassa tulisi ottaa huomioon itse kulloinkin kyseessä olevan substanssitiedon lisäksi syvää sosiaalis-kulttuurista asiantuntemusta ja myös hiukan juridista asiantuntemusta edellyttävä alkuperäiskansaoikeuden näkökulma. On sanomattakin selvää, että kaivosviranomaisen erityisasiantuntemus keskittyy kaivoslaissa kuvatun toiminnan alaisuuteen. Kuten edellä todettiin, kaivoslain mukaisen lupaviranomaisen oman erityisosaamisen lisäksi lupasian asianmukainen käsittely edellyttää myös muiden alojen asiantuntemusta. Muuten kaivoslain 38 §:n tarkoittamaa vaikutusten arviointia ei todellisuudessa pystytä asianmukaisesti ja objektiiv-

sesti lain edellyttämällä tavalla suorittamaan. Uuden kaivoslain voimaantulon jälkeen, on kaivosviranomaisen törmännyt toiminnassaan edellä kuvatun kaltaisiin ongelmiin, mistä syystä kaivoslain mukaisten lupien käsittely on ruuhkautunut. Nyt käsiteltävänä oleva kaivoslain muutosesitys ei ratkaise itse ongelmaa, vaan lieventää ainoastaan ongelmasta aiheutunutta oiretta jatkamalla lupien voimassaoloaikaa ja kasvattamalla lupa-alueen kokoa. Saamelaiskäräjät ei voi hyväksyä esitettyä kaivoslain muutosta ja toteaa, että tilanne saamelaisten kotiseutualueella tulee muutoksen tullessa hyväksytyksi kärjistymään entisestään ja myös vastakkainasettelu tulee näin lisääntymään.

Mikäli ongelmaan halutaan löytää todellinen ratkaisu, on järjestelmää korjattava sisältä päin. Yksi varteenotettava tapa parantaa järjestelmän toimivuutta olisi edellä lyhyesti kuvatuin tavoin erottaa vaikutustenarviointitoiminta lupaharkinnan kokonaisuudesta omaksi kokonaisuudekseen yhdistäen arviointitehtävät muiden edellä kuvattujen arviointitehtävien kanssa omaksi riippumattomaksi elimekseen. Tällöin myös kaivosviranomaisen voisi keskittyä varsinaisen lupaprosessin ohjaamiseen, eli siihen toimintaan, jonka hoitamiseksi tarvittava asiantuntemus sen keskuudesta löytyy, luvan edellytyksenä olevan vaikutusten arvioinnin tullessa suoritetuksi tehtävän edellyttämän erityisosaimisen omaavan erillisen viranomaisen toimesta. Nykyinen malli, jossa erilaisia lupia myöntäviä ja valvovia viranomaisia on useita, on resurssija tuhlaava ja tehoton sekä lopputulokseltaan riittämätön tapa säädellä maankäyttöä erityisesti saamelaisten kotiseutualueen herkissä luonnonolosuhteissa.

Saamelaiskäräjien esitys uuden kaivoslain toimeenpanon ja erityisesti lain 38 §:n mukaisen arvioinnin järjestämiseksi voisi toteutuessaan hyödyttää kaikkia tahoja, mutta ei toisaalta ole poissulkeva myöskään muita mahdollisia etenemistapoja kohtaan. Joka tapauksessa on kuitenkin selvää, että nykyinen tilanne, jossa tuomioistuimet ratkovat käytännössä lähes kaikki lupa-asiat lopullisesti, osoittaa sen, ettei nykyinen käytäntö kaivoslain soveltamisesta toimi ja asia vaatii uudelleenjärjestelyä toimintaa ohjaavalta ministeriöltä. Nyt esitetty kaivoslain muutos, jolla hoidettaisiin kaivosviranomaisen näkökulmasta järjestelmän keskeneräisyyden ja toimimattomuuden aiheuttamia oireita ilman että itse ongelmia korjattaisiin, ei Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ole hyväksyttävää.

Inarissa 19.5.2016

Tiina Sanila-Aikio  
puheenjohtaja

Esko Aikio  
vs. ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 16.05.2016, kuultuaan varapuheenjohtajia.