



Lausunto

25.5.2026

VN/31483/2025
VN/31483/2025-TEM-45

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto saamelaisten totuus- ja sovintokomission loppuraportin toimenpide-ehdotukseen 15

1. Tausta, toimenpide-ehdotus ja lausuntopyyntö

Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio on luovuttanut loppuraporttinsa joulukuussa 2025. Työtä koordinoi valtioneuvoston kanslia, joka vastaa myös raportin suosituksia arvioivan parlamentaarisen ryhmän työstä.

Totuus- ja sovintokomission raportissa todettiin kaivoslainsäädännön osalta seuraavaa.

”Tuolloin voimassa olleen kaivoslain perusteella kauppa- ja teollisuusministeriö myönsi ruutiiniluontoisesti valtauksia sekä kotimaisille että ulkomaisille toimijoille. Saamelaiset valittivat valtauksista järjestelmällisesti, ja vuonna 1996 korkein hallinto-oikeus kumosi ja palautti 104 valtausasia ministeriössä laillisesti eli saamelaisten kannan ja oikeudet huomioon ottaen käsiteltäviksi. Ministeriö yritti ratkaista valitukset kuulemalla saamelaiskäräjiä ja saamelaispaliskuntia yleisellä tasolla, mutta KHO kumosi ministeriön päätökset viittaamalla silloin voimassa olleeseen hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin (nykyisin perustuslain 17 §:n 3 momentti) ja KP-sopimuksen 27. artiklaan. Valitusprosessien vaikutuksesta ulkomaisten kaivosyhtiöiden kiinnostus hiipui, ja ne vetäytyivät saamelaisten kotiseutualueelta.

”Kaivosrauhasta” ei kuitenkaan tullut pitkäaikaista. Vuonna 2011 voimaan tulleessa kaivoslaissa ja siihen myöhemmin tehdyissä muutoksissa saamelaiset menettivät mahdollisuuden valittaa kaivosvaltauksista, koska valtaukset muuttuivat uudessa laissa varaukseksi. KHO on jättänyt varauspäätöksistä tehdyt valitukset tutkimatta, koska tuomioistuin on katsonut, ettei aluevarauksella ole vielä vaikutuksia saamelaisten oikeuksiin (mm. KHO 2013:179 ja KHO 8.3.2021H731/202. Malminetsintäluvuissa hyväksytään muodollinen kuuleminen, joka on kaukana kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden FPIC-periaatteen noudattamisesta. Kaivosvarauksia ja malminetsintäluvuja on sittemmin hyväksytty saamelaisten kotiseutualueelle.

Lokakuussa 2024 annetuissa YK:n lapsen oikeuksien komitean ja YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien komitean päätöksissä moititaan Suomea liian myöhäisestä ja vajavaisesta kuulemisesta kaivoslain mukaisen malminetsintäluvan ja -varauksen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

myöntämistä koskevassa asiassa. YK-komiteoiden mukaan esimerkiksi vaikutusarvioita alueen perinteiseen poronhoitoon ei ollut tehty malminetsintävarauksessa ja -luvassa Käsi-varren paliskunnan alueella, mikä rikkoi alkuperäiskansan oikeutta omaan kulttuuriin.

--

"Uudessa kaivoslaissa (L621/2011) valtaukset muutettiin varausilmoituksiksi, jotka myöntää Tukes. Varausilmoituksia koskevat valitukset jäävät oikeusasteissa tutkimatta, koska tuomioistuinten linja on, ettei aluevarauksella ole vielä mitään oikeudellisia vaikutuksia. Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintä lupaa, kaivoslupaa tai kullanhuuhtontalupaa ei saa myöntää saamelaisten kotiseutualueella eikä koltta-alueella, jos "luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden käyttömuotojen kanssa heikentää saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria."

Näin ollen komissio esitti toimenpide-ehdotuksena 15, että kaivoslakia tulee muuttaa siten, että saamelaisten kotiseutualueelle tehdystä kaivosvarausta koskevasta päätöksestä voi hakea muutosta hallinto-tuomioistuimelta. (TEM)

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission suosituksia arvioivan parlamentaarisen työryhmän kesäkuun alussa järjestettävässä kokouksessa käsitellään komission loppuraportin toimenpide-ehdotuksia 15, 21 ja 26. Asiassa on pyydetty työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa komission toimenpide-ehdotukseen 15.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

2. Vuosien 1965 ja 2011 kaivoslait, niiden sääntely, ja eroavaisuudet

2.1 Valtausoikeudet ja malminetsintäluvut

Sovintokomission loppuraportin mukaan *"Vuonna 2011 voimaan tullessa kaivoslaissa ja siihen myöhemmin tehdyissä muutoksissa saamelaiset menettivät mahdollisuuden valittaa kaivosvaltauksesta, koska valtaukset muuttuivat uudessa laissa varaukseksi."*

Vuonna 2011 voimaan tullutta kaivoslakia (621/2011) edeltävässä vuoden 1965 kaivoslaissa (503/1965) säädettiin valtauksista. Lain 4 §:n mukaan valtauskirjan saatuaan hakijalla (*valtaajalla*) oli oikeus (*valtausoikeus*) valtauskirjalla osoitetulla alueella (*valtausalueella*) kaivoskivennäisiin kohdistuvaan tutkimustyöhön sen mukaan kuin 3 lain luvussa säädettiin ja niiden hyväksi käyttämiseen pykälän 3 ja 4 momentin mukaan.

Lain 3 luvussa säädettiin valtausoikeudesta ja sen oikeusvaikutuksista. Lain mukaan valtaajalla oli oikeus luvussa säädetyillä ehdoilla toimittaa valtausalueella tutkimustyötä esiintymän laadun ja laajuuden selvittämiseksi sekä tarpeen mukaan käyttää alueen ulkopuolellakin maata teitä sekä voima-, vesi- ja muita johtoja varten.

Voimassa olevan kaivoslain 10 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvun nojalla luvanhaltijalla on oikeus omalla ja toisen maalla luvassa tarkoitettulla alueella (*malminetsintäalue*) tutkia geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tehdä muita kaivostoimintaa valmistelevia tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään.

Edellä esitetystä seuraa, että kumotun lain mukainen valtausoikeus onkin keskeisiltä piirteiltään rinnastettavissa voimassa olevan kaivoslain mukaisiin malminetsintä lupiin, ei varausilmoituksiin kuten totuus- ja sovintokomission loppuraportista on ymmärrettävissä.

Voimassa olevan lain tarkoittamista malminetsintäluvista on mahdollista valittaa tuomioistuimeen.

2.2 Varaukset

Vuoden 1965 kaivoslaissa varauksista säädettiin lain 7 §:n 1 momentissa. Sen mukaan *valtauskelpoisella oli oikeus ennakolta varata itselleen etuoikeus mahdollisen esiintymän valtaamiseen*

(valtausoikeudesta ks. edellä) ilmoitetulla, enintään yhdeksän neliökilometrin laajuisella alueella (varaus) tekemällä siitä kirjallisen varausilmoituksen sen paikkakunnan rekisteritoimistolle, missä esiintymä oli.

Voimassa olevan kaivoslain 32 §:n 3 momentin mukaan hakija voi malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (varausilmoitus). Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädettyllä tavalla eikä varauksen hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Etuoikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä päätös (varauspäättös) raukeaa tai se peruutetaan.

Varausilmoitusten välittömät vaikutukset rajautuvat ainoastaan oikeuteen saada etusija haettaessa malminetsintälupaa. Kuten totuus- ja sovintokomitean loppuraportissa todetaan, Suomessa hallintotuomioistuimet ovat tästä syystä jättäneet valitukset tutkimatta.

Hallintotuomioistuimet ovat vakiintuneesti katsoneet, että kaivoslain 32 §:ssä tarkoitetun varausilmoituksen ainoa oikeusvaikutus on etusija haettaessa malminetsintälupaa. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2013:179 on todettu, että varauspäättöksellä ei ole muita oikeusvaikutuksia kuin edellä mainittu etuoikeus hakea malminetsintälupaa kyseessä olevalle alueelle. Korkein hallinto-oikeus viittasi varauspäättöksen oikeusvaikutuksiin ja totesi, että varauksen mahdollisissa vaikutuksissa alueen kiinteistöjen arvoon, elinkeinon harjoittamiseen tai ylipäänsä maankäytön epävarmuuteen oli kysymys ainoastaan välillisistä vaikutuksista. Koska varauspäättöstä ei ollut kohdistettu muutoksenhakijoihin eikä varauspäättöksellä ollut välittömiä vaikutuksia heidän oikeuksiinsa, velvollisuuksiinsa tai etuihinsa, muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta asiassa.

Loppuraportissa viitataan myös lokakuussa 2024 annettuihin TSS-komitean yhdistettyihin ratkaisuihin 251/2022 ja 289/2022, joissa oli kyse varausilmoituksesta ja malminetsintäluvan myöntämisestä saamelaisen kotiseutualueella. Ratkaisut käsitelivät useita asioita.

Muun ohella komiteat käsitelivät varausilmoituksiin liittyviä seikkoja ja katsoivat varausilmoituksiin liittyvän valitusoikeuden puutteen ongelmalliseksi huolimatta siitä, että se koskee yhdenvertaisesti kaikkia välillisten vaikutusten piirissä olevia. Komiteoiden näkemyksen mukaan tosiasiallisen tasa-arvon toteuttaminen edellyttää eräissä tapauksissa aktiivista toimintaa.

Suomi lausui asian täytäntöönpanoon liittyen komiteoille vuoden 2025 alkupuolella. Asiaan liittyvä menettely, jota kansallisesti koordinoi ulkoministeriö, on käynnissä.

3. Saamelaisten oikeuksien turvaamiseen tähtäävä lainsäädäntö mineraalialan hankkeissa

3.1 Yleisesti

Totuus- ja sovintokomission loppuraportin varausilmoitusta koskevan osion mukaan ”*Malminetsintäluvissa hyväksytään muodollinen kuuleminen, joka on kaukana kansainvälisen alkuperäiskansaoikeuden FPIC-periaatteen noudattamisesta.*”

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että saamelaisten kotiseutualueella toteutettavissa kaivoslain soveltamisalaan kuuluvissa hankkeissa pyritään turvaamaan alkuperäiskansojen oikeudet kattavasti eri lainsäädännön keinoin ja FPIC-periaatteen toteutumista on pyritty vahvistamaan kansallisen lainsäädännön muutoksin viime vuosina.

Saamelaisten asema alkuperäiskansana on turvattu Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla on alkuperäiskansana oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi säädettyjä säännöksiä on laissa saamelaiskäräjistä (974/1995), ympäristönsuojelulaissa (527/2014), kolttalaissa (253/1995) sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvassa kaivoslaissa (621/2011).

Kaivoslain alaan kuuluvissa hankkeissa tulee soveltuvien osin huomioida saamelaiskäräjälaki ja sen 9 §:n mukainen neuvotteluvelvoite. Pykälän mukaan viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa lainsäädäntöä, hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Yhteistoiminta- ja

neuvotteluvelvoite koskee saamelaisten kotiseutualueella toteutettavia tai vaikutuksiltaan sinne ulottuvia sekä muita erityisesti saamelaisten kieleen tai kulttuuriin taikka heidän asemaansa tai oikeuksiinsa alkuperäiskansana vaikuttavia toimenpiteitä, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa-alueilla tapahtuvaa kullanhuuhdonta

Saamelaiskäräjälain neuvotteluvelvoitetta koskevalla sääntelyllä pyritään osaltaan edistämään YK:n alkuperäiskansojen oikeuksista annetun julkistuksen alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen liittyviä periaatteita ja erityisesti julistuksen 19 artiklaa (nk. FPIC-periaate).

Saamelaiskäräjälakia muutettiin 1.8.2025 voimaantulleella lailla, jossa säädettiin muun ohella menettelyistä neuvotteluissa ja yhteistoiminnassa. Hallituksen esityksen 9 b §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Ehdotettujen menettelysääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa toteutuu vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate. Ehdotetulla säännöksellä neuvotteluja koskevaa menettelyä pyritään ohjaamaan niin, että yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvista asioista käydään neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamisen näkökulmasta aidosti, molemminpuolisen arvostuksen hengessä ja vilpittömin mielin, eikä pelkästään muodollisesti lain vaatimuksen täyttämiseksi.” (HE 100/2023 vp. s. 89)

4.2 Kaivoslaki ja valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta

Saamelaisten oikeuksien turvaamiseen tähtäävää lainsäädäntöä sisältyy myös kaivoslakiin, ja erityisesti lain 34, 38, ja 50 §:iin. Säännökset koskevat lupamenettelyitä kullanhuuhdonnan, malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta. Kaivoslaki edellyttää, että luvanhakija selvittää lupahakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset alueen saamelaiskulttuuriin, jonka jälkeen selvitystä käsitellään laissa säädettyssä yhteistyömenettelyssä, johon osallistuvat lausunnossa jäljempänä tarkemmin eritellyt tahot. Lisäksi laki sisältää säännökset luvan myöntämisen esteistä eräissä tapauksissa saamelaisten kotiseutualueella.

Sovinto- ja totuuskomission loppuraportin mukaan

”Vuonna 2023 voimaan tullut kaivoslain muutos (L 505/2023) vahvisti kuntien vaikutusmahdollisuuksia. Kaivosta ei voi hyväksyä ilman kunnan hyväksymää kaavaa, mutta sen sijaan saamelaisten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen jätettiin huomiotta.”

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa kirjauksen olevan harhaanjohtava. Kaivoslain uudistuksessa saamelaisten osallistumismahdollisuuksia ja hakijan selvitysvelvollisuutta vahvistettiin. Lisäksi vuoden 2026 alussa voimaan tulleessa uudessa kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksessa sääntelyä täsmennettiin ja vahvistettiin edelleen kaivoslain uudistuksen yhteydessä sovitun mukaisesti (Ks. tarkemmin jäljempänä).

Kaivoslain 34 §:ssä säädetään lupahakemuksesta. Kaivoslain uudistuksessa haluttiin korostaa hakijan selvitysvelvollisuutta ja parantaa selvitysten laatua sekä kuvata selvityksen sisältö tarkemmin. Lain muutoksen jälkeen kaivoslain 34 §:n 3 momentin mukaan hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa saamelaisten kotiseutualueella on luvanhakijan selvittävä riittävästi kaivoslain 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.

Momentin mukaan 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 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. Lisäksi pykälän 7 momentin mukaan tarkempia säännöksiä lupahakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivoslain 38 §:ssä säädetään asian selvittämisestä ja yhteistyömenettelystä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella sekä eräissä tapauksissa myös näiden alueiden ulkopuolella. Kaivoslain uudistuksessa säädettiin 38 §:n 1 momentin loppuun, että saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle ja alueen paliskunnille varataan tilaisuus ottaa kantaa hakijan tekemään selvitykseen ennen yhteistyömenettelyn alkamista. Kannanottomahdollisuus on uusi säännös, jonka kautta vahvistettiin saamelaisten osallistumismahdollisuuksia YK:n ihmisoikeuskomitean loppupäätelmien Suomen määräaikaisraportin (22.8.2013, CCPR/C/FIN/CO/6) edellyttämällä tavalla. Lisäksi uudistuksessa pykälän sääntelyä siirrettiin lupahakemuksesta koskevaan 34 §:ään ja 38 §:ään säädettiin uusi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarkempia säännöksiä yhteistyömenettelystä ja arvioinnin sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Nykyisin kaivoslain 38 §:n mukaan lupaviranomaisen tulee hakijan lupahakemuksessaan 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. Pykälän 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. Pykälän 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. Pykälän 4 momentin mukaan lupaviranomaisen tulee koltta-alueella pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta luvan mukaisesta toiminnasta kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseksi. Lausuntomenettelystä säädetään kolttalain 56 §:ssä. Kaivoslain 38 §:n 5 momentin mukaan neuvotteluvaihtoiteesta säädetään lisäksi saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä. Tarkempia säännöksiä yhteistyömenettelystä ja arvioinnin sisällöstä voidaan pykälän 6 momentin mukaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivoslain 50 §:ssä säädetään luvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kulanhuuhtontalupaa 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 koltta-alueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Pykälän 2 momentin mukaan lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitetusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksiin.

Kaivoslain sääntely edellyttää hankkeisiin liittyvän vaikutustenarvioinnin toteuttamista lupahakemuskohdasta. Riippumaton kaivosviranomainen arvioi selvitysten riittävyys ottaen huomioon kaivoslain 38 §:n ja 50 §:n sääntelyn ja pyytää tarvittaessa täydentämään vaikutusten arviointia.

Malminetsintälupaan liittyvän hakemuksen yhteydessä selvityksessä arvioidaan hakemuksen mukaisen malminetsinnän vaikutuksia alueen saamelaiskulttuuriin. Myöhemmän kaivoshankkeen mahdollisia vaikutuksia arvioidaan kaivoslupahakemukseen liittyvän lupahakemuksen yhteydessä. Hakemustyyppiin sidottu arviointi mahdollistaa myös selvityksen suhteuttamisen ja kytkemisen toiminnan erityispiirteisiin.

Vuoden 2026 alussa voimaan tulleella uudella valtioneuvoston asetuksella kaivostoiminnasta menettelyn säädöspohjaa vahvistettiin entisestään muun muassa tarkentamalla mistä asioista johtuvia seurauksia selvityksessä tulee arvioida sekä selkeyttämällä menettelyn kulkua asetuksen säännöksin. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sääntely edistää merkittävästi saamelaisvaikutusten arvioinnin tasoa kaivoslain mukaisissa hankkeissa.

Saamelaiskäräjät ovat antaneet kertomuksen eduskunnalle vuodelta 2025. Kertomuksen mukaan:

”Kertomusvuoden aikana valmisteltiin valtioneuvoston asetusta kaivostoiminnasta (1123/2025) ja asiasta käytiin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut. Asetuksen tekstiin saatiin merkittäviä parannuksia verrattuna vanhaan kaivosasetukseen (391/2012), jossa saamelaisia ei ollut mainittu. Erityisen merkittäviä ovat malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupien hakijoilta edellytettävät selvitykset hakemusten mukaisen toiminnan vaikutuksista alueen saamelaisten kulttuuriin. Uuden asetuksen mukaan kaivosviranomaisen on lupaehdoissa määrättävä riittävästä toimenpiteistä, joilla alueen saamelaisten kulttuurin harjoittamisedellytyksille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia on tarkoitus estää ja vähentää mahdollisimman tehokkaasti. Kaivosviranomaisen on niin ikään perusteltava luparatkaisunsa erityisesti niiden seikkojen osalta, joista yhteistyömenettelyn osapuolet eivät ole olleet yksimielisiä.

Uusi kaivosasetus tuli voimaan 1.1.2026, joten uudistuksen vaikutuksia pystytään arvioimaan vasta seuraavan kertomuksen yhteydessä. ”

Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdentalupaa 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 koltta-alueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Pykälän 2 momentin mukaan lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksen. Viime kädessä kaivosviranomaisen arvioi virkavastuulla syntykö hankkeesta edellä mainitua seurausta, jonka perusteella luvan myöntäminen on evättävä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi säädetty lainsäädäntö viimeaikaisine päivityksineen antaa loppuraportissa esitetystä poiketen vahvan suojan alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamiseksi kaivoslain soveltamisalaan kuuluvissa hankkeissa, mukaan lukien hyvät edellytykset FPIC-periaatteen noudattamiseen.

Suomessa vain osa varauksista johtaa lopulta malminetsintäluvan hakemiseen tai malminetsintään. Näistä malminetsintähankkeista puolestaan vain pieni osa johtaa lopulta kaivoksen avaamiseen. Yleisesti arvioidaan, että malminetsintähankkeista keskimäärin noin yksi tuhannesta johtaa lopulta kaivoksen avaamiseen¹. Lisäksi kaivoshankkeen elinkaari varauksesta kaivoksen avaamiseen on pitkä. Varauksen ja mahdollisen myöhemmän kaivoshankkeen välillä voi usein kulua jopa useita vuosikymmeniä.

4. Lopuksi

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kaivosalan hankkeissa tulee varmistaa saamelaisten oikeuksien kunnioittaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu kuitenkin varauksellisesti erityisen valitusoikeuden liittämiseen varausilmoituksiin saamelaisten kotiseutualueella ottaen huomioon totuus- ja sovintokomission loppuraportissa tarkoitettujen valtausoikeuksien ja nykylainsäädännön tarkoittamien varausilmoitusten huomattavat erot, varausilmoitusten vähäiset muut kuin välilliset oikeusvaikutukset sekä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaamiseksi säädetty ja viime vuosina merkittävästi vahvistettu sääntely.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että erillinen, ainoastaan saamelaisten kotiseutualuetta koskeva valitusoikeus johtaisi maan eri osissa sovellettavan lainsäädännön hajautumiseen, tuomioistuinmenettelyjen kasvuun, lisääntyvään epäselvyyteen lainsäädännön soveltamisesta sekä mahdollisiin epäselvyyksiin arvioitaessa varausilmoitusten oikeusvaikutuksia. Vaikutukset eivät ministeriön näkemyksen mukaan olisi perustellussa suhteessa varausilmoitusten vaikutuksiin, joiden edellä esitetyn mukaisesti on

¹ Ks. esim. R. Anthony Hodge, Magnus Ericsson, Olof Löf, Anton Löf & Paul Semkowich, Mineral Economics (2022) 35:587–606, The global mining industry: corporate profile, complexity, and change, s. 589.

vakiintuneesti katsottu rajoittuvan ainoastaan mahdollisiin välillisiin vaikutuksiin muiden kuin varauspäästösten kohteena olevien osalta.

ylijohtaja

Juhapekka Ristola

johtava asiantuntija

Teo Kangaspunta

VN/31483/2025-TEM-45

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: