

**Jäämeren rata**

**Vaikutukset luontoon ja alkuperäiskansaan –alatyöryhmän raportti**

## Sisällys

<b>Jäämeren rata</b> .....	1
<b>Vaikutukset luontoon ja alkuperäiskansaan –alatyöryhmän raportti</b> .....	1
<b>1 Johdanto</b> .....	4
<b>2 Lakisäätteiset ympäristölliset menettelyt Jäämeren radan vaikutusten arvioinnissa</b> .....	6
2.1 Ympäristövaikutusten arviointimenettely .....	6
2.1.1 Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset.....	7
2.1.2 Vuorovaikutus ja osallistuminen .....	7
2.2 Luonnonsuojelulaki .....	7
2.3 Kaavoitus.....	8
2.3.1 Vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä.....	8
2.3.2 Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset.....	9
2.3.3 Vuorovaikutus ja osallistuminen .....	9
2.3.4 Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (annettu 14.12.2017) .....	10
<b>3 Alkuperäiskansa ja poronhoito</b> .....	11
3.1 Kansallinen lainsäädäntö .....	11
3.2 Kansainväliset sopimukset ja tavoitteet .....	11
3.2.1 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimus.....	11
3.2.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus .....	12
3.2.3 Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista.....	12
<b>4 NORJA: Merkityksellinen lainsäädäntö</b> .....	14
4.1 Alkuperäiskansa .....	14
4.1.1 Norjan hallituksen ja Norjan Saamelaiskäräjien välinen konsultaatiosopimus.....	14
4.1.2 Saamelaislaki .....	14
4.1.3 Finnmarkin laki (nk. Ruijan laki) .....	14
4.1.4 Suunnittelu- ja rakennuslaki .....	15
4.1.5 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus .....	16
4.1.6 Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169) .....	16
4.1.7 Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP) .....	16
4.1.8 Altajoki-asiakirja .....	17
4.1.9 Esimerkkejä lisäselvitystä vaativista asioista .....	17
4.2 Suunnittelu- ja rakennuslainsäädäntö .....	18
4.3 Ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) liittyvä lainsäädäntö .....	18

4.4 Laki luonnon monimuotoisuudesta .....	19
4.5 Vesipuitedirektiivi .....	19
4.5.1 Lisätutkimukset ja niiden mahdolliset vaikutukset.....	20
4.5.2 Asiaan liittyvää lisätietoa ja tietokantoja.....	20
4.6 Espoon sopimus.....	20
4.7. Ulkoilua koskeva lainsäädäntö (Ulkoilulaki).....	21
4.8. Kulttuuriperintölainsäädäntö .....	21
4.8.1 Asiaan liittyvää tietoa englanniksi.....	22

# 1 Johdanto

Raportti liittyy Jäämeren radan yhteistyöryhmän "Vaikutukset luontoon ja alkuperäiskansaan" -alatyöryhmän tehtävänantoon. Tehtävänannon mukaisesti alatyöryhmän työn tavoitteena on ollut selvittää, miten Jäämeren radan vaikutuksia luontoon ja alkuperäiskansaan arvioidaan. Raportissa kuvataan sekä Suomen että Norjan lainsäädäntöä siltä osin kuin se koskee alatyöryhmän toimeksiannon mukaista vaikutusten arviointia, ja siten tunnistetaan ne menettelyt, joiden kautta Jäämeren ratahankkeen vaikutukset tulevat arvioituksi.

Raportti on laadittu kahdessa osassa. Suomen osalta lainsäädäntökuvauksen on laatinut Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Norjan lainsäädäntökuvauksen ovat laatineet Sturla Alvheim (the Norwegian Railway Directorate), Sindre Torp (Sør-Varanger Municipality), Tiia Kalske (Fylkesmannen i Finnmark – Office of the Finnmark County Governor), Mikkel Kvernstuen, (Finnmark County Authority) ja Nina Merete Austad (Finnmark County Authority). Myös muilla alatyöryhmän jäsenillä on ollut mahdollisuus osallistua raportin laatimiseen. Alatyöryhmän tehtävänantoa koskeva Lapin ELY-keskuksen ja saamelaisorganisaatioiden välinen neuvottelu on pidetty 9.10.2018 Inarissa.

Raportin liitteinä ovat *Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja Saamelaispaliskunnat ry:n edustajien kannanotto "Vaikutukset luontoon ja alkuperäiskansaan" -alatyöryhmän tehtävänannosta, Saamelaiskäräjien lausunto alatyöryhmän loppuraportista sekä Saamelaisen parlamentaarisen neuvoston julkilausuma Jäämeren ratahankkeesta*. Edellä mainituissa asiakirjoissa esiin tuodut näkökohdat on tarpeen huomioida hankkeen jatkotoimissa. Koska suunnitellun ratahankkeen vaikutukset ovat sekä saamelaiskulttuurin että poronhoidon näkökulmasta merkittävät, on tärkeää mahdollistaa asianomaisten tahojen tosiasiallinen osallisuus hankkeeseen liittyvissä menettelyissä, jotta näkemykset tulevat asianmukaisesti ja lainsäädännön edellyttämällä tavoin huomioituiksi.

Jäämeren radan vaikutuksia alkuperäiskansaan eri menettelyiden kautta arvioitaessa aito vuoropuhelu ja lakisääteisen neuvottelu- ja osallistumismahdollisuuden turvaaminen ovat välttämättömiä jo toimien suunnittelun alkuvaiheesta lähtien. Hankkeen asianmukainen vaikutusarviointi edellyttää viranomaisilta perehtyneisyyttä alkuperäiskansan lakisääteisiin oikeuksiin ja riittävää asiantuntemusta suunnitellun toiminnan vaikutuksista asianomaisella alueella. Edellytyksenä tälle on yhteistoiminta, jonka pohjana on Suomen lainsäädännössä saamelaiskäräjistä annetussa laissa ja poronhoitolaissa säädetty neuvotteluvollisuus. Norjan lainsäädännössä alkuperäiskansan asema ja neuvotteluvollisuus turvataan Norjan hallituksen ja Saamelaiskäräjien välisellä konsultaatiosopimuksella, saamelaislailla ja Finnmarkin lailla.

Alatyöryhmän työssä on tunnistettu Jäämeren radan vaikutusarviointiin liittyvät lakisääteiset menettelyt sekä Suomessa että Norjassa. Vaikutuksia ympäristöön arvioidaan muun ohella ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä, luonnonsuojelulainsäädännön edellyttämällä tavoin (vaikutukset luonnonympäristöön ja luonnon monimuotoisuuteen) sekä kaavoitusmenettelyissä. Eri menettelyiden tavoitteena on tunnistaa hankkeen vaikutukset ympäristöön ja tarkastella mahdollisuuksia ympäristöhaittojen lieventämiseksi ja poistamiseksi esimerkiksi erilaisin teknisin ratkaisuin. Hanketta suunniteltaessa menettelyitä tulee sovittaa yhteen, ja sopia osallistumisesta, selvityksistä, vaihtoehtotarkastelusta sekä aikataulutuksesta siten, että lopputulemana on riittävän kattava hankkeen vaikutusten kokonaisarviointi.

Vaikutusten arviointia koskevia menettelyitä kuvatessa tulee huomioida myös hankkeen rajat ylittävät vaikutukset ja vaikutusarviointia koskevat kansainväliset velvoitteet. Kun hankkeella on

valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia, sovellettavaksi tulee Espoon sopimuksen mukainen menettely, jonka myötä sopimusosapuolilla on oikeus osallistua toisen osapuolen ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, mikäli kyseisen hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon.

Jäämeren radan vaikutusten arvioinnissa on olennaista kuvata hankkeen aiheuttama muutos suhteessa nykytilaan. Vaikutuksia voidaan arvioida eri vaikutusmekanismien kautta ml. vaikutukset alueiden kehitykseen, maankäyttöön, luontoympäristöön (ja sen arvo- ja suojelualueisiin), vesistöön, kulttuuriperintöön, maisemaan, poronhoitoon ja ihmisten elinoloihin. Nykytilan selvityksissä ja vaikutusten arvioinnissa arvioidaan myös ratahankkeen liittyminen muihin hankkeisiin sekä se, mitä muuta toimintaa hankealueella ja sen vaikutusalueella ennestään on, jotta ympäristölle aiheutuva kokonaiskuormitus tulee arvioiduksi.

Ratahankkeen vaikutukset ovat moniulotteisia ja niiden riittävän laajapohjainen arviointi edellyttää yhteistyötä eri viranomaisten, toimijoiden ja sidosryhmien välillä. Myös kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvataan monin eri säännöksin. Osallistaminen eli vuorovaikutus niiden tahojen kanssa, joihin hanke voi vaikuttaa, on yksi lakisääteisten menettelyiden olennaisista tehtävistä. Osallistamisen keinoja ovat esimerkiksi erilaiset neuvottelut (muun muassa lakisääteiset ennakko- ja viranomaisneuvottelut), ohjaus- tai seurantaryhmätyöskentely, pienryhmätapaamiset, yleisötilaisuudet ja lausuntoprosessit.

## **2 Lakisäätöiset ympäristölliset menettelyt Jäämeren radan vaikutusten arvioinnissa**

### **2.1 Ympäristövaikutusten arviointimenettely**

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 252/2017) mukainen YVA-menettely on itsenäinen suunnittelumenettely, jonka avulla pyritään vähentämään tai kokonaan estämään hankkeen haitallisia ympäristövaikutuksia. Se ei ole päätöksenteko- eikä lupamenettely. YVA-lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia (YVAL 1 §). YVA-lakia ja YVA-menettelyä sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-menettelyssä arvioitavat hankkeet ja niiden muutokset luetellaan YVA-lain liitteessä 1 (YVAL 3 §). Jäämeren ratahanketta koskien YVA-menettely tulisi suoritettavaksi YVA-lain 3 §:n nojalla. YVA -lain 15 §n mukaan YVA -menettely on toteutettava niin varhaisessa vaiheessa, kun ottaen huomioon muu asian valmistelu, vaihtoehdot ovat vielä avoimina.

YVA-menettelyssä keskeisiä seikkoja ovat vaikutusten arviointi, vaihtoehtotarkastelu sekä vuorovaikutus niiden tahojen kanssa, joille hankkeella voi olla vaikutuksia. YVA-menettelyn aikana tunnistetaan ympäristövaikutukset laaja-alaisesti ja selvitetään hankkeen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia muun ohella alueen luonto-, maisema- ja kulttuuriympäristöarvoihin. YVA-menettelyssä arvioidaan myös hankkeen vaikutukset alkuperäiskansaan ja poronhoitoon.

YVA-menettely alkaa, kun hankkeesta vastaava taho toimittaa YVAL 16 §:n mukaisen arviointiohjelman yhteysviranomaiselle, joka on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Arviointiohjelman sisältövaatimukset kuvataan YVAA 3 §:ssä. Yhteysviranomainen tiedottaa arviointiohjelman vireilläolosta hankkeen vaikutusalueella sekä pyytää tarvittavat lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Sen jälkeen yhteysviranomainen antaa arviointiohjelmasta lausunnon, jossa se ottaa kantaa arviointiohjelman laajuuteen ja riittävyyteen.

Seuraavassa vaiheessa hankkeesta vastaava esittää YVA-ohjelman ja yhteysviranomaisen lausunnon pohjalta YVAL 19 §:n mukaisessa YVA-selostuksessa hankkeen ominaisuudet ja tekniset ratkaisut sekä yhtenäisen arvion hankkeen ympäristövaikutuksista. Yhteysviranomainen tiedottaa YVA-selostuksesta sekä pyytää lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen vastaavalla tavoin kuin YVA-ohjelmasta. Tämän jälkeen yhteysviranomainen laatii perustellun päätelmän hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista YVA-selostuksesta annettujen lausuntojen ja mielipiteiden sekä oman arviointinsa pohjalta. Lupavaiheessa perusteltu päätelmä tulee liittää lupahakemukseen ja YVA-menettelyn tulokset on otettava huomioon lupaharkinnassa. Perusteltu päätelmä liitetään siten myös ratalain (110/2007) mukaiseen yleissuunnitelmaan.

YVA-menettelyn yhteydessä voi olla vireillä myös kaavamenettely. Hanketta koskevan YVA-menettelyn ja hankkeen toteuttamiseksi laadittavan kaavan ollessa samanaikaisesti vireillä kuulemiset voidaan sovittaa yhteen. Tällöin yhteysviranomainen ja kaavoituksesta vastaava viranomainen sopivat yhteensovittamisesta kuultuaan hankkeesta vastaavaa. Myös Natura-arviointi ja -lausuntomenettely voidaan suorittaa YVA-menettelyn yhteydessä, ja tällöin ELY-keskuksen luonnonsuojelulain mukainen lausunto ja luonnonsuojelualueen haltijan lausunto on sisällytettävä perusteltuun päätelmään.

## **2.1.1 Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset**

### **2.1.1.1 Espoon sopimus**

Jäämeren rataa koskien on tärkeää tunnistaa myös hankkeen rajat ylittävät vaikutukset. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia säätelee nk. Espoon sopimus (YK:n Euroopan talouskomission sopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista). Suomi ratifioi sopimuksen vuonna 1995 ja se astui voimaan vuonna 1997. Suomessa ympäristöministeriö on Espoon sopimuksen toimivaltainen viranomainen, ja vastaa siten sopimuksen toimialaan kuuluvista tehtävistä. Sopimuksen osapuolella on oikeus osallistua toisen osapuolen YVA-menettelyyn, mikäli arvioitavan hankkeen haitalliset ympäristövaikutukset todennäköisesti kohdistuvat kyseiseen valtioon. Sopimuksen velvoitteita sovelletaan sen mukaan, minkälainen kunkin osapuolen kansallinen YVA-menettely on. Suomessa sopimuksen velvoitteet on toimeenpantu YVA-lain kansainvälistä kuulemistä koskevilla säännöksillä (YVAL 28 § - 30 §) sekä asetuksella valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 67/1997) ja asetuksella em. yleissopimuksen muuttamisesta (81/2017). Hankkeen valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskee myös Espoon sopimukseen liittyvä strategista ympäristöarviointia koskeva pöytäkirja (SopS 69/2010).

Espoon sopimus määrittelee artiklassaan 3.1 ne kriteerit, joiden pohjalta kansainvälinen YVA-menettely soveltuu ehdotettuun hankkeeseen ja aiheuttaa velvollisuuden aiheuttajaosapuolelle ilmoittaa kohdeosapuolelle:

Jos I liitteessä luetellulla ehdotetulla hankkeella on todennäköisesti valtioiden rajat ylittäviä merkittäviä haitallisia vaikutuksia, aiheuttajaosapuoli ilmoittaa 5 artiklan mukaisia riittäviä ja tehokkaita neuvotteluja varten I liitteessä mainitusta ehdotetusta hankkeesta kaikille sopimuspuolille, joiden se katsoo saattavan joutua kohdeosapuoleksi, mahdollisimman aikaisin ja viimeistään silloin kun se tiedottaa hankkeesta omille kansalaisilleen.

## **2.1.2 Vuorovaikutus ja osallistuminen**

Ennakkoneuvottelu (YVAL 8 §) on tärkeä väline viranomaisten keskinäisen vuorovaikutuksen edistämiseksi. YVA-laissa säädetään lisäksi YVA-menettelyyn liittyvästä kuulemisesta ja osallistumisesta. YVAL 17 §:n ja 20 §:n mukaisesti yhteysviranomainen pyytää YVA-ohjelmasta ja YVA-selostuksesta tarvittavat lausunnot ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Sen lisäksi, mitä mainituissa pykälissä säädetään, hankkeesta vastaava ja yhteysviranomainen voivat sopia myös muun osallistumisen, esimerkiksi yleisötilaisuuksien, järjestämisestä.

## **2.2 Luonnonsuojelulaki**

Ratahankkeen vaikutuksia luontoympäristöön selvitetään arvioitaessa luonnonsuojelulain (1096/1996) ja -asetuksen (LSA, 160/1997) nojalla, mitkä ovat hankkeen vaikutukset esimerkiksi Natura 2000-alueille, pohjavesialueille, luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvilla alueilla (LSL 7 §), luonnonsuojelualueilla (LSL 10 §), suojelluilla luontotyypeille (29 §) sekä rauhoitetuille eläin- ja kasvilajeille (mahdollinen LSL 48 §:n ja 49 §:n poikkeamistarve). Ratalinjaus on pyrittävä vaikutusarvioinnin kautta suunnittelemaan siten, että luonnon ja maiseman arvokohteita ei heikennettäisi.

Ratahankkeen yhteydessä on asianmukaisella tavalla selvitettävä hankkeen vaikutukset Natura 2000 -verkostoon, johon kuuluvat muun ohella erämaalailla perustetut erämaa-alueet. Natura-arvioinnin lähtökohtana on luonnonsuojelulain 65 § ja 66 §, jotka on säädetty Natura-alueiden suojelun turvaamiseksi. Jäämeren rataa suunniteltaessa on tarkasteltava radan rakentamisesta ja toiminnasta mahdollisesti syntyviä muutoksia Natura-alueilla sekä esittää ratkaisuja sellaisten muutosten estämiseksi, joilla voisi olla alueiden suojeluperusteina olevia luontoarvoja heikentäviä vaikutuksia.

Hanke ei voi toteutua, jos LSL 65 §:n mukainen Natura-arviointi ja -lausuntomenettely osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura-verkostoon. Heikentämiskiellosta voidaan poiketa ainoastaan LSL 66 §:n 2 ja 3 momentin nojalla. Natura-arviointi ja -lausuntomenettely koskee myös hanketta, joka on Natura-alueen ulkopuolella, mutta jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. LSL 66 §:n mukaisesti toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat antaa hyväksyntänsä hankkeelle vasta varmistuttuaan vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella siitä, että hanke ei vaikuta Natura-alueen koskemattomuuteen.

## **2.3 Kaavoitus**

### **2.3.1 Vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä**

Jäämeren ratahankkeeseen kytkeytyy kaavoitusprosesseja sekä maakunta- että kuntakaavatasolla. Vaikutusten arviointi on olennainen osa kaavatyötä perustuen maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 132/1999) sekä -asetukseen (MRA, 895/1999). MRL:n tarkoitus on ohjata alueiden käyttöä ja rakentamista siten, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1 §). Maankäyttö- ja rakennuslain tavoite (1 §), alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet (5 §) sekä kaavojen sisältövaatimukset (28 §, 39 §, 54 §) velvoittavat kiinnittämään asianmukaista huomiota muun ohella luontoarvoihin. Em. tavoitesäännöksissä korostetaan suunnittelun vuorovaikutteisuutta sekä sen perustumista riittävään vaikutusten arviointiin.

Vaikutuksia koskevaa tietoa tuotetaan, tutkitaan ja hyödynnetään koko kaavaprosessin ajan, jotta kaavaratkaisujen vaikutukset tulevat arvioiduiksi MRL:n edellyttämällä tavalla. Osana vaikutusten arviointia tarkastellaan mahdollisuuksia aiheutuvien vaikutusten lievennykseen esimerkiksi kaavamääräyksillä ja -merkinnöillä sekä toimintojen sijoittelun kautta. Kaavatyön aloitusvaiheessa hankitaan perustietoa ympäristöstä laatimalla perusselvityksiä ja tietoa nykytilasta, mikä johtaa tarvittaessa erillisten vaikutusselvitysten laatimiseen. Valmisteluvaiheessa laadittavassa kaavaluonnoksessa vaikutukset arvioidaan kootusti, samoin kuin ehdotusvaiheen kaavaehdotuksessa. Vaikutusarviointia täydennetään ja tarkennetaan selvitysten edetessä, ja arvioinnin tuloksia hyödynnetään kaavaa hyväksyettäessä.

MRL 26 §:n mukaisesti maakunnan suunnittelu kuuluu maakunnan liiton tehtäviin. Siten maakuntakaavoituksesta vastaa Lapissa Lapin liitto. Vuodesta 2017 lähtien valmistelussa on ollut Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040, jonka on tarkoitus valmistua vuoteen 2020 mennessä. Pohjois-Lapin maakuntakaavatyössä Jäämeren ratalinjaus on yksi tarkasteltavista asioista. Ohjeellinen ratalinjaus maakunta- tai yleiskaavassa antaa oikeudelliset edellytykset ratalain mukaiselle suunnittelulle. Ratalain 10 §:n mukaisesti rautatien rakentamista koskevan yleissuunnitelman ja ratasuunnitelman tulee perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa rautatiealueen sijainti ja suhde muuhun alueidenkäyttöön on selvitetty.



Ratahankkeeseen liittyen on lisäksi tarkasteltava ratalinjauksen alueelle sijoittuvat yleis- ja asemakaavat. Tarkasteltavana on, vaatiiko ratalinjaus kaavamuutoksia ja onko se ristiriidassa esimerkiksi olemassa olevien kaavojen suojelualuumerkintöjen tai uusien rakennuspaikkojen kanssa. Kaavatyön yhteydessä vaikutusarviointi suoritetaan MRL:n mukaisesti. Vaikutusarviointia kuvataan kaavaselostuksessa, jonka sisältövaatimukset määrittellään MRA:ssa 10 §, 17 § ja 25 §:ssä. Em. pykälät turvaavat osaltaan MRA 1 §:ssä vaadittua kaavan vaikutuksia koskevien selvitysten antamien tietojen riittävyttä. Selvityksillä tarkoitetaan pääasiassa eriasteisia ympäristöselvityksiä, jotka pohjautuvat esimerkiksi maastokäynteihin ja inventointeihin.

Em. pykälien mukaisesti kaavaselostukseen tulee sisältyä muun ohella:

- 1) selvitys alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta;*
- 2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot;*
- 3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä;*
- 4) kaavan vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset;*
- 5) selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntasuunnitelmaan ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, voimassa olevaan maakuntakaavaan ja kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoitukseen sekä kuntien suunnitteluun;*
- 6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä;*
- 7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet kaavaratkaisun valinnalle, selvitys siitä, miten vaikutusselvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon sekä selvitys niistä toimenpiteistä, joilla aiotaan ehkäistä kaavan toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.*

### **2.3.2 Valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset**

Suomen alueelle laadittavaan kaavaan liittyvästä ilmoitus- ja neuvottelumenettelystä siinä tapauksessa, että valmisteltavana olevan kaavan toteuttamisella voi olla todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia toisen valtion alueelle, säädetään MRL 206 a § - 206 c §:ssä.

### **2.3.3 Vuorovaikutus ja osallistuminen**

MRL:n mukainen kaavoitusmenettely edellyttää avointa toimintatapaa ja aitoa mahdollisuutta vuorovaikutukseen ja osallistumiseen, mikä osaltaan turvaa perustuslain 2 §:ssä säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. MRL:n edellyttämä vuorovaikutus ja tiedottaminen kaavoituksen eri vaiheissa lisäävät laajapohjaista tiedonvaihtoa. Kaavamenettelyssä osallistumisen toteutus suunnitellaan MRL 63 §:n mukaisella osallistumis- ja arviointisuunnitelmalla (OAS).

Pohjois-Lapin maakuntakaava 2040:n osalta osallistumis- ja arviointisuunnitelma on päivätty 16.4.2018. Osallisia ja osallistumista koskevassa osioissa todetaan, että viranomaisten ja muiden

vastaavien osallistuminen käsittää kommentit tavoitteista ja valmisteluaineistosta sekä luonnoksesta valmisteluvaiheessa, tavoiteneuvottelut, osallistumisen seminaariin, MRL:n mukaiset viranomaisneuvottelut ja lausunnot valmistelu- ja ehdotusvaiheessa sekä muun viranomaisyhteistyön. Maakuntakaavan toteuttamisen vaikutukset arvioidaan maankäyttömuodoittain, merkintä- ja määräyskohtaisesti sekä tarpeen mukaan aluekohtaisesti. Kaavan toteuttamisen vaikutukset arvioidaan myös kokonaisuutena. Vaikutusten arviointi kulkee täydentyvästi läpi koko kaavan valmisteluprosessin. Vaikutusten arviointimenetelmänä käytetään suunnitteluaineistoon perustuvia asiantuntija-arvioita, työpajoja sekä erillisselvityksistä ja YVA-menettelyistä saatavia tietoja.

#### **2.3.4 Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (annettu 14.12.2017)**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävinä on muun ohella varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden toteutumien alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa, vaikuttaa alueidenkäyttöä koskeviin ratkaisuihin riittävän varhaisessa vaiheessa sekä edistää ennakoivaa ja vuorovaikutteista viranomaisyhteistyötä. Toteutuessaan alueidenkäyttötavoitteet parantavat maankäytön suunnittelun ennakoitavuutta, mikä tuottaa kestäviä maankäyttöratkaisuja.

MRL 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia niiden kannalta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet jakaantuvat viiteen tavoitekokonaisuuteen: Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen, tehokas liikennejärjestelmä, terveellinen ja turvallinen elinympäristö, elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat ja uusiutumiskykyinen energiahuolto. Ratahankkeen vaikutuksia arvioitaessa on olennaista arvioida hankkeen vaikutuksia etenkin elinvoimaiseen luonto- ja kulttuuriympäristöön sekä luonnonvaroihin liittyviin alueidenkäyttötavoitteisiin nähden:

##### **Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat**

*Huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta.*

*Edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä.*

*Huolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta.*

*Luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä.*

*Huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.*

## **3 Alkuperäiskansa ja poronhoito**

### **3.1 Kansallinen lainsäädäntö**

Jäämeren radalla olisi eriasteisia vaikutuksia saamelaisten elinkeinoihin ja kulttuuriin. Ratahanke vaikuttaisi poronhoitoon vaikuttaen muun ohella porojen laidunnukseen ja porolaitumiin sekä poronhoidon rakenteisiin. Poronhoidon toimintaedellytykset ja saamelaisten asema alkuperäiskansana turvataan useassa laissa, mikä edellyttää hankkeen vaikutusten arviointia sekä poronhoidon että alkuperäiskansan näkökulmasta yhteistyössä Saamelaiskäräjien, Kolttien kyläkokouksen ja paliskuntien kanssa.

Saamelaisten oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen on turvattu Suomen perustuslaissa (731/1999). Kolttakulttuurin ylläpitämistä ja edistämistä turvaa kolttalaki (253/1995). Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 § edellyttää viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella muun ohella yhdyskuntasuunnittelua sekä valtionmaan, suojelualueiden ja erämaa-alueiden hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta.

Saamelaisen kulttuurin ylläpitämisen edellytys on poronhoito. Poronhoidon harjoittamista poronhoitoalueella säätelee poronhoitolaki (848/1990), jonka 2 § määrittelee poronhoitoalueen ja erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen. 2 §:ssä säädetään myös poronhoitoon kohdistuvasta huomattavan haitan aiheuttamisen kiellosta erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetulla alueella. Poronhoidon harjoittamisoikeus turvataan poronhoitolain 3 §:ssä ja neuvotteluvollisuudesta säädetään 53 §:ssä.

Saamelaisten kotiseutualueella on sitä koskevien erityispiirteiden lisäksi otettava huomioon Saamen kielilain (1086/2003) mukainen oikeus saamenkielten käyttöön.

### **3.2 Kansainväliset sopimukset ja tavoitteet**

#### **3.2.1 Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimus**

Artikla 8 j

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.

Artikla 8 (j) on toimeenpantu Suomessa mm. luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategialla ("Luonnon puolesta -ihmisen hyväksi 2012-2020"). Yksi ohjelman viidestä strategisesta päämäärästä koskee saamelaisia:

Päämäärä 5.

Parannetaan luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön toimeenpanoa osallistavalla suunnittelulla, tietojen hallinnalla ja toimintamahdollisuuksien ja -kykyjen kehittämisellä.

Päämäärää täsmentää sen alle kuuluva tavoite 18:

Tavoite 18. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta olennaista saamelaisten perinteistä tietoa ja käytänteitä sekä biologisten resurssien perinteistä käyttöä kunnioitetaan, elvytetään ja suojellaan kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti kehittämällä perinteisen tiedon suojelua koskevaa hallintoa ja lainsäädäntöä. Yleissopimuksen toimeenpanossa otetaan huomioon saamelaisten täysipainoinen ja tehokas osallistuminen kaikilla tarpeellisilla tasoilla yleissopimuksen ja osapuolikokousten päätösten mukaisesti.

Yleissopimuksen osapuolikokous on hyväksynyt vapaaehtoiset Akwé: Kon -ohjeet, jotka on laadittu turvaamaan luonnon monimuotoisuuden sekä alkuperäiskansakulttuurin luontosuhteen ja perinteisen tiedon säilymistä. Ohjeet on tarkoitettu huomioitavaksi kansallisessa lainsäädännössä ja käytettäväksi saamelaisten kotiseutualueella sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa saamelaiskulttuuriin, elinkeinoihin ja kulttuuriperintöön.

### **3.2.2 Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus**

27 artikla

Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.

### **3.2.3 Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista**

19 artikla

Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.

32 artikla

1. Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.

2. Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja.

3. Valtiot tarjoavat tehokkaat järjestelmät, joiden avulla hyvitetään asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti edellä mainittu toiminta, ja niiden on toteutettava asianmukaiset toimet, joilla lievennetään ympäristöön kohdistuvia, taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä ja hengellisiä haittavaikutuksia

## **4 NORJA: Merkityksellinen lainsäädäntö**

### **4.1 Alkuperäiskansa**

#### **4.1.1 Norjan hallituksen ja Norjan Saamelaiskäräjien välinen konsultaatiosopimus**

Norjan hallituksen ja Norjan Saamelaiskäräjien välinen konsultaatiosopimus turvaa Norjan saamelaisille neuvotteluoikeudet asioista, joilla on heihin mahdollisesti suora vaikutus. Norjan hallitus ja Saamelaiskäräjät ovat sopineet, että Norjan viranomaisten ja Norjan Saamelaiskäräjien väliset neuvottelut tapahtuvat konsultaatiosopimukseen kirjattujen, menettelyä koskevien ohjeiden mukaisesti, jotta varmistetaan saamelaisia mahdollisesti suoraan vaikuttavia asioita koskevan työn tapahtuvan asianmukaisesti.

Konsultaatiosopimuksen tavoitteena on täyttää valtion veloitteet neuvotella alkuperäiskansan kanssa kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Sopimuspuolet pyrkivät pääsemään sopimukseen kaikista asioista, joissa käsitellään saamelaisten asemaan suoraan vaikuttavia lainsäädäntö- tai hallintotoimenpiteitä. Sopimuksen tehtävä on auttaa kehittämään myös Norjan valtionhallinnon ja Norjan Saamelaiskäräjien välistä kumppanuutta, mikä edistää saamelaisen kulttuurin ja saamelaisyhteisön vahvistamista. Lisäksi sopimuksen tehtävä on auttaa yhteisymmärryksen saavuttamista saamelaisyhteisön asemasta ja kehitystarpeista.

Nykyiset konsultaatiomenettelyt koskevat Norjan hallitusta, ministeriöitä, keskusvirastoja ja muita valtionhallinnon alaisia virastoja ja toimintoja.

#### **4.1.2 Saamelaislaki**

Saamelaislain tarkoituksena on mahdollistaa se, että Norjan saamelaiset voivat ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja elintapojaan. Laissa on säädöksiä, jotka koskevat muun muassa Saamelaiskäräjiä ja valtion rahoitusvastuuta.

Norjan hallitus on esittänyt, että konsultaatiomenettelyt kirjataan osaksi Norjan lainsäädäntöä lisäämällä saamelaislakiin konsultaatiovelvollisuutta koskeva luku (Esitys 116 L (2017-2018)). Muutosesityksen mukaisesti julkisviranomaisilla (ml. läänin ja kunnan viranomaiset) on lakisääteinen velvoite neuvotella saamelaisten kanssa heitä koskevista asioista.

Riippumatta siitä hyväksytäänkö saamelaislakia koskevan muutosesitys, suositellaan, että vuoropuhelu Saamelaiskäräjien kanssa aloitetaan varhaisessa vaiheessa käsiteltävää asiaa, ja näin varmistetaan, että saamelaisten näkemykset tulevat kuulluiksi alusta alkaen.

#### **4.1.3 Finnmarkin laki (nk. Ruijan laki)**

Finnmarkin lain nojalla noin 96 prosenttia Finnmarkin alueesta sirettiin Finnmarkin asukkaille. Alueen hallinnosta vastaa Finnmarkin maanomistuselintalon (Finnmarkeiendommen FeFo), jota johtaa kuusijäseninen johtokunta. Norjan Saamelaiskäräjät nimittää siihen kolme jäsentä ja Finnmarkin valtuusto kolme.

Finnmarkin lain taustalla on saamelaisten taistelu saada tunnustus oikeuksilleen määrätä maa-alueistaan ja kulttuuristaan. Vuonna 1978 kehkeytyi suuri jupakka suunnitelmasta rakennuttaa pato ja vesivoimalaitos, joka olisi hukuttanut alleen Masin saamelaiskylän. Siitä syntyi Altajoen kiista. Altajoen kiistan seurauksena Norjan hallitus järjesti kokouksia saamelaisten edustajien kanssa ja näiden kokousten tuloksena perustettiin saamelais-oikeuskomitea (Samerettsutvalget), joka käsittelee saamelaisia koskevia oikeudellisia suhteita, ja esitti Saamelaiskäräjien perustamista ja Finnmarkin lain hyväksymistä vuonna 2005.

Finnmarkin lain tarkoituksena on vahvistaa saamelaisten oikeuksia antaen *koko* Finnmarkin väestölle suuremman mahdollisuuden vaikuttaa maakunnan maa-alueiden hallintaan. Lakia ei sovelleta merikalastukseen, kaivostoimintaan tai öljyoikeuksiin.

Tärkeä osa lakia on keskustelu olemassa olevista maankäyttö- ja omistusoikeuksista sekä niiden tunnustaminen. Asiaa käsittelemään on perustettu komissio ja tribunaali, jotka käsittelevät Finnmarkin tilannetta alueittain.

#### 4.1.4 Suunnittelu- ja rakennuslaki

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl), englanninkielinen versio: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/planning-building-act/id570450/>

Suunnittelu- ja rakennuslaissa on useita säädöksiä, jotka koskevat saamelaisväestön oikeuksia:

*3-1 c) § turvataan luonnollinen perusta saamelaiskulttuurille, perinteisille elinkeinoille ja yhteisöllisyydelle.<sup>1</sup>*

Saamelaiskäräjillä on oikeus vastustaa 5-4 §:n 3 kohdan mukaan kunnallisia maankäyttö- ja kaavoitussuunnitelmia, joilla kumotaan tai jätetään turvaamatta saamelaiskulttuurille tai perinteisille elinkeinoille tärkeitä oikeuksia:

*5-4 § 3 kohta: Saamelaiskäräjät voi kannattaa sellaisten suunnitelmien vastustusta, joilla on merkittävä vaikutus saamelaiskulttuuriin ja heidän perinteisille elinkeinoilleen.<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Epävirallinen käännös Norjan maankäyttö- ja rakennuslain epävirallisesta englanninkielisestä versiosta

<sup>2</sup> Epävirallinen käännös Norjan maankäyttö- ja rakennuslain epävirallisesta englanninkielisestä versiosta

Lisäksi 8-4 §:n mukaan Saamelaiskäräjillä on oikeus vaatia, että maakuntakaava esitetään ministeriölle, jos tärkeitä saamelaisten oikeuksia ei ole riittävästi turvattu.

Saamelaiskäräjillä on oma suunnitteluohjeistonsa, *Sametingets planveileder*, joka tulee ottaa huomioon kaikessa maankäytön suunnittelussa.

#### **4.1.5 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus**

##### **27 artikla**

Norja allekirjoitti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen vuonna 1968 ja ratifioi sen vuonna 1972. Sopimuksen 27 artikla koskee vähemmistöjä:

*Niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.*

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus:

[https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2)

#### **4.1.6 Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169)**

Itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus (ILO 169) on tärkein sitova, alkuperäis- ja heimokansoja koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sopimuksen tärkein periaate on alkuperäiskansojen oikeus kehittää omaa kulttuuriaan ja viranomaisten velvollisuus ryhtyä toimiin kehittämistyön tukemiseksi. Yleissopimuksessa on myös säädöksiä maa-oikeuksista. Norja ratifioi sopimuksen vuonna 1990.

Alkuperäis- ja heimokansoja koskeva yleissopimus:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

#### **4.1.7 Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP)**

Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista on kansainvälinen perusasiakirja, joka hyväksyttiin 13. syyskuuta 2007. Siihen kirjattiin oikeudet, jotka “muodostavat maailman alkuperäiskansojen säilymisen, arvon ja hyvinvoinnin turvaamiseksi tarvittavan



vähimmäistason.” Julistuksella suojataan kollektiiviset oikeudet, joita ei ole käsitelty muissa ihmisoikeusperuskirjoissa, jotka keskittyvät henkilökohtaisiin oikeuksiin, ja sillä turvataan myös alkuperäiskansojen yksilökohtaiset ihmisoikeudet. Norjassa äänestettiin julistuksen hyväksymisen puolesta vuonna 2007.

Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista:

[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM\\_0516\\_YKn\\_julistus\\_Netti.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79095/UM_0516_YKn_julistus_Netti.pdf)

#### 4.1.8 Altajoki-asiakirja

Altajoki-asiakirjassa on Alkuperäiskansojen maailmankonferenssina tunnetulle korkean tason yleiskokoukselle annetut suositukset vuodelta 2014. Tärkeimmät asiakirjassa käsitellyt aiheet ovat alkuperäiskansojen maat, alueet ja luonnonvarat, vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteet, ja hallitusten, alkuperäiskansojen ja kaivannaisteollisuuden väliset suhteet liittyen osallistumiseen, mahdollisuuteen olla mukana päätöksenteossa ja oikeuteen saada osa tuotosta.

Altajoki-asiakirja englanniksi:

<http://unsr.jamesanaya.org/docs/data/Alta-outcome-document-june-2013.pdf>

#### 4.1.9 Esimerkkejä lisäselvitystä vaativista asioista

##### *Teoreettinen perusta*

Kansainvälinen alkuperäiskansojen maa-oikeuksiin liittyvä lainsäädäntökehys sekä alkuperäiskansojen asiankuuluvaa osallistumista koskevat periaatteet (kansainvälisiä sopimuksia valvovat elimet, oikeuskäytäntö, *vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus -periaate*). Monet näistä on jo täytäntöön pantu Norjan lainsäädännössä, kuten Norjan perustuslaissa, ihmisoikeuslaissa, sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

##### *Sidosryhmien osallistuminen*

- Saamelaiskäräjien lisäksi määritellään ne saamelaisyhteisöt tai sidosryhmät, joita prosessissa on kuultava.
- Määritellään kuinka sidosryhmien osallistuminen sekä heidän kuulemisensa voidaan toteuttaa. Määrittelyn on tapahduttava yhdessä sidosryhmien kanssa ottaen huomioon konsultaatiosopimus sekä vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus -periaate.
- Alkuperäiskansaan kohdistuviin lisäselvityksiin ja vaikutusten arviointiin voidaan ryhtyä ainoastaan yhteisymmärryksessä ja yhteistyössä sidosryhmien tai heidän valitsemiensa edustajien kanssa.

*Yhdessä saamelaisyhteisön, saamelaisjärjestöjen ja sidosryhmien kanssa*

- Vaikutuksia alkuperäiskansaan on mahdollista asianmukaisesti arvioida ainoastaan heidän kanssaan.
- Alkuperäiskansan ryhmien, järjestöjen ja yhteisöjen tulisi osallistua prosessiin asianmukaisesti.
- Selvitetään, mitkä ovat mahdolliset vaikutukset alkuperäiskansan kulttuuriin, elinkeinoihin, maa- ja metsätalouteen ja maankäyttöön sekä uusiutuviin luonnonvaroihin, talouteen, sosiaalis-taloudellisiin oloihin ja yhteisön perinteiseen elämäntapaan.
- Koska luonto on alkuperäiskansan kulttuurin aineellinen perusta, luontoon kohdistuvat vaikutukset on arvioitava asianmukaisesti, jotta saadaan kokonaiskuva alkuperäiskansaan kohdistuvista vaikutuksista.
- Kaikki kyseisen alueen maanomistusvaateet on selvitettävä varhaisessa vaiheessa.
- Tutkitaan, ovatko mahdolliset vaikutukset alkuperäiskansan mielestä hyväksyttäviä tai löytyisikö sellainen sopimusmalli, joilla voitaisiin hyvittää ja korvata mahdollisia vaikutuksia. Tarvittaessa tämä voidaan tehdä neuvottelemalla.
- Ennen konsultaatioprosessin aloittamista voidaan laatia lisäsuosituksia.

## 4.2 Suunnittelu- ja rakennuslainsäädäntö

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl), englanninkielinen versio: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/planning-building-act/id570450/>

Suunnittelu- ja rakennuslaissa säädetään niistä muotovaatimuksista, joita prosessissa pitää noudattaa - aloitusilmoitus, hankeohjelma, kuulemis- ja konsultaatiomenettelyt jne. On oletettavissa, että tuleva suunnitteluprosessi todennäköisesti toteutetaan keskitetysti (eli valtiojohtoisesti) laadittavana suunnitelmana (pbl-laki 6-4 §), koska hanketta tultaneen pitämään valtakunnallisesti merkittävänä. Lisäksi Norjan valtio on ilmaissut aikeensa lisätä keskitettyjen eli valtiojohtoisten suunnitelmien käyttöä suurissa infrastruktuurihankkeissa, koska se mahdollistaa lyhyemmän/tehokkaamman suunnitteluprosessin ja keskenään ristiriitaisten paikallisten, alueellisten tai kansallisten virastojen prioriteettien yhteensovittamisen.

Esimerkki keskitettyjen valtiojohtoisten suunnitelmien laatimisesta:

Seitsemää kuntaa ja kahta läänin koskevan E10-tien rakentamissuunnitelman keskitetyn valmistelun odotetaan säästävän aikaa kaksi vuotta mittakaava- ja yhteistuotantoetujen johdosta, mistä syystä suunnitteluun käytettävä aika puoliintuisi verrattuna tavanomaiseen kunnan tasolla toteutettuun suunnitteluun. Vaikka menettelyä voidaan tehostaa käyttämällä keskitetysti laadittuja suunnitelmia eikä kunnissa tai lääneissä erikseen valmisteltuja, sitä ei voida toteuttaa vähentämällä sidosryhmäkuulemisia. Samat sidosryhmäkuulemisia, vaikutusten arviointeja, kuulemisia ja konsultaatioita jne. koskevat periaatteet koskevat myös keskitetysti laadittuja suunnitelmia, mutta koska suunnitelma toteutetaan keskitetysti, vaadittavia vaiheita ja prosesseja ei tarvitse toistaa useaan otteeseen.

## 4.3 Ympäristövaikutusten arviointiin (YVA) liittyvä lainsäädäntö

Vaikutustenarviointia (jota joissain oikeusjärjestyksissä kutsutaan kestävyysarvioinniksi) koskevassa asetuksessa säädetään siitä, miten ja milloin suunnitellun kohteen vaikutukset

ympäristöön ja yhteiskuntaan arvioidaan. Asetuksen liitteessä on luettelo sellaisista hankkeista, joiden osalta YVA on pakollinen, ja kaukoliikenteen rautatiet kuuluvat näihin (Liite 1, 7a). Tällaiset hankkeet edellyttävät myös julkista tiedottamista ja suunnitteluaiakataulua.

Hankkeesta vastaava rakennuttaja on vastuussa suunnittelun alkamisen julkisesta tiedottamisesta sekä suunnitteluaiakataulun laatimisesta. Hankesuunnitelmassa ”*esitellään suunnittelutyön tarkoitus, suunnitteluprosessi määräaikoineen sekä osallistujat, järjestelyt yleisön osallistumisen, erityisesti sellaisten ryhmien osalta, joihin hankkeella oletetaan olevan suurin vaikutus, harkittaviksi tulevat vaihtoehdot ja arviointitarpeet*” (Suunnittelu- ja rakennusL 4-1 §, 2 kohta). Julkisen tiedottamisen yhteydessä ja arviointitarvetta kartoitettaessa asiaankuuluvat sidosryhmät voivat antaa kommenttinsa suunniteltujen arviointien laajuudesta sen varmistamiseksi, että hankkeen vaikutusten kaikki osatekijät tulevat huomioiduiksi.

Asetuksen 5 luvussa säädetään YVA-arviointien sisällön yksityiskohtaisista vaatimuksista, 6 luvussa puolestaan arviointien arviointia. Asetuksen 8 luku on merkityksellinen Jäämeren rata - hankkeen osalta, koska sinä nimetään Norjan ympäristövirasto (Miljødirektoratet) kansalliseksi yhteysviranomaiseksi sellaisissa suunnitteluprosesseissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia ja seurauksia. Yhtä lailla Ympäristövirastolle tulee ilmoittaa ulkomaisista suunnitelmista ja hankkeista, joilla saattaa olla vaikutusta norjalaiseen ympäristöön ja yhteiskuntaan.

#### 4.4 Laki luonnon monimuotoisuudesta

Lain tarkoituksena on kestävän käytön ja suojelun avulla säilyttää luonnon biologinen, maisemallinen ja maantieteellinen monimuotoisuus sekä ekologiset prosessit, jotta luonto voi tarjota perustan ihmisen toiminnalle, kulttuurille, terveydelle ja hyvinvoinnille nyt ja tulevaisuudessa, ja myös saamelaiskulttuurin perustaksi.

#### 4.5 Vesipuitedirektiivi

<http://data.europa.eu/eli/dir/2000/60/oj>

Vesipuitedirektiivi on EU direktiivi, joka velvoittaa jäsenvaltiot suojelemaan ja parantamaan vesistöjemme (jokien, järvien, pohjaveden ja rannikkovesien) ekologista ja kemiallista tilaa. Luonnonmukaisten vesistöjen osalta tavoitteena on saavuttaa sekä hyvä ekologinen että kemiallinen tila. Yksittäisten vesistöjen tilaa tulee arvioida erityisten kriteerien ja laadullisten tekijöiden avulla:

- Biologinen laatu (esim. kalat, pohjaeläimistö, vesikasvillisuus)
- Hydrologis-morfologinen laatu (esim. jokien pohjan rakenne, jokien esteettömyys)
- Fysikaalis-kemiallinen laatu (esim. lämpötila, ravinneolot, happitilanne)
- Kemiallinen laatu (pilaavat aineet)

On tarpeen huomioida, että puitedirektiivi toimii Norjassa ”yksi ylittyy, kaikki ylittyvät” periaatteella (one-out-all-out) – toisin sanoen jos jokin vesistön laatutekijä alittaa laatukriteerin, niin koko vesistön tilan katsotaan olevan huono. Tällainen periaate voi vaikuttaa Jäämeren rata - hankkeeseen siten, että hankkeen on haasteellista täyttää kaikki vesidirektiivin vaatimukset ja ympäristöön liittyvät tavoitteet.

#### 4.5.1 Lisätutkimukset ja niiden mahdolliset vaikutukset

Jäämeren rata -hankkeella saattaa mahdollisesti olla vaikutuksia vesistöihin niillä alueilla, jotka ovat lähellä ratalinjauksia ja muita rautatiehen liittyviä rakenteita. Koska vesidirektiivin tavoitteena on pitää kaikkien vesistöjemme ekologinen ja kemiallinen tila hyvänä, tarvitaan yksityiskohtaisempia lisätutkimuksia ja vaikutusten arviointeja sitten, kun muiden alatyöryhmien työn tuloksista saadaan lisää tietoa ja sitten kun tiedetään mitä linjauksia ja väyliä ehdotetaan. Vesidirektiivissä edellytetään myös, että kaikkia vesistöjä, joihin uusilla toimilla on vaikutuksia, pitää tarkastella sen 12 artiklan valossa.

Jäämeren rata -hanke on vielä alkuvaiheissaan, mutta yleiseltä kannalta voidaan jo nyt odottaa seuraavia merkityksellisiä haasteita ja vaikutusten rajoittamistoimia:

- Teiden ja ratojen kaltaiset fyysiset rakenteet saattavat toimia fyysisinä esteinä kalojen vapaalle vaellukselle ylä- ja alavirtaan. Kalojen vaellusesteinä saattavat toimia korkeat pudotukset, veden suuri virtausnopeus, alhainen vedenkorkeus sekä fyysisten esteiden rakentaminen. Tässä yhteydessä tullaan tarvitsemaan vaikutusten rajoittamistoimia, joilla palautetaan vedenvirtaus, esteettömyys ja luonnonmukaiset olosuhteet (esim. suuria tierumpuja tai siltoja)
- Radoilta, rakennustöistä ja torjunta-aineista syntyvät valumat saattavat saastuttaa läheisiä vesistöjä. Tämä vaikutus voidaan korjata rakennus- ja toimintavaiheen ympäristösuunnitelmilla.
- Radat voivat toimia fyysisinä rakenteina, jotka muuttavat veden luonnollista valumasuuntaa ja kiertoa. Tämä vaikutus riippuu valittavasta linjauksesta/väylästä.

#### 4.5.2 Asiaan liittyvää lisätietoa ja tietokantoja

- Norjan vesitietojärjestelmä – tietoa vesien tilasta ja ympäristötavoitteista (Norwegian water information system) – vain englanniksi
- Suomen ja Norjan yhteinen vesienhoitosuunnitelma niiden vesistöalueella (2016-2012)
- Joint water management plan of the Finnish-Norwegian river basin district (2016-2021) -vain englanniksi
- Suomen-Norjan vesistöalueen Norjan puolen hoitosuunnitelma (2016-2021) - Management plan of the Norwegian part of the Finnish-Norwegian river basin district (2016-2021) – vain englanniksi

#### 4.6 Espoon sopimus

Yleissopimus valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista, nk. Espoon sopimus (<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/1997/19970067>)

Ympäristöön kohdistuvat uhat eivät pysähdy valtioiden rajoille. Hallitukset ovat todenneet, että vaaran välttämiseksi kaikkien sellaisten suurten suunniteltavina olevien hankkeiden osalta, joilla saattaa olla rajat ylittäviä negatiivisia vaikutuksia ympäristölle, niiden tulee ilmoittaa näistä toisilleen ja konsultoida toisiaan. Espoon sopimus on keskeinen väline, jolla luodaan yhteys

sidosryhmien välille ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ennen kuin ne tapahtuvat. Sopimus tuli voimaan vuonna 1997.

Espoon sopimus velvoittaa sopimuspuolet arvioimaan tiettyjen toimien vaikutuksia ympäristölle jo päätöksenteon varhaisessa vaiheessa. Siinä myös säädetään sopijavaltioiden yleisestä velvoitteesta ilmoittaa toisilleen ja neuvotella keskenään merkittävistä hankesuunnitelmista, joilla on todennäköisesti huomattavia rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristöön.

Norjan ympäristövirasto (Miljødirektoratet) on kansallinen yhteysviranomaisena käsiteltäessä yksittäistapauksia joko sopimuksen tai sen pöytäkirjan perusteella. Menettelyä säädetään kansallisen lain (asetus) 8 luvussa.

Lisää Espoon sopimuksesta englanniksi: <https://www.unece.org/env/eia/eia.html>  
[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXVII-4&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=en)

#### **4.7. Ulkoilua koskeva lainsäädäntö (Ulkoilulaki)**

YVA-vaatimusten mukaan radan rakentamisen seuraukset ulkoiluun ja virkistystoimintaan tulee kartoittaa soveltaen Ympäristöviraston ohjeistusta «Kartlegging og verdsetting av friluftsområder» (Ulkoilualueiden kartoitus ja arviointi).

Sør-Varangerin kunta on laatinut arvion sen alueella olevista ulkoilualueista, ja sitä tulisi käyttää perustana radan mahdollisten ulkoilualueille ja virkistyskäyttöön kohdistuvien vaikutusten arvioimiseen. Mikäli kyseistä ulkoilualueiden arviointia ei ole tehty suunnitellun ratalinjauksen/väylien kattamilla alueilla, sitä pitää näiltä osin täydentää ennen kuin varsinainen vaikutustenarviointiselvitys voidaan toteuttaa.

#### **4.8. Kulttuuriperintölainsäädäntö**

Kulttuuriperintölaissa säädetään kansallisesta vastuusta suojella arkeologisia ja rakennettuja muinaismuistomerkkejä, alueita ja kulttuuriympäristöä ”osana kulttuuriperintöämme ja identiteettiämme sekä ympäristön- ja luonnonvarojen hoidon kannalta”. Finnmarkin lääninviranomaisen ja Saameläiskäräjät ovat Kulttuuriperintölain mukaan toimivaltaisia viranomaisia hoitamaan Finnmarkin läänin alueella sijaitsevia kulttuuriperintökohteita. Molemmat laativat selvityksiä ja varmistavat, että suojellut muinaisperintökohteet huomioidaan läänin ja kunnan tasolla tehtävissä suunnitelmissa. Lisäksi ne koordinoivat toimiaan arkeologisista kaivauksista vastuussa olevan Tromssan museon kanssa, sekä Kulttuuriperintöviraston (museovirasto) kanssa, joka varmistaa että kulttuuriperintöön liittyvät kysymykset otetaan huomioon kaikessa suunnittelussa ja että kulttuuriperintöön liittyvät intressit varmistetaan kaikilla hallinnon tasoilla.

Eri rekistereissä esiintyvää tietoa norjalaisista kulttuuriperintökohteista ja ympäristöstä on koottu yhteen tietokantaan (Alkesadden). Tietoa tunnetuista muinaismuistomerkeistä Suomen ja Norjan rajaseuduilla on saatavilla suhteellisen vähän. Joitakin selvityksiä on tehty – ei kuitenkaan kaikilla alueilla – ja ilmoituksiakin on vain joistakin muinaismuistokohteista. Kuitenkin LiDAR

(laserskannaus) –selvityksestä käy ilmi, että Paatsjokilaaksosta saattaa hyvinkin potentiaalisesti löytyä metsästyksen liittyviä muinaismuistoja kuten esim. metsästäjien kaivamia kuoppia. Norjan Neidenin (Näättämö) alueelta kerättyjen tietojen perusteella on mahdollista, että siellä on rakennusten jäännöksiä ja muita muinaismuistoja, jotka liittyisivät esihistorialliseen metsästyksen, poronhoitoon ja vanhoihin kauppareitteihin.

#### **4.8.1 Asiaan liittyvää tietoa englanniksi**

<https://www.riksantikvaren.no/en/About-Us/Legislation>

<https://www.riksantikvaren.no/en/About-Us/Cultural-Heritage-Management-at-County-Level>

<https://www.riksantikvaren.no/en/Topics/Archaeological-monuments>