



Ympäristöministeriö
Kirjaamo
Sähköposti: kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Asia: Saamelaiskäräjien lausunto

Viite: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä (jäljempänä esitys) ehdotetaan säädettäväksi uusi ympäristönsuojelulaki. Esityksen mukaan ajanmukaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittyntä tulkintaa. Esityksellä pantaisiin täytännön teollisuuden päästöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Ympäristönsuojelulain soveltamisala sekä keskeiset periaatteet ja velvollisuudet säilyisivät esityksen mukaan pääosin ennallaan. Velvollisuuksista säädettäisiin kuitenkin laissa nykyistä täsmällisemmin. Laissa olevia asetuksenantovaltuuksia täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Ehdotetulla ympäristönsuojelulla säädettäisiin toimista, joilla saatetaan kansalliseen lainsäädäntöön parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat teollisuuspäästädirektiivin vaatimukset. Ne vaikuttavat lupasoihtien käsittelyyn, lupaharkintaan ja lupien valvontaan, jota ne säätelevät tarkemmin verrattuna nykyiseen tilanteeseen.

Toiminnanharjoittajan on laadittava esityksen mukaan perustilaselvitys, jos laitoksen toimintoihin liittyy maaperän tai pohjaveden pilaantumiseen vaaraa aiheuttavien merkityksellisten vaarallisten aineiden käyttöä, tuotantoa tai ympäristöön päästämistä. Toiminnan lopettamista ja tarkkailua koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi. Muutoin lupamenettelyä koskevat säännökset säilyisivät eräitä menettelyitä selkeyttäviä säännöksiä lukuun ottamatta pääsääntöisesti ennallaan. Valtion ja kunnan lupaviranomaisten välinen toimivallanjako säilyisi ennallaan. Kunnille kuitenkin säädettäisiin mahdollisuus saada hakemuksesta siirrettyä omaan toimivaltaansa osa valtion lupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista luvanvaraisista laitoksista. Ehdotuksen tavoitteena on ympäristönsuojelun valvonnan tehostaminen lisäämällä sen suunnitelmallisuutta ja riskiperusteisuutta.

Valvontaa tehostettaisiin esityksen mukaan myös säätämällä osa valvonnasta valvontamaksun piiriin. Valvontamaksun käyttöönotolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä kunnissa voidaan parantaa ympäristönsuojelun valvonnan voimavaroja. Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa luonnonarvojen entistä parempi ja kokonaisvaltaisempi huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä. Esitys sisältää myös lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

2. Saamelaiskäräjien lausunto

Esityksen yleisperusteluissa (3.1.4.) käsitellään perustuslain parempaan huomioon ottamiseen liittyviä seikkoja. Esityksessä todetaan, että ympäristönsuojelulain kannalta keskeisimmät perustuslain säännökset ovat 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus ja siihen liittyvä osallistumisoikeus sekä perustuslain 80 §:n säännös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Myös perustuslain 18 §:ään viitataan. Saamelaiskäräjät toteaa, että myös perustuslain 17 §:n 3 momentin säännöksessä turvatut saamelaisten perusoikeudet tulee ottaa huomioon.

Saamelaisten oikeuksia käsittelevässä osassa (yleisperustelut, 3.2.8) tarkastellaan saamelaisten oikeuksia, jossa mainitaan kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7—8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja se 27 artikla. Myös perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mainitaan samoin kuin saamelaiskäräjälain 6 ja 9 §:ien säännökset.

Saamelaiskäräjät toteaa, ottaen huomioon jäljempänä 3 luvussa esitetty, että saamelaisten perinteiset elinkeinot (kulttuuri) pohjautuu luonnon käytölle, joten lain tarkoituksena (1 §) tulee ottaa tämän seikan huomioiva määräys. Ympäristönsuojelulain tarkoituksena tulee olla ehdotuksessa mainittujen seikkojen lisäksi se, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitettulla saamelaisten kotiseutualueella saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana tulee turvata.

Lakiehdotuksen (1.) 2 luvun 7 §:ssä säännellään selvilläolo- ja elinolosuhteiden ja asiantuntemuksesta. Pykälään tulee lisätä, ottaen huomioon perustuslain 22 §:n säännös, että saamelaisten kotiseutualueella tulee toiminnanharjoittajan olla selvillä toimintansa vaikutuksista saamelaiskulttuuriin. Toiminnanharjoittajalla tulee lisäksi olla vaadittava asiantuntemus myös tältä osin. Asiantuntemuksesta ja sen riittävydestä otetaan säännös valtioneuvoston asetukseen.

Lakiehdotuksen (1.) 4 luvun 29 §:ssä säännellään yleisestä luvanvaraisuudesta. Saamelaiskäräjät katsoo, että ympäristölupa tulee olla toimintaan, josta saamelaisten kotiseutualueella voi aiheutua saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana vähäistä suurempaa haittaa.

Lakiehdotuksen (1.) 5 luvun 41 §:ssä on määräyksiä lupahakemuksesta. Saamelaiskäräjät katsoo, että lupahakemukseen on liitettävä riittävä vaikutusten arviointi saamelaiskulttuuriin saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista hankkeista ja hankkeista, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle.

Lakiehdotuksen (1.) 5 luvun 42 §:ssä on määräyksiä lausunnoista. Saamelaiskäräjiltä on pyydetty lausuntoa saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista hankkeista ja hankkeista, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle.

Lakiehdotuksen (1.) 6 luvun 52 §:ssä on esitetty luvan myöntämisen esteet saamelaisten kotiseutualueella, kolttala-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella.

Saamelaiskäräjät katsoo ehdottomasti, että 52 § tulee saattaa seuraavaan asuun:

Ympäristölupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta:

- 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa vähäistä suuremmassa määrin heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria;
- 2) heikentäisi vähäistä suuremmassa määrin kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja kolttala-alueella;
- 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella vähäistä suurempaa haittaa poronhoidolle.

Saamelaiskäräjien esityksen perusteluna on, ottaen huomioon jäljempänä 3 luvussa esitetty, saamelaisten oikeuksien mahdollisimman kattava turvaaminen. Esitys vastaa uuden vesilain (587/11) 2 luvun 8 §:n säännöstä, jonka mukaan ”Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuva tai vaikutuksiltaan sinne ulottuva vesitaloushanke on toteutettava siten, että se ei vähäistä suuremmassa määrin heikennä saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan”. Vesilain säätämiseen johtaneen

hallituksen esityksen (HE 277/2009 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 52) on otettu huomioon mm. se, että vähäistä suuremman tason heikentämiskielto on välttämätön, koska perustuslain 17 §:n 3 momentin ja KP-sopimuksen 27 artiklan suoja tarkoittaa vaikka vain yhden saamelaisperheen elinolosuhteiden suojaa.

Saamelaiskäräjät katsoo, että myös ympäristönsuojelulaissa on edellä mainituilla perusteilla omaksettava kielto aiheuttaa saamelaisille ja saamelaiskulttuurille vähäistä suurempaa haittaa. Tämä seikka tulee ottaa huomioon, paitsi esityksen 52 §:ssä mutta myös 54 §:n lupamääräyksiä koskevissa määräyksissä siten, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista hankkeissa ja hankkeissa, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle tulee lupamääräyksissä olla tätä tarkoitettava määräys. Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset 8) toimista, joilla ehkäistään haitat saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle ja kulttuurille.

Lakiehdotuksen (1.) 8 luvun 83 §:ssä on määräyksiä lupapäätöksen sisällöstä. Saamelaiskäräjät katsoo, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista hankkeissa ja hankkeissa, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle tulee lupapäätöksestä käydä ilmi, miten saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana on turvattu ja otettu huomioon.

Lakiehdotuksen (1.) 8 luvun 85 §:ssä on määräyksiä lupapäätöksen tiedottamisesta. Saamelaiskäräjät katsoo, että saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvista hankkeissa ja hankkeissa, joiden vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle tulee päätös toimittaa saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle.

Lakiehdotuksen (1.) 10 luvun 101 §:ssä on määräyksiä melua ja tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toiminnasta. Saamelaiskäräjät katsoo, että tämän mukaisesta toiminnasta tulee aina ilmoittaa asianomaiselle paliskunnalle hyvissä ajoin, jos toiminta sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle tai toiminnan vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle. Melua ja tärinää aiheuttava toiminta on omiaan vaikeuttamaan poronhoitoa ja vahingoittamaan poroja. Sama koskee 102 §:n mukaista koeluontoista toimintaa.

Lakiehdotuksen (1.) 18 luvun 183 §:ssä on määräyksiä vireillepano-oikeudesta. Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä sitä, että saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on vireillepano-oikeus (esim. toiminnan keskeyttämisestä) siten kuin ehdotuksessa on esitetty.

Lakiehdotuksen (1.) 19 luvun 187 §:ssä on määräyksiä valitusoikeudesta. Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä sitä, että saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella on valitusoikeus siten kuin ehdotuksessa on esitetty.

Lakiehdotuksen (1.) 20 luvun 201 §:ssä on määräyksiä todistajan kuulemisesta. Saamelaiskäräjät katsoo, että olisi varsin poikkeuksellista se, että todistajia kuultaisiin valan tai vakuutuksen nojalla lupaviranomaisessa (viranomaisen luona). Saamelaiskäräjät esittää, että todistajia ja asianosaisia voidaan kuulla vapaasti viranomaisessa, mutta todistajia voidaan kuulla valan tai vakuutuksen nojalla vain käräjäoikeudessa, mikä edistäisi oikeuden yhdenmukaisuuden (harmonisuuden) vaatimusta.

Saamelaiskäräjät toteaa ympäristönsuojelulaissa ja siinä mainitussa toiminnassa ja viranomaisissa tulee soveltaa saamen kielilakia (1086/03) ja sen säännöksiä.

Saamelaiskäräjät esittää, että asiassa järjestetään ympäristöministeriön toimesta ja kustannuksella saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiset neuvottelut mahdollisimman pian. Saamelaiskäräjät pahoittelee

sitä, että saamelaiskäräjille ei ollut varattu edustusta lainsäädäntöhankkeessa lainvalmistelun alusta saakka saamelaiskulttuurin ja kielen kannalta näin tärkeässä asiassa. Perustuslakivaliokunta (PeVL 21/2007 vp) on kiinnittänyt huomiota siihen, saamelaiskäräjien edustus tulisi varmistaa lainvalmistelussa alusta lähtien mm. nyt esillä olevan esityksen veroisissa lainsäädäntöhankkeissa.

3. Asiassa huomioon otettavia seikkoja

Saamelaiset ovat Suomessa alkuperäiskansa, jolla on oma kulttuuri ja kieli. Suomen perustuslain (PeL, 731/1999) 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäis-kansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kysymys on saamelaisten perusoikeudesta omaan kieleensä ja kulttuuriinsa.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin tarkoittamana saamelaisten kulttuuriin kuuluu kielen ja henkisen kulttuurin lisäksi perinteiset saamelaiselinkeinot, joihin kuuluvat poronhoito, metsästys, kalastus, keräily ja käsityö ja niiden modernit harjoittamisen muodot, kuten pienimuotoinen matkailutoiminta osana perinteisiä elinkeinoja.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 17 §:n 3 momentin säännös ja oikeusohjeet yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa muodostavat saamelaisten oikeudelliselle asemalla alkuperäiskansa perustuslaillisen perustan.

Saamelaisilla on saamelaiskäräjälain (974/95) 4 §:ssä tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään (PeL 121.4 §).

Yhdenvertaisuuslaissa (21/04, mm. 1 ja 2 §) korostetaan yhdenvertaisuuden toteutumista lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa. Etnisestä syrjinnästä johtuvia haittoja voidaan poistaa oikeasuhtaisella positiivisella erityiskohtelulla. Positiivinen erityiskohtelu edellyttää, että saamelaiskulttuurin erityistarpeet otetaan huomioon. Erityishuomio tulee asettaa kaikkien saamelaisryhmien (inarin-, koltan- että pohjoissaamelaiset) tarpeille.

Saamelaisten oikeusaseman ja kulttuurin sisältö ja vaadittavan suojan taso määräytyvät käytännössä pitkälle Suomea sitovan kansainvälisen oikeuden, muun muassa Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 7-8/1976) 27 artiklan mukaisesti. Inarijärven kaavassa tulee noudattaa Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Eri hankkeiden lupaharkinnassa ja lupaehdoissa, vaikutusten arvioinnissa sekä toiminnan valvonnan tulee käyttää mm. YK:n ihmisoikeuskomitean luomaa soveltamiskäytäntöä (ks. myös PeVL 32/2010 vp s. 9-10). YK:n ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee), joka valvoo sopimuksen noudattamista, on ratkaisutoiminnassaan korostanut sitä, että saamelaisilla on oikeus muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan ja käyttää omaa kieltään. Tätä oikeutta ei saa kieltää alkuperäiskansan jäseniltä. Vaikutusten arvioinnissa tulee selvittää ylitetäänkö kieltämisen kynnyks. Saamelaisten kulttuurin harjoittamisen muodoksi tunnustetaan komitean soveltamiskäytännössä ainakin poronhoito, kalastus ja metsästys (tapaus Kitok v. Sweden 1985).

YK:n ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt huomiota seuraaviin saamelaisten kannalta keskeisiin KP-sopimuksen 27 artiklan vaatimuksiin.

Saamelaisten perinteinen elämänmuoto

Saamelaiselle yhdessä ryhmänsä kanssa tulee turvata heidän perinteinen elämänmuotonsa elinkeinon harjoittajina (Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992).

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen modernit muodot

Ihmisoikeuskomitea on vahvistanut sen, että KP-sopimuksen 27 artiklan tarkoittama kulttuurin harjoittamisen suoja koskee saamelaisten perinteisiä elinkeinoja, mutta myös näiden ammattien moderneja muotoja (Ilmari Länsman et al. v. Suomen valtio, 1992).

Saamelaisten perinteisten elinkeinojen kannattavuus

Ihmisoikeuskomitea on kiinnittänyt Suomen valtion huomiota tapauksessa Ilmari Länsman et al. vastaan Suomen valtio, 1992, muun ohella siihen, että saamelaisyhteisön tulee pysyä elinvoimaisena myös tulevaisuuteen nähden.

Pääväestön taloudelliset edut

Pääväestön taloudelliset ja muut edut eivät saa vaikeuttaa saamelaisten elämäntavan säilymistä ja kehittymistä.

Biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) artikla 8 (j) velvoittaa sopimusosapuolia kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kunnioittaa, suojella ja ylläpitää biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön kannalta merkittävää alkuperäiskansojen ja perinteisen elämänmuodon omaavien paikallisyhteisöjen tietämystä, innovaatioita ja käytäntöjä, sekä edistää ja laajentaa niiden soveltamista tämän tietämyksen, innovaatioiden ja käytäntöjen omistajien luvalla ja myötävaikutuksella sekä rohkaista tämän tietämyksen, innovaatioiden ja käytäntöjen käytöstä saatujen hyötyjen tasapuolista jakamista.

Vuonna 2004 hyväksyttiin biodiversiteettisopimuksen osapuolikokouksessa Akwé Kon -ohjeet sellaisten hankkeiden kulttuuristen-, ympäristöllisten- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnille, joita aiotaan toteuttaa alkuperäiskansojen ja perinteisen elämänmuodon omaavien paikallisyhteisöjen pyhillä paikoilla ja niiden perinteisesti asuttamilla tai käyttämillä maa- ja vesialueilla tai jotka todennäköisesti vaikuttavat näihin paikkoihin.

Lisäksi saamelaiskäräjät kiinnittää huomiota biodiversiteettisopimuksen artikla 10(c):hen, joka velvoittaa sopimusosapuolia suojelemaan ja kannustamaan biologisten resurssien perinteistä käyttöä perinteisten kulttuuristen tapojen mukaisesti, jotka soveltuvat suojelun ja kestävän käytön vaatimukseen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan (13.3.2008) saamelaisten kotiseutualueen alueidenkäytössä otetaan huomioon saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan saamelaisten perinteisten elinkeinojen kehittämisedellytysten turvaamiseksi. Poronhoitoalueella turvataan poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset. Lisäksi ohjeissa painotetaan eheytyvää taajamarakennetta, ilmastonmuutokseen sopeutumista sekä matkailurakennusten keskittämistä taajama-alueille.

II varapuheenjohtaja Heikki Paltto

Lakimiessihteeri Aimo Guttorm

Lausunnosta päätti hallitus 23.1.2013.