

Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo.tem@gov.fi

Viite

Lausuntopyyntönne luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslaiksi
Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/12316/2019

Määräaika

12.4.2022

Asia

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslaiksi

Lausunnon antaja

Kitkan Viisaat ry

Mika Flöjt
puheenjohtaja
0405788784

Petri Varjonen
sihteeri

mika.flojt@gmail.com

Kitkan Viisaat ry:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivoslaiksi

Lausunto lakiehdotuksen tavoitteista suhteessa hallitusohjelman tavoitteisiin

Hallitusohjelmassa on sovittu, että kaivoslainsäädäntö uudistetaan.

Lausumme, että kansalaisymmärryksen mukaan edellä kuvattu hallitusohjelman kirjaus tarkoittaa kaivoslain perusteellista uudistamista, eikä suinkaan pienen pintaremontin kaltaisia näennäispaikkauksia, jollaiselta TEM:in valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi kaivoslaiksi vaikuttaa.

Lausumme, että hallitusohjelmassa täsmennetään kaivoslain uudistuksen lähtökohtana olevan:

- **ympäristönsuojelun tason parantaminen**
 - tämä tavoite ei esitetyn luonnoksen perusteella toteudu edes hallitusohjelma ja talousvaliokunnan kirjauksien edellyttämällä tavalla. Malminetsintää kairauksineen ei tule sallia millään suojelualueella, vesistöjen ja pohjavesialueiden, pohjavesijänteiden päällä, eikä niiden äärellä.

- **kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen**
 - tämä tavoite ei esitetyn luonnoksen perusteella toteudu.
 - ilmeisen selvästi ei TEM luonnosta valmistellessaan ole edes pyrkinyt toteuttamaan tätä hallitusohjelman tavoitetta.
 - tämä tavoite voisi toteutua vain erikseen kirjatulla yksityiskohtaisilla velvoitteilla eri osapuolien intressien tasapuolisesta ja luotettavasta selvittämisestä kaivoslain 1 §:n toteuttamiseksi.
 - kyseinen intressivertailu on määritettävä perusedellytykseksi luvan myöntämisedellytysten täyttymisen osoittamiseksi, ja säädettävä, että lupa voidaan myöntää vain, mikäli luotettavien intressivertailujen perusteella on osoitettavissa toiminnasta aiheutuvan merkittävästi enemmän hyötyä kuin haittaa, velvoittaen vertailussa otettavan huomioon myös hankkeen vaikutukset, elinkeinoille, yleiselle ja yksityiselle edulle, alueen muulle kehittämismahdollisuuksille, ja ympäristöperusoikeudelle erityisesti vaikutukset vesistöihin sekä luonnon monimuotoisuuteen huomioiden.

Kaivostoiminta kohdistuu suurena määrinä Pohjois-Suomeen, joten erityisesti tulee huomioida seen vaikutukset porotalouteen, matkailuun ja vesialueiden ja pohjavesien puhtauteen jotka ovat monien luonnosta kumpuavien elinkeinojen perusta.
 - konkreettinen intressivertailun puuttumisen osoitus on, ettei luonnoksessa velvoiteta luvanhakijaa selvittämään lupahakemuksessaan hankkeeseen sisältyviä ympäristölle haitallisia mineraaleja ja niistä aiheutuvia ympäristö-, vesistö-, ilma- ja luontovaikutuksia sekä vaikutuksista aiheutuvia haittoja yleiselle ja yksityiselle edulle. Tämä on konkreettinen ja kaivoslain legitimizeettiä uhkaava ongelma, koska nykyisessäkin kaivoslaissa velvoitetaan antamaan "yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset", mutta sitä velvoitusta ei tosiasiallisesti ole toteutettu.
 - intressivertailun sisällyttämistä kaivoslain uudistamiseen velvoitti myös talousvaliokunta lausunnossaan kaivoslain uudistamisesta, mutta TEM ei ole valmistellut ehdotusta intressivertailun sisällyttämiseksi kaivoslakiin.
 - paikallisen vaikuttamismahdollisuuden lisääminen on myös kiinni siitä, että suunnitellun hankkeen aikaisista alkuvaiheista alkaen on paikallisella kunnalla, asukkailla ja osallisyhteisöillä todellinen vaikutusmahdollisuus vaikuttaa intressivertailun toteutuksen ja sen johtopäätöksiin

tasavertaisen osapuolen luontoisesti. Tätä paikallista vaikuttamismahdollisuutta ei TEM:n luonnoksessa ole riittävästi edistetty, jonka vuoksi TEM:in julkisuuteen esittämät puheet vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisestä jää tyhjäksi puheeksi. Kunnilla tulee olla oikeus selkeästi rajata alueet minne he eivät edes halua malminetsintää. Kunnilla tulee olla myös aina oikeus estää malmikairaukset vesistöissä, ruokatuotantoalueilla, pohjavesialueilla ja uraanivyyöhykkeillä sekä matkailualueilla.

- asianosaisten oikeusturvan lisäämiseksi tulee kaivoslaissa selkeyttää säädöksiä siitä, miten perustuslaki säättää peruseriaatteen asianosaisten kuulemisesta. Perustuslain termi kuuleminen tarkoittaa tarpeellisten asianosaiselta hankittavien lausuntojen hankkimista, eikä suinkaan pelkästään vireillä olevan tiedottamismenettelyä kaivoslaissa erikseen säädetyllä tavalla. Tätä epäkohtaa ei TEM:in luonnosehdotuksessa esitetä korjattavaksi.

Edellä kuvattuihin luonnosehdotuksen puutteisiin viitaten lausumme, ettei esitetty TEM:in luonnosehdotus toteuta riittävällä tavalla hallitusohjelman tavoitteita, jonka vuoksi syntyy vaikutelma kuin valmisteleva ministeriö ei edes ole halunnut edistää hallitusohjelman toteutumista, mistä aiheutuu epäluottamusta lain valmisteluprosesseihin.

Lausunto pyydettyihin kysymyksiin

Yleisesti viittaamme edellä lausuttuun, ja lausumme lausuntopyynnössä esitetyistä kysymyksistä, että esitetyt kysymykset ja niiden perustelut osaltaan vahvistavat edellä kuvattua, ettei todellista kaivoslain uudistamista ole TEM valmistellut, vaan esitetyt kysymyksetkin kohdistuvat muihin kuin todelliseen kaivoslain uudistamiseen hallitusohjelman mukaisesti.

Kysymys 1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

Nykyisen kaivoslain varausjärjestelmä on perustuslain yhdenvertaisuuslainsäädännön ja kaivoslain 1 §:n tavoiteperiaatteen vastainen, koska se on vain kaivosyhtiön eduksi luotu etuoikeuden hankkimismenettely pelkkään ilmoitusmenettelyyn perustuen, jo ennen varsinaisen malminetsintälupahakemuksen jättämistä, jossa malminetsintälupahakemusvaiheessa asianosailla on lausumismahdollisuus lupahakemukseen. Naapurikiinteistöjen,

maanomistajien, vesialueiden omistajien ja muiden elinkeinojen harjoittajilla tulee olla aina oikeus tulla kuuluksi ja vaikuttaa malminetsintään. Siten maanomistajien luvilla tapahtuva malminetsintä tulee olla yksiselitteisesti kiellettyä. Kaikki malminetsintä tulee tapahtua viranomisten luvituksella ja valvonnassa siten, että muiden etua ja oikeuksia ei loukata eikä ympäristöä, pohjavesiä ja vesistöjä pilata. Muistutamme, että varausalueille ei olisi pitänyt sallia mitään järjestelmällistä malminetsintää.

TEM:in esittämä luonnos varausjärjestelmän muutoksista ei korjaa varausjärjestelmällä aikaansaatuja perustuslain loukkausta, jossa kaivosyhtiö saa etuoikeuden selvittää alueeseen kohdistuvia hankemahdollisuuksia ilman, että alueen kunta, kiinteistönomistajat, asianosaiset, osallisyhteisöt tai yleistä etua turvaavat viranomaiset voisivat lausua kantaansa "varausilmoitus" hankkeeseen.

Lausumme painokkaasti, että "varausjärjestelmä" on purettava kaivoslaista. Sen purkaminen ei aiheuta minkäänlaista oikeudenmenetyksiä kaivosyhtiölle, koska lainmukaisen malminetsintäluvan jättämisellä syntyy joka tapauksessa varsinainen kaivoslain tarkoittama etuoikeus hakemuksen ensimmäisenä jättäneelle ("löytäjälle") kaivosyhtiölle, mutta siinä vaiheessa myös muilla asianosaisilla syntyy oikeus lausua hakemukseen kantansa.

Kysymys 2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

Vuoden 2011 kaivoslain 3 §:ssä säädetään noita ja muitakin lakeja otettavan huomioon kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä. Mutta koska kaivoslaissa ei yksityiskohtaisesti ole annettu soveltamisohjeita kyseisten muiden lakien huomioonottamisesta, ovat kaivosyhtiöt ja kaivoslain mukainen hallintoviranomainen Tukes jättäneet niiden lakien velvoitteet suurelta osin huomiotta kaivoslain mukaisissa lupaprosesseissa. Oikeuskäytäntöä on kertynyt vasta valitusprosessien kautta saatujen lainsoveltamisohjeiden kautta. Tältä osin kaivoslakia tulee tarkentaa. Vaikka lait on lueteltu, mutta hallintoviranomainen Tukes ei ole hallintolain velvoittamalla tavalla hankkinut lupaprosessien yhteydessä selvityksiä muiden lakien velvoitteiden soveltamisesta kaivoslainmukaisen hankkeen yhteydessä.

Koska kaivosyhtiöiden hankkeet käynnistyvät tosiasiallisesti kaivoslain mukaisen lupahakemuksen jättämisellä (vaikka lupien jättämisjärjestystä tai käsittelyjärjestystä ei ole säädetty), on oleellista, että kaivoslakiin säädetään kaivosyhtiöitä ja hallintoviranomainen Tukesta selkeästi velvoittavat oikeusohjeet muiden lakien velvoitteiden selvittämisestä jo lupahakemukseen liitettynä.

Nykyäänkin kaivoslaissa velvoitetaan lupahakemuksessa esitettävän (KL 34 §) lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys mm. toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laajuus; ([26.4.2019/578](#)).

Mutta koska kyseisen kohdan soveltamiseksi ei ole annettu tarkempia ohjeita, ei hallintoviranomainen Tukes ole velvoittanut luvanhakijoita esittämään selvityksiä haettavan toiminnan *ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laatu*.

Kyse on termistä *lupaharkinnan kannalta tarpeelliset ja luotettavat selvitykset*. Katsomme, että EU:n ympäristödirektiivi, vesipuitedirektiivi, luontodirektiivi ja luonnon monimuotoisuuden suojelusopimukset velvoittavat toimivaltaista hallintoviranomaista (Tukes) vaatimaan luvanhakijalta direktiivien velvoittamat ja kansallisen lainsäädännön velvoittamat selvitykset, vaikka Tukes ei ole niin toiminut.

Tätä sääntelykokonaisuutta voi selkeyttää niin, että kaivoslakiin tulee yksityiskohtaiset oikeusohjeet kansallisen lainsäädännön ja direktiivien velvoitteiden noudattamiseksi.

Nyt ministeriö on sallinut kaivosviranomaisen Tukesin toimivan edelleenkin kuin vanhan vuoden 1965 kaivoslain periaatteiden mukaisesti, jolloin kaivosyhtiöiden ja KTM:n tarvitsi noudattaa vain kaivoslain säädöksiä, jotka oli säädetty vain kaivostoiminnan edistämiseksi.

Kysymys 3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

Kuusamossa ja naapurikunnissa on sangen paljon kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista.

1. Malminetsintähankkeet jatkuvat kunnan aluekehitystavoitteiden, kiinteistönomistajien omistajien, asianosaisten haitankärsijöiden, osallisyhteisöjen sekä yleistä etua turvaavien viranomaisten kannalta ikuisuuksien (useiden vuosikymmenten) ajan, vaikka TEM julkisuuteen luo kuvaa kuin malminetsintähankkeet olisi rajattu vain 15 vuoteen.

Ikuisuuteen jatkuvaksi haitaksi malminetsintähankkeet saadaan muuttamalla kaivosyhtiön nimi, siirtämällä oikeus toiselle yhtiölle, tai hakemalla samaan lupa-alueeseen uusi hakemus ennen kuin entinen hanke päättyy. Noista menettelyistä aiheutuu konkreettista haittaa esimerkiksi siitä, että hankkeen jälkihoitosuunnitelmia ei Tukesin tulkinnan mukaan ikään kuin koskaan tarvitse edes laatia.

2. Kaivosyhtiöt tai GTK eivät valtaus- ja malminetsintälupahakemuksissaan ole selvittäneet kairauksien kohteena olevan kallioperän haitallisia mineraaleja, jonka vuoksi lupapäätöksissä ei ole annettu määräyksiä

kaivannaisjätteiden, kairausjäteveden eikä edes kairausreistä nousevien pohjavesien ympäristö-, vesistö- tai vesiekologisten ominaisuuksien selvittämisestä ja selvityksiin perustuen haittojen estämisestä.

Tukesin menettelyksi on muodostunut väittää lupapäätöksessä tosiasioiden vastaisesti, että lupapäätöksessä hyväksytyillä menetelmillä (kairaus) ei muodostuisi kaivannaisjätettä, eikä haitallista kairausjätevettä. Tämä on oleellista, koska Tukesilla on ainoana viranomaisena käytettävissään tiedot kyseisenkin alueen kallioperästä, mutta se ei tietojaan hankkeesta tekemissään lausuntopyyntöasiakirjoissa esitä, minkä vuoksi asianosaille aiheutuu konkreettinen haitta oleellisen tiedon pimittämisestä lausuntopyyntöasiakirjoissa.

Vielä konkreettisempi haitta aiheutuu, koska malminetsinnän kairausputkista voi aiheutua ympäristölle haitallisen veden purkautumista. Tällainen konkreettinen haitta on jo usean vuosikymmenen ajan ollut Kuusamon Kitkajärven Kouervaarassa, missä pulppuaa vanhoista kairausputkista uraanilla saastunutta vettä ympäristöön. Kyseiset kairausputket on GTK kairannut uraanin etsintätutkimuksissaan 1980-luvun alussa. Tukes ei ole ryhtynyt kaivoslain mukaisena valvontaviranomaisena toimenpiteisiin asiassa. Nyt kairausvesien purosedimenttien ympäristöturvallisuus on ELY-keskuksen selvitettävänä paikallisen yhdistyksen hallintopakkehakemuksen johdosta.

Konkreettinen oikeusturvaloukkaus aiheutuu myös siitä kaivosyhtiön (ja Tukesin hyväksymästä) tulkinnasta, että malminetsintäkairauksia saisi tehdä "maanomistajan luvalla". Tällainen on selkeästi kaivoslain 7 §:n perusteluissa kielletty.

Viitaten jo edellä lausuttuun, kairaukset EIVÄT ole vesistövaikutuksiltaan haitattomia, ja vedet väistämättä valuvat myös naapurikiinteistöjen alueelle. Silti kaivoslain alainen valvonta- ja hallintoviranomainen ei ole velvoittanut tiedossaan olevien "maanomistajan luvalla" tehtäviin kairauksiin haettavan kaivosviranomaiselta virallisia malminetsintälupia, jotta naapurikiinteistöjen naapuruussuhdelainsäädännön mukaiset oikeudet sekä laajemminkin yleiset ja yksityiset etuudet tulisivat lupamääräyksillä turvatuiksi ja mahdolliseksi viranomaisten toimesta valvoa.

Lausumme kantanamme, että edellä kuvattujen esimerkkien johdosta ministeriö ryhtyy viivytyksettömiin ja huolellisiin toimiin kaivoslain uudistamiseksi siten, että edellä kuvatut epäkohdat korjataan kaivoslain uudistamisessa jo tämän vaalikauden aikana, eikä kyseisiä epäkohtien korjaamisia siirretä hamaan tulevaisuuteen.

Kysymys 4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan

päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Vastoin ministeriön väittämää, ei maakuntakaavan yleisluontoisella säädöksellä ole ratkaistu kaivoksen tai kaivosalueen maankäyttöä, vaan siihen on tarvittu nykyäänkin erillinen yksityiskohtaisempi kaavoitusmenettely.

Kaivoslakiin on selkeästi säädettävä, että kunta alueen yleiskaavatasoisessa kaavasuunnittelussaan voi kunnan elinkeinojen yhteensovittamiseksi kaavamääräyksillä velvoittavasti määritellä, että jollekin alueelle kaivostoiminta ei sovi.

Kysymys 5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

Keskeinen ongelma on kaivoslain alaisten hankkeiden vaikutukset alueen kiinteistöjen arvon heikkenemiseen, haitalliset laajalle alueelle aiheutuvat saaste ja vesistövaikutukset, vaikutukset luonnolle sekä luonnon monimuotoisuudelle. Esimerkiksi pohjaveteen ja vesiin joutuessaan haitalliset aineet leviävät laajalle alueelle.

Noita haittoja eivät kaivoslain alaiset vakuudet eikä ympäristönsuojelulain alaiset vakuudet korvaa, mikä on sellainen ilmeinen aukko, joka on korjattava kaivosalan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden saamiseksi.

Kysymys 6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- o ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- o ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

Luonnoksessa ehdotetaan poronhoitolain velvoitteita huomioitavan vain saamelaisten kotiseutualueen sekä erityisen poronhoitoalueen alueilla. Kyseessä on oleellinen perustuslain vastainen tulkinta, koska poronhoitolaki koskettaa myös ns. muuta poronhoitolakia, ja kaivoslain 3 §:ssä mainitaan, että poronhoitolaki on huomioitava. Mutta tätä ei ole tähän mennessä ei ole huomioitu muun poronhoitoalueen alueella eikä TEM esitä uudessa luonnoksessakaan poronhoitolakia huomioonotettavaksi muun

poronhoitoalueen alueella. Myös muulla poronhoitoalueella on ihmisiä, joiden pääelinkeino on poronhoito. Muistutamme, että nykyinen saamelaisalue on puutteellisesti poliittisesti rajattu ja todellinen saamelaisalueen raja on vanha Lapin raja ja sillä on vaikutusta ILO sopimuksen ratifiointissa ja maankäyttöön liittyvissä lainsäädännöissä kuten kaivoslain uudistamisessa. Tätä kokonaisuutta ei ole oikeudenmukaisesti selvitetty tässä kaivoslain esityksessä. Painotamme, että tieteelliset faktat kuten muun muassa 1690 luvun Kitkajärven saamelaisten oikeustapaukset Iin kesäkäräjillä ja Kuusamojärven Haukiniemen oikeustapaus 1742 osoittavat tällä on vesi- ja maa-aluiden käytön osalta merkitystä. Lisäksi tutkijat Lars Leevi Lestadius kirjassaan "Lappalaisten mytologian katkelmia" -tutkimusartikkelikokoelma (18xx) ja Saamelaiskäräjien ensimmäinen puheenjohtaja Pekka Aikio kirjassaan saamelaiset sovinnolliset sopeutajat (1986) toteaa mm. Kuusamo kuuluu saamelaisalueeseen.

Lausumme, siten että ministeriön on kaivoslain valmistelussaan otettava koko poronhoitoalue, vapaan metsästysoikeuden alueen raja ja koko vanhan Lapin saamelaisalue kokonaisuudessaan huomioon alueen poronhoitoelinkeinojen ja muiden perinteisten elinkeinojen kuten kalastuksen, metsästyksen, marjastuksen ja keräilyn oikeuksien turvaamiseksi. Sekä yhteisöjen ja perinteisten elinkeinojen sekä ylisukupolvisten nautintojen puhtaan elämänpiirin turvaamiseksi kaivoslain säädöksi.

Kuusamossa 12.4.2022

Kitkan Viisaat ry:n hallituksen puolesta

Mika Flöjt
puheenjohtaja
0405788784

mika.flojt@gmail.com

Petri Varjonen
sihteeri