



Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo.tem@gov.fi

LAUSUNTO

12.4.2021

Dnro 131/2022

Asia: Paliskuntain yhdistyksen lausunto luonnos esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi

Viite: Lausuntopyyntö dnro VN/12316/2019

KAIVOSLAIN MUUTTAMINEN

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi kaivoslain muuttamiseksi ja pyytää siitä lausuntoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntokierrokselle toimittama hallituksen esitys kaivoslaiksi jättää huomiotta sekä Marinin hallitusohjelman tavoitteet että lain toimivuuden arvioinnissa todetut muutostarpeet. Paliskuntain yhdistyksen työ perusteltuine esityksineen ja huomioineen kaivoslain uudistuksessa on toistuvasti jätetty huomiomatta.

Marinin hallitusohjelman tavoitteita kaivoslain uudistamisessa ovat ympäristönsuojelun tason, paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi tavoitteena on vähentää ristiriitoja poronhoidon ja muiden maankäyttömuotojen välillä. Kaivoslain toimivuuden arvioinnista julkaistussa raportissa todetaan yksiselitteisesti: ”Poronhoidon nimenomaista huomioonottamista ja paliskuntien osallisuutta koskevien säännösten soveltamisala olisi paliskuntien yhdenmukaisen aseman saavuttamiseksi lupamenettelyssä laajennettava koskemaan koko poronhoitoaluetta, ei vain sitä suppeampaa erityistä poronhoitoaluetta (Vihervuori 2019).”

Edellä todetut hyvät tavoitteet jäävät toteutumatta hallituksen esityksessä kaivoslaiksi. Kaivosviranomaisen lupapäätöksissä olisi välttämätöntä antaa määräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen estämiseksi koko poronhoitoalueella. Hallituksen esityksessä asia typistetään ilmoitusvelvollisuuteen, mikä on uudistuksena merkityksetön. Poronhoidon huomioon ottaminen ja paliskuntien yhdenvertainen kohdelu eivät toteudu.

Vastuullisen kaivostoiminnan edellytys on oikeudenmukainen lainsäädäntö. Poronhoidon pettymys koko kaivosalaan ja hallituksen lakiesitykseen on valtava. Vuosien työ kaivosalan vastuullisuuden kehittämisen äärellä on valumassa suohon. Tämän vuoksi Paliskuntain yhdistys myös erosi Kestävän kaivostoiminnan verkostosta.

Poronhoidon huomioon ottaminen lakiuudistuksessa

Poronhoito-oikeus, porojen vapaa laidunnusoikeus, on ylimuistoinen nautintaoikeus, joka on poronhoitolailla (PHL, 848/1990 3 §) tunnustettu ja säädetty pysyväksi oikeudeksi. Poronhoito on laissa säädetyin rajoituksin sallittua kaikkialla poronhoitoalueella maan omistus- ja hallintaoikeuksista riippumatta. Elinkeinoon vuosisatainen historia tekee poronhoitajista poronhoitoalueella oikeudenhaltijoita, oikeudenomistajia.



Poronhoito perustuu laajoihin, yhtenäisiin luonnonlaitumiin ja porojen vapaaseen laidunnukseen paliskunnan eri alueilla vuodenvierityksensä eri vaiheissa. Poroille ja poronhoidolle elintärkeitä ovat laidunrauha sekä laitumien ja vesien puhtaus. Muun maankäytön levittymisen hallitumpi ohjaus on poronhoidon kestävä jatkuvuuden kannalta kohtalon kysymys.

Kaivoslain mukainen toiminta aiheuttaa aina merkittäviä uhkatekijöitä ja konkreettisia haittoja poronhoidolle. Nykyinen kaivoslaki tunnistaa ainoastaan poronhoitoalueen pohjoisimman osan, erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettua aluetta.

Kaivoslain uudistuksessa muutoksia on tehty ainoastaan paliskuntien osallisuutta koskeviin lakipykäliin. Poronhoidon huomioon ottamiseksi, mitä myös Vihervuoren (2019) raportissa edellytetään, kaivoslain mukaisissa menettelyissä poronhoidolle kohdistuvat haitat tulisi selvittää yhteistyössä asianomaisen paliskunnan kanssa koko poronhoitoalueella (38 §). Lisäksi poronhoidolle kohdistuvien haittojen estämiseksi kaivosviranomaisen tulee antaa lupapäätöksissä määräykset koko poronhoitoalueella niin malmetsinnän, kaivostoiminnan kuin kullanhoidon osalta (51 §, 52 §, 54 §). Nämä edellyttävät muutosta kaivoslain pykäliin.

Vihervuoren (2019) raportissa edellytetään paliskuntien yhdenvertaista kohtelua. Jotta tämä toteutuisi, kaivoslain mukaisesta toiminnasta on selvitettävä vaikutukset ja annettava määräykset haitallisten vaikutusten vähentämiseksi kaivoslain mukaisissa menettelyissä kaikkia paliskuntia koskien. Poronhoitolain mukaiset poronhoito-oikeus (PHL 3 §) ja valtion viranomaisen neuvotteluvollisuus (PHL 53 §) valtion mailla koskevat koko poronhoitoaluetta. Pelkät tiedoksiantojen laajennukset kaikille paliskunnille eivät ole riittäviä.

Muut huomiot

Soklin kaivoshankkeen ympäristö- ja vesitalousluvut kaatuivat korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisulla KHO 2022:38. Luvat palautettiin Pohjois-Suomen AVI:lle. Päätöksessä todettiin muun muassa, että kaivoshanke voisi aiheuttaa toimintansa aikana poronhoitolaissa tarkoitettua huomattavaa haittaa paliskunnan poronhoidolle. Nyt kaivoshankkeen vireillä olevaa kaivospiiritoimitusta viedään edelleen eteenpäin vanhoilla tiedoilla aiotusta kaivostoiminnasta. Tilanne on paliskunnalle täysin kestävä: kaivostoiminta aiheuttaisi huomattavaa haittaa, mutta siitä ollaan määräämässä toimituksessa korvauksia, jotka eivät tätä haittaa mitenkään voi korvata. Sama koskee muita alueen asukkaita ja maanomistajia: niille aiheutuvien haittojen voimakkuutta ei voida tietää ennen hankkeen ympäristö- ja vesitalousluvasta päättämistä. Myöskään hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta ylipäätään ei ole tietoa.

Kaivospiiritoimituksen tulisi olla mahdollinen vasta, kun toiminnasta ja sen vaikutuksista ja niiden estämisestä on kaikki tiedot olemassa ennen kuin viimeinen päätös alueen varaamisesta kaivostoiminnalle tehdään. Nyt vaikutusten arviointi on sirpaleista ja johtaa käytännössä siihen, että kaikki menee läpi ilman että kokonaisvaikutukset tulevat arvioiduiksi. Kaivoslupan perusteella muodostettavat kaivospiirit ovat niin pysyviä, ettei niitä käytännössä poisteta vaikkei toimintaa ole aloitettu vuosikymmeniin. Tämä luo kestävätilanteen paikalliseen päätöksentekoon, sillä on olemassa oikeuskäytäntöä siitä, että kaivospiiri on ollut esteenä alueen kaavoittamiselle muuhun tarkoitukseen (tapaus Kuusamo).

Paliskuntain yhdistys vaatii, että kaivoslakiesitystä muutetaan siten, että kaivoslupaa ei voida myöntää ennen ympäristö- ja vesitalouslupaa. Vasta sen jälkeen on kaikki tiedot olemassa kaivoslupan edellytyksistä ja vasta sen jälkeen voidaan suorittaa kaivospiiritoimitus. Ympäristö- ja vesitalousluvut tulee lisätä mainintana kaivoslain 47 § (luvan myöntämisen edellytykset).



Paliskuntain yhdistys katsoo myös, että kaivoslain uudistamisessa malminetsintälupien jatkolupiin liitetty 10 vuoden jälkeinen vähintään puolen pinta-alasta maanomistajien suostumus ei ole riittävä. Yhdistys esittää vähintään 2/3 maanomistajista suostumusta 7 vuoden malminetsinnän jälkeen. Varausmaksu on oikeasuuntainen esitys, mutta sen suuruus (1 e/ha) ei ole riittävä. Pykäläkohtaisissa vaatimuksissa on lisää perusteluita.

Paliskuntain yhdistys esittää, että poronhoidolle tärkeille alueille ei tule myöntää kullankaivulupia. Jokien ja purojen varret tulisi rajata niin lapiolla kuin koneella tapahtuvan kullanhuuhdonnan ulkopuolelle erityisesti paliskuntien kesälaidunalueilla. Ensinnäkin suuri osa joista ja puroista kuuluu arvokkaiisiin vaelluskalojen kutuvesistöihin, minkä takia tulisi huolehtia vaelluskalakantojen monimuotoisuudesta. Toiseksi on epäloogista, että esimerkiksi metsälain (1093/1996, 10 §) mukaan purojen varret säästetään hakkuilta, mutta kaivoslain mukaan kullanhuuhdontaa voidaan järeälläkin kalustolla ja suurin kaivumäärin toteuttaa. Jokien ja purojen varret ovat tärkeitä laidunalueita sijoituessaan paliskuntien kesälaidunille.

Poronhoitoalueella on laajasti erilaista kaivoslain mukaista toimintaa. Karkeasti kolmasosa poronhoitoalueen pinta-alasta on erilaisten varausten ja lupien piirissä. Poronhoitoalue tulee rauhoittaa enemmän kaivostoiminnalta.

Pykäläkohtaiset vaatimukset

Paliskuntain yhdistys vaatii seuraavia muutoksia HE:ssä esitettyihin pykäliin.

1) 8 § vaatii muutoksen:

Lausuntokierrokselle toimitetussa esityksessä on aiemmista esityksistä poikkeava uusi lisäys, joka kuuluu:

”Erityisellä poronhoitoalueella etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle”

Muutostarve: Tulee poistaa sana "erityisellä", sillä vain siten toteutuu paliskuntien yhdenvertainen kohtelu laissa.

Poronhoitoalueella etsintätyöstä vastaavan on tehtävä kirjallinen ilmoitus myös alueen paliskunnalle.

2) 38 § vaatii muutoksen poronhoitoa koskevan momentin osalta (4 mom.).

Voimassa olevassa laissa todetaan: ”Lupaviranomaisen tulee erityisellä poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat haitat poronhoidolle.”

Muutostarve:

Lupaviranomaisen tulee poronhoitoalueella selvittää yhteistyössä asianomaisten paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan, kaivosluvan tai kullanhuuhdontaluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset poronhoidolle, sekä harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on otettava huomioon:



- 1) hakemuksessa tarkoitettun alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat;
- 2) mitä poronhoidon kannalta tärkeitä alueita ja toimintoja hakemus koskee;
- 3) muut poronhoitoa häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä.

Mitä ed. momentissa säädetään, koskee myös sellaisia poronhoitoalueen ulkopuolella toteutettavia hankkeita, joiden vaikutukset ulottuvat poronhoitoalueelle.

Perustelut:

Paliskuntien yhdenvertainen kohtelu haittojen selvittämisessä koko poronhoitoalueella tapahtuvassa luvituksessa ei nykytilanteessa eikä lakiuudistuksessa toteudu. Nykytilanteessa paliskuntien kuuleminen luvituksen yhteydessä vaihtelee paljon: aina paliskuntien lausuntoja ei oteta huomioon lainkaan tai otetaan huomioon vain osittain. Lupaharkinnassa on otettava huomioon muiden lupien kanssa tulevat yhteisvaikutukset sekä muiden maankäyttömuotojen aiheuttaman kumulatiiviset haitat, jotta todelliset vaikutukset poronhoitoon tulevat arvioiduksi. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

3) 44 § vaatii lisäyksen:

Varausilmoitus on poronhoitoalueella toimitettava asianomaiselle paliskunnalle.

4) 47 § vaatii lisäyksen:

Ympäristö- ja vesitalousluvut tulee lisätä mainintana kaivoslain 47 §
Perustelut edellä lausunnossa.

5) 51 § (kohta 2) vaatii muutoksen: tulee poistaa sana ”erityisellä”.

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja...

Muutostarve:

2) *poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi poronhoitoalueella ja...*

Perustelut:

Jos poronhoitoa muulla poronhoitoalueella ei mainita, lain tulkitsijalle jää kuva, ettei haittojen vähentämiseksi ole tarkoitus antaa määräyksiä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettun alueen ulkopuolella. Poronhoitajilla on pitkä kokemus siitä, ettei elinkeinoa oteta huomioon, jollei siitä ole laissa erikseen mainintaa. Vain lainsäädännöllä voidaan ohjata antamaan määräyksiä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

6) 52 § (kohta 4) vaatii muutoksen: tulee poistaa sana ”erityisellä”.

4) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja..

Muutostarve:

4) *poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi poronhoitoalueella ja..*



Perustelut:

Poronhoito on enemmän kuin elinkeino, sillä on ikiaikainen pysyväksi oikeudeksi tarkoitettu nautinta-oikeus. Erityisesti kaivosluvan antamisen yhteydessä korostuu vaikutusten selvitystarve, neuvottelun tarve ja haittojen estämiseksi annettavien lupamääräysten tarve. Jos poronhoitoa muulla poronhoitoalueella ei mainita, lain tulkitsijalle jää kuva, ettei haittojen vähentämiseksi ole tarkoitus antaa määräyksiä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettun alueen ulkopuolella.

Poronhoitajilla on pitkä kokemus siitä, ettei elinkeinoa oteta huomioon, jollei siitä ole erikseen mainintaa laissa. Jos poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi ei tule lainsäädännöstä ohjausta, ei näitä määräyksiä annata. Paliskuntain yhdistys muistuttaa, että oikeus harjoittaa poronhoitoa koskee koko poronhoitoaluetta ja oikeutta ei voida loukata missään muodossa tai muun lainsäädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

7) 54 § vaatii muutoksen: tulee poistaa sana "erityisellä"

3) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella ja...

Muutostarve:

3) *poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi poronhoitoalueella ja...*

8) 61 a § vaatii muutoksen

Malminetsintäluvan jatkoluville on tulossa maanomistajan suostumus 10 vuoden toiminnan jälkeen. Yhdistys katsoo, että suostumusta tulee pyytää jo kolmanteen malminetsintälupaan, eli 7 vuoden toiminnan jälkeen. 10 vuotta on pitkä aika "löysässä hirressä". Toisaalta 7 vuotta on jo riittävä aika siihen tietoon, löytyykö alueelta jotain merkittävää. Malminetsintäluvan jatkolupaan tulee vaatia selvästi laajemman maanomistajajoukon suostumusta kuin puolen. Paliskuntain yhdistys esittää 2/3 maanomistajien suostumusta.

9) 98 a vaatii muutoksen

Varausmaksun suuruus 1e/ha ei ole riittävä, kun sen tarkoitus on mm. pienentää kohtuuttoman suurten varausten pinta-alaa.

10) 143 § vaatii lisäyksen uuteen kohtaan

... siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle tai muille elinkeinoille.

11) 146 § vaatii lisäyksen (kohtaan 6)

Asianomaisella paliskunnalla on oikeus olla mukana lopputarkastuksessa.

12) 165 § vaatii lisäykset

7) Paliskuntain yhdistys, sillä perusteella, että on kyse laajemmin poronhoitoa elinkeinona poronhoitoalueella tai sen välittömässä läheisyydessä koskevasta hankkeesta.

**Perustelut:**

Tällainen hanke, missä Paliskuntain yhdistyksellä tulisi olla valitusoikeus, olisi esimerkiksi uraania sisältävä kaivostoiminta. Uraania sisältävällä kaivostoiminnalla on erittäin suuria ja laajasti poronhoitoaluetta koskevia riskejä puhtaalle luonnontuotteelle poronlihalle ja sen imagolle. Paliskuntain yhdistys on poronhoitolailla perustettu yhdistys, jonka jäseniä ovat kaikki paliskunnat. Sitä kautta Paliskuntain yhdistys vertautuu poronhoidon yleisen edun valvojiin. Katsomme, että valitusoikeus olisi perusteltu myös sillä perusteella, ettei kaivoslain mukaan toiminnalla saa ”merkittävästi heikentää elinkeino-oloja”.

Lisäksi: 165 §:n tulee lisätä valitusoikeus varauspäätöksestä asianomaiselle paliskunnalle.

Perustelut:

Kaivoslain mukainen varaus luo uhkakuvia paikallisille elinkeinoille, mukaan lukien poronhoito, ja niiden jatkuvuudelle jo tässä varhaisessa vaiheessa kaivostoiminnan ketjua. Mikä on alueen poronhoito-oikeudenhaltijan asema ulkopuolisen, muualta tulevan yhtiön edessä? Varaus tekee tyhjäksi tämän erityisen oikeuden, jolla on satojen vuosien historiallinen, katkeamaton ja lainsäädännöllä tunnustettu tausta.

Yhteenveto

Voimassa olevan ja uudistettavan kaivoslain tarkoitukseen (6 §) on kirjattu, että lain mukaisen toiminnan vaikutuksista on oltava riittävä selvyys ja että estetään vahingot ja toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Tässä ehdotetut poronhoitoa koskevat muutokset lakiluonnokseen tukevat näitä kaivoslain kirjauksia. Ne tukevat myös hallituksen ja työryhmän uudistukselle asettamia tavoitteita sekä toteuttavat lain toimivuuden arvioinnissa todetut muutostarpeet poronhoidon osalta.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

ma/ao