

6.9.2024

Dnro 699/D.a.9./2024

**Vastaanottaja:**

**Työ- ja elinkeinoministeriö TEM**  
PL 32,  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[kirjaamo.tem@gov.fi](mailto:kirjaamo.tem@gov.fi)

**Asia:** Saamelaiskäräjien lausunto Työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä kaivosasetukseksi

**Viite:** Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta kaivosasetukseksi, diaarinumero: VN/18359/2023

**Asian tausta**

Perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus, metsästys, keräily ja saamelainen käsityö ovat saamelaisen kulttuurin kulmakiviä. Saamelaisten edellytykset harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ovat vahvasti sidoksissa maahan ja vesistöihin sekä niiden tilaan saamelaisten kotiseutualueella. Kaivoslaki ja sen nojalla annettu kaivosasetus ovat niitä keskeisiä säädöksiä, joilla on konkreettisia ja merkittäviä vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueen luontoon ja alueidenkäyttöön sekä sitä kautta saamelaisten edellytyksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan ja pitää yllä ja kehittää erityisesti tulevaisuutta ajatellen omaa kulttuuriaan sekä perinteisiä elinkeinojaan ja saamen kieliä, jotka ovat erottamattomasti sidoksissa toisiinsa.

Saamelaiskäräjät on tuonut esiin saamelaiskulttuurin ja saamelaisten perinteisten elinkeinojen näkökulmasta merkittävimpiä voimassa olevan asetuksen puutteita 11. ja 23.1.2024 pidettyjen saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvotteluiden yhteydessä, sekä myös ennen asetuksen avaamista suoritettujen kaivoslain osittaisuudistuksen aikana käytyjen neuvotteluiden yhteydessä. Kaivoslain uudistamisen yhteydessä käytyjen Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisten neuvotteluiden yhteydessä on muun ohella sovittu siitä, että nyt valmisteltavana olevan kaivosasetuksen yhteydessä määritellään tarkemmin 41 §:n tarkoittaman Saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen välisen yhteistyön toteuttamisesta sekä luvan hakijan vastuulla olevien selvitysten tarkemmasta sisällöstä. Saamelaiskäräjät on toimitannut neuvotteluita varten pykäläkohtaisia ehdotuksiaan asetusluonnoksen kehittämiseksi, joista osa on huomioitu nyt lausuttavaksi toimitetussa luonnoksessa kaivosasetukseksi. Pääasiassa pykäläkohtaiset esitykset, joista Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa saavutettiin yhteisymmärrys, on huomioitu lausuntokierroksella olevassa asetusluonnoksessa. Joiltain osin edellä viitattujen neuvotteluiden pöytäkirjasta ilmeneviä pykäläkohtaisia ehdotuksia, joista yhteisymmärrys saavutettiin, on kuitenkin tarve kehittää edelleen, ja neuvotteluita sekä asetusluonnoksen valmistelua on ainakin näiltä osin jatkettava. Keskeisin ehdotuksista, joista yhteisymmärrys saavutettiin ja jota koskevaa

kirjausta asetusluonnoksessa olisi syytä kehittää, on pykälä 41, jossa on kysymys Saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen yhteistyömenettelyn toteuttamisesta.

### **Saamelaiskäräjien huomiot ehdotuksesta kaivosasetukseksi**

Saamelaiskäräjät on asetusluonnoksesta käytyjen neuvotteluiden sekä kaivoslain edellä viitatusuudistuksen yhteydessä käytyjen neuvotteluiden yhteydessä yleisenä huomionaan tuonut esiin sen, että kaivoslain ja -asetuksen suurimpia puutteita saamelaiskulttuurin näkökulmasta on se, että laki ja asetus eivät edellytä kaivoslain mukaista lupaa hakevan toimijan esittävän lupaa hakiessaan hankkeestaan sellaista selvitystä, joka osoittaisi, ettei hakemuksessa tarkoitettua toiminnasta aiheudu saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksille haittaa tai vahinkoa. Tämän, ympäristöoikeudessa yleisesti sovelletun ns. käännetyn näyttötaakan periaatteen käyttöönotto olisi Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan välttämätöntä, jotta kaivoslain ja sen nojalla annetun asetuksen mukaan harjoitetun toiminnan sosiaalinen ja kulttuurinen hyväksyttävyyden voisivat toteutua. Tästä syystä Saamelaiskäräjät edelleen kehottaa Työ- ja elinkeinoministeriötä jatkamaan kaivoslain kehittämistä siten, että tulevaisuudessa käännetyn näyttötaakan periaate voitaisiin ottaa käyttöön kaivoslain mukaisten lupahakemusten käsittelyssä. Nykyisin voimassa olevan lain ja sen nojalla nyt esitetyn asetuksen nojalla toiminnan vaikutukset jäävät edelleen viime kädessä kaivosviranomaisen ”harkittaviksi”, ja lakiin on säädetty Saamelaiskäräjille oikeus tai ”velvollisuus” osallistua vaikutusten selvittämiseen erityisen yhteistyömenettelyn kautta yhtenä sidosryhmänä. Saamelaiskulttuurin näkökulmasta nyt käsiteltävänä olevassa asetuksessa on erityisesti kysymys tämän harkinnan ja vaikutusten selvittämisen käytännön yksityiskohdista ja siinä huomioitavista sekoista. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan on asianmukaista, että Työ- ja elinkeinoministeriön esityksessä asetuksen 41 §:ksi on muun ohella todettu, että ”

*Lupahakemusta tai sen liitteitä on täydennettävä yhteistyömenettelyn osapuolten esittämien perusteltujen esitysten johdosta, mikäli lupahakemus sellaisenaan ei sisällä kaivoslain ja -asetuksen edellyttämiä riittäviä tai oikeita tietoja päätöksentekoa varten.*

Kuitenkin, jotta mainitun pykälän tarkoitus voisi toteutua, kuten Saamelaiskäräjien ja ministeriön edellä viitatuissa neuvotteluissa saavuttama yhteisymmärrys edellyttää, on mainittua pykälää täydennettävä. Edellä siteeratun virkkeen jälkeen pykälää tulee täydentää siten, että asetuksen oikeusohje antaa kaivosviranomaiselle valtuudet joko hylätä hakemus siinä tilanteessa, että luvan hakijan täydennyksenä toimittamat tiedot ovat edelleen epäluotettavia riittämättömiä tai virheellisiä tai mikäli hakusta ei vaaditulla tavalla ole täydennetty, määrätä se raukeamaan. Saamelaiskäräjät ehdottaa 41 §:n esitettyllä tavalla täydennetyksi sanamuodoksi seuraavaa muotoilua (ehdotettu lisäys kursivoituna ja vihreällä korostettuna):

#### 41 §

#### *Kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettu yhteistyömenettely*

Kaivoslain 38 §:n tarkoittaman yhteistyömenettelyn pohjana toimii luvan hakijan, laatima kaivoslain 34 §:n mukainen lupahakemus liitteineen. Lupahakemusta tai sen liitteitä on täydennet-

tävä yhteistyömenettelyn osapuolten esittämien perusteltujen esitysten johdosta, mikäli lupahakemus sellaisenaan ei sisällä kaivoslain ja -asetuksen edellyttämiä riittäviä tai oikeita tietoja päätöksentekoa varten.

*Mikäli täydennetyt lupahakemuksen sisältämät tiedot osoittautuvat yhteistoiminnan yhteydessä epäluotettaviksi, virheellisiksi tai lupahakemuksen ratkaisemisen kannalta riittämättömiksi, on kaivosviranomaisen hylättävä hakemus, tai mikäli hakemusta ei kaivosviranomaisen kehotuksen johdosta ole asetetussa määräajassa täydennetty, määrättävä hakemus raukeamaan.*

Viime kädessä *Joka tapauksessa* kaivosviranomaisen on luparatkaisussaan määrättävä lupahakemuksella riittävästi toimenpiteistä, joilla alueen saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksille aiheuttavia haitallisia vaikutuksia on tarkoitus estää ja vähentää mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi yhteistyömenettelyn yhteydessä tai sen tuloksena laaditun lupapäätöksen osana kaivosviranomaisen on perusteltava luparatkaisunsa erityisesti niiden seikkojen osalta, joiden suhteen yhteistyömenettelyn osapuolet eivät ole olleet yksimielisiä.

Yhteistyömenettelyn päätteeksi kaivosviranomaisen on varmistettava menettelyn tuloksena laaditun yksityiskohtaisen vaikutusten arvioinnin pohjalta, onko lupahakemuksen mukaiselle toiminnalle kaivoslain 50 §:n tarkoittamia esteitä.

## **Perustelut Saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen välisen yhteistyömenettelyn kehittämiseksi**

Nykyinen järjestelmä, jossa luvan hakijan toiminnan puutteiden ja negatiivisten vaikutusten osoittaminen jäävät lähes poikkeuksetta sidosryhmien kuten Saamelaiskäräjien tai paliskuntien vastuulle, ei ole lupaprosessin sidosryhmiä kohtaan rakenteeltaan oikeudenmukainen tai kohtuullinen eikä tämä ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan hyväksyttävää. Lupaprosessin selvityksistä ja arvioinneista aiheutuva työtaakka ja kustannukset tulisi kokonaisuudessaan osoittaa luvan hakijan vastattavaksi, eikä kaivosviranomaisen tulisi ryhtyä muutoksenhaku prosessien yhteydessä toimimaan luvan hakijan asiamiehen roolissa, kuten kaivosviranomaisen tähän asti on toiminut. Tämän kaltainen viranomaisen rooli on yleisesti Suomen oikeusjärjestelmässä erittäin poikkeuksellinen, ja vaarantaa viranomaisen objektiivisuuden ja uskottavuuden lupaharkinnan ja selvitysten arviointien suhteen. Samalla kaivosviranomaisen mainittu toiminta on omiaan heikentämään edellytyksiä kaivosviranomaisen ja Saamelaiskäräjien väliseltä yhteistyömenettelyltä, jonka käytännön toteuttamisesta ja siitä sääntämisestä kaivosasetuksessa, on Saamelaiskäräjien ja Työ- ja elinkeinoministeriön välisissä neuvotteluissa sovittu.

Yhteistyömenettelyn yleisenä edellytyksenä on lisäksi se, että lupahakemuksen selvitykset ja arvioinnit olisivat riittävän korkeaa tasoa, laadukkaita sekä erityisesti luotettavia, koska kysymyksessä on toiminta, joka vaikuttaa merkittäväällä tavalla muiden alueen käyttäjien oikeuksiin. Saamelaiskulttuuri, mukaan lukien saamelaisten perinteiset elinkeinot nauttivat erityistä perustuslain suojaa, mistä syystä olisi perusteltua, että jokaisen lupahakemuksen yhteydessä suoritettaisiin viime kädessä luontoympäristön muutoksiin ja niistä välillisesti seuraaviin saamelaiskulttuuriin kohdistuviin vaikutuksiin pohjautuva perusoikeuksien toteutumista käsittelevä selvitys alueilla, joilla hakemuksen mukainen toiminta aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia perustuslain erityistä suojaa nauttivalle saamelaiskulttuurille ja saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Saamelaiskäräjien käsityksen mukaan tämän kaltainen juridinen selvitys, jonka kiinteänä osana toimisivat riittävän laadukkaat vaikutusten arvioinnit sosiaalis-kulttuurisesta ja perinteisten elinkeinojen harjoittamisedellytysten näkökulmasta, voisi perustellusti olla osa Saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen välistä yhteistyömenettelyä ja siinä käsiteltäviä kokonaisuuksia. Perusoikeusvaikutusten osalta menettelyn käyttöönotolle olisi asianmukainen peruste, koska saamelaisten oikeus kieleen, kulttuuriinsa

ja perinteisiin elinkeinoihinsa pohjautuu erityisesti ja lähinnä suoraan perustuslain kirjauksiin 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin muodossa.

Yhteistyön konkreettinen muoto tulee joka tapauksessa luoda sellaiseksi, että yhteistyön kautta Saamelaiskäräjät ja kaivosviranomaiset voisivat saavuttaa yhteisymmärryksen suoritettujen arviointien riittävydestä ja luotettavuudesta, sekä siitä, onko luvan myöntämisestä huolimatta lupa-alueella edelleen mahdollista harjoittaa saamelaiskulttuuria sekä perinteisiä elinkeinoja kuten asetusluonnoksen 27 §:n 2 momentissa edellytetään. Tämän kaltaisen yhteistyömenettelyn onnistuessa, seuraa lupaprosessin lopputuloksena automaattisesti luparatkaisu, josta Saamelaiskäräjillä ei ole tarvetta hakea muutosta.

Saamelaiskäräjät muistuttaa tältä osin, että meneillään olevassa kaivosasetuksen uudistuksen valmistelussa tuli ottaa huomioon eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössään TaVM 7/2020 esiin tuomat näkökohdat, jotka ohjasivat viimeksi toteutetun kaivoslain uudistamistyötä. Valiokunnan keskeinen huomio lainvalmistelun ohjeeksi oli nimenomaan saamelaisten oikeuksien turvaaminen alkuperäiskansana. Varsinaisessa valiokunnan käsittelyssä Saamelaiskäräjät toi esille merkittävimmät puutteet, joita lain ja asetuksen uudistusta varten laaditussa em. muistiossa on käsitelty. Valiokunnan käsittelyn yhteydessä näiden teemojen joukosta nousi esille kaksi, joiden huomioimisesta lainvalmistelussa valiokunta oli selkeästi samaa mieltä Saamelaiskäräjien kanssa. Saamelaiskäräjät toteaa, ettei käräjien huomioita ja valiokunnan mietintöä tältä osin Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelussa asianmukaisesti huomioitu kuin pieneltä osin. Valiokunta ohjeisti lainvalmistelua saamelaiskysymysten osalta mietinnössään TaVM 7/2020, muun muassa seuraavasti,

*Lisäksi on pidetty tarpeellisena, että lakiin sisällytettäisiin mekanismit, jotka turvaisivat käytännössä kaivoslakiin vuonna 2011 säädettyjen saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tarkoittavien 38 ja 50 §:ien tarkoituksen toteutumista. Tältä kannalta on tuotu esille tarve täsmentää luvan hakijoiden selvitysvastuuta saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Talousvaliokunta pitää tärkeänä selvittää ja arvioida näitä lainsäädännön täsmentämistarpeita kaivoslain uudistamisen yhteydessä.<sup>1</sup>*

Talousvaliokunnan mietintöään varten järjestämän kuulemisen yhteydessä Saamelaiskäräjien edustajan esityksen sisällöstä nousi valiokunnan keskusteluun erityisesti käräjien esitys siitä, että kaivoslain mukaisen lupasääntelyn keskeiseksi periaatteeksi tulisi ottaa ympäristönsuojelulain mukaisessa luvituksessa noudatettu niin sanotun käännetyn näyttötaakan periaate, jonka mukaan luvan hakijan tulisi lupahakemuksen yhteydessä toimittamassaan selvityksessä osoittaa toimintansa haitattomuus. Yksinomaan taloudellisten intressien pohjalta toimintaa harjoittaville luvan hakijoille tämä ei olisi kohtuutonta, vaan päinvastoin lain 1 §:n tarkoituksen uskottavan toteuttamisen näkökulmasta paremminkin perusteltua.

Koska mainittua periaatetta ei otettu mukaan toteutetussa kaivoslain uudistuksessa, tulee luvan hakijan lupahakemuksen sisältämille selvityksiin sekä Saamelaiskäräjien ja kaivosviranomaisen välisen yhteistyön onnistumiseen kiinnittää erityistä huomiota.

---

<sup>1</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM\\_7+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TaVM_7+2020.aspx)

Malminetsintälupahakemuksen, kaivoslupahakemuksen sekä kullanhuuhdontalupahakemuksen sisältö

Saamelaiskäräjien ja Työ- ja elinkeinoministeriön välisissä saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa saavutettiin pääasiassa yhteisymmärrys lupahakemusten sisältöön liittyvistä kirjauksista. Kuitenkin luonnon monimuotoisuuden huomioon ottamista ja sen heikentymisen ehkäisemistä koskevan kirjausten tarkempi sisältö jäi kuitenkin neuvotteluissa avoimeksi. Ottaen huomioon ministeriön valmisteleva malli, jossa lupahakemuksessa edellytetään selvitystä, jossa kuvataan miten luonnon monimuotoisuus on otettu huomioon toiminnan suunnittelussa, ei ole Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan riittävä kirjaus asiasta. Saamelaiskäräjät esittääkin, että sekä malminetsintälupaa, kaivoslupaa sekä kullanhuuhdontalupaa koskeviin pykäliin täydenettäisiin mainittua kirjausta siten, että selvityksessä tulisi tuoda esille myös sen, miten toiminnan suunnittelussa ja toiminnan harjoituksen aikana on luonnon monimuotoisuuden heikentymistä tarkoitus vähentää ja estää.

Tätä koskeva kirjaus voisi olla (esimerkiksi kullanhuuhdontalupaa koskevan 30§:n 4 -kohdaksi olisi siten:

4) toiminnan laatuun ja laajuuteen suhteutettu selvitys siitä, miten luonnon monimuotoisuus on otettu huomioon ja miten luonnon monimuotoisuuden heikentymistä on tarkoitus vähentää ja estää toiminnan suunnittelussa sekä toteuttamisessa;

Saamelaiskäräjät kiittää Työ- ja elinkeinoministeriötä siitä, että kaivoslupaa, malminetsintälupaa ja kullankaivulupaa koskevissa, lupahakemuksen sisältöä koskevissa asetusten kirjauksissa pykäliin 18, 23 ja 30, on asianmukaisesti huomioitu Saamelaiskäräjien ja ministeriön saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisissa neuvotteluissa saavutettu neuvottelutulos. Kuitenkin, koska saamelaiskulttuuri on luonteeltaan luontosidonnaista ja saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin kohdistuvat vaikutukset usein pohjautuvat nimenomaan luonnon monimuotoisuuden heikentymiseen kohdistuviin vaikutuksiin, on luonnon monimuotoisuuden heikentymisen estäminen myös Saamelaiskäräjien näkemyksen kannalta yksi kaikkein keskeisimmistä tavoitteista lupajärjestelmän kehittämisen kannalta. Tästä syystä Saamelaiskäräjät pyytää Työ- ja elinkeinoministeriötä täydentämään mainittua kirjausta edellä esitetyllä tavalla.

### **Esityksen jatkokäsittely**

Ellei edellä esitettyjä Saamelaiskäräjien esityksiä voida huomioda asetuksen jatkovalmistelussa sellaisenaan, pyytää Saamelaiskäräjät Työ- ja elinkeinoministeriötä järjestämään näistä kysymyksistä Saamelaiskäräjälain 9§:n mukaiset neuvottelut.

Inarissa 6.9 2024

Leo Aiko

Kalle Varis

Saamelaiskäräjien I varapuheenjohtaja

lakimiessihteeri

I varapuheenjohtaja hyväksyi lausunnon hallitusta kuultuaan 6.9.2024.