



Eduskunnan talousvaliokunta

LAUSUNTO

TaV@eduskunta.fi

27.10.2022

Dnro 406/2022

Asia: HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta**HALLITUKSEN ESITYS KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA**

Paliskuntain yhdistys kiittää arvoisaa valiokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa tässä koko poronhoitoaluetta laajasti koskevassa asiassa. Pyydämme kohteliaasti ottamaan huomioon lausunnossa esiin nostamamme asiat.

Hallituksen esitys kaivoslaiksi on jäämässä perustavanlaatuisella tavalla puutteelliseksi, useamman aihealueen osalta. Hallituksen esitys on epäonnistunut huomioimaan sekä Marinin hallitusohjelman tavoitteet, että lain toimivuuden arvioinnissa todetut muutostarpeet. Paliskuntain yhdistyksen työ perusteltuine esityksineen ja huomioineen kaivoslain uudistuksessa on toistuvasti jätetty huomiomatta.

Esityksen hyväksyminen tällaisenaan uhkaa edelleen lisätä ja kiihdyttää kaivosvastaista kansalaisaktivismia ympäri Suomea. Pohjois-Suomessa jo alkanut kaivoskiistojen aikakausi tulee syvenemään entistään.

Marinin hallitusohjelman tavoitteita kaivoslain uudistamisessa olivat ympäristönsuojelun tason, paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena oli 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 ja muutostarpeet jäävät toteutumatta hallituksen esityksessä kaivoslaiksi. Kaivoslakiesityksen pykälässä 38 § paliskuntien eriarvoistaminen tulee näkyväksi: lupamenettelyssä toiminnan vaikutusten selvittäminen ja yhteistyömenettely koskevat vain poronhoitoalueen pohjoisosaa. Suomessa on yhteensä 54 paliskuntaa, joista 34 rajataan ulos 38 §:n säätämistä velvoitteista. Poronhoidon huomioon ottaminen ja paliskuntien yhdenvertainen kohtelu eivät siten toteudu. Kaivosviranomaisen lupapäätöksissä olisi välttämätöntä selvittää vaikutukset ja antaa määräykset poronhoidolle aiheutuvien haittojen estämiseksi koko poronhoitoalueella. Hallituksen esityksessä asia typistetään ilmoitusvelvollisuuteen.



Myös lainsäädännön arviointineuvosto otti asiaan kantaa kesäkuussa 2022. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnoksessa tulisi selvittää tarkemmin ehdotusten vaikutuksia poronhoitoon, muun muassa siltä osin, kuinka poronhoidolle aiheutuvia haittoja ehkäistäisiin koko poronhoitoalue huomioon ottaen. Asiaa ei ole korjattu hallituksen esitykseen.

Poronhoidon huomioon ottaminen lakiuudistuksessa

Poronhoidon harjoittamisoikeus, jonka tärkein ilmentymä on porojen vapaa laidunnusoikeus poronhoitoalueella maan omistus- tai hallinto-oikeudesta riippumatta, on poronhoitolailla (PHL 848/1990, 3 §) tunnustettu ja säädetty pysyväksi oikeudeksi. Elinkeinon vuosisatainen historia tekee poronhoitajista poronhoitoalueella oikeudenhaltijoita, oikeudenomistajia. Poronhoidolla on siten koko poronhoitoalueella erilainen asema verrattuna muihin elinkeinoihin. Tämä tulisi huomioida kaivoslakiuudistuksessa.

Poronhoito perustuu laajoihin, yhtenäisiin luonnonlaitumiin ja porojen vapaaseen laidunnukseen paliskunnan eri alueilla vuodenvaihteen 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 konkreettisia haittoja ja merkittäviä uhkatekijöitä poronhoidolle. Kaivoslain mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset toteutuvat kaikkialla poronhoitoalueella. Nykyinen kaivoslaki tunnistaa kuitenkin ainoastaan poronhoitoalueen pohjoisimman osan, erityisesti poronhoitoa varten tarkoitetun alueen. Perusteluja tällaiselle paliskuntien eriarvoistamiselle ei lainsäädännöstä tai niiden esitöistä löydy.

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 poronhoidon harjoittamisoikeus (PHL 3 §) ja valtion viranomaisen neuvotteluvollisuus (PHL 53 §) valtion mailla koskevat koko poronhoitoaluetta. Erityisellä poronhoitoalueella on lisäksi huomioitava, että valtion mailla tapahtuvasta toiminnasta ei saa aiheutua huomattavaa haittaa poronhoidolle (PHL 2.2 §). Saamelaisten kotiseutualueella on lisäksi huomioitava, mitä laissa saamelaiskäräjistä säädetään (Laki saamelaiskäräjistä 974/1995).

Hallituksen esityksen *Vaikutukset muihin elinkeinoihin* -kohtaan (s. 64) on kirjattu virheellinen tulkinta erityisen poronhoitoalueen ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien suhteesta:

”Kaivoslaissa suhtaudutaan poronhoitoon eri tavalla, jos alue sijaitsee poronhoitolain mukaisella poronhoitoalueella tai erityisesti poronhoitoa varten varatulla alueella, joista jälkimmäisen erityiskohtelu juontuu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksista.”



Tämä virheellinen tulkinta tulee korjata esitykseen. Erityinen poronhoitoalue on huomattavasti laajempi kuin saamelaisten kotiseutualue. Erityisen poronhoitoalueen asettamisella on oma, vaikkakin osittain rinnakkainen historia, kuin saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksilla. Yhtäjaksoisten alueiden varaaminen valtion maista *poronhoitoa varten* tällä alueella, joka nykyisin tunnetaan poronhoitolaissa erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettuna alueena, on mainittu jo 1945 annetussa hallituksen esityksessä ja kirjattu poronhoitolakiin vuonna 1948. Asia on siten kirjattu lakiin jo vuosikymmeniä aiemmin kuin saamelaisten kotiseutualue on määritelty.

Erityisellä poronhoitoalueella ei valtion mailla tapahtuvasta toiminnasta saa aiheutua huomattavaa haittaa poronhoidolle (PHL 2.2 §). Paliskuntien yhdenvertainen kohtelu kaivoslain mukaisissa menettelyissä ei kuitenkaan liity tähän asiaan.

Paliskuntien yhdenvertainen kohtelu ja huomioon ottaminen, mitä myös Vihervuoren (2019) raportissa edellytetään, tarkoittaa, että kaivoslain mukaisissa menettelyissä poronhoidolle kohdistuvat haitat tulisi selvittää yhteistyössä asianomaisen paliskunnan kanssa koko poronhoitoalueella (kaivoslain 38 § ja esityksen uudessa muodossa 34 §). Lisäksi poronhoidolle kohdistuvien haittojen estämiseksi kaivosviranomaisen tulee antaa lupapäätöksissä määräykset koko poronhoitoalueella niin malminetsinnän, kaivos-toiminnan kuin kullanhuhdonnankin osalta (kaivoslain 51 §, 52 §, 54 §). Nämä edellyttävät muutosta kaivoslain pykäliin.

Kaivoslain uudistuksessa muutoksia on tehty ainoastaan paliskuntien osallisuutta koskeviin lakipykäliin. Pelkät kaivoslain mukaisten tiedoksiantojen laajennukset kaikille paliskunnille eivät ole riittäviä toteuttamaan paliskuntien huomioon ottamista ja turvaamaan yhdenvertaista kohtelua.

Pykäläkohtaiset kommentit ovat jäljempänä.

Ympäristön suojelun tason ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen

Kaivospiiritoimituksen tulisi olla mahdollinen vasta, kun kaivoslain mukaisesta toiminnasta, sen vaikutuksista ja haitallisten vaikutusten estämisestä on riittävät tiedot olemassa. Ennen kuin viimeinen päätös alueen varaamisesta kaivostoiminnalle tehdään, tulee aiheutuvista vaikutuksista ja näiden minimoimisesta sekä hallinnasta olla riittävästi tietoa. Nyt vaikutusten arviointi on sirpaleista ja johtaa käytännössä siihen, että lupaprosessit menevät läpi ilman, että kokonaisvaikutukset tulevat aidosti arvioiduiksi.

Esimerkiksi Soklin kaivoshankkeen ympäristö- ja vesitalousluvat kumottiin tänä vuonna korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisulla KHO 2022:38. Luvat palautettiin Pohjois-Suomen AVI:lle. Päätöksessä todettiin, että kaivoshanke on mittakaavaltaan ja ympäristöriskeiltään sen laatuinen, etteivät selvitykset ja lupaehdot kyenneet riittävästi turvaamaan ekologiselta tilaltaan alueen erinomaisia vesistöjä ja erityisiä luonnonolosuhteita. Päätöksessä todettiin lisäksi, että kaivoshanke voisi aiheuttaa toi-



mintansa aikana poronhoitolaissa kiellettyä huomattavaa haittaa paliskunnan poronhoidolle. Kaivos-hankkeen vireillä olevaa kaivospiiritoimitusta viedään kuitenkin edelleen eteenpäin vanhoilla tiedoilla aiotusta kaivostoiminnasta. Tilanne on paliskunnalle täysin kestämaton: kaivostoiminta aiheuttaisi huomattavaa haittaa, mutta samanaikaisesti ollaan määrittämässä toimituksessa korvauksia, jotka eivät tätä haittaa mitenkään voi korvata. Sama koskee muita alueen asukkaita ja maanomistajia: aiheutuvien haittojen voimakkuutta ei voida tietää ennen hankkeen ympäristö- ja vesitalousluvasta päättämistä. Hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta ylipäätään ei ole olemassa riittävästi tietoa.

Kaivosluvan perusteella muodostettavat kaivospiirit ovat niin pysyviä, ettei niitä käytännössä poisteta vaikkei toimintaa ole aloitettu vuosikymmeniin. Soklin kaivoshanke toimii tästä räikeimpänä esimerkkinä, samaa linjaa jatkavat monet muut pitkittyneet kaivoshankkeet Pohjois-Suomessa, kuten Hannukaisen ja Kuusamon hankkeet. Tämä luo kestäättömän tilanteen paikalliseen päätöksentekoon. Kuusamossa on olemassa oikeuskäytäntöä siitä, miten kaivospiiri tulee esteeksi alueen kaavoittamiselle muuhun tarkoitukseen (KHO:2019:67).

Kaivoslakiesitystä on muutettava siten, että kaivoslupaa ei voida myöntää ennen ympäristö- ja vesitalouslupaa. Vasta sen jälkeen on olemassa riittävät tiedot kaivosluvan edellytyksistä ja vasta sen jälkeen voidaan suorittaa kaivospiiritoimitus. Ympäristö- ja vesitalousluvat tulee lisätä mainintana kaivoslain 47 §:än (luvan myöntämisen edellytykset).

Malminetsintäluvat, varaukset ja kullankaivu

Paliskuntain yhdistys katsoo, että kaivoslain uudistamisessa malminetsintälupien jatkolupiin liitetty 10 vuoden jälkeinen vähintään puolen pinta-alasta maanomistajien suostumus ei ole riittävä turvaamaan maanomistajien asemaa. Yhdistys esittää vähintään 2/3 maanomistajien suostumusta 7 vuoden malminetsinnän jälkeen. Varausmaksu on oikeansuuntainen esitys, mutta sen suuruus (1 €/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 puroista ja joista kuuluu arvokkaasiin vaelluskalojen kutuvesistöihin: tulisi turvata näiden elinympäristöjen säilyminen ja 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 kesälaitumille. Paliskuntain yhdistys on erittäin huolissaan näiden luontotyyppien vähentymisestä sekä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä kullanhuuhdontalupien myöntämisen seurauksena.



Poronhoitoalueella on laajasti erilaista kaivoslain mukaista toimintaa. Karkeasti kolmasosa poronhoitoalueen pinta-alasta on erilaisten kaivoslain mukaisten varausten ja lupien piirissä. Nämä vaikeuttavat käytännössä alueiden käyttämistä tai kehittämistä muuhun käyttöön ja nakertavat kestäväen poronhoidon toimintaedellytysten jatkuvuuden turvaamista. Poronhoitoalue tulisi rauhoittaa enemmän kaivostoinninalta.

Pykäläkohtaiset muutostarpeet

Vaikutusten arvioinnin tasoa kaivostoiminnan luvituksessa on parannettava. Lupahakemusta koskevaan 34 §:n on tarkemmin säädettävä luvanhakijan selvitysvelvollisuudesta hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksista poronhoidolle.

34 §:n tulee lisätä seuraava momentti:

Hakemuksen kohteena olevan alueen sijaitessa poronhoitoalueella on luvanhakijan selvittettävä riittävästi 38 §:n mukaista menettelyä varten hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset poronhoidolle.

Selvityksessä on erityisesti 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.*

38 §:n 3. momentti tulee muuttaa seuraavasti:

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

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 aiheuttamat 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 lain-säädännön nojalla siten, että oikeus tehdään mitättömäksi niin, että se lakkaa olemasta.

**44 § vaatii lisäyksen:**

Varausilmoitus on poronhoitoalueella toimitettava asianomaiselle paliskunnalle.

47 § vaatii lisäyksen:

Ympäristö- ja vesitalousluvut tulee lisätä luvan myöntämisen edellytykseksi kaivoslain 47 §:n

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

2) poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä 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.

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

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

Perustelut:

Poronhoito on enemmän kuin elinkeino, sillä on ikaikainen pysyväksi oikeudeksi tarkoitettu nautinto-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 anneta. 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.

54 § vaatii muutoksen: tulee poistaa sana "erityisellä".

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

**61 a § vaatii muutoksen:**

Malminetsintäluvan jatkoluvulle 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 maanomistajalle, asukkaalle tai elinkeinonharjoittajalle olla ”löysässä hirressä”. Toisaalta 7 vuotta on jo riittävä aika sen selvittämiseen, löytyykö alueelta jotain merkittävää.

Malminetsintäluvan jatkolupaan tulee vaatia selvästi laajemman maanomistajajoukon suostumusta kuin puolen. Paliskuntain yhdistys *esittää 2/3 maanomistajien* suostumusta.

98 a § vaatii muutoksen:

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

143 § vaatii lisäyksen uuteen kohtaan:

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

165 § vaatii lisäykset:

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

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

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 elinkeinoaloja”.

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 lausunnossa esitetyt poronhoidon huomioon ottamista koskevat muutokset lakiesitykseen tukevat näitä kaivoslain tarkoituksia. Ne tukevat hallituksen tavoitteita sekä työryhmän uudistukselle asettamia tavoitteita. Ne myös toteuttavat lain toimivuuden arvioinnissa ja lainsäädännön arviointineuvoston raportissa todetut muutostarpeet poronhoidon huomioon ottamisen osalta.

Paliskuntain yhdistys kiittää arvoisaa valiokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa tässä tärkeässä ja koko poronhoitoaluetta laajasti koskettavassa asiassa. Pyydämme kohteliaasti ottamaan huomioon lausunnossa esiin nostamamme asiat ja tekemään hallituksen esitykseen siihen välttämättä tarvittavat muutokset.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

sh/ao