



22.9.2016

Dnro 430/D.a.2/2016

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Asia Saamelaiskäräjien lausunto Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa –raportista
Viite Ympäristöministeriön lausuntopyyntö YM4/065/2014

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan lausuttavana oleva raportti ympäristöllisten menettelyjen toimivuudesta ja uudistamistarpeista on tehty ensisijaisesti toiminnanharjoittajien oikeuksien turvaamisnäkökulmasta, eikä riittävää painoarvoa ole annettu haitankärsijöiden, kuten saamelaisten, oikeuksien turvaamiselle. Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan ympäristöllisten menettelyjen uudistamisen tavoitteena ei voi olla ensisijaisesti käsittelyaikojen lyhentäminen ja toiminnanharjoittajien oikeuksien turvaaminen, vaan uudistuksilla tulee pyrkiä siihen, että ympäristöllisiä menettelyjä ohjaavan lainsäädännön tarkoitus – muun muassa ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen sekä saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaaminen - toteutuisi nykyistä paremmin lupaharkinnassa. Saamelaiskäräjät huomauttaa myös, ettei raportin esitysten vaikutuksia saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumiseen ole arvioitu, eikä ehdotusten reunaehdoksi ole asetettu saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumista. Saamelaiskäräjät pitääkin välttämättömänä, että mikäli lainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa tai uudistaa esitysten pohjalta, on esitysten vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille ensin arvioitava. Saamelaiskäräjät tulee lisäksi osallistaa täysipainoisesti ja oikea-aikaisesti ympäristöllisiä menettelyjä ohjaavan lainsäädännön uudistamistyöhön.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan keskeinen ongelma nykyisissä ympäristöllisissä menettelyissä ei niinkään ole prosessien päällekkäisyys tai pitkät käsittelyajat, vaan se, ettei vaikutuksia saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin arvioida asianmukaisesti lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi vesi-, ympäristönsuojelu-, sekä kaivoslaissa on erikseen saamelaisia koskevat säädökset. Niin kaivoslaissa, ympäristönsuojelulaissa sekä vesilaissa on ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskielto¹, jonka tarkoituksena on turvata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteu-

¹ Kaivoslaki, 50 §: Malminetsintä lupaa, kaivos lupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta: 1) yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria; 2) heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja kolttialueella; 3) aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentissa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksin.

Ympäristönsuojelulaki, 49 § 6 kohta: Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttialaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttialueella.

Vesilaki, 3 luku 8 §: 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.

tuminen. Muun muassa hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaksi (HE 214/2013 vp: 112) todetaan, että ”[e]hdotettava säännös takaa sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen”. Sopimuksen valvontaelimen, YK:n ihmisoikeuskomitean vakiintuneen käytännön mukaan kyseinen säännös koskee saamelaisia ja kulttuuriin luetaan myös sen aineelliset edellytykset, mm. kalastus, metsästys ja poronhoito.

Niin kaivoslaki kuin myös ympäristönsuojelulaki edellyttävät, että luvan myöntämisen edellytykset (ml. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon suhteen) selvitetään ennen luvan myöntämistä (ympäristönsuojelulaki 48.1 §; kaivoslaki 38 §). Esimerkiksi kaivoslain 38 § edellyttää, että toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille tulee selvittää ennen luvan myöntämistä. Tällöin on otettava huomioon myös alueen läheisyydessä voimassa olevat vastaavat luvat sekä muut alkuperäiskansaoikeuksia häiritsevät alueiden käyttömuodot. Säädös on erittäin tärkeä paitsi saamelaisille, myös ympäristön pilaamisen ehkäisemiseksi, sillä lain edellyttämällä tavalla toteutuessaan se takaisi saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutumisen. Kun vaikutukset arvioidaan asianmukaisesti etukäteen, voidaan ympäristölle ja saamelaiskulttuurille olennaista haittaa aiheuttavat vaikutukset ennaltaehkäistä lupaharkinnan kautta. Tämä kuitenkin edellyttää, että lupaharkinta perustuu riittävään, luotettavaan ja ajantasaiseen tietoon alueen nykytilasta sekä muiden maankäyttömuotojen vaikutuksista (jo tapahtuneista, tapahtuvista ja todennäköisistä vaikutuksista) ympäristöön ja saamelaiskulttuuriin. Tähän asti kaivosviranomaisen ei kuitenkaan ole tehnyt em. arviota, vaan on ainoastaan luetellut lausuntopyynnön liitteenä joitakin voimassa olevia käyttömuotoja (mm. Metsähallituksen vuokrasopimukset), mutta esimerkiksi jo tapahtuneiden käyttömuotojen vaikutusta saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksille ei lain velvoitteista huolimatta ole arvioitu. Huolimatta lainsäädännön asettamista velvoitteista saamelaisia kohtaan kukin viranomaisen käytännössä arvioi ainoastaan ko. hakemuksesta aiheutuvat vaikutukset tarkasti rajatusta näkökulmasta (esim. ympäristölupaviranomainen ainoastaan ympäristövaikutukset), mikä on johtanut siihen, ettei mikään tähän mennessä haettu toiminta lupaviranomaisen mielestä heikennä olennaisesti tai vähäistä suuremmassa määrin saamelaisten edellytyksiä harjoittaa kulttuuriaan.

Saamelaiskäräjien mielestä nykyinen lupaharkinta ei vastaa menettelyä ohjaavan lainsäädännön tarkoitusta seuraavista syistä: 1) lupaviranomainen ei ota lain edellyttämällä tavalla huomioon muista vastaavista luvista ja alueen muista käyttömuodoista jo aiheutuneita ja aiheutuvia vaikutuksia arvioidessaan olennaisen tai vähäistä suuremman haitan kynnyksiä; 2) lupaviranomainen ei tunnista ympäristön ja saamelaiskulttuurin yhteyttä; sekä 3) lupaviranomaisella ei ole riittävää asiantuntemusta em. vaikutusten arviointiin. Saamelaiskäräjät onkin useissa yhteyksissä esittänyt, että jotta saamelaisten alkuperäiskansaoikeudet voitaisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla turvata maankäyttöön liittyvissä lupaprosesseissa, tulee vaikutusten arviointia sekä valvontaa varten perustaa uusi, olemassa olevista virastoista erillinen arviointi- ja valvontaelin, joka toimisi viranomaisvaltuuksin. Elinen tehtäviin kuuluisivat saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksia häiritsevien käyttömuotojen vaikutusten arviointitehtävät sekä toiminnan valvonta (esim. ympäristölupien mukaiset valvontatehtävät sekä kaivoslain 16 luvun mukaiset valvontatehtävät) saamelaisten kotiseutualueella. Perustettavalla viranomaisella tulisi olla sekä ympäristöalan että saamelaiskulttuurin erityistä asiantuntemusta. Erityisesti saamelaiskulttuurin tuntemusta edellyttävien virkojen täyttö tulisi lisäksi suorittaa yhteistyössä Saamelaiskäräjien kanssa.

Saamelaiskäräjien näkemyksen mukaan em. elimen perustaminen joustavoittaisi nykyisiä ympäristöllisiä menettelyjä, poistaisi päällekkäisyyksiä, toisi kustannussäästöjä ja takaisi sen, että ympäristöllisiä menettelyjä ohjaavan lainsäädännön tarkoitus, ml. saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien turvaaminen, toteutuu lainsäädännön edellyttämällä tavalla lupaharkinnassa. Koska em. tehtävät keskitettäisiin yhdelle asiantuntijaelimelle, ko. elimellä olisi jatkuvasti kokonaiskuva siitä, mitä eri käyttömuotoja eri alueilla sijaitsee ja miten eri toiminnot vaikuttavat saamelaisten kotiseutualueen luontoon ja saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin. Tällä menettelyllä saataisiin varmistettua lupaharkinnan objektiivisuus, avoimuus ja lupaprosessin läpinäkyvyys. Muutoksella parannettaisiin näin merkittävästi muiden sidosryhmien ja ennen kaikkea muiden maankäyttäjien oikeusturvaa. Lisäksi arviointi- ja valvontatehtävien keskittäminen yhdelle asiantuntijaelimelle parantaisi lupaharkinnan laatua ja edistäisi hallituksen tavoitetta purkaa byrokratiaa ilman, että ympäristönsuojelun ja saamelaisten oikeuksien turvaamisen taso heikkenee.

Inarissa 22. päivänä syyskuuta 2016

Tiina Sanila-Aikio
puheenjohtaja

Anni-Helena Ruotsala
ympäristösihteeri

Puheenjohtaja päätti lausunnosta 22.9.2016.