

Työ- ja elinkeinoministeriö

AI FI 27/2022

12.4.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta, VN/12316/2019

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa

Tiivistelmä Amnestyn lausunnosta:

Hallituksen esityksen mukaan esityksellä kaivoslain muuttamiseksi on tavoitteena säätää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö.

Amnesty pitää valitettavana, että lausuttavana oleva luonnos ei toteutuessaan parantaisi juurikaan ympäristönsuojelun tasoa nykytilaan verrattuna. Siinä ei ole myöskään riittävästi huomioitu ihmisoikeuksien turvaamista, erityisesti saamelaiden oikeuksien osalta.

Siten Amnesty katsoo, että hallituksen esityksen luonnosta on parannettava merkittävästi ihmisoikeuksien ja ympäristövastuun turvaamisen osalta ennen hallituksen esityksen tuomista eduskunnan käsittelyyn.

1. Varusjärjestelmään esitettävien muutosten mahdolliset hyödyt ja haitat

Amnesty katsoo, että varauksia koskeviin esitettyihin lain muutoksiin tarvitaan vielä useita perus- ja ihmisoikeuksia sekä ympäristönsuojelua vahvistavia muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriön varusjärjestelmästä teettämien selvitysten mukaan (TEM 2021:42; TEM 2021:44) kaivoslain kaltainen varaus-, etsintä- ja lupajärjestelmä aiheuttaa väistämättä maa- ja vesialueiden omistajille ja ulkopuolisille elinkeinonharjoittajille pitkäaikaista epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista, vaikka varauksella itsellään ei olekaan maankäyttöllisiä tai muitakaan alueen omistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Luomalla epävarmuutta alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista varaukset voivat vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista. Tämä seikka tulisi huomioida esitettyä paremmin kaivoslain päivittämisessä.

Yhdymme Suomen Luonnonsuojeluliiton lausuntoon, jossa esitetään varausajan enimmäiskestoksi yhtä vuotta, lakiesityksen mukaisen kahden vuoden sijaan. Lisäksi katsomme, että esityksestä tulisi kokonaan poistaa varausajasta poikkeamisen mahdollisuus kaivosviranomaisen päätöksellä.

Tulevilla varauksilla tulee olla määritettynä enimmäiskoko, sillä ylisuuret, jopa yli 100 000 hehtaarin varaukset eivät ole mielekkäitä. Esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliitto on esittänyt varauksen enimmäiskooksi 900 hehtaaria.

Varausten ja kaivostoiminnan alueellisiin rajauksiin tulisi lisätä 7§ ja 9§ määritettyjen alueiden lisäksi kaikki luonnonsuojelualueet, Natura-alueet, kansallispuistot, UNESCO:n maailmanperintökohteet ja biosfäärit, ja muut vastaavat suojelualueet.

Esitetty varausmaksun suuruus (1 euro hehtaarilta) on tasoltaan niin alhainen, että se on käytännössä merkityksetön. Maksun suuruutta tulisi korottaa merkittävästi esitetystä. Esimerkiksi Etelä-Savon maakuntaliitto esitti lausunnossaan, että maksun tulisi olla vähintään kymmenkertainen, jotta päästäisiin tavoiteltuun lopputulokseen ylisuurten ja epäluotettavien toimijoiden tekemien varausten karsimisesta.

Varausjärjestelmään tulee sisältyä valitusoikeus, jolloin varauksesta olisi mahdollista valittaa esimerkiksi sen perusteella, että malminetsintä tai kaivaus aiheuttaisi haittaa saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiselle.

On myönteistä, että varaajalle tulee velvollisuus tehdä varausilmoituksen jättämisestä ilmoitus, ja parannetaan suuren yleisön tiedonsaannin mahdollisuutta jo varausvaiheessa. On myös hyvä, että varausilmoituksesta on toimitettava jäljennös saamelaiskäräjille, jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle ja kolttien kyläkokoukselle, mikäli varausalue sijoittuu kolttalaueelle. Lisäksi Amnesty pitää myönteisenä, että jäljennös varausilmoituksesta on toimitettava asianomaiselle paliskunnalle, mikäli varausalue sijoittuu poronhoitoalueelle. Näiden velvollisuuksien laiminlyönnistä tulee säätää laissa tuntuva seuraamus. Ilmoitusvelvollisuuden asianmukaisen täyttymisen tulee olla myöhemmän mahdollisen kaivosluvan myöntämisen yksi edellytys (47 §).

2. Keskeisten lakien soveltamisalat

Kaivosluvan ja ympäristöluvan haku ja käsittely tulee lainsäädännössä järjestää siten, että kaivoksella tulee olla voimassa oleva ympäristölupa ennen kuin kaivoslupa voidaan myöntää. Sellaisille alueille ja/tai toimintaan, joille ei voida myöntää ympäristölupaa ei tule missään tapauksessa, myöskään poikkeusluvalla, myöntää kaivoslupaa. Kaivoslain sanamuotoja tulee tiukentaa siten, että kaivostoiminnasta saa koitua korkeintaan vähäistä haittaa ihmisten terveydelle ja ympäristölle.

On tärkeää, että kaivoslain nojalla myönnettäviin malminetsintä- ja kaivoslupiin (51 § ja 52 §) sisällytetään ihmisten ja ympäristön terveyden sekä luonnon monimuotoisuuden suojelua ja alueen muuta elinkeinotoimintaa ja saamelaisten asemaa turvaavia määräyksiä.

3. Kaivos- ja jätevuodet

Amnesty yhtyy Suomen Luonnonsuojeluliiton lausuntoon sen osalta, että kaivosten pitkäaikaiset ympäristö-, sosiaaliset ja ihmisoikeusriskit sekä vaikutukset tulee huomioida tarkasti vakuuksia määritettäessä. Vakuuksilla tulee voida kattaa sekä mahdollisten vahinkojen ja haittojen korvaaminen että kaivostoiminnan ihmisten ja ympäristön turvallisuuden ja terveyden kannalta kestävä lopettaminen. Kokonaisuuden kannalta keskeistä on saada valmiiksi ympäristövahinkojen toissijaisia vastuita koskeva järjestelmä.

Vakuuksien voimassaoloaika on syytä tarkistaa, jotta voidaan varmistua siitä, että ne kattavat riittävän pituisen aikajakson huomioiden esimerkiksi laajat ennallistamistoimenpiteet.

Amnesty yhtyy Etelä-Savon maakuntaliiton lausuntoon, jossa esitetään, että voimassa olevat kaivosten vakuudet asetetaan siirtymäsäännöksellä lakiesityksessä esitetyn mukaisiksi, huomioiden edellä mainitut vakuuksien kehitystarpeet.

4. Saamelaisten perinteisiin elinkeinoihin aiheutuvien haittojen vähentäminen

Kaivoslaissa tulee lausuttavana olevaa luonnosesitystä paremmin turvata saamelaisten kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksessa (UNDRIP) sekä Suomen lainsäädännössä turvattuja oikeuksia. Amnesty katsoo, että lausuttavana oleva esitysluonnos ei turvaa saamelaisten oikeuksien toteutumista, ja saamelaisten oikeuksien suojelua tulisi vahvistaa esityksessä kautta linjan.

Eryteisesti uudistetussa kaivoslaissa tulee vahvistaa menettelyä, jolla turvataan saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen (FPIC, *free, prior and informed consent*) periaatteen toteutuminen. Ennakkosuostumuksen on tarkoitus turvata saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien toteutuminen toimenpiteissä, joilla on tai voi olla vaikutusta saamelaisten edellytyksiin harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.

Amnesty katsoo, että kaivosluvan myöntämisen ehtona tulee kaivoslaissa olla saamelaisten päätöksentekorakenteiden osalta ennakkosuostumusperiaatteen täytyminen. Tässä yhteydessä on varmistettava, että ennakkosuostumusperiaate määritellään laissa riittävällä tarkkuudella ja se sisältää myös mahdollisuuden kaivosluvan myöntämättä jättämiselle siinä tapauksessa, että ennakkosuostumusta ei luvanvaraiselle toiminnalle anneta. Ennakkosuostumuksen puuttuessa ehdotetun toimenpiteen jatkamiseksi valtion on osoitettava, että toimenpiteen asettamat perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia valtion ihmisoikeusvelvoitteisiin ja hyväksyttävään tavoitteeseen nähden.

Tässä yhteydessä Amnesty myös korostaa, että Suomen tulee pikimmiten ratifioida Kansainvälisen työjärjestö ILO:n alkuperäiskansoja koskeva yleissopimus nro. 169 turvatakseen saamelaisten oikeuksien toteutumista.

5. Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen

Hallituksen esityksen mukaan esityksellä kaivoslain muuttamiseksi on tavoitteena esittää sellaisia ympäristönsuojelua parantavia säännöksiä, jotka liittyvät kaivoslain ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Kuten esityksessä todetaan, lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö. Lain ei myöskään tule olla ristiriidassa perusoikeuksien toteutumisen kanssa, kuten perustuslain §18:ssa (oikeus työhön ja elinkeinon) ja §20:ssa (vastuu ympäristöstä) turvattujen oikeuksien kanssa.

Amnesty pitää valitettavana, että lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi ei toteutuessaan parantaisi juurikaan ympäristönsuojelun tasoa nykytilaan verrattuna. Samaan arvioon on päätyneet useat tahot, mm. Suomen luonnonsuojeluliitto omassa lausunnossaan. Luonnosesityksessä ei ole myöskään riittävästi huomioitu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, erityisesti saamelaisten oikeuksien osalta. Hallituksen esityksen luonnos ei turvaa saamelaisten vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen noudattamista lupaprosessissa.

Siten Amnesty katsoo, että hallituksen esityksen luonnosta on parannettava vielä useilta osin ihmisoikeuksien, erityisesti saamelaisten oikeuksien, sekä ympäristövastuun turvaamisen osalta ennen hallituksen esityksen tuomista eduskunnan käsittelyyn. Muussa tapauksessa hallituksen esitys olisi ristiriidassa laille esitettyjen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Kunnioitavasti,

Handwritten signature of Niina Laajapuro in black ink.

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja: Mariko Sato

Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija

Mariko.sato@amnesty.fi

Taru Savolainen

Ilmasto- ja ympäristöasiantuntija

Taru.savolainen@amnesty.fi