

Asia: VN/12316/2019

## Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

### 1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
  - hehtaariperusteinen varausmaksu
  - varausajan lyhentäminen
  - varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
  - varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

Amnesty katsoo, että varauksia koskeviin esitettyihin lain muutoksiin tarvitaan vielä useita perus- ja ihmisoikeuksia sekä ympäristönsuojelua vahvistavia muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriön varausjärjestelmästä 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 maankäytöllisiä 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 kolttala-alueelle. 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. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?**

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. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?**

-

**4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?**

-

**5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?**

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.

**6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?**

- ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

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 täyttyminen. 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.

#### **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.

Sato Mariko  
Amnesty International Suomen osasto