



Annettu Lausuntopalvelu.fi-sivustolla

IOK/26/2022

12.04.2022

Viite VN/12316/2019

Asia Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta - Ihmisoikeuskeskuksen lausunto

Tausta

Lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen tavoite on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toimivuutta.

Lausunnon kysymykset

1. *Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:*

- *alueellisia rajauksia,*
- *hehtaariperusteinen varausmaksu*
- *varausajan lyhentäminen*
- *varauspäättökseen sisällön tarkentaminen*
- *varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.*

Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

N/A

2. *Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?*

Rajat eivät ole selvät.

Kaivoslaki liittyy myös mm. ympäristönsuojeluun ja maankäyttöön, vaikka näitä koskee muukin lainsäädäntö. Vähintään kansalaiselle, mutta mahdollisesti myös viranomaiselle, jää epäselväksi mikä viranomainen ja millä perusteella on vastuussa mistäkin luvasta, mikä on eri lakien soveltamisala, kuka arvioi luvan vaikutuksia, missä järjestyksessä lupia myönnetään, mikä on valvova viranomainen, miten eri lait vaikuttavat ympäristön tilaan ja mitä ovat kenenkin mahdollisuudet vaikuttaa

näissä asioissa. Tämän lisäksi selkeänä riskinä on ristiriitaiset ratkaisut tai perustelut eri lakien soveltamisalalla samasta asiasta.

Tilanteen parantaminen edellyttäisi vähintään lupaprosessien samanaikaista käsittelyä tiiviisti yhteistyössä vastuuviranomaisten kesken.

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

N/A

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?

Kunnan päätösvalan vahvistaminen, sellaisenaan tärkeä ja kannatettava tavoite, asioissa, joissa yhden kunnan päätöksen moninaiset vaikutukset lähes väistämättä näkyvät useamman kunnan alueella, ei ole ongelmantonta. Yksittäisen kunnan päätösvalan vahvistaminen vaikeuttaa mm. alueellista suunnittelua, täytäntöönpanon valvontaa ja laajan kokonaiskäsityksen muodostamista esimerkiksi samaan aikaan vireillä eri kuntien alueilla olevien hankkeiden laajuudesta ja yhteisvaikutuksista.

Kuntien koot, saatavilla olevan asiantuntemuksen ja resurssien määrä sekä kunnan taloudellinen yms. tilanne vaihtelee. Näillä voi olla suoraan vaikutuksia kansalaisten yhdenvertaisuuteen mm. päätösten laadun, tiedon kulun, osallistumismahdollisuuksien ja yleisen vaikuttamisen osalta.

Kaavoituksen lupaharkinnan ja sen yhteydessä tehtävien vaikutusarviointien tasoon ja laajuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Erityisesti vesistöjen ja kulttuurihistoriallisesti merkityksellisten tai muutoin luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden suojelun osalta tulisi kehittää nykyistä laajamittaisempaa viranomaisyhteistyötä. Tätä vaikeuttaa hajanainen lainsäädäntö (ilmasto-, ympäristö-, luonnonsuojelu-, kaivoslainsäädäntö)

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 purkamisen, 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?

N/A

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

Perustuslaki takaa saamelaisille oikeuden ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan. HE:n mukaan lain muutoksilla mm. *vahvistetaan saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana parantamalla tiedonsaantia ja sitä kautta oikea-aikaisia vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä. Hakijan selvitysvastuuta saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista terävöitetään. Lisäksi HE:n ehdotetussa 34 §:n 3-kohdassa edellytetään hakijalta saamelaisten kotiseutualueella riittävä selvitys 38 §:n mukaista menettelyä varten hankkeen vaikutuksista saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan;*

Ehdotetuissa säännöksissä hakijalle asetetaan selvitysvastuu, yhdessä viranomaisten, saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen kanssa, haettavan luvan saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Miten tämä selvitysvastuu käytännössä toteutetaan ja miten sen riittävyttä arvioidaan, tai kuka sitä arvioi, kenen näkökulmasta (saamelaiset, kunta, kaivosyhtiö jne.) ja millä kriteereillä, jää epäselväksi. Ehdotuksessa ei mainita myöskään saamelaiskulttuurin (ml. poronhoito ja muut elinkeinot) tuntemusta tai kulttuurisensitiivisyyttä, mikä on keskeistä ko. selvityksen tekemisessä ja riittävyden arvioinnissa.

HE:n mukaan viranomaisten toimesta saamelaiskäräjille tai kolttien kyläkokoukselle toimitettaisiin jälkikäteen kopio päätöksestä. Tämä ei ole vapaan, tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen (FPIC, *free, prior, informed consent*) mukainen. FPIC on yksi Suomenkin vuonna 2007 hyväksymän YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistuksen keskeisistä periaatteista ja se on vakiintunut kv. oikeudellinen käsite. Alkuperäiskansajulistuksen 32 artiklan mukaan valtioiden tulisi neuvotella vilpittömässä mielessä ja toimia yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja. Käsite ei sisälly HE:en lainkaan, ja se tulisi lisätä niihin kaivoslain kohtiin, joissa säännellään saamelaisten oikeuksiin liittyvistä toimista. Periaatetta tulisi myös noudattaa aktiivisesti.

Suomi on saanut useita huomautuksia YK:n sopimusvalvontaelimiltä saamelaisten ennakkosuostumuksen puutteista. Esimerkiksi YK:n rotusyrjinnän vastainen CERD-komitea on vuonna 2017 kehottanut Suomea hankkimaan saamelaisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin se hyväksyy hankkeita, jotka

vaikuttavat saamelaisten perinteisten maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöön ja kehittämiseen. Vuonna 2021 YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimusta valvova TSS-komitea totesi, että lainsäädäntömuutokset, infrastruktuurihankkeet ja tunkeutumiset saamelaisten maille ovat heikentäneet saamelaisten oikeuksia ylläpitää elämäntapaansa ja perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa ja kalastusta. Komitea totesi, että tämä liittyy siihen, että Suomen lainsäädäntö ei tällä hetkellä tunnusta velvoitetta käydä neuvotteluja saamelaisten vapaaseen ja tietoon pohjautuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi asioista, jotka vaikuttavat saamelaisten maihin ja resursseihin. Näitä ja muita relevantteja ihmisoikeussuosituksia ei ole HE:ssä huomioitu lainkaan.

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kansainvälisessä ihmisoikeuskehityksessä, kuin myös EU:n ja kansallisen perusoikeuskokonaisuuden puitteissa, oikeus terveelliseen ympäristöön ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ovat vahvistumassa. Lisäksi erilaiset tehokkaat osallistumisoikeudet katsotaan aikaisempaa keskeisimmiksi mm. oikeuskäytännössä. Yhä useammin kansainväliset tuomioistuimet ja erilaiset sopimusvalvontaelimet ottavat kantaa näihin liittyviin kysymyksiin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan käsittelyssä useita ilmasto- ja ympäristöä käsitteleviä valituksia, joihin mm. kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja myös kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat saaneet ottaa kantaa valittajien ja hallitusten lisäksi. Kehitys tulisi huomioida myös kansallisen lainsäädännön uudistuksissa.

HE:ssä vaikutusarviointit ovat äärimmäisen suppeat. Perusoikeusarviointi supistuu, lyhyiden saamelaisia koskevien arviointien lisäksi, alaotsikon tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset alle, missä todetaan että *"Esityksellä ei puututa yksittäisten kansalaisten tai eri sukupuolten tai muiden ryhmien asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa. Siten ehdotuksella ei ole vaikutuksia perusoikeuksiin ja oikeusturvan parantamiseen. Välillisesti positiivisia vaikutuksia on tiedonkulkuun ehdotetuilla parannuksilla."*

Vaikutusarviointi on välttämätöntä tehdä ympäristövaikutusten lisäksi myös suunnitellun toiminnan vaikutuksista kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen, erityisesti perustuslain 20 §:n osalta). Vaikutusten arviointi kansalaisten yhdenvertaisuuden, omistusoikeuden suojan, elinkeinonvapauden tai saamelaisten oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen oikeuden osalta tulee tehdä kattavasti.

Lausuntoaineistossa olevassa erillisessä säätämisyjärjestystä käsittelevässä asiakirjassa todetaan, että *"lakiehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet ovat perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja, 18 §:n elinkeinonvapaus, vastuuta ympäristöstä koskeva 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20*

§:n 2 momentti, valtion veroja ja maksuja koskeva 81 § sekä saamelaisten oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskeva 17 §. Lisäksi merkitystä on 22 §:n perusoikeuksien turvaamisella ja 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevalla säännöksellä. Esityksessä on myös asetuksenantovaltuuksia, joita koskee perustuslain 80 §”.

Ei voida sanoa, että lakiehdotuksella ei ole vaikutuksia yllä mainittuihin perusoikeuksiin ja oikeusturvan parantamiseen, jos vain yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksia on arvioitu, ja niitäkin äärimmäisen suppeasti. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on esityksessä tehty riittämättömästi, tai ainakaan sitä ei ole kirjattu HE:en.

Lainsäädännön arviointineuvosto sekä eduskunnan tarkastusvaliokunta ovat hiljattain moittineet mm. hallituksen esitysten vaikutusarviointien suppeutta sekä sitä, että esityksestä ei käy selkeästi ilmi mihin sillä pyritään, miksi muutos on tarpeen, mitä kustannusvaikutuksia ja vaikutuksia ihmisryhmiin muutoksella on ja onko vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, joilla olisi suotuisimmat vaikutukset. Lausuntopalveluun myöhemmin lisätty asiakirja esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä ei korjaa HE:n vaikutusarviointien puutteita.

Leena Leikas
Johtajan sijainen

Emmi Kupiainen
Nuorempi asiantuntija