

Lausunto

30.08.2024

Asia: VN/18359/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kaivostoiminnasta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta asetukseksi kaivostoiminnasta. Lausunrossamme kiinnitämme erityisesti huomiota asetuksen kohtiin, jotka käsittelevät saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oikeuksien turvaamista.

Amnesty katsoo, että asetus on tarpeellinen tarkentamaan kaivoslakia (621/2011) ja siihen tehtyjä muutoksia ja lisäyksiä (505/2023). Amnesty kuitenkin huomauttaa, että Suomen kaivoslainsäädäntö ja sen tulkinta nykyisellään eivät riitä turvaamaan niitä oikeuksia, jotka saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvat ja joihin Suomi on sitoutunut kainsainvälisten sopimusten myötä ja jotka käyvät ilmi mm. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevasta julistuksesta (UNDRIP). Suomi on saanut asiasta huomautuksia myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä (YK:n ihmisoikeuskomitea CCPR 2021, YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevät komitea CERD 2017).

Lainsäädännön ja käsillä oleva asetuksen keskeisenä puutteena on, etteivät ne turvaa kansainvälisessä oikeudessa määriteltyä ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen sisältyvää vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta (Free, Prior and Informed Consent, FPIC). Vaikka asetus tuo joitakin täsmennyksiä lainsäädäntöön, kaivoslain sääntely jää edelleen niin väljäksi, ettei se riitä turvaamaan saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvien oikeuksien toteutumista.

Amnesty korostaa, että Valtioneuvoston tulee jatkaa työtä kaivoslain uudistamiseksi vastaamaan paremmin alkuperäiskansojen oikeuksia koskevaa kansainvälistä ihmisoikeusnormistoa ja vahvistamaan erityisesti ennakkosuostumuksen (FPIC) periaatetta kaivoslainsäädännössä ja sen toimeenpanossa.

Yksityiskohtaisempia huomioita:

-Selvitysvastuu lupahakemuksen mukaisen toiminnan vaikutuksesta saamelaiskulttuuriin (asetusluonnoksen 18 §, 23 §, 30 §):

Kaivoslain 50 § kieltää sellaisten malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupien myöntämisen, jotka olennaisesti heikentäisivät saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria, mukaanlukien elinkeinoja kolttalaueella

Kaivoslain uudistuksen ja asetuseruonnoksen täsmennykset luvanhakijan veloitteen selvittäminen toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin (18 §, 23 §, 30 §) ovat myönteisiä, mutta ne eivät riitä varmistamaan, ettei toiminnalla ole kielteisiä vaikutuksia saamelaiskulttuuriin ja elinkeinoihin. Säännökset jäävät väljiksi sen osalta, milloin arviointi on viranomaisen näkökulmasta riittävää ja olennaiseksi kysymykseksi muodostuu myös luvanhakijan kyky ja halu kattavan vaikutustenarvioinnin tekemiseen. Saamelaiskulttuuriin kohdistuvien vaikutusten arviointi edellyttää saamelaiskulttuurin ja elinkeinojen tuntemusta, jota luvanhakijalla harvoin on.

Vaikutustenarvioinnin osalta on hyvä, että asetuksen mukaan luvan hakijan on selvitettävä yhteisvaikutuksia muiden alueella voimassa olevien lupien kanssa sekä huomioitava muut aluetta rasittavat maankäyttömuodot, kuten matkailu ja metsätalous. Yhteisvaikutusten arviointiin ei kuitenkaan ole vielä kattavaa ja selkeää menetelmää (Hansen 2024). Menetelmiä yhteisvaikutusten arviointiin tulisi edelleen kehittää yhteistyössä saamelaistahojen kanssa ja tähän työhön osoittaa riittävät resurssit.

Asetus mainitsee kalastuksen, metsästyksen, keräilyn ja käsityöt osana saamelaiskulttuuria, mutta selvitysvastuun yhteydessä käsittelee lähinnä poroelinkeinoon kohdistuvien vaikutusten arviointia. Kuitenkin esimerkiksi kalastus on tärkeä osa saamelaista elämänmuotoa, ja esimerkiksi kullankaivuuseen liittyvät toimet voivat vaikuttaa negatiivisesti vesistöjen tilaan ja sitä kautta saamelaisten mahdollisuuksiin kalastaa alueella. Vaikutukset vesistöön ja kalastukseen olisi hyvä sisällyttää selvitysvelvollisuuteen. Poronhoidon näkökulmasta asetukseen olisi hyvä sisällyttää kaivos-, malminetsintä- ja kullankaivuutoiminnan meluhaitat, joiden vaikutukset voivat olla merkittäviä.

Vaikka resurssien näkökulmasta on perusteltua, että vastuu vaikutusten arvioinnista on luvan hakijalla, tämä jättää kuitenkin varauksia arvioinnin laadun ja luotettavuuden suhteen. Luvanhakijan intresseissään on luvanvaraisen toiminnan aloittaminen, ei saamelaiskulttuurin turvaaminen. Tämä jättää suuren vastuun myös lupaviranomaiselle, jonka tulee arvioida, onko vaikutuksia selvitetty riittävän kattavasti. Lupahakemuksessa toimitettu selvitys toiminnan vaikutuksista toimii kaivoslain 38 §:n tarkoittaman yhteistyömenettelyn pohjana, joten toimitettujen selvitysten laatu ja luotettavuus muodostaa edellytykset 38 §:n tarkoittaman yhteistyömenettelyn vaikuttavuudelle. Mikäli selvitys luvanvaraisen toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuuriin on toteutettu huonosti, tämä luo heikot lähtökohdat myös yhteistyömenettelylle. Asetuksen astuessa voimaan olisikin entistä tärkeämpää kehittää selkeitä menetelmiä, joilla luvanvaraisten toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin voidaan arvioida.

Keskeiseksi kysymykseksi vaikutustenarvioinnin osalta muodostuu myös se, milloin toiminnan voidaan katsoa heikentävän saamelaiskulttuuria siinä määrin, että lupaa ei voida myöntää.

Saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon (Kaivoslaki 50 §) kynnykseen ja sen soveltamiseen asetus ei tuo täsmennystä.

Asetuksessa toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin tarkastellaan alueen käytön ja ympäristövaikutusten näkökulmasta. Amnesty kuitenkin huomauttaa, että myös alueelle suunniteltu malminetsintä ja esimerkiksi varausilmoitukset aiheuttavat saamelaiselinkeinojen harjoittajille stressiä ja epävarmuutta. Mikäli alueella on paljon muita maankäyttöpaineita, tämä voi johtaa siihen, etteivät nuoret uskalla sitoutua poronhoitoon tai muihin perinteisiin elinkeihin. Näin myös sellainen kaivoslain mukainen toiminta, jonka suorat vaikutukset maastoon ovat vähäisiä, voi heikentää edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria.

- Asetusluonnoksen 41 § eli kaivoslain 38 §:ssä tarkoitettu yhteistyömenettely:

Asetuksen 41 § säättää tarkemmin kaivoslain 38 §:n mukaisen yhteistyömenettelyn toteuttamisesta. Yhteistyömenettely on toteutettava, kun kaivoslupaa, malminetsintälupaa tai kullanhuuhtontalupaa koskeva lupahakemusalue sijaitsee saamelaisten kotiseutualueella tai sen ulkopuolella ja hakemuksen mukaisen toiminnan aiheuttaessa merkittäviä vaikutuksia saamelaisten kotiseutualueella.

Yhteistyömenettelyn pohjana toimii lupahakemus ja menettelyyn kuuluu hakemusta koskevien kirjallisten lausuntojen pyytäminen menettelyn osapuolilta. Yhteistyömenettelyn päätteeksi kaivosviranomaisen varmistaa menettelyn tuloksena laaditun yksityiskohtaisen vaikutusten arvioinnin pohjalta, onko lupahakemuksen mukaiselle toiminnalle kaivoslain 50 §:n tarkoittamia esteitä.

Vaikka yhteistyömenettely on sinällään tärkeä osa kaivoslainsäädäntöä, asetuksella täsmennetty yhteistyömenettely ei edelleenkään vastaa kansainvälisen oikeuden määrittämiä kriteereitä alkuperäiskansojen kanssa käytäville neuvotteluille, sillä menettelyn tavoitteena ei ole hankkia saamelaisten edustajilta riittäviin tietoihin perustuvaa ennakkosuostumusta lupahakemuksen mukaiselle hankkeelle. Pelkkä kirjallisten lausuntojen pyytäminen tai kuulemistilaisuuden järjestäminen ei myöskään vastaa YK:n alkuperäiskansajulistuksen (UNDRIP) mukaista ennakkosuostumuksen hankkimiseen tähtäävää neuvotteluprosessia.

Asetuksen sisältämät uudistukset yleisön ja sidosryhmien tiedonsaantimahdollisuuksien lisäämisestä esimerkiksi edellyttämällä luvanvaraisen toiminnan harjoittajilta yleisölle avoimia tiedotustilaisuuksia (4 §, 10 §, 14 §) ovat sinällään myönteisiä, mutta nekaan eivät vielä vastaa vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatetta.

Kuten edellä on todettu, yhteistyömenettelyn pohjana toimii lupahakemuksen yhteydessä tehty vaikutusten arviointi, joten on tärkeää, että vaikutusten arviointiin on selkeät ja luotettavat menetelmät. Amnesty korostaa, että yhteistyömenettelyä ja vaikutustenarviointia on syytä kehittää yhdessä saamelaistahojen kanssa. Yhteistyömenettelyyn on myös osoitettava riittävät resurssit, jotta mahdollistetaan osapuolten merkityksellinen osallistuminen siihen.

VIITTEET:

Hansen, Leena 2024: Askelmerkkejä saamelaiskulttuuriin kohdistuvien kumulatiivisten vaikutusten kokonaisvaltaisen arvioinnin kehittämiseksi ympäristöön ja maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2024:4.

Yhdistyneiden kansakuntien julistus alkuperäiskansojen oikeuksista 2007 (UN Declaration on the Rights of the Indigenous People, UNDRIP)

YK:n ihmisoikeuskomitea 2021: CCPR/C/FIN/CO/7: Concluding observations on the seventh periodic report of Finland (3.5.2021)

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea 2017: CERD/C/FIN/CO/23: Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland (8.6.2017)

Lisätietoja: Elina Mikola, Ilmasto- ja ympäristöasiantuntija, Amnesty International Suomen osasto.

Mikola Elina  
Amnesty International Suomen osasto