



# Suomalaisyrityksillä puutteita konfliktimineraaliasetuksen noudattamisessa

Tutkimusartikkeli  
Heinäkuu 2023





**Tuettu Suomen  
kehitysyhteistyövaroin**

---

Finnwatch on suomalaisen yritystoiminnan globaaleja vaikutuksia tutkiva kansalaisjärjestö. Finnwatchin taustalla vaikuttaa 11 kehitys-, ympäristö-, ay- ja kuluttajajärjestöä: Solidaarisuus, Eettisen kaupan puolesta, Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus SASK, Attac, Kirkon Ulkomaanapu, Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo, Dalitien solidaarisuusverkosto, Maan ystävät, Kuluttajaliitto, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS ja Suomen Lähetysseura.

Julkaisuajankohta: heinäkuu 2023

Kansikuva: user6740038/Freepik

# Sisältö

Johdanto.....	4
Auditointijärjestelmien toimivuus kysymysmerkki, vastuullisesti toimivia sulattamoita ja jalostamoita ei ole tunnustettu .....	5
Suomessa vain yksi neljästä yrityksestä raportoi viranomaisille.....	8
Boliden raportoi viranomaisille mutta tietojen yleisöjulkisuudessa on kehitettävää..	10
Myös viranomaisvalvonta on läpinäkymätöntä .....	12
Mitä konfliktimineraaliasetuksesta saaduista kokemuksista voidaan oppia?.....	13

# Johdanto

*Konfliktimineraaliasetuksen piti lisätä läpinäkyvyyttä ja suitsia vakavia ihmisoikeusloukkauksia tinaan, tantaalin, volframin ja kullan toimitusketjuissa. Konkreettiset tulokset ovat kuitenkin jäämässä laihoiksi. Mitä konfliktimineraaliasetuksen toimeenpanosta pitäisi ottaa opiksi?*

Vuonna 2017 hyväksytty [konfliktimineraaliasetus](#) oli ensimmäisiä niin sanottuja yritysvastuulakeja, ja sitä on sovellettu yrityksiin vuodesta 2021 lähtien. Asetus edellyttää niin sanottujen konfliktimineraalien – eli tinaan, tantaalin, volframin, kullan, tai niiden malmien tai rikasteiden – maahantuojilta ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta.

Kun asetusta säädettiin, taustalla vaikutti vahvasti [huoli](#) konfliktimineraalien käytöstä arkipäiväisissä elektronisissa kulutustuotteissa, kuten matkapuhelimissa ja kodinkoneissa. Tästä huolimatta asetus ei koske konfliktimineraaleja sisältävien tuotteiden maahantuontia.

Kuluttajaelektroniikan ohella tinaa, tantaalia, volframia ja kultaa käytetään laajasti eri teollisuudenaloilla. Esimerkiksi maaliskuussa 2023 annetussa Euroopan komission [säädösehdotuksessa](#) tantaali on [luokiteltu](#) kriittiseksi ja volframi sekä kriittiseksi että strategiseksi raaka-aineeksi. Strategisia raaka-aineita käytetään keskeisillä teollisuudenaloilla ja teknologioissa, joita tarvitaan muun muassa vihreän siirtymän edistämiseksi. Niiden kysynnän ennustetaan kasvavan, mutta niiden tuotannon lisääminen on vaikeaa. Kriittisten raaka-aineiden kohdalla toimitushäiriöiden riskit ovat erityisen suuria. Komissio haluaakin nyt erillisellä asetuksella varmistaa näiden raaka-aineiden saatavuuden vastuullisista lähteistä. Vihreän siirtymän tuomien materiaalipaineiden takia myös konfliktimineraaliasetuksen merkitys kaivannaisalan sektorikohtaisena vastuullisuussäätelynä onkin viime vuosina kasvanut.

Konfliktimineraaliasetus perustuu OECD:n mineraalien vastuullista hankintaa koskeviin [ohjeisiin](#), jotka julkaistiin jo vuonna 2011. Ne keskittyvät niin sanotuilta korkean riskin ja konfliktialueilta tehtäviin raaka-ainehankintoihin ja kattavat joukon vakavia ihmisoikeusloukkauksia, kuten kidutuksen, pakkotyön, lapsityön kaikkein haitallisimmat muodot, sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan.

Velvoittamalla konfliktimineraalien maahantuojaat huolehtimaan ihmisoikeuksista omista toimitusketjuissaan konfliktimineraaliasetus pyrkii myös katkaisemaan yhteyden mineraalien laittoman hyödyntämisen, korruption ja konfliktien välillä. Mineraalien kaupalla on rahoitettu aseellisia konflikteja muun muassa Keski-Afrikan tasavallassa, Kolumbiassa sekä Kongon demokraattisessa tasavallassa.

Myös Sudanin konfliktin osapuolista puolisotilaallisten RSF-joukkojen [on epäilty](#) saavan tuloja kultakaupasta, ja helmikuussa 2023 EU asetti venäläisten Wagner-joukkojen Suda- nissa omistamat Meroe Gold ja M Invest -yrietykset [pakotelistalle](#) niiden harjoittaman laitto- man kultakaupan takia. Sudanista kultaa on [toistuvasti salakuljetettu](#) Venäjälle esimerkiksi Keski-Afrikan tasavallan kautta. Konfliktimineraalien salakuljetus ja muu lisensoimaton kuljetus maasta toiseen auttaa kätkemään mineraalien todellisen alkuperän.

Wagnerin on myös epäilty laajentaneen sen kullaan kaivos- ja jalostustoimintaa Keski- Afrikan tasavallassa. Wagner on estänyt viranomaisten pääsyn alueelle, jossa kaivos sijaitsee, joten toimintojen nykyistä laajuutta ei voida varmistaa. Osittain juuri Wagnerin toiminnasta aiheutuvien uusien riskien takia Yhdysvaltojen viranomaiset julkaisivat kesä- kuussa 2023 kultakauppaa koskevan [ohjeistuksen](#) alan toimijoille. Siinä kullaan arvoketjun toimijoita kehotetaan noudattamaan korostunutta ihmisoikeuksia koskevaa asianmukaista huolellisuutta sekä kiinnittämään huomiota kierrätetyn kullaan alkuperään. Lisäksi alan toimijoita muun muassa kehotetaan sisällyttämään ympäristönäkökohtia asianmukaisen huolellisuuden prosesseihinsa.

Tätä artikkelia varten Finnwatch keräsi konfliktimineraaliasetuksen toimeenpanoon Suo- messa liittyviä tietoja asetuksen piiriin kuuluvilta yrityksiltä sekä sen toimeenpanoa val- vovilta viranomaisilta. Pyrkimykset arvioida asetuksen ihmisoikeusvaikutuksia tyssäivät kuitenkin toistuvasti mineraalien toimitusketjujen ja asetuksen toimeenpanon läpinäky- mättömyyteen.

## Auditointijärjestelmien toimivuus kysymysmerkki, vastuullisesti toimivia sulattamoita ja jalostamoita ei ole tunnustettu

Konfliktimineraaliasetuksen huolellisuusvelvoitteet mineraalien ja metallien maahan- tuojille on jaettu hallintoa ja jäljitettävyyttä, ihmisoikeusriskien hallintaa ja tiedottamista koskeviin velvoitteisiin. Alkuperäinen Euroopan komission [asetusesitys](#) perustui vapaaeh- toisuuteen ja alan toimijoiden itsesääntelyyn. Osin sen takia asetukseen EU-elinten välis- ten neuvottelujen kautta lopulta päätyneet huolellisuusvelvoitteet ovat heikkoja, ja niitä arvosteltiin jo asetusta laadittaessa.

Asetuksen mukaan maahantuojien on teetettävä auditointeja riippumattomalla kolmannella osapuolella niiden omien huolellisuusvelvoiteprosessien vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi. Komissio voi myös tunnustaa toimialan ylläpitämiä vastuullisuusjärjestelmiä asetuksen vaatimuksia vastaaviksi. Tällöin auditoinnin sijaan riittää, että maahantuojat esittää näyttöä siitä, että se on noudattanut komission tunnustaman järjestelmän vaatimuksia.

Mineraalien ja niistä jalostettujen metallien maahantuojia koskevat huolellisuusvelvoitteet eroavat asetuksessa yksityiskohdiltaan toisistaan. Esimerkiksi mineraalien maahantuojien jäljitettävyyttä ja riskien hallintaa koskevat vaatimukset ulottuvat pidemmälle toimitusketjuun kun taas metallien maahantuojien kohdalla riittää, että ne osoittavat hankkivansa metalleja vastuullisesti toimivista sulattamoista tai jalostamoista. Valtaosa konfliktimineraalien tuonnista EU-alueelle on metalleja.

Yksinkertaisimmillaan metallien maahantuojat voivat näyttää toteen omaa vastuullisuuttaan osoittamalla, että ne tekevät raaka-ainehankintoja ainoastaan sellaisista sulattamoista tai jalostamoista, jotka komissio on määritellyt vastuullisiksi. Tällaista niin sanottua "valkoista listaa" vastuullisista sulattamoista ja jalostamoista ei kuitenkaan ole vielä julkaistu. Mikäli metallien maahantuojat ei pysty osoittamaan käyttämiensä sulattamoiden ja jalostamojen vastuullisuutta auditointiraporteilla, niiden tulee selvittää mineraalien alkuperä maatasolle.

Asetuksen mukaan myös metallien toimitusketjujen riskikartoitus voi perustua pelkästään auditointiraporteissa annettuihin tietoihin. Metallien maahantuojilla ei siis ole velvollisuutta kerätä tietoa mahdollisista riskeistä muista lähteistä, tai kuulla mahdollisten vaikutusten kohteena olevia ryhmiä.

Kansalaisjärjestöt ovat olleet kriittisiä auditoinneille ja vastuullisuusjärjestelmille annettusta keskeisestä roolista jo asetuksen valmisteluvaiheesta lähtien. Asetus mahdollistaa maahantuojille asianmukaisen huolellisuuden ulkoistamisen komissiolle, auditoiduille ja vastuullisuusjärjestelmille. Asetukseen ei myöskään sisälly minkäänlaista velvollisuutta korjata tai korvata haitallisia ihmisoikeusvaikutuksia uhreille, mikä entisestään korostaa asetuksen puutteita maahantuojien oman vastuunkannon edistämiseksi.

Vielä toistaiseksi komissio ei ole tunnustanut yhtään vastuullisuusjärjestelmää asetuksen vaatimusten mukaiseksi, vaikka [kriteerit](#) järjestelmien tunnustamiseksi julkaistiin jo vuonna 2019. Finnwatchin tiedossa ei ole, että komissio olisi kertonut julkisuuteen, miksi sulattamoiden, jalostamoiden ja vastuullisuusjärjestelmien tunnustaminen kestää niin kauan. Yksi mahdollinen selitys tietysti on, että niiden toiminnassa on liikaa puutteita.

Komission lisäksi kaivannaisalan vastuullisuusjärjestelmien toimintaa on arvioinut muun muassa OECD. Se julkaisi jo vuonna 2018 [oman arviointinsa](#), jossa järjestelmiä peilattiin konfliktimineraaliasetuksenkin taustalla oleviin mineraalien vastuullista hankintaa koske-

viin OECD:n ohjeisiin. Arvioinnissa järjestelmien toiminnassa havaittiin paljon kehitettävää, ja monet niistä käynnistivätkin jo arvioinnin aikana prosessin standardiensa päivittämiseksi. Kehitystoimenpiteiden jälkeen monet järjestelmistä näyttivät OECD:n arvion mukaan ainakin paperilla huomattavasti aikaisempaa paremmilta. Päivitettyjen standardien käytännön vaikutuksia oli kuitenkin tuolloin vielä liian aikaista arvioida. Sittemmin kansalaisjärjestöt ovat [tuoneet esiin ongelmia](#) myös sellaisten vastuullisuusjärjestelmien toiminnassa, jotka pärjäsivät OECD:n arvioinnissa hyvin.

Jos metallien maahantuoja joutuu osoittamaan konfliktimineraalien alkuperän itse, tulee sen saada maatason alkuperätiedot materiaalitoimittajiltaan. Tämä voi olla vaikeaa, sillä globaaleja markkinoita palvelevat sulattamot ja jalostamot ovat konfliktimineraalien arvoketjuissa yleensä yksittäistä raaka-aineiden maahantuojaa vaikutusvaltaisemmassa asemassa. Metallien tuotantoketjuissa eri alkuperää olevat raaka-aineet sekoittuvat viimeistään sulatus- tai jalostusvaiheessa niin, ettei niiden alkuperän selvittäminen ole yleensä enää sen jälkeen mahdollista. Materiaalien fyysisen jäljitettävyyden kehittämiseen ollaan kuitenkin [Suomessa kehittämässä](#) uusia teknisiä ratkaisuja.

Euroopan komission [mukaan](#) konfliktimineraaliasetus vaikuttaa epäsuorasti yhteensä noin 500 sulattamoon ja jalostamoon. Tinaa, tantaalia ja volframia tuodaan EU-alueelle eniten Kiinasta. Kullasta lähes 60 prosenttia tuodaan EU-alueelle Sveitsistä, jossa on vasta hiljattain [astunut voimaan](#) kansallista konfliktimineraaliasetuksen tapaista lainsäädäntöä.

Sveitsissä toimivat kultaa prosessoivat jalostamot antavat vain niukasti tietoa omasta toimitusketjustaan. Kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin onnistuneet jäljittämään jalostamoiden materiaalihankintoja aina kaivostasolle asti yhdistelemällä eri lähteistä kerättyjä tiedonmurusia. Esimerkiksi Swissaidin [mukaan](#) jalostamoiden salamyhkäisyys vaikuttaakin olevan valinta, jolle ei ole esimerkiksi sopimukseen perustuvia tai kilpailullisia perusteita. Swissaidin haastatteleman kultakaupan sisäpiiriläisen mukaan *”jalostamoilla ei ole muuta syytä olla kertomatta niiden materiaalintoimittajien nimiä kuin se, että ne haluavat välttää tulemasta yhdistetyksi ongelmiksi kaivoksissa, joista ne hankkivat kultaa”*.

Mineraalien alkuperätietojen läpinäkyvyys ja luotettavuus on konfliktimineraaliasetuksen ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta täysin keskeistä. Ilman tietoa siitä, mistä mineraalit on louhittu, on mahdotonta arvioida tuotannon ihmisoikeusvaikutuksia tai sitä, onko niiden kaupalla rahoitettu konflikteja.

# Suomessa vain yksi neljästä yrityksestä raportoi viranomaisille

Suomessa konfliktimineraaliasetuksen toimeenpanoa valvoo [Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes](#). Asetuksen piiriin kuuluvien maahantuojien [tulee raportoida](#) Tukesille vuosittain niiden asianmukaiden huolellisuuden järjestelyistä. Raportoinnin osana ne toimittavat Tukesille huolellisuusvelvoiteprosessejaan koskevien auditointien raportit tai vaihtoehtoisesti näyttöä siitä, että ne ovat noudattaneet komission tunnustamaa vastuullisuusjärjestelmää. Kuten edellä on todettu, komissio ei kuitenkaan ole vielä tunnustanut yhtään järjestelmää.

Vuonna 2021 kulta, tina, tantaalia tai volframia Suomeen maahantuoneita yrityksiä oli Tukesin mukaan yhteensä 107. Vastuuviranomaisena Tukes saa yritysten EU:n ulkopuolelta unionin alueelle suuntautuvaa konfliktimineraalien tuontia koskevat tiedot käyttöönsä tullilta. Yrityskohtaiset tullitiedot eivät EU:ssa ole yleisjulkisuuden piirissä.

Konfliktimineraaliasetuksen velvoitteet koskevat vain sellaisia yrityksiä, joiden maahantuonti ylittää Euroopan komission määrittämät maahantuonnin kynnyksarvot. Tukesin mukaan vuonna 2021 kynnyksarvot ylittyivät Suomessa vain neljän yrityksen kohdalla. Nämä yritykset olivat muun muassa koru- ja kemianteollisuutta palveleva jalometalliyritys K.A. Rasmussen Oy, kultapohjainen tilipalvelu Voima Gold Oy, metallijalostaja Boliden Commercial AB/Boliden Harjavalta Oy ja kalastustarvikkeita valmistava Rapala VMC Oyj. Tukesin mukaan maahantuojista vain yksi, Boliden, raportoi Tukesille.

Vuoden 2022 maahantuontia koskeva valvonta oli Tukesilla vielä tätä artikkelia kirjoitettaessa kesken, eikä sitä siksi käsitellä tässä artikkelissa.

Tukesin mukaan matala raportointiaste kertoo siitä, että tieto konfliktimineraaliasetuksesta ei ole vieläkään tavoittanut kaikkia Suomessa toimivia maahantuojia. Kynnyksarvot ylittäneet maahantuojat, jotka eivät ole raportoineet Tukesille, on siksi kontaktoitu, ja niille on annettu tietoa asetuksesta ja sen vaatimuksista sekä pyydetty vastaamaan kyselyyn. Tukesin mukaan maahantuojille lähetetty kysely perustuu komission ohjeistukseen kansallisille valvontaviranomaisille, eikä se ole julkinen. Tukes ei myöskään jakanut Finnwatchille yrityksiltä saamiaan vastauksia. Jatkossa Tukes aikoo pyytää Tullilta maahantuontitiedot jo syksyllä, jolloin se voi yrittää ennakoiden tunnistaa ne yritykset, joiden kohdalla kynnyksarvot todennäköisesti tulevat ylittymään, ja kontaktoida ne hyvissä ajoin ennen vuoden loppua.

Tukesin mukaan maahantuojille on annettu aikaa saattaa jäljitettävyyttä ja asianmukaista huolellisuutta koskevat prosessinsa vaatimusten mukaiselle tasolle. Jos maahantuojat eivät ryhdy Tukesin edellyttämiin toimenpiteisiin, Tukes voi ongelmien toistuessa antaa



niille korjausmääräyksen, tai kieltää niitä uhkasakon nojalla asettamasta mineraaleja tai malmeja markkinoille. Korjausmääräys voidaan antaa myös, jos yrityksellä ei ole käytössään minkäänlaista asianmukaisen huolellisuuden prosessia. Toistaiseksi näihin toimeenpanokeinoihin ei kuitenkaan ole vielä turvauduttu. Toimeenpanokeinot perustuvat [lainsäädäntöön](#), jolla asetus on toimeenpantu Suomessa kansallisesti. Itse asetuksessa velvoitteiden laiminlyöntien seuraamuksia ei ole määritelty, minkä seurauksena sanktioissa on merkittäviä eroja jäsenmaiden välillä.

Finnwatch kontaktoi konfliktimineraaliasetuksen piiriin vuoden 2021 maahantuonnin perusteella kuuluneet yritykset, jotka eivät Tukesin mukaan olleet raportoineet sille lain edellyttämällä tavalla. K.A. Rasmussenin mukaan se laiminlöi raportointivelvollisuutensa siksi, ettei se ollut hahmottanut kuuluvansa asetuksen piiriin. Yrityksen mukaan sen ainoa EU:n ulkopuolinen kullann toimittaja on sveitsiläinen UBS-pankki. Vastauksessaan Finnwatchille K.A Rasmussen kertoo "hoitaneensa raportoinnin kuntoon" vuoden 2022 maahantuonnin osalta. Yritys ei kuitenkaan jakanut Finnwatchille Tukesille toimittamaansa raporttia. Kuten edellä on todettu, Tukesilla oli vuoden 2022 maahantuontia koskeva valvonta vielä tätä kirjoittaessa kesken.

Voima Gold ja Rapala VMC eivät vastauksissaan avanneet Finnwatchille laiminlyöntiensä syytä, mutta molemmat korostivat vastanneensa Tukesin kyselyyn. Lisäksi molemmat arvioivat, että koska ne eivät ole saaneet Tukesilta lisäselvityspyyntöä, Tukes on ollut niiden toimintaan tyytyväinen. Finnwatchin tietojen mukaan Tukes ei kuitenkaan ole tehnyt tarkastusta kyseisiin yrityksiin vuoden 2021 maahantuonnin osalta. Voima Gold tai Rapala VMC eivät myöskään jakaneet Finnwatchille vastauksiaan Tukesin kyselyyn. Sen sijaan Voima Gold kertoi Finnwatchille hankkivansa kultaa sveitsiläisiltä jalostamoilta, jotka ovat läpäisseet [London Bullion Market Associationin](#) (LBMA) [Responsible Gold Guidance](#) -standardiin perustuvat vastuullisuusauditoinnit. Rapala VMC puolestaan kertoi hankkivansa volframia ainoastaan [Responsible Minerals Initiativen](#) (RMI) vaatimukset [täyttäviltä sulattamoilta ja jalostamoilta](#). LBMA ja RMI ovat kaivannais- ja jalometallialan tunnetuimpia vastuullisuusjärjestelmiä. OECD:n vuoden 2018 arvioinnin mukaan ne ovat kuitenkin vain osittain linjassa mineraalien vastuullista hankintaa koskevien OECD:n ohjeiden kanssa.

Voima Gold kertoi myös odottavansa Tukesilta lisäohjeistusta kolmansien osapuolten tarkastusraporttien suhteen. Kuten edellä on käsitelty, maahantuojien on toimitettava valvoville viranomaisille omia huolellisuusvelvoiteprosessejaan koskeva auditointiraportti (tai näyttöä siitä, että ne ovat noudattaneet komission tunnustamaa vastuullisuusjärjestelmää). Tukesin mukaan sellaisten tahojen tunnistaminen, jotka voisivat tällaisia auditointeja tehdä, on osoittautunut haasteelliseksi. Havainto on sikäli huolestuttava, että esimerkiksi tuoreeseen akkuasetukseen sisältyy konfliktimineraaliasetuksen tavoin asianmukaista huolellisuutta koskevia velvoitteita sekä myös velvollisuus tarkastuttaa huolellisuusvelvoiteprosessit kolmansilla osapuolilla. Suomessa akkuasetus tulee koskemaan huomattavasti suurempaa joukkoa yrityksiä kuin konfliktimineraaliasetus.

# Boliden raportoi viranomaisille mutta tietojen yleisöjulkisuudessa on kehitettävää

Toisin kuin edellä käsitellyt kolme yritystä, ainut Tukesille raportoinut yritys, Boliden, maahantuo kultaa sisältävää malmia. Boliden Harjavallalta tuottaa vuodessa noin [7 000 kiloa kultaa](#). Se ottaa kullan talteen [kuparituotannon sivutuotteena](#), ja se myydään eteenpäin investointikohteeksi tai esimerkiksi tietokoneiden ja matkapuhelinten valmistukseen.

Finnwatch ei pyynnöistä huolimatta saanut Tukesilta tai Bolidenilta itseltään yrityksen Tukesille toimittamaa raporttia kokonaisuudessaan nähtäväksi. Bolidenin mukaan se toimitti viranomaisille esimerkiksi materiaalitoimittajan auditointiraportin, jota se ei voi antaa julkisuuteen, koska sen omien ostosopimusten salassapitolausekkeet velvoittavat sitä pitämään raportin luottamuksellisena. Lisäksi Boliden vastasi Tukesin kaikille kynnysarvot ylittäneille maahantuojille lähettämään kyselyyn.

Konfliktimineraaliasetuksen mukaan yritysten on paitsi raportoitava viranomaisille, myös julkaistava asianmukaisen huolellisuuden järjestelyjään koskevaa tietoa niiden omilla verkkosivuillaan. Relevantin tiedon löytäminen yritysten verkkosivuilta voi kuitenkin olla helpommin sanottu kuin tehty, ja asetuksen edellyttämien tietojen julkisessa saatavuudessa yrityksillä on selvästi parantamisen varaa.

Bolidenin verkkosivujen [vastuullisuus-osiossa](#) kerrotaan muun muassa yrityksen sitoumuksesta alkuperäiskansojen oikeuksiin ja omien tehtaiden työturvallisuuteen liittyvistä tavoitteista. Annetut tiedot ovat kuitenkin hyvin ylätasolla. Konfliktimineraalit mainitaan yrityksen [Code of Conduct](#) -toimintaperiaatteissa. Niiden mukaan Bolidenin liikekumppaneilla tulee olla käytössään konfliktimineraaleja koskevat linjaukset ja due diligence -prosessit, ja lisäksi niiden on pyydettyessä pystyttävä todentamaan mineraalien alkuperä. Tarkempi Bolidenin vastuullisuustyön kuvaus löytyy [Sustainability Index -raportista](#). Yksityiskohtaista tietoa yrityksen raaka-ainehankinnoista tai -toimittajista sieltä ei kuitenkaan löydy, kuten ei myöskään yrityksen [vastuullisuusraportista](#).

Hakutoimintoja hyödyntämällä etsivä kuitenkin löytää Bolidenin Harjavallan tehtaan kullan (ja hopean) hankintaa koskevan [compliance-raportin](#). Compliance-raportti kattaa Boliden Harjavallan huolellisuusvelvoiteprosessin, ja se on kolmannen osapuolen, tässä tapauksessa [RCS Globalin](#), tarkastama. Tarkastus on tehty edellä mainittua LBMA:n standardia vasten. Bolidenin pääkonttorista Ruotsista vahvistettiin Finnwatchille, että kyseinen compliance-raportti oli osa yrityksen Tukesille toimittamaa raportointia.

Kuparituotannon raaka-aineet tulevat Bolidenin omilta ja ulkopuolisilta kaivoksilta. Compliance-raportin mukaan vuonna 2021 yksi Harjavallan tehtaalle saapunut kuparirikasteen tuontierä oli peräisin [korkean riskin alueelta](#), mutta erän alkuperää ei nimetä. Kyseisen erän toimittajaan ei kuitenkaan Bolidenin oman raportin mukaan liittynyt kriittiseksi katsottavia riskejä, tai riskeihin oli puututtu asianmukaisella tavalla.

Compliance-raporttia tarkempia mineraalien alkuperätietoja tai niiden toimitusketjuihin liittyvien riskien erittelyä Finnwatch ei Bolidenin julkisista raporteista löytänyt. Tukesin mukaan kaivoksia tai muita mineraalien toimitusketjun toimijoita ei ole yksilöity myöskään missään Bolidenin sille toimittamissa dokumenteissa. Tukesin mukaan niissä on ilmoitettu ainoastaan Bolidenin toimitusketjuun kuuluvien kaivosten ja muiden toimijoiden lukumäärä sekä tieto siitä, miten moneen maahan ne sijoittuvat. Lisäksi niissä on muun muassa kuvattu, millainen hankintaketjun jäljitettävyyssjärjestelmä yrityksellä on käytössä. Toisin sanoen näyttää siltä, että edes kansalliset valvovat viranomaiset eivät saa yrityksiltä yksityiskohtaisia tietoja mineraalien alkuperästä silloinkaan, kun yritysten viranomaisille toimittamat raportit täyttävät konfliktimineraaliasetuksen muodolliset vaatimukset. Toisaalta Tukesin mukaan maahantuojat Suomessa ovat kuitenkin kansallisen lain nojalla pyydettyinä velvollisia toimittamaan sille tarkkaa dokumentaatiota mineraalien alkuperästä, ja vuoden 2022 maahantuonnin osalta Tukes on pistokoemaisesti tällaista dokumentaatiota maahantuojilta myös pyytänyt. Kuten edellä on todettu, maahantuojilta saatujen vuoden 2022 tuontia koskevien tietojen analysointi oli Tukesilla vielä tätä kirjoittaessa kesken.

Konfliktimineraaliasetuksen piiriin kuuluvien yritysten huolellisuusvelvoiteprosesseja koskevien tietojen yleistä saatavuutta olisi mahdollista lisätä pienillä muutoksilla lainsäädäntöön. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa kansallinen modernia orjuutta koskeva lainsäädäntö velvoittaa yritykset paitsi julkaisemaan modernin orjuuden kitkemistä koskevan lausunnon verkkosivuillaan myös lisäämään [kotisivulleen linkin](#) lausuntoon. Useat yritykset julkaisevatkin linkin omien verkkosivujensa alapalkissa, mistä se on helppo löytää. Lisäksi yritykset voivat lisätä oman lausuntonsa maan hallituksen ylläpitämään [tietokantaan](#). EU:ssa samantapainen, vapaaehtoisuuten perustuva tietokanta konfliktimineraalien maahantuojille on vasta [tekeillä](#).

# Myös viranomaisvalvonta on läpinäkymätöntä

Konfliktimineraaliasetuksen mukaan sidosryhmät voivat tuoda viranomaisten tietoon epäilyjä mahdollisista ongelmista maahantuojien toiminnassa. Jos tällaisia asetuksessa määriteltyjä perusteltuja huolia esitetään, viranomaisten on tutkittava ne, eli tehtävä (jälki)tarkastus. Se voi tarkoittaa esimerkiksi yrityksen jäljitettävyyss- ja vastuullisuusjärjestelyjen tarkastelua asiakirjoista tai vaikkapa mineraaleista otettavien näytteen tutkimista.

Viranomaisten tulee tehdä tarkastuksia myös oma-aloitteisesti. Ne tulee kohdentaa maahantuojiin riskiperusteisesti, ja viranomaiset noudattavat niissä komission laatimaa ei-julkista ohjeistusta. Tukes on aiemmin arvioinut Finnwatchille, että koska Suomessa asetuksen piiriin kuuluvia maahantuojiä on todennäköisesti lukumääräisesti vähän, ne kaikki tullaan tarkastamaan eikä riskiperusteista kohdentamista tarvitse tehdä.

Vuonna 2022 tarkastuksia tehtiin kuitenkin vain yksi, ja se kohdistettiin Tukesin mukaan yritykseen, jonka kohdalla konfliktimineraalien tuontimäärät olivat vuonna 2021 kaikkein suurimmat, eli Bolideniin. Käytännössä tarkastuksessa Tukes kertoo käyneensä läpi Bolidenin sille toimittaman kolmannen osapuolen tarkastusraportin Boliden asianmukaisen huolellisuuden järjestelyjen vaatimustenmukaisuudesta. Vuonna 2023 Tukesin mukaan kaikki kynnysarvot ylittäneet maahantuoijat tarkastetaan.

Tukes ei lähtökohtaisesti anna omia tarkastusraporttejaan julkisuuteen. Asiakirjajulkisuuden puutteen vuoksi myös viranomaisvalvonnan kriittinen tarkastelu on siis käytännössä mahdotonta.

Eurooppalaisittain kuitenkin jo sitä, että Tukes kertoi Finnwatchille kysyttäessä asetuksen piiriin kuuluvien maahantuojien nimet, voidaan pitää poikkeuksellisen hyvänä käytäntönä. Tosin Tukesillakaan ei ole suunnitteilla ryhtyä julkaisemaan tietoa asetuksen piiriin kuuluvista maahantuojiista proaktiivisesti.

Muista jäsenmaista viranomaiset julkaisevat asetuksen piiriin kuuluvien maahantuojien nimet kansalaisjärjestöjen jo vuonna 2021 julkaistun selvityksen [mukaan](#) vain Itävallassa ja Tsekeissä. Ainoastaan Alankomaissa viranomaiset julkaisevat myös asetuksen vaatimukset täyttävien maahantuojien asianmukaisen huolellisuuden järjestelyjä koskevat raportit. Tukesin mukaan eri EU-jäsenmaiden toisistaan poikkeavat tietojen luovuttamiseen liittyvät käytännöt ovat herättäneet paljon keskustelua myös viranomaisten kesken. Se sanoo toivovansa, että käytännöt olisivat mahdollisimman avoimia ja yhdenmukaisia.

Ilman tietoa asetuksen piiriin kuuluvista maahantuojista ja niiden toimitusketjuista sidosryhmien edellytykset tuoda viranomaisten tietoon epäilyjä ongelmista asetuksen toimeenpanossa ovat käytännössä melko olemattomat.

Toimitusketjujen läpinäkymättömyyden takia on myös mahdotonta arvioida, onko asetus sen paremmin katkaissut mineraalien kaupan, korruption ja konfliktien välistä yhteyttä kuin johtanut ei-toivottavaan yritysten vastuuttomaan vetäytymiseen korkean riskin alueilta tai liiketoimintasuhteista ongelmien ehkäisemisen ja korjaamiseen sijaan.

## Mitä konfliktimineraaliasetuksesta saaduista kokemuksista voidaan oppia?

Euroopan komission arvioi konfliktimineraaliasetuksen vaikutuksia ensimmäisen kerran sen voimaanastumisen jälkeen tänä vuonna. Uudelleentarkastelun perusteella se voi esittää muutoksia kansallisten valvovien viranomaisten toimivaltaan tai itse asetukseen. Finnwatchin näkemys on, että asetus ja siihen sisältyvät huolellisuusvelvoitteet kaipaavat kipeästi päivitystä. Erityisen tärkeää olisi ulottaa huolellisuusvelvoitteet sekä mineraalien että metallien maahantuojien kohdalla koko toimitusketjuun, lisätä mineraalien ja metallien toimitusketjujen sekä asetuksen toimeenpanon läpinäkyvyyttä ja säätää velvoitteiden rikkomusten seuraamuksista ja korjaavista toimenpiteistä. Komissiolla on mahdollisuus lisätä läpinäkyvyyttä ja yleisöjulkisuutta myös osana vastuullisuusjärjestelmien tunnustamisprosessia antamalla läpinäkyvyydelle riittävästi painoarvoa järjestelmien arvioinnissa.

Konfliktimineraaliasetuksen ja sen vaikutusten kriittinen tarkastelu on ajankohtaista myös siksi, että EU:ssa on parhaillaan tekeillä asianmukaisen huolellisuuden velvoitteeseen perustuva yleinen [yritysvastuudirektiivi](#). Myös myöhemmin tänä vuonna voimaan astuvaan [akkuasetukseen](#) sisältyy akkumineraaleja koskevia asianmukaisen huolellisuuden velvoitteita. Komission tuore esitys kriittisiä raaka-aineita koskevasta asetuksesta ei sisällä erillisiä huolellisuusvelvoitteita, mutta esityksen mukaan kaivoshankkeiden strategisuu-den arvioinnissa huomioitaisiin muun muassa se, onko hanke yritysvastuudirektiivin, YK-periaatteiden ja OECD-ohjeiden mukainen.

Näiden uusien sääntelyinstrumenttien voidaan ajatella omalta osaltaan täydentävän tai paikkaavan konfliktimineraaliasetuksen heikkouksia, ainakin osittain. Esimerkiksi akkuasetuksessa kaivannaisia koskevia huolellisuusvelvoitteita ei ole samalla tavalla

kohdennettu pelkästään konfliktialueisiin ja niille ominaisiin riskeihin, ja veloitteet koskevat yhtälailla toimijoita, jotka asettavat akkuja markkinoille siitä riippumatta, ovatko ne maahantuojia tai valmistajia. Yritysvastuudirektiivi puolestaan koskee kaikkein suurimpia yrityksiä toimialasta riippumatta ja kattaa laajan joukon erilaisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia. Yritysvastuudirektiivi edellyttää yrityksiltä myös vaikutusten kohteena olevien ryhmien kuulemista ja velvoittaa yritykset korjaamaan ja korvaamaan aiheuttamansa haitalliset vaikutukset.

Toisaalta on pelätty, että nämä sääntelyinstrumentit myös toisintavat joitain konfliktimineraaliasetuksen jo tiedossa olevia heikkouksia. Sekä komission yritysvastuudirektiiviesitys että neuvoston kanta siihen, ja jo hyväksytyt akkuasetus esimerkiksi nojaavat voimakkaasti auditointeihin ja vastuullisuusjärjestelmiin. Euroopan parlamentti myös ajaa yritysvastuudirektiiviin säännöstä, jonka mukaan komissio voisi tunnustaa vastuullisuusjärjestelmiä direktiivin vaatimuksia vastaaviksi; akkuasetuksessa sellainen jo on. Akkuasetus tai yritysvastuudirektiivi eivät myöskään velvoita yrityksiä julkaisemaan yksityiskohdataista tietoa toimitusketjuistaan siitä huolimatta, että molempien toimeenpano on ainakin osittain sidosryhmien viranomaisille ilmoittamien perusteltujen huolien varassa. Myös viranomaisvalvonnan avoimuus jää niissä epäselväksi, ja jopa huolellisuusveloitteiden ulottuvuus yritysten koko arvoketjuun on yritysvastuudirektiivissä tässä vaiheessa vielä vaakalaudalla.

Ainakin joihinkin näistä ongelmista on kuitenkin mahdollista puuttua viimeistään kansallisen toimeenpanon yhteydessä. Vielä sitä ennen yritysvastuudirektiivistä käydään kuitenkin kolmikantaneuvottelut komission, EU-jäsenmaiden ja Euroopan parlamentin kesken, joissa direktiivin säännösten sisältö viimeistellään. Suomen tulee seurata neuvotteluiden etenemistä tarkasti, ja omalta osaltaan pyrkiä varmistamaan, että tulevan yritysvastuudirektiivin asianmukaisen huolellisuuden veloitteet ovat linjassa kansainvälisten yritysvastuustandardien kanssa, eli että ne ovat riskiperusteisia ja joustavia, kattavat yritysten arvoketjut ja että niihin sisältyy myös velvollisuus kuulla mahdollisten vaikutusten kohteena olevia ryhmiä sekä velvollisuus ryhtyä korjaaviin tai korvaaviin toimenpiteisiin. Haitallisia vaikutuksia ehkäisevien veloitteiden tulee kattaa myös tilanteet, joissa yritykset vetäytyvät liiketoimintasuhteista. Lisäksi direktiivissä tulee säätää veloitteiden rikkomusten seuraamuksista sekä huolehtia siitä, että yritykset ovat myös siviilioikeudellisesti vastuussa vahingoista, jotka ne olisivat voineet estää, eikä yritysten tule voida ulkoistaa omaa vastuutaan vastuullisuusjärjestelmille.



Finnwatch ry  
Malminrinne 1B, 2. krs  
00180 Helsinki  
[info@finnwatch.org](mailto:info@finnwatch.org)  
[www.finnwatch.org](http://www.finnwatch.org)  
[@Finnwatch1](https://www.instagram.com/Finnwatch1)