



Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 126/2022 eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Kysymys

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esille kysymys mahdollisuudesta varmistaa nykyistä tehokkaammin ja ennakollisesti kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden edellyttämät seikat lupaharkinnassa. Kysymys liittyy myös tilanteisiin, joissa malminetsintäoikeus tai kaivoslupa voisi myöhemmin päätyä EU:n ulkopuolisille toimijoille.

Valiokunta on pyytänyt arvioimaan asiaan liittyviä mahdollisia sääntelyratkaisuja ja ottamaan huomioon myös EU:n ja Kanadan välisen CETA-sopimuksen vaikutukset.

Johdanto

Huoltovarmuudella tarkoitetaan väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömän kriittisen tuotannon, palvelujen ja infrastruktuurin turvaamista vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.¹ Huoltovarmuus on yksi yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista², ja kaivostoiminnalla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Kaivostoiminnan yhteydessä huoltovarmuuden kannalta on keskeistä ainakin vientiteollisuuden toimintaedellytykset, kyky huoltaa ja korjata materiaaleja ja järjestelmiä, kriittisimpien tuotantopanosten varmuusvarastointi ja yksityisen sektorin välillä toimiva kumppanuus sekä kansainvälinen yhteistyö.

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot puolestaan ovat kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvia suojeluhyviä. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat painavia, koska ne ankkuroiduvat viime kädessä valtiojärjestyksen perusteisiin, kuten valtion täysivaltaisuuteen, valtiojohdon toimintavapauteen ja Suomen osallistumiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Nämä superintressit ovat tosiasiaa vaikuttaneet valtioneuvoston 9.6.2022 tekemän Hanhikivi 1 -ydinvoimalaitosta koskevan rakentamislupahakemuksen raukeamista merkinneen päätöksen taustalla, vaikka päätös rakennettiin muodollisesti Fennovoiman työ-

¹ Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) 1 §.

² Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, s. 14.



ja elinkeinoministeriöön toimittaman ilmoituksen – jossa yhtiö kertoi peruvansa valtioneuvostolle jättämänsä rakentamislupahakemuksen – varaan. On perusteltua varautua siihen, että myös kaivostoiminnassa saattaa realisoitua tarve huomioida kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä näkökohtia.

Mahdollisista sääntelyratkaisuista

Intressivertailusta kaivoslaissa tehdyn tutkimuksen mukaan huoltovarmuus tulisi ottaa huomioon kaivoslain soveltamisalalla ja päätöksenteossa intressivertailusta huolimatta.³ Tämän kannanoton mukaista olisi mieltää huoltovarmuus ja muutkin kansalliseen turvallisuuteen palautuvat seikat luvan myöntämisen ehdottomana esteenä, ja säätää niistä esimerkiksi seuraavasti:

Vaikka [malminetsintä tai kaivos]luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos [malminetsintä tai kaivos]toiminta vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa yhteiskunnallista etua.

Yllä olevassa muotoilussa on käytetty samoja termejä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä. Tällainen formulointi täyttäisi joka tapauksessa paremmin lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kuin esimerkiksi käsite ”yhteiskunnan elintärkeät toiminnot”, jonka alaan kuuluu muun muassa talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus.

Malminetsintä- tai kaivostoiminta saattaa luonnollisesti luvan myöntämisen jälkeen kehittyä suuntaan, jonka voidaan Suomessa katsoa vaarantavan huoltovarmuutta ja muita siihen rinnastettavia suojeluintressejä. Tällaista negatiivista kehitystä voitaisiin ainakin jossakin määrin pyrkiä suitsimaan malminetsintä- ja kaivosluvassa annettavilla määräyksillä. Määräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittelua (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin) ja toiminnan vaiheittaista sulkemista. Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.

Viime kädessä keinovalikoimaan jää päätös olla jatkamatta luvan voimassaoloa tai peruuttaa lupa. Tämä edellyttäisi huoltovarmuutta ja muiden vastaavien suojeluintressien huomioon ottamista merkitsevien täydennysten tekemistä luvan voimassaolon jatkamista ja luvan peruuttamista koskeviin kaivoslain säännöksiin. Sama toteamus koskee luvan siirtoa, sillä

³ Policy Brief 2022:9, intressivertailu kaivoslaissa, s. 2.



saattaahan toiminnan jatkajaksi esitetty yhtiö olla ei-toivottu esimerkiksi siitä syystä, että sen tiedetään olevan aggressiivista laajentumispolitiikkaa harjoittavan tai muutoin vihamielisesti toimivan valtion ohjauksessa ja määräysvallassa.

Huoltovarmuuden ja muiden sellaisten yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen perusteella tehtävä päätöksenteko on usein laajakantoista ja periaatteellisesti tärkeää, ja kuuluu siksi luontevimmin valtioneuvoston ratkaisuvallan piiriin.⁴ Kysymys päätöksenteon tasosta tilanteissa, joihin liittyy huoltovarmuuden tai muu vastaava kansalliseen turvallisuuteen palautuva näkökohta, olisi joka tapauksessa asianmukaista todeta lupaviranomaisia koskevassa kaivoslain säännöksessä.

CETA-sopimuksen vaikutuksista

Kanadan sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen vapaakauppasopimuksen (CETA) tavoitteena on vauhdittaa kasvua ja luoda uusia työpaikkoja helpottamalla tavaroiden, palveluiden ja sijoitusten pääsyä markkinoille. Sopimuksen 12 luku koskee kotimaista sääntelyä. Luvun mukaan kaikkien säännösten tulee olla julkisesti saatavilla, helposti ymmärrettäviä ja kohtuullisia. Ajatuksena on varmistaa, että kummankaan osapuolen alueella kotimainen sääntely ei muodosta perusteetonta kaupan estettä.

Edellä tässä lausunnossa ehdotetuilla lisillä kaivoslakiin nimenomaan parannettaisiin kaikkien näkyvyyttä Suomen lainsäädännön asettamiin kaivostoimintaa koskeviin reunaehtoihin. Kyse on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimenkin ratkaisukäytännössään muotoilemista lain laatukriteereistä: lain tulee olla yleisesti saatavilla ("accessible to the persons concerned") ja vaikutuksiltaan ennakoitava ("be able to foresee its consequences") sekä oikeusvaltioperiaatteen mukainen ("compatible with the rule of law").

⁴ Arg. laki valtioneuvostosta (175/2003) 14.1 §.