

Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
30.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamisesta kaivoslain sääntelyssä liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 Työ- ja elinkeinoministeriön vastineen täydennys ja kysymyksenasettelu

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on antanut 24.11. vastineen täydennyksen talousvaliokunnalle kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioon ottamisesta kaivoslaissa. Arvioin jäljempänä tämän täydennyksen pohjalta valiokunnan pyytämällä tavalla erityisesti seuraavia näkökohtia (jaksot 2–5):

1. Miten hakijan taustojen arviointi ja selvittäminen voitaisiin tuoda vahvemmin osaksi lupaharkintaa?
2. Voiko lupaharkintaa viedä useammalle tasolle: annetaanko pykälillä myös eri lupaviranomaisille lisää selkänöjää lupaharkinnassa?
3. Kattaako kansallisen turvallisuuden määritelmä riittävän laajasti kansallisen ja yhteiskunnallisen edun?
4. Vastaavatko pykälät riittävästi tarpeeseen puuttua lupahakemuksiin, joissa on esiintynyt yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmia (esimerkiksi alueen pienennys ei kaikissa tilanteissa ole ratkaisu ongelmiin)?

Tiivistän vastaukset näihin kysymyksiin jaksossa 6.

Talousvaliokunta on lausuntopyynnössä ilmoittanut harkitsevansa sääntelyn täsmentämistä TEM:in vastineen täydennyksessä esitetyn pohjalta ensisijaisesti siten, että asiaa koskeva päätöksentekovelvollisuus olisi osoitettu TEM:lle. Otan tämän huomioon arvioinnissani.

2 Hakijan taustojen arviointi ja selvittäminen lupaharkinnassa

TEM:in vastineen täydennyksessä esitetty muutos kohdistuisi malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupan myöntämisen esteisiin. Tarkoituksena on estää luvan myöntäminen, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta. Tässä merkityksellisestä on, että puhutaan toiminnasta eikä toimijasta. Jos selvittäminen kohdistetaan toimijaan, eli lupanhakijan taustojen selvittämiseen, lupaharkinnassa, muuttuu asetelma jäljempänä kuvatulla tavalla.

Voimassa olevan kaivoslain 31 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu:

- 1) luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla ole rajoitettu;
- 2) oikeushenkilö.

Lisäksi tässä laissa säädetyin edellytyksin malminetsintälupaa saa hakea valtion laitos.

Kaivosalueenastuslupaa saa hakea se, joka hakee kaivoslupaa kyseisen esiintymän hyödyntämistä varten.

Näin ollen kaivoslain 31 §:n edellä kuvattujen momenttien sanamuotojen perusteella luvan hakija voi olla lähtökohtaisesti täysivaltainen luonnollinen henkilö, joka ei ole konkurssissa, ja mikä tahansa oikeushenkilö. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1.1 §:n nojalla kyseeseen tulee ennen kaikkea luonnollinen henkilö Euroopan talousalueelta, suomalainen yhteisö tai Suomeen si-vuliikkeen perustanut ulkomainen yhteisö. Kyseisen lain 1.2 §:n 1 virkkeen mukaan Patentti- ja rekisterihallitus voi myöntää luvan harjoittaa elinkeinoa myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle sekä ulkomaiselle yhteisölle ja säätiölle.

Kaivoslain 45 §:ssä asetetaan yleiset perusteet lupaharkinnalle: Malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhdentalupa myönnetään, jos hakija osoittaa, että tässä laissa säädetty edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä. Lupa voidaan kuitenkin tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

Kaivoslain 46.1 §:n 8 kohdassa malminetsintäluvan ja kullanhuuhdentaluvan esteenä on hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet: jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Vastaavin perustein kaivoslain 48.1 § estää kaivosluvan myöntämisen.

HE:n (126/2022) hyväksyminen eduskunnassa tarkoittaisi, että kaivoslain 48.1 § muutettaisiin muotoon ”Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä syistä hakijalla ei ole käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellista asiantuntemusta tai riittäviä taloudellisia edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.” Näin ollen voimassa olevassa ja muutettavaksi ehdotetussa kaivoslaissa on jo kriteereitä, joilla arvioidaan luvanhakijan kelpoisuutta, kuten edellytyksiä kaivostoiminnan aloittamiseen tai tarpeellista asiantuntemusta. Kuitenkaan luvanhakijan kelpoisuutta ei arvioida vielä kummankaan perusteella kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

Koska edellä kuvatut pykälät eivät sisällä vielä viittausta kansalliseen turvallisuuteen, TEM:in vastineen täydennyksessä kaivoslain 46 ja 48 §:ään ehdotetaan muutoksia, joiden perusteella kansallisen turvallisuuden vaarantuminen voisi muodostaa esteen kaivosluvan myöntämiselle. Este ei olisi kuitenkaan ehdoton, vaan niidenkin osalta on tarkoitus mahdollistaa kaivoslain 45 §:n yleisten

perusteiden mukaisesti luvan harkinnanvarainen myöntäminen tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa.

Nämä edellä mainitut pykälät eivät siten vielä sääntelee, miten hakijan taustoja on tarkoitus selvittää muutoin kuin hakijan oman hakemuksen perusteella. TEM ehdottaa vastineessaan, että ”Kaivosviranomaisen voisi pyytää tarvittaessa asiasta lausuntoa esimerkiksi puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (huoltovarmuus), ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä (kriittinen infrastruktuuri), suojelupoliisilta ja huoltovarmuuskeskukselta.” Tätä lausuntomenettelyä olisi tarkoitus täsmentää kaivoslain 37.4 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla asetuksessa.

Ympäristölainsäädännössä lausuntomahdollisuus varataan muun ohella kuitenkin yleensä sellaisille viranomaisille, joilla toimivalta valvoa sellaista asiaan liittyvää ympäristönsuojelu- tai muuta yleistä etua, johon luvanvaraisesta hankkeesta voi olla vaikutuksia. Näin on myös kaivoslain 37.1 §:n 2 ja 4 kohdissa. Lausuntomenettelyssä voidaan kyllä nimenomaisin säännöksin pyytää tietoja toiminnan eli hankkeen todennäköisistä vaikutuksista kansalliselle turvallisuudelle, esimerkiksi hankkeesta puolustusvoimien alueelle ulottuvista ympäristövaikutuksista. Tällaisesta lähestymistavasta koskien alueidenkäytön suunnittelua, käytännössä kaavoitusta, on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 467/2019) 4 a §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden ja rajavaltion, väestönsuojelun sekä huoltovarmuuden edellyttämät kehittämistarpeet ja varmistettava, ettei niistä vastaavien tahojen toimintamahdollisuuksia heikennetä. Tarkemmin vuorovaikutuksesta kaavoituksen aikana muun muassa osallisiin kuuluvien viranomaisten kanssa säädetään MRL 8 luvussa.

Kaivoslain 37 §:n mukaisessa lausuntomenettelyssä ei kuitenkaan voida ilman nimenomaisia lain säännöksiä arvioida luvanhakijan ominaisuuksia kansallisen turvallisuuden kannalta. Kun tarkastellaan kaivoslain 37.1 §:n 4 kohdan perusteluita lain esitöistä (HE 273/2009 vp), lainkohdan tarkoitus ei ole ollut pyytää lausuntoja suoranaisesti hakijasta kansallisen turvallisuuden perusteella. Esitöiden mukaan ”Lupaviranomaisen olisi tarvittaessa pyydettävä lausunto myös esimerkiksi Rajavartiolaitokselta, kun toimintaa on tarkoitus harjoittaa rajaväyhykkeellä taikka Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella tai sen lähistöllä. Pääesikunnalta lausunto tulisi pyytää, kun toimintaa on tarkoitus harjoittaa aluevesillä, ja puolustusvoimilta, kun toimintaa on tarkoitus harjoittaa puolustusvoimien

käytössä olevalla alueella tai sen lähistöllä” (HE 273/2009 vp, s. 95). Nämä sanamuodot viittaavat kuitenkin luvanvaraisen toiminnan todennäköisten vaikutusten arviointiin, eivät luvanhakijan kelpoisuuden arviointiin.

Kaivoslain 37.3 §:n mukaan lupaviranomaisen on lisäksi hankittava lupaharkinnan kannalta muut tarpeelliset lausunnot ja selvitykset. Lainkohtaa ei kyseisissä lain esitöissä tarkemmin perustella. Kaivoslain 37.3 § voisi täsmentyä lisäyksellä ”... muut, esimerkiksi kansallisturvallisuuden kannalta, tarpeelliset...” ja perusteluilla, jotka kertovat miltä viranomaistahoilta esimerkiksi pyydettyihin lausunnoin. Jos tällaisella lisäyksellä olisi kuitenkin tarkoitus arvioida luvanhakijan kelpoisuutta ja taustoja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, muutosta on tarkasteltava jäljempänä kuvatulla tavalla perusoikeuksien valossa.

TEM:in vastineen täydennyksessä todetaan, että kaivosviranomainen pyytäisi lausunnot ja saatujen tietojen perusteella kaivosviranomainen harkitsisi, onko syytä antaa asiaa koskevia lupamääräyksiä tai siirtää asia [valtioneuvoston tai työ- ja elinkeinoministeriön] päätettäväksi. Talousvaliokunnan lausuntopyyntö huomioon ottaen päätöksen tekisi viime kädessä TEM. Kaivoslain 152 §:ssä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Jos pyyntöön sisältyy salassa pidettäviä henkilötietoja¹, olisi tarpeen muuttaa kaivoslain kyseistä pykälää niin, että täsmennetään kaivosviranomaisen tiedonsaantioikeutta muilta viranomaisilta kansallista turvallisuutta koskevissa tilanteissa.

Suomen perustuslain (PL 731/1999) 80.1 §:n 2 virkkeen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. PL 10 § suojaa yksityiselämää ja sen 1 momentin 2 virkkeen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (JulkiisuusL 621/1999) 24.1 §:n 9 kohdan mukaan ovat salaisia suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon

¹ Oikeusministeriön lainkirjoittajan oppaassa (kohta 4.2.5) on henkilötiedoista todettu seuraavaa: Lähtökohtana mainitussa perustuslain momentissa on, että oikeushenkilöt eivät kuulu säännöksen soveltamisalaan. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että henkilötiedon määritelmä on laaja. EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Lisäksi sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuinin että EU:n tuomioistuinin ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsoneet, että oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen henkilötietojen käsittelyssä koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja. Ilmaisua ”yksityiselämä” ei tältä osin pidä tulkita suppeasti, eikä ammattitoimintaa siten tulisi jättää yksityiselämän käsitteen ulkopuolelle.

antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta, ja erinäisten muiden kohtien mukaan henkilötietoja sisältävät asiakirjat. JulkisuusL 29.1 §:n 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. PeVL:ssa (62/2010 vp) todetaan puolestaan henkilötietojen suojasta seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 42/2010 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Valiokunta on lisäksi tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 14/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 19/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

PeVL (62/2010 vp) käsittelee HE:tä (204/2010 vp) uudeksi turvallisuustutkintalaiksi. Voimassa olevan turvallisuustutkintalain (525/2011) 20.1 § antaa viitteitä siitä, millainen tarkkuusaste tulisi olla uudessa kaivoslain säännöksessä, joka käsittelee TEM:in tiedonsaantioikeutta. PeVL:ssa on edelleen todettu:

Ehdotettu 20 §:n 1 momentin 1—4 kohdan sääntely on perustuslakivaliokunnan käytännön valossa asianmukaista (ks. esim. PeVL 19/2008 vp, s. 2—3). Momentin 5 kohdan perusteella tutkintaa tekevä voi 1—4 kohdassa tarkoitettujen tietojen lisäksi saada kuitenkin myös "muut välttämättömät tiedot". Yleissäännös näyttäisi mahdollistavan suhteellisen laajan ja yksilöimättömän oikeuden tietojen saamiseen muun muassa salassa pidettävistä henkilötiedoista. Tutkinnassa on toisaalta kysymys toiminnasta, jossa on onnettomuuksien ja

vaaratilanteiden moninaisen luonteen vuoksi ennakolta vaikea määritellä, miltä viranomaistaholta ja minkä sisältöisiä tietoja tutkinnassa voidaan mahdollisesti tarvita. Tällaisen sääntelyn yhteydessä väljemmäksi jäävä tietojensaantioikeus välttämättömyysvaatimukseen sidottuna ei muodostu perustuslain vastaiseksi etenköön, kun otetaan huomioon, että tietoja saavien piiri on hyvin rajoitettu ja tietojen saamisen tarkoitus on melko suppea. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisena täsmentää 20 §:n 1 momentin 5 kohtaa määrittelemällä esimerkinomaisesti joko kysymykseen tulevia tietosisältöjä tai niitä seikkoja, joiden vuoksi salassa pidettävien tietojen saaminen voi olla välttämätöntä. Tällöin säännöstä voidaan täydentää myös rinnastuvuusmaininnalla.

Näin ollen hakijan taustojen tarkempi arviointi kansallisen turvallisuuteen vedoten kaivoslain nojalla edellyttäisi perustuslain valossa lähtökohtaisesti tyhjentävää luetteloa tai ainakin vaatimusta "tietojen välttämättömyydestä" kansallisen turvallisuuden vuoksi. Hyvin väljät ja yksilöimättömät tietojensaantioikeudet eivät perustuslain kannalta ole mahdollisia. Turvallisuustutkintalain 20.1 § voi toimia eräänlaisena tukena, mietittäessä perustuslain valossa mahdollista uutta säännöstä kaivoslakiin kaivosviranomaisen tiedonsaantioikeudesta kansallisen turvallisuuden perusteella.

Lisäksi on huomattava, että edellä kuvatussa lausunnossa PeV kiinnitti huomiota, että tietoja saavien piiri on hyvin rajoitettu ja tietojen saamisen tarkoitus on melko suppea. Jos asia siirretään kaivosviranomaiselta vasta kaivoslupavaiheessa TEM:ille, tilanne ei välttämättä ole enää samanlainen kuin turvallisuustutkinnassa, vaan tietojen saajien joukko on laajempi etenkin, jos Tukes on aiemmin malminetsintävaiheessa pyytänyt vastaavia tietoja. Tältä osin teen tarkempaa arviointia jäljempänä jaksossa 3. Tietojen saamisen tarkoitus voi myös estää hakijalta laajasti lupien saamisen kaivostoimintaan Suomessa. Mahdollinen luvanhakijan kelpoisuuteen ja taustaan ulottuva, sinänsä kansallista turvallisuutta edistävä, tiedonsaantioikeus pykälämuutoksineen kaivoslaissa vaatisikin perustuslakivaliokunnan perusoikeusharkintaa.

Edellä sanotun pohjalta tiivistetty vastaus kysymykseen annetaan jaksossa 6.

3 Lupaharkinnan vieminen eri tasoille

Kaivoslain 33.1 §:n mukaan valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Talousvaliokunnan lausuntopyyntö huomioon ottaen tarkoitus olisi lisätä TEM:in vastineen täydennyksen mukaisesti tähän lain kohtaan ensisijaisesti uusi momentti: ”Työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee asian, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan

kansallista turvallisuutta.” Tarkemmin vastineen täydennyksestä ei selviä, olisiko tämä uusi momentti toinen vai kolmas. Järjestyksellä on merkitystä pykälän tulkinnan kannalta. Voimassa olevan kaivoslain 33.2 §:n mukaan kaivosviranomainen ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuudontalupia sekä muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja kaivoslupia koskevat asiat. Käytännössä kaivoslupaviranomaisena on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Näin ollen TEM muodostaisi uuden tason kaivoslain mukaisten lupien harkintaan. Muutokselle ei sinänsä ole estettä. PL 119.2 §:n 1 virkkeen mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Edellisessä jaksossa kuvattu henkilötietojen käsittely olisi kuitenkin tarpeen keskittää yhteen viranomaiseen.

Jos hanke koskee uraniumin ja toriumin tuottamista ja sen hakijan perusteella syntyy epäily kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta, silloin aiheutuu ehdotetun pykälän perusteella epäselvyyttä toimivallasta valtioneuvoston ja TEM:in välillä. Näin on siis, silloin jos talousvaliokunnan lausuntopyynnössä priorisoiman vaihtoehdon mukaisesti TEM valitaan viranomaiseksi. Kun otetaan huomioon TEM:in esittämän lisäyksen sanamuoto, epäselvyys toimivallasta syntyisi riippumatta siitä, olisiko lisäys lainkohdan 2 vai 3 momentti. Joka tapauksessa valtioneuvosto voisi siirtää TEM:istä asian yleisistunnossa käsiteltäväksi valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:n nojalla. Silloin edellisessä jaksossa 2 haasteena kuvattu tiedonsaantioikeus laajenisi käytännössä edelleen. Kaiken kaikkiaan esitettyä pykälän muotoilua TEM:in toimivallasta olisi jollakin tavoin täsmennettävä tai annettava selvästi myös kansallista turvallisuutta koskevissa uranikaivoshankkeissa ratkaisulta suoraan valtioneuvostolle.

Esitetty kaivoslain 37 §:n uusi momentti näyttäisi viittaavan siihen, että TEM ratkaisee koko kaivoslupa-asian, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta TEM:n vastineen täydennyksessä ehdotetun uuden kaivoslain 48.3 §:n tarkoittamalla tavalla. Jos tämä uusi kaivoslain 37 §:n momentti on toisena, se ei kuitenkaan mahdollista vastaavaa siirtoa malminetsintäluvan tai kullanhuudontaluvan esteiden osalta, vaan silloin Tukes tekee harkinnan. Silloin voidaan joutua tilanteeseen, jossa Tukes ja TEM voivat päätyä erivaiheissa kaivoshanketta saatujen lausuntojen perusteella erilaiseen tulokseen kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta. Jos Tukes katsoo malminetsintävaiheessa, ettei kansallinen turvallisuus vaarannu, mutta myöhemmin tällainen epäily herää, asia siirtyy ehdotuksen mukaan kaivoslupavaiheessa TEM:in harkittavaksi.

Jos uusi momentti TEM:in ratkaisutoimivallasta on kolmantena, on sitä mahdollista tämän sisältöisenä tulkita myös niin, että ”asia” viittaa virkkeessä myös malminetsintälupaan tai kullanhuudontalupaan tai muihin voimassa olevan kaivoslain 37.2 §:n mukaisiin asioihin. Silloin edellisessä kappaleessa edellä kuvattua ristiriitaa ei synny, mutta TEM tulee käytännössä kokonaan kaikissa vaiheissa kansallista turvallisuutta vaarantavissa kaivoshankkeissa Tukesin tilalle lupaviranomaiseksi.

Kaivoslunastusluvan hakeminen tulee ajankohtaiseksi, jos kaivosaluetta ei ole saatu hankittua maanomistajalta vapaaehtoisin sopimuksin. Käyttöoikeus alueeseen voidaan myöntää kaivoslain 49.1 §:n nojalla, jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima. Valtioneuvosto yleensä ratkaisee tällaiset kaivoslunastuslupa-asiat, mutta ehdotettu uusi momentti näyttäisi siirtävän myös tämän harkinnan TEM:ille kansallisen turvallisuuden vaarantuessa, ellei ehdotettua sanamuotoa kehitetä.

Jos kaivosluvan hakija on ehtinyt hankkia kaivosalueeseen omistusoikeuden ja luvan saanti estyy kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi, voi tulla tarve soveltaa myös kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia (468/2019). Kyseistä lakia sovelletaan sen 1.1 §:n nojalla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi.

Yleensä muiden ympäristölakien mukaiseen lupaharkintaan tällä kaivoslain muutoksella ei ole vaikutusta, koska kaivoslupa ei ole muiden lupien myöntämisen suoranaisena edellytyksenä. Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu lain (764/2019) 3 § mahdollistaa hakijan pyynnöstä kaivoslain lupien ja eräiden muiden ympäristölainsäädännön edellyttämien lupien menettelyiden yhteensovittamisen. Kyseinen laki ei kuitenkaan yhtenäistä eri viranomaisten lupien myöntämisharkintaa, vaan se on säilynyt erillisenä. Toki toiminnanharjoittajan on turha enää hakea esimerkiksi ympäristölupaa kaivokselle, jos sille ei saa kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi kaivoslupaa. Poikkeuksena on uranikaivosta koskevan ydinenergialain (621/2011) tarkoittama lupa, joka käsitellään kyseisen lain 23.3 §:n nojalla valtioneuvostossa yhdessä kaivosluvan kanssa (ks. kaivoslaki 43 §). Tällöin on mahdollista, että kaivosluvan saannin estyminen kansallisen

turvallisuuden vaarantumisen vuoksi poistaa lupien toiminnallisen yhteyden takia myös ydinenergian käyttöön liittyvät luvan myöntämisedellytykset.

Edellä sanotun pohjalta tiivistetty vastaus kysymykseen annetaan jaksossa 6.

4 Kansallisen turvallisuuden määritelmä

TEM:in vastineen täydennyksessä esitetään, että kaivoslain 5.1 §:n määritelmiin lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan tässä laissa tarkoitetaan:

7) kansallisella turvallisuudella maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.

TEM viittaa edellä kuvatun kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 1 §:ään ehdotetun kaivoslain 5.1 §:n 7 kohdan sisältämien käsitteiden muotoilun lähteenä. Perusteluista olisi selkeästi käytävä ilmi ne tarkennukset käsitteiden merkityksestä, jotka on kirjattu lähteenä olevan lainkohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin (HE 253/2018 vp, s. 45–47). Lisäksi on otettu TEM:in mukaan huomioon kaivoslain 7.2 §:n kohdan rajoitukset etsintätyölle. Muotoilusta on pyritty saamaan kattava ja joustava, mutta tarpeeksi täsmällinen. Tältä pohjalta on tarkasteltava kysymystä, kattaako kansallisen turvallisuuden määritelmä riittävän laajasti kansallisen ja yhteiskunnallisen edun.

Määritelmässä käsite maanpuolustus viittaa alueisiin, joita tarvitaan puolustusvoimien käyttöön tai puolustusvoimille säädettyjen tehtävien toteuttamiseen tai maanpuolustuksen järjestämiseen tai turvaamiseen muutoin (HE 253/2018 vp s. 46). Tältä osin määritelmä on kattava.

Huoltovarmuus ja yhteiskunnan kannalta välttämätön infrastruktuurin toiminta viittaavat siihen, ettei vaarantua saa ”yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden kannalta välttämättömät toiminnot, joiden ylläpitäminen on välttämätöntä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten turvaamiseksi. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi merkittävät energiantuotanto-, siirto- ja jakeluverkot, tieto- ja viestintäjärjestelmät, -verkot ja -palvelut, keskeinen liikenne- ja vesihuoltoverkosto, elintarvike- ja

jätehuollon kannalta merkittävät toiminnot sekä terveydenhuollon ja peruspalveluiden toimivuuden kannalta merkittävät toiminnot kuten sairaalat.” (HE 253/2018 vp s. 47). Tältäkin osin määritelmää voidaan pitää kattavana.

Muu yhteiskunnallinen etu voi olla etu muun muassa valtion sisäisen turvallisuuden varmistamista. Lunastaa voitaisiin siten esimerkiksi poliisin toiminnan suojaamiseksi. (HE 253/2018 vp s. 47). Tältä osin jää määritelmässä enemmän tulkinnanvaraa. Koska määritelmää kansallinen turvallisuus käytetään sanan TEM:in vastineen täydennyksessä esitetyin tavoin eri pykälissä vaarantaminen-sanan yhteydessä, voidaan ajatella, että kyseeseen voisi tulla kohteita, joista käsin olisi mahdollista aiheuttaa maanpuolustukselle, alueelliselle koskemattomuudelle, yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille merkittävää uhkaa. (Ks. HE 253/2018 vp s. 47). Kaiken kaikkiaan myös näistä näkökulmista määritelmä on varsin kattava.

Rajavalvonta ja rajaturvallisuus sen sijaan on jätetty TEM:in vastineen täydennyksessä määritelmästä pois, koska on ajateltu, että riittävää on, kun kaivoslain 7.2 §:n 2 kohdassa on kielletty etsintätyö puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai sellaisella Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan ota samalla tavalla huomioon uhkaa, joka kaivostoiminnasta saattaa aiheutua 100 metriä kauempana kansalliselle rajaturvallisuudelle. Tältä osin ehdotettu kansallisen turvallisuuden määritelmä poikkeaa esikuvana käytetystä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 1 §:stä. TEM:in esittämä määritelmä voikin olla tarpeen täydentää myös rajavalvonnan ja turvallisuuden osalta kaivoslain 7.2 §:n 2 momentista huolimatta.

Kiinnittäisin huomiota myös siihen, että lainatuilta osin määritelmä on alun perin tarkoitettu alueiden lunastamiseen kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Myös TEM viittaa vastineen täydennyksessä toimintaan, jonka arviointi kansallisen turvallisuuden kannalta onkin paremmin linjassa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain tarkoituksen kanssa. Jos määritelmää on tarkoitus käyttää talousvaliokunnan lausuntopyynnössä esitetyin tavoin (tarkemmin edellä jakso 2) toimijan eli luvanhakijan ominaisuuksien ja taustojen arviointiin kansallisen turvallisuuden vaarantumisen näkökulmasta, tilanne on

toinen eikä määritelmän täsmällisyyttä voida arvioida täysin samoin perustein. Lain muutos olisi silloin syytä myös määritelmän osalta saattaa perustuslakivaliokunnan tarkastettavaksi.

Edellä sanotun pohjalta tiivistetty vastaus kysymykseen annetaan jaksossa 6.

5 Riittävät mahdollisuudet puuttua lupahakemuksiin yhteiskunnallisten hyväksyttävyysongelmien vuoksi

Kysymykseen vastaavatko pykälät riittävästi tarpeeseen puuttua lupahakemuksiin, joissa on esiintynyt yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmia (esimerkiksi alueen pienennys ei kaikissa tilanteissa ole ratkaisu ongelmiin), voidaan vasta yksikertaisesti niin, että ”yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmat” eivät suoraan mahdollista kaivosviranomaiselle lupaharkinnassa lupahakemuksen epäämistä. Lausuntopyynnön esimerkki² kuvaa oikeastaan hakijan edellytyksiä. Niiden osalta tilanne on toinen. Kaivoslain mukaiset luvat perustuvat kaivoslain 45 §:n mukaiseen oikeusharkintaan laissa mainituista luvan myöntämisen edellytyksistä ja esteistä. Niihin ei kuulu suoranaisesti yleinen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys ja sen ongelmat (ks. kaivoslaki 46–48, 50 §). Kaivostoiminnan sääntelyn kokonaistarkastelussa asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen.

Vaikka kaivoslain 45 §:n tarkoittamassa lupaharkinnassa ei suoranaisesti käsitellä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä, välillisesti sellaista hyväksyttävyyttä vahvistavat muun muassa kaivostoiminnan kestävyys ja erinäisten yleisten ja yksityisten turvaaminen kaivostoiminnan intressien ohella. Voimassa olevan kaivoslain 1.1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista. Näitä turvattavista eduista otetaan erityisesti huomioon kaivostoiminnan

² ESIMERKIKSI: hakijalla rikosprosessi menossa tai tuomittu siitä esimerkiksi ympäristörikos, mutta pystyy tekemään samalla lisää varauksia, tärkeä juomavesialue esimerkiksi Päijänteen alueen varaus, suuri alue pöytälaatikkoyhtiöllä, joka myydään eteenpäin keinottelumielessä). Tässä varauksella tarkoitaneen malminetsintälupaa. Jo voimassa olevan kaivoslain 46.1 §:n 8 kohdan mukaan malminetsintälupaa ei voi myöntää, jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tähän lakiin perustuvia velvollisuuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä. Jos hakijalle on annettu ympäristörikostuomio ja hänellä on uusia rikosprosesseja menossa, on myös painavia perusteita epäillä, ettei hakijalla ole edellytyksiä ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan. Lisäksi alueen laajuus vaikuttaa asiaan. Lupaa tuskin myönnettäisiin tällaisessa tilanteessa. HE 126/2022 vp ei tältä osin muuta lopputulosta.

harjoittamisen edellytysten ohella kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema ja toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.³

Myös kaivoslain 1.2 §:n tarkoittamat jokaisen mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöä koskevaan kaivospäätöksentekoon voivat lisätä luottamusta ja sitä kautta toiminnan yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Lisäksi kaivoslain 1.3 §:n mukainen tarkoitus ”edistää kaivosten turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua tässä laissa tarkoitettusta toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus” sisältää seikkoja, jotka vahvistavat kolmansien oikeusturvaa ja voivat siten lisätä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Paikallisten yhteisöjen kaivostoiminnalle antamaa hyväksyntää tarkastellaan usein sosiaalisen toimiluvan käsitteen avulla. Käsitteen nimestä huolimatta kyse ei ole hallintoluvasta. Sosiaalinen toimilupa merkitsee yksinkertaistettuna paikallisen yhteisön osoittamaa hyväksyntää ja tukea samalla vaikutusalueella harjoitettavaa yritystoimintaa kohtaan. Vaikka toisinaan sosiaalinen toimilupa on jäsennetty hyväksyttävyyden kautta laajemmin valtakunnalliselle tasolle asti yhteiskuntaan (mukaan lukien yleinen mielipide ja media), keskeinen välittäjä tässä laajemmassa hyväksyttävyyden prosessissa on kuitenkin paikallisyhteisö. Sosiaalisen toimiluvan taustat ovat sosiaalisesti kestävässä kehityksessä ja yritysten yhteiskuntavastuussa (*Corporate Social Responsibility, CSR*). Kaivosluvan haltija voi sosiaalisen toimiluvan avulla osoittaa rahoittajalle, että on ansainnut toiminnalleen paikallisyhteisön hyväksynnän niin, että hän hallitsee toimintansa sosiaalista riskiä ja näin rahoittajalle syntyy pienempi riski luottotappiosta.

Sosiaalisen toimiluvan yhteys kaivos- ja esimerkiksi ympäristölupaan on epäsuora. Jos kaivostoiminta ei täytä lupien ehtoja ja aiheutuu lupamääräysten vastaisesti haittoja, kaivosyritys voi menettää nopeastikin sosiaalisen toimiluvan, jolloin paikallisyhteisön tekemät valitukset erilaisista kaivosta koskevista hallintopäätöksistä voivat lisääntyä ja lisärahoitusta voi olla vaikeampi saada kaivokselle. Yhtenä negatiivisena esimerkkinä sosiaalisen toimiluvan menettämisestä voidaan pitää Talvivaaran kaivoksen konkurssia.

³ HE:ssä (126/2022 vp) on jälkimmäinen muutettu kestäväksi käytöksi, mutta ympäristövaliokunta ehdottaa, että talousvaliokunta arvioi, tuleeko säännöksessä säilyttää luonnonvarojen säästävä käyttö tavoitteena kestävä käytön rinnalla (YmVL 42/2022 vp).

Vaikka lupien esteisiin lisättäisiin uutena kohtana kansallisen turvallisuuden vaarantuminen, yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys ei edelleenkään ole kaivoslain 45 §:ssä tarkoitettussa lupaharkinnan luvan myöntämisen este. Jos lupamääräyksiin tai pienentämällä alueen kokoa on pyritty poistamaan kansallista turvallisuutta vaarantava este, mutta myöhemmin käy ilmi, että toiminnanharjoittaja on laiminlyönnillä rikkonut näitä lupa- tai aluemääräyksiä, hän voi menettää edellä kuvatun sosiaalisen toimiluvan. Kaivoslain 70.1 §:n 2 kohdan nojalla voidaan myös myönnettyt hallintoluvat peruuttaa, jos luvanhakija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Lisäksi lupamääräysten laiminlyönnistä voi seurata luvanhaltijalle vahingonkorvausoikeudellinen tai rikosoikeudellinen vastuu. Kaivoksen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä voidaan lisätä myös kuntakaavoituksessa erilaisia intressejä yhteensovittamalla. Ehdotetun uuden kaivoslain 47 §:n 4 momentin mukaan kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Laajempi kaivossäätelyn tarkastelu osoittaa, että vaikka yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden vaatimus ei suoranaisesti ole kaivoslaissa luvan myöntämisen edellytys ja vaikka lupahakemuksiin ei sillä perusteella voi puuttua, sosiaalinen toimilupa ja julkis-, yksityis- ja rikosoikeudellinen vastuu ohjaavat kaivostoimintaa niin, ettei sen yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä ole vara menettää.

Edellä sanotun pohjalta tiivistetty vastaus kysymykseen annetaan seuraavassa jaksossa.

6 Vastaukset kysymyksiin tehdyn arvioinnin pohjalta

Jos TEM:in vastineen täydennyksessä esitetyllä kaivoslain muutoksella on tarkoitus vain rajoittaa kaivostoimintaa alueilla, jossa se vaarantaa kansallisen turvallisuuden, muutos on edellä kuvatusti perustuslain nojalla helpompi toteuttaa tavanomaisen lain säätämisjärjestyksessä. Sen sijaan ulottaessa kansallisen turvallisuuden arvioiminen hakijan ominaisuuksiin, taustaan ja salaisten henkilötietojen saantiin toiselta viranomaiselta tilanne on toinen. Vaikka voimassa olevassa kaivoslaissa on lupien myöntämiselle esteitä, joissa arvioidaan hakijan edellytyksiä kaivostoiminnan harjoittamiseen, ensimmäisessä talousvaliokunnan kysymyksessä esitetyn tavoin kansallista turvallisuutta koskevat muutokset kohdistuisivat luvanhakijaan toimijana eikä vain toimintaan tavalla, joka saattaa

edellyttää TEM:ille (ja mahdollisesti Tukesille ja valtioneuvostolle) sellaista henkilötietojen saantioikeutta, joka olisi aiheellista arvioida perustuslakivaliokunnassa. Vastaus talousvaliokunnan ensimmäiseen kysymykseen on 2 jakson arvioinnin pohjalta: hakijan taustojen arviointi ja selvittäminen voitaisiin tuoda vahvemmin osaksi lupaharkintaa vain erillisellä hallituksen esityksellä, jonka perusoikeusvaikutukset ja säätämisyjärjestys olisi tarkemmin selvitetty perustuslakivaliokunnassa.

Vastauksena talousvaliokunnan toiseen kysymykseen, voiko lupaharkintaa viedä useammalle tasolle: annetaanko pykälillä myös eri lupaviranomaisille lisää selkänöjää lupaharkinnassa, toteaisiin 3 jakson perusteella, että lupaharkinnan vieminen perustuslain valossa useammalle viranomaistasolle on lakimuutoksella mahdollista. Kuitenkaan ei ole täysin selvää TEM:in vastineen täydennyksen perusteella, miten toimivallanjako toteutuisi käytännössä eri viranomaisten välillä. Tähän on kiinnitettävä vielä erityistä huomiota. Eri ympäristölainsäädännön lupien myöntämiseen muutos ei suoranaisesti vaikuttaisi lukuun ottamatta valtioneuvoston kaivoslupan yhteydessä myöntämiä ydinenergiain mukaisia lupia. Sen vuoksi muille lupaviranomaisille vaikutukset ovat lähinnä välillisiä; toista ympäristölainsäädännön edellyttämää lupaa toiminnanharjoittaja ei tarvitse, jos hän ei ole saanut kaivoslupaakaan. Varsinaisesta selkänöjasta muille viranomaisille ei voi puhua, kun eri lupien myöntämisen välillä ei ole suoranaista edellytyssuhdetta. Lupien myöntämisharkinta perustuu itsenäisesti eri viranomaisissa kulloinkin sovellettavaan sektorilakiin.

Vastauksena talousvaliokunnan kolmanteen kysymykseen, kattaako kansallisen turvallisuuden määritelmä riittävän laajasti kansallisen ja yhteiskunnallisen edun, on 4 jakson arvioinnin pohjalta todettava, että rajaturvallisuuden osalta ei, mutta muutoin kyllä. Jos lähtökohtana määritelmän sisällölle on TEM:in vastineen täydennyksessä esitetyllä tavalla kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain 1 §, erityisen huomiota on kiinnitettävä talousvaliokunnan ensimmäiseen kysymykseen viitaten siihen, missä tarkoituksessa määritelmää käytetään. Arvioidaanko sen perusteella kaivostoimintaa vai myös toimijaa, tarkemmin sanottuna kaivoslupanhakijan taustoja? Jälkimmäinen vaihtoehto edellyttäisi perustuslakivaliokunnassa tehtävää TEM:in esittämän määritelmän perusoikeuspunnintaa, koska määritelmän käyttöyhteys poikkeaisi silloin merkittävästi kyseisestä esikuvana olleesta lunastuslaista.

Vastauksena neljänteen talousvaliokunnan kysymykseen, vastaavatko pykälät riittävästi tarpeeseen puuttua lupahakemuksiin, joissa on esiintynyt yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmia

(esimerkiksi alueen pienennys ei kaikissa tilanteissa ole ratkaisu ongelmiin), on 5 jakson pohjalta todettava, etteivät kaivoslain lupien myöntämisen edellytykset ja esteet oikeastaan mahdollista suoraan sellaista viranomaisharkintaa edes TEM:in esittämän muutoksen jälkeen. Kun kaivossäätelyä tarkastellaan kokonaisuutena, se ohjaa monin tavoin kaivostoimintaa harjoittavan ansaitsemaan paikallisyhteisön hyväksymisen eli sosiaalisen toimiluvan. Kaivostoiminnan yhteiskunnallinen hyväksyttävyys onkin välillisesti kaivosluvan saamisen ja luvanvaraisen kaivostoiminnan jatkuvuuden perusta.