

Olli Mäenpää

1.12.2022

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp)

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoani kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamisesta kaivoslain sääntelyssä. Asiaa koskevia mahdollisia sääntelyehdotuksia on selvitetty käyttöni toimitetussa työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa 24.11.2022.

Työ- ja elinkeinoministeriön päätösvalta

Lausuntopyynnön mukaan talousvaliokunta harkitsee sääntelyn täsmentämistä vastineessa esitetyn pohjalta ensisijaisesti siten, että asiaa koskeva päätöksentekovelvollisuus olisi osoitettu työ- ja elinkeinoministeriölle. Talousvaliokunta on pyytänyt arviotani tätä koskevasta säätelystä.

Hallinnollisen luvan myöntämisedellytysten arvioinnissa kansallista turvallisuutta koskeva päätöksenteko voi perustellusti kuulua valtioneuvoston tasolle. Tätä tasoa puoltaa se, että päätöksenteon kohteena on koko yhteiskunnan turvallisuus, päätöksellä on vaikutusta useammalle hallinnon alalle ja sen tekeminen edellyttää useamman hallinnonalan asiantuntemukseen tukeutumista.

Suomen perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Vastineessa ehdotetaan päätösvaltan osoittamista joko valtioneuvoston yleisistunnolle tai työ- ja elinkeinoministeriölle. Molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia. Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee nykyään valtioneuvoston ohjesäännön 2-8 §:n mukaan myös hallinnollisluonteisia asioita, joilla on yleistä merkitystä. Yleisistunnon päätösvaltaan kuuluvat kaivoslain 33 §:n 1 momentissa tarkoitetut lupa-asiat, sillä valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n mukaan yleisistunto päättää lunastuslupa-asioista ja ydinenergiaa koskevista asioista.

Yleisenä tavoitteena on kuitenkin vähentää valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvien hallinnollisten päätösten tekemistä. Ministeriötason päätösvaltaa puoltavat erityisesti kansallisen turvallisuuden edellyttämä laaja-alainen substanssiasiantuntemus kaivoselinkeinoja koskevissa asioissa ja ministeriön päätöksenteon kytkeytyminen valtioneuvoston muodostamaan kokonaisuuteen.

Jos päätösvalta määritellään laissa työ- ja elinkeinoministeriölle, sovellettavaksi tulee myös valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentin säännös. Sen mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti

tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Sikäli kuin kansallisen turvallisuuden arviointiin liittyisi laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä piirteitä, asia voidaan siis valtioneuvoston yleisistunnon päätöksellä siirtää käsiteltäväksi yleisistunnossa. Mahdollisuus siirtää päätösvalta valtioneuvoston yleisistunnolle tällaisissa tilanteissa puoltaa osaltaan päätösvallan määrittelyä ministeriölle. Ministeriöllä voidaan myös katsoa olevan paremmat edellytykset arvioida kansallisen turvallisuuden vaatimuksia kuin kaivostoiminnan substanssiasiantuntemukseen ja -sääntelyyn keskittyvällä kaivosviranomaisella.

Voimassa olevan kaivoslain 33 §:n 1 momentissa tarkoitettut asiat kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaan. Riittäviä asiallisia perusteita ei ole esitetty sille, että nämä asiat siirrettäisiin ministeriön päätösvaltaan. Tällainen siirto edellyttäisi myös valtioneuvoston ohjesäännön ja ydinenergialain muuttamista.

Vastineessa ehdotetun muotoilun mukaan päätösvalta kuuluisi valtioneuvostolle/ministeriölle, ”jos toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta”. Säännös ehdotetaan lisättäväksi 33 §:n 1 momenttiin, jolloin sen kohteena näyttäisi olevan ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteko kaivosaluelunastuslupa-asiassa ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevassa kaivoslupa-asiassa. Näin suppea soveltamisalan määrittely ei ilmeisesti riittävän kattavasti vastaa tarvetta arvioida kansallisen turvallisuuden vaatimuksia kaivoslain soveltamisessa. Säännös olisi siksi perustellumpaa sijoittaa 33 §:n 2 momenttiin.

Johdonmukaisuuden vuoksi myös valtioneuvoston päätöksenteon perusteisiin tulisi sen toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvissa asioissa kuulua kansallisen turvallisuuden vaatimusten arviointi. Kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista koskeva sääntely valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaan kuuluvissa asioissa (kaivosaluelunastuslupa-asiat sekä uraanin tai toriumin tuottamista koskevat kaivoslupa-asiat) olisi perusteltua lisätä lakiin, lähinnä näiden lupien myöntämisedellytyksiä määritteleviin erityissäännöksiin.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön toimivalta määräytyisi ehdotetun muotoilun mukaan turvallisuuden todennäköistä vaarantumista koskevan ennakkollisen arvioinnin perusteella. Epäselväksi jää, minkä viranomaisen toimivaltaan tällaisen ennakkollisen arvioinnin tekeminen kuuluisi. Toimivaltaisen viranomaisen määräytyminen voisi siten muodostua käytännössä vaikeasti ennakoitavaksi ja muutenkin tulkinnanvaraiseksi. Tämä on ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyn toimivallan selkeän lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta.

Kaivoslain 33 §:n 2 momenttiin mahdollisesti lisättävää säännöstä olisi mainituista syistä perusteltua muotoilla selkeämmin ja neutraalimmin. Edellä esitetyt näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon kirjoittamalla lisättävä säännös esimerkiksi seuraavan suuntaisesti: *Työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee tässä momentissa tarkoitettut asiat, jos on ilmeistä, että päätöksen tekeminen edellyttää toiminnan vaikutusten arviointia kansallisen turvallisuuden kannalta.*

Kansallisen turvallisuuden määritelmä

Vastineessa lakiin lisättäväksi ehdotetun määritelmän mukaan kansallisella turvallisuudella tarkoitettaisiin ”maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua”. Talousvaliokunta on pyytänyt arviota myös tästä kansallisen turvallisuuden määritelmästä ja siitä, kattaako määritelmä riittäväällä tavalla asiaan liittyvät eri näkökulmat.

Ehdotettua sääntelyä muotoiltaessa on käytetty osittain samoja termejä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä. Kyseisen lain soveltamisala ja sen nojalla tehtyjen päätösten yhteiskunnalliset ja oikeudelliset vaikutukset ovat kuitenkin olennaisesti kaivoslakia suppeampia. Myös ”kansallisen turvallisuuden” määrittely on vastaavasti suppea.

Toimivampi vertailukohde voinee olla perustuslain 10 §:n 4 momentissa käytetty kansallisen turvallisuuden käsite. Tähän perusoikeuden rajoittamisedellytyksiä määrittelevään perusteeseen kuuluvat säännöksen perustelujen mukaan myös muun muassa kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys, yhteiskunnan perustoiminnot sekä suuren ihmismäärän henki ja terveys (HE 198/2017 vp, s. 35-36). Vastineessa ehdotettuun määritelmäsäännökseen voisi olla vastaavasti aiheellista selvyiden vuoksi lisätä erikseen myös yhteiskunnan perustoiminnot ja kansanvaltainen yhteiskuntajärjestys sekä suuren ihmismäärän henki ja terveys.

Kansallisen turvallisuuden vaarantumisen estämistä voitaneen pitää niin olennaisena vaatimuksena, että lupaa ei tulisi voida kaivoslain 45 §:n perusteella myöntää kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta huolimatta, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Tätä koskeva nimenomainen rajoitus olisi välttämätöntä lisätä lakiin.

Täsmentävät kysymykset

Talousvaliokunnan keskustelussa on lisäksi noussut esille myös täsmentäviä kysymyksiä, jotka taustoittavat lausuntopyyntöä.

Miten hakijan taustojen arviointi ja selvittäminen voitaisiin tuoda vahvemmin osaksi lupaharkintaa?

Lupaharkinnan lainmukaisuuden ja laadun ensisijaisena takeena ovat sovellettavan lainsäädännön selkeys sekä käytettävissä olevien tietojen riittävyys ja oikeellisuus. Lupaharkinta perustuu käytännössä lupaviranomaisen saamaan ja sen hankimaan selvitykseen ja sen sisältämien tietojen arviointiin. Niihin tulisi lupasääntelyä muotoiltaessa kiinnittää erityistä huomiota.

Yleisenä lähtökohtana on hallintolain mukaan, että luvan hakijalla on velvollisuus esittää selvitys siitä, että toiminta täyttää luvan myöntämisen edellytykset. Luvan hakijan selvitysvelvollisuutta olisi myös mahdollista laajentaa ja täsmentää säädetävissä laissa.

Tältä kannalta olisi mahdollista täydentää luvan myöntämisedellytyksiä ja selvittää erityisesti kaivoslain 34 §:n säännöstä siitä, mitä tietoja lupahakemuksessa on esitettävä. Säännökseen on mahdollista lisätä muun muassa velvoitteita, jotka kohdistuvat erikseen hakijan taustan ja esimerkiksi luotettavuuden arvioinnin kannalta merkityksellisiin tietoihin. Selvitystä olisi säädännäisesti mahdollista edellyttää myös siitä, millä tavoin lain 1 §:ssä määritelty tarkoitus otetaan huomioon lupahakemuksen kohteena olevassa toiminnassa.

Sikäli kuin myös kansallisella turvallisuudella on merkitystä lupaharkinnassa, lupahakemuksessa tulisi edellyttää esitettäväksi riittävä selvitys myös sen kannalta keskeisistä seikoista. Laissa olisi mahdollista edellyttää kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisten tietojen esittämistä tällaisten tietojen salassapidettävyyden estämättä.

Voiko lupaharkintaa viedä useammalle tasolle: Annetaanko pykälillä myös eri lupaviranomaisille lisää selkänajaa lupaharkinnassa?

Lupaharkinnan tasojen lisäämisen oikeudellisena edellytyksenä on, että jokaisen viranomaistason toimivalta määritellään laissa riittävän selkeästi ja tasojen lisäämiselle on asiallisesti painavia perusteita. Näissä puitteissa voidaan erikseen määritellä esimerkiksi ministeriölle päätösvalta kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisissä asioissa.

Kaivosviranomaisena toimii lain 4 §:n mukaan Tukes, joka toimii 33 §:n mukaan yleensä myös lupaviranomaisena. Lisäksi lakiin sisältyy runsaasti kaivosviranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevia säännöksiä. Ministeriön toimivalta rajoittaisi Tukesin toimivaltaa ainoastaan kansallista turvallisuutta koskevissa asioissa, joten kaivosviranomaista koskevaan menettelysääntelyyn ei ole tarvetta tehdä muutoksia.

Jos kaivos- ja lupaviranomaisena yleensä toimivalle Tukesille toimitetaan hakemus tai muu asiakirja asiassa, jonka ratkaiseminen kuuluu lain mukaan ministeriön toimivaltaan, Tukesin on hallintolain 21 §:n mukaisesti viipymättä siirrettävä asia ministeriölle. Tämä siirtovelvoite on omiaan käytännössä selventämään ministeriön ja Tukesin välistä toimivaltarajaa.

Jos työ- ja elinkeinoministeriölle määritellään kaivoslain soveltamista koskevaa päätösvaltaa, tämä tulisi ottaa huomioon myös viranomaiset ja niiden tehtävät yleisesti määrittelevässä kaivoslain 4 §:ssä ja lupaviranomaiset määrittelevässä 33 §:ssä.

Kattaako kansallisen turvallisuuden määritelmä riittävän laajasti kansallisen ja yhteiskunnallisen edun?

Kansallisen ja yhteiskunnallisen edun kannalta olennaista ja välttämätöntä on myös yhteiskunnan perustoimintojen, kansanvaltaisen yhteiskuntajärjestyksen sekä suuren ihmismäärän hengen ja terveyden turvaaminen. Ne olisi määritelmän

kattavuuden vuoksi perusteltua ottaa huomioon kansallisen turvallisuuden määrittelyssä.

Vastaavatko pykälät riittävästi tarpeeseen puuttua lupahakemuksiin, joissa on esiintynyt yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmia? (esimerkiksi alueen pienennys ei kaikissa tilanteissa ole ratkaisu ongelmiin)

Lupaharkinnan yleisiä perusteita määrittelevään kaivoslain 45 §:ään ei tässä yhteydessä ehdoteta muutosta. Säännöksen lähtökohtana on, että lupa myönnetään, jos hakija osoittaa, että tässä laissa säädetty edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä. Lupaharkinnassa on myös noudatettava hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita. Niiden mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, joten myös kaivoslain 1 §:ssä määritelty lain tarkoitus on otettava keskeisesti huomioon lupaharkinnassa.

Luvan myöntämisen esteitä määritellään laissa erikseen ja niitä koskeviin säännöksiin ehdotetaan myös joitakin muutoksia. Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta merkityksellisenä esteenä voidaan pitää muun muassa sitä, että luvan hakija on laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan soveltuvaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia. Esimerkiksi ympäristölainsäädännön olennainen laiminlyönti voidaan tässä arviossa epäilemättä ottaa huomioon luvan myöntämisen esteenä. Esteenä luvan myöntämiselle on myös se, että luvan hakijalla ei ilmeisesti ole tarkoitustakaan huolehtia kaivostoiminnan aloittamisesta. Tällä voitaneen puuttua selviin keinottelutarkoituksessa tehtyihin hakemuksiin. Lupamääräyksillä voidaan lisäksi vaikuttaa myönnettävän luvan laajuuteen, vaikka määräysvallan käyttäminen ei ilmeisesti sovellu kaikkiin tilanteisiin.

Lakiehdotuksen mukaiset lupaedellytykset näyttäisivät mahdollistavan puuttumisen myös yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta ongelmallisiin hakemuksiin. Tämä voi tapahtua hylkäämällä hakemus lupaesteen perusteella ja/tai määrittelemällä lupamääräyksillä riittävän tiukat puitteet lainmukaiselle ja yleisesti hyväksyttävälle toiminnalle.

Sen arvioiminen, onko luvan myöntämisen esteitä koskeva sääntely riittävän ajantasaista ja kaikkiin merkityksellisiin tilanteisiin asianmukaisesti kohdistuvaa, edellyttäisi kaivostoiminnan käytännön tuntemusta. Lakiin olisi kuitenkin mahdollista lisätä säännös luvan myöntämisen esteestä, joka perustuisi ilmeiseen tarkoitukseen toimia lain 1 §:ssä määritellyn tarkoituksen vastaisesti. Lupaviranomaisilta voidaan myös edellyttää niille lain mukaan kuuluvan toimivallan ja harkintavallan täysimääräistä käyttämistä. Tältä kannalta keskeisiä ovat myös hallintolain 6 §:ssä määritellyt oikeasuhtaisuuden, puolueettomuuden ja yhdenvertaisuuden vaatimukset.