

Talousvaliokunnalle

LAUSUNTO KANSALLISEN TURVALLISUUDEN HUOMIOON OTTAMISESTA KAIVOSLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoani kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamisesta kaivoslain sääntelyssä. Asiaa koskevia mahdollisia sääntelyehdotuksia on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa (24.11.22, jälj. TEM:n vastine). Talousvaliokunta on ilmoittanut harkitsevansa sääntelyn täsmentämistä tässä vastineessa esitetyn pohjalta ensisijaisesti siten, että asiaa koskeva päätöksentekovelvollisuus olisi osoitettu työ- ja elinkeinoministeriölle. Talousvaliokunta on pyytää arviota myös ehdotetusta kansallisen turvallisuuden määritelmästä ja siitä, kattaako määritelmä riittävällä tavalla asiaan liittyvät eri näkökulmat.

Esitän asiassa lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Lähtökohdat

TEM:n vastineen mukaisessa sääntelymallissa kansallisen turvallisuuden näkökohdat otettaisiin huomioon luvan myöntämisen esteinä malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupaharkinnassa. Nämä näkökohdat tulisi ottaa huomioon myös harkittaessa malminetsintälupien voimassaolon jatkamista, määräaikaisten kaivoslupien voimassaolon jatkamista sekä lupien siirtoa. Lisäksi esitys kattaisi lupien peruuttamismahdollisuuden kansallista turvallisuutta koskevalla perusteella.

Riittävä asiantuntemus pyrittäisiin varmistamaan lausuntomenettelyllä. Lausuntomenettely olisi pääsääntönä kaivoslupien kohdalla. Malminetsintälupien osalta se perustuisi kaivosviranomaisen tekemään tarpeellisuusharkintaan. Kansallisen turvallisuuden

näkökohtien osalta päätöksenteko kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnolle, ”mutta päätöksenteko tässä asiassa ei olisi luonteeltaan poliittista” (TEM:n vastineen s. 2).

TEM:n esityksen (ehdotettu kaivoslain 5 §:n 7 kohta) mukaan kansallisella turvallisuudella tarkoitettaisiin ”maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.”

Malminetsintä- ja kullanhuuhdentaluvan sekä kaivosluvan myöntämisesteeksi lisättäisiin TEM:n esityksen mukaisesti kansallisen turvallisuuden vaarantaminen (”...jos toiminnan arvioidaan vaarantavan kansallista turvallisuutta”). Este tulisi pyrkiä poistamaan ensisijaisesti lupamääräyksin tai pienentämällä alueen kokoa. Lupamääräykset voisivat koskea TEM:n mukaan esimerkiksi toiminnan sijoittumista (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin). ”Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.” Jos estettä ei olisi lupamääräyksillä mahdollista poistaa, ja kyse olisi lupahakemuksen hylkäämistä koskeva tilanne, tulisi asian päätöksenteko siirtää valtioneuvostolle tai työ- ja elinkeinoministeriölle. (TEM:n vastineen s. 3-4)

Lausuntomenettelyssä saatujen tietojen perusteella kaivosviranomaisen harkitsisi, onko syytä antaa asiaa koskevia lupamääräyksiä tai siirtää asia (valtioneuvoston tai työ- ja elinkeinoministeriön) päätettäväksi.

Lupien siirtoa koskevaa säännöstä täydennettäisiin siten, että kaivosviranomaisen tutkisi siirtotilanteessa myös kansallisen turvallisuuden näkökohdat. Jos kyseeseen tulisi (lupaviranomaisen arvion mukaan) siirron hylkääminen kansallista turvallisuutta koskevan lupaesteen vuoksi, tulisi asian päätöksenteko siirtää valtioneuvostolle tai työ- ja elinkeinoministeriölle. (ks. TEM:n vastineen s. 5) Tältä osin ehdotetun säännösmuutoksen sisältö (kaivoslain 73.3 §:n täydennys) kuuluisi seuraavasti: ”Valtioneuvosto voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdentaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 10 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 3 momentissa mainituin perustein.”

Lisäksi TEM:n ehdotuksen mukaan lupaviranomainen voisi peruuttaa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdonta-luvan, jos toiminnan arvioitaisiin vaarantavan kansallista turvallisuutta. TEM:n tai valtioneuvoston todetaan olevan luvan peruuttamisesta vastaava viranomainen. Vastineen mukaan luvan peruuttamista koskevan asian valmistelisi lupaviranomainen yhdessä TEM:n kanssa. Tältä osin vaihtoehtoisten toimivaltaisten viranomaisten (Tukes, TEM, valtioneuvosto) roolit eivät näyttäisi olevan aivan selkeät.

2 Ehdotettujen säännösten arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön vastineen mukainen sääntely vahvistaisi kaivoslain järjestelmää kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Muutokset antaisivat säännösperustan sellaisten malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoshankkeiden estämiseen, joiden voitaisiin arvioida vaarantavan kansallista turvallisuutta. Myös jo myönnettyjen malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupien peruuttaminen tulisi oikeudellisesti mahdolliseksi kansallisen turvallisuuden perusteella. Tämä olisi olennainen muutos nykytilaan nähden. Jos jälkikäteiseen (kaivosoikeuden) lunastukseen päädytään voimassa olevan lainsäädännön (lunastuslaki) nojalla, se tehdään täyttä korvausta vastaan.

Kansallisen turvallisuuden käsite on tarkoitettu joustavaksi, mutta se kiinnittyisi määritelmällisesti vain maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen ja yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaan rajoittaen ehdotettujen säännösten soveltamisalaa. Uusia kansallisen turvallisuuden kriteerejä arvioitaisiin ehdotettujen säännösten pohjalta oikeusharkintaisesti. Tämä merkitsisi sitä, että myös päätösten perusteena olevan selvityksen olisi oltava oikeudellisesti arvioituna riittävää ja päätöksiä koskisi oikeudellinen perusteluvaatimus. Lainsäädäntömme antaisi oikeudellista suojaa valtaajalle/hakijalle, jos hakemus täyttäisi oikeudelliset vähimmäisvaatimukset. Malminetsintä- ja kaivoslupien hankkimiseen sekä etsintä- ja kaivosoikeuksien siirtoihin ei voida puuttua, jos oikeudelliset kriteerit täyttyvät.

Vaikka malminetsintä- tai kaivoslupahakemus taikka etsintä- tai kaivosoikeuksien siirtohakemus täyttäisi ehdotetut turvallisuusperustaiset kriteerit, hakemuksen mukainen toiminta voinee olla tästä huolimatta kansallinen edun ja mahdollisesti myös EU:n

politiikkatavoitteiden näkökulmasta ongelmallista (hanke voi esimerkiksi lisätä tosiasiallisesti ns. Kiina-riippuvuutta kriittisten mineraalien osalta). Riskien osalta on syytä myös ottaa huomioon, että raaka-aineen kriittisyys ja ongelmat huoltovarmuudelle voivat aiheutua myös esimerkiksi tuotannon rajoittamisesta (hybridivaikuttaminen). Tähän voi olla hankala puuttua tehokkaasti TEM:n vastineen mukaisella sääntelyllä.

Ehdotetun muutokset eivät siten näyttäisi poistavan tarvetta arvioida laajemmin valtaustyyppisen järjestelmän toimivuutta ja riskejä kansallisen edun näkökulmasta. Peruskysymyksenä on se, onko valtaustyyppinen järjestelmä nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa kansallisen edun mukainen. Myös nykyjärjestelmän kehittämismahdollisuudet (vahvemmin konsessiojärjestelmän piirteitä sisältäväksi hybridimalliksi) ansaitisivat jatkoarviointia. Tältä osin harkittavaksi voisi tulla esimerkiksi mahdollisuus kytkeä kaivoslupa- ja sen siirtopäätökseen ennakollinen valtioneuvoston puoltoedellytys/-päätos, johon sisältyisi yhteiskunnan kokonaisedun punninta myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen. Olennainen ero TEM:n vastineessa ehdotettuihin muutoksiin nähden olisi se, että kaivoslupahakemus tai kaivosoikeuden siirtohakemus voitaisiin yhteiskunnallisen intressipunnin pohjalta hylätä, vaikka hakemus täyttäisi oikeudelliset vähimmäisvaatimukset. Tämänkaltaista sääntelymallia edustaa ydinenergilain (990/1987) mukaiseen periaatepäätökseen sovellettava harkinta. Periaatepäätöksen tekemiselle on oltava sekä oikeudellisten edellytykset että poliittinen hyväksyntä. Sääntelymallin kehittäminen edellyttäisi muun ohella CETA-sopimuksesta aiheutuvien rajoitteiden arvioimisen ja huomioonottamisen. Lähtökohtaisesti TEM:n vastineessa ehdotettua laajempaan kaivoslain jatkokehittämiseen ei liene kuitenkaan realistista mahdollisuutta tällä vaalikaudella.

Joensuussa 1.12.2022

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos