

ASiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta kaivoslaissa**Yleistä sääntelyn tavoitteista ja toteuttamisesta**

Korkein hallinto-oikeus toteaa aluksi, että kansallisen turvallisuuden vaarantamisen estäminen on luonnollisesti hyväksyttävä tavoite. Toisaalta sääntelyä luotaessa tulisi arvioida, kuinka turvallisuuden vaarantuminen oikeudellisesti riittävän yksiselitteisesti määritellään, kuinka turvallisuuden takaamista punnitaan vasten perustuslaista johtuvia oikeuksia ja kuinka juuri kaivoslaissa tarkoitettu oikeus toimintaan on relevantti tässä yhteydessä.

Toiminnan harjoittamista ja ympäristön käyttöä koskevassa lainsäädännössä ei ole ollut yleensä nimenomaisia säännöksiä luvan myöntämisen esteistä kansallisen turvallisuuden vuoksi. Toisaalta ympäristönsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa ympäristön pilaantumisen ehkäisyssä tai kemikaalilain mukaisessa harkinnassa otetaan huomioon myös erilaiset riskit, jolloin toiminnasta aiheutuva onnettomuusvaara esimerkiksi yhdyskuntien vesihuollolle voi johtaa siihen, että lupaa ei voida myöntää. Vastaavasti vesilain mukaisessa intressivertailussa voidaan ottaa huomioon toiminnan riskit ja merkitys yleiselle edulle, sisältäen vaaran kansalliselle turvallisuudelle, minkä lisäksi laissa on luvan myöntämisen estettä koskeva erityinen säännös. Tämä vesilain 3 luvun 4 §:n 2 momentin luvan myöntämisestettä koskeva säännös on ollut myös kaivoslain 48 §:n 2 momentin luvanmyöntämisen estettä koskevalle säännökselle.

Ympäristön käytön toimintaa ohjaavana lakina kaivoslaki ei juurikaan eroa muista ympäristölaeista. Keskeinen ero lieenee se, että kaivoslain nojalla voidaan saada pakkotoimioikeus toisen maan käyttöön mainitussa laissa tarkoitettuun toimintaan. Suomen kaivoslainsäädäntö ei toisaalta perustu siihen, että valtiolla olisi omistusoikeus kaivosmineraaleihin, eikä kaivoslain mukaan myönnettyä lupaa ole pidettävä puhtaana konsessio-oikeutena. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on lisäksi oikeusharkintaa. Sikäli kuin pidetään tarpeellisena kansallista turvallisuutta koskevan säännöksen lisäämistä kaivoslakiin, tulisi myös analysoida muiden lakien mukaisia mahdollisuuksia estää sellainen kaivoslain mahdollistama toiminta, joka voi vaarantaa kansallisen turvallisuuden.

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut valiokunnan käyttöön säännösluonnoksia kaivoslain täydentämiseksi kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseksi.

Säännösten perusteluista ei käy selvästi ilmi, mitä ongelmia lain soveltamistilanteissa on ilmennyt kansallisen turvallisuuden kannalta tai mitä epäkohtia muutoksella pyritään ehkäisemään ennalta. Korkein hallinto-oikeus toteaa siksi, että saadun aineiston perusteella on jäänyt epäselväksi, mitä kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisella kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa tavoitellaan.

Korkein hallinto-oikeus arvioi, että sääntelyn tavoitteena voinee ensinnäkin olla estää kaivoslain mukaiseen oikeuteen perustuvan alueen hallinnan saaminen siten, että tästä voisi aiheuttaa vaaraa alueen läheisyydessä sijaitseville kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeille kohteille, kuten puolustusvoimien erityiskohteille. Tällöin ei olisi kyse itse kaivoslain mukaisesta toiminnasta aiheutuvasta vaarasta, vaan siitä, että alueelta käsin voidaan toimia kansallisen turvallisuuden kannalta erilaisia riskejä aiheuttaen. Toiseksi kysymys voinee olla siitä, että pyritään varmistamaan Suomen huoltovarmuuden kannalta tärkeiden resurssien turvaaminen siten, ettei kaivosmineraaleja ylipäätään luovuteta Suomesta pois, vaan ne jäävät hyödynnettäväksi Suomessa tai mineraalin hyödyntäjä on kansallisesti hyväksyttävä taho. Kansainvälisenä esimerkkinä voidaan mainita Kanada, jossa kansallisen turvallisuuden vuoksi on voitu määrätä ulkomaalaisomisteinen yhtiö luopumaan kaivostoiminnasta. Kolmantena tavoitteena voinee olla, että varsinaisesta kaivoslain mukaisesta toiminnasta eli malminetsinnästä sekä siihen liittyvistä koelouhinnoista ja koerikastamisesta tai kaivosmineraalien louhimisesta kaivostoiminnassa ja niiden rikastamisesta voi aiheutua vaaraa kansalliselle turvallisuudelle.

Kaikki mainitut tavoitteet voivat olla sinänsä olla perusteltuja, mutta sääntelykeinot tavoitteiden saavuttamiseksi voivat vaihdella. Työ- ja elinkeinoministeriön säännösehdotusten perusteella tavoite näyttäisi olevan lähinnä varmistaa, että itse toiminta ei vaarantaisi kansallista turvallisuutta. Toisaalta ehdotukseen näyttää liittyvän myös ajatus siitä, että alueen käyttäminen esimerkiksi vieraan valtion tiedusteluun voitaisiin ottaa huomioon. Sen sijaan epäselvempää on, voidaanko kansallinen resurssihuolto ottaa huomioon ehdotettujen säännösten perusteella.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että kansallisen turvallisuuden vaarantuminen voisi liittyä myös siihen, että kaivostoimintaa harjoittavan tai sitä väitetyesti harjoittamaan pyrkivän tausta itsessään voi aiheuttaa vaaraa kansalliselle turvallisuudelle. Voimassa olevassa kaivoslain 31 §:ssä säädetään hakijasta sekä 34 §:n 2 momentin 1 kohdassa tietojen antamisesta hakijasta ja hakijan edellytyksistä harjoittaa kaivostoimintaa. Sikäli kuin kysymys kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta liittyy hakijaan, olisi ehkä perusteita myös säätää tästä tarkemmin laissa, eikä esimerkiksi pelkästään asetuksella. Lain 37 §:ssä säädetään lisäksi päätöksentekoa varten hankittavista lausunnoista, joissa voitaisiin myös viitata turvallisuuslausuntoon. Lisäksi tulisi mahdollisesti muuttaa lain 46 §:n 1 momentin 8 kohtaa ja 48 §:n 1 momenttia siten, että niissä otettaisiin huomioon luvan myöntämiseen hakijasta johtuva vaara kansalliselle turvallisuudelle. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotettu 73 §:n muutos kansallisen turvallisuuden huomioon ottamisesta luvan siirron yhteydessä on varsin avoin. Luvan siirron yhteydessä kontrolloidaan lähinnä se, että uusi toiminnanharjoittaja täyttyy lain vaatimukset. Työ- ja elinkeinoministeriön säännösehdotus mahdollistaa kuitenkin sellaisen suppean tulkinnan, että tässä yhteydessä joudutaan tutkimaan nimenomaisesti vain se, että itse toiminta ei aiheuta kansallisen turvallisuuden vaarantumista.

Eräiden muiden lakien mukaiset tilanteet

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valtion omistamien kaivosmineraaliesiintymien luovuttamisesta on säädetty erityisessä laissa (laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa toisen omaksi valtion omistamia kivennäislöydöksiä sekä niiden hyväksikäyttöä varten tarvittavia maa-alueita, 174/1940). Myös tämän lain säännöksiä voitaisiin tarkistaa, jos se katsotaan tarpeelliseksi kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi voidaan kysyä, onko perusteltua, että Geologisen tutkimuskeskuksen (GTK) tutkimusaineistot ovat kaikkien käytössä.

Kansallisen turvallisuuden määritelmä

Työ- ja elinkeinoministeriön säännösehdotuksen mukaan kansallinen turvallisuus määriteltäisiin siten, että se vastaisi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettua lakia (468/2019). Säännösehdotus ei kuitenkaan tarkalleen ottaen vastaa mainitun lain 1 §:n lunastustarkoituksen määrittelyä. Ehdotetusta määritelmästä puuttuvat viittaukset sisäiseen turvallisuuteen, rajavartiolaitoksen toimintaan ja aluevalvontaan. Säännösehdotuksessa on mainittu muu yhteiskunnallinen etu, jonka voitaneen ajatella kattavan ainakin osin edellä mainittuja tilanteita. Yleensä lainsäädännössä on tosin käytetty ilmausta ”muu vastaava tärkeä yleinen etu”, joka voisi olla riittävä myös tässä yhteydessä. Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että ehdotettu määritelmä on poikkeava myös siltä osin, että siinä on esitetty rinnasteisesti muu kansallinen etu muun yhteiskunnallisen edun kanssa. Sikäli kuin tarkoituksena on ollut, että muu kansallinen etu olisi itsenäinen arviointiperuste, tavoite ei enää liittyisi yleiskielen mukaisesti kansalliseen turvallisuuteen.

Kaivoslain päätöksenteossa ongelmia voi aiheuttaa se, miten tulkitaan huoltovarmuutta ja yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa. Huoltovarmuus voi viitata kaivosmineraalin hyödyntämiseen siten, ettei siitä aiheudu resurssien hävittämistä, tai kysymys voi olla jonkin luonnonvaran, kuten pohjaveden, käytön vaarantumisesta kaivostoiminnan seurauksena. Kansallisen turvallisuuden vaarantumisena ei sen sijaan voida pitää esimerkiksi toiminnasta aiheutuvia laajalle ulottuvia haitallisia päästöjä. Edelleen yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuuri viittaa yleisesti sähköverkkoihin, tietokaapeleihin, väyliin ja vesijohtoihin tai vastaavaan rakennettuun infrastruktuuriin. Sen sijaan kysymys ei voida olla esimerkiksi siitä, että toiminta voisi aiheuttaa vakavaakin vaaraa esimerkiksi jollakin alueella asuville tai ympäristölle. On huomattava, että suuronnettomuuksien vaaran ehkäisystä säädetään erikseen muun muassa patoturvallisuuslainsäädännössä sekä kemikaalilainsäädännössä.

Kansallinen turvallisuus on terminä aina jossain määrin kontekstisidonnainen. Esimerkiksi laissa 468/2019 on kysymys lunastuksesta, jossa tarkoitusmääre pitää ilmaista laissa suhteellisen tarkkaan. Lunastuksen tarkoitus on ilmaistu mainitussa laissa turvallisuuden varmistamisena. Ehdotetussa kaivoslain säännöksessä määritelmä on jossain määrin abstrakti, koska siihen ei liity mitään tavoitetta, joka olisi erilaisten intressien/toimintojen/infrastruktuurin suojaaminen/varmistaminen/vaarantamisen ehkäisy tms.. On lisäksi huomattava, että lunastusperusteen määrittelyyn sisältyvä väistämätön käsitteen tulkinnanvaraisuus ei ole ehkä

valtiosääntöoikeudellisesti sittenkään ongelmallista, koska laki takaa lunastuksesta täyden korvauksen. Sen sijaan kaivoslaissa tulkinnanvaraisuuden ongelmallisuus korostuu, kun kansallisen turvallisuuden vaarantuminen johtaisi luvan epäämiseen ilman korvausta. Tulkinnanvaraisuus johtaa myös siihen, että kaivosmineraalien hyödyntämismahdollisuus siirtyy systeemitasolla ajatellen lähemmäksi eräänlaista valtion regaalioikeutta. Ylipäätään kansallisen turvallisuuden puhdas määrittely on vaikeaa ja tyhjentävä käsitelmäärittely ei ole myöskään ehkä mielekästä.

Eräs tapa keventää ja selkeyttää sääntelyä saattaisi olla, että kansallinen turvallisuus ilmaistaisiin laissa osana aineellista säännöstä. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi kaivoslain 3 luvussa siten, että kysymys olisi jonkinlaisesta yleisestä kiellosta käyttää aluetta ja harjoittaa toimintaa niin, että siitä aiheutuu kansallisen turvallisuuden vaarantumista. Kansallisen turvallisuuden vaarantumisen ulottuvuuksia voitaisiin määrittää samassa yhteydessä tarvittaessa ehdotetulla tavalla.

Lupaharkinta

Voimassa olevan kaivoslain systematiikan mukaan malminetsintäluvan ja kullanhuhdantaluvan luvan myöntämisen esteet on ilmaistu 46 §:ssä ilman, että näihin lupiin liittyisi erikseen luvan myöntämisedellytyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksessa on esitetty pykälään lisättäväksi uusi 1 momentin 10 kohta kansallisen turvallisuuden huomioon ottamiseksi. Luonnoksen mukaan kysymys olisi siitä, että kansallisen turvallisuuden ”arvioidaan” vaarantuvan. Perusteluissa ei ole avattu, miksi tässä yhteydessä käytettäisiin tällaista ilmaisua. Luvan myöntämisen esteet kirjoitetaan yleensä indikatiivimuodossa. Tässä tapauksessa säännös pitäisi muotoilla yksinkertaisesti, ja kysymys on siitä, että kansallinen turvallisuus vaarantuu. On luonnollista, että se perustuu arvioon, joka pohjautuu mahdollisesti muiden viranomaisten lausunnoissa esitettyyn; esitetyllä muotoilulla ei paranneta lain ymmärrettävyyttä.

Voimassa olevassa kaivoslaissa kaivosluvan myöntämisen edellytykset on sijoitettu eri säännökseen kuin luvan myöntämisen esteet. Tämä jako on jossain määrin keinotekoinen ja se perustunee osin rakenteen mallina olleeseen vesilakiin, jossa on kuitenkin kysymys intressivertailusta ja tästä erillistä luvan myöntämisedellytyksestä. Kaivoslaki on sitä paitsi tältä osin epäjohdonmukainen (esimerkiksi 70 §:n 1 momentin 2 kohdassa viitataan luvan myöntämisedellytyksiin, joista ei säädetä ao. pykälissä). Työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksen mukaan 48 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin luvanmyöntämisedellytykseksi kansallisen turvallisuuden vaarantuminen. Kansallisen turvallisuuden vaarantuminen ei ole vastaavanlainen luvan myöntämiseneste kuin 48 §:n 2 momentissa mainitut seuraukset. Näiden seurausten ehkäisemiseksi on lisäksi mahdollisuus antaa määräyksiä, mikä ei liene mahdollista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi samaan tapaan. Säännösehdotus tulisi muotoilla siten, että siinä ei ole viittausta luvanmyöntämisedellytysten täyttymiseen 48 §:n 1 momentin tapaan, eikä myöskään siinä pitäisi käyttää ilmausta ”arvioidaan”.

Työ- ja elinkeinoministeriön säännösehdotukset 61 ja 63 §:n muuttamiseksi on muotoiltu edellä todetun perusteella myös virheellisesti. Malminetsintälupa tai kullanhuhdantalupa ei liity erillisiä luvanmyöntämisedellytyksiä eikä voimassa

olevassa 61 §:ssä ole käytetty muutoin ehdotettua muotoilua. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että yleensä luvan voimassaolon jatkamista koskevassa sääntelyssä lähtökohtana on se, että lupaharkintaa ei tehdä uudestaan, eikä myöskään arvioida luvanmyöntämisesteitä uudestaan. Kuten voimassa olevasta kaivoslaista käy ilmi, on harkinta suppeampaa. Tähän nähden kansallisen turvallisuuden huomioon ottaminen luvan voimassaolon jatkamistilanteissa vaikuttaa poikkeukselliselta ja sen perusteella näyttää siltä, että kansallisen turvallisuustilanteen muutokset dynaamisesti otettaisiin huomioon jatkuvasti. Tämän tyyppinen jatkuva kontrolli vaikuttaa hallinnollisesti raskaalta.

Luvan peruuttaminen

Työ- ja elinkeinoministeriön ehdottaman 70 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan lupa voitaisiin peruuttaa toiminnasta aiheutuvan kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella. On toisaalta huomattava, että voimassa olevassa momentin 2 kohdassa on pidetty mahdollisena luvan peruuttamista, jos toiminnanharjoittaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Voimassa olevan säännöksen taustalla ovat joka tapauksessa toiminnanharjoittajasta johtuvat laiminlyönnit, jotka voivat johtaa luvan peruuttamiseen. Voimassa olevassa säännöksessä ei ole mainittu myöskään sellaisia tilanteita, että toiminnasta olisi aiheutunut 48 §:n 2 momentissa tarkoitettuja seurauksia. Tähän nähden toiminnasta johtuva kansallisen turvallisuuden vaarantuminen poikkeaa systemaattisesti nykyaista.

Yleensä on ajateltavissa, että luvan mukaisesti toimimalla saadaan suhteellinen pysyvyysasema. Kysymys on myös elinkeinonharjoittamisen vapaudesta ja omaisuuden suojasta, joita on arvioitava suhteessa kansallisen turvallisuuden vaatimukseen. Ainakin eräissä tapauksissa on ajateltavissa, että jälkikäteen tapahtuva puuttuminen luvalla harjoitettuun toimintaan voi johtaa pakkolunastustyyppiseen tilanteeseen, jolloin valtiolle voi syntyä myös korvausvelvollisuus. Tätä ei ole arvioitu säännösehdotuksen perusteluissa milteenkään osin. Toisaalta vastaavat tilanteet vaihtelevat eri lainsäädännön mukaan. Esimerkiksi vakiintuneesti on katsottu, että uudet ympäristönsuojeluvaatimukset eivät synnytä välttämättä korvausvelvollisuutta valtiolle. Lisäksi voidaan tietysti todeta, että kaivosoikeuteen voidaan puuttua luonnollisesti voimassa olevan pakkolunastuslainsäädännön nojalla, jolloin lunastuksesta maksetaan täysi korvaus.

Kaivoslain mukaiset uudet vaatimukset eivät välttämättä vastaa edellä todettuja muun lainsäädännön mukaisia luvan peruuttamistilanteita, ja luvan peruuttamisen edellytyksiä muutoin kuin laiminlyöntien vuoksi tulisi harkita perusteellisesti. Ehdotuksessa ei ole pohdittu myöskään sitä, onko peruuttaminen korvauksetta ilman siirtymäsäännöstä perusteltua. Kansallisen turvallisuuden vaarantumista ei tulisi tulkita liian dynaamisesti siten, että vaarantuminen jää riippumaan sattumanvaraisista muutoksista ja alati vaihtelevista tilannearvioista.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että luvan peruuttamiseen liittyvien perusoikeuskytkentöjen vuoksi saattaisi olla perusteltua pyytää ainakin tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lupaviranomainen

Työ- ja elinkeinoministeriön ehdotuksessa on jäänyt toimivaltainen lupaviranomainen avoimeksi, kun päätös perustuisi kansallisen turvallisuuden varmistamiseen. Vaihtoehtoisesti lupaviranomaiseksi on esitetty valtioneuvoston yleisistuntoa tai työ- ja elinkeinoministeriötä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei näistä vaihtoehtoista ainakaan pitäisi valita valtioneuvostoa. Voimassa olevan toimivaltaista lupaviranomaista koskeva lain 33 §:n 1 momentin säännös on poikkeussäännös, mikä liittyy osaltaan ydinenergialain soveltamiseen. Jos päätöksen tekisi työ- ja elinkeinoministeriö, myös valitustie ohjautuu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti alueelliseen hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja tätä tulisi pitää poikkeuksena.

Voimassa olevan lain mukaan valtioneuvoston toimiminen lupaviranomaisena perustuu siihen, että hakemus koskee hyödynnettäviä kaivosmineraaleja uraania ja toriumia. Toimivalta on näiltä osin suhteellisen yksinkertaisesti ymmärrettävissä etukäteen, vaikka tähänkin voi liittyä tulkinnanvaraisuutta. Jos toimivalta kuitenkin riippuisi siitä, aiheutuuko toiminnasta/tai voidaan ko siitä arvioida aiheutuvan vaaraa kansalliselle turvallisuudelle, viranomaisen toimivaltajako muuttuu epäselväksi turvallisuus- ja kemikaaliviraston sekä mahdollisesti työ- ja elinkeinoministeriön välillä. Käytännössä ainakaan hakija ei voi etukäteen päätellä, että hakemus olisi tullut jättää suoraan valtioneuvostolle tai työ- ja elinkeinoministeriölle.

Työ- ja elinkeinoministeriön säännösehdotuksessa on ilmeisesti ajateltu, että TUKES siirtäisi asian työ- ja elinkeinoministeriölle, mikäli asian käsittelyn yhteydessä ilmenisi, että toiminta voi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tästä siirtämisestä ei ole esitetty säännösehdotuksia ja on huomattava, että kysymys ei olisi hallintolain 21 §:ssä tarkoitettusta asian siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että lakiin voitaisiin sinänsä lisätä säännös, jonka perusteella TUKES voisi siirtää asian esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle, jos lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä se arvioi toiminnasta voivan aiheutua vaaraa kansalliselle turvallisuudelle. Säännös voitaisiin muotoilla siten, että se vastaisi ympäristönsuojelulain 36 §:n 1 momenttia. Tällöinkin on huomattava, että sikäli kuin kansallinen turvallisuus vaarantuu, lupaa ei voitaisi myöntää, jolloin siirron funktio olisi oikeastaan kielteisen päätöksen tekeminen. Toisaalta toimivallan siirto merkitsisi myös, että työ- ja elinkeinoministeriö joutuisi tekemään lupaharkinnan kaikilta osin, jos se päättyisi siihen, että kansallinen turvallisuus ei sittenkään vaarannu.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä järjestelmän selkeys edellyttäisi, että toimivaltainen viranomainen määräytyy voimassa olevan lain 33 §:n mukaisesti, jolloin lupaviranomainen on lähtökohtaisesti TUKES. Käytännössä lienee mahdollista järjestää kansallisen turvallisuuden edun valvonta normaalissa lupaprosessissa lausuntomenettelyjen turvin siten, että esimerkiksi puolustusministeriö voisi myös itsenäisesti osallistua lupaprosesseihin. Vastaavasti sillä tulisi olla vireillepano-oikeus sellaisissa tilanteissa, joissa toimintaan olisi puututtava kansallisen turvallisuuden vuoksi. Näin lain järjestelmä pysyisi myös ennustettavana ja kansallisen turvallisuuden vaarantumista tulkittaisiin johdonmukaisesti konkreettisisissa tilanteissa.