

Tuomas Ojanen

30.12.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

**HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta/
Työ- ja elinkeinoministeriön vastine 13.12.2022**

Lausunnon kohde ja ministeriön vastineen pääasiallinen sisältö

1. Talousvaliokunta on pyytänyt lausuntoani työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa kuvatus, kansallista turvallisuutta koskevan kaivoslakiin ehdotetun sääntelyn perustuslain mukaisuudesta.
2. Työ- ja elinkeinoministeriön vastineen mukaan kaivoslakia täydennettäisiin vastineesta tarkemmin ilmenevällä tavalla kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioon ottamista koskevalla sääntelyllä siltä osin kuin kysymys olisi kaivoslain mukaisen luvan myöntämisestä, luvan siirrosta ja luvan peruuttamisesta.
3. Koska kaivosviranomaisella ei ole erityisasiantuntemusta kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä, lupaharkinta ja -päätöksenteko kansallisen turvallisuuden alaan kuuluvissa tilanteissa tukeutuisi vastineessa esitetyistä säännösehdoista tarkemmin ilmenevällä tavalla puolustusministeriön, sisäministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, suojelupoliisin, huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten asiantuntemukseen.
4. Lisäksi tilanteissa, joissa lausunnonantajat tuovat esiin lupamenettelyihin liittyviä epäilyksiä ja huolia kansallisen turvallisuuden kannalta, asia siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön päätettäväksi siten, että asian valmistelisi kaivosviranomainen yhdessä ministeriön kanssa (kaivoslain 33 §:n uusi 3 momentti ja 33 a §) Ministeriön päätöksestä voisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Muissa tilanteissa lupaharkinta säilyisi kaivosviranomaisella (163 §).
5. Kansallinen turvallisuus kattaisi vastineen mukaan maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muu näihin rinnastettavan kansallisen turvallisuuden edun. Muotoilussa on vastineen mukaan käytetty osittain samoja termejä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä ottaen samalla huomioon kuitenkin se, että kaivoslain 7 §:n 2 momentin 2 kohdassa etsintätyön ulkopuolelle on rajattu puolustusvoimien käytössä olevat alueet tai sellaiset Rajavartiolaitoksen hallitsemat alueet, joissa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka alueet 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Vastineen mukaan säännösehdoituksen mukaista listausta kansallisen turvallisuuden ulottuvuuksista ei ole tarkoitettu kansallisen turvallisuuden käsitteen määritelmäksi, koska käsitettä jo käytetään useassa voimassa olevassa laissa perustuslain 10 §:n 4 momentista alkaen.

6. Luvan myöntämisen esteenä olisi vastineessa esitetyn säännösehdotuksen mukaan, että "... toiminnan arvioidaan vaarantavan" maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua (uusi 46 §:n 1 momentin 10 kohta ja uusi 48 §:n 3 momentti). Vastaavilla perusteilla lupaviranomainen voisi myös hylätä luvan siirron (73 §:n uusi 3 momentti) tai peruuttaa luvan (70 §:n uusi 4 kohta).
7. Lisäksi säädettäisiin viranomaisen tiedonsaantioikeudesta kansallista turvallisuutta koskevista tiedoista (152 §).

Arvion lähtökohdat

8. Kaivoslaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2010 vp. Perustuslakivaliokunta on myös jo antanut lausuntonsa käsillä olevasta hallituksen esityksestä (PeVL 61/2022 vp). Viittaen näistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevään kaivoslain sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina. Kuten lausunnoista tulee esiin, "kaivoslainsäädäntö on lähes kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde. Siinä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa." (PeVL 61/2022 vp, kohta 3).
9. Arvioitavana olevan asian perustuslaillisen arvion kannalta on myös merkityksellinen perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 57/2018 vp, joka koski hallituksen esitystä (HE 253/2018 vp) eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunnosta muun muassa ilmenee se valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohta, että perustuslain kannalta "kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä (ks. myös PeVL 16/2011 vp, s. 2/I)
10. Edelleen merkityksellistä arvioitavana olevan asian kannalta on perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 4/2018 vp perustuslain 10 §:n muuttamisesta siltä osin kuin mietinnössä käsitellään kansallisen turvallisuuden käsitettä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Kuten mietinnöstä ilmenee, kansallinen turvallisuus on sisällöltään varsin laaja-alainen käsite, jota on perustuslaista johtuvista syistä tulkittava "suppeasti". Kansalliseen turvallisuuteen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle.
11. Lisäksi merkityksellistä on vastineessa esitettyjen säännösehdotusten valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta sellaisella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä, joka koskee sääntelyä viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja tietojenluovuttamismahdollisuudesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti (ks. kootusti esim. PeVL 48/2019 vp) arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen

välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

12. Perustuslakivaliokunta on edelleen vakiintuneesti painottanut (ks. kootusti esim. PeVL 48/2018 vp), että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, 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 kohdistuvan salassapidon avulla 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 tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Arvio

Säännösehdotusten valmistelu

13. Ministeriön vastineessa ei tehdä käytännössä lainkaan selkoa syistä, joiden takia kansallisen turvallisuuden lisääminen olisi tarpeen kaivoslain mukaisten lupien myöntämistä, siirtoa ja peruuttamista koskeviin säännöksiin. Vastine ei muutoinkaan tarjoa sellaista tietopohjaa ja selvitystä, jota hallituksen esityksiin tyypillisesti sisältyy lakiehdotusten vaikutuksista sekä suhteesta muuhun lainsäädäntöön, perustuslaki mukaan lukien. Koska käsillä olevassa hallituksen esityksessä keskeisenä tavoitteena on edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla, myöskään hallituksen esitykseen ei lainkaan sisälly kaivoslain sääntelyn tarkastelua kansallisen turvallisuuden kannalta.
14. Ministeriön vastineessa tuodaan esiin vastineessa esitettyjen säännösehdotusten valmistelun puutteet. Vastineen mukaan ministeriö "ei voi olla varma, että tässä valmistelun aikataulussa kaikki näkökannat ovat tulleet riittävästi huomioon otetuiksi. Valmistelun yhteydessä ei ole esimerkiksi selvitetty, liittyykö lupien

peruuttamiseen mahdollisesti vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä.” Ministeriö myös ”pitää tärkeänä luvan hakijaa koskevien kriteerien arviointia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, mutta tämä olisi syytä toteuttaa myöhemmin erikseen, koska asia vaatii tarkempaa valmistelua.” (s. 2).

15. Edellä esitetyt valmistelun puutteet eivät yksinomaan vaikeuta vastineessa esitettyjen säädösehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointia. Edellä selostetut puutteet synnyttävät myös kysymyksen siitä, onko hallituksen esityksen muuttaminen vastineessa ehdotettavalla tavalla mahdollista eduskunnassa vai tulisiko kansallisen turvallisuuden ja huoltovarmuuden huomioon ottamista kaivoslaissa varmistavan sääntelyn valmistelu osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi.
16. Talousvaliokunnan tuleekin arvioida huolellisesti, onko lakiehdotuksen muuttaminen vastineessa esitetyllä tavalla mahdollista eduskunnassa vai pitäisikö kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista kaivoslain alaan kuuluvassa toiminnassa varmistavan sääntelyn valmistelu osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi.

Säännösehdotukset

17. Edellä esitetyistä säännösehdotusten valmisteluun liittyvistä puutteista huolimatta esitän arvioni vastineessa ehdotetuista säännöksistä perustuslain kannalta seuraavan.
18. Ensinnäkin perustuslain kannalta on selvää, että kansallinen turvallisuus on erittäin painava peruste, jonka nojalla myös kaivoslain mukaisten lupien myöntämistä ja siirtämistä voidaan rajoittaa, ja jonka nojalla voimassa olevia lupia voidaan peruuttaa pitkälti vastaavanlaisesti kuin esimerkiksi lupa kiinteistön hankintaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi voidaan evätä esimerkiksi tilanteessa, jossa hankinnan kohteena olisi maa- tai meriliikenteen kannalta strategisesti merkityksellinen maa-alue. Viittaa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annettuun lakiin, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettuun lakiin ja etuostolakiin, joita äskettäin on esitetty muutettavaksi hallituksen esityksellä 222/2022 vp, jonka eduskunta on jo hyväksynyt (EV 221/2022 vp).
19. Sitä, että kaivoslain mukaisten lupien saamisen, siirron ja peruuttamisen edellytyksiä saattaa olla perusteltua tarkastella kansalliseen turvallisuuteen liittyvien intressien suojaamisen kannalta havainnollistaa myös esimerkiksi se, että Kanadan hallitus päätti viime kuussa määrätä kolme kiinalaista kaivosalan yritystä irtautumaan sellaisista kanadalaisista kaivoshankkeista, joissa oli kysymys hallituksen mukaan kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisistä mineraaleista (esim. HS 3.11.2022).
20. Ministeriön vastineessa ehdotettavia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä säännösehdotuksia voidaan pitää sisällöltään laajoina ja yleispiirteisinä sekä siksi myös verraten tulkinnanvaraisina.
21. Näin ollen säännösehdotusten myötä kaivoslain mukaisten lupien myöntämisen ja siirron esteet sekä jo myönnettyjen lupien peruuttamisen edellytykset muodostuisivat varsin väljiksi. Koska kysymys olisi kuitenkin kansallisen turvallisuuteen liittyvistä intresseistä ja niiden huomioon ottamista varmistavasta sääntelystä kaivoslain soveltamisalaan kuuluvassa lupapäätöksenteossa, tämän

tyyppinen väljä sääntely on mielestäni perustuslain kannalta hyväksyttävää. Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt vastaavanlaista varsin väljää, kansallista turvallisuutta suojaavaa sääntelyä kiinteisöjen hankintaan liittyvissä sääntely-yhteyksissä (PeVL 57/2018 vp).

22. Merkitystä voidaan myös antaa sille, että kaivoslain mukaisten lupien myöntämisen tai siirron estäminen taikka lupien peruuttaminen säännösehdotusten mukaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien seikkojen perusteella olisi tapauskohtaista viranomaispäätöksentekoa, jossa viranomainen tai ministeriö ensinnäkin perustaisivat päätöksensä asiantuntijaviranomaisten lausuntoon siitä, voidaanko jonkin kaivoslain alaan kuuluvan toiminnan arvioida vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Viranomainen ja ministeriö olisivat edelleen päätöksenteossaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta velvollisia huomioimaan sekä kansallisen lainsäädännön kokonaisuudessaan, perustuslaki mukaan lukien, että Suomen kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet (esimerkiksi Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitettu laaja-alainen talous- ja kauppasopimus, ns. *Ceta*-sopimus).

Tässä yhteydessä on merkityksellistä todeta, että *Ceta*-sopimuksen 28 luvussa on määrätty poikkeuksista.

Ceta-sopimuksen 28 luvun 28.6 artiklassa määritellään sopimuksen suhde toimiin, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen. Sopimus ei velvoita osapuolta antamaan tietoja sen keskeisten turvallisuusasetusten vastaisesti. Sopimus ei myöskään estä osapuolen toimia, joilla se täyttää kansainväliset velvollisuutensa rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi tai suojelee omia turvallisuusasetujaan.

Lisäksi 28.3 artiklassa määritellään sopimuksen yleiset poikkeukset ja niiden soveltaminen. GATT 1994 -sopimuksen yleisiä poikkeuksia koskeva XX artikla on osa sopimusta. CETA-sopimus ei estä syrjimättömiä toimia, jotka ovat tarpeen yleisen turvallisuuden, moraalien tai yleisen järjestyksen suojelemiseksi taikka ihmisten, eläinten tai kasvien elämän suojelemiseksi. Yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä poikkeuksia voidaan käyttää ainoastaan, kun johonkin yhteiskunnallisesti perustavanlaatuihin etuihin kohdistuu aito ja vakava uhka.

Nähdäkseni *Ceta*-sopimus ei estä nyt ehdotettavan kaltaista sääntelyä.

23. Jos talousvaliokunta päätyy katsotaan, että hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen muuttaminen vastineessa ehdotettavalla tavalla on mahdollista eduskunnassa ja jos valiokunta edelleen pitää ministeriön vastineessa esitettäviä säännösehdotuksia tarpeellisenä kaivoslain sääntelyn täydentämiseksi ja selkeyttämiseksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvien intressien huomioon ottamiseksi kaivoslain alaan kuuluvissa toiminnoissa, valiokunnan mietinnössä tulisi painokkaasti korostaa tarvetta tulkita ja soveltaa ministeriön vastineessa esitettäviä säännösehdotuksia huomioiden perustuslaki ja Suomen kv. velvoitteet.
24. Lisäksi talousvaliokunnan mietinnössä tulisi huomauttaa siitä, että säännösehdotuksiin vetoavalla on velvollisuus esittää riittävät perustelut kussakin

yksittäistapauksessa erikseen sille, että jonkin toiminnan voidaan arvioida vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Tiedonsaantioikeus

25. Kuten edellä todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja siinä viitatu lausunnot). Tietojen luovuttaminen tulee sitoa välttämättömyysedellytykseen (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).
26. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010, s. 4/I).
27. Vastineessa esitetyssä tiedonsaantioikeutta koskevassa säännösehdotuksessa (152 §) tiedonsaantioikeus sidottaisiin nimenomaisesti niihin välttämättömiin tietoihin, joita kaivosviranomaisen ja työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsisivat lain noudattamisen varmistamiseksi. Pyydetyn tiedon yhteys käsiteltävään asiaan ja tiedon välttämättömyys olisi myös perusteltava tietoa pyydetäessä. Näiltä osin säännösehdotus on ongelmaton perustuslain kannalta.
28. Tiedonsaantioikeutta koskevas säännösehdotus on kuitenkin ongelmallisen väljä ja yksilöimätön ensinnäkin siksi, että siinä vain yleisesti säädettäisiin kaivoslain noudattamisen varmistamiseksi välttämättömistä tiedoista. Nähdäkseni säännöksestä pitäisi tulla selvemmin esiin, että kyse on nimenomaan luvanvaraisuuden ja luvan myöntämisen tai siirron taikka peruuttamisen edellytysten selvittämiseksi välttämättömistä tiedoista.
29. Lisäksi säännösehdotuksessa olisi yksilöitävä viranomaiset, joilta kaivosviranomaisen ja ministeriö voisivat saada tietoja. Viitataan myös esimerkkinä äskettäin eduskunnassa hyväksyttyyn hallituksen esitykseen HE 222/2022 vp sisältyvään 1. lakiehdotuksen 8 §:n säännökseen tiedonsaantioikeudesta, jossa viranomaiset on yksilöity. Tähän liittyen olisi syytä myös selvittää ehdotettua sääntelyä siitä, että kaivosviranomaisen ja ministeriö puolustusministeriö voisivat luovuttaa tietoja yksilöidyille viranomaisille sekä lausunnonantajille niiden tehtävien hoitamiseksi salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä.
30. Kaiken kaikkiaan ehdotettua tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä ei voida hyväksyä sellaisenaan perustuslaista johtuvista syistä.

31. Muutenkin korostan vielä lopuksi uudestaan sitä edellä todettua seikkaa, että talousvaliokunnan on ylipäättään arvioitava huolellisesti, onko lakiehdotuksen muuttaminen vastineessa esitetyllä tavalla mahdollista eduskunnassa vai pitäisikö kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista kaivoslain alaan kuuluvassa toiminnassa varmistavan sääntelyn valmistelu osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi.