Työ- ja elinkeinoministeriö
Tuula Manelius

VASTINE
24.11.2020

Eduskunta, talousvaliokunta

HE 203/2020 eduskunnalle laiksi konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta.

Esityksellä on tarkoitus antaa konflikti- ja korkean riskin alueelta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa tuovien toimijoiden ja viranmaisten toimintaa koskevat Euroopan unionin lainsäädäntöä täydentävät kansalliset säännökset.

Esitys perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2017/821, annettu 17 päivänä toukokuuta, unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevaa tinaa, tantaalia, ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due dligence –velvoitteiden vahvistamisesta (*konfliktimineraaliasetus).*

Asetuksessa annetaan konflikti- ja korkean riskin alueilta näitä mineraaleja tuoville due diligence-velvoite, sen mukaan yhtiöiden on laadittava hallintojärjestelmä ja arvioitava toimintaketjun riskit, pantava toimeen riskinhallintasuunnitelma, teetettävä ulkopuolisia tarkastuksia, sekä laadittava asetuksessa vaadittavat raportit, sekä huolehdittava asetuksen edellyttämästä julkisuudesta.

Edellä mainittuihin mineraaleihin ja niiden tuotantoon liittyy paljon kehitysmahdollisuuksia, mutta myös ongelmia alueilla, joilla näistä saatavia tuloja käytetään väkivaltaisiin konflikteihin, vaikeutetaan alueen kehitystä, hyvää hallintotapaa ja oikeusvaltiota koskevia tavoitteita.

Näitä mineraaleja käytetään esimerkiksi puhelimissa, tietokoneissa, kameroissa. lentokoneissa, lääkinnällisissä laitteissa sekä koruissa.

Sääntelyyn yleisesti liittyviä huomioita

Kansalaisten Kaivosvaltuuskunta ry esittää useita huomioita, jotka eivät sinänsä liity käsillä olevan esityksen sisältöön. Se kiinnittää huomiota esimerkiksi konfliktimineraaliasetuksen määrittelemiin mineraaleihin ja siitä puuttuviin mineraaleihin ja konfliktialueiden määrittelyyn.

Itä-Suomen yliopisto kiinnittää huomiota, ettei esityksen perusteluissa oteta kantaa ympäristökysymyksiin eikä kestävän kehityksen eri näkökulmiin. Se huomauttaa myös, että valvonta olisi ulotettava rikastamoja ja sulattamoja kauemmas. Lisäksi Itä-Suomen yliopisto painottaa muun muassa mineraalien ja konfliktialueiden määrittelyn tärkeyttä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että nämä huomiot liittyvät konfliktimineraaliasetuksen sisältöön ja sen vuonna 2023 tapahtuvaan toimivuuden tarkasteluun.

Taloudelliset vaikutukset.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa 4.2.1 ei ole erehdyksen vuoksi huomioitu vuonna 2021 Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle aiheutuvia kustannuksia. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toteaa lausunnossaan, että se ei ole varautunut talousarvioesityksessään valvontajärjestelmän ja tarvittavien tietojärjestelmien rakentamista koskeviin kustannuksiin.

Myös ympäristöministeriö kiinnittää huomiota Turvallisuus- ja kemikaaliviraston taloudellisiin resursseihin hoitaa tehtävää.

Työ- ja elinkeinoministeriö tulee hoitamaan asian vuoden 2021 lisäbudjettien yhteydessä saatuaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta tarvittavat laskelmat.

2 § Toimivaltainen viranomainen

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valintaa kansalliseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi kannatettiin yleisesti. Kansalaisten Kaivosvaltuuskunta ry kuitenkin toteaa, että kansalaisjärjestöillä on huonoja kokemuksia Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kaivosviranomaisesta, ja katsoo, että kaivosviranomainen tähtää yksipuolisesti kaivosteollisuuden edun ajamiseen ympäristön ja muiden elinkeinojen kustannuksella.

Se katsoo, että parempi vaihtoehto olisi Tulli tai Turvallisuus- ja kemikaaliviraston metallituotteiden valvontaan liittyvät viranomaiset.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston yksipuolisesta kaivosteollisuuden edun ajamisen osalta Kansalaisten Kaivosvaltuuskunta ry:n esittämälle väitteelle ei oikeuskäytännöstä löydy perusteita.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto huolehtii siitä, että konfliktimineraalitehtävät hoidetaan parhaalla virastossa olevalla asiantuntemuksella. Tullia ei ole katsottu toimialansa vuoksi sopivaksi hoitamaan kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle kuuluvia tehtäviä.

3 §. Määritelmät

Valtiovarainministeriö toteaa, että määritelmää markkinoille saattamisesta tulisi tarkentaa, niin, että markkinoille saattamisella tarkoitetaan myös vapaaseen liikkeeseen saattamista.

Työ- ja elinkinoministeriö huomauttaa, että 3 §:n markkinoille saattamista koskeva määritelmä on valtiovarainministeriön esityksen mukainen.

5 §. Tarkastukset

Valtiovarainministeriö katsoo, että Tullin rooli ei ole selkeä.

Valtiovarainministeriö katsoo myös, että esityksessä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle annettu mahdollisuus valtuuttaa toinen viranomainen tekemään puolestaan tarkastuksia, on perustuslain vastainen. Valtiovarainministeriö kysyy, että onko mahdollista, että Tulli velvoitettaisiin tekemään näitä tarkastuksia.

Itä-Suomen yliopisto toteaa, että valvonta perustuu paljolti omavalvontaan ja toteaa, että lain tavoitteena ei saa olla pelkästään se, että asia on hoidettu, vaan, että lain tavoitteita on pyritty edistämään.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa valtiovarainministeriön huomioista, että tarkastusoikeuden osalta on esimerkiksi valtionavustuslaissa ja laissa alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) tarkastuksia koskevissa 32-34 §:ssä vastaava säännös. Tullille ei ole tarkoitus antaa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle kuuluvia tarkastustehtäviä, koska ne eivät sovi Tullin toimialaan. Tullin tehtävistä on todettu myös 2 §:n perusteluissa, Tulli hoitaa sen normaaliin toimialaan maahantuonnin valvontaan liittyviä tehtäviä. Sille on annettu myös erityinen tiedonantovelvoite. Joten työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ei ole tarvetta muuttaa tältä osin säännösehdotusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa Itä-Suomen yliopiston esittämään huoleen, että unionin tuojien omavalvonnan lisäksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tekee jälkitarkastuksia. Lisäksi lakiesityksessä on Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle asetettu velvollisuus tehdä tarkastus, jos sille esitetään perusteltuja epäilyjä mahdollisesta väärinkäytöksestä. Tarkemmin tarkastusten sisällöstä ja muun muassa otantaperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

7–9 §. Tietojen saanti ja tiedonantovelvollisuus

Finnwatch kiinnittää huomiota toiminnan läpinäkyvyyteen. Sen näkemyksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tulee velvoittaa julkaisemaan vähintäänkin ajantasaiset tiedot lain piiriin kuuluvista konfliktimineraalien maahantuojista, unionin tuojista. Se katsoo, että jos tiedot unionin tuojista eivät ole julkisia ja helposti saatavilla, se vaikeuttaa huomattavasti kolmansien osapuolten kuten kansalaisjärjestöjen tuoda Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tietoon puutteita unionin tuojien asianmukaisen huolellisuuden prosesseissa. Finnwatch toteaa, että esimerkiksi Itävallassa on lakitasolle ehdotettu, että viranomaisen on julkaistava unionin tuojien nimi ja internetosoite verkkosivullaan.

”(7) Zur Information der Öffentlichkeit über die Lieferkettenpolitik von Unionseinführern ist die Bundesministerin oder der Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus befugt, die Namen der Unionseinführer, falls deren Importmengen im vorangegangenen Kalenderjahr die im Anhang I der Verordnung (EU) 2017/821 in der jeweils geltenden Fassung festgelegten Mengen erreicht haben, sowie deren Internetadressen auf der Homepage des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus zu veröffentlichen. Die Namen und die Internetadressen der Unionseinführer, für die die Verordnung (EU) 2017/821 nicht oder nicht mehr gilt, sind unverzüglich zu löschen.“

Lisäksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on Finnwatchin mukaan julkaistava myös sen unionin tuojille antamat kehotukset, määräykset ja kiellot sekä toimenpiteet, joihin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on valitusten perusteella ryhtynyt. Julkaistava olisi myös yhdellä alustalla unionin tuojien raportit. Finnwatch ehdottaa myös valituskanavaa, joka toimisi kaikilla olennaisilla kielillä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa myös mahdollisimman laajaa julkisuutta. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston on myös omaa käytännön toimintaa helpottaakseen koottava julkiset tiedot yhdelle alustalle. Mahdollisuudet alustan rakentamiselle ja siihen koottaviin tietoihin tulee selvittää vuoden 2021 aikana.

Unionin tuojien tulee itse huolehtia toimintaansa koskevasta laajasta julkisuudesta konfliktimineraaliasetuksen 7 artiklan 3 kohdan mukaan. Tiedot on julkaistava myös internetissä. Nämä tiedot sisältävät myös tiivistelmätiedot kolmannen osapuolen tekemistä tarkastuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että liikesalaisuusnäkökohdat huomioon ottaen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voi koota internetistä nämä esitetyt tiedot yhteiselle alustalle, tai muutoin helposti saataville. Tämän työn vaatima työmäärä tulee kuitenkin arvioida suhteessa hyötyyn.

Kyseessä on käytännön menettelytapa, eikä siitä ole ministeriön käsityksen mukaan tarpeen säätää laissa. Työ- ja elinkeinoministeriö tulee seuraamaan tilannetta, ja tekee tarvittavat toimenpiteet, jos se huomaa julkisuutta koskevien säännösten tavoitteiden vastaisia toimintatapoja Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa.

Konfliktiasetuksen 13 artiklassa on säädetty yhteistyöstä ja tietojen vaihdosta viranomaisten kesken, tässäkin tietojen vaihdossa on noudatettava tietosuojan osalta Euroopan unionin lainsäädäntöä.
Kuten Finnwatch toteaa, lakiesityksessä on kielletty muun muassa Tullilta tarkastuksia varten saamien tietojen käyttö muuhun käyttöön. Tämä on erityisen tärkeä oikeudellinen periaate, joka suojelee yksityisiä tietoja ja muun muassa liikesalaisuuksia niitä koskevien säännösten mukaisesti.

Tullin toimintaa säännellään myös Euroopan unionin lainsäädännössä, eikä Suomen osalta ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan säätää muita jäsenvaltioita poikkeavasta menettelystä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tässä esityksessä ei ole mahdollista säätää Tullin toimittamien tietojen julkisuudesta. Jos Turvallisuus- ja kemikaalivirasto julkistaa unionin tuojien nimiä tai verkko-osoitteita, sen on kerättävä ne julkisista lähteistä. Edellä mainitun Itävallan lainsäädännön osalta ei ole mainittu mistä viranomainen tiedot saa.

Valituskanava voi olla myös hyvä käytännön apuväline. Olennaisia kieliä Finnwatch ei tarkenna, mutta ei liene ole mahdollista käytännössä kansalliskielten lisäksi ylläpitää kuin englanninkielistä palvelua. Tähänkin, kun kuten moneen muuhunkin käytännön toimia koskeviin kysymyksiin tulee myös komissio antamaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yhteisiä menettelytapoja.

Konfliktimineraaliasetus lähtee pääosin viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja luottamuksesta niiden toiminnan lainmukaisuuteen. Komission työryhmässä Suomi tulee ottamaan esille Finnwatchin esittämät huomiot, konfliktimineraaliasetusta uudistettaessa olisi hyvä ottaa käyttöön kaikkia jäsenvaltioita koskevat säännökset tietojen julkisuudesta.