Resurssipoliittinen osasto
Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HE 126/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta – puolustusministeriön lausunto koskien työ- ja elinkeinoministeriön vastinetta 24.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien työ- ja elinkeinoministeriön vastinetta valiokunnassa esiin nostetuista huolista koskien kansallista turvallisuutta ja sen huomioimista valmisteilla olevassa laissa kaivoslain muuttamisesta.

1 Yleistä

Puolustusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua työ- ja elinkeinoministeriön vastineesta. Puolustusministeriö lausui kokonaisuudessaan hallituksen esityksestä 8.11.2022 päivätyllä lausunnolla.

Tuossa lausunnossa puolustusministeriö totesi mm., että hallituksen esityksessä ei ole tunnistettu tarvetta kansallisen turvallisuuden arviointivaatimukselle, joka mahdollistaisi aidosti kansallisten etujen ja Suomen aseman vaarantumattomuuden arvioinnin. Arviointimekanismi tulisi nykyisessä ja jo nähtävissä olevassa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa ulottaa sekä valtausjärjestelmään että kaivostoiminnan lupamenettelyihin sekä tilanteisiin, joissa olemassa oleva kaivostoiminta myydään tai toiminnan omistajuus vaihtuu yritysjärjestelyiden yhteydessä. Mikäli kaivostoiminnan perusperiaatteisiin ja lupamenettelyihin sisällytettäisiin ehdotettu kansallisen turvallisuuden arvio sekä se, että kansallisen turvallisuuden perusteella valtausoikeus ja kaivoistoiminnan harjoittaminen voidaan kieltää, ei se vielä tarkoita sitä, että lupa kiellettäisiin joiltakin toimijoilta kategorisesti vaan sitä, että eri viranomaisilla olisi mahdollisuus lausua toimijoista ja tarvittaessa puuttua sellaiseen valtaus- ja kaivostoimintaan sekä toimintaa käynnistettäessä että toimilupaa siirrettäessä, johon turvallisuusperusteisesti katsotaan olevan tarve puuttua ja toimintaa estää. Näin voitaisiin valvoa kansallista etua, arvioida toiminnan ja toimijan vaikutuksia Suomen turvallisuudelle sekä estää mahdollisten Suomen kansainväliseen asemaan ja toimintavapauteen vaikuttavien riippuvuussuhteiden syntymistä.

2 Puolustusministeriön huomiot vastineeseen

Työ- ja elinkeinoministeriön esittämät lisäykset kansallisen turvallisuuden huomioimisesta kaivostoiminnan eri vaiheissa on kannatettavia ja mahdollistavat puuttumisen toiminnan eri vaiheissa. Esitetty lausuntomenettely on käytännössä ainoa mahdollinen keino tunnistaa tilanteet, joissa kielteinen päätös kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi tarpeellinen.

Lausuntomenettely tulee lisäämään eri viranomaisten työmäärää nykyisestä suhteessa nykykäytäntöön, jossa vastaavia lausuntoja ei pyydetä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys siitä, että lausuntomenettely olisi pääsääntönä kaivoslupia myönnettäessä ja kaivosviranomaisen tekemään tarpeellisuusharkintaan perustuvaa malminetsintälupien osalta, on erittäin hyvä ja kannatettava ja omalta osaltaan vähentäisi mahdollista työmäärän kohtuutonta lisääntymistä. Tarpeellisuusharkinnan tueksi on kuitenkin tärkeää järjestää kaivosviranomaisten ja turvallisuusviranomaisten välisiä tapaamisia, jossa käydään läpi asioita, joihin on tärkeää toimijoiden osalta kiinnittää huomiota, ja mitkä seikat mahdollisen lausuntopyyntötarpeen voisi käynnistää myös silloin, kun sen esitetään olevan tarpeellisuusharkintaan perustuvaa. Lisäksi on tärkeää se, että eri vaiheissa tapahtuva lupaharkinta ja lausuntopyyn-

töprosessit ovat linjassa keskenään ja näkymä kokonaisuuteen työ- ja elinkeinoministeriöllä kaivostoiminnasta vastaavana ministeriönä. Tämä vaatii prosessien tarkkaa kuvaamista ja yhteneväisten toimintatapojen luomista kaikilla viranomaistatasoilla.

Yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden ongelmien ratkaiseminen lainsäädännöllisesti ei ole helppo tehtävä. Länsimaisen ja demokraattisen yhteiskunnan lainsäädännön ja lainkäytön perusperiaate on lähtökohtaisesti se, että lakia sovelletaan tilanteisiin siten, että sillä saavutetaan kyseessä olevien lakien perimmäinen tarkoitus, mutta esimerkiksi kielteisiä päätöksiä ei voida tehdä vain siksi, että joku asia tuntuu epämiellyttävältä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita lain eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) perusteella tehtävät lupapäätökset. Kielteisen päätöksen perusteeksi ei riitä se, että joku kauppa tuntuu epämiellyttävältä esimerkiksi vain pelkästään ostajan kansalaisuuden perusteella vaan taustalla on oltava vähintäänkin jollakin tavalla konkreettisesti todennettava epäilys uhasta maanpuolustukselle, rajaturvallisuudelle tai huoltovarmuudelle. Tämä siitäkin syystä, että päätöksistä voi valittaa oikeusasteisiin, jossa punnitaan myös viranomaisen perustelut tehdylle päätökselle.

Puolustusministeriön näkökulmasta olisi kuitenkin mahdollista muuttaa kaivoslain sanamuotoja siltä osin kuin nyt todetaan eri kohdissa, että viranomaisen on lähtökohtaisesti hyväksyttävä toimijan hakemukset, jos saaja täyttää vaaditut edellytykset ja toimittaa tarvittavat selvitykset. Tämä luo tilanteen, jossa on erittäin helppo toimia siten, että muodolliset vaatimukset täyttyvät ilman, että valtiolla on mahdollista estää toimijaa toimimasta Suomen alueella kaivostoiminnan varjolla huolimatta siitä, että kansallisen turvallisuuden huomioiminen esitetään lisättäväksi lakiin. Esimerkiksi jo mainitussa laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta 5 § todetaan tällä hetkellä, että *lupa kiinteistön hankinnalle voidaan myöntää, jos hankinnan ei arvioida vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista*. Kyseisessä laissa ei siis todeta, että puolustusministeriön on myönnettävä lupa, mikäli hakija sinänsä täyttäisi kaikki lupaehdot vaan vain tapauksissa, jossa hankinnan ei arvioida vaikeuttavan soveltamisalan suojattavia intressejä. Hallituksen esityksessä 222/2022 vp esitetään lisäksi nyt kyseisen 5 §:n osalta kiristystä nykyiseen muotoiluun siten, että jatkossa luvan myöntämisen osalta todetaan, että *lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä, jos hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista eikä rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.* Tällä muotoilulla pyritään myös joiltain osin vastaamaan yllä kuvattuun vaikeuteen estää yhteiskunnallisesti ei-hyväksyttävän kiinteistöomistuksen syntymistä, vaikka se ei ole jatkossakaan yksiselitteistä tai yksinkertaista.

Kansallisen turvallisuuden määritelmä ei ole yksiselitteinen ja sen sisältöä on määritelty vasta rajoitetusti mm. tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä ja joiltakin osin myös perustuslain uudistamisen yhteydessä. Kansallista turvallisuutta määriteltiin myös hallituksen esityksen 222/2022 vp yhteydessä. Kyseisessä hallituksen esityksessä esitetään kiristyksiä lakiin eräiden kiinteistönhankintojen luvanraisuudesta (470/2019) ja lakiin valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019). Yhtenä lisäyksenä kumpaankin lakiin ehdotetaan kansallisen turvallisuuden lisäämistä lakien soveltamisaloihin. Kaivoslaista puuttuu kuitenkin nyt laajempi pohdinta siitä, mitä kansallinen turvallisuus tässä yhteydessä tarkoittaa olemassa olevien määrittelyiden valossa ja minkälaiset tilanteet voisivat olla kaivostoiminnassa yhteydessä kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen. Puolustusministeriön näkökulmasta esitetty määritelmä yleispiirteiltään kattaa kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavia intressejä, mutta on tärkeää tehdä arvio siitä, että riittääkö tässä yhteydessä esitetty määritelmä ilman perusteluita ja linkitystä olemassa olevaan lainsäädännölliseen viitekehykseen.

Puolustusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö esittää päätöksen tekijäksi kielteisten päätösten osalta joko ministeriötä tai valtioneuvoston yleisistuntoa. Tämän osalta on tärkeää huomioida se, että ministeriön päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja valtioneu-

Resurssipoliittinen osasto
Kiinteistö- ja ympäristöyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen

voston yleisistunnon päätöksistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös on lopullinen eikä siitä voi valittaa. Jossain tilanteissa voi olla kuitenkin hyödyllisempää se, että valitus tehdään hallinto-oikeuteen, jonka päätöksen jälkeen myös valtio voi tehdä harkinnan siitä, kannattaako asiasta valittaa vai ei. Valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävä päätös on painoarvoltaan suuri ja samalla myös aina selkeä poliittinen kannanotto ja voi joissain tilanteissa muuttua herkemmin myös ulkopoliittiseksi kysymykseksi kuin ministeriön tekemä päätös.