

Kaivossopimukset vaihtoehtona paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välisen suhteen sääntelyyn

Ympäristöoikeuden syventävät 2020

Pro Gradu

Laatija:

Sonja Vilenius

24.05.2021

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginallyCheck-järjestelmällä

Oppiaine: Ympäristöoikeus

Tekijä: Sonja Vilenius

Otsikko: Kaivossopimukset vaihtoehtona paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välisen suhteen sääntelyyn

Ohjaaja: Dekaan, ympäristöoikeuden professori Anne Kumpula

Sivumäärä: XIII + 71 sivua

Päivämäärä: 24.5.2021

Suomen mineraalirikas maaperä houkuttelee investointeja kaivoshankkeisiin. Kaivoshankkeet herättävät kuitenkin negatiivisia tunteita paikallisyhteisöissä, joiden elinpiirissä hanke on tarkoitus toteuttaa. Syynä kielteiseen suhtautumiseen on paitsi ympäristöhaitat myös pelko hyötyjen valumisesta kaivosyhtiölle paikallisten kustannuksella. Nykysääntely ei tarjoa paikallisyhteisölle riittävää kompensatioita tai riittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa kaivoshankkeen toteuttamiseen.

Tässä tutkimuksessa tarkastelen millaisin edellytyksin paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön yhteistoimintaa sääntelevä kaivossopimus voisi täydentää nykyisiä sääntelyvälineitä ja kohottaa kaivoshankkeiden hyväksyttävyyttä. Tutkin siis sitä, miksi nykyiset sääntelyvälineet eivät riitä, miten erityisesti paikallisyhteisö voi hyötyä kaivossopimuksesta sekä, mitä riskejä kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön suhteen sopimuksellistamiseen liittyy. Tässä tutkimuksessa sääntelyvälineiksi katsotaan valtiolähtöisten lakien ja säädösten lisäksi myös valtion pehmeämpi ohjaus sekä eri toimijoiden harjoittama itsesääntely.

Nykylainsäädännön riittämättömyys johtuu sen sisällöstä ja ominaisuuksista sääntelyvälineenä. Kaivoslaissa asetetaan yhä kaivosyhtiön edut paikallisyhteisön etujen edelle, eikä hyödynjakoa ole toteutettu tasa-arvoisella tavalla. Lisäksi paikallisten osallistumista koskevan lainsäädännön hajanaisuus ja kompleksisuus heikentää paikallisyhteisön osallistumisoikeuksien tosiasiallista toteutumista. Lainsäädäntö on sääntelyvälineenä kyvytön yksin onnistumaan kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välisen kompleksisen vuorovaikutussuhteen sääntelyssä, ja se edustaa koko yhteiskunnan, eikä yksittäisen paikallisyhteisön tarpeita ja etuja. Lainsäädäntöä täydentävät sosiaalinen toimilupa ja yritysvastuu eivät sido kaivosyhtiöitä, vaan se voi vetäytyä niiden noudattamisesta, jos se arvioi omien etujensa toteutuvan tällöin paremmin. Kaivossopimuksen avulla mahdollistetaan kaivoksesta eniten kärsiville tahoille oikeus vaikuttaa hankkeesta saatavien hyötyjen jakamiseen ja hankkeen toteuttamiseen siten, että sen negatiivisia vaikutuksia alueelle voidaan lieventää. Tällöin hyödynjako voidaan toteuttaa kestävästi. Nämä seikat edistävät kaivoshankkeen hyväksyttävyyttä. Samalla kaivossopimus sitoo osapuoliaan ja parantaa ennakoitavuutta verrattuna edellä mainittuihin itsesääntelyvälineisiin. Kaivossopimukseen liittyviä riskejä ovat paikallisyhteisön piirin määrittäminen ja osapuolten välisen neuvotteluvoiman epätasapaino. Neuvotteluvoiman epätasapaino voi myös kääntää sopimuksen sitovuuden riskiksi. Epätasapainoa voidaan vähentää paikallisyhteisön kapasiteetin rakentamisella. Lisäksi sopimuksen kohtuullistaminen ja lojaliteettiperiaate pienentävät neuvotteluvoimaan liittyviä riskejä.

Tutkielmani on tutkimusmetodiltaan sääntelyteoreettinen tutkimus, jossa käsitellään sääntelyn vaikuttavuutta, yhdenvertaisuutta ja hyväksyttävyyttä. Tutkimuksen pääasiallisina lähteinä toimivat sekä kansainvälinen että kansallinen kirjallisuus sekä kotimaiset säädökset ja lainvalmisteluaineistot.

Avainsanat: ympäristöoikeus, kaivosteollisuus, kaivossopimus, kaivoslaki, paikallisyhteisö, sosiaalinen toimilupa, itsesääntely, legitimitetti, sopimuksen sitovuus.

Sisällys

Lähteet	III
Lyhenteet	XII
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen tausta.....	1
1.2. Tutkimusaihe, kysymyksenasettelu ja rakenne	3
1.3. Metodinen viitekehys	6
1.4. Kaivosteollisuus – Suomi houkuttelee?	9
2. Kaivossäätely – kun laki ei riitä	12
2.1. Miksi lainsäädännön keinot eivät riitä?	12
2.2. Kaivoksiin liittyvä säätely Suomessa	19
2.2.1. Kaivossäätelyn lähtökohdat.....	19
2.2.2. Lakiin perustuvat osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet	23
2.2.3. Muut osallistumismahdollisuudet	25
2.2.4. Taloudellinen kompensatio.....	27
2.3. Kaivoslain uudistaminen	29
3. Kaivossopimus vaihtoehtona.....	31
3.1. Kaivossopimus – mistä siinä on kyse?	32
3.2. Mikä johti kaivossopimusten syntymiseen?	35
3.3. Miten kaivossopimukset eroavat jo olemassa olevista (itsesäätely)työkaluista?	39
3.3.1. Yritysvastuu	39
3.3.2. Sosiaalinen toimilupa	42
3.4. Sopimusprosessilla voidaan rakentaa legitimizeettiä	45
3.5. Riittäkö luottamus kaivosyhtiötä kohtaan vai pitäisikö kaivossopimuksia säännellä lailla?.....	47
4. Sopijapuolet.....	51
4.1. Paikallisyhteisö	51
4.2. Kaivosyhtiö.....	56
4.3. Kolmannet osapuolet.....	58
5. Sopimuksellisuus riskinä ja mahdollisuutena	60

5.1. Sopimuksen sisältö.....	60
5.2. Sopimuksen sitovuus ja olosuhteiden muutos	64
5.3. Lojaliteettiperiaate.....	67
6. Johtopäätökset.....	69

Lähteet

Kirjallisuus

- Annola, Vesa*, Sopimustulkinta: teoria, vaiheet, menettely. 1. painos 2016 Talentum Media Oy.
- Ansell, Chris – Gash, Alison*, Collaborative Governance in Theory and Practice. The Journal of Public Administration Research and Theory 18 2007, s. 543–571.
- Bernstein, Steven*, Legitimacy in global environmental governance. J. Int. Law Int.Relat. 1 (1–2), s. 139 – 166, 2004.
- Van de Biezenbos, Kristen*, The Rebirth of Social Licence, 14 McGill J. Sust. Dev. L.149, 2019.
- Bradshaw, Ben – Fidler, Courtney – Wright, Adam*, Impact and Benefit Agreements & Northern Resource Governance: What we know and what we still need to figure out. Resources and Sustainable Development in the Arctic, Gap Analysis Report #9 (2016).
- Braun, Adrian*, Corporate Social Responsibility in the Barents Region: A Situational Analysis of Metal Mining. Publications of the University of Eastern Finland, 2020.
- Bruckner, Kristi D.*, Community Development Agreements in Mining Projects, 44 DENV. J. INT'L. & POL'y 413 (2016).
- Buhmann, Karin*, The Danish CSR Reporting Requirement as Reflexive Law: Employing CSR as a Modality to Promote Public Policy Objectives through Law. European Business Law Review, Vol. 24, Issue 2 (2013), pp. 187-216.
- Burse, David*, Rethinking Social Licence to Operate – A Concept in Search of Definition and Boundaries. Environment and Energy Bulletin vol. 7 issue 2, 2015, s. 1 – 9.
- Caine, Ken J. – Krogman, Naomi*, Powerful or Just Plain Power-Full? A Power Analysis of Impact and Benefit Agreements in Canada's North. Organization & Environment 23 (1), 76-98, 2010.
- Craik, Neil – Gardner, Holly – McCarthy, Daniel*, Indigenous – corporate private governance and legitimacy: Lessons learned from impact and benefit agreements. Resources policy, 2017-06, Vol. 52, p. 379-388.
- Eerola, Toni*, Kansalaisaktiivisuuden kehitys ja sen vaikutus kaivosyrittäjien toimintaan Suo-messa. Teoksessa Kivinen, Mari – Aumo, R. (toim.): Kaivostoiminta ja

- malminetsintä Suomessa: Teollisuuden tukijalasta verkostoyhteiskunnan osaksi. Tutkimusraportti 221. Geologian tutkimuskeskus 2015, s. 39–51.
- Eerola, Toni*, Yritysten yhteiskuntavastuu malminetsinnässä –Viestinnän ja sidosryhmätoiminnan merkitys sosiaalisen toimiluvan ansaitsemisessa ja ylläpidossa. Geologisen tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 230, 2017.
- Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka*, Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Alma Talent Oy 2012, 3. uudistettu painos.
- Emerson, Kirk – Nabatchi, Tina – Balogh, Stephen*, An Integrative Framework for Collaborative Governance. J. of Public Administration Research & Theory vol. 22 no. 1 (2012), s. 1–29.
- Finér, Lauri – Ylönen, Matti*, Kaivosverotuksen kehitysmaa – Selvitys metallimalmeja louhivien kaivosyhtiöiden veronmaksusta ja verosuunnittelusta Suomessa. Finnawatch, 2016.
- Forss, Matias*, Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 33 – 74.
- Foster, George K.*, Community Participation in Development. 51 Vand. J. Transnat'l L.39, 2018.
- Frilet, Marc – Haddow, Ken*, Guiding Principles for Durable Mining Agreements in Large Mining Projects, 31 J. ENERGY & NAT. Resources L. 467 (2013).
- Gibson, Ginger – O'Faircheallaigh, Ciaran*, IBA Community Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements. Walter & Duncan Gordon Foundation, 2010.
- Glindemann, Robyn – Burse, David*, Compensation and Native Title Rights in Australia and Aboriginal Rights in Canada: An Overview. 20 Australian Mining & Petroleum L.J.288 (2001).
- Gogal, Sandra – Reigert, Richard – Jamieson, JoAnn*, Aboriginal Impact and Benefit Agreements: Practical Considerations, 43 ALTA. L. REV. 129 (2005), s. 129 – 157.
- Gunningham, Neil – Kagan, Robert A. – Thornton, Dorothy*: Social License and Environmental Protection: Why Businesses Go Beyond Compliance. 29 Law & Soc. Inquiry 307, 2004.
- Hess, David*, Social Reporting: A Reflexive Law Approach to Corporate SocialResponsiveness, 25 J. CORP. L. 41 (1999).
- Hirsch, Dennis D.*, A Holistic Policy Agenda to Promote Green Business: Reflexive Law Fills the Gap, 42 ENVTL. L. REP. News & Analysis 10228 (2012).

- Hokkanen, Joonas – Savikko, Heikki – Koutonen, Heini – Rannikko, Heikki – Rinne, Tomi – Pirilä, Minna*, Suomen mineraaliklusterin kilpailukyky- ja vaikuttavuustutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:15.
- Huovinen, Sakari*, Yhteissääntely ja itsesääntely – julkisen vallat tehtäviä muuttavat sääntelykeinot. Lakimies 7–8/2006 s. 1206–1224.
- ICMM*, Mining Principles – Performance and Expectations. ICMM, 2020.
- Jartti, Tuija – Rantala, Eero – Litmanen, Tapio*, Sosiaalisen toimiluvan ehdot ja rajat: Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin maakuntien asukkaiden näkemykset kaivostoiminnan hyväksyttävyydestä. Jyväskylän yliopisto, 2014.
- Jyrinki, Tiina*, Pajala-Kolari kaivoshankkeiden vaikutukset vesistöön ja Natura 2000 -kohteiden luonnonarvoille – oikeudellinen näkökulma. Pro Gradu -tutkielma Lapin yliopisto, 2014.
- Kalliokoski, Juho*, Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvausperusoikeuksien ja hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa. OTM-tutkielma Helsingin yliopisto, 2015.
- Kokko, Kai*, Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. Lakimies 7–8/2017, s. 1054 – 1069. (Kokko 2017a)
- Kokko, Kai*, Ympäristöoikeuden perusteet. Edita Publishing Oy 2017. (Kokko 2017b)
- Kokko, Kai – Oksanen, Anniina – Hast, Sanna – Heikkinen, Hannu I. – Hentilä Helka-Liisa – Jokinen, Mikko – Komu, Teresa – Kunnari, Marika – Lépy, Élise – Soudunsaari, Leena – Suikkanen, Asko – Suopajarvi, Leena*, Hyvä kaivos pohjoisessa – opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Multiprint Oy, 2013.
- Kotilainen, Juha – Pölönen, Ismo – Peltonen, Lasse – Metsä-Simola Klaus*, Kaivossopimukset – Sisällöt, Funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2019, s. 7 – 41.
- Kotzé, Louis J.*, Global Environmental Governance: Law and Regulation for the 21st Century. Edward Elgar Publishing Ltd., 2012.
- Kumpula, Anne*, Kaivosalueenastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus, s. 187–191 teoksessa Tero Iire (toim.): Varallisuus, vakuudet ja velkojat. Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952 – 9/6 – 2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012.
- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila*, Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen, Painosalama Oy, 2014.

- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*,
Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy 2013, 2. uudistettu painos. Sähköinen versio saatavilla osoitteesta <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/> . Päivitetty viimeksi 28.3.2021.
- Leino, Johanna – Miettinen, Eija*, Malminetsintä, hyväksyttävyyys ja osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 265–367.
- Liappis, Hanna – Pentikäinen, Merja – Vanhala Anne*, Menesty yritysvastuulla – Käsikirja kokonaisuuteen. Edita Publishing Oy 2019.
- Loutit, Jennifer – Mandelbaum, Jacqueline – Szoke-Burke, Sam*, Emerging Practices in Community Development Agreements. Columbia Center on Sustainable Investment, 2016.
- Meerveld, Drew*, Assessing Value: A Comprehensive Study of Impact Benefit Agreements on Indigenous Communities of Canada. University of Ottawa, Major Research Paper 2016.
- Muroke, Hans*, Perusoikeudet malminetsinnässä. Pro Gradu -tutkielma Lapin yliopisto, 2015.
- Mäkelä, Juha*, Sopimuksen yhtenäinen sitovuusperuste. LM 1/2008 s. 20-41.
- Määttä, Tapio*, Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII. s. 341 – 460.
- Määttä, Tapio*, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät, Artikkelit on osa teosta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex 2015.
- Nikkonen, Jouko*, Maanomistajan asema malminetsinnässä kaivoslain mukaan. Lapin yliopisto, Pro Gradu-tutkielma 2017.
- Nurmi, Otto*, Alueellinen matkailutilinpito. Matkailun alueelliset talous- ja työllisyysvaikutukset 2017 – 2018. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:54.
- O’Faircheallaigh, Ciaran*, Social Equity and Large Mining Projects: Voluntary Industry Initiatives, Public Regulation and Community Development Agreements, 2015.
- O’Faircheallaigh, Ciaran*, Community development agreements in the mining industry: an emerging global phenomenon. Community Development 44:2, 2013, s. 222 – 238.

- Oksanen, Anniina*, Raportti yhdistyksen maaliskuun jäsenkokouksesta: Ajankohtaista keskustelua uudesta kaivoslaista. *Lakimies* 4/2013 s. 773–777.
- Orts, Eric W.*, Reflexive Environmental Law , 89 NW. U. L. REV. 1227 (1994-1995).
- Otto, James M.*, How do we legislate for improved community development? United Nations University World Institute for Development Economics Research, Wider Working Paper April 2017.
- Owen, J.R. - Kemp, D.*, Social licence and mining: A critical perspective. *Resources Policy* 2012.
- Pasma, Tarja*, Tietopaketti kaivoslaista ja kaivoshankkeiden viranomaisvaiheista. Suomen luonnonsuojeluliitto 2013.
- Pettersson, Sanna – Suopajarvi, Leena*, Sosiaalinen toimilupa kaivos-, metsä- ja matkailualalla - toimialojen paikallinen hyväksyttävyyys Lapissa. Lapin yliopisto 2018.
- Pölönen, Ismo*, Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. *Ympäristöjuridiikka* 2/2012 s. 70–105.
- Pölönen, Ismo*, Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. *Lakimies* 3/2013 s. 414–435.
- Pölönen, Ismo – Halinen, Arja*, Harmonisointia ilman koherenssia – kaivoslain toimivuus ja kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. *Edilex* 2017/31.
- Pölönen, Ismo – Perho, Juha*, YVA-oikeus: uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita Publishing Oy, 2018.
- Rodon, Thierry – Lemus-Lauzon, Isabel – Schott, Stephan*, Impact and Benefit Agreement (IBA) Revenue Allocation Strategies for Indigenous Community Development. *The Northern Review* 47 (2018): 9–29.
- Rytteri, Teijo*, Suomessa toimivien kaivosyhtiöiden vastuustrategiat ja yhtiöihin kohdistuvat odotukset. *Alue ja ympäristö* 41:1 (2012). s. 54 – 67.h
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa*, Sopimusoikeuden perusteet. Alma Talent Oy 2018, 8. uudistettu painos.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eeva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika*, Varallisuusoikeus. Sanoma Pro Oy 2012, 2. uudistettu painos. Sähköinen versio saatavilla osoitteesta <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/> . Päivitetty viimeksi 7.2.2021.

- Similä, Jukka*, Oikeustieteellinen ympäristötutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007/4, s. 409–419.
- Sosa, Irene – Keenan, Karyn*, Impact Benefit Agreements Between Aboriginal Communities and Mining Companies: Their Use in Canada. Toronto: Canadian Environmental Law Association & Environmental Mining Council of British Columbia, 2001.
- Stedman, Ashley – Yunis, Jairo – Aliakbari, Elmira*, Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2019. Fraser Institute 2019.
- Tala, Jyrki*, Katsaus oikeudellisen sääntelyn uusiin muotoihin, teoksessa *Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa* Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006. 2006 toim. Timo Ahonen Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- The World Bank (WB)*, Mining Community Development Agreements – Practical Experiences and Field Studies. Final report for The World Bank, 2010.
- The World Bank (WB)*, Mining development Agreements Source Book. The World Bank, 2012.
- Teubner, Gunther*, Substantive and Reflective Elements in Modern Law. *17 Law and Society Review* 239–285 (1983).
- Tykkyläinen, Juha*, Sopimus ja olosuhteet: kolme käsitystä. Pro Gradu -tutkielma Lapin yliopisto, 2008.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)*, Kevään 2020 toimialojen näkymät – Kaivosala. TEM, 2.6.2020.
- Vasara, Heino*, Kaivosalan toimialaraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:57.
- Vihervuori, Pekka*, Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.
- Yunis, Jairo – Aliakbari, Elmira*, Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2020. Fraser Institute, 2020.
- Österberg, Saara*, Ympäristölupaohjauksen vaikutukset Terrafamen kaivoksen vesienhallinnan kehittämistyössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XI, 49 -116, 2018.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 247/1981 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 243/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä laiksi strategisesta ympäristöarvioinnista tehdyn pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 273/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Muut valtiopäiväasiakirjat

EK 40/2020 vp, Eduskunnan kirjelmä koskien kansalaisaloitetta Kaivoslaki Nyt — Lakialoitekaivoslain muuttamiseksi (KAA 7/2019).

KAA 7/2019 vp, Kaivoslaki Nyt - Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

KAA 7/2019 vp, Dosentti Ismo Björnin lausunto 29.11.2019.

PeVL 3/1982 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hallituksen esitystä HE 247/1981 eduskunnalle oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

TaVM 7/2020 vp, Talousvaliokunnan mietintö koskien kansalaisaloitetta Kaivoslaki Nyt — Lakialoitekaivoslain muuttamiseksi (KAA 7/2019).

Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

Internetlähteet

Aboriginaalien 46 000 vuotta vanhan luolaston räjäyttämisen johti kaivosjätti Rio Tinton johtajien eroon. Helsingin Sanomat 2020.

<https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006632064.html> (Luettu 7.4.2021)

- Akkuarvoketjun taloudellisten vaikutusten arviointi.* Ramboll Finland Oy 2019.
<https://www.mineralsgroup.fi/media/akkuarvoketjun-taloudellisten-vaikutusten-arviointi.pdf> (Luettu 18.3.2021)
- Akku-unelmien jäljillä.* Yle Mot, Tiina Lundell, 2020.
<https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/02/10/suomi-haluaa-akkuvalmistuksen-suurvallaksi-hypesta-pitaisi-ottaa-puolet-pois> (Luettu 20.3.2021)
- Dragon Mining aikoo etsiä kultaa Oriveden suljetun kaivoksen ympäriltä.* Yle uutiset, Antti Peltomaa, 22.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11363796> (Luettu 19.4.2021)
- Indigenous Land Use Agreements.* Australian Government, Australian Trade and Investment Commission, jatkuvasti päivittyvä.
<https://www.austrade.gov.au/land-tenure/Native-title/indigenous-land-use-agreements> (Luettu 6.12.2020.)
- Kaivokset, malminetsintä ja kullanhuuhdonta.* Tukes. <https://tukes.fi/teollisuus/kaivos-malminetsinta-ja-kullanhuuhdonta#6ba2e308> (Luettu 20.3.2021)
- Kaivosinvestoinnit kasvoivat, malminetsintä väheni.* Tukes mediatiedote 27.3.2020.
<https://tukes.fi/-/kaivosinvestoinnit-kasvoivat-malminetsinta-vaheni#6ba2e308>
(Luettu 6.3.2021)
- Kaivoslain uudistaminen 2020 – 2021.* Työ- ja elinkeinoministeriö, jatkuvasti päivittyvä. <https://tem.fi/kaivoslakiuudistus> (Luettu 16.5.2021)
- Kaivosrekisterin karttapalvelu.* Tukes, jatkuvasti päivittyvä.
<http://gtkdata.gtk.fi/kaivosrekisteri/> (Luettu 5.3.2021)
- Kaivosteollisuuden avainluvut.* Lapin ELY-keskus 2018.
<https://infogram.com/katsaus-kaivosalaan-1h0r6rg8prrl2ek?live> (Luettu 5.3.2021)
- Kaivostoiminnan uusi toimintaympäristö voi vaatia uusia ohjauskeinoja.* CORE-hanke Juha Kotilaisen blogiteksti 2019.
<http://www.collaboration.fi/2019/01/17/kaivostoiminnan-uusi-toimintaymparisto-voi-vaatia-uus-ohjauskeinoja/> (Luettu 5.3.2021)
- Kaivostoiminta.* Tukes. [Kaivostoiminta - Turvallisuus- ja kemikaalivirasto \(Tukes\)](#)
(Luettu 16.5.2021)
- Kaivosviranomaisen (Tukes) ajankohtaiskatsaus malminetsinnästä ja kaivosteollisuudesta vuodelta 2018.* Tukes 2018.
<https://tukes.fi/documents/5470659/6373016/Ajankohtaista+malminetsinn%C3%A4st%C3%A4+2018/1ca43dd2-bfa6-df19-64d9->

[0c5fbcbafebbe/Ajankohtaista+malminetsinn%C3%A4st%C3%A4+2018.pdf](https://www.minefacts.eu/kuka-hytyy-kaivoksesta)

(Luettu 5.3.2021)

Kaivosyhtiö Pallagen perui malminetsintävarauksensa Päijänteellä – "On tosi helpotus meille kaikille". Yle uutiset, Riitta Tapiomäki ja Sini Ojanperä, 19.5.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11937656> (Luettu 22.5.2021)

Kuka hyötyy kaivoksesta? Minefacts. <https://www.minefacts.eu/kuka-hytyy-kaivoksesta> (Luettu 24.2.2021)

Kysymyksiä ja vastauksia kaivostoiminnasta. TEM. <https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-kaivostoiminnasta> (Luettu 24.2.2021).

Lojaliteettiperiaate sopimusoikeudessa. Tieteen termipankki, Matti Rudanko, 2015. https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:lojaliteettiperiaate_sopimusoikeudessa (Luettu 7.5.2021)

Malminetsinnän kasvu hidastui. Tukes 2019. https://tukes.fi/artikkeli/-/asset_publisher/malminetsinnan-kasvu-hidastui (Luettu 5.3.2021)

Malminetsintävaraus kuohuttaa Päijänteellä, uhkakuvana väläytellään jopa Helsingin juomaveden pilaantumista: "Todella kaukaa haettava", sanoo kaivosasiantuntija. Helsingin Sanomat, Heli Saavalainen, 12.4.2021. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007915382.html> . (Luettu 22.5.2021)

Miksi Suomessa ei ole kaivosvero. Matti Ylönen 2020. <https://www.mattiyonen.fi/?p=293> (Luettu 5.3.2021)

Päijänne ja Saimaa joutuivat kaivosyhtiöiden kiikariin. Helsingin Sanomat pääkirjoitus, 17.4.2021. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000007924530.html> (Luettu 20.4.2021)

Sosiaalinen toimilupa viheliäisten kaivos- ja ilmasto-ongelmien työkaluna. CORE-hanke Rauno Sairisen blogiteksti 2018. <http://www.collaboration.fi/2018/05/24/sosiaalinen-toimilupa-viheliaisten-kaivos-ja-ilmasto-ongelmien-tyokaluna/> (Luettu 5.3.2021)

Suojelualueella poraava kaivosjätti tarvitsee paikallisten tuen – pyrkii vaikuttamaan monin keinoin. Yle uutinen, Maija-Liisa Juntti, 27.2.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10088866> (Luettu 26.4.2021)

Suomen mineraalistrategia. Geologian tutkimuskeskus, 2010. <http://projects.gtk.fi/mineraalistrategia/> (Luettu 16.5.2021)

Täältä saadaan pian materiaalia jopa miljoonaan sähköauton akkuun vuodessa – lue ja katso, mistä Terrafamen akkukemikaalitehtaassa on kyse. Yle uutinen, Mari Jäntti, 2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11214071> (Luettu 20.3.2021)

Vaasaan tulossa satojen miljoonien eurojen investointi akkumateriaalien tehtaaseen.

Helsingin Sanomat, Petri Sajari, 19.4.2021. <https://www.hs.fi/talous/art-2000007927750.html> (Luettu 19.4.2021)

Yhteiskuntasopimus – sopimusteoria. Tieteen termipankki 2015.

<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:yhteiskuntasopimus> (Luettu 12.11.2020.)

Muut lähteet

Mistä apua Kainuun työvoimapulaan? Yle Areena A-studio, Pasi Peipponen, 7.5.2019.

Oikeustapaukset

Australia

Mobo and Ors v. Queensland (No. 2) (1992)

Suomi

KHO 6.6.2019/2675

KKO 1993:130

Lyhenteet

CDA	Community Development Agreement
CSR	Corporate Social Responsibility
GTK	Geologian tutkimuskeskus
IBA	Impact Benefit Agreement
ICMM	International Council on Mining and Metals
KHO	Korkein hallinto-oikeus
MMDA	Model Mine Development Agreement
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
PL	Perustuslaki
PPI	Policy Perception Index
SLO	Social License to Operate

SOVAL	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista
SVA	Sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VL	Vesilaki
YSL	Ympäristönsuojelulaki
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen tausta

Suomi oli maailman kymmenenneksi houkuttelevin kaivosinvestointikohde vuonna 2020.¹ Tämä ei ole yllättävä tulos, sillä sen lisäksi, että suomalaisessa maaperässä piilee kasapäin käyttämättömiä mineraalivarantoja ja maamme poliittinen tilanne on todella vakaa, myös suomalaista lainsäädäntöä on perinteisesti pidetty hyvin edullisena kaivosyhtiöille. Turvallisuus ja kemikaaliviraston (Tukes) kaivosrekisterikarttapalvelusta näkyy, että Lappi ja Itä-Suomi on miinoitettu malminetsinnällä.² Kaivokset herättävät usein negatiivisia tunteita etenkin paikallisissa, mikä on pitkälti seurausta kaivoshankkeiden aiheuttamista ympäristöllisistä ja taloudellisista vahingoista. Esimerkiksi Sotkamossa Talvivaaran nikkeli-kaivos ja Orivedellä Dragon Miningin kultakaivos ovat aiheuttaneet merkittäviä ympäristövahinkoja varsinkin vesistöille ja ensin mainitusta seurasi valtiolle myös satojen miljoonien eurojen menetykset.³ Muun muassa nämä esimerkit ovat synnyttäneet kansalaisissa näkyvää vastarintaa, mistä tuoreimpana tapauksena voidaan mainita Etelä-Suomen juomavesilähteille, Saimaalle ja Päijänteelle tehdyistä malminetsintävarauksista noussut kohu.⁴ Yleisenä pelkona on että hyödyt hankkeista valuvat kansainvälisille kaivosyhtiöille ja paikallisille jää vain pilattu, mineraalikäyvä ympäristö, jonka ennallistamisesta he joutuvat maksumiehiksi.

Kaivosmineraalien tarve ei ole vielä kuitenkaan kadonnut minnekään. Näkemykset niiden käyttökohteista ja funktioista ovat sen sijaan muuttumassa. Nykyään mineraaleja käytetään paitsi perinteisessä teollisuudessa, myös uusiutuvassa energiateknologiassa, kuten sähköautoissa ja älykkäissä sähköverkoissa.⁵ Kaivokset ovat siis integroitumassa osaksi ilmastopolitiikkaa, kun kaivosteollisuudella ja siihen liittyvällä arvoketjulla nähdään olevan suuri merkitys kiertotalouteen ja sähköistymiseen perustuvassa toimintaympäristössä. Nämä

¹ Yunis – Aliakbari, 2020, s. 9.

² Kaivosrekisterin karttapalvelu: <http://gtkdata.gtk.fi/kaivosrekisteri/>

³ Talvivaaran vesienkäsittelyssä ja varastoinnissa hyödynnetyistä kipsisakka-altaista vuoti happamia metallipitoisia jätevesiä ympäristöön yhteensä neljänä eri kertana vuosina 2008, 2010, 2012 ja 2013. Jätevesipäästöjen takia kaivoksen läheiset järvet sekä näitä yhdistävät jokiosuudet pilaantuivat. Ks. tarkemmin Österberg, 2018 s.69.

⁴ Päijänne ja Saimaa joutuivat kaivosyhtiöiden kiikariin: <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000007924530.html>

⁵ Muun muassa Terrafame on rakentamassa akkukemikaalitehdasta, jossa voidaan valmistaa akkuja esimerkiksi sähköautoihin. Täältä saadaan pian materiaalia jopa miljoonaan sähköauton akkuun vuodessa – lue ja katso, mistä Terrafamen akkukemikaalitehtaassa on kyse: <https://yle.fi/uutiset/3-11214071>

argumentit kuullaan usein kaivosteollisuutta kannattavien tahojen suusta, mikä ei tarkoita, etteivätkö ne pitäisi paikkaansa. Tosiasia kuitenkin on, että poliittisella tasolla, sekä Euroopan unionissa (EU) että Suomessa on herännyt halu saada akkuteollisuutta alueelleen, sillä akkuminaerialien louhinta ja jalostaminen parantavat niiden kilpailukykyä ja omavaraisuutta. Kaivokset ovat pikkuhiljaa kadonneet Euroopasta, mikä on lisännyt EU:n riippuvuussuhdetta Kiinaan, jonka hallinnoiman kaivostoiminta eettisyys ja ympäristöystävällisyys voidaan kyseenalaistaa.⁶

Miten paikallisten negatiivinen suhtautuminen ja Suomen sekä EU:n raaka-ainetarpeet olisi sovittava yhteen? Ratkaisuksi on tarjottu paikallisten osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksien edistämistä. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa tavoitteeksi otetaan kaivoslainsäädännön uudistaminen siten, että ympäristönsuojelua, paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia parannetaan varmistamalla kaivosten toimintaedellytykset.⁷ Hallitus aikoo myös selvittää mahdollisuuksia verottaa ulkomaisten yhtiöiden kaivostoiminnasta saamia myyntivoittoja.⁸ Vaikka voimassa olevalla kaivoslailla (621/2011) parannettiin ympäristönsuojelua ja paikallisten osallistumismahdollisuuksia, se suosii yhä kaivosyhtiöitä pyrkimällä ensisijaisesti edistämään kaivosmineraalien etsintää ja hyödyntämistä. Kaivosyhtiöiden suosiminen suomalaisen ympäristön ja yhteiskunnan kustannuksella on johtanut yleiseen tyytymättömyyteen kansalaisten keskuudessa, minkä yhtenä ilmenemismuotona voidaan mainita eduskunnalle vuonna 2019 tehty Kaivoslaki Nyt -niminen kansalaisaloite.⁹

Koska paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välillä on kyse kompleksisesta vuorovaikutussuhteesta, jota monimutkaistaa entisestään kaivoshankkeiden keskinäinen erilaisuus, sen sääntely laeissa tyhjentävästi on erittäin haastavaa, ellei mahdotonta. Tämän vuoksi lainsäädännön lisäksi Suomessa on käytetty kansalaisten ja kaivosyhtiön välisen suhteen hallinnoimiseen sosiaalista toimilupaa (*Social Licence to Operate, SLO*). Sosiaalisessa toimiluvassa on kyse epäformaalista luvasta, jolla paikallisyhteisö, alueen muut käyttäjät ja elinkeinonharjoittajat antavat kaivosyhtiölle hyväksynnän toimia alueellaan. Hyväksynnän saavuttamiseksi kaivosyhtiö parantaa vuorovaikutustaan paikallisyhteisöön, jolloin molemmat, mutta erityisesti kaivosyhtiö, tulevat tietoisiksi toistensa tarpeista ja toiveista ja voivat sovittaa toimintansa niiden mukaan. Sosiaalinen toimilupa on kuitenkin aineeton ja dynaaminen lupa,

⁶ Kiina hallitsee esimerkiksi suurta osaa Kongon kobolttikaivoksista, joissa tietävästi käytetään lapsityövoimaa.

⁷ *Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31*, s. 45.

⁸ *Ibid.*, s.27.

⁹ KAA 7/2019 vp.

johon ei voida suoraan vedota tuomioistuimessa tai viranomaisen päätöksenteossa. Tämä aiheuttaa epävarmuutta sekä paikallisten että kaivosyhtiön näkökulmasta.

Lainsäädännöstä ja sosiaalinen toimiluvasta kumpuava sääntely ovat ikään kuin toistensa ääripäät. Kaivosten mahtimaassa Kanadassa on kehitetty näiden kahden mallin väliin sijoittuva hallinnan väline, jolla voidaan hallinnoida kaivosyhtiöiden ja niiden vaikutuspiirissä olevien sidosryhmien suhdetta. Kaivossopimus (*Community Development Agreement, CDA*) on kirjallinen sopimus, jossa paikallisyhteisö asettaa kaivosyhtiölle ehdot ja kaivosyhtiön noudattaessa niitä, paikallisyhteisö on velvollinen antamaan hyväksyntänsä kaivoshankkeelle. Maailman pankin teettämän kaivossopimuksia käsittelevän ohjekirjan mukaan kaivossopimusten tavoitteena on parantaa kaivosyhtiön ja kaivosprojektin eri sidosryhmien suhteita sekä edistää sitä, että kaivosprojekteista saadaan kestäviä ja molemmin puolin kannattavia hyötyjä.¹⁰ Kaivossopimus on siis joustavampi kuin lainsäädäntö ottaessaan vuorovaikutussuhteiden erilaisuuden huomioon, mutta monipuolisempi kuin sosiaalinen toimilupa sisältäessään konkreettisia, velvoittavia (taloudellisia) hyötyjä ja negatiivisten vaikutusten lieventämistoimia vuorovaikutussuhteen edistämisen ohella. Kaivossopimus voisi siis kenties olla nykyisten sääntelyvälineiden potentiaalinen täydentäjä.

1.2. Tutkimusaihe, kysymyksenasettelu ja rakenne

Kaivossopimus ei ole vanha instrumentti, mutta sitä on sovellettu monissa merkittävässä kaivosvaltioissa, kuten Australiassa, Kiinassa ja Etelä-Afrikassa. Kaivoksien ja paikallisyhteisöjen väliset ongelmat ovat pääpiirteissään samankaltaisia maanosasta riippumatta ja nykypäivänä yhtiöille on yhä tärkeämpää, että kaivoksen vaikutuspiirissä olevat toimijat ovat tyytyväisiä, eivätkä aiheuta negatiivisia vaikutuksia yhtiön toiminnalle. Vaikka Suomessa kaivoslainsäädäntöä ollaan uusimassa ja sosiaalinen toimilupa on otettu käyttöön, tilanne on nykyisellään epätydyttävä, sillä yhä edelleen paikallisyhteisöltä näyttää puuttuvan efektiiviset työkalut vaikuttaa alueelleen suunniteltuihin, tai jo olemassa oleviin kaivoshankkeisiin, eivätkä paikallisyhteisöt hyödy hankkeista kestäväällä tavalla.

Tutkimuskysymykseni on seuraavanlainen: Millaisin edellytyksin yhteistoimintaa sääntelevä kaivossopimus voisi täydentää nykyisiä sääntelyvälineitä ja kohottaa kaivoshankkeiden hyväksyttävyyttä? Tutkimuskysymys jakautuu kolmeen alakysymykseen:

1. miksi nykyiset sääntelyvälineet eivät riitä;

¹⁰ *WB*, 2012, s. 5.

2. miten erityisesti paikallisyhteisö voi hyötyä kaivossopimuksesta; sekä
3. mitä riskejä kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön suhteen sopimuksellistamiseen liittyy?

Ensimmäistä alakysymystä tarkastelen yleisesti sääntelyvälineiden monipuolistumiskehityksen näkökulmasta. Keskeisenä tarkastelukohteena ja lähtöolettamana on lainsäädännön riittämättömyys. Tässä tutkimuksessa ymmärrän termin sääntelyväline kattavan valtiolähtöisten lakien ja säädösten lisäksi myös valtion pehmeämmän ohjauksen sekä toimijoiden harjoittaman itsesääntelyn. Ensimmäiseen alakysymykseen etsin vastauksia tutkimalla myös suomalaista lainsäädäntöä ja muuta kaivoksiin liittyvää sääntelyä, ja mitä mahdollisuuksia ja etuja ne tarjoavat nykyisellään paikallisyhteisölle.

Kaivossopimusten hyötyjen tarkastelu punoutuu nykyisten sääntelyvälineiden riittämättömyyden ympärille, sillä niiden riittävyys tekisi uuden instrumentin käyttöönoton melko hyödyttömäksi. Haen toiseen alakysymykseen vastausta tarkastelemalla kaivossopimuksia ja siihen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja -artikkeleita. Hyötymismahdollisuuksia etsin tutkimalla, mistä kaivossopimuksissa on itseasiassa kyse, eli millaisen vaihtoehdon ne luovat muulle jo käytössä olevalle sääntelylle. Paisumiseffektin välttämiseksi olen kiinnittänyt tutkimuksessa huomiota enimmäkseen Suomea sosioekonomisesti lähempänä olevien kaivossopimukset käyttöön ottaneiden valtioiden, erityisesti Australian ja Kanadan, tarkasteluun. Lisäksi hahmotan kaivossopimuksen hyötyjä tarkastelemalla sopimuksen sisältöä ja kaivossopimuksen kannalta keskeisiä suomalaisen sopimusoikeuden periaatteita.

Kaivossopimusten riskit kulkevat niiden hyötyjen kanssa käsikädessä. Kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön suhteen sopimuksellistamiseen liittyy sekä sopimusoikeudesta että osapuolista ja niiden välisestä asetelmasta kumpuavia riskejä. Kolmanteen alakysymykseen vastaan siis pääasiassa osapuoliasetelman ja sopimusoikeuden näkökulmasta. Sopimusoikeudellista näkökulmaa sovelletaan siten, että ensin tarkastelen kaivossopimuksessa tyypillisesti sovittavista asioista, jolloin voidaan hahmottaa, minkä tyyppisestä sopimuksesta on kyse. Sitten tarkastelen sopimusta suomalaisen sopimusoikeuden periaatteiden näkökulmasta, joista mielenkiintoisimpina pidän tämän aihepiirin kohdalla sopimusten sitovuutta suhteutettuna olosuhteiden muutokseen sekä lojaliteettiperiaatetta.

Tutkimus rakentuu siten, että aluksi tarkastelen, miksi lainsäädäntö ei pysty yksin vastaamaan eri sidosryhmien tarpeisiin. Sen vuoksi toisessa pääluvussa käsittelen ensin lainsäädäntöä sääntelyvälineenä ja (ympäristö)sääntelyn yleisiä kehityssuuntauksia. Sitten siirryn Suomessa tällä hetkellä vallitsevan sääntelyn tarkasteluun. Tässä tarkastelussa mielenkiinnon kohteina on

erityisesti se, miten nykyisenlaiseen lainsäädäntöön on päädytty, miten paikalliset voivat osallistua kaivoksia koskevaan päätöksentekoon ja millaista kompensatiota paikalliset, kunta ja valtio saavat kaivoksista. Lopuksi perehdyn parhaillaan käynnissä olevaan kaivoslakiuudistukseen. Toisessa pääluvussa siis vastaan ensimmäiseen alakysymykseen, miksi nykyiset sääntelyvälineet eivät riitä.

Seuraavat luvut vastaavat kahteen muuhun alakysymykseen. Kolmannessa pääluvussa tutkin kaivossopimusta sääntelyvälineenä eri näkökulmista sitomatta tarkastelua erityisesti suomalaisen oikeuskulttuuriin tai -järjestelmään. Selvitän pitkälti ulkomaisen lähdeaineiston avulla, millainen ajattelu kaivossopimusten taustalla vallitsee, miten ne eroavat muista itsesääntelyvälineistä sekä miten ne voidaan implementoida kansalliseen sääntelyjärjestelmään. Tavoitteenani on luoda perustietotaso kaivossopimuksista, jotta neljännessä luvussa voin tarkastella sopijapuolia ja heidän asemiaan sopimuksenteossa. Paikallisyhteisön piiriä on haastavaa määrittää yksiselitteisesti ennalta, eikä se olisi edes tarkoituksenmukaista. Sen vuoksi etsin suuntaviivoja, joiden avulla piiriä voitaisiin rajata. Osapuolisasetelmaa tarkastellaan pääasiassa sopimuksen neuvotteluvaiheessa. Vielä ennen johtopäätöksiä, viidennessä pääluvussa analysoidaan kaivossopimusten hyötyjä ja mahdollisia riskejä sopimuksellisuuden näkökulmasta. Ensin käsittelen, mistä kaivossopimuksissa yleensä sovitaan. Sopimusten sisällön selvittämisen jälkeen siirryn tarkastelemaan tarkemmin kaivossopimuksia suomalaisen sopimusoikeuden periaatteiden kannalta. Kaivossopimuksen kannalta mielenkiintoisimpia periaatteita ovat sopimussitovuus ja lojaliteettiperiaate, sillä tämänkaltaiset ominaisuudet puuttuvat nykyisiltä sääntelyvälineiltä, mutta toisaalta erityisesti sitovuus voi myös haastaa kaivossopimuksen käyttökelpoisuutta. Koska täällä ei ole vielä hyödynnetty kaivossopimuksia, on viidennen luvun analyysi melko teoriapainotteista ja hypoteettista pohdintaa yleisen sopimusoikeuden näkökulmasta, mutta tutkimuksen taustoittavan alkuosan on tarkoitus luoda mahdollisuus näiden oppien asianmukaiselle soveltamiselle kaivossopimus kontekstissa.

Lopuksi on syytä tuoda esiin omaksumani lähtökohdat ja aihepiirin rajaukset. Ensinnäkin olen omaksunut lähtökohdakseni sen, että pidän kaivossopimuksia perinteisinä yksityisoikeudellisina sopimuksina. Tämä mahdollistaa sen, että voin tarkastella instrumentin sopimuksellisuuteen liittyviä hyötyjä ja haittoja vain sopimusoikeuden näkökulmasta ja toisaalta lähtökohta myös rajaa sopimusoikeudellista tarkastelua itsessään. Lähtökohta on osin sidoksissa myös siihen, miten ymmärrän paikallisyhteisön käsitteen. Vaikka suomalaisessa aiheita koskevassa keskustelussa on ajateltu paikallisyhteisön tarkoittavan nimenomaan kuntaa, ei rajaus ole perusteltu, sillä muissa valtioissa ei ole käytetty tämänkaltaista rajausta. Paikallisyhteisön on ymmärretty tarkoittavan sekä alkuperäiskansoja että paikan päällä asuvia

ihmisiä ja joissain tapauksessa on sovellettu heimorajoja tai käytetty yksinkertaisesti maantieteellistä etäisyyttä mittarina.¹¹ Ellei toisin erikseen ilmaista, sidosryhmä ja paikallisyhteisö tarkoittavat tässä tutkimuksessa samaa asiaa. Kirjoituksen painopisteen säilyttämiseksi sopimuksellisuudessa, jätän saamelaisnäkökulman käsittelyn tuleviin tutkimuksiin, mutta alkuperäiskansojen oikeuksia sivutaan jonkin verran, sillä Kanadassa ja Australiassa niillä on vahva liityntä kaivossopimuksiin. Lisäksi on syytä huomauttaa, että en miellä aiesopimuksia (*Memorandum of Understanding*) perinteisiksi yksityisoikeudellisiksi sopimuksiksi, eikä kaivossopimuksia näin ollen tulla käsittelemään tästä näkökulmasta, vaikka tietyissä maissa aiesopimuksia pidetään kaivossopimuksina. Kirjoituksessa ei myöskään käsitellä, mikä merkitys kansainvälisellä investointisopimusoikeudella on kaivossopimuksiin.¹²

Toiseksi termi sääntely on tutkimusaiheeni kannalta erittäin tärkeä, sillä kaivossopimuksia on pidettävä yhtenä moninaistuvan sääntelyn muodoista. En sitoudu tutkimuksessa mihinkään tiettyyn sääntelymääritelmään, sillä käsitteelle on annettu useita eri sisältöjä asiayhteydestä riippuen. Katson, että sääntely voi perustua yksityisestä sektorista kumpuavaan itsesääntelyyn, valtiosta peräisin olevaan sääntelyyn taikka näiden sekamuotoon ja sen tarkoituksena on ohjata toimijoiden käyttäytymistä sääntelijän pyrkimään suuntaan. Sääntelyn nähdään myös sisältävän valvonnan ja täytäntöönpanon.¹³ Sääntely on tässä tutkimuksessa ymmärrettävä laajasti siten, ettei se kata pelkästään oikeudellista ohjausta, vaikka lainsäädäntö muodostaisikin niille eräänlaisen toimintakehyksen. Sääntelyväline on puolestaan se instrumentti, jonka avulla sääntelyobjektien käyttäytymistä pyritään ohjaamaan ja sääntelijän tavoitteet pyritään saavuttamaan. Näin ollen kaivossopimus on luokiteltavissa sääntelyvälineeksi. On myös tärkeää huomata, että kaivossopimukset eivät sinänsä vastaa varaus- tai malminetsintäproblematiikkaan, jotka ovat varsinkin viime vuosina olleet arvostelun kohteina.

1.3. Metodinen viitekehys

Ympäristöoikeudellista tutkimusta pidetään metodisesti avoimena, mistä on seurannut metodien monimuotoistuminen, eli metodinen pluralismi.¹⁴ *Tapio Määtän* mukaan metodinen pluralismi viittaa erilaisten tutkimuksellisten näkökulmien, lähestymistapojen, aineistojen ja

¹¹ *O'Faircheallaigh* 2015. s. 11.

¹² Esimerkiksi kaivoslain uudistuksen yhteydessä on tarkoitus tarkastaa, mitä lakiuudistus merkitsee Kanadan ja Euroopan vapaakauppasopimuksen CITA:n kannalta. Lienee johtuen siitä, että Suomessa toimii useampi kanadalainen kaivosyhtiö.

¹³ Ks. sääntelyn termimäärittelystä tarkemmin esim. *Kokko*, 2017b, s. 3 – 5 tai *Tala*, 2006, s. 186.

¹⁴ Ks. esim. *Kokko*, 2017b, s. 7.

menetelmien luovaan yhdistelemiseen.¹⁵ Koska tutkimusteemani ja sen kysymyksenasettelu ei ole tyypillisesti oikeustieteellisen tutkimuksen mielenkiinnon kohteena, vaan ne sisältävät ympäristöpoliittisesti latautunutta sääntelyn nykytilan arviointia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa pohdintaa, päätutkimusmetodikseni valikoitui luontevasti sääntelytutkimus. Koen tarpeelliseksi määritellä, miten olen ymmärtänyt sääntelytutkimuksen työssäni, sillä kyseinen tutkimussuuntaus on yhä edelleen melko vähän käytetty lähestymistapa ja sen sisältö ei ole samalla tavoin vakiintunutta kuin esimerkiksi lainopin.

Sääntelytutkimus edustaa laajemmalle yleisölle suunnattua oikeuden ulkoista näkökulmaa ja tutkimuskohdetta lähestytään yhteiskunnallisena, eikä vain oikeudellisena ongelmana.¹⁶ ”Toimiiko laki, ja jos ei niin miksi” ja ”miksi sääntelyä tarvitaan” ovat kysymyksiä, joita sääntelyteoreettisissa kirjoituksissa tutkitaan.¹⁷ *Similän mukaan* siinä pyritään vastaamaan erityisesti sääntelyn kehittäjää kiinnostaviin kysymyksiin. Ohjauskeinot ja yhteiskunnalliset vaikutukset ovat keskiössä.¹⁸ *Määttä* onkin sisällyttänyt sääntelytutkimuksen arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen alaan.¹⁹ Ohjauskeinotutkimus kuvaa mielestäni osuvasti sääntelytutkimuksellista lähestymistapaa, sillä sääntelytutkimuksessa tavoitteena voi olla esimerkiksi perusteiden muotoileminen tietyille ohjauskeinovalinnalle vertailemalla ja arvioimalla vallitsevaan sääntelytilanteeseen parhaiten soveltuvia ohjauskeinoja.²⁰ *Kokko* kuitenkin nimeäisi tutkimussuuntauksen sääntelyn arviointi ja keinotutkimukseksi, sillä tällöin pääsuuntaus kattaisi paremmin myös yhteisöjen itsesääntelyn ja erilaiset standardit.²¹ Omasta mielestäni sana ohjauskeino ei sulje pois itsesääntelyä ja standardeja, jos termiä pohditaan yleiskielellisestä näkökulmasta. Tämän vuoksi pidän *Määttän* nimitystä perustellumpana ja kuvaavampana vaihtoehtona. Muutoin olen omaksunut *Kokon* lähestymistavan sääntelytutkimukseen.

Kokon mukaan sääntelytutkimuksesta on kyse, kun oikeusdogmaattista ja sääntelyteoreettista tutkimussuuntausta sovelletaan yhtäaikaaisesti tutkimuksessa, jonka tavoitteena on sääntelyn kehittäminen.²² Sekä itse sääntely että sääntelijä on nähtävä laajasti. Sääntelyksi ei tule katsoa vain lakeja ja säädöksiä, vaan siihen kuuluu myös järjestelmällinen pyrkimys vaikuttaa eri toimijoiden käyttäytymiseen ohjeiden ja standardien välityksellä. Sääntely voi kieltojen ja

¹⁵ *Määttä*, 2015, s. 2.

¹⁶ *Kumpula et al.*, 2014, s.149.

¹⁷ *Similä*, 2007, s. 409, *Kumpula et al.*, 2014, s.149.

¹⁸ *Ibid.*, s. 410.

¹⁹ *Määttä*, 2015, s. 6.

²⁰ *Kumpula et al.*, 2014, s.149.

²¹ *Kokko*, 2017a, s. 1057.

²² *Ibid.*, s. 1057.

toimintavelvoitteiden lisäksi esiintyä informointivälineenä sen kohdetaholle ja sen voidaan katsoa sisältävän myös valvonnan ja täytäntöönpanon.²³ Tässä tutkimuksessa kaivossopimukset on katsottava sääntelyksi, jonka tavoitteena on ohjata sen sopijapuolten toimintaa. Pidän kaivossopimuksia siis lähimpänä itsesääntelyä, vaikka niihin voi liittyä lainsäätäjän ohjausta.

Sääntelytutkimus sisältää Kokon mukaan kaksi eri tutkimussuuntausta. Niiden eroja voidaan hahmottaa tunnistamalla niiden tyypillisiä mielenkiinnonkohteita. Sääntelyteoreettisessa tutkimuksessa käsitellään usein sääntelyn vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta, yhdenvertaisuutta ja poliittista hyväksyttävyyttä. Lainoppia ilmentävä sääntelyteoreettinen kirjoitus puolestaan pohtii sääntelyn johdonmukaisuutta, ristiriidattomuutta ja yhdenmukaisuutta, sääntelyn noudattamista ja täytäntöönpanoa. Nämä erot on tunnistettava ja on luovuttava suppeasta sääntelijän käsitteestä, jotta molempia tutkimussuuntauksia voidaan sääntelytutkimuksessa soveltaa.²⁴ Tässä tutkimuksessa sääntelyteoriaa sovelletaan vaikuttavuuden, yhdenvertaisuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmista. Vaikuttavuus liittyy ympäristönsuojeluun ja sen laadun parantamiseen. Yhdenvertaisuus puolestaan pitää sisällään sukupolvien välisen tasa-arvon ja taakanjaon reiluuden eri toimijoiden välillä.²⁵ Lainoppia tutkimuksessa heijastelee vallitsevan oikeudellisen tilan esittely kaivos- ja sopimusoikeuden alalla.

Tutkimuksen lähteinä toimivat sekä kansainvälinen että kansallinen kirjallisuus sekä kotimaiset säädökset ja lainvalmisteluaineistot. Tutkimusmetodin monitieteellisten lähtökohtien takia tutkielmassa on hyödynnetty oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi myös muiden tieteenalojen, lähinnä yhteiskuntatieteiden tutkimusta. Lisäksi käytän lähteinä myös kotimaista uutisointia ja viranomaisjulkaisuita. Tutkielma ei juurikaan tukeudu oikeustapauksiin, sillä relevanttia oikeuskäytäntöä ei Suomessa aiheeseen liittyen ole ja julkisia ulkomaisia ratkaisuja on erittäin haastavaa löytää.²⁶ Vaikka kaivoksista seuraavat ympäristöhaitat ovat korostuneesti paikallisia ja tutkimuksessa katse on suunnattu pääasiassa kotimaan tilanteeseen, myös kaivosalalla on yritetty tuottaa itsenäisten valtiollisten ratkaisuiden lisäksi yhtenäistä ratkaisua ylikansallisten järjestöjen voimin. Koska kaivossopimukset ovat ulkovaltioissa ja ylikansallisesti kehitetty ratkaisuvaihtoehto, työssä vallitseva kansainvälinen aspekti on välttämätön. Tämän vuoksi tutkielman voidaan katsoa sisältävän oikeusvertailevaa tutkimusotetta. Oikeusvertailevan tutkimusmetodin tavoitteena on tunnistaa erilaisia ohjaus- ja

²³ Kokko, 2017a, s. 1055 – 1056.

²⁴ *Ibid.*, s. 1057 – 1058.

²⁵ *Ibid.*, s. 1057.

²⁶ Euroopassa ei tietävästi ole relevantteja ratkaisuita ollenkaan ja usein sopimuksiin otetaan välityslauseke, jolloin todennäköisyys tuomioistuinkäsittelyille madaltuu.

sääntelymalleja sekä niiden toimivuuteen vaikuttavia elementtejä eri maiden järjestelmiin perehtymällä, minkä vuoksi oikeusvertailu on ennen kaikkea tiedonhankintamenetelmä.²⁷

1.4. Kaivosteollisuus – Suomi houkuttelee?

Koska kyse on nimenomaan sääntelytutkimusta soveltavasta tutkielmasta, katson tarpeelliseksi aloittaa aiheen käsittelyn kaivosteollisuuden esittelystä. Esittely perustelee tutkimukseni ajankohtaisuutta ja tärkeyttä. Sääntelyä tulee kehittää nyt, eikä vasta vuosien päästä. Lisäksi esittelyn tarkoituksena on havainnollistaa sitä, että kaivostoiminta on hyvin omaleimainen sääntelykohde ja sen sääntely on kiinteässä yhteydessä tähän omaleimaisuuteen. Esittely palvelee tutkimusta kokonaisuudessaan, sillä se parantaa ymmärrystä eri toimijoiden valinnoista ja toimintatavoista. Sääntelytapavalinnat eivät ole irrallisia taloudellisesta ja poliittisesta todellisuudesta.

Kaivosteollisuus on toimiala, joka on erityisen altis suhdannevaihteluille. Kaivosteollisuutta koskevan toimialaraportin mukaan näkymät Suomessa ja globaalisti ovat kuitenkin hyvät, koska väestönkasvu, elintason nousu ja kaupungistuminen ovat vaikuttaneet positiivisesti metallien ja mineraalien kysyntään. Sen sijaan resurssinationalismi, kauppapolitiikka ja kansainväliset suhdanteet aiheuttavat epävakautta. Kesällä 2019 nikkelin hinta nousi kolmanneksen, kun suurtuottajamaa Indonesia asetti metallimalmille vientirajoituksia. Tällä hetkellä kaivosalan tulevaisuudennäkymien ennustettavuutta vaikeuttavat Kiinan ja Yhdysvaltojen väliset kauppajännitteet ja akkumineraalien voimakas hinnanvaihtelu.²⁸ Myös globaalilla Covid19-viruksen aiheuttamalla pandemialla voi olla negatiivisia vaikutuksia kaivosalaan, vaikka TEM arvioi kesällä 2020, ettei näin ole toistaiseksi käynyt. Liikkumisrajoitukset ovat lähinnä hankaloittaneet kansainvälisen erityisosaamisen hyödyntämistä ja tutkimustyötä, mutta raaka-aineiden, materiaalien ja komponenttien saatavuudessa on toistaiseksi ilmennyt vain vähäisiä ongelmia. Kenties tärkeimmät pandemian osoittamat opit ovat globaalien toimitusketjujen haavoittuvuus ja mineraalituotannon voimakas keskittyminen.²⁹

Kaivoshanke edellyttää suuria rahallisia investointeja. Ensinnäkin on paikannettava riittävän rikkaan pitoisuuden omaava malmio ja suoritettava tarpeelliset rakennusvaiheet.³⁰ Tukesin

²⁷ Kumpula et al., 2014, s. 147 – 148.

²⁸ Vasara, 2019, s. 9 – 17 ja s. 47.

²⁹ TEM, 2020, s. 2.

³⁰ Vasara, 2019, s. 14.

mukaan malminetsinnästä kaivoksen perustamiseen kestää yleensä vähintään 15 ja parhaimmillaan 25 vuotta.³¹ Lisäksi kaivoksen elinkaaren aikana on tehtävä investointeja mahdollisiin laajennuksiin ja myös operatiiviset kustannukset vaikuttavat rahoitustarpeeseen.³² Viime vuosina suomalaisen kaivostoimintaan on investoitu paljon. Vuonna 2019 investoinnit kaivostoimintaan kasvoivat melkein puolella edelliseen vuoteen verrattuna.³³ Fraser Instituutin suorittamassa kyselytutkimuksessa Suomi oli maailman kymmenenneksi houkuttelevin investointikohde vuonna 2020. Houkuttelevuutta arvioidessa on otettu huomioon valtion mineraalipotentiali sekä sen yhteiskunnallinen toimintaympäristö (*The Policy Perception Index, PPI*), johon sisältyy muun muassa sääntely-ympäristö, vakaus, turvallisuus ja infrastruktuuri. Valtion mineraalirikkaus arvioidaan investointihoukuttelevuusindeksissä 60 prosenttiin ja PPI 40 prosenttiin. Viimeisen viiden vuoden aikana Suomen mineraalipotentialin sijoitus on vaihdellut hyvin paljon ja vuonna 2020 se oli 23, kun taas PPI:n osalta maamme on pysynyt tasaisesti viiden parhaan joukossa. Samalla ajanjaksolla Suomi on ollut Euroopan houkuttelevin investointikohde Irlannin ja Ruotsin ollessa selvästi jäljessä.³⁴ Tästä voidaan päätellä, että mikäli Suomella ei ole tavoitteena pysyä aivan investointihoukuttelevuuden kärjessä, maamme lainsäädännön ja käytäntöjen ei tarvitse olla niin kaivosyhtiömyönteisiä. Joka tapauksessa mineraalirikkaudet eivät katoa sääntelymuutosten myötä ja ne painavat loppujen lopuksi investoijien vaakakupissa enemmän.

Vuonna 2018 Suomessa toimi 35 teollisuusmineraalikaivosta ja 11 metallimalmikaivosta, joista suurimmat louhintamääriltään ovat Sotkamossa sijaitseva Terrafamen (Talvivaaran) kaivos ja Sodankylässä sijaitseva Kevitsan kaivos.³⁵ Metallimalmien louhintamäärät ovat viime vuosina olleet suurempia kuin koskaan aikaisemmin ja kaivosteollisuuden liikevaihto oli vuonna 2018 noin 2 miljardia euroa, mikä on vähentänyt Suomen riippuvuutta raaka-aineiden tuonnista.³⁶ Uusia kaivoshankkeita on vireillä yli 10, mutta osa koskee jo suljettujen kaivosten

³¹ *Kaivokset, malminetsintä ja kullanhuuhdonta*: <https://tukes.fi/teollisuus/kaivos-malminetsinta-ja-kullanhuuhdonta#6ba2e308>.

³² *Vasara*, 2019, s. 14.

³³ *Työ- ja elinkeinoministeriö*, 2020, s. 1, *Kaivosinvestoinnit kasvoivat, malminetsintä väheni*: <https://tukes.fi/-/kaivosinvestoinnit-kasvoivat-malminetsinta-vaheni#6ba2e308>. Geologinen tutkimuskeskus (GTK) on valtion virasto, joka muun muassa tuottaa raportteja Suomen mineraalivarannoista ja myy asiantuntijapalveluita myös yksityisille yhtiöille. *Rytteri* mukaan hyvät geologiset perustutkimusaineistot ovat yksi tekijä, joka houkuttelee kansainvälisiä yhtiöitä Suomeen. *Rytteri*, 2012, s. 54. Valtioneuvoston teettämän selvityksen mukaan Suomen korkean tason geotietoaaineistot nopeuttavat merkittävästi kaivosinvestointien toteutusmahdollisuuksia. *Hokkanen, et al.*, 2020, s. 37.

³⁴ *Yunis – Aliakbari*, 2020, s. 8 – 19.

³⁵ *Vasara*, 2019, kuvailulehti, *Kaivosteollisuuden avainluvut*: <https://infogram.com/katsaus-kaivosalaan-1h0r6rg8pr12ek?live>.

³⁶ *Vasara*, 2019, s. 29, *Kaivosteollisuuden avainluvut*: <https://infogram.com/katsaus-kaivosalaan-1h0r6rg8pr12ek?live>. Investointien tekemisestä nykyisiin kaivoksiin voidaan päätellä louhintamäärien kasvavan myös tulevaisuudessa.

uudelleenavaamista.³⁷ Kotimaiset yhtiöt pitävät hallussaan vain kahta metallimalmikaivosta, sillä Suomessa ei ole riittävää rahoituskapasiteettia pääomittamaan kaivostoimintaa.³⁸ Kaivosalan ja siitä saatavien hyötyjen voidaan nähdä kattavan muutakin kuin varsinaisen kaivostoiminnan. Valtioneuvosto teetti raportin Suomen mineraaliklusterista, joka käsittää mineraalien koko elinkaaren, aina etsinnästä jatkojalostuksen kautta koneiden valmistukseen ja uudelleenkäyttöön. Mineraaliklusterin suora osuus koko Suomen bruttokansantuotteesta on noin 1,4 % ja sen suora työllisyysvaikutus on noin 24 600 henkilötyövuotta. Klusterin osuus Lapin, Kainuun ja Satakunnan kokonaistuotoksesta vaihtelee 21 – 60 %:n välillä ja osuus työllisyydestä vaihtelee 11 – 33 %:n välillä.³⁹

Tällä hetkellä Suomessa on odotuksia erityisesti akkutoimialaa kohtaan. Sähköautojen akkujen valmistamisen raaka-ainetarve kohdistuu litiumiin, nikkeliin ja kobolttiin. Suomi on ainoa Euroopan maa, josta löytyy näitä kaikkia.⁴⁰ Kaivosteollisuuden toimialaraportin mukaan Suomen tavoitteena on koko akkuarvoketjun keskittäminen tänne, eikä pelkästään alkutuotannosta vastaaminen. Kilpailukyky- ja ympäristönäkökohdat ovat lisänneet myös Euroopan komission halua luoda eurooppalainen akkuarvoketju. Suomen kilpailuvaltti on raaka-ainepotentiaalin ja osaamisen ohella energia, sillä verrattuna hiiltä ja maakaasua hyödyntäviin Euroopan valtioihin, prosessit voidaan toteuttaa täällä noin 55-70 prosenttia alhaisemmilla hiilidioksidipäästöillä.⁴¹ Terrafamen kaivosalueelle on perustettu akkukemikaalitehdas, joka on yksi maailman suurimmista yksittäisistä nikkelisulfaatin tuotantolaitoksista ja sen tuotanto on tarkoitus aloittaa vuoden 2022 tammikuussa.⁴² Toisen Suomen Malminjalostus Oy:n portfolioyhtiöistä, Keliber Oy:n on tarkoitus avata litiumkaivos Keski-Pohjanmaalle 2020-luvun alkupuoliskolla.⁴³ Viisi muuta akkumineraaleihin keskittyvää

³⁷ Vasara, 2019, s. 22 – 25.

³⁸ *Ibid.*, s. 19.

³⁹ Hokkanen, et al., 2020, s. 9 ja 103 – 104. Matkailualan työllisyysosuus vuonna 2018 oli Lapissa kahdeksan prosenttia. Nurmi, 2020, kuvailulehti. Matkailualan työllisyysvaikutus on siis selvästi pienempi kuin kaivosalan, mikä voi vaikuttaa pakallisten suhtautumiseen punnittaessa, kumpaa alaa tuetaan tilanteessa, jossa ne kilpailevat keskenään.

⁴⁰ Akkuarvoketjun taloudellisten vaikutusten arviointi: <https://www.mineralsgroup.fi/media/akkuarvoketjun-taloudellisten-vaikutusten-arviointi.pdf> , Akku-unelmien jäljillä: <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/02/10/suomi-haluaa-akkuvalmistuksen-suurvallaksi-hypesta-pitaisi-ottaa-puolet-pois> .

⁴¹ Vasara, 2019, s. 39 – 41. Brittiläinen kemianyhtiö Johnsson Mathney on perustamassa Vaasaan akkumateriaalitehtaan yhdessä Suomen Malminjalostuksen kanssa. Mineraaleja tehtaaseen toimittavat venäläinen ja chileläinen jalostusyhtiö. Suomen Malminjalostusyhtiö neuvottelee akkumateriaalitehtaan perustamisesta myös kiinalaisen CNGR Advanced Material -yhtiön kanssa. Valtion vuoden 2021 talousarviossa Suomen Malminjalostukselle myönnetään 300 miljoonan euron lisärahoitus akkumateriaalituotannon investointien edistämiseksi. Vaasaan tulossa satojen miljoonien eurojen investointi akkumateriaalien tehtaaseen: <https://www.hs.fi/talous/art-2000007927750.html> .

⁴² Täältä saadaan pian materiaalia jopa miljoonaan sähköauton akkuun vuodessa – lue ja katso, mistä Terrafamen akkukemikaalitehtaassa on kyse: <https://yle.fi/uutiset/3-11214071> .

⁴³ Vasara, 2019, s. 41. Suomen Malminjalostusyhtiö on kokonaan valtion omistuksessa.

kaivosprojektia on vireillä ja täällä on kapasiteettia myös jatkojalostukseen, sillä Suomessa jalostetaan jo yli 10 prosenttia maailman koboltista.⁴⁴

Suomi siis todellakin houkuttelee potentiaalisia kaivoksen perustajia. Maamme houkuttelevuus ei kohdistu vain ulkomaisiin toimijoihin, mitä tunnutaan pitävän lähtökohtana yleisessä keskustelussa, vaan myös kotimaiset toimijat ovat halukkaita hyödyntämään paikallisia malmi- ja mineraalivarantoja. Erityisesti valtio näyttää haluavan panostaa akkumineraalien louhimiseen, akkualkutuotannosta mahdollisesti seuraavien merkittävien kerrannaisvaikutusten kannustamana. Toisaalta paikalliset sidosryhmät voivat myös itse toivoa kaivosta alueelleen, jotta kotipaikkakunta pysyisi elinvoimaisena. Koska Suomessa ei ole tarpeeksi investointiresursseja, pitkiin ja riskipitoisiin kaivosprojekteihin tarvitaan ulkomaisia rahoittajia ja kaivosyhtiöitä. Nämä toimijat sekä valtio ja paikallisyhteisöt ovat ne tahot, joilla on kyky vaikuttaa sääntelyyn, mukaan lukien kaivossopimusten sisältöön. Nyt on se hetki, jolloin sääntelytapoja ja sääntelyn sisältöä tulisi kehittää, jos ne koetaan riittämättömiksi.

2. Kaivossääntely – kun laki ei riitä

2.1. Miksi lainsäädännön keinot eivät riitä?

Kuten johdannossa käy ilmi, kaivostoiminnan sääntelyä on jo suhteellisen pitkään leimannut mielikuva siitä, ettei se ilmennä riittävästi yhteiskunnan ja paikallisten arvoja. Erityisesti *lainsäädännön* vaikuttavuus ja yhdenvertaisuus on kyseenalaistettu tutkijoiden ja kansalaisten toimesta, mikä on heijastunut lakien hyväksyttävyyteen. Tässä luvussa lähestyn tutkimusteemaani ensimmäisestä alakysymyksestä käsin. Tarkastelun kohteena on siis sekä lainsäädäntö sääntelykeinona että tällä hetkellä voimassa olevien lakien ja muun sääntelymateriaalin sisältö ja niihin lähitulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät muutokset. Luvun tarkoituksena on selvittää, mistä nykysääntelyn kritiikki nousee ja mitä syitä tälle on.

Ennen kuin siirryn tarkastelemaan suomalaisen kaivossääntelyn sisältöä, tutkin yleisesti sääntelykeinojen kehitystä. Keskityn tarkastelemaan erityisesti lainsäädännön kykyä vastata kansalaisten ja yritysten tarpeisiin. Lainsäädäntö ei ole suinkaan ainoa keino ohjata yhteiskunnassa toimivien tahojen toimintaa, mutta sen asema on suomalaisessa

⁴⁴ *Akku-unelmien jäljillä*: <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/02/10/suomi-haluaa-akkuvalmistuksen-suurvallaksi-hypesta-pitaisi-ottaa-puolet-pois> .

oikeuskulttuurissa ollut perinteisesti vahva.⁴⁵ Tämän lähtökohdan vuoksi näen tarpeelliseksi perustella erikseen, miksi kaivossopimuksen kaltainen, suurelta osin lainsäädännön ulkopuolinen sääntelykeino voisi kyetä sääntelyvälineenä vastaamaan paremmin sääntelyn kohteiden tarpeisiin tai vähintäänkin täyttämään lainsäädännön jättämiä aukkoja.

Ajan myötä sääntelykeinot⁴⁶ ovat monipuolistuneet ja tämä kehitys on ollut voimakasta erityisesti ympäristöoikeuden alalla. Suoraviivaisesti voitaisiin ajatella lainsäädännön olevan nimenomaan tehokkain sääntelykeino, jossa toimivat pelotteina tietyt sanktiouhat ja oikeudenmenetykset. Esimerkiksi nykyinen kaivoksia koskeva lainsäädäntö edellyttää, että kaivosyhtiön on meneteltävä tietyllä tavalla saadakseen toiminnanharjoittamiseen tarvittavat luvat ja lupaprosessien yhteydessä on kuultava sidosryhmiä ja kansalaisia. Laki tarjoaa normit, jotka asettavat minimitason sosiaaliselle käyttäytymiselle ja juuri lainsäädännön onkin esitetty tarjoavan säännöt, jotka ohjaavat tehokkaasti inhimillistä käyttäytymistä yleisesti hyväksytyjen ideologioiden mukaisiksi.⁴⁷ Miksi siis näkökulmaa, jossa lainsäädännön tulisi olla ensisijainen ja pääasiallinen sääntelykeino, olisi tarkasteltava uudelleen?

Yhteiskunnan muuttuminen, globalisaatio ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet sääntelytarpeisiin.⁴⁸ Erityisesti ympäristöongelmien kohdalla perinteisen lainsäädännön keinot ovat problemaattisia, sillä ongelmat muuttuvat kokoajan vakavammiksi ja kompleksisemmiksi, eikä lainsäädäntö pysy tämän muutoksen perässä staattisen luonteensa ja ylhäältä käsin tapahtuvan tavoitteenasettelunsa vuoksi.⁴⁹ Saksalainen *Gunther Teubner* kehitti jo 1980-luvulla teorian refleksiivisestä oikeudesta (*Reflexive Law*), jonka hän ajatteli vastaavan ympäristön, työsuhteiden ja epätasa-arvon tilaan liittyviin sääntelydilemmoihin, jotka tuolloin vaaransivat Euroopan hyvinvointia.⁵⁰ *Teubner* viittaa oikeuden refleksiivisyydellä siihen, että lait ja käytännöt tukevat itsesääntelyä.⁵¹ Reflexiivisen oikeuden tarkoituksena ei kuitenkaan ole syrjäyttää aineellista oikeutta vaan täydentää sitä.

Hess ja *Orts* ovat tutkineet refleksiivistä oikeutta eri näkökulmista. Ensin mainittu on lähestynyt aihetta yritysten käyttäytymisen ohjaamisen kautta ja viimeksi mainittu ympäristöoikeudellisen sääntelyn kehittämisen näkökulmasta.⁵² *Hess*'n mukaan aineellinen oikeus ei enää kykene

⁴⁵ Ks. esim. *Huovinen*, 2006, s. 1206.

⁴⁶ Ympäristöoikeuden alalla on puhuttu sääntelykeinojen sijasta myös ohjauskeinoista. Puhun tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi sääntelykeinoista, vaikka valitsemani tutkimusmetodi kuuluukin arviointi- ja ohjauskeinotutkimuksen alaan. Sääntelijänä voi nykyisin olla muukin taho kuin valtio, kunta tai EU. Ohjauskeino- ja sääntelykeinokeskustelusta tarkemmin esim. *Kokko*, 2017b, s. 253 eteenpäin.

⁴⁷ Ks. esim. *Kotzé*, 2012, s. 154 – 155.

⁴⁸ *Huovinen*, 2006, s. 1206-1207

⁴⁹ *Orts*, 1994-1995, s.1253.

⁵⁰ *Buhmann*, 2013, 202.

⁵¹ *Teubner*, 1983, s. 239.

⁵² *Hess*, 1999, s. 42, *Orts*, 1994-1995, s. 1231.

täyttämään tehokkaasti yhteiskunnan tarpeita, koska yhteiskunta on muuttunut yhä kompleksisemmaksi ja eriytyneemmäksi ja osajärjestelmiin jakautuneeksi. Aineellisen oikeuden tehottomuus perustuu siihen, ettei se yksinkertaisesti pysty sisällyttämään itseensä sosiaalisen todellisuuden monimuotoisia malleja ja pyrkimys ongelmien täysimääräiseen sääntelyyn aineellisen oikeuden keinoin johtaisi säädännäismateriaalin määrälliseen kasvuun niin massiiviseksi, että se ylittäisi inhimillisen käsityskyvyn. Hess pitää yritysten sosiaalisen raportoinnin systeemejä yhtenä refleksiivisen oikeuden ilmentymä ja katsoo niiden edistävän yritysten ymmärrystä yhteisöjen odotuksista ja yrityksen vaikutuksista yhteisöön.⁵³ Myös Buhmann katsoo Teubnerin kehittämän teorian olevan käytännön sääntelystrategiana, jossa lainsäädäntötasolla luodaan prosessuaalinen viitekehys esimerkiksi erilaisille raportointisysteemeille.⁵⁴ Orts pitää ympäristöoikeuden alalla refleksiivistä oikeutta vaihtoehtona muodolliselle aineelliselle oikeudelle ja markkinaperustaiselle sääntelylle. Hänen mukaansa refleksiivisen ympäristöoikeus on luonteeltaan prosessuaalista, eli sen tavoitteena on luoda prosessi, joka kannustaa institutionaaliseen itseään reflektoivaan ajatteluun ja oppimiseen, kun on kyse ympäristövaikutuksista.⁵⁵

Mitä sitten on itsesääntely, johon Teubnerin refleksiivisen oikeuden teoria kannustaa? Kokon mielestä itsesääntely viittaa jo terminä siihen, että ympäristölainsäädännön käsite ei ole riittävä kattamaan monimuotoistunutta ympäristösääntelyä.⁵⁶ Itsesääntelyllä ei ole vakiintunutta yhtenäistä määritelmää, mutta sen keskeisenä tunnusmerkkinä voidaan pitää sitä, ettei siihen liity lainsäätäjän toimenpiteitä, vaan yksityiset sääntelyobjektit itse luovat vapaaehtoisesti heitä koskevaa sääntelyä esimerkiksi käytäntöjen, ohjeiden ja sääntöjen muodossa organisoidakseen ja ohjatakseen toimintaansa.⁵⁷ Itsesääntelyn käsitettä voidaan verrata yhteissääntelyyn, jossa yksityinen ja julkinen sektori osallistuvat molemmat sääntelyyn, mutta lainsäädäntövallan käyttäjä määrittelee sääntelyn tavoitteet.⁵⁸ Määttä käyttää jakoa puhdas itsesääntely ja ohjattu itsesääntely. Jälkimmäisessä julkinen valta on jollakin tavalla kannustamassa tai luomassa puitteita alakohtaiselle itsesääntelylle ja tätä pidetään yleisempänä itsesääntelyn esiintymismuotona.⁵⁹ Kokon mielestä yleisesti itsesääntelyn asemoituminen oikeusnormiohjaukseksi on hankalaa perinteisen oikeusvaltiollisen ajattelun piirissä, mutta sen

⁵³ Hess, 1999, s. 49 – 50 ja 84.

⁵⁴ Buhmann, 2013, 189 – 190.

⁵⁵ Orts, 1994-1995, s. 1253 – 1254.

⁵⁶ Kokko, 2017b, s. 4.

⁵⁷ Ks. Huovinen, 2006, s. 1209.

⁵⁸ Huovinen, 2006, s. 1209. Yhteissääntelyn termiä on käytetty erityisesti EU-oikeuden kontekstissa, mutta se voidaan ymmärtää myös laajemmin, jolloin yhteissääntelystä puhuttaisiin niiden itsesääntelymuotojen yhteyksissä, joihin julkinen valta osallistuu tavalla tai toisella. Ks. tarkemmin Tala, 2006, s. 189 – 190.

⁵⁹ Määttä, 2005, s. 374.

sijaan se istuu varsin hyvin yhteiskuntapolitiikasta peräisin olevaan, oikeusvaltiota täydentävään kilpailuvaltiolliseen ajatusmalliin. Kilpailuvaltiollinen ajattelu näkyy yhteiskuntapolitiikassa muun muassa julkisoikeudellisten normien purkamisena ja itsesääntelyn painottamisena.⁶⁰ Kaivossektorilla ilmenevää itsesääntelyä on esimerkiksi Kansainvälisen kaivosneuvoston (*International Council on Mining and Metals, ICMM*) kaivostoimintaperiaatteet, joita neuvoston jäsenyhtiöt ovat sitoutuneita noudattamaan.⁶¹ Samoin sosiaalista toimilupaa ja yritysten yhteiskuntavastuuohjelmia voidaan pitää itsesääntelynä.

Kaikki lainsäädännöstä ulkopuoliset sääntelykeinojen muodot eivät välttämättä kuulu itsesääntelyn alaan. Eräänlaisena muodollisesti ei-velvoittavan sääntelyn kattokäsitteenä voidaan pitää kansainvälisestä oikeudesta tuttua termiä *soft law*, eli pehmeä oikeus. Silläkään ei ole vakiintunutta termisisältöä, mutta esimerkiksi *Määttä* on käyttänyt kirjoituksessaan *Sendenin* määritelmää, jonka mukaan *soft law* tarkoittaa käytännesääntöjä (*rules of conduct*), jotka sisältyvät instrumentteihin, joiden ei katsota olevan sellaisenaan oikeudellisesti sitovia, mutta joilla saattaa olla tiettyjä (epäsuoria) oikeudellisia vaikutuksia tai seurauksia, ja jotka pyrkivät tuottamaan tai ne voivat tuottaa käytännön vaikutuksia (*practical effect*).⁶² *Määttän* näkemyksen mukaan *soft law*'n käyttö ja tunnustaminen on yleistynyt roomaanis-germaaniseen oikeuskulttuuriin kuuluvissa valtioissa ja Suomessa *soft law* -tyyppistä aineistoa hyödynnetään tosiasiallisesti hyvin merkittävänä oikeuslähteenä ympäristöä koskevassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ympäristöoikeuden piirissä *soft law* pitää itsesääntelyn lisäksi sisällään muun muassa standardisoinnit, strategiat, ohjeet, suositukset ja hyvä tapa -normit.⁶³

Tala katsoo, että sääntelykeinojen monipuolistamisen taustalla on pyrkimys parantaa lakien laatua ja niiden valmistelua. Perinteisen sääntelyn vaihtoehtojen avulla on uskottu saavutettavan sääntelyn tavoitteet tehokkaammin ja niiden oletetaan olevan taloudellisesti tehokkaampia, responsiivisempia ja joustavampia. Hänen mukaansa tämä mahdollistaa sääntelyn mukautumisen paremmin ympäristönsä muutoksiin ja sääntelyobjektien toisistaan poikkeaviin tarpeisiin, intresseihin ja toimintamahdollisuuksiin. *Tala* päättelee näiden seikkojen johtavan siihen, että sääntelyn noudattamisaste kasvaa ja sääntelyn hyväksyttävyyys

⁶⁰ *Kokko*, 2017b, s. 21.

⁶¹ *ICMM*, 2020, s. ii.

⁶² *Määttä*, 2005, s. 343.

⁶³ *Ibid.*, s. 342 ja 348 – 381.

lisääntyä.⁶⁴ *Huovinen* on todennut legitiimiyden kumpuavan yhtä paljon sääntelyn muodosta kuin sen sisällöstäkin.⁶⁵

Myös hallinnalla voidaan ohjata inhimillistä käyttäytymistä. *Kotzé* on katsonut, että sääntelykeinojen lisäksi maailman kansainvälistyessä on myös muotoutunut uudenlaisia hallitsemistapoja (*New Modes of Governance*). Uudenlaisten hallitsemistapojen avulla on purettu julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välinen ylhäältä alas (*top-down*) tapahtuvaa yksisuuntaista, hierarkkista asetelmaa. Lainsäädäntö on linkittynyt hallintaan luoden mekanismeja, joiden avulla hallintaa voidaan muun muassa perustella, toteuttaa ja kontrolloida.⁶⁶ Sääntelykeinojen monipuolistuminen on siis kiinteässä yhteydessä hallitsemistapojen kehityskulkuihin. *Talan* mukaan uudenlaisten hallitsemistapojen avulla sääntelyobjektien osaamispotentiaalia pystytään hyödyntämään paremmin, kun toimijoita kohdellaan tasaveroisina ja auktoriteettiasemaan perustuvan toiminnan sääntelyn sijaan panostetaan yhteistoiminnallisuuteen. Uudenlaiset hallitsemistavat myös mahdollistavat päätöksenteon parhaalla mahdollisella tasolla, esimerkiksi paikallisesti, maanlaajuisesti tai EU-kontekstissa. Lisäksi samoin kuin lakien laadun ja valmistelun kohdalla, uudenlaisilla hallitsemistavoilla pyritään myös turvaamaan eri tahojen osallistumismahdollisuudet päätöksentekoon sekä lisäämään vallankäytön legitiimisyttä.⁶⁷

Se, minkä hallitsemistavan alaan kaivossopimukset kuuluvat, on vielä epäselvää. *Kotilainen et al.* ovat luokitelleet kaivossopimukset yhteistoiminnallisen hallinnan alaan (*Collaborative Governance*).⁶⁸ Kanadassa kaivossopimuksia on puolestaan pidetty yksityisen hallinnan (*Private Governance*) ilmentymänä.⁶⁹ *Ansell* ja *Gash* määritelmän mukaan hallinnan on täytettävä kuusi kriteeriä ollakseen yhteistoiminnallista: 1) foorumi on julkisen sektorin alulle panema, 2) foorumin jäseniin kuuluu myös ei-valtiollisia toimijoita, 3) osallistujat osallistuvat päätöksentekoon, eikä julkinen sektori vain konsultoi niitä, 4) foorumi on muodollisesti organisoitu ja se tapaa kollektiivisesti, 5) foorumin tavoitteena on tehdä konsensukseen perustuvia päätöksiä ja 6) yhteistyön painopiste on julkisissa toimintaperiaatteissa (*public policy*) ja hallinnassa.⁷⁰ Yksityinen hallinta tarkoittaa puolestaan institutionaalisia järjestelyitä, kuten sääntöjä, periaatteita ja prosesseja, jotka ovat peräisin ei-valtiollisesta lähteestä, mutta

⁶⁴ *Tala*, 2006, s. 196 – 197.

⁶⁵ *Huovinen*, 2006, s. 1209.

⁶⁶ *Kotzé*, 2012, s. 86 ja 95.

⁶⁷ *Tala*, 2006, s. 196 – 198

⁶⁸ *Kotilainen et al.*, 2019, s. 11.

⁶⁹ *Craik – Gardner – McCarthy*, 2017, s. 381.

⁷⁰ *Ansell – Gash*, 2007, s. 544 – 545.

joilla tavoitellaan tuloksia, jotka ylittävät osapuolten suorat yksityiset intressit.⁷¹ Kanadalaisiin kaivossopimuksiin, joissa valtio on selkeästi sopimuksen ulkopuolinen taho, joka ei määrittele sopimuksen sisältöä, tämä määritelmä sopii, mutta mielestäni kaivossopimuksia ei yleisesti voida pitää yksityisen hallinnan muotona. Luokittelu voi ennemminkin olla maakohtaista riippuen siitä, millaisen roolin julkinen valta ottaa suhteessa kaivossopimuksiin.

Markkinoista ja kansalaisyhteiskunnasta kumpuava sääntelytarve on myös osaltaan vaikuttanut uusien sääntelymuotojen kehittymiseen.⁷² *Kotzén* mukaan sääntelyn pluralisoituminen⁷³ on monen globalisoituneen sosiaalisen prosessin summa mukaan lukien kansainvälisen kaupan laajeneminen, monikansallisten jättiyhtiöiden kasvu ja aktiivisuuden lisääntyminen, viestintäteknologioiden leviäminen sekä kansainvälisten yhtiöiden lisääntynyt riitelemineen. Hän esittää, että on syntynyt kaksi erillistä oikeusjärjestystä: valtiolähtöisten ja ei-valtiolähtöisten säädäntöjen kokonaisuudet, jotka kuitenkin ovat liitännäisiä toisiinsa nähden.⁷⁴ Markkinat ja kansalaisyhteiskunnat tarvitsevat sääntöjä, normeja ja ohjeita parantamaan ennakoitavuutta, vakautta ja yhteensopivuutta muuttuvissa toimintaympäristöissä sekä estämään tai korjaamaan varsinkin taloudellisesta toiminnasta aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia.⁷⁵

Sääntelyn monipuolistuminen ei kuitenkaan merkitse lainsäädännön tarpeettomuutta. *Määttä* katsoo, että soft law'n lisääntyminen ei johtaisi lainsäädännön määrän vähenemiseen, päinvastoin esimerkiksi itsesääntelyn lisääntymisen on arvioitu aiheuttavan reregulaatiota ja samoin on esitetty hypoteesi, että ei-virallisen sääntelyn ja virallisen säädännäisen oikeuden vuorovaikutus kasvaisi.⁷⁶ *O'Faircheallaigh*'n näkemyksen mukaan laeilla on saatu aikaan isoja parannuksia ympäristöstandardeissa kaivosalalla ja niiden avulla voidaan vähentää epävarmuustekijöitä, joita liittyy vapaaehtoiseen itsesääntelyyn. Hän kuitenkin jatkaa todeten lainsäädännön olevan siinä määrin jäykkää, että se on kyvytön ottamaan huomioon paikalliset olosuhteet.⁷⁷ Nämä kannanotot näyttävät olevan linjassa refleksiivisen oikeuden teorian kanssa, joka myös tunnustaa lainsäädännön merkittävyyden.

⁷¹ *Ansell – Gash*, 2007, s. 381. Yksityiseen hallintoon on liitetty legitimitteettiongelmia, kun päätöksentekijät (paikallisyhteisön edustajat) eivät ole demokraattisten prosessien kautta vastuussa sidosryhmille päätöksenteostaan. *Craig – Gardner – McCarthy*, 2017, s. 383 – 384.

⁷² *Tala*, 2006, s. 198 – 199.

⁷³ *Kotzé* puhuu tässä yhteydessä myös yksityistämisestä ja hybridisaatiosta, joita voidaan pitää esimerkkeinä pluralisoitumisen ilmenemismuodoista.

⁷⁴ *Kotzé*, 2012, s. 161 – 164

⁷⁵ *Tala*, 2006, s. 198 – 199.

⁷⁶ *Määttä*, 2005, s. 446 – 447.

⁷⁷ *O'Faircheallaigh*, 2015, s. 3.

Lainsäädännön merkittävyys ei kuitenkaan poista sen puutteita, vaikka sääntelykeskustelun päämääränä ei lienee olekaan yhden täydellisen sääntelyvaihtoehdon löytäminen, vaan ennemminkin se, miten voidaan saavuttaa paras mahdollinen kokonaisuus eri sääntelykeinoista. Lait ilmentävät yleensä laajemmin kansalaisten etua ja siitä kumpuavaa ylhäältä käsin tapahtuvaa tavoitteenasettelua, mikä ei välttämättä ilmennä yksittäisen paikallisyhteisön etua. *O’Faircheallaigh* pitää kaivossopimusten keskeisenä vahvuutena niiden kykyä joustavuuteen, mikä mahdollistaa paikallisten tarpeiden huomioimisen. Toisaalta hänen mukaansa kaivossopimukset ovat myös siinä mielessä sitovia, että ne eivät ole alttiita sääntely-ympäristön muutoksille esimerkiksi, kun ympäristönsuojelun tasoa madalletaan tai kun kaivosyhtiöt onnistuvat saamaan lainsäätäjän tekemään niille suotuisia ratkaisuja.⁷⁸ *O’Faircheallaigh* on päätenyt siihen, ettei ylhäältä alaspäin tai alhaalta ylöspäin tapahtuvan sääntelyn puhdas soveltaminen näytä auttavan saavuttamaan asetettuja tavoitteita ja tämä on johtanut kaivossopimusten ja lainsäädännön soveltamiseen rinnakkain.⁷⁹ *Kotzé* onkin todennut, ettei sääntelyn kehittämiseen tulisi suhtautua ”joko-tai”-näkökulmasta, vaan pikemminkin olisi pohdittava, missä laajuudessa kovia, valtioelinten antamia säädöksiä olisi käytettävä epätraditionaalisen, pehmeämmän oikeuden ohella.⁸⁰ Kaivossopimusten onnistunut käyttöönotto tarvitsee usein jonkinlaisen lainsäädäntötaustan tuekseen.

Yhteiskunnan kehittymisestä on seurannut sääntelyn pluralisoituminen. Ajatus lainsäädännön ensisijaisuudesta ja pääasiallisuudesta sääntelykeinona tulisi hylätä ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa sen avulla ei pystytä enää vastaamaan sääntelyn kohteiden tarpeisiin tai ainakin olisi pohdittava minkä tyyppinen lainsäädäntö on paras vaihtoehto. Sääntelyn on pysyttävä yhteiskunnan kehittymisen mukana. Pehmeän oikeuden aseman vahvistuminen osoittaa, että lainsäädännön heikkoudet on yleisesti havaittu ja tunnustettu. Jos valtion ylätasolta kuitenkin kohdistetaan pääasiallisesti staattista ohjausta yksittäiseen, kompleksiseen ja melko eriytyneeseen sosiaalisen todellisuuden suhteeseen, on todennäköisesti seurauksena sääntelyn epäonnistuminen sen tavoitteiden ja legitimitietin saavuttamisessa. Silloin luultavasti laiminlyödään myös sääntelyobjektien osaamisen hyödyntäminen, mikä on ollut hallintatapojen monipuolistumisen yksi keskeinen kannustin.

Huovisen edellä esiin tuotu argumentti, että sääntelyn muoto ja sisältö ovat yhtä tärkeitä legitiimiyden kannalta, kiteyttää osuvasti sääntelykeskustelun merkityksellisyyden.

⁷⁸Sääntelijän kaappaus (regulatory capture tai industry capture) viittaa tilanteeseen, jossa julkinen sääntely on altis kaappaukselle, jossa sääntelevä taho päätyykin ajamaan sääntelyn kohteen etua julkisen edun sijasta. Sääntelijän kaappauksen yhtenä ilmentymänä voidaan pitää esimerkiksi ympäristöä koskevan (aineellisen) sääntelyn purkutalkoita, jotka ovat käynnissä eri puolilla maailmaa. *O’Faircheallaigh*, 2015, s. 3 – 10.

⁷⁹ *Ibid.*, s. 9.

⁸⁰ *Kotzé*, 2012, s. 167.

Suomessakin on nähty olevan tarvetta erilaisten sääntelyvälineiden soveltamiseen, kun on kyse paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välisen suhteen sääntelystä. Tästä on todisteena sosiaalisen toimiluvan käyttöönotto. Kansalaisten ja erityisesti paikallisten yleinen tyytymättömyys ohjaavat kuitenkin tulkintaan, jonka mukaan nykyinen sääntelykombinaatio ei ole onnistunut. Kaivossopimuksen kaltainen (ohjattuun) itsesääntelyyn ja yhteistoiminnalliseen tai yksityiseen hallintoon perustuva sääntelymuoto saattaisi olla juuri se puuttuva palanen, joka tekisi nykyisestä sääntelykombinaatiosta onnistuneen.⁸¹ Seuraavaksi siirryn sääntelyn sisällölliseen tarkasteluun.

2.2. Kaivoksiin liittyvä sääntely Suomessa

2.2.1. Kaivossääntelyn lähtökohdat

Kaivoslaki sääntelee kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä. Nykyinen kaivoslaki (621/2011) annettiin melkein 10 vuotta sitten. Sillä päivitettiin vanhaa vuoden 1965 kaivoslakia (503/1965, kumottu), joka korosti taloudellisia arvoja, mistä johtuen se pyrki edistämään kaivoskivennäisten etsintää ja hyödyntämistä omistussuhteista riippumatta itsenäisenä ja muusta yhteiskunnasta riippumattomana järjestelmänä.⁸² Kaivostoiminnan ja kaivoksia koskevan lainsäädännön muutos kuitenkin alkoi jo 1990-luvulla, kun ympäristönsuojeluintressit voimistuivat ja Suomessa siirryttiin pois valtionyhtiöiden aikakaudelta kohti kansainvälisen kilpailun ja pääomituksen ajanjaksoa.⁸³ Erityisesti vanha laki jätti viranomaiselle verrattain vähän harkinnan mahdollisuuksia, mikä ilmentää kaivoslain oikeusharkintaista järjestelmää.⁸⁴

Syy vuoden 1965 kaivoslain erittäin kaivosyhtiömyönteiseen suhtautumiseen löytyy suomalaisen kaivosteollisuuden historiasta. Outokumpu Oy:stä ja Outokummun kaivoksesta tuli juuri itsenäistyneen valtion omistama vuonna 1924 ja valtionyhtiölle annettiin keskeinen rooli teollisuus- ja aluepolitiikassa ja se myös edisti valtiollisia intressejä. Poliittinen päätöksenteko oli aktiivisesti mukana yhtiön toiminnan suunnittelussa, eikä työntekijöitä

⁸¹ Mielestäni kaivossopimukset ovat lähempänä ohjattua itsesääntelyä, sillä yleensä niillä on jonkinlainen kytkentä valtiovaltaan ja lainsäädäntöön. Kanadaa pidetään maana, jossa valtiovalta ei lähtökohtaisesti sekaannu kaivossopimuksiin, mutta sielläkin sopimusten tekeminen pohjautuu muun muassa alkuperäisväestön oikeuksiin maahan, eivätkä yksityiset toimijat voi vapaasti valita, milloin kaivossopimus solmitaan. Ks. tarkemmin *Sosa – Keenan*, 2001, s. 6 – 8.

⁸² *Forss*, Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 36.

⁸³ *Ibid.*, s. 36.

⁸⁴ *Ibid.*, s. 37.

irtisanottu aina, kun mineraalien maailmanmarkkinahinta laski. 1980-luvulla poliittisesta ohjauksesta kuitenkin siirryttiin markkinaohjauksen suuntaan ja valtionyhtiöiden rooli määriteltiin uudelleen siten, että ne alkoivat toimia liiketaloudellisin perustein. 1990-luvulla valtiolla katsottiin olevan enää vain sijoittajaintressi Outokummussa. Suomalaiseen ajatteluun oli kuitenkin iskostunut näkemys valtion tukemasta kaivosteollisuudesta, jonka toimintaympäristö olisi muokattava kaivosteollisuudelle edulliseksi.⁸⁵

Tämä ajattelu heijastuu yhä voimassa olevasta vuoden 2011 laista. Nykyisen kaivoslain valmisteluajankohtana tehtiin uutta mineraalistrategiaa, jossa mineraalialan arvioitiin olevan yksi kansataloutemme tukipilareista, sillä malminetsinnän volyyymi ja mineraalien louhinta olivat kasvaneet rajusti.⁸⁶ Mineraalistrategiassa ei silti kohdistettu sääntelyyn selkeitä muutosehdotuksia, mutta siinä esitetään varovaisesti sääntelyyn ja hallintoon kohdistuvia tavoitteita edellyttämällä kaivannaistoiminnan lupien käsittelyaikojen lyhentämistä, lupaprosessien kehittämistä sekä eri viranomaisten yhteistoiminnan lisäämistä ja kuulemisprosessien yhdistämistä.⁸⁷ Varsinaisesti uuden lain tavoitteena oli päättää kaivoslain erityisasema ja saattaa se vastaamaan paremmin vallinnutta ympäristöoikeudellista järjestelmää, sekä muuttaa laki perusoikeusjärjestelmän mukaiseksi, mikä kaivoslain kannalta liittyi osallistumisoikeuksiin ja paikalliseen itsehallintoon.⁸⁸

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että kaivoslaki suosii yhä kaivosyhtiöitä ja antaa niille voimakkaita oikeuksia toimia vierailta alueilla johtuen lain tavoitteenasettelusta kumpuavasta pyrkimyksestä edistää kaivosmineraalien etsintää ja hyödyntämistä.⁸⁹ Nykyisen kaivoslain 1 § alkaakin sanoilla ” Tämän lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa”. Pyrkimys yhdenmukaistaa kaivoslaki muun ympäristösääntelyn kanssa ilmenee pykälän asettamasta vaatimuksesta järjestää kaivostoiminnan edellyttämä alueiden käyttö siten, että se on yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä.⁹⁰ Osallistumisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumista puolestaan edustaa 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan lain tarkoituksen on turvata kuntien ja yksilön vaikutusmahdollisuudet.

⁸⁵ Rytteri, 2012, s. 58 – 59. Nykyään Outokumpu on pörssiyhtiö. Vuoden 2020 lopussa valtionyhtiö Solidium Oy:llä oli osakkeista noin 22 % hallussaan, minkä johdosta valtio on yhä yhtiön suurin omistaja.

⁸⁶ Kumpula, 2012, s. 182.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 184.

⁸⁸ Forss, 2011 s. 50.

⁸⁹ Kuusiniemi et al., Ympäristöoikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluke IV, alaluku 4. Pölönen käyttää tästä nimitystä ”elinkeino-oikeudellinen perusvirhe”. Pölönen, 2012, s. 71.

⁹⁰ Kumpula, 2012, s. 185.

Ympäristöoikeuden perinteisiin sääntelykeinoihin kuuluu hallinnollis-oikeudellinen ohjaus, joka pitää muiden lisäksi sisällään erilaiset luvat.⁹¹ Nykyinen kaivoslakikin pohjautuu lupiin perustuvaan ennakkovalvontajärjestelmään. Ennakkovalvonnan avulla pyritään varmistamaan, ettei malminetsinnästä ja kaivoksista aiheutuisi kaivoslaissa kiellettyä haittaa niiden vaikutusalueella.⁹² Koska lupamenettely on oikeusharkintaista, kaivoslupa on myönnettävä, mikäli luvan hakija osoittaa, että laissa säädetty edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Vanhaan kaivoslakiin verrattuna nykyisellä lailla yritetään ottaa monipuolisemmin erilaiset tekijät huomioon, sillä siinä pyritään samanaikaisesti turvaamaan kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, ympäristö- ja terveyshaittojen ennaltaehkäisy, luonnonvarojen käytön kestävyys sekä saamelaiden ja kolttien asema.⁹³ Vaikka tämä on selkeä edistysaskel, kaivosteollisuuden toimintaedellytykset ovat yhä laissa etusijalla, eikä lupahakemuksia voida hylätä kokonaan sen perusteella, ettei hanke täytä kaivoslain ympäristövaatimuksia taikka että se aiheuttaa haittaa muille elinkeinoille.⁹⁴

Käytännössä lupaharkinnassa on olennaisempaa se, millaisia lupamääräyksiä päätöksellä annetaan ja miten kaivosalue rajataan, eikä se, myönnetäänkö lupaa vai ei.⁹⁵ Jos lupaharkinnan yhteydessä huomataan, ettei hanke täytä lain asettamia vaatimuksia, lupamääräysten avulla hanketta voidaan muokata sellaiseksi, että esteet kaivosluvan myöntämiselle poistuvat.⁹⁶ Kaivoslupamääräysten avulla huolehditaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta. Lupamääräyksillä siis pyritään ehkäisemään kaivoksesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, sovittamaan yhteen erilaisia intressejä sekä selventämään luvanhaltijan oikeuksia ja velvollisuuksia.⁹⁷

Sopimukset eivät ole vieraita ympäristöoikeuden sääntelykeinovalikoimassa. Tällaiset sopimukset solmitaan tyypillisesti julkisen vallan ja ympäristöä kuormittavaa toimintaa edustavien tahojen kanssa. Maankäyttösopimus, josta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 91 b §:ssä (13.3.2003/222), on esimerkki kerrotun laisesta julkisessa kontekstissa solmitusta sopimuksesta ja sen sopijapuolina ovat kunta ja maanomistaja, ja kauppatavarana on rakennusoikeudet.⁹⁸ Maankäyttösopimuksissa sovitaan yleensä osapuolten välisestä

⁹¹ *Kuusiniemi et al.*, Ympäristöoikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 2.

⁹² *Oksanen*, 2013, s. 774.

⁹³ *Pölonen*, 2013, s. 415 - 416.

⁹⁴ *Oksanen*, 2013, s. 775.

⁹⁵ *Pölonen*, 2013, s. 415.

⁹⁶ *Oksanen*, 2013, s. 774.

⁹⁷ *Pölonen*, 2012, s. 74.

⁹⁸ *Kuusiniemi et al.*, Ympäristöoikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 2.

kustannusten jaosta.⁹⁹ *Kotilainen ym.* pohtivat kaivossopimuksia käsittelevässä artikkelissaan maankäyttösopimuksia vaihtoehtona kaivossopimuksille, mutta he päätyivät hylkäämään ajatuksen, sillä maankäyttösopimukset kykenisivät nykymuodossaan täyttämään vain osittain kaivossopimusten taloudelliset funktiot, ja sosiaaliset funktiot jäisivät kokonaan paitsioon.¹⁰⁰ Yhdyn tähän näkemykseen, sillä maankäyttösopimusten tarkoituksena on toteuttaa kunnan lakisääteistä tehtävää laatia asemakaava ja pitää se ajan tasalla kunnan kehityksen vaatimalla tavalla, eli maankäyttösopimus palvelee kunnan maankäyttöpoliittisia tavoitteita. Koska näiden kahden eri sopimuksen tavoitteenasettelu eroaa niin merkittävästi toisistaan, näen erittäin hankalana, ellei mahdottomana vaihtoehtona sen, että niistä muodostettaisiin yksi yhtenäinen instrumentti. Kaivossopimuksen osapuolena ei välttämättä tarvitse olla kunta, vaan se voi myös olla esimerkiksi paikallisia edustava järjestö tai kaivosyhtiön sopijapuolia voi olla useampi. Kaivossopimuksen erilaiset asetelmalliset lähtökohdat ja taustat puoltavat sitä, että niitä pidettäisiin yksityisoikeudellisina sopimuksina, eikä hallintosopimuksina.¹⁰¹ Muutoin kaavoitusmenettelyssä on mahdollista ainakin osittain täyttää kaivossopimusten sosiaalisia funktioita.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kaivosyhtiöiden asema näyttää edelleen olevan hyvin vahva ja laki pyrkii säilyttämään vallitsevan tilan muuttumattomana. Mikäli lainsäätävä asettaa kaivosteollisuuden tarpeet etusijalle, paikallisyhteisön kyky määrittellä raamit alueellaan harjoitetulle kaivostoiminnalle heikkenee. Tällä hetkellä hallitus on luonnostelemassa uutta kaivoslakia.¹⁰² Eduskunnalle on myös tehty kansalaisaloite kaivoslain muuttamiseksi, minkä perusteella voidaan asettaa kyseenalaiseksi nykyisen lainsäädännön lähtökohtien legitimitetti. Tämän vuoksi siirryn käsittelemään hieman tarkemmin kaivoksiin liittyvän lainsäädännön mukaisia osallistumisoikeuksia, eli sitä, millaiset mahdollisuudet paikallisyhteisön jäsenillä on päästä vaikuttamaan alueelleen suunniteltavaan kaivoshankkeeseen.

⁹⁹ *Ibid.*

Maankäyttösopimusta käytetään yleensä niissä tilanteissa, joissa kunta haluaa asemakaavoittaa jo rakennettua kaava-alueita, joka on yksityisessä omistuksessa. Kaavoittaminen aiheuttaa kunnille kustannuksia ja kiinteistöjen arvonnousun hyödynsaajina olisi tällaisissa tapauksissa yksityinen maanomistaja. Jotta kunnille kertyvää kustannusrasitusta voitiin vähentää, otettiin käyttöön maankäyttösopimukset, joista on myöhemmin säädetty maankäyttö- ja rakennuslaissa (1999/13). *Kalliokoski*, 2015, s. 1.

¹⁰⁰ *Kotilainen et al.*, 2020, s. 32. *Vihervuori* näyttää kuitenkin tästä poiketen kannattavan ajatusta, että sopimuksen sijaan asia ratkaistaisiin kaavoituksella. *Vihervuori*, 2019, s.10 – 11.

¹⁰¹ Siitä ei olla vielä päästy oikeusoppineiden kesken yksimielisyyteen, onko maankäyttösopimus yksityisoikeudellinen sopimus vai hallintosopimus vai jonkinlainen hybridi näistä kahdesta, mutta itse näen, että maankäyttösopimus kuitenkin sisältää huomattavasti enemmän hallintosopimuspiirteitä kuin kaivossopimus. Hallintosopimukseen sovelletaan hallinto-lakia, mutta omasta näkemyksestäni johtuen tässä tutkimuksessa tarkastellaan kaivossopimuksia sopimusoikeudesta, eikä hallintaoikeudesta käsin.

¹⁰² *Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31*, s. 45.

2.2.2. Lakiin perustuvat osallistumisoikeudet ja -mahdollisuudet

Vuoden 1965 kaivoslakiin ei sisältynyt osallistumismahdollisuuksia koskevaa mainintaa, vaan ne astuivat kuvaan vasta kaivoslain uudistamisen myötä.¹⁰³ Kuten aikaisemmin jo tuotiin ilmi, osallistumisoikeudet kumpusivat erityisesti uudistuneesta perustuslaista. Ympäristöä koskevan PL 20.2 § perusoikeussäännöksen säätämistä on myös kutsuttu perustuslailliseksi toimeksiannoksi kehittää ympäristölainsäädäntöä siten, että ihmisten oikeudet vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajenevat.¹⁰⁴ Näin asianosaisten piiriä lavennettiin.¹⁰⁵ Kaivoslain tavoitesäännöksessä (1 §) ja lain esitöissä osallistumissääntelyn ydintavoitteena voidaan pitää ympäristöperusoikeuspykälän toteutumista.¹⁰⁶

Osallistumismahdollisuuksina pidetään menettelyjä, joiden avulla sidosryhmien ja kansalaisten on mahdollista ottaa osaa suoraan tai välillisesti edustajien kautta heitä koskevaan päätöksentekoon.¹⁰⁷ Nykyisen kaivoslain mukaisiin osallistumisoikeuksiin kuuluvat tiedonsaanti-, mielipiteiden ilmaisu-, vireillepano-, ja muutoksenhakuoikeudet.¹⁰⁸ Näiden oikeuksien kautta kansalaisille ja sidosryhmille mahdollistetaan osallistuminen. Kansalaisten ja sidosryhmien osallistumismahdollisuudet kaivosprojektin aloittamisessa kiteytyvät eri menettelyiden yhteydessä järjestettäviin kuulutuksiin, joissa asianosaisille ja yleisölle tarjotaan tilaisuus ilmaista mielipiteensä hankkeesta.¹⁰⁹ Kaivoslain perusteluissa kuntien on katsottu voivan suurelta osin edustaa paikallista yleistä etua.¹¹⁰ Lisäksi on huomioitava, että viranomaispäätöksiin liittyy valitusoikeus, jolloin lupapäätöksiin tyytymättömät voivat viime kädessä viedä asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Osallistumisen kannalta relevantteja menettelyitä on kaivoshankkeen yhteydessä useita. Jokaisen menettelyn taustalta löytyy hieman erilaiset tavoitteet. Ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisessa ympäristölupaprosessissa keskiössä on ympäristön pilaantuminen ja jätteistä aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset, ja siinä sovelletaan oikeusharkintaa kuten kaivosluvassa.¹¹¹ Vesilain (587/2011, VL) mukaisessa vesitalouslupaprosessissa keskitytään puolestaan vesivarojen ja vesiympäristön käytön ohjaukseen sekä

¹⁰³ Leino – Miettinen, 2020, s. 288.

¹⁰⁴ Leino – Miettinen, 2020, s. 287. Suomessa ratifioitiin myös Århusin sopimus, joka koskee tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeuksia päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuksia ympäristöasioissa.

¹⁰⁵ Pölönen – Halinen, 2017, s. 2.

¹⁰⁶ Pölönen, 2012, s. 72.

¹⁰⁷ Leino – Miettinen, 2020, 271.

¹⁰⁸ Pölönen, 2012, s. 72.

¹⁰⁹ Kokko et al., 2013, s. 34.

¹¹⁰ Leino – Miettinen, 2020, 288.

¹¹¹ Pölönen – Halinen, 2017, s. 7.

vesitaloushankkeisiin liittyviin käyttöoikeus- ja korvausasioihin.¹¹² Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017, YVAL) mukaista menettelyä (YVA-menettely) taas käytetään ennakoimaan ja ennaltaehkäisemään kaivoshankkeen haitallisia vaikutuksia ja siinä pyritään tarjoamaan eri tahoille osallistumismahdollisuus jo kaivosprojektin suunnittelun alkuvaiheessa.¹¹³ Ajallisesti YVA-menettely sijoittuu ennen VL:n ja YSL:n mukaisia lupaprosesseja. Tämän vuoksi hankesuunnitelmat ovat yleensä vielä täsmentymättömiä, minkä takia paikallisilla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaivoshankkeen toteuttamisvaihtoehtoihin.¹¹⁴ Myös MRL:n mukaisessa kaavoituksessa kuntalaisten mielipiteet ja arvostukset voidaan ottaa laajasti huomioon ja kunta voi halutessaan painottaa maankäytön suunnitteluun liittyvissä valinnoissaan kaivostoiminnan sijaan muita maankäyttömuotoja, kuten luonnonsuojelua, matkailua ja asumista.¹¹⁵ Kaavoitus sijoittuu aikajanalla samaan kohtaan kuin YVA-menettely, mikäli kaava laaditaan tai sitä muutetaan kaivoshanketta varten.¹¹⁶ Voimassa olevassa kaivoslaissa kaavoitukselle annettiin enemmän painoarvoa ja oikeuskirjallisuudessa onkin tulkittu, että kaavallisten edellytysten puuttuminen on este kaivosluvan myöntämiselle.¹¹⁷

Nykytilan kritiikki perustuu lupamenettelyiden päällekkäisyyteen ja sirpaloitumiseen sekä tosiasiallisten osallistumisen mahdollisuuksien puutteeseen. Lainsäädännön kompleksisuus ja hajanaisuus on aiheuttanut sen, että menettelyyn osallistuvien kansalaisten, yhtiöiden ja viranomaisten on vaikea tunnistaa, mitä ympäristökysymyksiä missäkin edellä mainitussa menettelyssä ratkaistaan ja miten niihin liittyvään päätöksentekoon voidaan tehokkaasti vaikuttaa.¹¹⁸ Kaivoslupaan liittyviä osallistumismahdollisuuksia heikentää se, että aina kaivoslupahakemuksista tai vastaavista lupapäätöksistä ei yleistiedoksiantojen rinnalla edellytetä erillistiedonantoja maanomistajille, rajanaapureille tai muille, joita asia erityisesti

¹¹² Vesien pilaantumista koskeva ympäristölupahakemus (YSL 39.1 §) ja vesitalouslupahakemus (VL 11:12) käsitellään pääsääntöisesti yhdessä ja ne ratkaistaan samalla päätöksellä. *Pölönen*, 2012, s. 78. Lain eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta (764/2019) 3 §:n mukaan hakija voi pyytää lupamenettelyiden yhteensovittamista.

EU:n vesipuidedirektiiviin perustuva suomalainen VL oli esteenä esimerkiksi Dragon Miningin hakemukselle jatkaa yhtiön kaivoslupaa Orivedellä. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessä 6.6.2019/2675, ettei kaivosyhtiön toimet lähivesistöjen merkittävän pilaantumisen estämiseksi olleet riittäviä. Yle uutisoi noin vuoden kuluttua KHO:n päätöksen antamisesta, että Tukes on hyväksynyt Dragon Miningin varausilmoituksen kullann etsintään suljetun kaivoksen lähialueella. *Dragon Mining aikoo etsiä kultaa Oriveden suljetun kaivoksen ympäriltä*: <https://yle.fi/uutiset/3-11363796>.

¹¹³ *Pölönen*, 2012, s. 78. Lähtökohtaisesti itsenäinen Natura 2000 -alueita koskeva arviointi suoritetaan yleensä YVA-menettelyn yhteydessä ja näin myös yleisön kuuleminen voidaan toteuttaa osana YVA-menettelyä. Ks. tarkemmin *Kokko et al.*, 2013, s. 26 – 28.

¹¹⁴ *Pölönen*, 2012, s. 79.

¹¹⁵ *Pölönen*, 2016, s. 88. Kaivostoimintaan liittyvät rakennukset ja rakennelmat edellyttävät MRL:n mukaista rakennuslupaa.

¹¹⁶ *Pasma*, 2013, s. 3.

¹¹⁷ *Pölönen*, 2016, s. 88 – 89.

¹¹⁸ *Pölönen – Halinen*, 2017, s. 17.

koskee.¹¹⁹ Kansalaisten mielipiteen ilmaisu on siirtynyt yhä aikaisempaan prosessivaiheeseen. Paikallisten hyväksynnän menettämisestä aiheutuvat konfliktit ajoittuivat *Eerolan* mukaan vuonna 2015 pääasiassa kaivosten kehittämis- ja tuotantovaiheisiin.¹²⁰ Viisi vuotta myöhemmin *Leino ja Miettinen* esittävät, että vastustus ajoittuu jo varaus- ja malminetsintävaiheeseen.¹²¹ Näin on päädytty siihen, että arvokeskustelua käydään sitä varten kehitettyjen menettelyiden sijaan keskusteluun osallistujien itse luomilla foorumeilla.¹²²

Tässä lainsäädäntöympäristössä kaivossopimukset olisivat taas yksi uusi, irrallinen palanen lisää jo muutenkin sirpaleiseen prosessiin, mikä voisi osittain rapauttaa kaivossopimusten ja muiden menettelyiden itsenäistä toimivuutta, kun paikallisyhteisö ja kaivosyhtiö joutuvat jakamaan rajallisia resurssejaan kaikkiin prosesseihin. Toisaalta lupamenettelyjä on pyritty sujuvoittamaan ja nopeuttamaan mahdollistamalla niiden yhteensovittaminen hakijan pyynnöstä.¹²³ Muutoinkin kaivossopimus eroaa toteutustavaltaan ja roolijaoltaan julkioikeudellisista tarkoin laissa säännellyistä menettelyistä. Kaivossopimukset eivät automaattisesti takaa osallistumistoiminnan vaikutuksellisuutta, mutta siinä sopimuksen aikaansaamiseksi joudutaan ainakin kuuntelemaan tarkkaan nimenomaan kyseisen sopijapuolen tarpeita ja tahtoa, sillä niitä ei ole ennalta määritelty, eikä tähän liity oikeusharkinnan kaltaista velvoitetta solmia sopimus. Huonosti toimiva kokonaisuus ei poista yhden itsenäisen palasen toimivuutta.

2.2.3. Muut osallistumismahdollisuudet

Säänneltyjen osallistumismenettelyiden ohella kaivoshankkeisiin liittyy myös suoraan lailla sääntelemättömiä osallistumismahdollisuuksia. Tällaisia ovat sosiaalisten vaikutusten arviointimenettely (SVA) sekä sosiaalinen toimilupa. SVA:lle on kuitenkin haettavissa säädösperusta YVAL:sta. YVAL 2 §:n 1a-kohta edellyttää, että ihmisiin kohdistuvat vaikutukset otetaan hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnissa huomioon. SVA:ssa arvioidaan Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen vakiintuneen määritelmän mukaan hankkeen

¹¹⁹ *Vihervuori*, 2019, s. 11. Yleistiedoksianto on mahdollinen, mikäli tiedossa olevia ilmoitettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä tai kun heidän lukumääränsä ei tiedetä. Yleistiedoksianto toteutetaan ilmoittamalla lupa-asiasta sanomalehdessä. Kevennetystä tiedottamismenettelystä seuraa, ettei tieto kaivoslupahakemuksista sekä lupapäätöksistä välttämättä välity ennen valitusajan päättymistä kaikille niille, joita asia erityisesti koskee. *Pölonen*, 2012, s. 103.

¹²⁰ *Eerola*, 2015, s. 44.

¹²¹ *Leino – Miettinen*, 2020, s. 274.

¹²² *Ibid.*, 2020, s. 288 – 289.

¹²³ Eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu laki (764/2019, yhteensovittamislaki) sääntelee tätä.

vaikutuksia siitä näkökulmasta, millaisia muutoksia se aiheuttaa ihmisten elinoloissa, viihtyvyydessä, hyvinvoinnissa ja hyvinvoinnin jakautumisessa.¹²⁴ Määritelmä seuraa YVAL:n säännöstä.

Sosiaaliset vaikutukset on otettava huomioon kaikissa edellisen luvun mukaisissa luvissa ja menettelyissä.¹²⁵ SVA:ssa selvitetään muun muassa hankkeesta alueelle ja ihmisille aiheutuvat muutokset ja seuraukset, yhteisön ja alueen sopeutumiskyky, muutosten vaikuttavuus eri toimijoiden kannalta sekä sosiaalisen toimiluvan edellytykset yhteisössä. Kaivosyhtiöille on jätetty itsesääntelyvaraa vuorovaikutuksen järjestämiseksi paikallisten kanssa, mikä antaa kaivosyhtiölle mahdollisuuden ylittää lainsäädännössä määritetyn minimitason sosiaalisista vaikutuksista kuulemiselle ja huomioon ottamiselle. Käytännössä isoissa hankkeissa SVA yleensä tilataan kokeneilta konsulttifirmoilta ja se suoritetaan vain kerran YVA-menettelyn yhteydessä ennen kaivoksen lupakäsittelyä, vaikka sosiaalisia vaikutuksia tulisikin arvioida projektin koko elinkaaren ajan.¹²⁶

Sosiaalinen toimilupa ilmentää paikallisen väestön ja muiden osallisten hyväksyvää suhtautumista kaivoksen perustamista ja olemassaoloa kohtaan omalla alueellaan.¹²⁷ SLO on tietyllä tapaa liitännäinen SVA:iin, sillä myös SVA:n piirissä voidaan arvioida kaivoshankkeen hyväksyttävyyttä paikallisten piirissä ja se voi olla keskeinen elementti sosiaalisen toimiluvan ansainnassa.¹²⁸ Koska sosiaalisessa toimiluvassa on kyse yhteistyöstä kaivosyhtiön ja paikallisten kanssa, kuuluu toimiluvan saamiseen ja ylläpitoon yhtiön avoin ja aktiivinen tiedottaminen, yhteisön osallistaminen sekä valmius vastata paikallisten ihmisten kysymyksiin.¹²⁹ Tiedottaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi yhtiön verkkosivuilla, sosiaalisen median alustoilla, tiedotuslehtien avulla, erilaisten tiedotus- ja neuvottelutilaisuuksien kautta taikka avointen ovien -päivän järjestämisenä.¹³⁰ Toisin kuin SVA:ssa, sosiaalisessa toimiluvassa paikallisyhteisön jäsenet käyvät suoremmin dialogia kaivosyhtiön kanssa. Dialogin onnistuneisuus on luvan myöntämisen edellytys, mutta se vaatii aktiivista osallistumista. Kaivoshankkeen toimintapaikkakunnalle jäävän taloudellisen hyödyn ja erityisesti paikallisten ihmisten työllistämisen on nähty ainakin Lapissa olevan kaikkein tärkein tekijä sosiaalisen toimiluvan ansaitsemisessa.¹³¹

¹²⁴ Kokko et al., 2013, s. 41.

¹²⁵ Kokko et al., 2013, s. 39.

¹²⁶ Ibid., s. 37 – 41.

¹²⁷ Jartti – Eerola – Litmanen, 2014, s. 30.

¹²⁸ Kokko et al., 2013, s. 42.

¹²⁹ Ibid., s. 43.

¹³⁰ Pettersson – Suopajarvi, 2018, s. 31 – 32.

¹³¹ Ibid., 2018, s. 32.

Sosiaalista toimilupaa on kritisoitu siihen liittyvistä epävarmuustekijöistä, sillä käytännössä on vaikea hahmottaa, milloin tämä epämuodollinen lupa on voimassa, mitkä tarkalleen ottaen ovat milloinkin luvan voimassaolon ehdot ja miten voidaan puuttua luvan vastaiseen menettelyyn. Toisaalta kaivosyhtiöllä on kannustin hankkia toimilupa ja pitää se voimassa, koska toimiluvan puuttuessa muut lupaprosessit voivat pitkittyä, yhtiö ja toimiala voivat saada negatiivista julkisuutta, hankkeen rahoituksen järjestäminen voi vaikeutua ja voi syntyä painetta sääntelyn lisääntymiselle ja tiukentamiselle.¹³² Kokonaisuutena arvioiden SVA:n ja SLO:n avulla täytetään niitä sosiaalisia tarpeita, joihin kaivossopimuskin pyrkii vastaamaan. Sosiaalista toimilupaa käsitellään tarkemmin kolmannessa pääluvussa.

2.2.4. Taloudellinen kompensatio

Suomessa kaivosten maksama rahallinen kompensatio toiminnan harjoittamisesta kohdistuu valtiolle, kunnalle ja maanomistajalle. Valtio hyötyy kaivostoiminnasta työpaikkoina, verotuloina ja viennin kasvuna. Verotulot kattavat tuloveron, jonka suuruus määrittyy työpaikkojen ja -palkkojen perusteella sekä yhteisöveron, joka on 20 prosenttia yhtiön voitosta verotuskaudella. Yhteisöverosta osa päätyy kuntien kassoihin, tosin verotulojen kanavoitumisesta on ollut erimielisyyttä jalostuspaikkakunnan ja varsinaisen kaivoksen sijaintikunnan välillä.¹³³ Kunnallisverotuloja ulkopaikkakunnilta tulevat työntekijät harvoin kasvattavat, sillä he eivät asu pysyvästi kaivospaikkakunnalla.¹³⁴ Lisäksi kunnat saavat kaivoksista tuloa kiinteistöverojen muodossa. Välillinen taloudellinen hyöty kaivoksesta syntyy puolestaan kaivostyöpaikkoina sekä niiden kerrannaisvaikutuksena syntyvinä muina työpaikkoina. Kaivoksen työllisyyskertoimen on arvioitu olevan 3 – 4 muuta työpaikkaa.¹³⁵ Näin alueelle tulee uutta osaamista ja alueelliset palvelut paranevat tai vähintäänkin säilyvät ennallaan. Lapissa vuonna 2016 suorat kaivostyöpaikat kattoivat noin 1400 henkilöä.¹³⁶ Toisaalta jotkin elinkeinot, kuten matkailu, voivat kaivoksen myötä heikentyä.

¹³² Oksanen, 2013, 776.

¹³³ Kysymyksiä ja vastauksia kaivostoiminnasta: <https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-kaivostoiminnasta> Sodankylä joutui palauttamaan melkein 900 000 euroa saamiaan verotuloja, mikä on pienelle noin 9000 ihmisen kunnalle erittäin merkittävä taloudellinen tappio. Ks. tarkemmin Sodankylä joutuu palauttamaan 879 000 euroa verotuloja: <https://yle.fi/uutiset/3-10703479>

¹³⁴ Kaivostoiminnan uusi toimintaympäristö voi vaatia uusia ohjauskeinoja: <http://www.collaboration.fi/2019/01/17/kaivostoiminnan-uusi-toimintaymparisto-voi-vaatia-uusia-ohjauskeinoja/>

¹³⁵ Suomen mineraalistrategia: <http://projects.gtk.fi/mineraalistrategia/>.

¹³⁶ Mukaan ei ole laskettu urakoitsijoiden työpaikkoja. Kuka hyötyy kaivoksesta?: <https://www.minefacts.eu/kuka-hytyy-kaivoksesta>

Kompensaatiomuodoista erityisesti verotus on ollut kritiikin kohteena. Tämä johtuu verotuksen kansainvälisesti verrattuna suhteellisen alhaisen tason lisäksi siitä, että kansainväliset kaivosyhtiöt ovat onnistuneen välttämään veroja tehokkaasti. Finwatchin teettämän raportin mukaan First Quantum Mineralsin (Kevitsa ja Pyhäsalmi) ja Agnico Eagle Minesin (Kittilän Suurikuusikko) verosuunnittelusta aiheutui valtiolle 49 miljoonan euron yhteisöverojen menetykset vuosina 2011 – 2014.¹³⁷ Tähän asti poliittinen linja on kuitenkin ollut se, että Suomi halutaan pitää houkuttelevana investointikohteena ja sen takia investointikustannuksia ei ole haluttu nostaa erillisellä kaivosverolla tai rojaltimaksuilla. Valtioneuvoston sivuilla todetaan, että on valtion ja koko yhteiskunnan etu, että sen resursseja hyödynnetään.¹³⁸ Tällainen argumentointi jättää mielestäni huomiotta kaksi merkittävää kysymystä: a) miten resursseja hyödynnetään ja b) miten pitkällä aikavälillä valtio ja yhteiskunta saavat etua hyödyntämisestä.

Kaivosmineraalit ovat siinä mielessä erityisiä, että ne ovat vaikeasti hyödynnettävissä, sillä hyödyntäminen vaatii erityisosaamista ja huomattavia taloudellisia voimavaroja. Maanomistajalla on harvoin kykyä tähän ja täten lainsäätäjä on valinnut antaa hyödyntämisoikeuden mineraalien löytäjälle.¹³⁹ Maanomistaja on kuitenkin oikeutettu saamaan niin sanottua louhintakorvausta siitä, että hänen maataan rasitetaan kaivostoiminnalla.¹⁴⁰ Korvaus perustuu kiinteistön pinta-alaan ja louhintamääriin. Louhintakorvauksen suuruus kiinteistöä kohti on yleensä 50 euroa per hehtaari vuodessa. Lisäksi metallimalmikaivoksilla louhintakorvauksena maksetaan 0,15 prosenttia vuoden aikana louhitun kaivosmineraalien lasketusta arvosta. Muiden kuin metallimalmien osalta korvauksen suuruus määrittyy sen mukaan, miten kiinteistön omistaja ja kaivosluvan haltija sopivat tai kaivosviranomaisen korvauksen vahvistaa.¹⁴¹ Yleisen edun niin vaatiessa kiinteistö voidaan myös pakkolunastaa maanomistajalta, jolloin tämä on oikeutettu saamaan ”täyden” korvauksen maasta. Yleisessä keskustelussa louhinta- ja lunastuskorvaukset on nähty riittämättöminä kompensatioina. Maanomistajaan kolahtaa kiinteistön arvonlasku jo ennen varsinaista louhintaakin, sillä jo pelkkä huhu kaivoksen perustamisesta lähialueelle vaikuttaa tonttien ja talojen hintoihin negatiivisesti.¹⁴² Kaivoksen loputtua maanomistajalle taas jää pahimmassa tapauksessa täysin hyödyntämiskelvoton maa-alue. Tosin tässä yhteydessä on hyvä huomata, että suurin osa kaivosalueista sijaitsee valtion omistamilla mailla¹⁴³ ja että nykyisin yhä

¹³⁷ *Finér – Ylönen*, 2016, s. 4.

¹³⁸ Ks. *Kysymyksiä ja vastauksia kaivostoiminnasta*: <https://tem.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-kaivostoiminnasta>

¹³⁹ Tätä kutsutaan myös nimityksellä valtaus. Ks. tarkemmin *Pölonen*, 2012, s. 77.

¹⁴⁰ Louhintakorvauksilla on pyritty tasapainottamaan valtausperiaatetta. *TaVM 7/2020 vp*, s. 7.

¹⁴¹ *Kaivostoiminta*: <https://tukes.fi/teollisuus/kaivostoiminta>

¹⁴² *Kujala*, 2011, s. 1.

¹⁴³ *Kumpula*, 2012, s. 187 alaviite 20.

harvempi yksityinen maanomistaja asuu siellä, missä he omistavat maata¹⁴⁴. Kaivostoiminnasta saadut edut rajoittuvat joka tapauksessa maanomistajankin kohdalla kaivoksen elinaikaan.

Rahallisena kompensatiomuotona voitaisiin sinänsä pitää myös ympäristövahingon aiheuttamisesta tuomittavaa vahingonkorvausmäärää. Rahallinen kompensatio ympäristövahingoista on kuitenkin erotettava verojen ja louhintakorvausten kaltaisista korvauksista, koska vahingonkorvauslakien, olivat ne sitten yleis- tai erityislakeja, taustalla vallitsee olennaisesti erilainen ajattelulogiikka. Vahinkoperusteiset korvaukset ovat nimittäin yleensä pistemäisiä kertamaksuja todellisista omaisuusvahingoista, kun taas valtiolle, kunnille ja maanomistajille suoritettavat verot ja maksut ovat lähtökohtaisesti jatkuvia koko kaivoksen elinkaaren ajan ja erityisesti veroja käytetään yleensä yhteiskunnan kehittämiseen.¹⁴⁵ Vahingonkorvauksesta ei ole tarkoitus hyötyä taloudellisesti ja sillä on tietty preventiovaikutus, vaikka vahingonkorvaukseen ei Suomessa varsinaisesti sisällykään rangaistuskomponenttia.

2.3. Kaivoslain uudistaminen

Kaivoslakia ollaan parhaillaan uudistamassa.¹⁴⁶ Uudistus perustuu hallitusohjelmaan, joka sisältää varsin laajoja kirjauksia. Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen keino ohjelman mukaisen ympäristönsuojelutavoitteen saavuttamiseksi on paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi hallitus haluaa vahvistaa paikallisten asemaa säätämällä kunnille oikeuden päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella ja parantaa kaivosalueen sekä kaivoksen vaikutusalueen kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeutta.¹⁴⁷ Hallitusohjelmassa myös luvataan selvittää kaivosveron käyttöönottoa ja ulkomaisten kaivosyhtiöiden myyntivoittojen verotusmahdollisuuksia.¹⁴⁸ Alun perin lakiehdotus piti tuoda eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2020 lopussa, mutta asia siirtyi vuodella eteenpäin, koska selvitystyö yleistä ja yksityistä etua koskevan hyöty-haitta -punninnan (*intressivertailun*) ottamiseksi kaivoslakiin vaatii lisää aikaa.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Björn, lausunto KAA 7/2019.

¹⁴⁵ Otto, 2017, s. 6.

¹⁴⁶ Kaivoslain uudistaminen 2020 – 2021: <https://tem.fi/kaivoslakiuudistus> .

¹⁴⁷ Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 45 – 46.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s. 27.

¹⁴⁹ Jo vuoden 2011 kaivoslakia valmistellut työryhmä ehdotti vesilain mukaisen intressipunnintasäännöksen ottamista mukaan kaivoslakiin, mutta esityksestä luovuttiin mitä luultavimmin siitä syystä, että sen toteuttaminen olisi ollut haastavaa ja lopputuloksen ennakoiminen olisi ollut vaikeaa. Pölonen – Halinen, 2017, s. 5. Vesilain mukaan hankkeelle myönnetään intressivertailun näkökulmasta lupa, mikäli yleisille tai yksityisille eduille koitua hyöty on merkittävä verrattuna niille aiheutuviin menetyksiin. Ks. tarkemmin esim. Ekroos et al., 2012, s. 427 – 429.

Eduskunnalle jätettiin myös Kaivoslaki Nyt -niminen kansalaisaloite vuoden 2019 lopussa. Aloite ilmentää kansalaisten huolta kaivostoiminnan kestävyydestä pitkällä aikavälillä ja halua muuttaa kaivostoiminnasta saatavien hyötyjen jakamistapoja. Sen tavoitteet ja uudistusehdotukset ovatkin pitkälti linjassa hallitusohjelman kanssa. Merkittävänä periaatteellisena ja hallitusohjelmasta poikkeavana uudistuksena aloitteessa ehdotettiin, että mineraalien omistaja-asema olisi sekä maanomistajalla että valtiolla. Lisäksi kunnan asemaa ehdotettiin vahvistettavaksi muuttamalla kaivoslain 48 §:ää siten, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksyntä sekä toiminnalle osoitettu oikeusvaikutteinen kaava, eli käytännössä kunnalla olisi veto-oikeus kaivoshankkeissa. Myös taloudellisten hyötyjen jääminen suuremmissa määrin erityisesti valtiolle ja maanomistajille sekä hyötyjen saaminen ja käyttö pidemmällä aikavälillä haluttiin turvata. Keinoina tähän esitettiin louhintamääriin perustuvaa louhintamaksua ja kaivosmineraalien arvoon perustuvaa kaivosmineraaliveroa.¹⁵⁰

Aloite hylättiin eduskunnassa talousvaliokunnan esityksen mukaisesti. Valiokunta totesi mietinnössään (TaVM 7/2020), että kansalaisaloite sisältää sellaisia laajakantoisia, keskeneräisiä ja vaikutuksiltaan epävarmoja uudistuksia, ettei sitä voida sellaisenaan hyväksyä.¹⁵¹ Esimerkiksi valtauseriaa luopuminen siirtymällä mineraalien valtiomisteisuuteen nähtiin tällaisena uudistusehdotuksena.¹⁵² Vaikka tällaista järjestelyä soveltaa moni maa, se ei välttämättä itsessään paranna paikallisten asemaa. On nimittäin esitetty, että usein valtion intressissä on käyttää sen omistamia mineraalivarantoja koko yhteiskunnan hyväksi, vaikka tämä tapahtuisi paikallisyhteisöjen kustannuksella.¹⁵³

Kansalaisaloitteen myötä eduskunta kuitenkin hyväksyi talousvaliokunnan lausumaehdotukset, jotka on otettava huomioon hallituksen lainvalmistelussa. Lausuman 4 mukaan hallituksen tulee varmistaa kaivostoimintaa koskevalla lainsäädännöllä entistä selkeämmin muille elinkeinoille ja asumiselle tärkeiden tai luontoarvoiltaan korvaamattomien alueiden suojelu sekä varmistaa, että korvauskäytännöt ovat oikeudenmukaisia haittojen kärsijöitä kohtaan. Eduskunta hyväksyi myös kaivosveroa koskevan lausuman, jonka mukaan yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus mineraalien hyödyntämisestä ja kaivosverovelvitys on toteutettava niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotuksen edellyttämät uudistukset kuluvalla hallituskaudella.¹⁵⁴

¹⁵⁰ *KAA 7/2019*.

¹⁵¹ *TaVM 7/2020 vp*, s. 19.

¹⁵² *Ibid.*, s. 7 – 8.

¹⁵³ *Otto*, 2017, s. 7.

¹⁵⁴ *EK 40/2020*, s. 1.

Kansalaisaloitteesta kumpuavien lausumien ja hallitusohjelman lisäksi lain valmistelua tukee *Vihervuoren* laatima selvitys kaivoslakia ohjaavan lainsäädännön toimivuudesta. Selvityksessä havaitut seikat seurasivat pitkälti hallituksen ja kansalaisten näkemyksiä lain uudistustarpeista. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisin selvitykseen sisältyvä kannanotto koskee ”kunnan ja toiminnanharjoittajan välisiä uudenlaisia sopimuksia”, joilla pyritään ohjaamaan kaivostoimintaa. Nähdäkseni tällä Vihervuori viittaa kaivossopimukseen. Hän ilmaisee kriittisen suhtautumisensa toteamalla, että on vaikeaa nähdä tällaisten sopimusten korvaavan lainsäädäntöä, vaikka hän tunnustaa samalla hyvän yhteistyön merkityksen. Vihervuori näkee kaivossopimusten olevan vaikeasti integroitavissa nykyiseen järjestelmään. Hänen mukaansa ”kysymykset osallistumisjärjestelmistä, muutoksenhausta, sopimuksen oikeudellisesta luonteesta ja sitovuudesta, tulkintaerimielisyyksien ratkaisemisesta, sopimusmääräysten noudattamisen valvonnasta, oikeussuojateistä ja suhteesta säännönmukaisiin prosesseihin olisivat tällaisten sopimusten kohdalla ilmeisen hankalia lainsäädännölläkään järjestettäviksi”. Lisäksi yksi kunta ei välttämättä edusta kaivoksen vaikutuspiirissä olevia.¹⁵⁵

Huomiot ovat asianmukaisia ja perusteltuja. Oman näkemykseni mukaan kaivossopimuksilla ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti tarkoitus korvata lainsäädäntöä, vaan täydentää sitä alueen ja yksityisten itsesääntelyllisenä keinona. Lisäksi on todettava, että kaivossopimuksen osapuolena olevan paikallisyhteisön piirin ei tarvitse noudattaa kunnan rajoja. Toisaalta on myönnettävä, että *Vihervuoren* esittämät kysymykset kaipaavat ratkaisua, jos instrumentti halutaan ottaa täällä käyttöön ja soveltaminen toteuttaa asianmukaisesti.

Kaivoslain uudistaminen ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävämmäksi lisää lain legitimitettä, mikä myös samalla vahvistaa kaivosten hyväksyttävyyttä paikallisten ja koko yhteiskunnan silmissä. Mitä paremmin kansalaiset kokevan lainsäädännön suojaavan heitä sekä heidän oikeuksiaan ja elinympäristöään, sitä vähemmän on tarvetta lainsäädäntöä tukeville, lisäsuojaa antaville instrumenteille. Toisaalta tässä ajaudutaan jälleen kehäpäätelmään, voiko yleinen koko yhteiskunnan etuja ilmentävä laki suojella riittävällä tavalla yksittäisen paikallisyhteisön intressejä. Joka tapauksessa lakiuudistus on tervetullut ja tällä hetkellä siihen näyttää sisältyvän paljon potentiaalia paikata nykyisen kaivoslain puutteita.

3. Kaivossopimus vaihtoehtona

¹⁵⁵ *Vihervuori*, 2019, s 11.

3.1. Kaivossopimus – mistä siinä on kyse?

Tämän luvun tarkoituksena on selvittää, millainen sääntelyväline kaivossopimus on. Katson tarpeelliseksi käsitellä kaivossopimusta melko laajasti eri perspektiiveistä, sillä aiheesta on tehty aiemmin vain yksi suomalainen tutkimus. Varsinkin tämä, mutta myös seuraava alaluku valaisee, mitä kaivossopimuksella yleisesti tavoitellaan. Kolmas alaluku puolestaan vertaa kaivossopimuksia muihin samoja tavoitteita sisältäviin sääntelyvälineisiin. Neljännessä alaluvussa taas palaan kaivossopimuksen tavoitteisiin, jossa niitä lähestytään käytännönläheisemmin prosessinäkökulmasta. Prosessinäkökulma viittaa eri vaiheisiin, joita sopimuksen tekemiseen liittyy. Viimeisessä alaluvussa tarkastelen kaivossopimuksen käyttöönottoa vapaaehtoisuuden ja lain säätämisen näkökulmasta sekä sitä, millaista mahdollisen lainsäädännön tulisi olla sisällöltään. Kokonaisuutena kolmas luku esittelee kaivossopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia, eli tarkastelun kohteena on siihen sisältyvät hyödyt erityisesti paikallisyhteisön näkökulmasta.

Kaivossopimus vaihtelee nimensä ja sisältönsä puolesta maasta ja kaivosprojektista riippuen. Sen tunnetuimmat englanninkieliset käännökset ovat Community Development Agreements (CDA) ja Impact Benefit Agreement (IBA). *Otto* on listannut kaivossopimuksille edellä mainittujen lisäksi myös seuraavanlaisia nimityksiä: Access and Benefits Agreements, Indigenous Land Use Agreements, Partnering Agreements, Contracts with the Community, Landowner Agreements, Shared Responsibilities Agreements, Community Joint Venture Agreements, Empowerment Agreements ja Benefit Sharing Agreements.¹⁵⁶ Englanninkieliset vastineet avaavat jo huomattavasti enemmän kaivossopimusten merkityssisältöä. Jos katsotaan nimityksiä joukkona, niissä toistuvat sanat ”Land” ”Community”, ”Benefit” ja ”Sharing”, mistä voidaan päätellä näiden asioiden olevan tärkeässä roolissa, kun yritetään hahmottaa, mistä kaivossopimuksissa oikeastaan onkaan kyse.

Maa (*land*) on luonnollisesti mineraalien lähteenä ja siihen kohdistuvina oikeuksina ja odotuksina keskeisessä osassa kaivossopimusten merkityssisältöä tarkasteltaessa. Siinä painottuu asian paikallisuus. Kaivoksen toiminnasta eniten kärsivät ovat oletusarvoisesti kiinteässä suhteessa maa-alueeseen, jolla kaivostoimintaa harjoitetaan. Ympäristöhaitat kaivoksista ovatkin korostuneen paikallisia ja kaivosprojekti vaikuttaa yleensä negatiivisesti juuri lähialueen elinkeinoihin kuten matkailuun ja maanviljelyyn. Maahan sidonnaisuuteen liittyy myös yhteisön (*community*) käsite. Suomen kielessä on sekaannusten välttämiseksi

¹⁵⁶ *Otto*, 2017, s. 5. Kanadassa käytetään nimityksiä ”Exploration Agreement” ja ”Impact Benefit Agreement”, Perussa kaivossopimuksia kutsutaan nimellä ”Social Trust Funds”, Mongoliassa niistä käytetään nimitystä ”Investment Agreement” ja Chilessä ”Benefits Sharing Agreement”. Ks. tarkemmin *WB*, 2010, s. 16.

parempi käyttää sanaa paikallisyhteisö. Ymmärrän paikallisyhteisön laajasti, sillä katson sen pitävän sisällään sellaiset kaivoksen lähialueen inhimillisistä toimijoista koostuvaa yksiköt, joiden kanssa kaivosyhtiö solmii kaivossopimuksen. Paikallisyhteisöksi luokiteltavia tahoja voi olla useampiakin.¹⁵⁷ Hyöty (*benefit*) puolestaan viittaa siihen, että kaivokset saavat aikaan myös jotain etuja, jotka kohdistuvat jollekin toimijalle. Luonnollisesti uusiutumattomat luonnonvarat, eli malmit ja mineraalit sekä kaivostoiminnasta suoraan tai välillisesti saatu rahallinen kompensatio voidaan luokitella hyödyiksi. Jakaminen (*sharing*) viittaa terminologisesti siihen, että useampi kuin yksi toimija on hyötyjen saajana. Tässä kontekstissa jakaminen siis tarkoittaa, etteivät hyödyt kanavoidu vain kaivosyhtiölle. Näin ollen kaivossopimusten merkityssisällöksi voidaan hahmottaa maasta saatavien hyötyjen jakaminen haitan kärsijänä olevan paikallisyhteisön kanssa.¹⁵⁸ Tällainen määritelmä eittämättä ilmentää instrumentin merkityssisältöä, mutta se jää silti liian kapea-alaiseksi ottaessaan huomioon vain hyötyjen uudelleenjaon.

Kaivossopimusten englanninkielisissä vastineissa esiintyy melkein aina termin ”Contract” sijaan termi ”Agreement”. Agreement viittaa tilanteeseen, jossa ihmiset ovat samaa mieltä tai he vahvistavat tai hyväksyvät jotakin taikka suostuvat johonkin.¹⁵⁹ Kaivossopimuksen aikaansaaminen siis edellyttää osapuolten yhteisymmärrystä, joka taas yleensä vaatii heidän yhteistoimintaansa. Tämän perusteella kaivossopimukset voidaan asemoida yhteistoiminnallisen hallinnan välineeksi, jolla sovitetaan yhteen paikallisyhteisön, kaivosyhtiön ja julkishallinnon tavoitteita. Termi agreement viittaa myös instrumentin juridiseen luonteeseen. Kyseessä on formaali, oikeudellisia seurauksia aikaansaava sopimus, jossa osapuolena ovat ainakin paikallisyhteisö ja kaivosyhtiö.¹⁶⁰

Koska kaivossopimukset voivat vaihdella huomattavasti sisällöltään, skaalaltaan ja oikeudelliselta rakenteeltaan, niiden termisisältöä on vaikeaa yksiselitteisesti määrittää.¹⁶¹ Sen vuoksi useissa kaivossopimuksissa koskevissa kirjoituksissa on vain kuvailtu kaivossopimusten tyypillisiä piirteitä tai esitelty tutkimuksen tarkoituksien mukainen määritelmä, mutta ilmoitettu sen vastaavan vain kyseisen tutkimuksen lähtökohtia. *Otto* on jälkimmäisen

¹⁵⁷ Jos paikallisyhteisöjä on useampi, heidän kanssaan voidaan solmia joko yksi sopimus taikka jokaisen kanssa oma sopimuksensa. Lähtökohtaisesti sopimusten hallinnan kannalta pidän järkevämpänä solmia ainoastaan yksi sopimus. Mikäli sen sijaan kyseessä on tilanne, jossa alueella on alkuperäiskansa muun paikallisyhteisön lisäksi, voi heille kuuluvien erioikeuksien johdosta seurata, että on järkevämpää solmia alkuperäiskansan kanssa erikseen oma sopimuksensa.

¹⁵⁸ CDA on ollut myös muilla teollisuudenaloilla käytössä. Yhdysvalloissa esimerkiksi kaasu- ja öljyhankkeissa on tehty vastaavantyyppisiä sopimuksia.

¹⁵⁹ Ks. esim. Cambridge Dictionary.

¹⁶⁰ Ks. esim. *O’Faircheallaigh*, 2013, s. 222 ja *Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke*, 2016, s. 65.

¹⁶¹ *O’Faircheallaigh*, 2013, s. 222 – 223.

vaihtoehdon mukaisesti määritellyt kaivossopimuksen tarkoittavan mineraalien louhintaoikeuden haltijan ja louhintaoikeuksien hyödyntämisen vaikutuspiirissä olevien yhteisön (tai yhteisöjen) välillä solmittavaa oikeudellisesti sitovaa sopimusta, jossa käsitellään yhteisön kehittämiseen liittyviä asioita.¹⁶² *Loutit, Mandelbaum ja Szoke-Burke* ovat kuvanneet kaivossopimusten asettavan raamit sille, kuinka investointiprojektista saatavat hyödyt on tarkoitus jakaa paikallisten yhteisöjen kanssa ja kaivossopimukset antavat tärkeän mahdollisuuden varmistaa paikallisten yhteisöjen oma päätäntävalta kehittämisestään.¹⁶³ *O’Faircheallaigh*’n määritelmä on kahteen edelliseen verrattuna yksityiskohtaisiin. Sen mukaan kaivossopimukset ovat sopimuksia, joiden avulla voidaan minimoida kaivoksien negatiivisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja luoda perusta sukupolvien väliselle tasa-arvolle sekä varmistaa, että vaikutuspiirissä olevat paikallisyhteisöt saavat taloudellista hyötyä kaivoksesta.¹⁶⁴ Varsinkin kaksi viimeisintä määritelmää ilmentävät kaivossopimuksen paikallisyhteisölähtöisyyttä.

Kotilainen ym. ovat kirjoittaneet ensimmäisen suomenkielisen kaivossopimuksia käsittelevän artikkelin, jossa tarkastellaan kaivossopimuksia funktioanalyysin keinoin. Heidän funktioanalyysinsä paikallisyhteisön osalta vastaa pitkälti *O’Faircheallaigh*’n määritelmää kaivossopimukselle.¹⁶⁵ He katsovat, että kaivossopimuksilla on paikallisyhteisölle kolme eri päätarkoitusta: taloudellinen funktio, haittojen ehkäisyfunktio ja yhteistoiminnallinen funktio. Lisäksi niillä on sukupolvien välistä tasa-arvoa edistävä funktio. Taloudelliset edut voidaan kaivossopimuksen avulla kohdentaa paremmin vaikutusten piirissä oleville yhteisöille. Kaivossopimuksilla voidaan myös ottaa paremmin paikalliset sosio-ekonomiset ja biofyysiset olosuhteet huomioon ja parantaa ennakoitavuutta, minkä ansiosta paikallisille aiheutuvat mahdolliset haitat voidaan minimoida. Yhteistoiminnallisuuden näkökulmasta kaivossopimus edistää paikallisyhteisön osallisuutta ja valmiuksia kaivosprojektia kohtaan, kun ne itse ovat päättämässä alueensa kehittämissuuntaa. Kaivosyhtiöille ja julkishallinnolle sopimustoiminnan pääfunktio on sen sijaan puhtaasti taloudellinen. Kaivosyhtiön kohdalla taloudellisen funktion katsotaan sisältävän muun muassa sidosryhmäyhteistyön parantamisen, oppimisen edistämisen, vastuullisuusstandardien täyttämisen ja konfliktien välttämisen. Julkishallinto taas voi kasvattaa kaivosteollisuudesta saatavien verorahojen määrää ja edistää alan hyväksyttävyyttä, mikä voi lisätä investointeja teollisuudelta ja säästää julkishallinnon resursseja.¹⁶⁶

¹⁶² *Otto*, 2017, s. 1.

¹⁶³ *Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke*, 2016, s. 65.

¹⁶⁴ *O’Faircheallaigh*, 2015, s. 3 – 4.

¹⁶⁵ Tämä osoittaa myös, että kaivossopimusajattelu on hyvin paikallisyhteisölähtöistä.

¹⁶⁶ *Kotilainen, Juha M. et al.*, 2019, s. 20 – 25.

Edellä käydyn keskustelun perusteella kaivossopimusta voidaan pitää hyvin monisäikeisenä instrumenttina. Taloudellinen aspekti on noussut merkittävään rooliin ja sosiaalinen aspekti tulee sen vanavedessä, mutta ympäristönsuojelulliset näkökulmat näyttävät jääneen sivummalle siitä huolimatta, että ne ovat kiinteä osa instrumenttia. Kaivossopimukset eivät olekaan ympäristösopimuksia, vaikka niillä on merkittäviä vaikutuksia ympäristöön.¹⁶⁷ Tämän vuoksi kaivossopimusta voidaan kuvata eräänlaisena kauppasopimuksena, jossa ostajana on kaivosyhtiö, myyjänä on paikallisyhteisö ja kaupankohteena on paikallisyhteisön hyväksyntä, jonka avulla kaivosyhtiö voi harjoittaa alueella rauhassa kaivostoimintaa. Ostaja ja myyjä haluavat molemmat hyötyä samasta maa-alueesta mahdollisimman suuressa määrin. Kaivossopimusten määrittely yleisellä tasolla on kuitenkin ongelmallista kaivossopimusten yhden tärkeimmän ominaispiirteen, paikallisuuden vuoksi. Paikallisyhteisö voi itse päättää, mihin ja miten instrumenttia käytetään heidän alueellaan.

3.2. Mikä johti kaivossopimusten syntymiseen?

Kaivossopimukset ovat osa suurempaa reformia, jossa paikallisyhteisöjen, valtiollisten tason toimijoiden ja projektiyhtiöiden suhde muuttuu. *Fosterin* mukaan paikallisyhteisöt ottavat osaa kehitysprojekteihin yhä monipuolisimmilla ja merkityksellisemmällä tavoilla, jolloin ne toimivat lainsäätäjän, toimeenpanijan, arvioijan ja taloudellisen toimijan rooleissa. Yksi syy paikallisyhteisöjen aseman muuttumiseen on vallan hajautuminen. Desentralisaation avulla on pyritty tehostamaan hallintoa ja tuottamaan tasa-arvoisempaa hyödynjakoa sekä edistämään kestävästä kehitystä tuomalla päätöksenteko lähemmäs ratkaisuiden vaikutuspiirissä olevia. Esimerkiksi Rion julistuksen 21 periaate pitää sisällään paikallisyhteisön roolin ja osallistumisoikeuksien painottamisen kestävässä kehityksessä, mikä näkyy myös julistuksen jälkeen kehitetyissä kansainvälisissä instrumenteissa.¹⁶⁸ Kuitenkin painetta vallan hajautumiseen on tullut myös alhaalta ylöspäin, kun paikallisyhteisöt ovat itse vaatineet lisää vaikutusvaltaa itselleen päätöksenteossa tai suurempia osuuksia hyödyistä.¹⁶⁹

Kaivossopimusten synty ja yleistyminen ovat linjassa vallan hajautumiskehityksen kanssa tarjotessaan paikallisyhteisöille mahdollisuuden vaikuttaa alueensa kaivoshankkeisiin ja niistä

¹⁶⁷ *Caine – Krogman*, 2010, s. 78. Esimerkiksi kanadalaisissa kaivossopimuksissa ympäristöä koskevat ehdot on voitu ottaa varsinaisen sopimuksen liitteeksi (*schedule*). *Sosa – Keenan*, 2001, s. 14.

¹⁶⁸ Suomessa sovelletaan myös Århusin sopimusta, jonka 6.8. artiklan mukaan valtion on varmistettava, että yleisön esittämät näkemykset otetaan päätöksenteossa asianmukaisesti huomioon. Sopimuksen johdantotekstin mukaan osallistumisen hyödyntämisen tavoitteena on ympäristön tilan parantaminen sekä laadukas ympäristö ihmisten hyvinvoinnista ja terveydestä käsin arvioituna.

¹⁶⁹ *Foster*, 2018, 41 – 43 ja 51 – 53.

saatavien hyötyjen jakoon. Instrumentin tarkkaa syntyajankohtaa on kuitenkin vaikea hahmottaa sen sisällön ja nimitysten vaihtelevuuden vuoksi. *Foster* on nostanut kaivossopimusten kehittymiseen liittyvänä tekijänä esiin myös instrumentin kyvyn pysyä politikan ulkopuolella. Hänen mukaansa kaivossopimus ei ole varsinaisesti lakisääteinen instrumentti, vaan transaktiokohtainen sopimus, jolla pyritään kompensoimaan kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön heikkouksia tai aukkoja ja tarjoamaan sellaisia asioita, joita paikallisyhteisö ei ole onnistunut saavuttamaan poliittisilla areenoilla. Kaivossopimuksilla siis operoidaan kotimaisen oikeussysteemin ulkopuolella, jolloin niitä on helpompi soveltaa, koska silloin ei tarvita samanlaista poliittisten toimijoiden konsensusta, mutta paikallisyhteisön roolin tärkeys kuitenkin ymmärretään ja huomioidaan.¹⁷⁰ *Foster* lienee tarkoittaa tässä laajempaa poliittista konsensusta kuin alueellista konsensusta, jota kaivossopimukset edellyttävät ainakin niissä tapauksissa, joissa paikallishallinto edustaa paikallisyhteisöä.

Fosterin artikkelissa kaivossopimusten kehittymisen tutkiminen painottuu paikallisyhteisön ja valtion näkökulmaan. Sen vuoksi tarkastelen tässä lisäksi Maailmanpankin teettämää raporttia, jossa aihetta on lähestytty myös kaivosyhtiön näkökulmasta. Raportin mukaan kaivossopimusten kehittämisen avainajureita ovat olleet globalisaatio, vastuullisuuden vaatimisen voimistuminen, hyödynjaon ja tasa-arvon edistämisen painottaminen, kansainväliset standardit ja kansallinen lainsäädäntö sekä yhtiöiden liikearvon kasvattaminen.¹⁷¹ Nämä eri elementit ovat kiinteässä suhteessa toisiinsa, mutta esittelen niitä alla hieman tarkemmin erikseen.

Maailmanpankin raportissa globalisaation on ymmärretty kuvaavan trendiä, jossa kaivosyhtiöt ja valtiot kokevat painetta yhä voimakkaammin verkottuneemalta kansalaisyhteiskunnalta. Eri yhteisöjen kasvanut linkittyminen toisiinsa mahdollistaa sen, että ne voivat tukea toisiaan ja tarjota työkaluja, joilla on mahdollistaa voimistua hankkeen vaikutuspiirissä olevien yhteisöjen ääntä. Tämä korostuu erityisesti niissä tilanteissa, jotka liittyvät vääryyksiin koskien ympäristöä ja ihmisten hyvinvointia (welfare).¹⁷² Suomessakin uutisoitiin melko hiljattain maailman suurimpiin kuuluvan kaivosyhtiöihin kuuluvan Rio Tinton räjäytystöistä Australiassa, mikä johti aboriginaalien tuhansia vuosia vanhan luolaston tuhoutumiseen. Kansainvälinen painostus johti lopulta siihen, että kaivosjätin toimitusjohtaja, rautamalmidivisioonan johtaja sekä yhteiskuntasuhteista vastaava johtaja joutuivat eroamaan

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 87 ja 97 – 99.

¹⁷¹ *WB*, 2010, s. 12 – 14.

¹⁷² *WB*, 2010, s. 12.

tehtävistään.¹⁷³ Internet ja digitalisaatio ovat mahdollistaneet tiedon leviämisen yhä tehokkaammin maailman kolkasta toiseen, jolloin kaivosyhtiöillä on yhä enemmän motivaatiota pitää paikallisyhteisöt tyytyväisenä.

Toinen ajuri on kaivosyhtiöiltä vaadittu vastuullisuus. Kaivosyhtiöt ovat joutuneet ulkoapäin suunnatun paineen kohteeksi ja heidän toiminnastaan halutaan näyttöä muussakin kuin taloudellisen raportoinnin muodossa. Tätä on vauhdittanut osaltaan isojen kaivosyhtiöiden pörssilistautumiset¹⁷⁴, jolloin sijoittamisen ja yhtiön toiminnan tarkastelemisen mahdollisuus avattiin sosiaalisesti ja ympäristöllisesti valvetuneille tahoille, jotka vaativat alalta kestävämpiä toimintatapoja.¹⁷⁵ Osakkeenomistajat ovat vaatineet konkreettista näyttöä vastuullisesta toiminnasta.¹⁷⁶ Esimerkkinä tästä mainittakoon yhtiöiden turvallisuustilastot, jotka kiinnittivät osakkeenomistajien huomion ja sai aikaan sen, että alalla kehitettiin uudet terveyttä ja turvallisuutta koskevat käytännöt, millä oli suoria vaikutuksia yhtiöiden toimintakustannuksiin.¹⁷⁷

Kolmas ajuri on liitännäinen *Fosterin* esittämään desentralisaatiokehitykseen. Raportin mukaan valtiovalta ja paikallisyhteisöt ovat kohdistaneet painetta kaivosyhtiöihin. Vaatimukset sidosryhmille suunnatun hyödynjaon kasvattamisesta esimerkiksi rojaltien, verojen tai työpaikkojen muodossa ovat yleistyneet. Yhtenä syynä, miksi juuri kaivossektori sekä öljy- ja kaasuala ovat tällaisen ”suoran” hyödynjaon vaatimuksen piirissä, on pidetty projekteista aiheutuvia merkittäviä suoria vaikutuksia lähialueen yhteisöihin, vaikutusten havaitsemisen ja jäljittämisen helppoutta sekä odotuksia, jotka helposti syntyvät, kun vaikutuksista joudutaan kärsimään. Paikallisyhteisöjen kyky vaatimusten esittämiseen on kasvanut, kun niiden jäsenten tietous omista oikeuksista on kasvanut, koulutustaso on parantunut ja mahdollisuudet päästä käsiksi informaatioon ja teknologiaan ovat kohentuneet. Lisäksi oman kortensa kekoon tasa-arvoisemman hyödynjaon edistämässä ovat kantaneet kansainväliset järjestöt.¹⁷⁸

Vaikka Maailmanpankin raportissa ei mainita resurssinationalismia, katson itse, että myös tämä ilmiö on liitännäinen kaivossopimusten kehittymiseen hyödynjaon näkökulmasta. *Frilet* ja *Haddow* ovat tutkineet kaivoksiin liittyviä sopimuksia, joissa osapuolina on valtionhallinto ja

¹⁷³ *Aboriginaalien 46 000 vuotta vanhan luolaston räjäyttäminen johti kaivosjätti Rio Tinton johtajien eroon:* <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006632064.html> .

¹⁷⁴ Vuonna 1999 Rio Tinto ja Anglo American listautuivat Lontoon pörssiin (London Stock Exchange, LSE). *WB*, 2010, s.12.

¹⁷⁵ *WB*, 2010, s.12.

¹⁷⁶ *WB*, 2012, s. 6.

¹⁷⁷ *WB*, 2010, s.12 – 13.

¹⁷⁸ *Ibid.*, s. 13.

ulkomainen kaivosyhtiö.¹⁷⁹ Heidän mukaansa resurssinationalismi on aiheuttanut sen, että valtiot ovat pyrkineet muuttamaan lainsäädäntöään ja sopimusehtoja saadakseen yhä suuremmissa määrin hyötyä maaperässään olevista mineraalivarannoista. Vielä 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa kaivosalalla vallitsi ”ostajan markkinat”, eli sopimukset keskittyivät investoijan tarpeiden ympärille. Vuodesta 2004 alkaen fokus on alkanut kääntyä kohti isäntämaita (host nations), kun ne ovat kasvattaneet neuvotteluvoimaansa maailman mineraaliriippuvuuden havaitsemisen myötä. Kirjoittajat kritisoivat *International Bar Associationin* kehittämää mallilausekekokoonnosta *Model Mine Development Agreement (MMDA)* liian investoijamyönteiseksi. Heidän mukaansa tämän kaltaiset investoijamyönteiset lähestymistavat eivät vastaa modernia sosiopoliittista tai geopolitiittista kontekstia, minkä vuoksi sopimukset eivät ole kestäviä. Sopimusten kestävyys on sosioekonomisesta näkökulmasta eduksi molemmille sopijapuolille, ja resurssinationalismista kumpuava ajattelu on muokannut kestävyuden sisältöä tasa-arvoisemman hyödynjaon suuntaan.¹⁸⁰

Maailmanpankin mukaan lainsäädäntö ja kansainväliset standardit ovat olleet tehokkaimpia tapoja saada kaivosyhtiöt soveltamaan kaivossopimuksia. Käytännössä lainsäädäntökään ei kuitenkaan aina takaa kaivossopimusten tehokasta soveltamista ja sisällöllistä laatua. Lisäksi säädösten sisältö on vaihdellut.¹⁸¹ Esimerkiksi Kanadassa, jossa kaivossopimuksia on tehty hyvin paljon ei ole suoranaista lainsäädäntöä, joka vaatisi niiden tekemistä.¹⁸² Käsittelen kaivossopimuksia koskevaa säädäntöä myöhemmin tässä pääluvussa, enkä sen vuoksi paneudu siihen keskusteluun tässä tarkemmin. Toki on hyvä edelleen huomata, että lainsäädäntöpohjan luominen kaivossopimuksille edellyttää poliittista konsensusta ja kaivossopimukset on nähty juurikin keinona paikata niitä aukkoja, joita paikallisyhteisöt eivät ole kyenneet täyttämään poliittisella kentällä.

Viimeinen Maailmanpankin tutkimuksen listaamista kaivossopimusten avainajureista on yhtiöiden liikearvon kasvattaminen. Tämä on myös sisältä kumpuavan paineen muoto, mutta siinä ei vastuullisuuden tapaan yritetä minimoida mahdollisia riskejä, vaan luoda lisäarvoa yhtiölle sisällyttämällä oikeudenmukaisuuskysymykset osaksi taloudellista tehokkuutta.¹⁸³ *International Council on Mining and Metals (ICMM)* on järjestö, jonka perustajiin ja

¹⁷⁹ Kirjoittajat eivät siis tutki tässä kirjoituksessa käsiteltäviä kaivossopimuksia ja heidän näkökulmansa aiheeseen pohjautuu kansainväliseen investointioikeuteen.

¹⁸⁰ *Frijet – Haddow*, 2013, s. 467 – 472.

¹⁸¹ *WB*, 2010, s. 13.

¹⁸² *WB*, 2010, s. 17. Kaivossopimukset ovat paljon enemmän käytettyjä Australiassa ja Kanadassa kuin Yhdysvalloissa, jossa 2000-luvulta alkaen Stillwater Mining Company on solminut Montanassa olevien paikallisyhteisöjen kanssa juridisesti sitovan sopimuksen. *Bruckner*, 2016, s. 423.

¹⁸³ *WB*, 2010, s. 14.

jäsenistöön kuuluu maailman suurimpia kaivosyhtiöitä ja sen tavoitteena on edistää kaivosteollisuuden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Järjestö on kehittänyt kaivostoiminnalle kymmenen kestävyysperiaatetta, joita jäsenyhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan.¹⁸⁴ Yhdeksännen periaatteen mukaan jäsenyhtiöiden on osallistuttava sosiaaliseen, taloudelliseen ja institutionaaliseen kehittämiseen siinä yhteisössä, jossa se operoi.¹⁸⁵ Kestävyysperiaatteiden soveltamisen avulla kaivosyhtiöt voivat parantaa julkisuuskuvaansa ja liikearvo yleensä paranee maineen mukana.

3.3. Miten kaivossopimukset eroavat jo olemassa olevista (itsesääntely)työkaluista?

3.3.1. Yritysvastuu

Edellä käydyn keskustelun jälkeen voidaan perustellusti esittää seuraava kysymys: Mitä lisäarvoa kaivossopimukset tuovat jo olemassa oleviin välineisiin, kuten yritysten soveltamiin vastuuhjelmiin (*Corporate Social Responsibility, CSR*) sekä sosiaaliseen toimilupaan? Kysymyksen perusteltavuus pohjautuu siihen, että CSR:n ja sosiaalisen toimiluvan taustalla on saman tyyppisiä tavoitteita kuin kaivossopimuksenkin ja niiden käytöstä on täällä jo kokemusta. Sen vuoksi sinänsä vastaus nykysääntelyn ongelmallisuuteen voisi olla jo käytössä olevien välineiden kehittäminen vastaamaan paremmin sääntelyn kohteiden tarpeisiin. Tällöin ei tarvitsisi pohtia, miten Suomessa suhtaudutaan uudelleenlaiseen instrumenttiin ja toteuttaa sen mahdollisesti edellyttämiä uudistuksia. Tämä ohjaa kysymään, ovatko CSR ja sosiaalinen toimilupa sellaisia välineitä, että niitä kehittämällä voidaan tehdä kaivossopimukset tarpeettomiksi.

Yritysvastuulla on lukemattomia määritelmiä ja vaikka siltä puuttuu yksi yleisesti hyväksytty ydinmääritelmä, ohjelmilla on yleensä tiettyjä ominaispiirteitä.¹⁸⁶ *Sarkar* ja *Searcy* ovat tutkineet yritysvastuun käsitteen määritelmiä ja niiden muutoksia vuosien 1953–2014 välillä ja tämän perusteella muodostaneet määritelmän, joka käsittää CSR:n kuusi ydinulottuvuutta:

“CSR implies that firms must foremost assume their core economic responsibility and voluntarily go beyond legal minimums so that they are ethical in all of their activities and that they take into account the impact of their actions on

¹⁸⁴ Tosin sitä ei mitenkään muodollisesti valvota, mitkä yhtiöt noudattavat mitäkin periaatteiden mukaisia prosesseja niiden ohjelmissa. *Macdonald*, 2017, s. 8.

¹⁸⁵ *ICMM*, 2020, s.10.

¹⁸⁶ *Braun*, 2020, s. 66.

stakeholders in society, while simultaneously contributing to global sustainability.”¹⁸⁷

Lainauksessa alleviivatut sanat ovat CSR:n kuusi ulottuvuutta. Taloudellisuus (*economic*) viittaa liiketaloudellisen toiminnan päätavoitteeseen, eli voiton tekemiseen sekä oikeussääntöjen noudattamiseen. Lisäksi strategisesta näkökulmasta CSR:n implementoiminen voi tuoda yhtiölle uusia mahdollisuuksia. Yhteiskuntaulottuvuus (*society*) pitää puolestaan sisällään sen, että taloudellisen ja oikeudellisten velvoitteiden lisäksi myös yhteiskuntaa kohtaan on velvoitteita. Eettinen (*ethical*) ulottuvuus taas viittaa pelkän taloudellisen ajattelun lyhytnäköisyyteen ja riittämättömyyteen. Eettisyys vaikuttaa suuresti esimerkiksi yhtiön maineeseen. Neljäs ulottuvuus käsittää sidosryhmät (*stakeholders*), eli ne tahot, joihin yhtiön toiminta jotenkin vaikuttaa. Tämän ulottuvuuden mukaan ottaminen laajensi niitä sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, joita kohtaan yhtiöllä on velvoitteita. Vapaaehtoisuuteen (*voluntarily*) puolestaan liittyy tarve mennä lainsäädännössä asetettu määräyksiä tai tavoitteita pidemmälle. Vapaaehtoisuus ja harkinnanvaraisuus ovat komponentit, jotka tekevät CSR:sta tehokkaan. Viimeinen ulottuvuus, kestävyys (*Sustainability*) painottaa pitkäjänteisyyttä, jossa kiinnitetään huomiota myös tulevien sukupolvien hyvinvointiin, eikä vain ympäristöllisiin huolenaiheisiin.¹⁸⁸ Yritysvastuun kivijalkoina on perinteisesti nähty sen kolme sisältöelementtiä; taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristövastuu (*triple bottom line*).¹⁸⁹

Yritysten motiiveina CSR:n implementoinnille omaan organisaatiostrategiaansa on muun muassa yhtiön ja sen sidosryhmien välisen dialogin parantaminen, hyvän maineen luominen sekä resurssien tehokkaampi hyödyntäminen.¹⁹⁰ Erityisesti riskienhallinta on ollut yrityksissä ensimmäinen kannustin yritysvastuun käyttöönottoon, vaikka riskienhallinta tässä tapauksessa lähteekin sidosryhmistä, ympäristöstä ja yhteiskunnasta käsin.¹⁹¹ Lisäksi CSR:n soveltaminen mahdollistaa kustannussäästöjen tekemisen ja tuottavuuden lisääntymisen, sillä päästöjen, jätteen ja hukkaenergian tuottaminen merkitsee tuotannon ja johtamisen tehottomuutta ja kaikki tämä on pois arvon tuottamisesta asiakkaalle.¹⁹² Näkisin myös itse, että on yrityksen pitkän tähtäimen etujen mukaista luoda itselleen sosiaalisesti ja ekologisesti kestävät toimintamallit, sillä lainsäädäntö kehittyy kokoajan siihen suuntaan, että sosiaalisia ja varsinkin ekologisia toimintaraameja kiristetään. Valtioista myös muut kuin Suomi EU-valtioiden vanavedessä ovat asettaneet kunnianhimoisia ympäristötavoitteita. Esimerkiksi maailman suurin saastuttaja Kiina

¹⁸⁷ Sarkar – Searcy, 2016 s. 1433

¹⁸⁸ Sarkar – Searcy, 2016, s. 1431 – 1432.

¹⁸⁹ 3P:n malli on myös käytetty termi (People, Planet, Profit). Ks. tarkemmin Liappis – Pentikäinen – Vanhala, 2019, s. 8.

¹⁹⁰ Braun, 2020, s. 66.

¹⁹¹ Liappis – Pentikäinen – Vanhala, 2019, s. 26.

¹⁹² Ibid., s. 27.

julisti tänä vuonna, että se aikoo saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2060 mennessä. Myös Yhdysvallat on liittymässä uudelleen Pariisin ilmastopimukseen. Tanska puolestaan kannustaa suoraan suuryrityksiä ottamaan käyttöön yhteiskuntavastuuohjelmat säätämällä uuden pykälän *Danish Act on Financial Statement* -lakiin, joka velvoittaa paljon vaikutusvaltaa omaavia yhtiöitä informoimaan yleisöä niiden CSR-ohjelmien sisällöstä, implementoinnista ja saavutetuista tuloksista.¹⁹³

Jos verrataan yritysvastuuta ja kaivossopimuksia, niillä on samanlaisia tavoitteita ja rakenneosia. Molempien välineiden tärkeä osa on sujuvan dialogin takaaminen paikallisyhteisön ja sidosryhmien sekä kaivosyhtiön kanssa. CSR-ohjelmat, jotka on suunniteltu yhtiölle soveltuvaksi sen omasta pääkonttorista käsin, eikä niissä ole tosiasiallisesti sovellettu paikallisyhteisön palautetta, ovat oleellisesti epäonnistuneita jo syntyessään.¹⁹⁴ Yrityksen näkökulmasta taloudelliset kannustimet toimivat pääajureina CSR:n ja kaivossopimusten soveltamiselle. Varsinkin isojen yritysten kohdalla kumpikin sääntelyväline voi tuoda merkittäviä mainehyötyjä, jotka edistävät yhtiön voitontekopyrkimyksiä. Lisäksi kaivossopimusten ja CSR-ohjelmien taustalta löytyy ajatus pitkän tähtäimen hyvinvoinnin luomisesta, joka ylittää sukupolvien väliset rajat, ja toiminnan eettisyydestä.

CSR:n ja kaivossopimusten väliltä löytyy kuitenkin myös merkittäviä eroja, joihin kiteytyy kaivossopimusten potentiaali. Kaivossopimusten avulla on viime vuosina pyritty vastaamaan paljon pidemmän historian omaavan yritysvastuun puutteisiin.¹⁹⁵ Yhdeksi merkittäväksi CSR:n heikkoudeksi on nähty se, ettei yritysvastuu-ohjelmat sisällä mitään mekanismia, jonka avulla paikallisyhteisö tai muu sidosryhmä voisi toimeenpanna velvoitteet, jotka yhtiö on itse itselleen määrännyt.¹⁹⁶ Oikeudellisesta näkökulmasta yritysvastuu on siis yritysten omaa itsesääntelyä ja näin ollen se perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä siihen liity ulkopuolista toimeenpanoa, joka on tyypillistä perinteiselle oikeudelliselle sääntelylle, jossa tietyn menettelyn laiminlyönti johtaa sanktioihin.¹⁹⁷ Kyseessä on siis yrityksen itse itselleen kehittämä sääntelyväline, joka ei ole sopimuksen tavoin oikeudellisesti sitova. Sen vuoksi yritysvastuuohjelmat saatetaan hylätä tai niiden tavoitteenasettelun kunnianhimoa minimoida omistajanvaihdoksen tai taloudellisen tilan heikentymisen myötä.¹⁹⁸

¹⁹³ *Buhmann*, 2013, s. 187 – 188.

¹⁹⁴ *Macdonald*, 2017, s.5.

¹⁹⁵ *Kotilainen et al.*, 2019, s. 11.

¹⁹⁶ *O’Faircheallaigh*, 2015, s. 5.

¹⁹⁷ *Sheehy*, 2012, s. 103 – 105.

¹⁹⁸ *O’Faircheallaigh*, 2015, s. 3.

3.3.2. Sosiaalinen toimilupa

Sosiaalinen toimilupa (Social Licence to Operate, SLO) ja siihen liittyvä keskustelu käynnistyi Suomessa vuosina 2006 – 2008 uraanin etsinnän yhteydessä.¹⁹⁹ Se tarkoittaa yksinkertaistaen kaivosprojektin vaikutuspiirissä olevan paikallisyhteisön hyväksyntää ja tukea kaivostoiminnalle.²⁰⁰ Sosiaalista toimilupaa ei kuitenkaan ole määritelty laissa siten, että sen ansaitsemiseksi olisi esimerkiksi noudatettava tiettyä menettelyä taikka, että sen olisi täytettävä tietyt edellytykset.²⁰¹ Sosiaalinen toimilupa siis ilmentää paikallisyhteisön epäformaalia ja dynaamista hyväksyntää tietyn yhtiön tavalle toimia tietyssä hankkeessa. Dynaamisuudella viitataan siihen, että odotukset ja vaatimukset kaivosyhtiötä kohtaan voivat muuttua eri ajankohtina ja yhtiön on ansaittava yhteisön hyväksyntä aina uudestaan. Toimilupaan liittyvät sosiaaliset aspektit kiteytyvät vaatimukseen, ettei yhtiön toiminta aiheuta negatiivisia vaikutuksia ihmisten terveydelle, ympäristölle tai omaisuuden hyödyntämiselle.²⁰² Sosiaalinen toimiluvan ominaispiirteenä näyttää olevan vahvemmin sosiaalinen hyväksyntä kuin kaivossopimuksen, josta on muotoutunut kompensaatiokeskeisempi instrumentti.

Termiä ”Social Licence to Operate” käytettiin virallisesti ensimmäisen kerran 90-luvun loppupuolella Maailmanpankin kokouksessa, mutta *Bursey*n mukaan sosiaalisen toimiluvan teoreettinen tausta kytkeytyy perustavanlaatuisiin länsimaisiin konsepteihin: yhteiskuntasopimukseen ja poliittiseen legitimizeettiin.²⁰³ Yhteiskuntasopimusteorian mukaan yhteiskunnan normit perustuvat sopimukseen, jonka rationaaliset yksilöt ovat tehneet turvatakseen elämänsä vakauden.²⁰⁴ Myös sosiaalisessa toimiluvassa on kyse aineettomasta yhteiskuntasopimuksesta (*social contract*²⁰⁵) siinä mielessä, että yhtiölle tulee negatiivisia seuraamuksia, mikäli se ei ansaitse ja säilytä yhteisöltä saatavaa toimilupaa, eli yrityksen toimintaympäristön vakaus järkkyy.²⁰⁶ Vaikka ajatukset sosiaalisen toimiluvan taustalla ovat vanhoja, on sen merkitys varsinkin kaivostoiminnan piirissä kasvanut sosiaalisen

¹⁹⁹ *Eerola*, 2017, s. 16.

²⁰⁰ *Kokko et al.*, 2013, s. 42. Sosiaalisen toimiluvan voidaan katsoa tarkoittavan myös laajemmin koko yhteiskunnan myöntämää hyväksyntää tietyille toiminnalle. Tässä tutkimuksessa sosiaalinen toimilupa käsitetään kuitenkin suppeammin hakekohtaisena, eli paikallisena käsitteenä.

²⁰¹ *Kokko et al.*, 2013, s. 42.

²⁰² *Gunningham – Kagan – Thornton*, 2004, s. 314.

²⁰³ *Bursey*, 2015, s.3.

²⁰⁴ *Yhteiskuntasopimus – sopimusteoria*: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:yhteiskuntasopimus> .

²⁰⁵ Englanninkieliset versiot havainnollistavat paremmin sosiaalisen toimiluvan (Social Licence to Operate) ja yhteiskuntasopimuksen (social contract) välisiä yhteyksiä. Sana ”yhteiskunta” korostaa sopimuksen liittämistä valtioihin, instituutioihin ja politiikkaan.

²⁰⁶ *Bursey*, 2015, s. 3.

toimintaympäristön muutoksen myötä.²⁰⁷ Suosion kasvamisen taustalla on pitkälti samoja ajureita kuin kaivossopimustenkin. Esimerkkeinä näistä tekijöistä voidaan mainita tiedon leviämisen tehostuminen, ympäristöaktiivisuuden lisääntyminen ja valtioista riippumattomien järjestöjen tukikapasiteetin kasvu.²⁰⁸

Suomessa luonnonvarateollisuuden menestysehtona nähdään vastuullisella liiketoiminnalla ansaittu sosiaalinen hyväksyttävyyttä.²⁰⁹ *Kokko ym.* ovat luokitelleet sosiaaliselle toimiluvalla kolme eri tasoa: 1) sosiaalinen oikeutus, 2) uskottavuus ja 3) luottamus. Oikeutus rakentuu paikallisyhteisössä keskuudessa muodostuneiden virallisten tai epävirallisten normien perustalle, jotka voivat olla luonteeltaan joko oikeudellisia, yhteiskunnallisia tai kulttuurillisia. Kaivosyhtiön on siis oltava perillä ja ymmärrettävä näitä paikallisia pelisääntöjä, jotta sen toiminta saavuttaisi yhteisön hyväksynnän, sillä muutoin riskinä on luottamuksen ja maineen menetys paikallisten sidosryhmien silmissä, minkä seurauksena projektin aikataulut voivat viivästyä. Uskottavuuden ja luottamuksen rakentamisessa avainasemassa on yhtiön ja paikallisyhteisön välinen kommunikaatio. Samalla, kun kaivosyhtiö kunnioittaa toiminnassaan paikallisia normeja, sen on myös tarjottava paikallisyhteisölle ajantasaisia, ymmärrettävää ja totuudenmukaista tietoa. Tämä vaatii yhtiöltä pitkäjänteistä panostusta.²¹⁰

SLO:n yhtenä suurimpana ongelmana nähdään sen epämääräisyys. *Burseyn* kriittisessä artikkelissa esitetyt seuraavanlaiset kysymykset havainnollistavat hyvin tätä epämääräisyyden ongelmaa: Milloin lupa on voimassa ja milloin se on kumottu? Mitkä ryhmät kuuluvat luvanantajien piiriin ja voidaanko piiriä rajata maantieteellisesti? Milloin luvanantajien välillä vallitsee riittävä konsensus luvasta, kun ei ole mitään varsinaista päätöksenteon vahvistamisprosessia?²¹¹ Toisaalta osan tutkijoiden mielestä ymmärrys koko sosiaalisesta toimiluvan termistä on hämärtynyt.²¹² *Owen* ja *Kemp* esittävät, että kaivosyhtiöille sosiaalisen toimiluvan soveltamisessa on enemmän kyse teollisuudenalan julkisen vastustamisen vähentämisestä kuin sitoutumisesta pitkän tähtäimen kehittämiseen. Kaivosyhtiöille näkevät sen siis enemmän riskien hallinnan välineenä, jolloin epäonnistutaan aidon yhteistoiminnan aikaansaamisessa sidosryhmien kanssa.²¹³ Mielestäni kaivoshankkeiden rahoittajatahojen

²⁰⁷ *Ibid.*, s. 4.

²⁰⁸ Ks. esim. *Burseyn*, 2015, s. 4.

²⁰⁹ *Jartti – Rantala – Litmanen*, 2014, s. 23.

²¹⁰ *Kokko, Kai et al.*, 2013, s. 42 – 43.

²¹¹ *Burseyn*, 2015, s. 5 – 6.

²¹² Ks. esim. *Biezenbos*, 2018, s. 154 ja s. 185, jossa kirjoittaja toteaa, että sosiaalista lisenssiä käytetään eräänlaisena iskulauseena. *Owen – Kemp*, 2012, s. 2, jossa kirjoittajat väittävät, että sosiaalisesta lisenssistä on tullut kaivosalan slangisana, jota esimerkiksi yhtiöiden toimitusjohtajat viljelevät puheissaan. *Burseyn*, 2015, s. 9.

²¹³ *Owen – Kemp*, 2012, s. 6.

vaatimus sosiaalisen toimiluvan soveltamisesta lisää entisestään SLO:n mieltämistä riskinhallintavälineeksi.

Yritysvastuu ja sosiaalinen toimilupa eivät sulje toisiaan pois, päinvastoin CSR ja SLO voivat kulkea käsikädessä, sillä CSR-ohjelmien implementoiminen voi antaa yleisen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden tietyn yrityksen toiminnalle.²¹⁴ Näiden kahden välineen erona on kuitenkin se, että sosiaalinen toimilupa on hankekohtainen, kun taas CSR on yhtiökohtainen. Tässä mielessä taas kaivossopimus vastaa sosiaalista toimilupaa, kun kohderyhmä, eli sopimuksen toinen osapuoli muodostuu usein samankaltaisesta joukkiosta kuin sosiaalisen toimiluvan antajaosapuoli. Kaivossopimus itseasiassa sisältää sosiaalisen toimiluvat, mutta se menee sitä pidemmälle. Sinänsä myös kaivossopimusta ja sosiaalista toimilupaa voidaan soveltaa yhtäaikaisesti (erikseen) siten, että kaivosyhtiö hankkii sosiaalisen toimiluvan niiltä hankkeen vaikutuspiirissä olevilta sidosryhmiltä, jotka eivät kuulu kaivossopimuksen osapuolena olevan paikallisyhteisön piiriin.

SLO ja CSR molemmat eroavat kaivossopimuksista suorien taloudellisten kompensatioiden lisäksi juridisen sitovuuden osalta. Kaivosyhtiötä ei voida pakottaa juridisin keinoin soveltamaan sosiaalista toimilupaa tai yhteiskuntavastuuohjelmaa tietyllä tavalla, mikä aiheuttaa epävarmuutta. Tässä korostuu kaivosyhtiön, ympäröivän yhteiskunnan ja paikallisen yhteisön väliset valtasuhteet. Voidaan ajatella, että kyseessä olisi jatkuva köydenvetopeli: mitä enemmän yhtiö aiheuttaa negatiivisia tunteita ja vastustusta paikallisessa yhteisössä tai yhteiskunnassa laajemmin, sitä enemmän joukkoja kerääntyy kaivosyhtiön vastaisen narun päähän vetämään. Jotta yhtiö ei häviäisi peliä, sen on saatava osa vastapuolen pelaajista lopettamaan köydenvedon, eli liennyttämään heidän negatiivisia tunteita. Tämä tapahtuu usein myönnytyksillä. Kaivossopimusten kohdalla kuvaan astuu mukaan oikeudelliset instituutiot, jolloin toimeenpano-, tulkinta- ja sovittelua apua saadaan ”ulkopuoliselta ” taholta. Varsinainen köydenveto tapahtuu sopimuksen solmimisvaiheessa ja muutoin tilanne säilyy melko stabiilina. Osapuolten välisellä luottamuksella ei ole yhtä suurta painoarvoa siten, että sitä olisi koko ajan mitattava. Sopimuksen aikaansaaminen jo sinänsä ilmaisee, että riittävän suuri luottamus on vallinnut. Mikäli luottamus menetetään, eivätkä osapuolet pysty omin voimin sopimaan asiaa, osoitetaan luottamus tuomioistuimelle tai välimiesmenettelylle, joka ratkaisee riidan.

²¹⁴ *Liappis – Pentikäinen – Vanhala, 2019, s. 26*

3.4. Sopimusprosessilla voidaan rakentaa legitimitettä

Kaivossopimus ja sen aikaansaaminen on prosessi, jossa tämä prosessi itsessään on yhtä tärkeä kuin lopputuote.²¹⁵ Sinänsä myös sosiaalisessa toimiluvassa vallitsee tällainen prosessiajattelu, mutta sen yhteydessä ei saada aikaan konkreettista lopputuotetta. Kaivossopimusten solmimisprosessi reflektoi monia kansainvälisen rahoitusyhtiön (*International Finance Corporation, IFC*) edellyttämiä suoritusstandardeja ja muiden kansainvälisten entiteettien suosituskehyksiä.²¹⁶ Siinä rakennetaan luottamus ja kestävä suhde yhtiön ja yhteisön välille, mikä yleensä ohittaa jopa konkreettisten rahallisten hyötyjen arvon. Useimmiten prosessi kestää monta vuotta, se on monikerroksinen ja vaatii monien alojen ammattilaisia, aina antropologiasta ja yhteiskuntatiestä talous- ja oikeustieteeseen.²¹⁷ Mitä aikaisemmin prosessi kaivossopimuksen solmimiseksi aloitetaan, sitä todennäköisemmin paikallisyhteisöllä on mahdollista saavuttaa sille tärkeitä tavoitteita, tosin sopimuksia on tehty myös konfliktinratkaisutarkoituksessa jo toiminnassa olevien kaivos Hankkeita koskien.²¹⁸ Parhaimmillaan paikallisyhteisö voi aidosti vaikuttaa kaivosprojektin suunnitteluun ja kaivostoimintaan.²¹⁹

Maailman pankin teettämässä kaivossopimuksia koskevassa ohjekirjassa sopimusprosessi jaetaan neljään vaiheeseen: 1) sidosryhmien identifiointi, analyysi ja sitouttaminen, 2) kapasiteetin rakentaminen kaivossopimusta varten, 3) sidosryhmien edustuksesta päättäminen sekä 4) sopimuksen toimeenpano ja palautemekanismit.²²⁰ *Loutit ym.* jakavat sopimuksentekoprosessin kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe sijoittuu aikaan ennen Maailmanpankin ohjekirjan ensimmäistä vaihetta. Tässä esineuvotteluvaiheessa luodaan pohjaa varsinaisille neuvotteluille esimerkiksi esisopimuksen tai sääntöviitekehysten tekemisen avulla. Seuraava vaihe on nimeltään selvitys- ja konsultaatiovaihe ja siihen sisältyy Maailmanpankin ohjekirjan vaiheet 1–3. Selvitys- ja konsultaatiovaihe sijoittuu yleensä ajankohtaan, jossa arvioidaan muutoinkin kaivosprojektin sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia.²²¹ Kolmannessa vaiheessa tapahtuu varsinainen neuvottelu ja sopimuksen solmiminen.²²²

²¹⁵ *WB*, 2012, s. 14.

²¹⁶ *Bruckner*, 2016, s. 425.

²¹⁷ *Ibid.*, s. 424.

²¹⁸ *Gogal – Reigert – Jamieson*, 2005, s. 141, *WB*, 2012, s. 15, *Kotilainen et al.*, 2019, s. 23.

²¹⁹ *Bradshaw – Fidler – Wright*, 2016, s. 2.

²²⁰ *WB*, 2012, s. iii – iv

²²¹ Suomessa tämä sijoittuisi siis samaan aikaan kuin YVA ja SVA.

²²² *Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke*, 2016, s. 69.

Sopimusprosessin yleisten suuntaviivojen määrittämisestä huolimatta on tärkeää hahmottaa, että samoin kuin jokainen yhteisö ja alue on erilainen, niin on myös jokainen kaivossopimus ja sopimusprosessi.²²³ Maailmanpankin ohjekirjan mukaan neuvotteluita varten voidaan esimerkiksi solmia esisopimus, joka sisältää peruuttamislausekkeen (*withdrawal clause*), jonka avulla molemmat sopijapuolet voivat keskeyttää missä tahansa prosessin vaiheessa neuvottelut ja vetäytyä sopimuksesta. Ne toimivat varsinkin paikallisyhteisölle neuvotteluvalttina. On myös mahdollista, että kaivosyhtiö solmii useamman samaa hanketta koskevan sopimuksen. Eri sidosryhmien väliset neuvotteluprosessit on kuitenkin suositeltavaa pyrkiä jollain tapaa integroimaan keskenään. Tämä voidaan toteuttaa niin sanotun sateenvarjoprosessin (*umbrella process*) avulla, jota on sovellettu esimerkiksi Ghanassa Newmont -yhtiön Ahafo-projektissa. Siinä neuvoteltiin monta erillistä sopimusta, mutta lähestymistapana oli määritellä avainalueet, joilla eri sidosryhmien intressit yhtenevät. Sen jälkeen eri sopimukset sidottiin yhteen laajemmalla sosiaalisen vastuun sopimuksella (*Social Responsibility Agreement*), jossa määriteltiin osapuolten roolijako sekä tapa, jolla osapuolet työskentelevät yhdessä saavuttaakseen yhteiset avainintressit.²²⁴

Sopimuksen toimeenpano on osa prosessia. Kaivossopimuksen tehokas implementointi ei ole itsestäänselvyys, vaan epäonnistumisia on kohdattu yksittäisten päämäärien, esimerkiksi työllistämistavoitteiden saavuttamisessa, vaikka sopimuksen laajemmat tavoitteet onkin yleensä saavutettu.²²⁵ Kaivossopimuksen voimassaoloaikana on jatkuvasti seurattava, että hyödyt valuvat oikeaan osoitteeseen.²²⁶ Tärkeää on ennen kaikkea, että keskusteluyhteys pysyy yllä paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välillä, sillä ilman formaaleja yhteydenpitofoorumeita sopimus hyvin todennäköisesti epäonnistuu.²²⁷ Maailmanpankin ohjekirja myös suosittelee, että kaivossopimukselle kehitetään omat palautemekanismit, vaikka yhtiöllä olisi jo ennestään muita sosiaalisen vastuun täyttämisen käytäntöjä.²²⁸ Prosessin on sisällettävä jokin työkalu tai toimintatapa, jolla valituksia, palautetta tai kysymyksiä otetaan vastaan sekä jokin riidanratkaisufoorumi.²²⁹

²²³ Craik – Gardner – McCarthy, 2017, s. 380, Otto, 2018, s.17.

²²⁴ WB, 2012, s. 46 – 48.

²²⁵ O’Faircheallaigh, 2013, s. 230, Bradshaw – Fidler – Wright, 2016, s. 7.

²²⁶ Koska kaivossopimuksissa yleensä sovitaan, että kaivosyhtiö tekee rahallisia sijoituksia valittuihin paikallisyhteisöä hyödyttäviin kohteisiin, on luotava säätiöitä tai rahastoja, joihin varat tilitetään. Ne voivat olla julkisen tai yksityisen sektorin hallinnoimia ja ylläpitämiä, mutta niiden budjetointi olisi suunniteltava tarkoin, jotta menoerät eivät kasva liian suuriksi suhteessa hyötyihin. WB, 2012, s. 56 – 58.

²²⁷ Gibson – O’Faircheallaigh, 2010, s. 179.

²²⁸ WB, 2012, s. 58.

²²⁹ Ibid., s. 46 – 51.

Kaivossopimukseen liitettävän prosessiajattelun taustalla on tavoite siitä, että prosessin avulla voidaan lisätä sopimuksen ja sitä kautta kaivoksen hyväksyttävyyttä, eli legitimizeettiä. Tässä yhteydessä olen omaksunut *Bernsteinin* määritelmän legitimizeetille. Sen mukaan legitimizeetti tarkoittaa yhteisön antamaa hyväksyntää ja oikeutusta yhteisille säännöille.²³⁰ *Craik ym.* ovat tarkastelleen prosessuaalista legitimizeettiä kaivossopimusten yhteydessä. Heidän mukaansa prosessuaalinen legitimizeetti keskittyy tarkastelemaan, miten sopimukset on rakennettu ja miten päätökset on tehty vastaamaan yleistä tahtotilaa. Se pitää sisällään läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden ja osallistumisen. Legitimizeettiin kuuluu myös osio, joka tarkastelee aikaansaatuisten lopputulosten kykyä vastata odotettuja tuloksia ja noudattaa taustanormeja ja -odotuksia.²³¹

Ohjekirjan mukaisen sopimusprosessin avulla on helpompi hallita osapuolten odotuksia, kun osapuolet ovat kokoaikaisessa keskusteluyhteydessä toisiinsa ja jakavat informaatiota. Legitimizeetistä on kaivossopimuksia koskevissa artikkeleissa puhuttu suoraan lähinnä paikallisyhteisön edustamisen yhteydessä, joka on liitännäinen tilivelvollisuuteen.²³² Läpinäkyvyyskeskustelu, joka on osa legitimizeettiä, painottuu salassapitolausekkeiden ympärille. Mielestäni kaivossopimuksen prosessinäkökulma tuo eniten esiin osallistumisen ja osallistumismahdollisuuksien merkitystä legitimizeetin saavuttamisessa, mutta laajemmin ajateltuna kaivoshankkeen hyväksyttävyyden tietyllä alueella paikallisten näkökulmasta on instrumentin pääasiallinen tavoite siinä mielessä, että sen avulla kaivosyhtiö voi saavuttaa sopimuksen taloudelliset funktiot.²³³ Osallistumismahdollisuuksien korostaminen painottaa legitimizeetin demokratia-aspektia.

3.5. Riittäkö luottamus kaivosyhtiöitä kohtaan vai pitäisikö kaivossopimuksia säännellä lailla?

Kaivossopimusten käyttöönotto tapahtuu pääasiallisesti kahdella eri tavalla: joko valtion lainsäädäntö velvoittaa siihen taikka yhtiöt ottavat sen omatoimisesti osaksi toimintatapojaan tietyn, tiettyjen tai kaikkien projektien osalta.²³⁴ Kuten alussa kerrottiin, lainsäädäntö on yksi tehokkaimmista, ellei tehokkain kaivossopimusten käyttöönoton ajuri. *Otto* on tutkinut, kannattaako kaivossopimuksia varten säätää uusia lakeja, ja millaista tällaisen lainsäädännön

²³⁰ *Bernstein*, 2004, s. 142.

²³¹ *Craik – Gardner – McCarthy*, 2017, s. 384.

²³² Ks. *WB*, 2012, s. 47, *O'Faircheallaigh*, 2013, s. 232 – 233, *Bruckner*, 2016, s. 426, *Foster*, 2018, s. 97, alaviite 335.

²³³ Ks. tarkemmin kaivossopimuksen funktioista eri osapuolten näkökulmasta *Kotilainen et al.*, 2019, s. 20 – 27.

²³⁴ Lienee kuitenkin selvää, että harvoin kahtiajako tosielämässä näin selkeärajainen, vaikka akateemisessa joko- tai-keskustelusta sellaisen kuvan saisikin.

tulisi olla. Hänen mukaansa poliittisen tutkimuksen piirissä on jo pitkään käyty keskustelua, tulisiko kehitysyhteistyö (*community development*) olla valtio- vai yksityissektorijohtoista. Hän tosin toteaa tämän jälkeen, ettei kaivosten vaikutuspiirissä oleville paikallisyhteisöille näytä olevan merkitystä, miten kehitysyhteistyö toteutetaan, kunhan se vain toteutuu. *Otto* näkee, että vahvan lainsäätäjän puolesta puhuu erityisesti kestävyysargumentti, jossa esitetään valtion staattisen tilan parantavan sen pitkän tähtäimen suunnittelukykyä. Lisäksi valtiot ovat kokeneempia yhteiskunnan kehittäjätahoja esimerkiksi terveyden, koulutuksen ja infrastruktuurin osalta, kun taas kaivosyhtiöt ovat kaivostoiminnan asiantuntijoita. Käytännössä valtioiden valintaan säätää kaivossopimuksia koskevia lakeja on vaikuttanut myös niiden kokema luottamuspula kaivosyhtiöitä kohtaan.²³⁵

Otton mukaan kaivossopimusten sääntelyssä on oltava huolellinen. Jos kaivossopimusten käyttöönottoa varten säädetään laki, pykälien muotoilussa on haasteena tasapainoinen roolijako valtion ja kaivosyhtiön välillä. Ideaalimallissa kaivossopimus täydentää valtiojohtoista kehitysyhteistyötä. Vaikka yhä useampi valtio on ottanut lainsäädäntöönsä säännökset kaivossopimuksista tai muusta kehitysyhteistyövälineestä, se ei sulje pois myös vapaaehtoisten, yhtiöstä lähtöisin olevien elementtien käyttöä, eli niin sanottua hybridilähestymistapaa.²³⁶ Siitä huolimatta, että yllä CSR, sosiaalinen toimilupa ja kaivossopimus on asetettu ikään kuin kilpailevaan asemaan keskenään, ne siis eivät sulje toisiaan pois vaan myös niiden samanaikainen käyttö voi olla tarkoituksenmukaista. Tiettyjen asiakokonaisuuksien kohdalla on parempi käyttää dynaamisia sääntelyvälineitä staattisemman kaivossopimuksen sijaan. Toisaalta voidaan ajatella että, mitä useampi sovellettava sääntelyväline on käytössä, sitä monimutkaisempaa niiden yhtäaikainen hallinta on.

Kanadan lähestymistapa eroaa tiukasta valtio- tai yhtiöjohtoisen mallin rajanvedosta. Kanada kuitenkin esitellään eräänlaisena kaivossopimusten mallimaana, sillä siellä on jo yli 150 kaivossopimuksen alaista hanketta.²³⁷ Seikka, joka maan kaivossopimuksista, eli IBA:sta tuodaan yleensä niiden määrällisen paljouden lisäksi esiin, on se, ettei kaivossopimuksia edellytetä tai säännellä lailla. IBA:lle ominaista on myös, että paikallisyhteisön roolin ottaa projektin vaikutuspiirissä oleva alkuperäiskansayhteisö.²³⁸ Kaivossopimus solmitaan Kanadassa neljässä eri tapauksessa: 1) alkuperäiskansan maahan kohdistamat vaateet (*land claims*) luovat heille oikeuden vaikuttaa kaivosyhtiön toimintaan heidän alueellaan, 2)

²³⁵ *Otto*, 2017, s. 1 – 3.

²³⁶ *Otto*, 2017, s. 4.

²³⁷ *WB*, 2010, s.17. Vuonna 2012 kaivossopimusten määrä oli jo yli 180. *Otto*, 2017, s. 5. Vuonna 2017 Kanadassa oli 50 aktiivista kaivossopimusta. *Rodon – Lemus-Lauzon – Schott*, 2018, s. 25 huomio (notes) 1.

²³⁸ *WB*, 2010, s. 18.

alkuperäiskansojen perustuslakiin pohjautuvat erityiset oikeudet voivat laukaista IBA:n soveltamisen, 3) valtionhallinto voi vaatia, että tietyn projektin kohdalla otetaan käyttöön kaivossopimus tai 4) kaivosyhtiö itse voi kokea hyödylliseksi IBA:n solmimisen alkuperäiskansan kanssa.²³⁹ Maahan kohdistetut vaateet merkitsevät sitä, että alkuperäiskansalle myönnetään omistusoikeus maanpintaan ja joskus myös pinnanalaiseen materiaan.²⁴⁰ Näin ollen voidaan katsoa, että Kanadassakin kaivossopimuksilla on jonkinasteinen lainsäädäntöperusta. Sopimuksia ja niiden onnistuneisuutta on kuitenkin hankalaa arvioida, sillä useat IBA:t ovat kokonaan tai osaksi salassapitolausekkeen alaisia.²⁴¹

Australiassa on tapahtunut samankaltainen kehityskulku kuin Kanadassa. Myös siellä kaivossopimuksia neuvotellaan hankealueen alkuperäiskansojen kanssa, mikä on seurausta alkuperäiskansojen oikeuksien paranemisesta. Erona on kuitenkin se, että Australiassa asiasta on annettu kansallista lainsäädäntöä. Historiallisessa *Mobo*²⁴² päätöksessään vuonna 1992 Australian korkein oikeus tunnusti ensimmäistä kertaa alkuperäiskansojen omistusoikeuden (*Native Title*) maahan.²⁴³ Sen jälkeen säädettiin *Native Title Act 1993*, joka oikeuttaa alkuperäiskansat saamaan kompensaaation siitä, että heidän maitaan hyödynnetään.²⁴⁴ Lisäksi tämän lain mukaan kaivostoiminta laukaisee alkuperäiskansan jäsenten oikeuden neuvotteluihin (*”right to negotiate”*), mikä mahdollistaa sopimusneuvottelut vastapuolen kanssa.²⁴⁵ Mikäli sopimukseen ei päästä, sopijapuoli voi hakea *Native Title Tribunal* -nimiseltä tuomioistuimelta päätöstä asiasta.²⁴⁶ Nykyisin Australiassa neuvotellaankin kaivossopimukset käytännössä katsoen kaikkien projektien kohdalla, jotka saattavat potentiaalisesti vaikuttaa alkuperäiskansojen maihin.²⁴⁷

Edellä nähtiin kaksi eri lähestymistapaa kahdesta suuresta länsimaasta kaivossopimusten käyttöönottoon. Toisessa asiasta säädetään selkeästi lain tasolla, kun taas toisessa ei, vaikkakin säädöspohjaa voidaan välillisesti hakea alkuperäiskansojen oikeuksista. Mikäli päädytään lähemmäs Australian mallia, eli kaivossopimuksia koskeva laki säädetään, siinä olisi *Ottom* mukaan ensinnäkin tärkeää määritellä kaivossopimuksen oikeudellinen luonne.²⁴⁸ Lisäksi olisi

²³⁹ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 6 – 8.

²⁴⁰ *Ibid.*, s. 6.

²⁴¹ *Ibid.*, 2001, s. 1.

²⁴² *Mobo and Ors v. Queensland (No. 2)* (1992).

²⁴³ *Glindemann – Bursey*, 2001, s. 288.

²⁴⁴ *Ibid.*, 2001, s. 289.

²⁴⁵ *Indigenous Land Use Agreements*: <https://www.austrade.gov.au/land-tenure/Native-title/indigenous-land-use-agreements> .

²⁴⁶ *Indigenous Land Use Agreements*: <https://www.austrade.gov.au/land-tenure/Native-title/indigenous-land-use-agreements> .

²⁴⁷ *O’Faircheallaigh*, 2013, s. 225.

²⁴⁸ *Otto*, 2017, s. 8–9.

luonnehdittava, millaiset kaivosprojektit kuuluvat lain piiriin. Hän katsoo, että yleisesti ottaen kaivossopimus soveltuu parhaiten tilanteisiin, joissa on kyse laaja-alaisesta kaivosprojektista, jolla on mahdollista tehdä merkittäviä sijoituksia paikallisyhteisöön. Näin ollen lyhytaikaiset ja pienen liikevaihdon projektit voisivat jäädä sääntelyalan ulkopuolelle.²⁴⁹ *Otton* argumentti soveltamisalan rajoittamisesta on perusteltu, mutta mielestäni sen puolesta puhuu myös lyhytaikaisten hankkeiden ominaisuus sisältää vähemmän epävarmuustekijöitä, jolloin kaivossopimusten tarjoamalle varmuutta lisäävälle elementille ei ole samanlaista tarvetta kuin isoissa hankkeissa.

Otton lisää kuitenkin, ettei soveltamisalaa tarvitse määritellä pelkästään projektin koon mukaan, vaan lainsäädännöllä voidaan myös luoda liikkumavaraa siten, että soveltamisrajan ylittymistä arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Tosin tällöin harkintavalta annettaisiin viranomaisille ja epävarmuus lisääntyisi. Toisaalta hänen mukaansa kaivossopimus voitaisiin myös sitoa tiettyyn lupaan, jolloin luvan haltijalla olisi velvollisuus solmia sopimus paikallisyhteisön kanssa. Tällaista lähestymistapaa on sovellettu esimerkiksi Etelä-Sudanissa ja Sierra Leonessa.²⁵⁰ Soveltamiskynnyksen ylittävän projektin määrittämisen lisäksi on määriteltävä myös sopimuksen osapuoleksi tuleva paikallisyhteisö.²⁵¹ Syvennyn paikallisyhteisön määrittämistä koskevaan tematiikkaan seuraavassa luvussa, enkä sen vuoksi käsittele sitä tässä tarkemmin.

Laissa tulisi myös luoda hieman raameja sopimuksen sisällölle, jolloin mikä tahansa asiakirja, joka on otsikoitu kaivossopimukseksi, ei täyttäisi lain vaatimuksia. *Otton* mukaan kaivossopimuksen pitäisi sisältää vähintään seuraavat perusvelvoitteet: 1) hankkeen seurauksena syntyy kehittämisvelvoitteita tiettyä paikallisyhteisöä kohtaan, 2) kehittämistoimista on sovittava kaivossopimuksessa, 3) sovitut sopimustoimet on implementoitava ja 4) toimista on raportoitava säännöllisesti, jotta lainsäätäjät voi varmistua kaivossopimuksen implementoimisesta. Lisäksi lain tasolla voitaisiin puuttua kompensaation suuruuteen asettamalla sille tietty vuosittainen minimimäärä, jonka kaivosyhtiö on velvollinen sijoittamaan paikallisyhteisön kehittämiseen. Sijoituksen minimimäärä voitaisiin suhteuttaa esimerkiksi kaivosprojektista saatavista vuotuisista bruttotuloista.²⁵² Lopuksi säännöksessä voitaisiin ottaa kantaa siihen, millaisia seurauksia rikkomuksista seuraa, kuinka riidat ratkaistaan ja kuinka velvoitteet voidaan panna täytäntöön.²⁵³

²⁴⁹ *Ibid.*, s. 11.

²⁵⁰ *Otto*, 2017, s. 11–12.

²⁵¹ *Ibid.*, s. 7.

²⁵² *Ibid.*, s. 13.

²⁵³ *Ibid.*, s. 14.

Lähestymistapa, jossa lain tasolle otetaan selkeät säännökset kaivossopimuksista siis näyttää tuovan selkeyttä ja varmuutta kaivossopimusten tekemiseen. Kanadalainen malli, jossa alkuperäiskansojen oikeudet ovat jo muutoinkin epäselvät vaikuttaa sekavalta ratkaisulta. Lisäksi lainsäädännön puuttuminen tarjoaa kaivosyhtiölle tilaisuuden harkita, onko sopimuksen kaivossolmiminen sen etujen mukaista, jolloin on vaarana, ettei se paikallisyhteisön toiveista huolimatta ryhdy tekemään sopimusta. Jotta kaivossopimukset saavuttaisivat todellisen potentiaalinsa ja ne olisi mahdollista saada nopeammin käyttöön, näkisin, että niillä olisi oltava edes jonkinlainen säädöspohja. Lain säätämisessä tulisi kuitenkin olla tarkka, eikä sillä tulisi antaa liikaa harkintavaltaa viranomaisille. Mielestäni tällainen sääntelyvalinta turvaa paremmin sen, että paikallisyhteisöt voivat aidosti päättää alueensa käyttämisestä ja hyödynjaosta. Tämän vuoksi myös sopimuksen sisällön yksityiskohtaista määrittämistä tulisi välttää.

4. Sopijapuolet

4.1. Paikallisyhteisö

Tässä pääluvussa käsitellen kaivossopimukseen liittyviä riskejä. Tarkastelen niitä sopimuksen osapuoliasetelmasta käsin, sillä riskien käsittely tutkimuskirjallisuudessa on painottunut osapuolten väliseen epäsuhtaan sopimusprosessin eri vaiheissa. Samalla etsin vastauksia, miten osapuoliasetelmaa voidaan tasapainottaa. Kaivosyhtiöiden kohdalla lähestymistapanani on niiden motiivien tutkiminen. Katson, että yhtiön motivaatiot vaikuttavat keskeisesti siihen, miten ne ovat valmiita neuvottelemaan ja implementoimaan kaivossopimuksen, ja kuinka ne ovat valmiita tukemaan paikallisyhteisöä sopimuksenteossa. Kaivossopimuksen pääasiallisten sopijapuolten, eli paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön lisäksi tutkin niin kutsuttuja kolmansia osapuolia, jotka eivät yleensä ole sopimuksen varsinaisia osapuolia. Kolmansilla osapuolilla on kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa sopimusprosessiin ja sopimuksen sisältöön, minkä vuoksi ne voivat vaikuttaa varsinaisten sopijapuolten välisen osapuoliasetelman tasapainottamiseen. Aivan ensimmäisenä tarkastelen kuitenkin paikallisyhteisöä. Osapuoliasetelmallisen riskin lisäksi paikallisyhteisön kohdalla olennaista on myös selvittää, mistä paikallisyhteisö mahdollisesti koostuu, sillä tämä ei ole yhtä selkeää kuin muiden osapuolten kohdalla ja sen piirin rajaamiseen liittyy myös merkittäviä riskejä.

Paikallisyhteisön määrittämisessä on noudatettava huolellisuutta ja vakaata harkintaa. Jos yhteisö määritetään liian laajaksi, hyödyt eivät *Otton* mukaan kanavoidu kaivoksesta eniten

kärsivälle yhteisölle.²⁵⁴ Kaivoksesta saatavien hyötyjen määrä pysyy samana riippumatta siitä, kuinka monta tahoa niistä tulee vaatimaan osaansa. Tietenkin kaivosyhtiö voi olla valmis kasvattamaan paikallisyhteisön saaman osuuden kokoa, mutta pidän epätodennäköisenä, että se kasvaisi samassa suhteessa kuin paikallisyhteisön koko. Viimeistään liiketaloudellinen kannattavuus rajaa kaivosyhtiön valmiutta kasvattaa paikallisyhteisön hyötyosuuden suuruutta. Piiriä ei kuitenkaan saa rajata liian pieneksi. *McDonaldin* mukaan tässä on kriittistä paikallisyhteisölähtöisyys, josta poikkeaminen kaivosyhtiön hyväksi voi aiheuttaa sen, että prosessin ulkopuolelle voi jäädä sen vaikutuspiirissä olevia ryhmiä tai henkilöitä.²⁵⁵ Erityisesti piirin rajaaminen liian pieneksi voi johtaa legitimizeettiongelmiin. *Otton* mukaan kaivosyhtiön sopijapuoleksi voidaan tosin ottaa useampiakin paikallisyhteisöjä, mikä voi olla oikeudenmukaisempaa ja pienentää riskiä legitimizeettiongelmistä, mutta toisaalta tällöin palataan taas hänen argumenttiinsa hyötyjen kanavoitumisesta.²⁵⁶ Tällainen lähestymistapa luultavasti myös hidastaisi ja hankaloittaisi sopimusprosessia.

Koska tutkimuskysymykseni on, voisiko kaivossopimus täydentää maamme nykyisiä sääntelyvälineitä, on luontevaa lähteä hahmottamaan paikallisyhteisön piiriä nykylainsäädäntömme antamista määritelmistä osallistumisoikeuden omaaville tahoille. MRL:n 62 §:ssä käytetään termiä ”osallinen”, joka kattaa alueen maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (8.4.2005/200, SOVAL) käytetään puolestaan termiä ”yleisö”. SOVAL:n 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan yleisöön kuuluvat yksityishenkilöt, yksityishenkilöiden yhteenliittymät ja ryhmät sekä yhtiöt ja säätiöt. Hallituksen esityksessä HE 243/2004 mainitaan myös kansalais- ja etujärjestöjen kuuluvan yhteisön piiriin, ja että yleisöksi katsottavat tahot määräytyisivät käytännössä kussakin tilanteessa asian merkityksen mukaan.²⁵⁷ Olennaista on huomata, että MRL:n mukaiseksi osallistahoksi luetaan myös valtio, mikä sulkee pois mahdollisuuden käyttää tätä käsitettä sellaisenaan paikallisyhteisön määritelmänä. Osallinen on myös määritelty hyvin laajaksi ja sitä rajoittaa vain ”huomattavan vaikutuksen” kriteeri, jonka aikaansaaman karsinnan on oikeuskirjallisuudessa arvioitu olevan varsin vähäistä.²⁵⁸ MRL:n mukainen osallinen on kuitenkin perustellumpi kuin SOVAL:n mukainen yleisö, joka ei sisällä ollenkaan mainintaa vaikutuksista, vaikka valtio onkin jätetty yleisön käsitteen ulkopuolelle. Mielestäni kummankin

²⁵⁴ *Otto*, 2017, s. 10.

²⁵⁵ *Macdonald*, 2017, s. 7.

²⁵⁶ *Otto*, 2017, s. 10 – 11.

²⁵⁷ *HE 243/2004 vp*, s. 24.

²⁵⁸ *Ekroos et al.*, 2012, s. 245.

lain mukainen osallistumisoikeus myös tarkastele osallistumista liikaa yksilön tai yksittäisen tahon oikeuksista käsin, kun taas kaivossopimuksissa on olennaista, että paikallisyhteisö toimii kollektiivina ja se muodostaa yhden yhtenäisen sopijapuolen.

Ehkä parempaa johtoa paikallisyhteisön määrittämiseen saadaan tarkastelemalla, miten sen piiriä on rajattu sosiaalisen toimiluvan yhteydessä. *Eerola* katsoo, että Suomessa sosiaalisen toimiluvan paikallisyhteisöön kuuluvat maanomistajat, lähinaapurit, alueella pysyvästi asuvat sekä ajoittain asuvat loma-asukkaat, kunnallisen hallinnon ja kunnanvaltuuston, paikallismedian, kansalaisjärjestöt ja yrittäjät sekä Lapissa poronhoitoalueiden paikallisorganisaatiot, eli paliskunnat, saamelaiset ja saamelaiskäräjät.²⁵⁹ Sosiaalisessa toimiluvassa paikallisyhteisön piiri on yksilöidympi kuin edellä esitellyissä osallisen ja yleisön käsitteissä, ja siinä korostuu eri sidosryhmien paikallisuusedellytys. Mielestäni tätäkään rajausvalintaa ei kuitenkaan voida soveltaa sellaisenaan kaivossopimuksen osapuolena olevaan paikallisyhteisöön. Piiri on edelleen liian laaja, mikä selittyy sosiaalisen toimiluvan dynaamisen ja juridisen luonteen perusteella. Sosiaalisen toimiluvan sidosryhmäpiiriä voidaan määritellä löyhästi, kun sen henkilöllinen ulottuvuus samoin kuin sisältökin voivat muuttua ajan kuluessa.

Suomalaisesta sääntelystä poimimani esimerkit ovat tarjonneet paikallisyhteisölle määrittelemistyökaluja luettelemalla niitä eri entiteettejä, joita siihen voisi kuulua. Tämä havainnollistaa käytännönläheisesti, mistä paikallisyhteisö koostuisi, ja mikäli kaivossopimuksista tehtäisiin lainsäädäntöä, turvallinen vaihtoehto olisi seurata aikaisempia sääntelymalleja. Maailmanpankin ohjekirja kuitenkin tarjoaa lähestymistavan, jossa eri ryhmien luettelemisen sijaan keskitytään ryhmien laadulliseen arviointiin hankkeen vaikutusten näkökulmasta. Siinä käytetään termiä ”kvalifioitu yhteisö”, jolla viitataan kaivossopimuksen edunsaajaan, eli sopijapuoleen ja tämä on se tekijä, joka erottaa kvalifioitun yhteisön muista vaikutusalttiista (*impacted*) yhteisöistä.²⁶⁰ Vaikka ohjekirja tukeutuu paljolti tutkimukselle kehittyvissä maissa, joissa kvalifioitu yhteisö on vaikeampi määritellä muun muassa eri heimojen, vähemmistöjen, etnisten ja uskonnollisten ryhmittymien maantieteellisten rajojen epäselvyyden vuoksi, siinä tarjotaan mielestäni myös tänne soveltuva määrittämissä. Ohjekirjan mukaan alueen sosiaalista maisemaa voidaan kartoittaa esimerkiksi yksinkertaisen nelikentän avulla, jossa mittareina sidosryhmän sijoittelussa nelikenttään käytetään vaikuttavuuden kahta puolta. Toinen niistä on se, kuinka paljon sidosryhmällä on vaikutusvaltaa ja toinen se, kuinka paljon kaivosohjelma potentiaalisesti vaikuttaa sidosryhmään.²⁶¹ Lisäksi *Otto* on esittänyt, että

²⁵⁹ *Eerola*, 2017, s.19.

²⁶⁰ *WB*, 2012, s. 19.

²⁶¹ *Ibid.*, s. 22 – 23.

määrittelykriteerien asettamisessa otettaisiin huomioon yhteisöjen maantieteellinen läheisyys kaivoshankkeeseen nähden. Tällaista mallia on sovellettu esimerkiksi Sierra Leonessa.²⁶²

Koska kaivossopimusten yhtenä tärkeimpänä tavoitteena on pitää tyytyväisenä kaivoksista eniten haittaa kärsiviä tahoja kompensoimalla heitä, katson, että sen, kuinka paljon kaivohankkeella on potentiaalisia vaikutuksia eri tahoihin, tulisi olla merkittävin paikallisyhteisön piiriä rajaava tekijä. Näkemykseni on linjassa *Otton* ja *McDonaldin* esittämän kanssa, sillä vaikutusten ottaminen lähtökohdaksi mahdollistaa sen, että eniten kärsivät saavat osansa hankkeen hyödyistä ja toisaalta tällaiset tahot eivät myöskään jäisi sopimuksen ulkopuolelle. Tässä mielessä MRL:n mukaista osallista vastaava määritelmä, jossa piiriä rajaavana tekijänä hyödynnetään huomattavan vaikutuksen kriteeriä, olisi osittain hyödynnettävissä myös kaivossopimusten kohdalla. Myös SOVAL:n yleisön käsitteeseen liittyvä tapauskohtainen arviointi vastaisi kaivossopimuksen tavoitteenasettelua. Esimerkiksi kuntarajojen ei näin ollen pitäisi olla esteenä tavoitteen toteutumiselle. Toisaalta seuraavaksi herää kysymys, mikä taho arvioi sen, ketkä kuuluvat paikallisyhteisön piiriin.

Tutkimuskirjallisuudessa kaivossopimusten riskeinä on pidetty paikallisyhteisön piirin määrittämisen lisäksi sen edustamista, kapasiteettia ja neuvotteluvoimaa.²⁶³ Mielestäni kapasiteetilla ja oikeanlaisten edustajien valinnalla rakennetaan neuvotteluvoimaa, joten nämä kolme riskitekijää ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Onnistuneella edustajien valinnalla ja kapasiteetin rakentamisella on siis mahdollista tasapainottaa neuvotteluvoiman jakautumista. Katson ettei neuvotteluvoiman merkitys rajoitu tässä kontekstissa vain sopimuksen varsinaiseen neuvotteluvaiheeseen, vaan se ulottuu sopimuksen koko elinkaareen, kun ajatellaan, että kaivossopimus on prosessi, joka jatkuu vielä sopimuksen allekirjoittamisenkin jälkeen.

O'Fairchallaigh'n mukaan kaivossopimukset ovat osapuolten välisten neuvotteluiden tulos, ja sen vuoksi osapuolten neuvotteluvoima määrittää sopimusten lopullista sisältöä.²⁶⁴ *Caine* ja *Krogman* ovat tutkineet Kanadassa, miten valta on jakautunut paikallisten alkuperäiskansayhteisöjen ja kaivosyhtiöiden välillä. He argumentoivat, että kaivosyhtiöt ovat saavuttaneet vallan jakautumisessa vahvemman aseman. Ensinnäkin kaivossopimusten implementointi on heikkoa, sillä kaivosyhtiöt kykenevät tehokkaasti välttämään mahdolliset sanktiot. Lisäksi vallanjako kääntyy kaivosyhtiön eduksi kaivossopimuksen tekoajankohdan ja salassapitolausekkeiden tiedollisen epätasapainon johdosta. Käytännössä projektin

²⁶² *Otto*, 2017, s. 10 – 11.

²⁶³ Ks. esim. *O'Faircheallaigh*, 2013, s. 231 – 233.

²⁶⁴ *O'Faircheallaigh*, 2013, s. 231.

toteuttamisesta on jo päätetty siinä vaiheessa, kun kaivossopimusta aletaan tekemään, mikä aiheuttaa paikallisyhteisölle tunteen, ettei sillä ole tosiasiallista vaikutusvaltaa, vaan se vain yrittää parhaalla mahdollisella tavalla saada hyötyä väistämättömästä kehityksestä. Tämä mahdollistaa kaivosyhtiölle vallan vaikuttaa, mistä asioista paikallisyhteisö tekee päätöksiä. Kaivossopimuksen avulla olisi mahdollista saavuttaa monipuolisempia hyötyjä, mutta ne on lähtökohtaisesti rakennettu vastaamaan tietyn tyyppisiin tarpeisiin. Tästä syntyy virheellinen käsitys, että vain valtionhallinnon tehtäviin kuuluu negatiivisiin sosiaalisiin ja kulttuurillisiin vaikutuksiin vastaaminen. Kaivosyhtiö voi hyödyntää tätä käsitystä rajoittaakseen omaa vastuutaan kaivosprojektin negatiivisista sosiaalisista vaikutuksista ja samaan aikaan kuin paikalliset ovat kadottaneet ymmärryksen omista todellisista intresseistään.²⁶⁵

Cainen ja Krogmanin analyysistä voidaan havaita, että ennen kaikkea taloudellisten ja tiedollisten resurssien vahvuus ovat johtaneet siihen, että kaivosyhtiö on lähtökohtaisesti paremmassa asemassa neuvotteluvoiman suhteen kuin paikallisyhteisö. *Bradshaw ym.* ovat tuoneet esiin myös sen, ettei sopimuksen tekeminen tapahdu tyhjiössä, vaan neuvottelupöydän ulkoiset tekijät, eli taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset muuttujat kuten esimerkiksi institutionaalinen viitekehys tai paikallinen taloustilanne vaikuttavat kaivossopimuksen sisältöön.²⁶⁶ Taloudellinen riippuvuus kaivosteollisuudesta on hyvä esimerkki paikallisyhteisön neuvotteluasemaa heikentävästä tekijästä. Jos paikalliset kokevat, että pelkkä kaivoshankkeen toteutuminen hyödyttää heitä ja mahdollistaa alueen elinvoimaisena pysymisen, heillä on mitä todennäköisimmin suurempi tarve pitää kaivosyhtiö tyytyväisenä kuin kaivosyhtiöllä heidät, mikäli kaivosyhtiö havaitsee tämän riippuvuussuhteen.

Kuten edellä totesin, paikallisyhteisön neuvotteluvoimaa voidaan kuitenkin parantaa sen kapasiteetin ja edustuksen avulla. Käytännössä kapasiteetti merkitsee sitä, että osapuolilla on oltava taloudellisia resursseja osallistua yhteistyöhön ja organisoida sitä, heillä on oltava aikaa osallistumiseen, aidosti osallistumiskykyisiä ihmisiä sekä mahdollisuus turvautua asiantuntijoihin.²⁶⁷ Riittävä kapasiteetti auttaa sen arvioinnissa, millaisista hyödyistä sopimuksen yhteydessä voidaan neuvotella ja toisaalta, mitä seurauksia sopimuksella ja sen lausekkeilla on. Yleensä kaivosyhtiöiden tehtävänä on ollut tukea paikallisten kapasiteetin kasvattamista, mutta myös valtiot ovat tarjonneet resurssejaan paikallisyhteisön käyttöön.²⁶⁸

²⁶⁵ *Caine – Krogman*, 2010, s. 83 – 87.

²⁶⁶ *Bradshaw – Fidler – Wright*, 2016, s. 8.

²⁶⁷ *WB*, 2012, s. 32 – 33.

²⁶⁸ *Ibid.*, s. 32 – 33.

Paikallisyhteisöstä tulisi valikoida sellaiset edustajat, joilla on kyky pitää huolta sen etujen toteutumisesta ja huomioonottamisesta, ja jotka edustavat kaikkia sen jäsenistä.²⁶⁹ Helpoin tapa on yleensä hyödyntää jo olemassa olevia poliittisia struktuureja, kuten kunnanvaltuutettuja taikka kunnanhallituksen jäseniä.²⁷⁰ Tosiasiassa edustajien valinta kuitenkin vaihtelee suuresti ja edustajat voidaan valita esimerkiksi erityisillä vaaleilla tai muodostamalla erilaisia paikallisyhteisöryhmiä, joihin kuuluu merkittävät väestö- ja kulttuuriryhmät, mukaan lukien maanomistajat, naiset, nuoret, vanhukset ja elinkeinojen edustajat.²⁷¹ Onnistunut edustajavalinta edesauttaa sitä, että sopimuksenteon yhteydessä neuvoteltaisiin sellaisten hyötyjen²⁷² saamisesta, joita paikallisyhteisöön kuuluvat kokevat tarpeellisiksi ja riittäviksi suhteutettuna kärsimiinsä haittoihin.

4.2. Kaivosyhtiö

Kaivosyhtiölle taloudellinen hyötyminen on kaivossopimuksen pääfunktio, joka jakautuu muun muassa seuraaviin alafunktioihin: konfliktien välttäminen, paikallisen hyväksyttävyyden lisääminen, sidosryhmäyhteistyön parantaminen, vastuullisuusstandardien täyttäminen, mainehyödyt sekä pakottavasta lainsäädännöstä seuraavien velvoitteiden täytäntöönpanon edesauttaminen.²⁷³ Paikallisen hyväksyttävyyden lisäämisen on nähty olevan alafunktioista keskeisin.²⁷⁴ Tätä voimistaa se, että kaivosprojektin rahoittajatahot voivat edellyttää kaivosyhtiön solmivan kaivossopimuksen. Tällaista on esiintynyt maassamme aiemmin sosiaalisen toimiluvan kohdalla, kun rahoitussektori on halunnut minimoida taloudellista riskiään vähentämällä sosiaalisten vastoinkäymisten mahdollisuuksia.²⁷⁵

Mikäli akkumineraalien ja muiden mineraalien arvonkehitys pysyy yhtä hyvänä kuin tähän mennessä, yhtiöiden on taloudellisesti kannattavaa investoida paikallisten tyytyväisyyteen. Kaivosalan negatiivinen maine näkyy selvästi suomalaisten suhtautumisessa uusiin kaivoshankkeisiin. Tukes esimerkiksi hyväksyi maalikuussa 2021 brittitaustaisen Pallagen-yhtiön tekemän malminetsintävarauksen Päijänteelle ja noin kahta viikkoa myöhemmin Helsingin Sanomat uutisoi, että paikalliset ovat perustaneet Facebook-ryhmän kaivoshankkeen

²⁶⁹ *Ibid.*, s. 42.

²⁷⁰ *Ibid.*, s. 42.

²⁷¹ *O'Faircheallaig*, 2013, s. 233.

²⁷² Esimerkiksi Kainuussa, jossa Terrafamen kaivos sijaitsee, on vallinnut työvoimapula. *Mistä apua Kainuun työvoimapulaan?*

²⁷³ *Kotilainen et al.*, 2019, s. 23.

²⁷⁴ *Ibid.*, s. 23.

²⁷⁵ *Kokko*, 2017b, s. 262.

vastustajille ja hallintovalitusta viranomaisen päätöksestä suunniteltiin.²⁷⁶ Noin kuukautta myöhemmin Yle uutisoi, että Pallagen perui varauksen.²⁷⁷ Kuten jo aikaisemmin on esitetty, paikallisyhteisön vastustus kaivoshankkeita kohtaan on siirtynyt yhä aikaisempaan vaiheeseen.²⁷⁸ Vaikuttaakin siltä, että kansalaiset ovat muodostamassa melko yhtenäisen rintaman kaivosten vastustamisessa, asuinpaikkakunnasta ja puoluekannasta riippumatta. Yleisen mielipiteen muutos sysää eteenpäin myös sellaisia lainsäädäntömuutoksia, jotka eivät ole kaivosyhtiön kannalta myönteisiä. Lainsäädäntö, toisin kuin kaivossopimus, ei jätä kaivosyhtiölle neuvotteluvaraa. Toisaalta myös lainsoveltajan tulkinta voi muuttua kriittisemmäksi. Esimerkiksi päätöksessä KHO 6.6.2019/2675 Korkein Hallinto-oikeus hylkäsi Dragon Mining Oy:n valituksen koskien AVI:n päätöstä hylätä yhtiön ympäristölupahakemuksen.

Kun peilataan kaivossopimuksen funktioita kaivosyhtiölle yllä esiteltyyn toimintaympäristöön, havaitaan, että kaivossopimuksen avulla yhtiö voisi taklata niitä haasteita, joita sen nykyisessä ja mahdollisessa tulevassa toimintaympäristössä on. Paikallisen hyväksyttävyyden lisääminen ei ole mahdollista, jos paikalliset kokevat, että kaivossopimuksen neuvottelut ovat olleet epäreilut. *Otton* mukaan kaivossopimuksen onnistuminen riippuu suuresti siitä, että kaikilla osapuolilla on riittävä kapasiteetti sopimuksen tekemiseen.²⁷⁹ Lisäksi hänen mukaansa yhtiöt ovat joutuneet hankalaan asemaan yrittäessään ansaita sosiaalista toimilupaa paikallisyhteisöltä. Kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välinen suhde on muuttunut paikallisten oikeuksien ja osallistumisoikeuksien tunnustamisen myötä. Kaivosyhtiöille on langennut valtiolle kuuluvia tehtäviä paikallisyhteisön kehittämisessä. Yhtiöt ovat kehittäneet infrastruktuuria, rakentaneet kouluja ja terveyskeskuksia sekä tarjonneet rahoitusta ja koulutusta paikallisille yrityksille. Uusilla välineillä, kuten kaivossopimuksella pyritään kasvattamaan paikallishallinnon kapasiteettia, jolloin ne voivat itse huolehtia yhteisön kehittämisestä.²⁸⁰ Tämä lienee lisää kaivosyhtiöiden motivaatiota auttaa paikallisyhteisön kapasiteetin rakentamisessa sopimusneuvotteluita varten. Kun paikallisyhteisöllä on parempi käsitys, mitä ne voivat sopimuksen avulla hankkia ja miten hyödyt voidaan kohdistaa pitkän tähtäimen kehitykseen, ne voivat vastata itsenäisemmin omasta kehittämisestään. Näin kaivosyhtiö voi myös vähentää siihen kohdistuvia odotuksia.

²⁷⁶ *Malminetsintävaraus kuohuttaa Päijänteellä, uhkakuvana väläytellään jopa Helsingin juomaveden pilaantumista: "Todella kaukaa haettua", sanoo kaivosasiantuntija:* <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007915382.html>.

²⁷⁷ *Kaivosyhtiö Pallagen perui malminetsintävarauksensa Päijänteellä – "On tosi helpotus meille kaikille":* <https://yle.fi/uutiset/3-11937656>.

²⁷⁸ Ks. *Leino – Miettinen*, 2020, s. 274.

²⁷⁹ *Otto*, 2017, s. 8.

²⁸⁰ *Ibid.*, s. 2 – 3.

Suomessa toimii kaivosyhtiöitä sekä Kanadasta että Australiasta, joten kaivossopimusten voidaan olettaa olevan ainakin niille jossain määrin tuttuja. Kapasiteettinäkökulmasta tämä asettaa kaivosyhtiöt tiedolliseen etulyöntiasemaan, sillä heillä on oletettavasti mahdollisuus hyödyntää yhtiön aikaisemmin solmimia sopimuksia ja jo kartutettua osaamista. Toisaalta, kun huomioidaan se tosiasia, että Suomessa on ulkomaisia kaivosyhtiöitä siitä syystä, että kaivoshankkeet edellyttävät massiivisia resursseja, voidaan päätellä, että yhtiöillä on ainakin taloudellisia voimavaroja investoida paikallisyhteisöjen kapasiteetin rakentamiseen. Tähän mennessä yhtiöt ovat tukeneet lähinnä paikallista kulttuuri- ja urheilutoimintaa.

4.3. Kolmannet osapuolet

Rahoittajilla, valtiolla, valtioista riippumattomilla järjestöillä (*Non-Governmental Organizations, NGO*) ja paikallisjärjestöillä voi myös olla vaikutusta sopimuksen sisältöön. Valtio ja rahoittaja voivat olla niitä tahoja, jotka nimenomaan edellyttävät kaivossopimuksen solmimista. Valtion, rahoittajan ja järjestöjen tavoitteet eivät välttämättä ole yhtenevät varsinaisten pääosapuolten, eli paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön kanssa, mutta niillä on mahdollisuus muokata sopimusta ja sen sisältöä sellaiseen suuntaan, johon pääosapuolet eivät välttämättä olisi itsenäisesti pyrkineet.

Rahoittajien motiivi vaatia sosiaalista toimilupaa ja kaivossopimuksia perustuu taloudelliseen riskiin. Kaivoshanke kestää usein kymmeniä vuosia ja suurimmat kustannukset sijoittuvat yleensä aikaan ennen kuin hanke alkaa tuottaa raaka-aineita ja sitä kautta rahaa.²⁸¹ Lisäksi kaivosmineraalien hinnat ovat alttiita suhdannevaihteluille ja niiden heilahteluita on pitkällä tähtäimellä vaikeaa ennustaa. Kaivoshankkeen rahoittajat ottavatkin sosiaaliset riskit vakavasti, sillä ääritapauksessa sosiaaliset konfliktit voivat aiheuttaa jo muutenkin riskialttiille hankeinvestoinnille miljoonissa mitattavat vahingot, jos kaivostoimintaa joudutaan paikallisen vastustamisen johdosta pitämään pysäytettynä.²⁸² Rahoittajien intressissä on saada aikaan pitkäaikainen sopimus, joka on ennakoitava ja stabiili.²⁸³ Tämän takia ne haluavat, ettei sopimus ole liian tiukasti tai löyhästi muotoiltu, jolloin se voisi kestää yli ajan mittaan tapahtuvat sosiaalisen toimintaympäristön muutokset.²⁸⁴

Valtio voi vaikuttaa sopimuksen sisältöön monella tapaa. Maailmanpankin ohjekirjan mukaan valtion tehtävänä on varmistaa paikallisyhteisöjen etujen toteutuminen. Tämä voidaan toteuttaa

²⁸¹ Ks. *Vasara*, 2019, s.14.

²⁸² *Bruckner*, 2016, s. 416.

²⁸³ *Frilet – Haddow*, 2013, s. 472.

²⁸⁴ *Ibid.*, s. 472.

siten, että valtio auttaa paikallisyhteisöä sen kapasiteetin rakentamisessa. Kapasiteetin rakentamisen lisäksi valtion tulisi myös edesauttaa kapasiteetin ylläpitoa koko sopimuksen elinkaaren ajan. Paikallisyhteisön etujen toteutumisen varmistamiseen liittyy myös sopimuksen implementoinnin valvominen. Lisäksi valtio voi toimia kaivossopimuksen rahoittajana, vaikka tämä vastuu kuuluukin pääasiallisesti kaivosyhtiöille. Valtion vaikuttaminen sopimuksen sisältöön konkretisoituu myös silloin, kun se on kaivossopimuksen sopijapuoli, mutta tämän ei tulisi olla lähtökohta, vaan ennemminkin poikkeus.²⁸⁵ Valtionhallinnon osallistuminen on nähty olevan erittäin tärkeää tilanteissa, joissa paikallisyhteisöltä puuttuu kapasiteetti tai tarpeelliset resurssit edustaa tehokkaasti arvoaan.²⁸⁶ Alun perin esimerkiksi Kanadassa IBA:t neuvoteltiin valtionhallinnon ja kaivosyhtiön välillä, mutta sittemmin alkuperäiskansojen oikeuksien lisääntyttyä ne ovat alkaneet neuvotella itse suoraan kaivosyhtiön kanssa, ilman valtion valvontaa, mikä on aiheuttanut huolta alkuperäiskansojen neuvotteluasema huononemisesta.²⁸⁷ Valtion tarjoama neuvottelutuki ei kuitenkaan vielä tarkoita, että valtiosta tulisi sopimuksen osapuoli ja koska valtion osallistuminen tavalla tai toisella kaivossopimukseen tulisi tapahtua paikallisyhteisön etuja silmällä pitäen, paikallisyhteisön tavoitteiden ei tulisi lähtökohtaisesti ole ristiriidassa valtion tavoitteiden kanssa.

Lisäksi niin sanotut komikantasopimukset, joissa osapuolena voi olla valtion lisäksi siitä riippumaton järjestö (Non-Governmental Organization, NGO) ovat mahdollisia ja ne voivat edistää vastuullisuutta, mutta samaan aikaan sopimuksen onnistuneisuuden kannalta keskeiseen asemaan nousee roolijaon määrittely.²⁸⁸ NGO yleensä auttaa paikallisyhteisöä kapasiteetin rakentamisessa, kun taas paikallisjärjestön roolina on useimmiten paikallisten tarpeiden ja tavoitteiden identifiointi.²⁸⁹ Järjestöt pyrkivät selkeimmin edistämään juuri paikallisyhteisön etuja kaivossopimuksissa. Niillä on myös yleensä vähintäänkin merkittävää tiedollista pääomaa, jonka tarjoaminen paikallisyhteisölle tasapainottaa neuvotteluvoiman jakautumista. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin huomioitava, että useamman sopijapuolen myötä suhteen ja luottamuksen rakentaminen eri osapuolten välille voi muuttua haastavammaksi.²⁹⁰

²⁸⁵ *WB*, 2012, s. 26.

²⁸⁶ *Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke*, 2016, s. 65. *Caine – Krogman*, 2010, s. 79.

²⁸⁷ *Sousa – Keenan*, 2001, s. 2 – 3.

²⁸⁸ *WB*, 2012, s. 26 – 28.

²⁸⁹ *Ibid.*, s. 28.

²⁹⁰ *Ibid.*, s. 28.

5. Sopimuksellisuus riskinä ja mahdollisuutena

5.1. Sopimuksen sisältö

Tässä luvussa tarkastelen, millaisia riskejä ja mahdollisuuksia kaivossopimukset sisältävät sopimusnäkökulmasta. Ensin käsittelen sopimuksen sisältöä, minkä avulla muodostan kokonaiskuvan siitä, millaisia hyötyjä paikallisyhteisöt voivat sopimuksella saada. En yritä sitoa sisällön tarkastelua kotimaiseen kontekstiin, vaan tarkoitukseni on ennemminkin hahmottaa, miten moniulotteinen instrumentti kaivossopimus on, mikä myös osittain painottaa edellisessä luvussa esittelemieni riskien merkittävyyttä. Kysymyksenasettelu vastaa tutkimuskysymykseni toista alakysymystä, jossa hyötyjä ja negatiivisten vaikutusten lieventämistoimia ei ole erotettu toisistaan. Katson, että paikallisyhteisöt hyötyvät myös lieventämistoimista, minkä vuoksi tutkimuskysymyksiä laatiessani en ole erottanut niitä toisistaan. Koska tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin yleisesti käytetty tätä jaottelua, sovellan sitä tässä luvussa. Luvussa ei tarkastella yksittäisiä sopimuslausekkeita sinänsä, sillä niistä oli saatavissa luotettavaa tietoa vain rajallisesti. Sen sijaan etsin vastausta siihen, millaisen kokonaisuuden sopimus muodostaa.

Kaivossopimuksissa paikallisten hyväksynnästä tai tuesta hankkeelle tarjotaan vastineeksi pakettia, johon kuuluu tiettyjä hyötyjä ja negatiivisten vaikutusten lieventämistoimia.²⁹¹ Lieventämistoimia ovat esimerkiksi paikallisyhteisön kulttuuriperinnön suojeleminen ja paikallisyhteisön osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.²⁹² Perinteisesti kaivossopimukset ovat keskittyneet taloudellisten etujen jakamiseen.²⁹³ Lisäksi sopimusten tyypillisiä osallistumis- ja kompensatiomuotoja ovat olleet paikallisten liiketoiminta- ja työmahdollisuuksien tarjoaminen.²⁹⁴ Kaivossopimusten sisällössä on kuitenkin merkittäviä eroavaisuuksia, sillä eri paikallisyhteisöjen tarpeet ja tavoitteet vaihtelevat hankekohtaisesti.²⁹⁵ Tämä on toisaalta kaivossopimusten keskeinen ominaispiirre ja tavoite.

Kaivossopimukseen sisältyy tyypillisesti seuraavia elementtejä: 1) taustoitus, määritelmät ja sopimusehdot koskien esimerkiksi voimaantuloa ja soveltamisalaa; 2) taloudelliset ehdot ja sitoumukset koskien kompensatioita, maksuja ja sopimuksen toimeenpanoa ja seurantaa; 3)

²⁹¹ O’Faircheallaigh, 2015, s. 12 – 13.

²⁹² *Ibid.*, s.13.

²⁹³ Bruckner, 2016, s. 426.

²⁹⁴ Gogal – Reigert – Jamieson, 2005, s. 147.

²⁹⁵ Glindemann – Bursey, 2001, s. 302, O’Faircheallaigh, 2015, s. 12.

työllisyys ja koulutusasiat; 4) paikallistalouden, elinkeinojen ja yrittäjyyden kehittäminen; 5) sosiaaliset ja kulttuuriset asiat; 6) ympäristönsuojelu; sekä 7) sopimuksen toteutus, riitojen ratkaisu ja menettelytavat hankkeen eri vaiheissa.²⁹⁶ Sopimuksessa voidaan ottaa kantaa myös ympäristölliseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen kaivoksen sulkemisen yhteydessä, kun siirrytään kaivoksen jälkeiseen aikaan.²⁹⁷ Kaivossopimus on siis usein hyvin laaja kokonaisuus, jolla pyritään puuttumaan pitkälläkin tulevaisuudessa oleviin mahdollisiin tapahtumiin. Sopimukselle voidaankin asettaa tietty sopimuskausi, jonka jälkeen sitä tai sen määrättyjä ehtoja tarkistetaan.²⁹⁸

Taloudellinen kompensatio ja työllisyys ovat olleet keskeisiä sopimuksen osa-alue. Kaivosyhtiön paikallisten mineraalivarantojen hyödyntämisestä aikaansaamaa liikevaihtoa voidaan jakaa monella tapaa.²⁹⁹ Jako voi pohjautua saatuun voittoon, tuotannon arvoon tai tuotantomääriin.³⁰⁰ Esimerkiksi VDM IBA –nimisessä kaivossopimuksessa rahallisina kompensatioina sovellettiin kertamaksua sopimuksen aikaansaamisesta, vuosimaksuja teiden ja maan käytöstä, vuosimaksuja kompensationa alkuperäiskansaoikeuksien loukkaamisesta, tukia teiden parannustöihin ja tukea sopimuksen implementointia.³⁰¹ Lisäksi paikallisyhteisö voi tulla yhtiön omistajaksi, jolloin sen edustaja myös istuu sen hallituksessa, mutta tällöin paikallisyhteisö ottaa kannettavakseen myös taloudellisen riskin yhtiön negatiivisesta tuloksesta.³⁰² Varojen tilitys voidaan toteuttaa maksamalla ne suoraan paikallisyhteisön jäsenten pankkitileille.³⁰³ Toisaalta sukupolvien välistä tasa-arvoa voidaan edistää sijoittamalla saatu varallisuus rahastoihin, joita tulevat ikäluokat hyödyntävät sen sijaan, että varat käytettäisiin heti yhteisön kehittämiseen.³⁰⁴ Varoja voidaan käyttää myös infrastruktuurin tai julkisten palveluiden kehittämiseen, mutta varsinkin jälkimmäistä on kritisoitu siitä, että tällöin valtio voi siirtää sille kuuluvia vastuita itseltään pois.³⁰⁵

Lähtökohtaisesti työpaikat ovat puolestaan sellaisia, ettei niitä voi siirtää seuraaville sukupolville. Kaivossopimukset sisältävät usein lausekkeita, joissa edellytetään, että paikallisilla on etuoikeus tiettyyn numeraaliseen määrään tai prosenttiosuuteen kaivosyhtiön

²⁹⁶ Kotilainen et al., 2019, s. 18.

²⁹⁷ Bruckner, 2016, s. 426.

²⁹⁸ Gibson – O’Faircheallaigh, 2010, s. 185, Kotilainen et al., 2019, s. 20.

²⁹⁹ Rodon – Lemus-Lauzon – Schott, 2018, s. 10.

³⁰⁰ *Ibid.*, s. 10.

³⁰¹ *Ibid.* s. 381.

³⁰² Sosa – Keenan, 2001, s. 13. Näen, että tähän liittyy myös oikeudellisia ongelmia riitatilanteiden näkökulmasta.

³⁰³ Rodon – Lemus-Lauzon – Schott, 2018, s. 12. Tämä vaihtoehto muistuttaa hieman jo Suomessa käytössä olevia maanomistajille maksettavia louhintamaksuja.

³⁰⁴ *Ibid.*, s. 11. Esimerkiksi Norjassa noudatetaan tämänkaltaista periaatetta, kun suurin osa öljytuloista rahastoidaan valtion eläkerahastoon ja vain pieni osa käytetään niin sanotusti heti valtion menoihin.

³⁰⁵ Rodon – Lemus-Lauzon – Schott, 2018, s. 13 – 14.

tarjoamista työpaikoista.³⁰⁶ Joskus tällainen edellytys on kattanut myös urakoitsijat ja aliurakoitsijat, jotka eivät ole kaivossopimuksen sopijapuolia.³⁰⁷ Paikallisten koulutus ja ammattitaito eivät kuitenkaan aina vastaa kaivosyhtiön tarpeita. Sen vuoksi osapuolet voivat sopia erilaisista koulutus- ja harjoitteluohjelmista.³⁰⁸ Koska työpaikat kuitenkin katoavat mineraalien ehtymisen myötä, koulutuksen ja kartutetun ammattitaidon kannattaa olla sellaista, että sitä voidaan hyödyntää myös muissa työpaikoissa. Joihinkin kaivossopimuksiin on otettu lausekkeita, että kaivostyöntekijöitä autetaan löytämään uusi työpaikka, kun kaivos suljetaan.³⁰⁹ Liiketoimintamahdollisuuksia voidaan tukea samankaltaisesti kuin työllistymistä. Sopimuksessa voidaan määrätä, että kaivosyhtiön on ensisijaisesti tehtävä hankintoja paikallisilta yrittäjiltä ja vasta tämän jälkeen se voi kääntyä muiden tarjoajien puoleen.³¹⁰

Kanadassa askeleita on otettu myös siihen suuntaan, että huomiota kiinnitettäisiin työllisyyden ja taloudellisten hyötyjen lisäksi sosiaalisiin ja kulttuurillisiin ohjelmiin sekä ympäristöllisiin rajoituksiin.³¹¹ Sosiaalisia ja kulttuurillisia seikkoja sekä ympäristöä koskevista asioista on yleensä haastavampaa sopia. Varsinkin, jos sopimus tehdään ennen YVA-menettelyn toteuttamista, on vaikeaa tietää, miten hankkeen vaikutuksia ympäristöön voidaan minimoida, kun paikallisyhteisölle on vielä epäselvää, millaisia ympäristövaikutuksia hankkeella on.³¹² Kaivossopimuksessa voidaan asettaa tietty saastuttamisen taso, jonka ylittämisestä on seurauksena sopimussakko.³¹³ Ympäristön tilan kehittymisen seuranta varten voidaan perustaa sopimuksella paikallisyhteisön edustajista koostuva komitea, joka antaa toimenpidesuosituksia.³¹⁴ Lisäksi ympäristö koskevassa osiossa voidaan sopia kaivoksen jälkihoitoa varten perustettavasta rahastosta tai asettaa laskentaperusteet tiettyjen ympäristövahinkojen korvaamiselle.³¹⁵ Sosiaalista puolta taas voidaan huomioida sopimuksessa esimerkiksi edistämällä paikallisten osallistumisoikeuksia ja kulttuuriperintökohteiden suojelua sekä luomalla erilaisia ohjelmia kaivoksen aiheuttamien negatiivisten sosiaalisten ehkäisemiseksi.³¹⁶ Kaivossopimuksella voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan sukupuolten väliseen tasa-arvoon paikallisyhteisön sisällä. Tutkimusten mukaan

³⁰⁶ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 11.

³⁰⁷ *Ibid.*, s. 12.

³⁰⁸ *Ibid.*, s. 11. Esimerkiksi Terrafame on tehnyt yhteistyötä paikallisten oppilaitosten kanssa työvoimatarpeidensa tyydyttämiseksi.

³⁰⁹ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 12.

³¹⁰ *Gibson – O’Faircheallaigh*, 2010, s. 156.

³¹¹ *Caine – Krogman*, 2010, s. 81.

³¹² *Gibson – O’Faircheallaigh*, 2010, s. 36.

³¹³ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 15.

³¹⁴ *Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke*, 2016, s. 90.

³¹⁵ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 16.

³¹⁶ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 16, *Kotilainen et al.*, 2019, s. 18.

kaivosten on nähty kohtelevan epätasa-arvoisesti naisia, kun sen työllistämisvaikutus kohdistuu lähinnä miehiin, mutta muun muassa kaivostyön epäsäännöllisten tulojen ja työaikojen aiheuttamat negatiiviset sosiaaliset vaikutukset puretaan paikallisyhteisön naispuolisiin edustajiin.³¹⁷

Kaivossopimuksessa käsitellään myös riitojen ratkaisua. Usein tällaiset sopimuslausekkeet lähtevät siitä, että riidat ratkaistaan ensisijaisesti osapuolten välisillä neuvotteluilla.³¹⁸ Jos erimielisyyksiä ei onnistuta purkamaan näin, siirrytään sovitteluprosessiin ja jos tämäkään ei vielä tuota tulosta, mennään välimiesmenettelyyn.³¹⁹ Asia voidaan viedä myös tuomioistuimeen.³²⁰ Lisäksi usein paikallisyhteisö ja kaivosyhtiö sopivat jonkinlaisesta riitojen ratkaisuun liittyvästä kulujen jaosta.³²¹ Sopimuksissa voidaan myös rajoittaa paikallisyhteisön oikeuksia vielä kaivoshankkeeseen liittyviä asioita oikeuteen. Esimerkiksi eräässä Kanadassa solmitussa IBA:ssa kaksi alkuperäiskansaheimoa luopuivat maksua vastaan oikeuksistaan nostaa kaivosyhtiötä vastaan alkuperäiskansaoikeuksiinsa perustuva kanne.³²² Paikallisyhteisön toimintaa voidaan muutoinkin yrittää rajoittaa. Kaivosyhtiö voi esimerkiksi yrittää sisällyttää sopimukseen lausekkeen, joka kieltää paikallisyhteisöltä hankkeen vastustamisen ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyiden ja erilupien myöntämisten yhteyksissä, mikäli kaivossopimus solmitaan ennen näiden toteuttamista.³²³

Kaivossopimuksien pitkäaikaisista vaikutuksista tai siitä, miten ne ovat hyödyttäneet paikallisyhteisön eri segmenttejä, tiedetään vielä varsin vähän.³²⁴ Kanadassa kaivossopimuksen osapuolina olevien alkuperäiskansayhteisöjen tulotaso, koulutustaso ja työllisyysaste ovat kuitenkin olleet merkittävästi korkeampia kuin sellaisten, jotka eivät sopimuksen osapuolina ole olleet.³²⁵ Tämä lienee jonkinlainen merkki sopimusten kannattavuudesta. Sopimusoikeudellisesta näkökulmasta kaivossopimukset vaikuttavat jättävän hyvin paljon tulkinnan varaa, mikä lisää riskiä riitojen syntymiseen. Mielestäni rahallisten kompensatioiden ja työllisyyden tavoitteiden toteutumista on lähtökohtaisesti helpompi seurata, sillä nämä ovat perinteisesti olleet sidoksissa tiettyihin lukuihin ja prosenttiosuuksiin. Ympäristön ja varsinkin

³¹⁷ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 17, *Meerveld*, 2016, s. 21 – 23.

³¹⁸ *Gibson – O’Faircheallaigh*, 2010, s. 126.

³¹⁹ *Ibid.*, 2010, s. 126.

³²⁰ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 29 alaviite 56, *Gibson – O’Faircheallaigh*, 2010, s. 126.

³²¹ *Gibson – O’Faircheallaigh*, 2010, s. 126.

³²² *Craik – Gardner – McCarthy*, 2017, s. 381.

³²³ *Sosa – Keenan*, 2001, s. 10.

³²⁴ *Meerveld*, 2016, s. 3. Erityisesti salassapitolausekkeet ovat olleet esteenä kaivossopimustenonnistuneisuuden arvioimiselle. *Caine – Krogman*, 2010, s. 81.

³²⁵ *Ibid.*, s. 13 – 15.

kulttuurin suojeleu ovat huomattavasti abstraktimpia kohteita, jolloin niitä koskevat sopimusehdot ovat tulkinnalle alttiimpia ja myös niiden muotoilu on haastavampaa.

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan suomalaisen sopimusoikeuden periaatteita. Olen valinnut tarkastelun kohteiksi sopimuksen sitovuuden ja lojaliteettiperiaatteen. Valintani perustee tutkimuskysymykseni toinen ja kolmas alakysymys. Aiemmin tutkielmassa on osoitettu, että nykyiset (itsesääntely)keinot ovat ongelmallisia siitä syystä, etteivät yhtiöt ole juridisesti sidottuja niihin. Kaivossopimuksen sitovuus on siis ollut keskeinen perustelu kaivossopimuksen käyttöönotolle. Lojaliteettiperiaatteen avulla voidaan puolestaan tasapainottaa neuvotteluvoiman epäsuhtaisuutta, varsinkin tiedollisten resurssien osalta. Näin ollen periaatteet näyttävät ensi silmäyksellä tarjoavan paikallisyhteisölle hyötyjä. Sopimuksen sitovuus ei kuitenkaan ole immuuni olosuhteiden muutokselle ja lojaliteettiperiaate velvoittaa myös paikallisyhteisöjä. Varsinkin sopimuksen sitovuuteen siis näyttää sisältyvät hyötyjen lisäksi myös riskejä. Tämän vuoksi tarkastelen seuraavaksi, miten periaatteiden aikaansaamat hyödyt toimivat ja saavatko periaatteet aikaan vakavasti otettavia riskejä.

5.2. Sopimuksen sitovuus ja olosuhteiden muutos

Sopimussitovuuden ja sopimusvapauden periaatteet muodostavat sopimusten arvioinnin lähtökohdan.³²⁶ Periaatteet kulkevat käsikädessä, sillä kun sopimus on solmittu sopimusvapautta noudattaen, se yleensä sitoo.³²⁷ Sopimuksen sitovuus voidaan siis mieltään eräänlaiseksi yhteiskuntarauhan kivijalaksi. Sillä on todettu olevan asiallisesti keskeisimmän lähtökohtaisen periaatteen merkitys.³²⁸ Koska sitovuus ei kuitenkaan ole sopimuksen absoluuttinen ominaispiirre, on olennaista pohtia kahta kysymystä. Ensimmäinen on kysyttävä, onko sopimuksen hyödyllisyys ja käyttökelpoisuus sääntelyvälineenä uhattuna, jos sopimuksen sisältö muuttuu olosuhteiden muuttuessa. Toiseksi on pohdittava, täyttääkö sopimus enää tehtävänsä ennakoitavuuden lisääjänä, jos se on altis ulkoisten tekijöiden muutokselle. Ensimmäisen kysymyksen suhteen on lähdettävä siitä, tavoitellaanko sopimuksella sitä, ettei sitä voisi muuttaa missään tilanteessa. Toisen kysymyksen kohdalla on arvioitava, kuinka

³²⁶ Saarnilehto – Annola, 2018, s. 17.

³²⁷ *Ibid.*, 2018, s. 17.

³²⁸ Saarnilehto et al., Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitetty julkaisu, pääluku I, alaluku 3.

paljon olosuhteiden muutos tosiasiaassa vähentää ennakoitavuutta ja onko mikään sääntelyvaihtoehto oikeastaan immuuni olosuhteiden muutokselle.

Sopimus sääntelee osapuoltensa välistä oikeussuhdetta ja sitoo heitä, mutta mitä sitovuus käytännössä tarkoittaa ja kuinka sitä valvotaan?³²⁹ Sopimus mahdollistaa voimassaoloaikanaan lähtökohtaisesti sen, että sopimuskumppani voi kääntyä viranomaisten puoleen, jos toinen ei täytä sopimuksen perusteella syntyneitä velvoitteitaan, vaikka tämä rikkoisi tällöin vain yhtä sopimuksen ehtoista.³³⁰ Tätä kutsutaan sopimuksen oikeudelliseksi sitovuudeksi.³³¹ Sitovuuden oikeudellista velvoittavuutta ilmentävät sopimukseen yleensä otettavat riitojen ratkaisua käsittelevät lausekkeet, joissa valitaan se taho, joka erimielisyyden lopulta ratkaisee. Lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisen sopimuksen osapuolet siis valvovat itse, että sopimusta noudatetaan ja he voivat kääntyä viranomaisen puoleen, kun he havaitsevat rikkomuksen.

Sopimuksen sitovuus mahdollistaa ennakoitavuuden, joka on yleensä keskeisin syy sopimuksen solmimiseen.³³² Ennakoitavuus on merkittävä kannustin käyttää sopimusta myös paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välisen suhteen sääntelyyn sen sijaan, että hyödynnettäisiin epämääräistä sosiaalista toimilupaa, jossa lupaan osallisten vastuita ja velvollisuuksia ei ole varsinaisesti määritelty, eikä ”lupaehtojen” laiminlyönnin johdosta voida vaatia suoritusten tai korvausten toimeenpanoa oikeudelliselta instituutiolta. Näin ollen sopimus ohjaa sopijapuolten toimintaa ennakoitavaan suuntaan, kun ennakoimaton, eli ehtojen vastainen toiminta tai toimimattomuus laukaisee toisen sopijakumppanin oikeuden kääntyä viranomaisen puoleen. Tässä yhteydessä voidaan puhua sitovuuden muodollisuudesta.³³³

Sopimus ei kuitenkaan ole täysin staattinen ja pistemäinen, vaan sen sitovuudesta on olemassa poikkeuksia. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan oikeustoimilain (288/1929) kohtuullistamista koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä, että vaikka sopimusten sitovuuden periaate on sopimusoikeuden ja koko oikeusjärjestyksen kulmakivi, ei tämä tarkoita, että sopimuksen osapuolet olisivat velvollisia aina noudattamaan sitä riippumatta solmimistilanteesta vallinneista olosuhteista ja myöhemmästä kehityksestä.³³⁴ Lainsäätäjä on puuttunut sopimusten sitovuuteen antamalla eri sopimustyyppijä koskevissa erityislaeissa merkitystä tietyn tyyppisille olosuhteille. Esimerkiksi kuluttajasopimuksissa kiinnitetään huomiota siihen, ovatko kaupan osapuolet yhtä aikaa läsnä kulutushyödykesopimusta

³²⁹ Saarnilehto – Annola, 2018, s. 6 – 7.

³³⁰ *Ibid.*, 2018, s. 6 ja 165.

³³¹ Saarnilehto et al., Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 3.

³³² Mäkelä, 2008, s. 24.

³³³ Tykkyläinen, 2008, s.6.

³³⁴ PeVL 3/1982 vp, s. 1 – 2.

solmittaessa. Olosuhteiden muutos voi tehdä sopimuksen tarkoituksettomaksi, sopimuksenmukainen suoritus on voinut käydä mahdottomaksi tai epäsuhtaiseksi, sopimukseen vetoaminen on voinut muuttua hyvän tavan vastaiseksi taikka kohtuusnäkökohdat puoltavat sopimuksen muuttamista.³³⁵

Kaivossopimus on luonteeltaan kestosopimus, jolloin muuttuneilla olosuhteilla voi olla merkitystä sen sisältöön ja soveltamiseen. Sopimuksen sitovuudesta poikkeaminen olosuhteiden muutoksesta johtuen tarkoittaa pitkäaikaisten sopimusten kohdalla käytännössä sitä, että osapuolet voivat korvata tekemänsä sopimuksen toisella tai sopia muutoksista voimassa olevan sopimuksen ehtoihin.³³⁶ Näistä muutoksista sopijakumppanit voivat tietenkin muutoinkin sopia keskenään. Lisäksi olosuhteiden muutos voi antaa aiheutta sopimuksen sovitteluun, sopijapuolten vapautumiseen sopimuksesta tai sopimuksen peräytymiseen.³³⁷ Kaksi jälkimmäistä vaihtoehtoa tulevat harvemmin sovellettavaksi, joten jätän ne vain maininnan varaan.

Perustan sovittelulle tarjoaa oikeustoimilain 36 §. Sen mukaan sovittelun edellytyksenä on, että oikeustoimen ehto itsessään on kohtuuton taikka sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuuden arvioinnissa otetaan säännöksen mukaan huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat. Jos ehto tulkitaan kohtuuttomaksi, sitä joko sovitellaan tai se voidaan jättää ottamatta huomioon. Kohtuullisuuden niin vaatiessa sopimusta voidaan sovitella muiltakin osin. Oikeustoimilain sovittelusäännökseen onkin usein vedottu juuri muuttuneiden olosuhteiden takia, joilla on merkitystä erityisesti kestosopimuksissa.³³⁸ Oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä on katsottu, että olosuhteiden muutoksen on kuitenkin ylitettävä tietty vaikutuskynnys ja toisaalta muutoksiin liittyy myös tietty sietokynnys, jota riskinotto korottaa.³³⁹

Hallituksen esityksessä HE 247/1981 on katsottu, että kohtuullistamiseen voidaan vedota myös, jos sopijapuolella ei esimerkiksi ole ollut muuta mahdollisuutta kuin sopimuksen tekeminen toisen osapuolen esittämillä ehdoilla. Tällaisia tilanteita saattaa esityksen mukaan syntyä esimerkiksi silloin, kun sopimus on tehtävä viivytyksettä ja tämän seurauksena osapuolen mahdollisuudet sopijakumppanin valitsemiseen tai sopimusehdoista neuvottelemiseen ovat

³³⁵ *Saarnilehto et al.*, Varallisuusosoikeus, elektroninen jatkuvasti päivitetty julkaisu, pääluku III, alaluku 6.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ *Saarnilehto – Annola*, 2018, s. 184.

³³⁸ *Tykkyläinen*, 2008, s. 24.

³³⁹ *Ibid.*, s. 25.

rajoitetut.³⁴⁰ Kuvatun kaltaiset tilanteet ovat konkretisoituneet erityisesti suurten yritysten kohdalla, jotka soveltavat vakioehtoja. En näe estettä sille, etteikö myös kaivossopimusta voitaisiin kohtuullistaa tällä perusteella, vaikka sitä voidaan pitää ainakin tarkoituksensa näkökulmasta vakiosopimuksen vastakohtana.³⁴¹ Sopimuksen solmimiseen aikajännettä ei voida etukäteen arvioida, mutta ainakin paikallisyhteisö on pakotettu neuvottelemaan tietyn hanketta suunnittelevan ja toteuttavan kaivosyhtiön kanssa. Paikallisyhteisöä voidaan myös lähtökohtaisesti pitää heikompana sopijapuolena sen käytössä olevien resurssien ja tiedollisen aseman suhteen.³⁴² Vallan jakautuminen osapuolten välillä vaikuttaa kiistatta siihen, millaiset mahdollisuudet kummallakin on neuvotella sopimusehdoista ja siten vaikuttaa siihen, millaiseksi sopimus sisällöltään lopulta muodostuu. Mielestäni kohtuullistamista voidaan soveltaa lähtökohtaisen osapuoliasetelman perusteella lähinnä paikallisyhteisön hyväksi.

Sopimusten kohtuullistaminen on poikkeus sopimusten sitovuuden pääsäännöstä, jolloin kohtuullistamisen soveltamisedellytysten täyttyminen on oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä nähty olevan melko korkealla. Olosuhteiden muutoksen aikaansaama kohtuullistamismahdollisuus ei vielä tee sopimuksesta dynaamista.³⁴³ Toisaalta, vaikka ennakoitavuutta ei suhteen sopimuksellistamisellakaan saada 100 prosenttiseksi, sopimus kuitenkin tarjoaa suuntaviivat, joiden puitteissa sitovuus ja olosuhteiden muutos saavat juridista merkitystä. Näin ollen voidaan todeta, ettei ennakoitavuus tosiasiallisesti merkittävästi kärjensi mahdollisuuden olemassaolosta, että olosuhteiden muutos otettaisiin huomioon sopimusta sovellettaessa. Myöskin ajatus siitä, ettei sopimusta voitaisi kohtuullistaa missään tilanteessa, tuntuu kannattamattomalta varsinkin se seikka huomioon ottaen, että todennäköisemmin kohtuullistaminen tapahtuisi paikallisyhteisön hyväksi. Näin ollen sopimuksen sitovuus, joka huomioi olosuhteiden muutoksen on hyödyllistä paikallisyhteisön kannalta, sillä absoluuttinen sitovuus lisää neuvotteluvoiman epätasapainoon liittyvän riskin merkitystä.

5.3. Lojaliteettiperiaate

Lojaliteettiperiaatteessa on kyse sopijapuolen velvollisuudesta ottaa huomioon toisen osapuolen perustellut odotukset.³⁴⁴ *Rudangon* määritelmän mukaan ”sopimuksen osapuolten on

³⁴⁰ HE 247/1981 vp., s. 12.

³⁴¹ Kaivossopimusten keskeinen tarkoitus ja ominaisuus on ottaa sopijapuolten, erityisesti paikallisyhteisön tarpeet ja toiveet huomioon. Näin ollen jokainen sopimus on lähtökohtaisesti uniikki.

³⁴² Ks. luku 4.2.

³⁴³ *Tykkyläinen*, 2008, s. 25 – 26.

³⁴⁴ *Saarnilehto et al.*, Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 3.

mahdollisuuksiensa mukaan, tarvitsematta kuitenkaan estää omien oikeuksiensa toteutumista, otettava toisen osapuolen edut huomioon ja toimittava siten, ettei vastapuolelle aiheudu vahinkoa tai että se rajoittuu mahdollisimman vähäiseksi.”³⁴⁵ Hinnalla millä hyvänsä ei siis tarvitse huomioida toisen etuja ja toisaalta mitkä tahansa odotukset eivät luo velvollisuutta niiden huomioon ottamiseen, vaan odotusten täytyy olla perusteltuja. *Rudangon* määritelmässä odotusten perusteltavuus näyttää viittaavan vahinkojen aiheutumiseen ja niiden minimoimiseen. Sopimuslojaliteetti on painottunut pitkäkestoisissa sopimuksissa ja sen tuntomerkeistä, yhteinen päämäärä, luottamus ja yhteinen toiminta, johtuen on katsottu, että mitä kauemmin yhteinen toiminta on jatkunut, sitä perustellumpaa sopijapuolen on odottaa vastapuolen lojaalia käyttäytymistä.³⁴⁶

Lojaliteettiperiaate ilmentää modernimpaa sopimusoikeudellista lähestymistapaa, jossa sopimus nähdään yhteistyön välineenä.³⁴⁷ Vaikka periaate on tunnustettu jo vuosikymmeniä, sitä ei ole saatettu suoraan osaksi lainsäädäntöä. Oikeustoimilain edellä käsitellyn kohtuullistamissäännöksen ja oikeustoimilain 33 §:n asettaman velvollisuuden kunniallisuuteen ja luottamukseen voidaan kuitenkin katsoa ilmentävän lojaliteettiperusteisuutta.³⁴⁸ Lojaliteettiperiaatteen kannalta keskeinen oikeustapaus on KKO 1993:130, jossa korkein oikeus katsoi urakoitsijan olevan vahingonkorvausvelvollinen sopijapuolenaan olevalle rakennuttajalle, kun urakoitsija ei huomauttanut sopimusneuvotteluissa, että rakennuttajan alkuperäisiin rakennussuunnitelmiin tekemien muutosten seurauksena rakennushanke ei enää täyttänyt sille suunnittelussa asetettuja tavoitteita, vaikka urakoitsija tiedosti suunnitelmien muutosten johtavan tavoitteiden vastaiseen lopputulokseen. Lojaliteettiperiaate ei rajoitu ainoastaan sopimuksen voimassaoloaikaan, vaan myös neuvotteluvaiheeseen.

Lojaliteettiperiaate synnyttämät velvollisuudet kumpuavat sopimuksesta, mutta niitä ei ole nimenomaisesti sisällytetty sopimukseen.³⁴⁹ Niitä voidaan siis pitää sopimuksen ulkopuolisina velvoitteina, vaikka ne ovatkin kiinteässä yhteydessä sopimukseen. Kuten korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee, sopimuslojaliteetti pitää sisällään ainakin tiedonantovelvollisuuden. Näin sopimuslojaliteetti edesauttaa tiedollista tasavertaisuutta. Oikeuskäytännön onkin tulkittu edellyttävän, että sen, jolla informaatio on helpoimmin

³⁴⁵ *Lojaliteettiperiaate sopimusoikeudessa*.

³⁴⁶ *Saarnilehto et al.*, Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitetty julkaisu, pääaluku I, alaluku 3.

³⁴⁷ *Saarnilehto – Annola*, 2018, s. 24.

³⁴⁸ *Lojaliteettiperiaate sopimusoikeudessa*:

https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:lojaliteettiperiaate_sopimusoikeudessa

³⁴⁹ *Saarnilehto – Annola*, 2018, s. 24.

saatavissa, on tiedotettava asiasta toiselle osapuolelle silloin kun oli selvää, että informaatiolla on olennainen merkitys vastapuolen harkinnalle.³⁵⁰ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on lojaliteettiperiaate liitetty reklamointi-, myötävaikutus- ja uskollisuusvelvollisuuteen.³⁵¹ Myötävaikutusvelvollisuus voi konkretisoitua esimerkiksi silloin, kun tavara siirtyy toisen osapuolen riskipiiriin, mutta olosuhteet ovat sellaiset, että vastapuoli voi helpommin huolehtia tavarasta ja toinen osapuoli ei ole tietoinen riskistä tai häntä on kohdannut ylivoimainen este.³⁵² Samoin kuin sovittelusäännös myös lojaliteettiperiaatteen soveltaminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Sopimus ja sen olosuhteet siis määrittävät aktivoituvatko lojaliteettiperiaatteen soveltamisen edellytykset.³⁵³

Kaivossopimusten neuvotteluvaiheessa lojaliteettiperiaate tasapainottaa sopijapuolten tiedollista eriarvoisuutta, mikäli sellaista esiintyy. Sopimushan on pohjimmiltaan tarkoitettu pitkäkestoisen yhteistyön välineeksi, jolloin periaate tukee tätä tavoitetta. Käytännössä periaatteen olomassaolo ilmentää sitä, etteivät osapuolet aina ole lojaaleja toisiaan kohtaan. Se ei kuitenkaan itsessään takaa lojaalia toimintaa, vaan sekin on riippuvainen olosuhteista sekä siitä, miten vaikeaa on osoittaa toisen osapuolen menetelleen periaatteen vastaisesti. On myös hyvä tiedostaa, että lojaliteettiperiaate velvoittaa yhtä lailla paikallisyhteisöä kuin kaivosyhtiötäkin. Kuitenkin voidaan olettaa, että jos jommallakummalla osapuolista on tiedollinen etulyöntiasema, se on kaivosyhtiöllä, jolloin tiedonantovelvollisuus kohdistuisi pääasiallisesti siihen. Kaiken kaikkiaan periaate ohjaa sopijapuolien toimintaa onnistuneen yhteistoiminnan suuntaan ja näin ollen sen voidaan nähdä hyödyttävän molempia.

6. Johtopäätökset

Niin kauan kuin jo louhitut materiaalit eivät kykene vastaamaan maailman malmi- ja mineraalitarpeeseen, tarvitaan kaivoksia. Suomessa poliittisilla toimijoilla on suuri halu hyödyntää maailmalta tulevaa kysyntää erityisesti akkumineraalien suhteen. Kaivokset rasittavat aina eniten läheisyydessään olevia ihmisiä ja luontoa, minkä myös paikalliset ovat itse havainneet ja ilmaisseet sen johdosta tyytymättömyyttään. Kunnes kierrättäminen kehittyy ja maaperän rikkaudet täyttävät yleisen tarpeen, suuren joukon saama hyöty mineraalien louhimisesta on kompensoitava siitä kärsiville tahoille siten, että rasitus voidaan minimoida.

³⁵⁰ Saarnilehto et al., Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 3.

³⁵¹ Tykkyläinen, 2008, s. 37.

³⁵² Saarnilehto et al., Varallisuus oikeus, elektroninen jatkuvasti päivitettävä julkaisu, pääluku I, alaluku 3.

³⁵³ Annola, 2016, s. 37

Vallitseva sääntely ei nykymuodossaan tarjoa välineitä, joiden avulla paikallinen hyväksyttävyyys voidaan saavuttaa.

Lainsäädäntö on sekä sisällöltään että sääntelymuotona riittämätön. Kaivoslaissa asetetaan yhä kaivosyhtiön edut paikallisyhteisön etujen edelle, eikä hyödynjakoa ole toteutettu tasa-arvoisella tai kestäväällä tavalla. Lisäksi paikallisten osallistumista koskevan lainsäädännön hajanaisuus ja kompleksisuus heikentää paikallisyhteisön osallistumisoikeuksien tosiasiallista toteutumista. Sääntelymuotonäkökulmasta tarkasteltuna lainsäädäntö on yksin kyvytön onnistumaan kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välisen kompleksisen vuorovaikutussuhteen sääntelyssä. Tämä johtuu paitsi vuorovaikutussuhteen luonteesta myös lakeihin liittyvistä ominaispiirteistä. Lait eivät ota tarpeeksi huomioon paikallisia etuja, sillä niiden tarkoituksena on toteuttaa koko valtakunnan etua, mikä mahdollistaa laajemman yhteiskunnan hyötymisen paikallisyhteisön kustannuksella. Tämä lainsäädännön heikkous on tunnustettu ja perinteistä sääntelyä on täydennetty muun muassa erilaisten itsesääntelyvälineiden, kuten kaivossopimusten, sosiaalisen toimiluvan ja CSR:n avulla. Tämän tyyppisten sääntelyvälineiden avulla voidaan saavuttaa paikallinen hyväksyttävyyys tehokkaammin, sillä ne ovat responsiivisempia ja joustavampia, jolloin sääntely voi mukautua paremmin ympäristönsä muutoksiin ja sääntelyobjektien toisistaan poikkeaviin tarpeisiin, intresseihin ja toimintamahdollisuuksiin. Nämä seikat näyttävät johtavan siihen, että sääntelyn noudattamisaste kasvaa ja legitimizeetti lisääntyy.

Kaivossopimukseen liittyy erityispiirteitä, jotka mahdollistavat varsinkin paikallisyhteisön hyötymisen paremmin ja kestävämmiin alueelleen suunnitellusta kaivoshankkeesta. Kaivossopimuksen avulla mahdollistetaan kaivoksesta eniten kärsiville tahoille oikeus vaikuttaa hankkeesta saatavien hyötyjen jakamiseen ja hankkeen toteuttamiseen siten, että sen negatiivisia vaikutuksia voidaan lieventää. Tasa-arvoisempi hyödynjako ja paikallisten osallistumisoikeuksien takaaminen lisäävät kaivoshankkeen hyväksyttävyyttä. Kaivossopimukset ovat aina osapuoltensa neuvotteluiden tulos, eli ne ovat sisällöllisesti yksilöllisiä, eikä niissä neuvoteltavien hyötyjen tarvitse perustua laajempaan poliittiseen konsensukseen. Kaivossopimus myös eroaa merkittävästi täällä käytössä olevasta sosiaalisesta toimiluvasta ja CSR:stä. Toisin kuin kaksi viimeksi mainittua välinettä, kaivossopimus on juridisesti sitova. Sopimussitovuus mahdollistaa sen, että paikallisyhteisöt voivat vaatia viime kädessä tuomioistuimessa kaivosyhtiötä noudattamaan sopimusvelvoitteitaan, vaikka yhtiö arvioisi tämän olevan etujensa vastaista. Sitovuuteen liittyy olennaisesti myös ennakoitavuus, kun sopimuksessa määritellään toisen osapuolen oikeudet ja velvollisuudet tulevaisuudessa

realisoituvien tapahtumien yhteydessä. Kaivossopimukseen sisältyy kuitenkin hyötymismahdollisuuksien lisäksi myös riskejä.

Merkittäviä kaivossopimukseen liittyviä riskejä ovat paikallisyhteisön piirin määrittäminen ja neuvotteluvoiman epätasapaino. Jos piiri määritetään väärin, kaivossopimus voi kärsiä legitimitettiongelmissa tai sen tavoite tasa-arvoisesta ja kestävästä hyödynjaosta voi jäädä toteutumatta. Riskiä voidaan minimoida tarjoamalla paikallisyhteisön määrittämistä varten sellaiset suuntaviivat, joissa on lähtökohtana hankkeen vaikutusten voimakkuus. Neuvotteluvoima on epätasapainossa yleensä kaivosyhtiöiden hyväksi, minkä seurauksena paikallisyhteisöllä on vaarana neuvotella itselleen epäedullinen sopimus, jota se on sopimussitovuuden perusteella velvollinen noudattamaan. Tällöin sopimus on epäonnistunut, mikä on yleensä myös kaivosyhtiön kannalta huono asia. Paikallisyhteisön kapasiteetin rakentaminen auttaa tasapainottamaan neuvotteluvoiman epäsuhtaa. Jotta sopimuksesta tulisi onnistunut, tiedollisessa ja taloudellisessa etulyöntiasemassa olevaa kaivosyhtiötä on pidetty velvollisena tarjoamaan paikallisyhteisölle tukea kapasiteetin rakentamiseen. Myös valtiot ja erilaiset järjestöt voivat antaa resurssitukea paikallisyhteisön kapasiteetin rakentamiseen. Neuvotteluvoiman jakautumisesta seuraavaa epäsuhtaa tasapainottaa myös sopimussitovuuden alisteisuus olosuhteiden muutoksille. Sopimusta voidaan siis tiettyjen olosuhteiden vallitessa kohtuullistaa heikomman osapuolen, eli tässä tapauksessa paikallisyhteisön hyväksi. Lisäksi lojaliteettivelvollisuus asettaa osapuolille tiedonantovelvollisuuden ja ohjaa niiden toimintaa yhteistoiminnallisuuden suuntaan.

Kaivossopimukset eivät ole ainoa tai riskitön vaihtoehto vastamaan nyky sääntelyn ongelmiin. Niiden käyttöönottoon liittyy monia avoimia kysymyksiä, joista suurin käytännön tasolla on lienee se, kuinka puhdas itsesääntelyväline kaivossopimus olisi. Mielestäni kaivossopimusten käyttöönottoa tulisi harkita vakavasti, sillä ne voivat täydentää nykyisten sääntelyvälineiden aukkoja ja samalla kohottaa merkittävästi kaivoshankkeiden hyväksyttävyyttä paikallistasolla. Käyttöönotto edellyttää kuitenkin lisätutkimuksia esimerkiksi sen suhteen, miten sopimukset asemoituisivat nykyiseen perusoikeus- tai lupajärjestelmään. Mikäli kaivossopimuksia ei Suomessa haluta hyödyntää, tulisi tähän mennessä käyttöönotettuja sääntelyvälineitä käyttää tehokkaammin paikallisyhteisön etujen ja oikeuksien turvaamiseksi.