



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

AUTHOR	Sonja Vilenius
TITLE	Kaivossopimus – vaikuttavampaa osallistumista ja lisää legitimizeettiä?
YEAR	2022
VERSION	Author's accepted manuscript
CITATION	Sonja Vilenius, Kaivossopimus – vaikuttavampaa osallistumista ja lisää legitimizeettiä? Ympäristöjuridiikka 3-4/2022, s. 34-58

Tiivistelmä

Kritiikki kaivostoimintaa kohtaan lisääntynyt ja paikallisten välillä esiintyvä vastakkainasettelu on tullut näkyvämmiksi Suomessa. Käytössä olevat sääntelyvälineet, lainsäädäntö ja sosiaalinen toimilupa, eivät näytä kykenevän tarjoamaan paikallisyhteisöille sellaisia osallistumismahdollisuuksia, joiden avulla saataisiin aikaan tarvittavaa dialogia ja neuvottelevuutta eri tahojen erisuuntaisten intressien yhteensovittamiseksi. Osallistumisella on potentiaalia edistää legitimizeettiä vahvistumista, mutta osallistuminen ja siihen liittyvät menettelyt tulisi kokea vaikuttaviksi. Kirjoituksessa tarkastellaan, miten paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välinen sopimus pohjainen yhteistyö voi täydentää paikallisten osallistumista ja lisätä kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä. Suomalaiselle sääntelyjärjestelmälle vieras kaivossopimus tarjoaisi uudenlaisen lähestymistavan kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välisen kompleksisen vuorovaikutussuhteen hallintaan. Yksi sääntelykeino ei kuitenkaan riitä moninaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Sen vuoksi artikkelissa käydään keskustelua siitä, millainen sääntelykeinokokonaisuus palvelisi parhaiten osallistumisen edistämistä ja legitimizeetin lisääntymistä.

Kaivossopimus – vaikuttavampaa osallistumista ja lisää legitimizeettiä?

1. Johdanto

Omavaraisuusaste on päivän polttava aihe Euroopassa, eikä se koske pelkästään energiasektoria ja ruoantuotantoa, vaan myös kaivosteollisuutta. Kaivostoiminnan arvioidaan lisääntyvän tulevina vuosikymmeninä kasvavan mineraalikysynnän vuoksi.¹ Suomi on Euroopan mineraalirikkaimpia valtioita, se on maailman houkuttelevimpia kaivosinvestointikohteita ja suomalaista kaivoslainsäädäntöä on perinteisesti pidetty hyvin edullisena kaivosyhtiöille.² Eurooppalaisista kaivoksista ovat kaivosyhtiöiden ja investoijien lisäksi kiinnostuneita myös julkiset toimijat, sillä monet maanosan maat ja alueet arvioivat kaivosteollisuuden olevan merkittävä sektori niiden taloudelle.³ Myös Euroopan Unionissa (EU) halutaan elvyttää eurooppalainen kaivostoiminta, sillä malmit ja mineraalit ovat keskeinen osa Euroopan vihreän siirtymän toteutumista ja eurooppalaisen tuotannon uskotaan parantavan myös taloudellista resilienssiä.⁴ Suomessa jaetaan tämä käsitys. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) julkaiseman kaivosteollisuuden toimialaraportin mukaan tavoitteena on koko akkuarvoketjun keskittäminen maahamme ja tässä merkittävänä kilpailukeinona nähdään Suomen ainutlaatuiset mineraalivarat.⁵

Suomessa uudet kaivoshankkeet kohtaavat yhä useammin ja voimakkaampaa kritiikkiä⁶, ja hankkeet ovat synnyttäneet niitä vastustavia kansalaisliikkeitä. Esimerkiksi Heinävedellä grafiittikaivoksen perustamista vastustava liike on nostanut esiin paikallisen ympäristön tilan heikkenemisen, puutteellisen sidosryhmävuorovaikutuksen sekä kulttuurisesti ja taloudellisesti merkittävien Valamon ja Lintulan luostarien toimintaedellytysten häviämisen.⁷ Tämän seurauksena on perustettu Pro Heinävesi -liike, organisoitu kansalaisaloite kaivoslain muuttamiseksi, perustettu luonnonsuojelualue malminetsintäalueelle sekä tehty yhteistyötä naapurikuntien kanssa lähialueen malminetsintähankkeiden estämiseksi.⁸ Paikallisten väliset rajalinjat ja eri intressien vastakkainasettelu ovat tulleet näkyvämmiksi myös esimerkiksi Kolarissa, Sodankylässä ja Kuusamossa.⁹ Valtakunnalliset ja EU:n laajuiset tavoitteet vaikuttavatkin olevan ristiriidassa niiden

¹ Ks. esim. Ismo Pölönen - Christina Allard - Kaisa Raitio, Finnish and Swedish law on mining in light of collaborative governance. Nordisk miljörättslig tidskrift 2/2020, s. 99-134, 100.

² Jairo Yunis– Elmira Aliakbari, Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2020. Fraser Institute 2020, s. 9.

³ Sonja Kivinen – Juha Kotilainen – Timo Kumpula, Mining Conflicts in the European Union: Environmental and Political Perspectives. Fennia 198 (1–2) 2020, s. 163–179, 163.

⁴ European Raw Materials Alliance (ERMA), Rare Earth Magnets and Motors: A European Call for Action. A report by the Rare Earth Magnets and Motors Cluster of the European Raw Materials Alliance. <<https://eitrawmaterials.eu/wp-content/uploads/2021/09/ERMA-Action-Plan-2021-A-European-Call-for-Action.pdf>> (7.3.2022)

⁵ Työ ja elinkeinoministeriö, Kaivosalan toimialaraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:57, s. 39-41.

⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaivosalan toimialaraportti. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:4, s. 8.

⁷ Johanna Leino – Eija Miettinen, Malminetsintä, hyväksyttävyyden ja osallistumismahdollisuudet – tapauksena Heinäveden malminetsintäkonflikti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 265–367, 306 ja 321-323.

⁸ Leino – Miettinen, 2020, s. 306-309 ja 319-323; Ville, Tiirikainen, Malmeja etsitään Suomessa jopa luonnonsuojelualueilta – Heinävedellä kiistää ratkotaan oikeudessa. Yle uutiset 4.8.2021 <<https://yle.fi/uutiset/3-12046490>> (10.10.2021)

⁹ Leena, Suopajärvi – Karina, Umander – Leneisja, Jungsberg, Social license to operate in the frame of social capital exploring local acceptance of mining in two rural municipalities in the European North. Resources Policy 64 2019, s. 1-7, 3;

Arja, Halinen, Kaivostoiminnan ympäristönsuojelu ja uudistettava kaivoslaki. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 585–644, 615 alaviite 88.

tavoitteiden ja intressien kanssa, joita ainakin osalla paikallisista on, mikä on otollista maaperää erilaisten konfliktien syntymiselle.

Paikalliset yhteisöt ovat enenevässä määrin vaatineet reilumman hyötyjenjaon ja asianmukaisemman sääntelyn lisäksi vahvempaa osallistumista päätöksentekoon.¹⁰ Laadukkailla osallistumismenettelyillä on mahdollista ehkäistä tulevia tai lieventää jo virinneitä konflikteja¹¹, kun taas huono prosessikokemus voi laukaista konfliktin¹². Osallistumisen merkityksellisyyttä ilmentävät muun muassa Århusin sopimus¹³ ja Suomen perustuslain (731/1999, PL) 20 §:n ympäristöperusoikeus. Suomalaisen demokratian kipukohtia koskevissa tuoreissa politiikkasuosituksissa esitetään, että päätöksenteon tulisi olla pitkäjänteisempää. Yhtenä keinona pitkäjänteisemmän päätöksenteon saavuttamiseksi ehdotetaan yhteistoiminnallisia menetelmiä, joiden avulla ”eri organisaatiot tuottavat yhdessä ratkaisuja, jotka rakentavat pitkäjänteisen yhteistyön edellytyksiä ja huomioivat paremmin osapuolten monenlaiset intressit.” Esimerkkinä tällaisesta menetelmästä mainitaan paikallisyhteisöjen ja kaivosyhtiöiden välinen sopimus pohjainen yhteistyö.¹⁴

Sopimus pohjaisen yhteistyön ilmentymä on kaivossopimus. Suomalainen kaivossääntelyjärjestelmä kattaa tällä hetkellä lainsäädännön ja sosiaalisen toimiluvan, mutta konfliktien ehkäisyn näkökulmasta järjestelmä ei vaikuta olevan täysin tyydyttävä. Sekä yleinen että paikallislähtöinen hyväksyntä näyttää paikoitellen horjuvalta.¹⁵ Yksi merkittävä syy tähän on nykyjärjestelmän mukaisen paikallisen osallistumisen puutteet. Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten kaivossopimus voi täydentää paikallisten osallistumista ja lisätä kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä. Tämä edellyttää paitsi osallistumisen roolin analysointia hyväksyttävyyden lisäämisessä, myös nykyisen sääntelyjärjestelmän, eli lainsäädännön ja sosiaalisen toimiluvan kriittistä tarkastelua. Näitä aihepiirejä käsitellään artikkelin luvuissa kaksi ja kolme. Neljännessä luvussa tarkastellaan kaivossopimusta sääntelyinstrumenttina ja osallistumisen välineenä. Lopuksi vertaillaan kaivossopimuksia käytössä oleviin sääntelyvälineisiin ja tätä kautta tarkastellaan, mitä lisäarvoa se voisi tuoda nykyiseen sääntelyjärjestelmään osallistumisen ja hyväksyttävyyden näkökulmasta. Hyväksyttävyyttä tarkastellaan legitimitietin käsitteestä käsin. Koska suurin legitimitietivaje

¹⁰ Kieren, Moffat – Justine, Lacey – Airong, Zhang – Sina, Leipold, The social licence to operate: a critical review. *Forestry: An International Journal of Forest Research* 89(5) 2016, s. 477-488, 477. (myöh. Moffat ym. 2016)

¹¹ Ks. esim. Emily, Barritt, The foundations of the Aarhus Convention: environmental democracy, rights and stewardship. Bloomsbury Academic Hart Publishing 2020, s. 39-73.

Myös Conde on todennut, että kaivoskonflikteja aiheutuu, kun projektien sosio-ympäristölliset vaikutukset maaperään, veteen ja elinympäristöön yhdistyvät projektin lähialueen yhteisöjen osallistumispuutteiden kanssa. Marta, Conde, Resistance in Mining. A Review. *Ecological Economics* 132 2017, s. 80-90, 81.

Jartti ym. nostavat esiin prosessuaalisen reilun keinona hälventää resurssinationalistisia suuntauksia, joita esiintyy suomalaisten keskuudessa. Tuja, Jartti – Tapio, Litmanen – Justine, Lacey – Kieren, Moffat, National level paths to the mining industry’s Social Licence to Operate (SLO) in Northern Europe: The case of Finland. *The Extractive Industries and Society* 7 2020, 97-109, 98. (myöh. Jartti ym. 2020)

¹² Outi, Ratamäki, Luonnonvaraoikeudelliset konfliktit ja legitimitietti: koettu, tulkittu ja päätelty hyväksymisenarvoisuus. Itä-Suomen yliopisto väitöskirja 2022, s. 86.

¹³ Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 122/2004.

¹⁴ Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen politiikkasuositukset, Suomen demokratian kipukohdat ja niiden ratkaisumahdollisuudet 9/2021 < [https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/21_09-suomalaisen-demokratian-kipukohdat-ja-ratkaisumahdollisuudet.pdf](https://www.aka.fi/globalassets/3-stn/1-strateginen-tutkimus/tiedon-kayttajalle/politiikkasuositukset/popS/21_09-suomalaisen-demokratian-kipukohdat-ja-ratkaisumahdollisuudet.pdf) > (15.10.2021)

¹⁵ Ks. yleisistä, eli Suomen laajuisesta hyväksyttävyydestä tarkemmin Jartti ym. 2020.

näyttää kohdistuvan kaivoslakiin, painottuu lainsäädäntöön sisältyvän osallistumisen tarkastelu kyseiseen lakiin.¹⁶ Muuhun lainsäädäntöön sisältyviä kaivosprojektien kannalta relevantteja osallistumisoikeuksia ja -mahdollisuuksia sivutaan artikkelissa, jotta voitaisiin hahmottaa lainsäädäntöön sisältyvien osallistumismahdollisuuksien muodostamaa kokonaisuutta.

Tutkimukselliselta lähestymistavaltaan artikkeli sijoittuu sääntelytutkimuksen piiriin, sillä keskiössä ovat eri sääntelykeinot ja siinä pyritään vastaamaan erityisesti sääntelyn kehittäjää kiinnostaviin kysymyksiin. Tutkimuksessa omaksutun käsityksen mukaan sääntelytutkimus edustaa oikeusyhteisöä laajemmalle yleisölle suunnattua oikeuden ulkoista näkökulmaa ja siinä tutkimuskohdetta lähestytään yhteiskunnallisena, eikä vain oikeudellisena ongelmana.¹⁷ Kirjoitus edustaa normatiivista lähestymistapaa sääntelytutkimukseen, eli siinä pyritään löytämään vastauksia siihen, millaisen sääntelykeinokokonaisuuden avulla pystytään parhaiten saavuttamaan tietty yhteiskuntapoliittinen tavoite.¹⁸ Tässä artikkelissa on kaksi toisiinsa kietoutuvaa yhteiskuntapoliittista tavoitetta: osallistumisen edistäminen ja legitimitetin lisääminen.

2. Osallistuminen ja hyväksyttävyyys

Suomessa kaivossektorista on tullut konfliktierkkä toimiala varsinkin Talvivaaran kaivosonnettomuuden jälkeen. Franks ym. määritelmän mukaan konflikti tarkoittaa sellaista tavoitteiden, intressien ja maailmankatsomusten rinnakkaiseloja, joiden vaatimuksia ei voida täyttää yhtäaikaaisesti tai johon toimijat eivät voi käsityksensä mukaan olla samanaikaisesti tyytyväisiä.¹⁹ Konfliktin laatu voi vaihdella matala-asteisesta jännitteestä eskaloituneeseen tilanteeseen, jossa osapuolten suhde romuttuu täydellisesti ja jossa voidaan käyttää jopa väkivaltaa.²⁰ Kaivoksiin liittyvät taloudelliset intressit joutuvat usein ristiriitaan alueeseen liittyvien sosiaalisten ja ympäristöllisten intressien sekä muiden taloudellisten intressien kanssa. Yleensä asia koetaan niin, etteivät kaikkien intressit ja tavoitteet voi toteutua yhtäaikaisesti, minkä takia ne tulkitaan toisensa poissulkeviksi. Esimerkiksi Kolarissa Hannukaisen kaivoshankkeen yhteydessä poroisännät, matkailuyrittäjät ja osa alueen asukkaista näkee asian niin, että kaivoksen käynnistäminen johtaisi heidän kulttuurillisten, elinkeinollisten ja ympäristöllisten intressiensä romuttumiseen.²¹

¹⁶ Kaivosasioihin liittyvät kansalaisaloitteet Kaivoslaki Nyt KAA 7/2019 ja Kaivostoiminnalle RAJAT KAA 1/2022 on tehty kaivoslain muuttamiseksi. Kaivoshankkeisiin liittyy monia osallistumisen kannalta merkityksellisiä menettelyitä, mutta ne muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden osittaisine päällekkäisyyksineen, jolloin kansalaisten on vaikeaa hahmottaa, mikä on olennaista missäkin. Hallitusohjelmassa kaivoslain uudistaminen nähdään keinona paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen. ks. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 45-46.

¹⁷ Anne, Kumpula – Tapio, Määttä – Jukka, Similä – Leila, Suvantola, Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Painosalama Oy 2014, s. 149.

¹⁸ Kalle, Määttä, Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – Lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002, s. 132-142, 133.

¹⁹ Daniel M., Franks – Rachel, Davis – Anthony J. Bebbington – Saleem H., Ali – Deanna, Kemp – Martin, Scurah, Conflict translates environmental and social risk into business costs. PNAS 111(21) 2014, s. 7576–7581, 7576.

Määritelmä vastaa Wallin ja Callisterin määritelmää, jossa konflikti nähdään prosessina, jossa yksi osapuoli katsoo toisen vastustavan tai muutoin negatiivisesti vaikuttavan intressiensä toteutumiseen. James A., Wall – Ronda R., Callister, and its management. Journal of Management 21(3) 1995, s. 515–558, 517.

²⁰ Franks ym. 2014, s. 7576.

²¹ Jaakko, Lyytinen, Katkera kiista Kolarissa. Helsingin Sanomat, 14.12.2021. <<https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000008302233.html>> (16.2.2022)

Keskenään erisuuntaiset tavoitteet ja intressit ovat siis konfliktien keskiössä. Legitimiteetin keskiössä on puolestaan näiden erisuuntaisten tavoitteiden ja intressien välisen oikeutuksen punninta.²² Kun ollaan konfliktitilanteessa, jossa toimijoiden intressit ovat toisensa poissulkevia, on tehtävä päätöksiä. Käytännössä legitimiteetin ymmärryksen on siis tarkoitus tarjota apua sellaisten päätösten tekemiseen, joissa valitaan, keiden intressit ja tavoitteet ovat oikeutetumpia kuin toisten.²³ Teoreettisemmassa tarkastelussa legitimiteettiä pidetään monisyisenä, yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvänä käsitteenä, jonka sisällöistä ei olla päästy politiikan tai tutkimuksen saralla yhteisymmärrykseen.²⁴ Tutkimuksen piirissä käytetään usein jaottelua empirinen ja normatiivinen legitimiteetti. Paasilehto havainnollistaa näiden välistä eroa toteamalla, että empirinen legitimiteetti viittaa kohteen, kuten oikeusjärjestyksen, tosiasialliseen hyväksyntään ja normatiivinen legitimiteetti puolestaan siihen, että järjestelmän on täytettävä tietyt ehdot ollakseen legitiimi ja siten hyväksyttävissä.²⁵ Legitimiteetin onnistunut tutkiminen kuitenkin edellyttää sen tunnustamista, että empirisyys ja normatiivisuus ovat molemmat legitimiteetti-käsitteen ulottuvuuksia, eikä vain toisen ulottuvuuden tarkastelu tarjoa lopullista vastausta legitimiteetin olemassaolosta jonkin tietyn vallankäyttömuodon yhteydessä.²⁶

Karhu ja Määttä lähestyvät luonnonvaraoikeudellista legitimiteettiä kokonaislegitimiteetistä käsin. He pitävät legitimiteetin ulottuvuuksina poliittis-oikeudellisen ulottuvuuden lisäksi taloudellista, yhteiskunnallis-kulttuurista ja ekologista ulottuvuutta, jotka kaikki yhdessä muodostavat kokonaislegitimiteetin.²⁷ Näin he laajentavat ympäristö- ja luonnonvaraoikeuteen liittyvää kokonaislegitimiteettiä poliittis-oikeudellisen ulottuvuuden ulkopuolelle. Samalla he asettavat kokonaislegitimiteetin eheyden edellytykseksi, että kaikilla ulottuvuuksilla on olennainen ja välitön rooli legitimiteetin muotoutumisessa ja kuhunkin kuuluu sellaisia ydinalueita, ettei sääntely muodostu kestäväälle pohjalle, mikäli niistä luovutaan.²⁸ Valinta, jossa ulottuvuudet jaetaan useampaan osakokonaisuuteen näyttää korostavan kunkin palasen itsenäistä merkitystä kokonaiskuvan muodostumisessa.

Legitimiteetti on aina suhdekäsite, eli legitimiteetin arviointi edellyttää legitiimisyyskohteen ja -yleisön määrittämistä.²⁹ Demokratiassa ollaan lähtökohtaisesti kiinnostuneita kansalaisten

²² Ratamäki, 2022, s. 52.

²³ Ibid., s. 52.

²⁴ Kyllönen, Simo, Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimiteetti. Teoksessa Pertti, Rannikko –Tapio, Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s.19-58, 20.

²⁵ Satu, Paasilehto, Euroopan unioni ja legitimiteetti – sovittamaton pari? Oikeus 1/2006, s. 22-34, 23.

Tuori mukaan empirisen legitimiteetin käsitettä voidaan käyttää kahdessa merkityksessä; vahvassa ja heikossa. Ensimmäinen viittaa arvo- ja moraaliperustaiseen hyväksyntään ja jälkimmäinen valmiuteen noudattaa normeja riippumatta siitä, mihin valmius perustuu. Normatiivinen legitimiteetti puolestaan rajautuu Tuorin ajattelussa vahvan empirisen legitimiteetin tavoin moraalisiin ja eettisiin kriteereihin perustuvaan arviointiin. Normatiivisen legitimiteetin eettiset ja moraaliset mittapuut haetaan suppean oikeusyhteisön piirissä Tuorin kehittämien oikeuden tasojen välisestä justifikaatiosta, kuten syvärakenteeseen kuuluvasta demokratiaperiaatteesta. Kun normatiivista legitimiteettikysymystä arvioidaan laajan oikeusyhteisön näkökulmasta, tämä oikeuden ulottuvuuksien ja tasojen välinen kehys ylitetään. Ks. tarkemmin. Kaarlo, Tuori, Kriittinen oikeuspositivismi. WSLT 2000, s. 261-264.

²⁶ Kyllönen 2010, s. 24-25.

²⁷ Juha, Karhu – Tapio, Määttä, Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimiteetti. Teoksessa Pertti, Rannikko –Tapio, Määttä (toim.), Luonnonvarojen hallinnan legitimiteetti. Vastapaino 2010, s. 59-83, 60-61.

²⁸ Karhu – Määttä 2010, s. 78.

²⁹ Tuori, 2000, s. 264.

hyväksynnästä.³⁰ Luonnonvarahankkeissa legitimitietin myöntäjien, eli legitimiisyysyleisön³¹ piiri on kuitenkin skaalautunut, mikä johtuu luonnonvarahankkeiden vaikutusten korostuneesta paikallisuudesta. Tätä ilmentää kaivossektorilla lainsäädännön rinnalle nousseet täydentävät sääntelykeinot sosiaalinen toimilupa ja kaivossopimus, joissa hyväksyntää on tarkoitus hakea hankkeelle vaikutusalttiilta tahoilta. Legitiimisyysyleisö onkin tässä tutkimuksessa paikallisyhteisö ja legitimiisyyskohde on kaivoshanke. Hyväksyntää kaivoshankkeille tavoittelee valtionhallinnon lisäksi myös kaivosyhtiö. Nämä tahot lähestyvät legitimitiettiä eri näkökulmista ja toisaalta niiden toiminnalle ja päätöksille annettu hyväksyntä perustuu usein eri asioihin. Esimerkiksi viranomaisen antamien päätösten legitimitietti perustuu keskeisesti siihen, miten päätöksentekoprosessi on toteutettu, ja miten päätös noudattaa lain tavoitetta. Kaivosyhtiöiden osalta arvio taas perustuu melkein kokonaan toiminnan lopputulokseen, kuten siihen, onko kaivoshanke aiheuttanut ympäristövahinkoja ja ovatko paikkakunnan elinvoimaisuusodotukset täyttyneet.³² Näiden eri hyväksyntää hakevien tahojen kohdalla voidaan havaita myös normatiivisen ja empiirisen legitimitietin painotuserot niiden toiminnan hyväksyttävyyden kriteereissä.³³

Yhtenä ratkaisuna demokraattisen legitimitietin ongelmiin on erityisesti ympäristöpolitiikassa pidetty kansalaisten suoraa osallistumista.³⁴ Kaivostoiminnan yhteydessä paikallisyhteisöt vaativat nykypäivänä hyötyjen tasapuolisemman jaon lisäksi vahvempaa osallisuutta kaivoksiin liittyvässä päätöksenteossa.³⁵ Lähestymistapojen muutokseen ovat kannustaneet paitsi kestävän kehityksen merkityksen kasvu myös hallinnon murros, jossa hallintavalta jakautuu etenevissä määrin eivaltioillille toimijoille, kuten yrityksille ja paikallisyhteisöille.³⁶ On syytä huomata, että osallistumiskeskustelu on osa laajempaa hallintokeskustelua, joka ei liity pelkästään luonnonvarasektoriin. Luonnonvarojen käyttöön ja suojeluun liittyviin haasteisiin vastaaminen näyttää kuitenkin Karhun ja Määtän mukaan poikkeavan olennaisesti siitä, miten perinteisten legitimitiettivaatimusten tausta on muodostunut. Perinteisten legitimitiettivaatimusten taustalla he viittaavat länsimaisten kansallisvaltioiden suvereniteettikehitykseen ja julkisen vallankäytön oikeutukseen ja hyväksyntään. Tämän perusteella Karhu ja Määttä katsovat, että tarkastelun painopistettä olisi siirrettävä yksittäisistä ratkaisuksista tai ratkaisulinjoista kohti yleisempää hallintaa.³⁷

Suvi, Borgström, Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in social sciences and business studies, 1798-5749 no 20 2011, s. 56.

³⁰ Kyllönen 2010, s. 25.

³¹ Kyllönen on käyttänyt tätä termiä siitä kokonaisuudesta, jolta jokin vallankäytön muoto pyrkii saamaan hyväksynnän. Ks. Kyllönen 2010, s. 26-29.

³² Ks. Kyllönen 2010, s. 31.

³³ Tuorin mukaan normatiivisten legitimitiettikriteerien yhteydessä legitimiisyysyleisöä eivät muodosta konkreettiset yksilöt, vaan yhteiskunnan tyypilliset jäsenet, mikä tarkoittaa tutkimuksen kannalta sitä, ettei normatiivisia legitimiisyyskriteerejä saada selville empiirisellä tutkimuksella, vaan ainoastaan kulttuurin syvärakenteiden rekonstruktioilla. Tuori, 2000, s. 265. Kyllönen on kuitenkin tuonut esiin, että ympäristön ja luonnonvarojen hallinnoimisessa on siirrytty yhä enemmän laajemman ja moninaisemman toimijajoukon ympäristöhallintaan, eikä eri toimijoiden legitimiisyysuhteille voida asettaa samanlaisia legitimitiettikriteerejä kuin valtionhallinnon ja kansalaisten suhteelle. Kyllönen, 2010, s. 32-33.

³⁴ Kyllönen 2010, s. 45.

³⁵ Jason, Prno – D. Scott, Slocombe, Exploring the origins of ‘social licence to operate’ in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories. Resources Policy 37 2012, s. 346–357, 346.

³⁶ Ibid. 2012, s. 346.

³⁷ Karhu – Määttä 2010, s. 81-82.

Osallistumisen yhtenä tarkoituksena on luoda adaptiivinen hallintojärjestelmä, joka kykenee vastaamaan viheliäisiin ongelmiin (wicked problems), kuten ilmastonmuutokseen ja ympäristön tilan heikkenemiseen, tehokkaasti.³⁸

Niin Suomessa kuin muuallakin erilaiset yhteistoiminnallisen hallinnan menetelmät ovat herättäneet yhtenä hallintamuotovaihtoehtona mielenkiintoa. Yhteistoiminnallinen hallinta tarkoittaa päätöksentekoprosessia, johon sekä julkinen sektori että yksityiset toimijat osallistuvat. Prosessi on luonteeltaan formaali, keskusteleva ja konsensushakuinen, ja sen tavoitteena on luoda tai implementoida julkisia toimintaperiaatteita tai hallinnoida julkisia ohjelmia tai varoja.³⁹ Esimerkiksi Innes ja Booher pitävät nykyisen kaltaisessa fragmentoituneessa yhteiskunnassa tärkeänä dialogia, joka edesauttaa oppimista, luottamusta ja sosiaalisen pääoman rakentamista sekä informaation ymmärtämistä, laajempien näkemysten kartuttamista ja niiden hyväksymisen lisääntymistä. Yhteistoiminnallinen hallinta on yksi osallistumisen lähestymistapa, joka mahdollistaa tällaisen dialogin siihen sisältyvän neuvottelu-ulottuvuuden kautta.⁴⁰ Sen myötä yhteistoiminnalliset lähestymistavat vähintäänkin lisäävät tyytyväisyyttä verrattuna yhteistoimintaa sisältämättömiin toimintatapoihin, joiden yhteydessä usein esiintyy polarisaatiota ja vihaa.⁴¹ Yhteistoiminnallisella hallinnalla on yhtymäkohtia deliberatiiviseen, eli keskustelevaan demokratiaan, jonka keskeisiin piirteisiin kuuluu kollektiivinen päätöksenteko, inklusiivisuus, deliberatiivinen keskustelu, preferenssien muuttuminen sekä legitimitetin lisääntyminen ja kansalaisyhteiskasvatus.⁴² Yhteistoiminnallisessa hallinnassa kuitenkin mennään usein deliberatiivisen demokratian käytäntöjä pidemmälle, sillä siinä pelkkää dialogia ei yleensä pidetä riittävänä, vaan yhteistoiminnallisessa hallinnassa pyritään yhteisymmärrykseen perustuvaan sopimukseen, jonka tavoitteena on tyydyttää osapuolten merkityksellisimmät intressit yhdistelemällä heidän eri tavoin arvottamiaan hyötyjä.⁴³ Yhteistoiminnallista hallintaa pidetään potentiaalisena sovelluskohteena ainakin konfliktierkkiin luonnonvarojen hallinnan kysymyksiin.⁴⁴

Osallistumisoikeuksien tavoitteena on parantaa (demokraattista) päätöksentekoa. Osallistumisoikeuksien avulla asianomaiset kansalaiset ja sidosryhmät voivat suoraan itse tai epäsuoraan edustajiensa kautta osallistua heitä koskevien päätösten tekemiseen.⁴⁵ Tällöin voidaan parantaa paitsi päätöksenteon sisältöä myös päätöksentekoprosessia.⁴⁶ Perusteluna päätöksenteon parantumiselle osallistumisen avulla on pidetty ainakin informaation kulun voimistumista, päätöksenteon tehostumista ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistumista.⁴⁷ Informaation kulku

³⁸ Judith E., Innes – David E., Booher, Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5(4) 2004, s. 419–436, 422–423.

³⁹ Chris, Ansell– Alison, Gash, Collaborative Governance in Theory and Practice. *The Journal of Public Administration Research and Theory* 18 2007, s. 543–571, 544.

⁴⁰ ks. Juha M., Kotilainen – Lasse, Peltonen – Rauno, Sairinen, Yhteistoiminnallinen ympäristöhallinta. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021*, s. 7–47, 20.

⁴¹ Innes – Booher 2004, s. 426–429.

⁴² Kaisa, Herne – Maija, Setälä, Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47(3) 2005, s. 175–188, 176–179.

⁴³ Kotilainen – Peltonen – Sairinen, 2021, s. 23.

⁴⁴ Ibid. s. 37.

⁴⁵ Kathryn S. Quick – John M. Bryson, Public participation. Teoksessa Ansell, Christopher K. – Torfing, Jacob (toim.) *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing 2016, s. 158–169, 158.

⁴⁶ Prno 2013, s. 587; Innes – Booher 2004, s. 422–423.

⁴⁷ Innes – Booher 2004, s. 422–423;

parantuu dialogin seurauksena, mikä puolestaan luo edellytyksen päätöksenteon tehostumiselle, kun eri tahojen intresseistä, eduista ja tavoitteista tullaan tietoisiksi. Tehokkuudella viitataan hallinnon kykyyn ratkaista ne ongelmat, joita varten hallintojärjestelyt on asetettu.⁴⁸ Tällainen tavoite voi olla esimerkiksi luonnonvarahankkeen osapuolten välisen suhteen tulehtumisen estäminen. Sosiaalisella oikeudenmukaisuudella puolestaan viitataan siihen, että vaikutusvalta kanavoituu myös sosiaalisesti ja poliittisesti marginalisoituneille ryhmille.⁴⁹ Paikallisyhteisöjen näkemyksiä ei tulisi tyrmätä esimerkiksi sen perusteella, etteivät ne ole tieteellisiä tai ettei yhtiö ole itse näkemysten mukaisia asioita havainnut.⁵⁰

Vaikka osallistumiseen kohdistuu paljon toiveita, vielä toistaiseksi osallistumisen vaikutuksista legitimizeettiin ei ole saavutettu tutkijoiden piirissä yhteisymmärrystä.⁵¹ Barrittin mukaan Århusin sopimus edistää ympäristöllisen päätöksenteon legitimizeettia, koska se laajentaa demokraattisen yhteisön rajoja tukien tätä laajentamista prosessuaalisilla oikeuksilla, jotka lisäävät mahdollisuuksia demokraattiseen sitoutumiseen ja näin sopimus kasvattaa niiden tahojen vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon, joihin päätöksillä on vaikutusta.⁵² Barritt kuitenkin kritisoi Århusin sopimuksen mukaisen osallistumisen laatua, koska se on luonteeltaan vain neuvoa-antavaa, eikä tarjoa tarpeeksi apua eri toimijoiden ja intressiryhmien erilaisten arvovaatimusten arvioinnille.⁵³ Näyttää siltä, että luonnonvarahankkeiden kohdalla osallistumisen vaikutukset legitimizeettiin ovat positiivissävytteisiä tietyin edellytyksin. Jagers ym. esittävät, että paikallisen tason laajeneva demokratisointi voisi johtaa paikallisyhteisön osoittamaan tukea kaivoshankkeelle. Heidän mukaansa syy, miksi nykytilanteessa tuki on häilyvää, ei johdu niinkään siitä, ettei paikallisten osallistuminen voisi lisätä hyväksyntää, vaan siitä, etteivät nykyiset menettelyt tuota legitimizeettia.⁵⁴ Osallistumisen potentiaali itsessään ei siis takaa legitimizeetin vahvistumista, vaan osallistumisoikeudet ja niihin liittyvät menettelyt on koettava vaikuttaviksi. Osallistuminen voidaan pahimmillaan kokea jopa yhdentekeväksi.⁵⁵ Tällöin sen ei voida olettaa lisäävän hankkeiden hyväksyttävyyttä, jos ajatellaan, että legitimizeetin ymmärrys toimii apuna eri intressien ja tavoitteiden välisessä punninnassa ja osallistumisen kautta ei tulla tietoisiksi hankkeisiin kohdistuvista erilaisista eduista ja intresseistä. Seuraavaksi siirrytään käsittelemään eri sääntelykeinojen näkökulmasta osallistumisen menettelyitä ja -oikeuksia, minkä avulla pyritään löytämään ratkaisumahdollisuuksia Jagers ym. esittämään ongelmaan.

Archon, Fung, Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review* 75(4) 2015, s. 513–522, 513;

Kathryn S., Quick – John M., Bryson, Public Participation. Teoksessa Christopher K., Ansell – Jacob, Torfing (toim.), *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing 2016, s. 158 – 169, 160;

Sverker C., Jagers – Simon, Matti – Greg, Poelzer – Stan, Yu, The Impact of Local Participation on Community Support for Natural Resource Management: The Case of Mining in Northern Canada and Northern Sweden. *Arctic Review on Law and Politics* 9/2018, s. 124–147, 125 (myöh. Jagers ym. 2018).

⁴⁸ Fung 2015 s. 517.

⁴⁹ Ibid. s.519.

⁵⁰ Franks ym. 2014, s. 7578.

⁵¹ Quick – Bryson 2016, s.161; Jagers ym. 2018, s. 128.

⁵² Barritt, 2020, s. 148.

⁵³ Ibid. s. 154.

⁵⁴ Jagers ym. 2018, s. 143.

⁵⁵ Fung 2015, 521.

3. Nykyinen sääntelyjärjestelmä

3.1. Lainsäädännön mukaiset osallistumisoikeudet, nuo päätöksenteon parantajat?

Lainsäädäntöön sisältyvän sääntelyn legitimitettiin voidaan pitää ilmeisimpänä, sillä se on viime kädessä palautettavissa demokraattisen oikeusvaltion periaatteille.⁵⁶ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lainsäädännön mukaisen sääntelyn legitimitetti olisi aina toivotulla tasolla. Kuten aikaisemmin todettiin, osallistumisella voidaan parantaa sekä päätöksenteon sisältöä että päätöksentekoprosessia.⁵⁷ Molemmilla on positiivinen korrelaatio suhteessa toisiinsa. Osallistumisoikeudet mahdollistavat paikallisen kontekstin huomioonottamisen, kun paikalliset osallistuvat päätöksenteon eri prosesseihin ja sitä kautta he pääsevät (potentiaalisesti) tuomaan näkemyksensä ja kokemuksensa osaksi päätösten sisältöä. Paikallisen kontekstin huomioonottaminen on edellytyksenä päätöksenteon pitkäjänteisyyden saavuttamiselle ja sen tuntevat luonnollisesti parhaiten paikalliset itse. Vaikka asiantuntijatieto on merkittävässä asemaan ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa, se ei syrjäytä paikallisten näkemysten tärkeyttä. Osallistumisen myötä syntyvä näkemysten laaja kirjo takaa sen, ettei oleellisia seikkoja jää huomiotta, mikä puolestaan tuottaa pitkällä aikavälillä tiedollisesti parempia päätöksiä.⁵⁸

Suomalaisessa oikeusjärjestyksessä kaivoksiin liittyviä osallistumisoikeuksia on säädetty melko laajasti. Perustuslain 20.2 § edellyttää julkiselta vallalta pyrkimystä turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Voimassa oleva kaivoslaki (621/2011) pyrkii toteuttamaan tätä perustuslaillista toimeksiantoa säätämällä osallistumisoikeuksista ja paikallisesta itsehallinnosta.⁵⁹ Osallistumisoikeuksiin kuuluvat tiedonsaanti-, mielipiteiden ilmaisu-, vireillepano-, ja muutoksenhakuoikeudet.⁶⁰ Tahojen piiri, jonka osallistumisoikeuksien kirjo kattaa, on varsin laaja. Siihen kuuluvat kaivoksen lähialueen maanomistajat ja -haltijat, erinäiset alkuperäiskansoja edustavat entiteetit, kunta yleisen paikallisen edun edustajana ja yleisö tai muut kuin asianosaiset sekä ne, joille lupien mukaisesta toiminnasta aiheutuu välillisiä ja ei-oikeudellisia seuraamuksia.⁶¹ Laki siis mahdollistaa käytännössä kaikille tilaisuuden ilmaista näkemyksensä asiasta. Esimerkiksi kaivoslupahakemusvaiheessa lupaviranomaisen on otettava huomioon kaikki esitetyt, lupaharkinnan kannalta relevantit seikat niiden esittäjästä riippumatta.⁶² Ongelma ei siis näyttäisi olevan se, että osallistumisoikeuksia ei olisi määrällisesti tarpeeksi.

Lupapäätös on oikeusharkintainen, eli lupa on myönnettävä, mikäli luvan hakija osoittaa, että laissa säädetty edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Nykyisessä laissa pyritään samanaikaisesti turvaamaan monia eri intressejä ja tavoitteita. Näitä ovat kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, ympäristö- ja terveyshaittojen ennaltaehkäisy, luonnonvarojen käytön kestävyys sekä saamelaisten ja kolttien asema.⁶³ Oikeuskirjallisuudessa katsotaan, että kaivoslaki kuitenkin

⁵⁶ Tuori, 2000, s. 266.

⁵⁷ Prno 2013, s. 587; Innes –Booher 2004, s. 422-423.

⁵⁸ Kyllönen 2010, s. 50.

⁵⁹ Matias, Forss, Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 33–74, 50.

⁶⁰ Ismo, Pölönen, Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012 s. 70–105, 72.

⁶¹ Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009) s. 70 ja 160.

⁶² Pölönen 2012, s. 94.

⁶³ Ismo, Pölönen, Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013 s. 414–435, 416.

suosii yhä kaivosyhtiöitä.⁶⁴ Nykyisen kaivoslain 1 § alkaakin sanoilla ”Tämän lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa”. Osallistumisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumista edustaa vasta 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan lain tarkoituksena on turvata kuntien ja yksilön vaikutusmahdollisuudet. Kaivoslain merkittävyyskynnykset myös rajoittavat lainsoveltajan harkintavaltaa.⁶⁵ Esimerkiksi kaivoslupan osalta kaivoslain 48.2 §:n mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos toiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa. Nämä lain sisällöstä ja osapuolten välisestä valtaepätasapainosta seuraavat realiteetit aiheuttavat sen, että yhteistoiminnallisen hallinnan välttämättömiä ehtoja, keskusteleavuus ja neuvottelevuus, on käytännössä hyvin vaikeaa toteuttaa, vaikka niihin on näennäisesti luotu edellytyksiä.⁶⁶

Julkisoikeudellinen ohjaus ei tyhjenny kaivoslupan myöntämiseen, vaan kaivoshankkeissa olennaisia osallistumismenettelyitä sisältyy myös lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL, 252/2017), ympäristönsuojelulakiin (YSL, 527/2014), vesilakiin (587/2011) ja maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL, 132/1999). YSL ja vesilaki sisältävät laajat tiedottamisvelvollisuudet ja mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet lupahakemuksista sekä muiden lisäksi asianosaisilla ja alueella toimivilla rekisteröidyillä yhdistyksillä on vireillepano- ja valitusoikeus.⁶⁷ Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä paikallisilla on sekä arvioinnin alkuvaiheessa että sen valmistuttua laajat tiedonsaanti- ja mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet.⁶⁸ MRL:n mukainen kaavoitus puolestaan antaa kunnalle harkintavaltaa kaivostoiminnan ja muiden alueidenkäyttöintressien järjestämiseen.⁶⁹ Kuntalaisilla ja osallisilla on mahdollista osallistua melko laajastikin kaavoitusprosesseihin sekä valittaa kaavapäätöksistä.⁷⁰

Lupahakemusten sisältövaatimuksissa kuitenkin esiintyy päällekkäisyyksiä, mikä hankaloittaa prosesseihin osallisten hahmotuskykyä siitä, mitkä seikat ovat olennaisia missäkin lupamenettelyssä.⁷¹ Lisäksi kansalaisilla on vaikeuksia hahmottaa, minkälaista on oikeudellisesti tehokas argumentaatio. Usein käy niin, että oikeutta ja sen sisältöä huonosti tunteva kansalainen pyrkii saamaan muutoksen oikeuden sisäiseen maailmaan käyttämällä oikeuden ulkopuolisia argumentteja ja näin hän luulee käyvänsä oikeudellista keskustelua ja ihmettelee, miksi oikeus ei vastaa.⁷² Tämä problematiikka on liitännäinen siihen, ettei osallistumisoikeuksien kattavuus korvaa niiden tosiasiallista ja koettua laatua ja vaikuttavuutta. Leinon ja Miettisen mukaan Heinävedellä

⁶⁴ Kari, Kuusiniemi – Ari, Ekroos – Anne, Kumpula – Pekka, Vihervuori, Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy 2013, 2. uud. painos. Sähköinen versio saatavilla osoitteesta <<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/>> pääluku IV, alaluku 4 (viimeksi päivitetty 30.4.2013).

⁶⁵ Pölönen 2013, s. 434.

⁶⁶ Pölönen – Allard – Raitio 2020, s. 128.

⁶⁷ Pölönen, 2012, s. 77.

⁶⁸ Ibid. s. 78-79.

⁶⁹ Ismo, Pölönen, Kaivokset kaavoissa – kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 45(1) 2016, s. 70-91, 70.

⁷⁰ Pölönen, 2012, s. 79.

⁷¹ Halinen, 2021, s. 608.

⁷² Ratamäki, 2022, s. 67.

Kokko ja Suvantola ovat huomauttaneet, ettei korkein hallinto-oikeus kommunikoi päätöstensä perusteluissa avoimesti päätöksentekoon mahdollisesti vaikuttavia arvoja. Puolesta ja vastaan argumentaation esittäminen olisi erityisen tärkeää jutun hävinneelle asianosaiselle. Kai T., Kokko – Leila, Suvantola, Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio. Teoksessa Pertti, Rannikko – Tapio, Määttä (toim.) Luonnonvarojen hallinnan legitimititeetti. Vastapaino 2010, s. 183-215.

paikalliset kokevat virallisten osallistumismahdollisuuksien olevan vaikuttavuudeltaan heikkoja tai vaikuttavuus puuttuu niiltä kokonaan. Tämä on liitännäinen lupaprosessien laatuun. Prosessit nähdään puolueellisina kaivosyhtiön hyväksi sekä tiedon läpinäkyvyys ja viestintä koetaan puutteellisiksi.⁷³ Nämä johtopäätökset ovat linjassa Pohjois-Kanadaan ja Ruotsiin sijoittuvan tutkimuksen kanssa, jossa tulkittiin, että osallistumisen positiivinen vaikutus hyväksyntään on jäänyt toivottua heikommaksi, koska nykyiset osallistumismenettelyt eivät toimi.⁷⁴ Leino ja Miettinen ehdottavat ratkaisuksi yhteistoiminnallisempien osallistumismuotojen ottamista laajemman yhteiskunnallisen pohdinnan kohteeksi sekä osallistumismahdollisuuksista ja niiden vaikuttavuudesta ja ajoittumisesta viestimisen kehittämistä.⁷⁵ Toisin sanoen tiedonkulkua ja yhteistoiminnallisuutta tulisi edistää.

Lainsäädännön legitimizeettivajeen korjausprosessi on parhaillaan käynnissä. On tehty kaksi kaivoslain muuttamista vaativaa kansalaisaloitetta.⁷⁶ Samaan aikaan hallitus on valmistellut esitystä uudeksi kaivoslaiksi.⁷⁷ Hallitusohjelman mukaan yksi uudistamisen lähtökohta on paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.⁷⁸ Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että paikallista hyväksyttävyyttä ja vaikuttamismahdollisuuksia parannetaan huomioimalla lupaharkinnassa entistä vahvemmin muut elinkeinot ja edellyttämällä, että kaivostoiminnan tulee perustua aina oikeusvaikutteiseen asema- tai yleiskaavaan. Muiden elinkeinon vahvempi huomioon ottaminen toteutettaisiin kaivosluvan yhteydessä siten, että kielteisiä vaikutuksia paikkakunnan asuin- ja elinkeino-oloihin tarkasteltaisiin itsenäisinä vaikutuksina luvan myöntämisestä selvitettyinä. Samoin kiinteistön- ja maanomistajien asemaa ja tiedonsaantioikeuksia on tarkoitus parantaa asettamalla velvoitteita erilaisten yleisölle avointen tilaisuuksien järjestämisestä ja edellyttämällä maanomistajien suostumusta malminetsintäluvan jatkamiseksi.⁷⁹ Paikallisen osallistumisen vaikuttavuus näyttäisi vahvistuvan erityisesti kaavoituksen painoarvon lisääntymisen myötä, koska kaavoituksella ratkaistaan eri toimintojen, kuten asumisen, työpaikkojen ja teollisuuden, sijoittuminen suhteessa toisiinsa ja jatkossa myös kaivostoiminnan sallittavuus kunnan alueella. Vaikka laki uudistettaisiin ehdotetulla tavalla, voidaan perustellusti kysyä, riittävätkö muutosehdotusten mukaiset menettelyt sovittamaan yhteen eri ryhmittymien kilpailevat ja ristiriitaiset intressit siten, että osalliset kokisivat ratkaisut hyväksyttäviksi.⁸¹ Voidaanko tällaisen lainsäädäntöön sisältyvän osallistumissääntelykokonaisuuden avulla saavuttaa tarvittava neuvottelevuus ja deliberatiivisuus, jotta päätökset olisivat pitkäjänteisempiä? Entä miten turvataan vaikutuksellinen keskusteluyhteys paikallisten ja

⁷³ Leino – Miettinen 2020, s. 353.

⁷⁴ Jagers ym. 2018, s. 143.

⁷⁵ Leino – Miettinen 2020, s. 354.

⁷⁶ KAA 7/2019 sekä KAA 1/2022. KAA 7/2019 ei saavuttanut eduskunnassa vaadittavaa äänimäärää läpimenoa, mutta sen myötä eduskunta hyväksyi talousvaliokunnan lausumaehdotukset, jotka on otettava huomioon hallituksen lainvalmistelussa.

⁷⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta HE 126/2022. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_126+2022.aspx> (10.9.2022)

⁷⁸ Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, s. 45-46.

⁷⁹ HE 126/2022

⁸¹ Lakiehdotuksessa ei katsottu tarpeelliseksi säätää erillistä intressivertailusäännöstä. Esityksen mukaan intressivertailun elementtejä vahvistetaan kuntakaavoituksen asemaa vahvistamalla ja annettavien lupamääräysten mahdollisuutta lisäämällä. HE 126/2022. Viranomaiskäytännössä esiintyy kuitenkin jo ennestään implementointipuutteita, sillä esimerkiksi ympäristöllisiä haittoja estäviä ja vähentäviä lupamääräyksiä ei ole käytännössä annettu. Halinen, 2021, s. 620. Lisäksi on otettava huomioon se, että kuntalaissa (410/2015) asetetaan kunnan tehtäväksi edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaisuutta sekä järjestää asukkailleen palvelut kestäväällä tavalla.

kaivosyhtiön välillä, koko projektin elinkaaren ajan?⁸² Vuorovaikutuksen sääntely laeissa tyhjentävästi näyttää mahdottomalta tehtävältä kaivos Hankkeiden keskinäisen erilaisuuden vuoksi.⁸³ Sen vuoksi on tarkasteltava lainsäädäntöä täydentävää itsesääntelyä.

3.2. Sosiaalinen toimilupa täydentävänä osallistumisen keinona

Kontekstisidonnaisempaa ja epäformaalimpaa lähestymistapaa edustava sosiaalinen toimilupa täydentää sääntelyinstrumenttina lainsäädäntöä. Sosiaalista toimilupaa voidaan pitää yhtenä edellä viitatu hallinnon murroksen ilmenemismuodoista. Kun hallintavaltaa jakautuu etenevissä määrin eivaltioillille toimijoille julkisen ja yksityisen sektorin rajat muuttuvat ja kansalaisyhteiskunnan vapaaehtoistoiminnan ja valtion ohjauksen jakolinjat hämärtyvät.⁸⁴ Hallinto on muuttunut myös käytännön tasolla. Hallinnollisissa prosesseissa esiintyy yhä enenevissä määrin neuvotteluita, mukauttamista ja yhteistoimintaa enemmän kuin pakottamista ja kontrollia.⁸⁵ Hallinnon hybridimalleja on kehitetty, jotta päätöksentekoon voi osallistua hallinnon ja yhteisöjen eri tasoja.⁸⁶ Sosiaalinen toimilupa on yksi keino mukautumisen, yhteistoiminnan ja yhteisymmärryksen saavuttamiseen, sillä se on dynaaminen, kontekstisidonnainen väline. Toimiluvan käyttö Suomessa on laajentunut kaivossektorilta myös muille teollisuudenaloille kuten metsäteollisuuteen.

Käsitettä Social License to Operate käytettiin ensimmäisen kerran 1990-luvun lopulla Maaailmanpankin kokouksessa metaforana yhteisöjen kyvyille estää kaivosprojektin eteneminen valtiovallan tapaan.⁸⁷ Käsitteellä on vahva liitäntä paikalliseen kaivostoiminnan vastustamiseen, jonka kimmokkeina ovat toimineet hankkeiden haasteet vastata paikallisten yhteisöjen vaatimuksiin ja kokemukset sääntelyn riittämättömyydestä hankkeisiin kohdistuviin odotuksiin nähden.⁸⁸ Sosiaalinen toimilupa rakentuu idealle epäformaalista toimiluvasta, joka viestii yleisen hyväksynnän puuttumisesta tai sen olemassaolosta.⁸⁹ Toimiluvan avulla kyetään vastaamaan regulaation ulkopuolelle jääneiden asioiden aiheuttamiin haasteisiin, joita voi nousta esimerkiksi vasta lakien edellyttämien lupien myöntämisen jälkeen.⁹⁰ Sosiaalinen toimilupa on siis harhaanjohtavasta

⁸² Kaivos Hanketta tukevaksi itsesääntelykeinoksi on ehdotettu sosiaalisten vaikutusten hallintasuunnitelmaa, jossa määriteltäisiin, miten sosiaalisten vaikutusten arviointeja toteutetaan kaivoksen elinkaaren aikana, miten tulokset raportoidaan ja miten mahdollisia ongelmia estetään ja lievennetään. Kai Kokko – Anniina, Oksanen – Sanna, Hast – Hannu I., Heikkinen – Helka-Liisa, Hentilä – Mikko, Jokinen – Teresa, Komu – Marika, Kunnari – Élise, Lépy – Leena, Soudunsaari – Asko, Suikkanen – Leena, Suopajarvis, Hyvä kaivos pohjoisessa – opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Multipron Oy 2013, s. 40. (myöh. Kokko ym. 2013)

⁸³ Kokko ym., 2013, s. 39.

⁸⁴ Kai T., Kokko, Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017, s. 376.

⁸⁵ Ks. Prno – Slocombe 2012, s. 349.

⁸⁶ Prno – Slocombe 2012, s. 354.

⁸⁷ Robert, Boutilier – Leeora D., Black – Ian, Thomson, From metaphor to management tool: How the social license to operate can stabilise the socio-political environment for business. International Mine Management Proceedings, Australian Institute of Mining and Metallurgy 2012, s. 227-237, 230-231.

⁸⁸ Prno – Slocombe 2012, s. 346.

⁸⁹ John R., Owen – Deanna, Kemp, Social licence and mining: A critical perspective. Resources Policy 38/2013, s. 29-35, 32.

⁹⁰ Gregory, Poelzer – Eugenia, Segerstedt – Karin, Beland Lindahl – Lena, Abrahamsson – Martin, Karlsson, Licensing acceptance in a mineral-rich welfare state: Critical reflections on the social license to operate in Sweden. The Extractive Industries and Society 7(3) 2020, s. 1096-1107, 1098.

nimestään huolimatta lainsäädännön ulkopuolinen sääntelyväline, eivätkä viranomaisluvut ja sosiaalinen toimilupa ole riippuvaisia toisistaan, vaikka niillä toki voi olla vaikutusta toisiinsa.

Lupaavista ominaisuuksistaan huolimatta sosiaalisen toimiluvan iso ongelma on sen epämääräisyys, joka ilmenee kolmessa eri osa-alueessa: luvan myöntäjien määrittämisessä, luvan voimassa-olon määrittämisessä sekä luvan (käyttö)tarkoituksen määrittämisessä. Ensimmäinen epämääräisyysosa-alue liittyy siis siihen, ketkä antavat kaivosyhtiölle sosiaalisen toimiluvan. Luvalla voidaan ilmentää paitsi paikallisten myös laajemman yhteiskunnan suhtautumista kaivostoimintaan.⁹¹ Pettersson ja Suopajärvi katsovat, että käsitteen laajentamisen myötä sen alkuperäinen idea erityisestä sidonnaisuudesta paikallisyhteisöön katkeaa.⁹² Kirjallisuudessa on puhuttu muun muassa paikallisyhteisönä (local community), isäntäyhteisönä (host community) tai vaikutusaltiina sidosryhmänä (affected stakeholder). Näiden etuliitteiden perusteella ainakin toimiluvan suppeammassa käyttöyhteyksissä luvan myöntäjäpiiriä rajaa maantieteellinen sijainti ja kaivosprojektin vaikutukset. Boutilier ja Thomson ovat laajentaneet sidosryhmää katsomalla, että siihen kuuluu paitsi ne, joihin projektilla voi potentiaalisesti olla vaikutuksia, myös ne, joilla voi olla vaikutusta projektiin.⁹³ Suomessa Lesser ym. ovat jakaneet luvan myöntäjäyhteisön kolmeen ryhmään: 1) isäntäyhteisöt ja paikalliset asukkaat, jotka asuvat kaivosprojektin lähellä, 2) ryhmät, joihin projektilla on vaikutuksia ja 3) ryhmät, joilla on vaikutusvaltaa projektin kehittämisessä paikallisella tasolla.⁹⁴ Käsitteen käyttö sen suppeammassa merkityksessä ei kuitenkaan poista luvan myöntäjäpiirin määrittämisen ongelmaa. Sosiaalinen toimilupa on aina kontekstisidonnainen.⁹⁵ Hyvä esimerkki tästä on se, katsotaanko Lapissa toimiluvan myöntäjiksi myös mökinomistajat, joille mökki voi olla toinen koti tai ihmiset, jotka ovat muuttaneet paikkakunnalta pois, mutta kokevat yhä olevansa paikallisia.⁹⁶ Luvan myöntäjien asemaa hankaloittaa se, etteivät he välttämättä tiedä omista osallistumismahdollisuuksistaan sosiaalisen toimiluvan prosesseihin. Kaivosyhtiön näkökulmasta sääntelyinstrumentin käyttö hankaloituu, kun ei tiedetä, minkä joukon hyväksyntä luvalla on tarkoitus saavuttaa.⁹⁷

Toinen epämääräisyysosa-alue on sosiaalisen toimiluvan voimassa-olon määrittäminen. Sosiaalista toimilupaa voidaan hahmottaa ja arvioida eri tavoin. Yksi esimerkki tästä on Thomsonin ja Boutilierin pyramidimalli, joka koostuu eri tasoista. Heidän mukaansa pelkkä hyväksyntä (acceptance) on toimiluvan myöntämisen alin taso ja se kuvaa hankkeen sietämistä. Suostumus (approval) on seuraava askel ja se ilmentää laajempaa hyväksyntää, jossa toiminnan jatkamiseen jopa rohkaistaan. Ylimmällä tasolla, eli sosiaalisessa identifikaatiossa hanke integroituu osaksi yhteisön identiteettiä ja arvoja. Kun yhteisö vastustaa hanketta, on kyse luvan epäämisestä (withdrawal). Eri tasojen saavuttamisen

⁹¹ Ks. esim. Ian, Thomson – Robert, Boutilier Social license to operate. Teoksessa Darling, Peter (toim.) SME Mining Engineering Handbook, 3. uud. painos. Englewood, CO: Society for Mining, Metallurgy and Exploration 2011. s. 1779–1796. (myöh. Thomson – Boutilier, 2011a)

⁹² Sanna, Pettersson – Leena, Suopajärvi, Sosiaalinen toimilupa kaivos-, metsä- ja matkailualalla – Toimialojen paikallinen hyväksyttävyyden Lapissa. Lapin yliopisto 2018, s. 16

⁹³ Ian, Thomson – Robert G., Boutilier Modelling And Measuring The Social License To Operate: Fruits Of A Dialogue Between Theory And Practice. 2011, s. 2.

<https://sociallicense.com/publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> > (3.1.2022) (myöh. Thomson – Boutilier, 2011b)

⁹⁴ Pamela, Lesser – Leena, Suopajärvi – Timo, Koivurova, Challenges that mining companies face in gaining and maintaining a social license to operate in Finnish Laplands. Miner Econ 30/2017, s. 41–51, 45.

⁹⁵ Prno 2013, s. 584.

⁹⁶ Lesser – Suopajärvi – Koivurova 2017, s. 45.

⁹⁷ Owen – Kemp 2012, s. 33.

kriteereinä toimivat legitimizeetti, luotettavuus ja luottamus.⁹⁸ Pyramidimallissa hankkeen saadessa legitimizeetin se saavuttaa samalla hyväksynnän alimman tason, mikä johdattaa kysymään, miten legitimizeetin olemassaoloa voidaan mitata. Pyramidimallia on myös kritisoitu siitä, että se käyttää legitimizeettiä hyväksynnän saamisen edellytyksenä hyläten luottamuksen hyväksynnän olemassaolon välttämättömänä mittarina.⁹⁹ Se, katsotaanko hyväksynnän edellyttävän luottamusta vai legitimizeettiä vai molempia yhtäaikaaisesti, ei kuitenkaan ratkaise kriteerien mittaongelmaa. Näkyvä vastustus, kuten mielenosoitus on toki selvä merkki luvan epäämisestä, mutta entä ne tapaukset, joissa vastustusta ei osoiteta selkeästi. Tällainen yhteisön minimaalinen vastustus on kuitenkin melko köyhä hyväksyntää puoltava mittari, koska se tekee yhtäläisyysmerkin saatavissa olevan näytön ja todellisen kannatusasteen välille.¹⁰⁰ Käytännön tasolla sosiaalisessa toimiluvassa on ennen kaikkea kyse yhteyden rakentamisesta ja sen säilyttämisestä.¹⁰¹

Kolmas epämääräisyyden osa-alue liittyy sosiaalisen toimiluvan (käyttö)tarkoituksen määrittämiseen. Se mahdollistaa sääntelyvälineen käytön ja käsittelyn kunkin tahon intressien mukaisella tavalla. Nykyään sosiaalisesta toimiluvasta on muodostunut yksityisen sektorin hallintoväline ja lisenssiä on pyritty mittaamaan ja teorioimaan liiketoimintastrategian ja kilpailukyvyyn piirissä.¹⁰² Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto mainostaa sosiaalisen toimiluvan ansaitsemista kaivosyritysten kilpailuetuna.¹⁰³ Kaivosyhtiöiden suhtautumista toimilupaan dominoi lähestymistapa, jossa se nähdään riskien hallinnointina, mikä rajoittaa toimialan kykyä muodostaa pitkäjänteisiä, yhteistoiminnallisia kehitysohjelmia, kun yhtiöt eivät aidosti pyri löytämään ratkaisuja paikallisten odotusten ja tarpeiden täyttämiseksi, vaan ennemminkin markkinoimaan ponnisteluitaan niiden täyttämiseksi.¹⁰⁴ Tuore esimerkki tällaisesta lähestymistavasta on Sakatin kaivoshankkeen ekologinen kompensatio. Kaivosyhtiö Anglo American valmisti 1,5 vuotta 10,4 miljoonan euron kompensatiohanketta ja ilmoitti siitä kaivoshankkeen sijaintikunta Sodankylälle viisi minuuttia ennen kompensatiohankkeen julkistusta, mikä aiheuttaa kuntalaisissa pettymystä.¹⁰⁵ Lehtiartikkelissa kaivosyhtiön menettelyä kutsutaan ”imagotempuksi”, sillä kompensatiohanke tulisi sijaitsemaan noin 100 kilometrin päässä kaivoksesta, Inarin kunnan alueella.¹⁰⁶

Lähestymistavan ongelma ei kohdistu pelkästään sosiaaliseen toimilupaan. Karhun ja Määtän mukaan osakkeenomistajien voitonsaantitavoitteet on selvästi asetettu yritysjohdon arvoasteikolla korkeampaan asemaan kuin velvollisuudet yrityksen toimialueita ja sen asukkaita kohtaan, ja

⁹⁸ Thomson –Boutilier 2011b, s. 2-3.

⁹⁹ Ks. Joel, Gehman – Lianne M., Lefsrud – Steward, Fast, Social licence to operate: Legitimacy by another name? Canadian Public Administration 60(2) 2017, s. 293-317, 301-309. Myös Bursey'n artikkelissa todetaan, että puhuttaessa sosiaalisesta toimiluvasta, puhutaan tosiasiasa sosiaalisesta hyväksymisestä ja julkisesta luottamuksesta. David, Bursey Rethinking Social Licence to Operate – A Concept in Search of Definition and Boundaries. Environment and Energy Bulletin 7(2) 2015, s. 1-9, 9.

¹⁰⁰ Owen – Kemp 2013, s. 33.

¹⁰¹ Prno 2013, s. 585.

¹⁰² Boutilier – Black – Thomson 2012, s. 236.

¹⁰³ Matti, Vedenkannas, Mitä sosiaalinen toimilupa kaivostoiminnassa tarkoittaa? Blogit Valtion tarkastusvirasto, 10.6.2021. <<https://www.vtv.fi/blogit/mita-sosiaalinen-toimilupa-kaivostoiminnassa-tarcoittaa/>> (18.1.2022)

¹⁰⁴ Owen – Kemp 2012, s. 31.

¹⁰⁵ Elina, Melamies, Sakatin kaivoshankkeen ekologinen kompensatio herättää pettymystä Sodankylässä: "Paikalliset eivät saaneet mitään". Lapin Kansa 5.5.2022. <<https://www.lapinkansa.fi/sakatin-kaivoshankkeen-ekologinen-kompensaatio-her/4574918>> (9.5.2022)

¹⁰⁶ Ibid.

sääntelyn tavoitteiden huomioonottaminen niiden itseisarvoa kunnioittavalla tavalla voidaan kyseenalaistaa. Samoin legitimizeetti nähdään yhtenä pakollisena edellytyksenä yritystoiminnan jatkuvuudelle.¹⁰⁷ Siitä, kuinka suuri vaikutus sosiaalisella toimiluvalla on kaivosyhtiön rahoituksen turvaamisessa, on esitetty hieman erisuuntaisia arvioita.¹⁰⁸ Vaarana näyttää joka tapauksessa olevan, että sosiaalinen toimilupa on pelkkää abstraktia, merkityksetöntä retoriikkaa ja pahimmillaan se voi jopa vaikeuttaa pyrkimyksiä löytää samansuuntaisia intressejä luodessaan toimijoille toisensa poikkeavia odotuksia.¹⁰⁹ Koska sekä lainsäädäntöön että sosiaaliseen toimilupaan näyttää sisältyvän vaillinaisuuksia, on perusteltua tarkastella lähestymistapaa, jonka keskeisenä kimmokkeena on ollut näiden vaillinaisuuksien täydentäminen.

4. Kaivossopimus – uusi lähestymistapa kompleksisen vuorovaikutussuhteen hallinnointiin

Kaivossopimus on suomalaiselle kaivossääntelylle uusi sopimus pohjainen yhteistyömalli. Siihen, millaiseksi kaivossopimus voi muodostua, on haettava vastauksia muualla maailmassa esiintyneistä sovellutuksista, sillä edes koko Euroopassa ei ole tiettävästi koskaan kyseistä instrumenttia käytetty. Instrumentin vähäisen tunnettuisuuden vuoksi kaivossopimuksen keskeisiä piirteitä ja sen sopimusprosessia on perusteltua esitellä hieman tarkemmin ennen kuin siirrytään tarkastelemaan sääntelykeinokokonaisuutta. Sopimusprosessi on erityisen olennainen osallistumisen kannalta, sillä sen avulla vaikutetaan niiden ehtojen ja edellytysten sisältöön, joilla kaivosyhtiö lunastaa paikallisyhteisön hyväksynnän, sekä rakennetaan hankkeelle legitimizeetti. Prosessin tarkoitus on saada aikaan luottamus ja kestävä suhde yhtiön ja yhteisön välille, sillä kaivossopimuksen, kuten mikä tahansa muukin sopimuksen aikaansaamiseksi vaaditaan yhteistyötä, neuvottelua, luottamusta, yhteistä tahtoa ja sitoutumista. Sen vuoksi kaivossopimusta voidaan luonnehtia yhteistoiminnallisen hallinnan välineeksi.

Sosiaalisen toimiluvan keskeinen rajoite, eli sen induktioon perustuva epämääräinen luonne on aiheuttanut painetta määritellä suostumuksen ehdot, mikä on saanut aikaan siirtymän kohti sitovien sopimuksien tekoa.¹¹⁰ Siirtymän yhtenä muotona voidaan pitää kaivossopimusta, joka vaihtelee nimensä ja sisältönsä puolesta paikasta ja kaivosprojektista riippuen. Sen tunnetuimmat englanninkieliset käännökset ovat Community Development Agreement (CDA) ja Kanadassa käytetty Impact Benefit Agreement (IBA). Nimen lisäksi myös instrumentin määritelmät vaihtelevat, sillä se on sosiaalisen toimiluvan tavoin kontekstisidonnainen. Yksinkertaisen määritelmän mukaan kaivossopimus on kaivoshankkeen vaikutuspiirissä olevan paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välinen kirjallinen sopimus, jossa käsitellään yhteisön kehittämiseen liittyviä asioita.¹¹¹ Laajemmin

¹⁰⁷ Karhu – Määttä 2010, 74-75.

¹⁰⁸ Esimerkiksi Kokon mukaan sosiaalisen toimiluvan ansaita on tärkeää yhtiön rahoittajille, sillä se vähentää investointikohteen sosiaalista riskiä. Kokko, 2017, s. 374-375. Kuitenkin esimerkiksi Lesse ym. ovat havainneet, että kaivosyhtiön taloudellisen tilanteen heikentyminen on vaikuttanut yhtiön halukkuuteen toimia vuorovaikutuksessa paikallisyhteisön kanssa. Lesser – Suopajarvi – Koivurova, 2017, s. 44.

¹⁰⁹ Bursey, 2015, s. 1.

Sosiaalisesta toimiluvasta on varsinkin kansainvälisessä keskustelussa esitetty muitakin kriittisiä näkemyksiä. Ks esim. Owen – Kemp, 2012; Moffat ym., 2016; Kristen, van de Biezenbos, The Rebirth of Social Licence. McGill Journal of Sustainable Development Law 14(2) 2018, s.157-185.

¹¹⁰ Owen – Kemp 2012, s. 34.

¹¹¹ James M., Otto, How do we legislate for improved community development? Wider Working Paper. United Nations University World Institute for Development Economics Research 2017, s. 1.

sääntelyinstrumenttien käyttömahdollisuuksia voidaan kuvata siten, että kyseessä on sopimus, jonka avulla voidaan minimoida kaivoksien negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja sosiaalisia vaikutuksia, luoda perusta sukupolvien väliselle tasa-arvolle sekä varmistaa, että kaivokselle vaikutusaltiit paikallisyhteisöt saavat siitä taloudellista hyötyä.¹¹² Lisäksi kaivossopimusten avulla voidaan varmistaa se, että paikallisyhteisöt saavat käyttää omaa päätäntävaltaa kehittämisestään.¹¹³

Kaivossopimus on moniulotteisempi kuin mitä ymmärrämme perinteisen yksityisoikeudellisen sopimuksen olevan. Instrumentilla rakennettu legitimitetti ei painotu vain sopimukselliseen suostumukseen, vaan sopimuksen on vastattava myös ihmisten prosessuaalisiin ja sisällöllisiin odotuksiin.¹¹⁴ Sen vuoksi huomiota on kiinnitettävä järjestelyiden läpinäkyvyyteen, neuvotteluiden osallistumismuotoihin ja sopimuksen hallintaan sekä sopimukseen liittyvien velvoitteiden ja laajemman normatiivisen ympäristön väliseen koherenssiin.¹¹⁵ Näin kaivossopimuksessa on keskeistä prosessit, joiden kautta yhteyttä ja kestävä suhdetta osapuolten välille rakennetaan. Parhaimmillaan paikallisyhteisö voi sopimusprosessin kautta aidosti vaikuttaa kaivosprojektin suunnitteluun ja kaivostoimintaan.¹¹⁶ Maailmanpankin teettämän kaivossopimuksia koskevan ohjekirjan mukaan sopimusprosessi koostuu neljästä vaiheesta: 1) sidosryhmien identifiointi, analyysi ja sitouttaminen, 2) kapasiteetin rakentaminen, 3) sidosryhmien edustuksesta päättäminen sekä 4) sopimuksen toimeenpano ja palautemekanismit.¹¹⁷ Kaikki vaiheet ovat kriittisiä kaivokselle vaikutusaltiiden tahojen osallistumismahdollisuuksien kannalta, ja niihin kaikkiin liittyy riskejä epäonnistua osallistumismahdollisuuksien tarjoamisessa. Useimmiten prosessi kestääkin monta vuotta ja se vaatii monien alojen ammattilaisia, aina antropologiasta ja yhteiskuntatieteistä talous- ja oikeustieteeseen.¹¹⁸

Kaivossopimuksen osapuolena toimivasta hyväksynnän myöntäjästä käytetään yleensä nimitystä paikallisyhteisö, mikä vastaa sosiaalisen toimiluvan myöntäjästä käytettyä terminologiaa. Sopimuksen kohdalla osapuolet on kuitenkin identifioitava tarkemmin, sillä sen perusteella sopijapuolet saavat oikeuksia ja toisaalta ne myös velvoittautuvat toimimaan tietyllä tavalla tai pidättäytymään tietynlaisesta toiminnasta. Usein kaivossopimuksen kohdalla osallistujajoukko rajautuukin pienemmäksi. Määrittelyä tehtäessä on kriittistä paikallisyhteisölähtöisyys.¹¹⁹ Maailmanpankin ohjekirjassa esitetään lähestymistapa, jonka mukaan osapuoliaseman määrittäminen perustuu eri ryhmien laadulliseen arviointiin hankkeen vaikutusten näkökulmasta.¹²⁰ Tässä mielessä identifioinnilla on yhtäläisyyksiä sosiaalisen toimiluvan kanssa. Ohjekirjassa käytetään termiä ”kvalifioitu yhteisö”, jolla viitataan kaivossopimuksen edunsaajaan, eli sopijapuoleen ja tämä on se

¹¹² O’Faircheallaigh, Ciaran, Social Equity and Large Mining Projects: Voluntary Industry Initiatives, Public Regulation and Community Development Agreements. *Journal of Business Ethics* 132(1) 2015, s. 91–103, 92.

¹¹³ Jennifer Loutit – Jacqueline Mandelbaum – Sam Szoke-Burke, Emerging Practices in Community Development Agreements. *Journal of Sustainable Development Law and Policy* 7(1), 2016, s. 64-96, 65.

¹¹⁴ Neil, Craik – Holly, Gardner – Daniel, McCarthy, Indigenous – corporate private governance and legitimacy: Lessons learned from impact and benefit agreements. *Resources Policy* 52/2017, s. 379–388, 387.

¹¹⁵ Craik – Gardner – McCarthy 2017, s. 387

¹¹⁶ Ben, Bradshaw – Courtney, Fidler – Adam, Wright, 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, s. 2.

¹¹⁷ The World Bank, Mining development Agreements Source Book. The World Bank 2012, s. iii – iv. (myöh. WB)

¹¹⁸ Kristi D., Bruckner, Community development agreements in mining projects. *Denver Journal of International Law and Policy* 44(3) 2016, s. 413-428, 424.

¹¹⁹ Otto 2017, s. 10.

¹²⁰ WB 2012 s. 18.

tekijä, joka erottaa kvalifioidun yhteisön muista vaikutusalttiista yhteisöistä. Kvalifioidun yhteisön määrittämiseen voidaan käyttää erilaisia menetelmiä, kuten itseidentifiointia, vaikutus- ja riskiarviointia sekä jatkuvaa monitorointia.¹²¹ Suomessa näyttää olevan ajatuksena, että kvalifioitu yhteisö voisi tarkoittaa kuntaa.¹²² Tämä olisi yksinkertaisin ratkaisu siinä mielessä, että se poistaisi projektikohtaisten osapuolimäärittelyjen ja edustuksesta päättämisen ongelmat. Toisaalta tällaiselle lähestymistavalle aiheuttaa haasteita kunnan toimialamääritys ja se, missä määrin kunnan sopimusvapautta rajoittaa sen asema julkisyhteisöjen edustajana.¹²³ Tällöin yhteisö voidaan myös määrittää liian laajaksi tai pieneksi, jolloin hyödyt eivät kaivossopimuksen tarkoituksen mukaisesta kanavoidu kaivoksen suurimpien haittojen kohteena olevalle yhteisölle.¹²⁴

Huolellisen osapuolimäärityksen lisäksi myös kapasiteetin rakentamisella ja asianmukaisesti edustavan edustajiston valinnalla voidaan parantaa osallistumisen laatua. Käytännössä kapasiteetti tarkoittaa sitä, että osapuolilla on oltava taloudellisia resursseja osallistua yhteistyöhön ja organisoida sitä, heillä on oltava aikaa osallistumiseen, aidosti osallistumiskykyisiä ihmisiä sekä mahdollisuus turvautua asiantuntijoihin.¹²⁵ Yleensä paikallisen kapasiteetin kasvattamiseen saadaan tukea kaivosyhtiöltä tai valtiolta.¹²⁶ Edustuksellista osallistumista sopimusprosessiin on käytetty neuvottelun ja asioiden hoitamisen helpottamiseksi. Esimerkiksi neuvottelu satojen eri tahojen kanssa yhtäaikaaisesti on erittäin haastavaa, eikä välttämättä kovinkaan tarkoituksenmukaista. Helpoin tapa edustusvalinnassa on yleensä hyödyntää jo olemassa olevia poliittisia struktuureja.¹²⁷ Eri paikoissa valintatavat vaihtelevat suuresti ja edustajat voidaan valita esimerkiksi erityisillä vaaleilla tai muodostamalla erilaisia paikallisyhteisöryhmiä, joihin kuuluu merkittävät väestö- ja kulttuuriryhmät, mukaan lukien maanomistajat, naiset, nuoret, vanhuksat ja elinkeinojen edustajat.¹²⁸ Sekä kapasiteetin rakentaminen että edustajien asianmukainen valinta edistävät ihmisten prosessuaalisiin ja sisällöllisiin odotuksiin vastaamista.

Osapuolten määrittely, kapasiteetin rakentaminen ja edustuksesta päättäminen valmistavat kaikki osaltaan paikallisyhteisöä sopimusneuvotteluihin. Neuvottelut koskevat yleensä pääosin hyötyjen jakautumista sekä negatiivisten vaikutusten lieventämistoimia.¹²⁹ Perinteisesti kaivossopimukset ovat keskittyneet etupäässä taloudellisten hyötyjen jakamiseen.¹³⁰ Suoran rahallisen hyödyn jakamisen lisäksi sopimusten tyypillisiä kompensatiomuotoja ovat olleet paikallisten liiketoiminta- ja työmahdollisuuksien tarjoaminen.¹³¹ Lieventämistoimet liittyvät instrumentin ympäristölliseen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen. Näitä toimia ovat esimerkiksi paikallisyhteisön kulttuuriperinnön suojeleminen ja paikallisyhteisön osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.¹³² Kaivossopimuksilla

¹²¹ Ibid. s. 18-19.

¹²² Ks. Juha, Kotilainen – Ismo, Pölönen – Lasse, Peltonen – Klaus, Metsä-Simola, Kaivossopimukset – Sisällöt, funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XII 2019, s. 7–41, 27-28.

¹²³ Ibid. s. 28-29.

¹²⁴ Otto 2017, s. 10-11.

¹²⁵ WB 2012, s. 32–33.

¹²⁶ Ibid. s. 32 – 33.

¹²⁷ Ibid. s. 42.

¹²⁸ Ciaran, O’Faircheallaigh, Community development agreements in the mining industry: an emerging global phenomenon. Community Development 44(2) 2013, s. 222 – 238, 233.

¹²⁹ O’Faircheallaigh 2015, s. 97.

¹³⁰ Bruckner 2016, s. 426.

¹³¹ Sandra, Gogal – Richard, Reigert – JoAnn, Jamieson, Aboriginal Impact and Benefit Agreements: Practical Considerations. Alberta Law Review 43(1) 2005, s. 129-158, 147.

¹³² Ibid. s.13.

voidaan siis sopia hyvin laajasti erilaisista sopimusvapauden piirissä olevista asioista, jotka konkreettisesti vaikuttavat siihen, millä tavoin kaivosprojekti tullaan toteuttamaan.¹³³ Kaivossopimusten neuvotteluissa ja siten myös sisällöissä on merkittäviä eroavaisuuksia, sillä eri paikallisyhteisöjen tarpeet ja tavoitteet vaihtelevat hankekohtaisesti.¹³⁴

Muita sopimuksen yhteydessä käsiteltäviä asioita ovat täytäntöönpano, riidanratkaisu, arviointi- ja palautemekanismit sekä salassapito. Koska kyseessä on sopimus, liittyy siihen oikeudellinen sitovuus ja tämän vuoksi esimerkiksi täytäntöönpanon laiminlyönti voidaan saattaa tuomioistuimen tai välimiesmenettelyn ratkaistavaksi.¹³⁵ Arviointi- ja palautemekanismit käsittävät paikallisyhteisöjen osallistumismahdollisuudet sopimusneuvotteluiden jälkeen. Niiden suhteen on ennen kaikkea tärkeää, että keskusteluyhteys pysyy yllä paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välillä, sillä ilman formaaleja yhteydenpitofoorumeita sopimus hyvin todennäköisesti epäonnistuu.¹³⁶ Maailmanpankin ohjekirja myös suosittelee, että kaivossopimukselle kehitetään omat arviointi- ja palautemekanismit, vaikka yhtiöllä olisi jo ennestään muita sosiaalisen vastuun täyttämisen käytäntöjä.¹³⁷ Kaivossopimukseen on usein liitetty salassapitolausekkeita, mikä aiheuttaa ongelmia osallistumismahdollisuuksien laadulle. Joissain tapauksissa edes sopimuksen osapuolena olevilla paikallisyhteisöillä ei ole pääsyä sopimuksen sisältöön, mikä heikentää läpinäkyvyyttä.¹³⁸ Salassapitolausekkeita on kritisoitu melko laajasti kirjallisuudessa läpinäkymättömyyden aiheuttamien legitimizeettipuitteen sekä paikallisyhteisön saattamisesta epätasaveroiseen asemaan suhteessa kokeneeseen ja resurssirikkaaseen kaivosyhtiöön.¹³⁹ Kaivossopimuksen haaste on sosiaalisen toimiluvan tavoin se, että kaivosyhtiöt näkevät sen helposti kilpailuetuna tai välineenä voittojen tekemiseen ja rahoituksen takaamiseen.¹⁴⁰

Kaivossopimuksissa paikallisyhteisö ikään kuin tarjoaa hyväksyntäänsä tiettyyn hintaan. Hinta ei välttämättä käsitä pelkkiä taloudellisia velvoitteita, vaan se voi edellyttää myös muunlaisia toimia sopimuksetekokontekstista riippuen. Vaikka kaivossopimukset on yleensä ymmärretty yksityisoikeudellisina sopimuksina, niiden luonne on kuitenkin epäselvä. Sen perusteella, että kanadalaiset kaivossopimukset ovat säännösalaltaan ja vaikutusasteikoltaan laajoja, on esitetty, että ne olisivat luonteeltaan ennemminkin kvasilainsäädännöllisiä, julkisoikeudellisia instrumentteja kuin yksityisoikeudellisia sääntelyvälineitä.¹⁴¹ Sopimukset eivät ole kuitenkaan uusia suomalaisen ympäristöoikeuden sääntelykeinovalikoimassa, vaan täällä on tehty esimerkiksi maanomistajan ja kunnan välillä maankäyttösopimuksia. Tosin niidenkään oikeudellisesta luonteesta yksityisoikeudellisina tai hallintosopimuksina ei ole päästy yksimielisyyteen oikeustieteilijöiden

¹³³ Sopimus voidaan tehdä myös, kun kyseessä on jo käynnistetty kaivos.

¹³⁴ Robyn, Glindemann – David, Bursey, Compensation and Native Title Rights in Australia and Aboriginal Rights in Canada: An Overview. Australian Mining & Petroleum Law Journal 20(3) 2001, s. 288-307, 302; O’Faircheallaigh 2015, s. 97.

¹³⁵ O’Faircheallaigh 2015, s. 97.

¹³⁶ Ginger, Gibson – Ciaran, O’Faircheallaigh, IBA Community Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements. Walter & Duncan Gordon Foundation 2010, s. 179.

¹³⁷ WB 2012, s. 57-58.

¹³⁸ Chris, Hummel, Behind the Curtain, Impact Benefit Agreement Transparency in Nunavut. Cahiers de Droit 60(2) 2019, s. 367-394, 369.

¹³⁹ Ks. esim. Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke 2016, s. 94-95 ; Craik – Gardner - McCarthy 2017, s. 385; Hummel 2019, s. 387.

¹⁴⁰ Cameron Gunton – Sean, Markey, The role of community benefit agreements in natural resource governance and community development: Issues and prospects. Resources Policy 73/2021, s. 1-11, 4.

¹⁴¹ Hummel 2019, s. 376.

kesken.¹⁴² Miten sitten tällainen kaivoksia koskeva sopimus asettuisi tai asemoituisi maamme nykyiseen sääntelyjärjestelmään?

5. Paras yhdistelmä voittakoon?

Sääntelykeinoyhdistelmiä koskevan tieteellisen keskustelun avulla voidaan ratkaista yli- ja alisääntelyn ongelmia.¹⁴⁴ Esimerkiksi talouspolitiikan alalla kehitetyn Tinbergenin säännön mukaan keinoja olisi oltava (vähintään) yhtä paljon kuin tavoitteita, jotta tavoitteet olisi realistisesti mahdollista saavuttaa.¹⁴⁵ Kun tarkastellaan kaivoshankkeisiin kohdistuvaa lainsäädännön mukaista sääntelykokonaisuutta, huomataan, että eri lakien sisältämiin lupiin ja muihin menettelyihin sisältyy moninaisia, osin jännitteisiä tavoitteita. Tinbergenin säännön kautta tarkasteltuna järjestelmä vaikuttaa onnistuneen välttämään ainakin alisääntelyn ongelman, sillä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on runsaasti tarjolla eri muodoissa ja eri näkökulmista kaivoshanketta arvioivissa menettelyissä, ja lisäksi pakettia täydentää vielä itsesääntely, eli sosiaalinen toimilupa. Jokseenkin samantyyppistä ajattelua Tinbergenin säännön kanssa edustaa Smart regulation -konsepti, jonka yhteydessä on puhuttu niin sanotuista sääntelykeinojen smart mix -yhdistelmistä, jotka on räätälöity tiettyjä ympäristöllisiä olosuhteita ja tavoitteita varten.¹⁴⁶ Smart mix -lähestymistapa perustuu oletukselle, ettei ole olemassa yhtä sääntelykeinojen hopealuotia, jolla voitaisiin ratkaista kaikki ympäristöongelmat, vaan on sovellettava erilaisia sääntelytekniikoita.¹⁴⁷

Jos tarkastellaan lainsäädännön sisältämää menettelykokonaisuutta smart mix -konseptin kautta, näyttää se olevan lähempänä ”messy mix” kuin ”smart mix”-lopputulemaa. Jos sen sijaan huomiota kiinnitetään vain sääntelyvälineisiin, joiksi tässä on katsottu lainsäädäntö sekä sosiaalinen toimilupa¹⁴⁸, päästään lähemmäksi järkevän oloista yhdistelmää. Sopeutuakseen paikallisiin olosuhteisiin kansainvälisen kaivosyhtiön on mentävä kansallisen lain asettamia velvoitteita pidemmälle ja verkostoiduttava paikallisen liike-elämän kanssa sekä täytettävä erilaisten sidosryhmien tarpeita.¹⁴⁹ Valtio ei ole, eikä voisikaan olla ainoa sääntelijä Suomessa, vaikka tehokas lainsäädäntö onkin yhä paras lähtökohta, ja itsesääntely vain helpottaa kestävän kaivostoiminnan käytäntöjen implementointia.¹⁵⁰ Parhaimmillaan lainsäädäntö ja itsesääntely tukevat toisiaan sosiaalisen hyväksyttävyyden saavuttamisessa.¹⁵¹ Yksi syy lainsäädännön ja itsesääntelyn toisiaan

¹⁴² Ks. esim. Matti, Muukkonen, Maankäyttösopimusten sääntelyn perustuslainmukaisuudesta. Edilex 2021/45, s. 1-25, 8-10.

¹⁴⁴ K. Määttä, 1999, s. 32-33.

¹⁴⁵ Ibid. s. 32.

¹⁴⁶ Judith, van Erp – Michael, Faure – Jing, Liu – Markos, Karavias – André, Nollkaemper – Niels, Philipsen, Introduction. Teoksessa Judith, van Erp – Michael, Faure – André, Nollkaemper – Niels, Philipsen (toim.) Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm. Cambridge University Press 2019, s. 3-24, 8.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Lisäksi sääntelyvälineenä pidetään tässä kirjoituksessa myös kaivossopimusta.

¹⁴⁹ Soili, Nysten-Haarala – Elena, Klyuchnikova – Heidi, Helenius, Law and self-regulation – Substitutes or complements in gaining social acceptance? Resources Policy 45/2015 s. 52–64, 62.

¹⁵⁰ Ibid. s. 63.

¹⁵¹ Ibid. s. 63. Julkisen ja yksityisen sääntelyn on nähty *täydentävän* toisiaan siinä mielessä, että ne parantavat toistensa laatua. Linda, Senden, 'Smart' Public-Private Complementarities in the Transnational Regulatory and Enforcement Space. Teoksessa Judith, van Erp – Michael, Faure – André, Nollkaemper – Niels, Philipsen (toim.) Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm. Cambridge University Press 2019, s. 25-48, 27.

tukevaan vaikutukseen kaivoskontekstissa löytyy sääntelykeinojen muuntautumiskyvystä. Lainsäädännön voidaan luonnehtia olevan staattista, poliittisen yhteisymmärryksen edellyttämää ohjausta. Samat säännökset koskevat kaikkia kaivosprojekteja sijainnista riippumatta. Sosiaalinen toimilupa sen sijaan on hyvin kontekstisidonnainen ja teoriassa sen sisältö voisi muuttua vaikka joka päivä. Toisin sanoen sosiaalinen toimilupa edustaa voimakasta dynaamisuutta. Tässä mielessä yhdistelmä vaikuttaa toisiaan tukevalta, mutta onko se tavoiteltava tai tarpeeksi ”smart”? Jääkö yleisen ja staattisen lainsäädännön ja dynaamisen ja projektikohtaisen sosiaalisen toimiluvan väliin aukko, joka olisi tarpeellinen täyttää?

Kaivossopimus voidaan asemoida sen ajallisen muuntautumiskyvyn perusteella lainsäädännön ja sosiaalisen toimiluvan väliin. Se on toisaalta staattinen osapuoliinsa nähden ainakin tietyn sopimuskauden ja toisaalta dynaaminen siten, että osapuolet voivat itse määrittellä sopimuksen sisällön ja sopimusprosessit erilaisiksi eri konteksteissa. Tosin sopimuskaudenkin aikana sopimusehtojen sisältö voi muuttua, mikäli osapuolet yhdessä päättävät muuttaa ehtoja. Kaivossopimuksen on itseasiassa katsottu jopa institutionalisoivan sosiaalisen toimiluvan osaksi formaalia oikeusjärjestystä sopimuksen sisältämien sanktiomekanismien kautta, jotka ovat viime kädessä täytäntöön pantavissa tuomioistuimissa.¹⁵² Kaivossopimuksen samoin kuin lainsäädännönkin heikkoutena suhteessa sosiaaliseen toimilupaan on nähty sosiaalisiin muutoksiin vastaaminen.¹⁵³ Kaivossopimusten kohdalla jatkuva dialogi osapuolten välillä on pyritty turvaamaan asettamalla kohtuullisia, yleensä viiden vuoden mittaisia sopimuskausia.¹⁵⁴

Sinänsä sosiaalista toimilupaa ja kaivossopimusta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa vastakkain. Perusteluna tälle on osallistujapiirin erilaisuus. Kuten edellä esitin, kaivossopimuksen osapuolen, kvalifioitun yhteisön, määrittämiseen käytetään kulloinkin tarkoituksenmukaisia menetelmiä ja sen piiri pyritään rajaamaan mahdollisimman tarkkaan projektin aiheuttamien vaikutusten perusteella. Sopimuksella on osapuolelleen aina oikeudellisia vaikutuksia, mistä johtuen on myös luonnollista, että osapuolten määrittely edellyttää tarkkuutta. Sosiaalisen toimiluvan osallistujatahot voivat sen sijaan olla moninaisempia ja esimerkiksi Boutilier ja Thomson ovat katsoneet, että paikallisyhteisöön kuuluvat myös ne, joilla voi olla vaikutusta projektiin.¹⁵⁵ Näin ollen sosiaalisen toimiluvan menettelyihin voivat osallistua ne paikallisyhteisön jäsenet, joita ei ole katsottu kaivossopimuksen mukaiseen kvalifioituun yhteisöön kuuluviksi. Jos lähtökohtana pidetään sitä, että kvalifioitu yhteisö on kattavuudeltaan pienin suhteessa muiden sääntelyvälineiden mukaisten osallistujien piiriin, voisivat kaivossopimukset tarjota osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kohdennetummin niille, joihin kaivoshankkeella on eniten vaikutuksia. Sosiaalisen toimiluvan yhteydessä on nostettu esiin huoli siitä, että se heijastaa paikallisyhteisön enemmistön näkemyksiä, eikä niiden, joihin hankkeella on eniten vaikutuksia.¹⁵⁶ Tämä huoli on käynyt toteen esimerkiksi Kittilässä Suurkuusikon kaivoksen läheisyydessä olevassa Kiistalan kylässä, jossa kyläläiset kokevat, etteivät he pääse vaikuttamaan kaivoshankkeen kehitykseen, koska hankkeella on niin vahva tuki kunnassa.¹⁵⁷ Sama

¹⁵² Chilenye, Nwapi, Can the Concept of Social License to Operate Find Its Way into the Formal Legal System. *Flinders Law Journal* 18(2) 2016, s. 349-376, 352.

¹⁵³ *Ibid.* s. 372.

¹⁵⁴ *Ibid.* s. 372-373.

¹⁵⁵ Thomson – Boutilier 2011b, s. 2.

¹⁵⁶ Owen – Kemp, 2013, s. 33.

¹⁵⁷ Lesser – Suopajarvi – Koivurova, 2017, s. 44.

huoli voitaneen liittää myös esimerkiksi kuntakaavoitukseen. Kaivossopimuksen kvalifioidun yhteisön rajojen ei tarvitse noudattaa kuntarajoja niin kuin eivät tee kaivoksen vaikutuksetkaan.

Kuten Black toteaa tiedon fragmentaatiosta, yhdellä toimijalla ei ole kaikkea vaadittavaa tietoa ratkaisemaan kompleksisia, moninaisia ja dynaamisia ongelmia, eikä yhdellä toimijalla myöskään ole sellaista kaikkien instrumenttien käyttämiseksi välttämätöntä yleiskuvaa, joka tekisi sääntelystä vaikuttavan.¹⁵⁸ Tiedon fragmentaatio asettaa moninaisten osallistumisprosessien tarpeen, joiden avulla osallistujat toisaalta saavat tietoa ja toisaalta tuottavat sitä yhdessä, jotta yleiskuva voidaan muodostaa. Jos osallistumismenettelyt eivät toimi, ei tarvittavaa tietoa saada tai tuoteta erilaisista intresseistä ja tarpeista. Tämä aiheuttaa haittaa sekä paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön väliseen suhteeseen että paikallisyhteisön sisäisiin suhteisiin. Paikallisyhteisö ei ole homogeeninen joukko, jonka intressit ja tavoitteet olisivat aina linjassa keskenään. Päinvastoin, usein sen sisällä ilmenee hyvinkin eriäviä näkemyksiä kaivosprojektia kohtaan. Sen vuoksi kaivoshanke voi jakaa yhteisön kahtia kaivosta kannattaviin ja vastustaviin keskittyisiin. Nämä realiteetit painottavat yhteistoiminnallisempien lähestymistapojen perusteltavuutta sääntelyn täydentämiseksi. Yhteiskunnan muuttuessa yhä kompleksisemmaksi, eriytyneemmäksi ja osajärjestelmiin jakautuneeksi¹⁵⁹, tarvitsemme keskusteleavuutta ja neuvottelevuutta, jotta koko yhteisön laajuinen hyväksyntä olisi saavutettavissa. Tämän vuoksi dialogia tarvitaan paitsi kaivosyhtiön ja paikallisyhteisön välillä myös paikallisyhteisön sisällä.

Lopuksi on todettava, ettei ole varmaa, parantaisiko kaivossopimus ja kuinka paljon se parantaisi nykyistä sääntelykokonaisuutta. Onnistutaanko instrumentin avulla poimimaan niin sanotusti rusinat pullasta, kun sen yhtenä lähtökohtaisena ajatuksena näyttää olevan yhdistää lainsäädännön ja sosiaalisen toimiluvan hyvät puolet, eli ennakoitavuus ja projektikohtaisuus? Ainakin kaivossopimus näyttäisi tuovan lisäarvoa kokonaisuuteen sen vaikutuksiin perustuvan osallistujakohtamisen sekä sen yhteistoiminnallisen hallinnan tavoitteita ilmentävien ominaisuuksien perusteella. Tosin niidenkin osalta edellytetään, että sopimusprosessin ideaalit saavutetaan. Asiaa voidaan pohtia siltäkin kannalta, tuoko kaivossopimus lopulta heterogeenisen joukon yhteen, kun kvalifioitu yhteisö erotetaan muusta paikallisyhteisöstä vai lisäisikö se osaltaan vastakkainasettelua näiden yhteisöjen välillä. Lisäksi sopimukseen liittyy myös riskejä esimerkiksi kapasiteetin rakentamiseen ja jälkikäteisiin arviointimekanismeihin liittyen. Sinänsä tällainen sopimus on teoriassa sopimusvapauden ja perusoikeuksien rajoissa mahdollista ottaa käyttöön koska tahansa. Kaivossopimus ei edellytä tuekseen nimenomaista lainsäädäntöä, mutta tällöin sopimuksen mukaisesta yhteistyöstä tulee yksityis sektorijohtoista, eli se edellyttää sekä paikallisten että erityisesti kaivosyhtiön halua ja valmiuksia ryhtyä sopimusprosessiin.¹⁶⁰ Joka tapauksessa keskustelulla sopimus pohjaisen yhteistyömallin mahdollisuuksista osana kokonaisuutta on oma arvonsa, sillä se mahdollistaa eri vaihtoehtoista tietoiseksi tuleminen sekä nykyisen sääntelykokonaisuuden arvioimisen, oli tämän arvioimisen johtopäätös sitten ”messy” tai ”smart”. Lisätutkimusta kaivossopimuksesta tarvitaan, jotta kokonaiskuva kyseistä instrumentista voitaisiin muodostaa. Sopimus pohjaisen yhteistyömallin tutkimista ei kuitenkaan tarvitse rajata pelkästään kaivossektoriin,

¹⁵⁸ Julia Black, *Critical Reflections on Regulation*. Australian Journal of Legal Philosophy 27/2002, s. 1-36, 5.

¹⁵⁹ Ks. esim. David, Hess, *A Reflexive Law Approach to Corporate Social Responsiveness*. Journal of Corporation Law 25(1) 1999, s. 41-84, 49 –50.

¹⁶⁰ Otto 2017 s. 1-3.

sillä kyseistä mallia voidaan hyödyntää myös muissa ympäristöä koskevissa hankkeissa, joilla on peruuttamattomia tai erittäin pitkäaikaisia seurauksia.¹⁶¹

¹⁶¹ Ks. Loutit – Mandelbaum – Szoke-Burke, 2016.