

Kaivossopimus

Apua osallistumisen ja legitimitetin rakentamiseen?

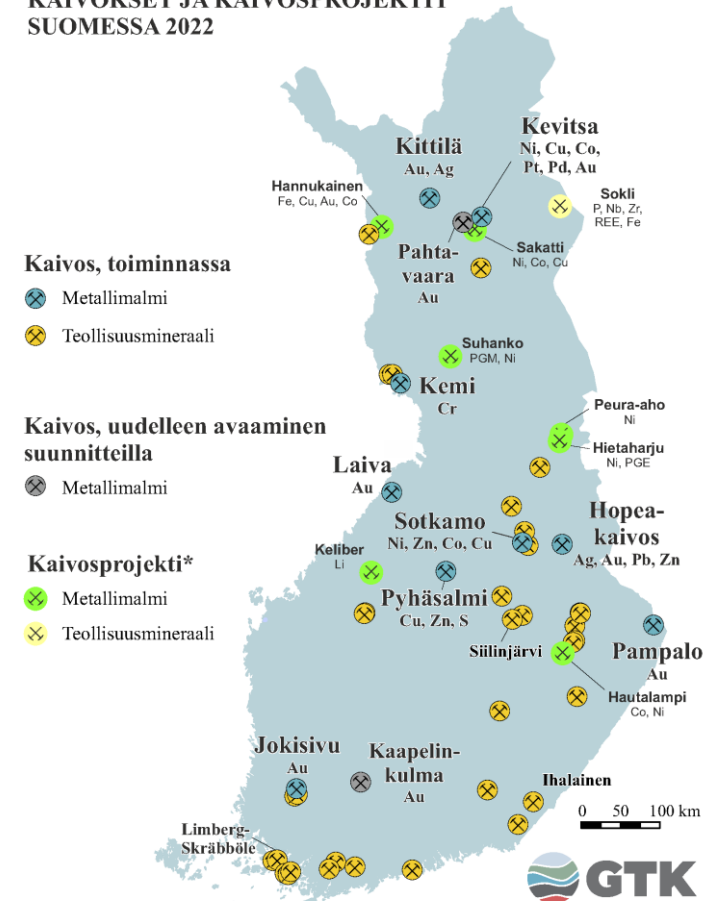
Sonja Vilenius
OTM, Väitöskirjatutkija



Kaivoskonfliktit Suomessa

- Konflikti voidaan määrittää tarkoittavan sellaista tavoitteiden, intressien ja maailmankatsomusten rinnakkaiseloja, joiden vaatimuksia ei voida täyttää yhtäaikaaisesti tai johon toimijat eivät voi käsityksensä mukaan olla samanaikaisesti tyytyväisiä.
- Paikallisyhteisö on heterogeenisyys on tullut näkyvämmäksi.
- Varsinkin uudet hankkeet kohtaavat useammin ja voimakkaampaa kritiikkiä. Esim. Sakatti, Hannukainen, Heinävesi

KAIVOKSET JA KAIVOSPROJEKTIT
SUOMESSA 2022



*Kaivosprojektilla tarkoitetaan tässä projektia, jota yhtiö edistää aktiivisesti kohti kaivostuotannon aloittamista ja joka on edennyt niin pitkälle, että, pääsääntöisesti, hankkeen YVA-ohjelma on toimitettu yhteysviranomaiselle.

Legitimiteetti

- Legitimiteetin keskiössä on erisuuntaisten tavoitteiden ja intressien välisen **oikeutuksen** punninta.
- Legitiimisyysyleisön piiri on luonnonvarahankkeissa skaalautunut. Korostunut paikallisuus -> merkittävä legitiimisyysyleisö koko kansan lisäksi myös luonnonvarahankkeen vaikutuksille alttiit paikalliset.
- Legitiimisyyskohteena luonnonvarahanke
- Legitimiteettiä hakevat sekä päätöksiä tekevät viranomaiset että kaivosyhtiö, mutta niiden toiminnan legitimiteetin arviointikriteerit vaihtelevat.

Osallistuminen ja legitimizeetti

- Osallistumisen tavoitteena on parantaa päätöksentekoa, sekä sisältöä että prosessia.
- Perusteluna päätöksenteon parantumiselle on pidetty ainakin 1) informaation kulun voimistumista; 2) päätöksenteon tehostumista; ja 3) sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistumista.
- Paikallisyhteisöt vaatii nykypäivänä vahvempaa osallisuutta kaivoksiin liittyvässä päätöksenteossa.
 - Yhteistoiminnallinen hallinta yksi osallistumisen lähestymistapa
- Osallistumisen potentiaali itsessään ei takaa legitimizeetin vahvistumista. Osallistumisoikeudet/-mahdollisuudet ja niihin liittyvien menettelyjen olisi oltava paitsi tosiasiallisesti vaikuttavia, ne tulisi myös kokea vaikuttaviksi.

Lainsäädäntö

- Moninaisia osallistumisoikeuksia: tiedonsaanti-, mielipiteiden ilmaisu-, vireillepano-, ja muutoksenhakuoikeudet.
- Monia menettelyjä
 - Kaivoshankkeisiin liittyy useita osallistumisen kannalta merkittäviä menettelyitä: YVA, ympäristö- ja vesilupa, kaavoitus yms.
 - Kaivoslaissa olennaisia menettelyitä ovat malminetsintä- ja kaivoslupa.
 - Eri lakien mukaisissa menettelyissä kaivoshankkeita tarkastellaan eri näkökulmista.
- Suurin legitimizeettivaje kansalaisten näkökulmasta näyttäisi kohdistuvan juuri kaivoslakiin.
- Hallituksen esityksen HE 126/2022 kaivoslain muuttamiseksi keskeiset uudistukset paikallisen osallistumisen kannalta:
 - Kuntakaavoituksen painoarvon lisääminen
 - Kiinteistön ja maanomistajien aseman ja tiedonsaantioikeuksien parantaminen
 - Muiden elinkeinojen parempi huomioiminen lupaharkinnassa

Lainsäädännön haasteet

- Eri lakeihin sisältyvät menettelyt muodostavat melko monimutkaisen kokonaisuuden. Haasteena, että paikallisten on usein vaikea hahmottaa, mikä on olennaista missäkin menettelyssä.
- Paikalliset eivät usein tiedä, mitä ovat oikeudellisesti tehokkaat argumentit
- Vuorovaikutusta ei voida säännellä laeissa tyhjentävästi, koska kaivoshankkeet ovat keskenään erilaisia. Tilaa jää myös täydentävälle itsesääntelylle.

Epämääräinen sosiaalinen toimilupa

- Konseptina sosiaalinen toimilupa ilmentää sitä, että pelkästään lainsäädännön noudattaminen on harvoin riittävää yhteiskunnallisten odotusten täyttämiseksi.
- Sosiaalinen toimilupa rakentuu idealle epäformaalista toimiluvasta, joka viestii yleensä paikallisen hyväksynnän puuttumisesta tai sen olemassaolosta.
- Perusajatuksena on, että sosiaalisen toimiluvan lähtökohtana on yhtiön yhteistyö paikallisten ihmisten kanssa. Perustuu pitkälti yhteydenpitoon eri foorumeilla.
- Haasteena epämääräisyys
 - 1) kuka myöntää luvan? 2) milloin lupa on voimassa? 3) miten luvan (käyttö)tarkoitus määritetään?
 - Nämä epämääräisyydet horjuttavat sosiaalisen toimiluvan kykyä täydentää lainsäädäntöä yhteiskunnallisten odotusten täyttämässä.

Kaivossopimus – uusi lähestymistapa

- Kaivossopimus on kaivoshankkeen vaikutuspiirissä olevan paikallisyhteisön ja kaivosyhtiön välinen kirjallinen sopimus, jossa käsitellään yhteisön kehittämiseen liittyviä asioita.
- Kaivossopimus on moniulotteisempi kuin perinteinen yksityisoikeudellinen sopimus. Ei painotu pelkästään suostumukseen.
- Olennaista osallistumisen kannalta on sopimusprosessi
 - 1) sopijapuolten identifiointi, 2) kapasiteetin rakentaminen, 3) sopijapuolten edustuksesta päättäminen sekä 4) sopimuksen toimeenpano ja palautemekanismit.
 - Paikallisyhteisö -> kvalifioitu yhteisö
 - Kohdat 1-3 valmistavat yhteisöä sopimusneuvotteluihin.
- Sopimusneuvottelut koskevat yleensä pääosin hyötyjen jakautumista sekä myös negatiivisten vaikutusten lieventämistoimia.
 - Myös täytäntöönpano, riidanratkaisu, arviointi- ja palautemekanismit
- Jatkuva prosessi. Yhteydenpito palautemekanismissa avulla.

Kaivossopimuksen lisäarvo ja haasteet

- Lisäarvo ainakin:
 - Tarkkaan kohdennettu osallistuminen -> enemmistön ”ylivallan” ulkopuolella
 - Prosessilla neuvottelevuutta, jonka aikana päästään sopimukseen -> mahdollistaa yhteistoiminnallisuuden
 - Suhteessa sosiaaliseen toimilupaan: juridinen sitovuus (vaikuttavuus) ja ennakoitavuus,
 - Suhteessa lainsäädäntöön: projektikohtaisuus -> sopimuksen sisältö ja menettelyt
- Haasteina ainakin:
 - Instrumentin uutuuden aiheuttama epävarmuus -> sopimusvapauden rajat sekä tulkinta tuomioistuimissa?
 - Kaivosyhtiön ja kvalifioidun yhteisön neuvotteluvoiman epätasapaino. Kyetäänkö kapasiteetin rakentamisella tasapainottamaan riittävästi?
 - Myös kaivossopimus voi aiheuttaa vastakkainasettelua -> kvalifioidut vs. muut



**TURUN
YLIOPISTO**

KIITOS