



Tukesin valvontakeinot konfliktimineraalien maahantuonnille

Suvi Tykkyläinen

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu

Tradenomi

Opinnäytetyö

2023

Tiivistelmä

Tekijä Suvi Tykkyläinen
Tutkinto Tradenomi
Opinnäytetyön nimi Tukesin valvontakeinot konfliktimineraalien maahantuonnille
Sivu- ja liitesivumäärä 48 + 2
<p>Konfliktimineraalit ovat raaka-aineita, joita usein louhitaan alueilla, joilla ei ole asianmukaista ympäristö- ja ihmisoikeussäädäntöä eikä sen valvontaa. Tästä syystä konfliktimineraalien louhinnalla on mahdollista rahoittaa aseellisten järjestöjen toimintaa ja näin aiheuttaa ihmisoikeusrikkomuksia. Tätä uhkaa torjumaan on säädetty EU:n konfliktimineraaliasetus (EU 2017/821), joka vuodesta 2021 lähtien on velvoittanut EU:n yrityksiä varmistamaan, että ne tuovat unionin alueelle tinaa, tantaalia, volframia ja niiden malmeja sekä kultaa vain vastuullisista ja konfliktittomista lähteistä.</p> <p>Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes on vastuussa konfliktimineraaliasetuksen mukaisesta konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnasta Suomessa. Tässä opinnäytetyössä tarkasteltiin Tukesin roolia konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa, selvitettiin millaisia käytännön valvontakeinoja Tukes käyttää valvoessaan konfliktimineraalien maahantuontiin liittyvien velvoitteiden toteutumista ja tunnistettiin mahdollisia valvonnan kehityskohteita. Tässä tutkimuksessa myös vietiin tutkimuksen löydökset käytännön tasolle ja annettiin Tukesille ja sen sidosryhmille käytännön suosituksia konfliktimineraalien valvontatoiminnan vahvistamiseksi. Valvontatoimien kehittämisen esiin nostamisella opinnäytetyössä pyrittiin edesauttamaan sitä, että konfliktimineraaleja päätyisi EU:n alueelle vähemmän ja yritysvastuu tiedostettaisiin alan yrityksissä aiempaa paremmin.</p> <p>Opinnäytetyön empiirinen osuus toteutettiin laadullisena tutkimuksena hyödyntäen teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmää, jonka tutkimusaineisto kerättiin julkisissa lähteissä saatavilla olevista dokumenteista, joihin konfliktimineraaliasetuksen ja konfliktimineraalilain (1196/2020) artiklojen ja pykälien lisäksi lukeutuivat pääsääntöisesti konfliktimineraalien valvontaan sekä konfliktimineraaliasetuksen säätämiseen liittyvät dokumentit. Sisällönanalyysin tuloksia tulkittiin havainnoinnin menetelmällä. Sisällönanalyysin avulla analysoidun aineiston lisäksi tutkimuksen yhteydessä haastateltiin Tukesin kaivosryhmän asiantuntijoita sähköpostin välityksellä.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että Tukesin käytännön valvontakeinoja konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa ovat jälkitarkastukset, jotka kohdistetaan riskiperusteisesti maahantuojien vastuullisuusjärjestelmiin, sekä yhteistyö ja tiedonjako. Näiden lisäksi Tukes raportoi konfliktimineraaliasetuksen täytäntöönpanosta ja tarkastuksista Euroopan komissiolle vuosittain vaikuttaen näin EU-tasolla konfliktimineraalien valvonnan kehittämiseen. Tutkimuksen tuloksena havaittiin, että Tukes hoitaa tarkoituksenmukaisesti vastuuviranomaisroolinsa mukaista, pääsääntöisesti jälkitarkastuksen kautta tapahtuvaa konfliktimineraalien valvontaa, mutta sen toiminnassa on havaittavissa myös kehitettävää. Kehityskohteita löydettiin erityisesti Tukesin suorittamien tarkastusten lukumäärässä sekä sen suorittamassa tiedonjakamisessa laajemmalle yleisölle.</p>
Asiasanat Konfliktimineraaliasetus, konfliktimineraalit, Tukes, tuonnin valvonta, yritysvastuu

Sisällys

1	Johdanto tutkimukseen.....	5
1.1	Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet.....	6
1.2	Opinnäytetyön tausta ja ajankohtaisuus	7
1.3	Esiolettamukset opinnäytetyön lopputuloksesta	8
2	Konfliktimineraalien valvonta ja vastuullisuuskysymykset: teoreettinen tausta ja nykytilanne.....	9
2.1	Konfliktimineraalit julkisessa keskustelussa.....	9
2.2	Keskeiset käsitteet	13
2.2.1	Due diligence	13
2.2.2	Konfliktimineraalit.....	15
2.2.3	Konfliktialueet ja korkean riskin alueet	15
2.2.4	Maahantuonti	16
2.2.5	Toimitus- ja hankintaketjut	17
2.2.6	Tuonnin valvonta.....	17
2.2.7	Tukes.....	18
2.2.8	Unionin tuoja.....	19
3	Tutkimuksen toteutus	20
3.1	Menetelmävalinnat	20
3.2	Työtapakuvaus.....	21
3.3	Aineisto ja tiedonkeruumenetelmät.....	21
4	Tutkimuksen tulokset.....	24
4.1	Tukesin toiminta konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa	24
4.1.1	Tukes suorittaa jälkitarkastuksia	24
4.1.2	Tukes tekee yhteistyötä yritysten ja muiden viranomaisten kanssa	27
4.1.3	Tukes raportoi Euroopan komissiolle	27
4.2	Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa	28
4.3	Konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan haasteet	29
5	Tutkimuksen tulosten tarkastelu ja pohdinta	32
5.1	Tukes ja konfliktimineraalit: johtopäätökset	32
5.1.1	Onnistumiset ja haasteet tarkastusten näkökulmasta.....	32
5.1.2	Tukesin merkitys ja vastuu konfliktimineraalien valvonnassa	33
5.1.3	Kehitysmahdollisuudet konfliktimineraalien valvontatyössä Suomessa	34
5.1.4	Suosituksukset Tukesille ja muille sidosryhmille	35
5.2	Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen.....	38
5.3	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	39
5.4	Kehittämis- ja jatkotutkimusehdotukset.....	41

5.5 Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi	42
Lähteet.....	43
Liitteet	49
Liite 1. Valvonnan kynnysarvot.....	49
Liite 2. Tukesin asiantuntijoille toimitetut haastattelukysymykset	50

1 Johdanto tutkimukseen

Konfliktimineraalit ovat merkittävä ihmisoikeusongelma ja ympäristöuhka useissa konfliktimaissa. Konfliktimineraalit ovat raaka-aineita, joita usein louhitaan alueilla, joilla ei ole asianmukaista ympäristö- ja ihmisoikeussäädäntöä eikä sen valvontaa. (Tukes 2022.) EU on ottanut käyttöön lainsäädäntöä, joka rajoittaa konfliktimineraalien tuontia ja kauppaa, jotta niistä saatu hyöty ei edesauttaisi aseellisten konfliktien syntymistä ja ihmisoikeusrikkomuksia. Vuonna 2016 Euroopan parlamentin ja neuvoston neuvottelijat pääsivät yhteisymmärrykseen ja saivat vakuutettua EU-maiden ministerit siitä, että OECD:n toimintaohjeiden mukaisten due diligence -tarkastusten tulisi olla pakollisia suurimmalle osalle niistä maahantuojista, jotka tuovat tinaa, tantaalia, volframia ja niiden malmeja sekä kultaa EU:hun konfliktialueilta (Euroopan parlamentti 16.3.2017). Tämän seurauksena esitetyn ja asetetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/821 unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta (jäljempänä konfliktimineraaliasetus) pyrkimyksenä on tiukentaa konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaa entisestään. Asetus edellyttää EU:n yritysten varmistavan, että ne tuovat unionin alueelle näitä mineraaleja ja metalleja vain vastuullisista ja konfliktittomista lähteistä (EU 2017/821). Konfliktimineraaliasetuksen kannustamana yritysten EU:n alueella onkin nyt kasvavissa määrin ryhdyttävä ottamaan omistajuutta yritysvastuustaan selvittämällä, onko niiden toiminnassa tai toimittajaverkostoissa konfliktimineraalien käyttöä ja ryhtymällä estäviin toimiin, jos sitä löytyy.

EU:n konfliktimineraaliasetus astui voimaan vuonna 2017 ja alkoi velvoittaa maahantuojia vuonna 2021. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin (jäljempänä Tukes) rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa on korostunut EU:n lainsäädännön muutosten myötä. Tukes on vastuussa konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnasta Suomessa ja sen valvontatyö on tärkeää sekä kansallisen että kansainvälisen lainsäädännön näkökulmasta. Tukes on tehnyt ensimmäiset asetuksen edellyttämät tarkastukset vuonna 2022. Tästä syystä on erityisen ajankohtaista tutkia Tukesin käyttämiä valvontakeinoja konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa, ja oppia sekä jakaa tietoa valvontakeinoista, jotta yritysten sisäisiä due diligence -prosesseja osattaisiin rakentaa ja vahvistaa. Samalla tarjoutuu mahdollisuus tunnistaa ja ottaa käyttöön kehitysehdotuksia valvonnan tehostamiseksi.

Tukes on lakisääteinen valvova viranomainen, joka saa asetuksista ja laista mandaattinsa toimia. Asetukset ja lait tunnetusti jättävät joiltain osin tulkinnanvaraa tulkitsijalleen. Miten Tukes on tulkinnut mandaattiaan vastata asianmukaisten jälkitarkastusten valvonnasta? Minkä toimien se on tulkinnut täyttävän lain valvonnalle asettamat vaatimukset? Tukes erittelee verkkosivuillaan (Tukes 2023a) valvontakeinot, joita käytetään, kun on kyse markkinavalvonnasta, kemikaalituotevalvon-

nasta, kuluttajatuotteiden valvonnasta, laitosvalvonnasta, laitteistojen ja pätevyyksien valvonnasta sekä kun on kyse kemikaalien ennakkohyväksymisestä. Tukes ei erittele verkkosivuillaan konfliktimineraalien maahantuonnissa käyttämiään valvontakeinoja. Mitä Tukes tarkalleen ottaen tekee toteuttaakseen konfliktimineraaliasetuksen mukaisten velvoitteidensa täyttymistä? Tähän tutkimuskysymykseen löydetään vastaus tämän opinnäytetyön laadullisessa, teorialähtöistä sisällön analyysia hyödyntävässä tutkimuksessa.

1.1 Opinnäytetyön tarkoitus ja tavoitteet

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan Tukesin roolia konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa ja selvitetään millaisia valvontakeinoja Tukes käyttää valvoessaan konfliktimineraalien maahantuontiin liittyvien konfliktimineraaliasetuksen 4–7 artiklassa esitettyjen velvoitteiden toteutumista Suomessa. Lisäksi tässä työssä pyritään tunnistamaan haasteita, joita Tukesin käyttämät valvontakeinot voivat aiheuttaa tai mitä haasteita Tukesin suorittamaan valvontaan ylipäättänsä liittyy.

Tämän opinnäytetyön päätutkimuskysymys on:

1. Millä keinoin Tukes valvoo konfliktimineraalien maahantuontiin liittyviä velvollisuuksia Suomessa?

Tämän opinnäytetyön apututkimuskysymykset, jotka auttavat hahmottamaan varsinaisen tutkimuskysymyksen syitä ja seurauksia, ovat:

1. Mikä on Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa?
2. Mitä haasteita Tukesin käyttämät valvontakeinot voivat aiheuttaa?

Opinnäytetyön tavoitteena on tuottaa yhteen koottua tietoa konfliktimineraalien maahantuontia koskevan valvonnan toteutuksesta Suomessa. Helppo pääsy näihin tietoihin hyödyttäisi mineraalien maahantuoja, sillä vaikka konfliktimineraaliasetuksen ja Suomen lain vaatimukset valvonnan suhteen voi löytää verkosta hakemalla, on aiheesta saatavilla oleva tieto lakitekstinä maallikon hankala ymmärtää. Aiheeseen liittyvää tietoa on saatavilla, mutta se on pirstaloitunut eri verkkosivuille, eikä myöskään Tukes listaa verkkosivuillaan konfliktimineraalien maahantuonnissa käyttämiään valvontakeinoja.

Opinnäytetyön tavoitteena on lisätä ymmärrystä Tukesin roolista konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa sekä selvittää valvonnan haasteet. Haasteet kartoittamalla voidaan arvioida, olisiko mahdollisia kehittämismahdollisuuksia tunnistettavissa. Jos kehitysmahdollisuuksia nousee esiin, on opinnäytetyössä tarkoitus esittää käytännönläheisiä ehdotuksia Tukesille konfliktimineraalien valvonnan tehostamiseksi. Opinnäytetyön tuloksia voidaan hyödyntää paitsi alan yritysten aiheeseen liittyvien operatiivisten prosessien suunnittelussa ja kehittämisessä, myös muissa aiheeseen liittyvissä tutkimuksissa, jatkotutkimuksissa ja kehittämishankkeissa.

Tämän opinnäytetyön aihe on merkityksellinen, sillä konfliktimineraalit ovat ongelmallisia raaka-aineita, joita käytetään laajalti elektroniikkateollisuudessa ja monilla muilla teollisuudenaloilla. Konfliktimineraalit ovat peräisin konfliktialueilta, joissa niiden kaivostoiminta rahoittaa sotilaallisia ryhmittymiä ja aiheuttaa ihmisoikeusloukkauksia. Tämän takia niiden käyttöön liittyy kansainvälistä huolta. Tukesin rooli on tärkeä, sillä sen tehtävänä on valvoa, että Suomen markkinoille ei tuoda konfliktimineraaleja. Ymmärrys konfliktimineraaleista ja niiden vaikutuksesta globaaleiden ihmisoikeuksien toteutumiseen ovat merkittävässä osassa, jotta tämän opinnäytetyön tutkimuskysymyksen painavuus ja ajankohtaisuus avautuu lukijalle. Tavoitteena on tarjota pintaraapaisua kattavampi taustatieto konfliktimineraaleista, niiden vaikutuksista ja läsnäolosta julkisessa keskustelussa, jotta tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset voidaan asettaa laajempaan kontekstiin ja ymmärtää paremmin konfliktimineraaleihin liittyvien ongelmien monimutkaisuus ja vakavuus.

Tässä opinnäytetyössä ei tutkita Tukesin valvontaprosessia eri toimijoihin eikä arvioi valvontaprosessin tehokkuutta. Tämä opinnäytetyö ei myöskään käsittele sitä, mihin EU:n asetus 2017/821 konfliktimineraalien tuojia velvoittaa tai mitä työkaluja suomalaisille konfliktimineraalien tuojille on annettu käyttöön, vaan painopiste on tarkastella vastuullisuuden teeman kautta Tukesin konfliktimineraalien valvonnan operatiivista toteutusta.

1.2 Opinnäytetyön tausta ja ajankohtaisuus

Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2017 uudet konfliktimineraalien, eli tinan, tantaalin ja wolframin sekä niiden malmien, ja kullin, maahantuontia koskevat säännökset (16.3.2017). Konfliktimineraaliasetus on nyt toista vuotta velvoittanut suurinta osaa konfliktialueilta mineraaleja EU:hun tuovia täyttämään OECD:n asettamat vastuullista hankintaa koskevat kansainväliset standardit.

Varmistaakseen konfliktimineraaleja koskevien sääntöjen noudattamisen, konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklassa veloitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia vastaamaan asianmukaisen jälkitarkastuksen suorittamisesta. Suomessa konfliktimineraalien maahantuontiin liittyviä velvollisuuksia valvovan Tukesin ensimmäiset aiheeseen liittyvät tarkastukset suoritettiin vuonna 2022. (Tukes 23.9.2021.) Tukesin on raportoitava Euroopan komissiolle säädöksen täytäntöönpanosta ja tarkastusten laadusta sekä tuloksesta ensimmäisen kerran nyt kesäkuussa 2023.

Opinnäytetyön kytkeytyminen yritys vastuuseen tekee työn aiheesta erityisen ajankohtaisen. EU:ssa valmistellaan parhaillaan direktiiviä yritystoiminnan kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusveloitteesta eli niin kutsuttua yritysvastuulakia. Yritysvastuulain myötä nyt esimerkiksi konfliktimineraalien maahantuojia koskevan kaltainen huolellisuusveloite laajenisi koskemaan suurempaa osaa EU:n yrityksistä. Konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan käytännön kokemukset sekä vastaanottavalla yrityspuolella että suorittavassa viranomaisessa tulevat olemaan tärkeässä

roolissa yritysvastuulain valmistelutyössä ja käyttöönotossa, sitten kun sen aika koittaa. Yritysten onkin tärkeää ymmärtää, mitä valvontatyö käytännössä tarkoittaa ja miten se liittyy yritysvastuuseen. Paitsi että tällä opinnäytetyöllä pyritään selvittämään Tukesin käyttämät käytännön valvontakeinot, pyritään sillä myös tuomaan konkreettisemmaksi ajatusta siitä, että valvontakeinoja voidaan hyödyntää myös yritysten vastuullisuuden rakentamisessa ja kasvattamisessa.

1.3 Esiolettamukset opinnäytetyön lopputuloksesta

Pauli Juuti ja Anu Puusa toteavat teoksessaan Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (2020, 217), että ”laadulliset tutkimusmenetelmät ja tapaustutkimus tuottavat tyypillisesti syvällisiä kuvauksia yksittäistapauksista”. Tältä pohjalta käytännön esiolettamuksena tämän opinnäytetyön lopputuloksesta voidaan mainita, että tässä opinnäytetyössä kuvattu tutkimus tuottaa syvällisen kuvauksen tutkimuskysymyksen vastauksesta. Syvemmälle luotaavia esiolettamuksia tämän opinnäytetyön lopputuloksesta löytyy myös. Ensinnäkin Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa osoittautuu olevan keskeinen tekijä konfliktimineraalien kaupan ja käytön vähentämisessä Suomessa. Tukesin toiminta edistää tehokkaasti vastuullista ja kestävästä toimitusketjua, jossa konfliktimineraaleja ei käytetä eikä tueta. Toiseksi Tukesin käyttämät valvontakeinot konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa osoittautuvat moninaisiksi ja vaativat jatkuvaa kehittämistä. Tukes arvioi valvontakeinojensa tehokkuutta ja tekee aktiivisesti tarvittavia muutoksia valvonnan parantamiseksi. Ja lopuksi, Tukesin valvontakeinojen käyttöön osoittautuu liittyvän myös resurssipulan sekä konfliktimineraalien alkuperän todentamisen kaltaisia haasteita. Tukes tunnistaa ja ratkoo näitä haasteita, jotta sen valvonta olisi tehokasta ja vaikuttavaa.

Edellä mainittujen esiolettamusten pohjalta on odotettavissa, että tutkimus osoittaa Tukesin käyttävän erilaisia käytännön valvontakeinoja, joiden avulla konfliktimineraaliasetuksen odotukset ja siten vastuullisuus mineraalien tuonnissa täyttyvät myös Suomessa. Tutkimus tarjoaa uutta tietoa kompaktimmassa ja yhteen kootussa muodossa Tukesin roolista konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa, arvioi sen käyttämiä valvontakeinoja kriittisesti ja tunnistaa valvonnan haasteita. Esiolettamuksena tutkinnan lopputuloksesta voidaan mainita myös se, että tutkimuksessa löydetään ehdotuksia tavoista, joilla Tukes voisi kehittää konfliktimineraalien valvontaansa ja edelleen edistää vastuullista ja kestävästä toimitusketjua Suomessa.

2 Konfliktimineraalien valvonta ja vastuullisuuskysymykset: teoreettinen tausta ja nykytilanne

Seuraavassa pureudutaan syvemmälle aiheeseen ja raotetaan sitä, mitä konfliktimineraaleista, niiden valvonnasta ja niihin liittyvistä vastuullisuuskysymyksistä jo tiedetään, jotta voidaan ymmärtää, miten tutkimus liittyy aiempiin tutkimuksiin ja mihin teoreettisiin käsitteisiin se pohjautuu. Näin saadaan luotua vankka pohja tutkimukselle sekä voidaan paremmin ymmärtää tutkimuksen konteksti, tarkoitus ja merkitys (Tuomi & Sarajärvi 2018, 32).

2.1 Konfliktimineraalit julkisessa keskustelussa

Konfliktimineraalit nousivat julkisen keskustelun aiheeksi 90-luvulla mobiilipuhelimien ja muun elektroniikan sekä korujen kysynnän nousun myötä (Euroopan komissio 2023a). Konfliktimineraalien tuontiin ja käyttöön sekä tuonin valvontaan liittyvä lainsäädäntö on kiristynyt viime vuosina kansainvälisen yhteisön pyrkiessä rajoittamaan konfliktimineraalien käyttöä ja tuontia. YK:n turvallisuusneuvosto on ottanut käyttöön pakotteita, joilla pyritään estämään konfliktimineraalien kauppa ja käyttö (YK:n turvallisuusneuvosto, 2019) ja EU on asettanut velvoitteita unionin tuojille, jotka tuovat EU:n markkinoille konfliktialueilta tai korkean riskin alueilta louhittuja mineraaleja. Yhdysvalloissa on vuodesta 2010 lähtien ollut voimassa Dodd-Frank -laki, joka edellyttää Yhdysvaltojen pörssiyrityksiä suorittamaan asianmukaiset due diligence -tarkastukset Kongon demokraattisesta tasavallasta ja sen naapurimaista hankituista mineraaleista (Euroopan Komissio 2023b). Laki myös velvoittaa yrityksiä julkistamaan tiedot toimenpiteistään konfliktimineraalien käytön ehkäisemiseksi. Myös useat Afrikan maat sekä Kiina pyrkivät vahvistamaan paikallisten lakien ja ohjeistusten kautta yritysten toimitusketjun hallintaa kestäväen kaivostoiminnan edistämiseksi. (Global Witness 2023.)

Edellä mainitut pyrkimykset ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että konfliktimineraaleja käytetään vähemmän ja yritysvastuu tiedostetaan aiempaa paremmin. Kuitenkin kaivostoiminnan valvonta ja vastuullisuus ovat edelleen haasteellisia niillä alueilla, joilla konfliktimineraaleja louhitaan, ja kansainvälisten toimijoiden yhteistyön tarve asian ratkaisemiseksi on ilmeinen. (Franke & Schütte 2022.)

Konfliktimineraalien käytön rajoittaminen on tärkeää sekä ihmisoikeuksien että ympäristön kannalta. Kansainvälisellä yhteistyöllä ja vastuullisilla hankintaketjuilla voidaan vaikuttaa konfliktien keston ja edistää kestävää yritystoimintaa. Lisäksi on tärkeää parantaa konfliktialueiden ihmisten elinoloja ja investoida heidän hyvinvointiinsa, jotta he voisivat itsekkin edelleen antaa osansa kestäväen yritystoiminnan eteen. Vastuullinen toiminta ei ole kuitenkaan ainoastaan valtioiden ja yritysten vastuulla, vaan myös kuluttajien. Kuluttajien tietoisuus ja vaatimukset vastuullisesta tuotannosta ja

siitä, etteivät yritykset käytä tuotannossaan konfliktimineraaleja, voivat luoda painetta yrityksille toimia vastuullisesti. Siksi hallinnollisten toimijoiden olisikin tärkeää lisätä tiedotusta konfliktimineraaleista ja niiden tuonnin valvonnasta, jotta kansalaiset ja kuluttajat huomasivat ja osaisivat tunnistaa valvonnan riittävyyden ja tarpeen vaatiessa vaatia vahvempaa lainsäädäntöä yritysvastuun vahvistamiseksi.

Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa perustuu EU:n konfliktimineraaliasetukseen ja siihen liittyvään Suomen lakiin konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta 1196/2020 (jäljempänä konfliktimineraalilaki). EU:n konfliktimineraaliasetuksen tarkoituksena on estää konfliktialueilta peräisin olevien konfliktimineraalien eli tinan, volframmin, kullan ja tantaalin sekä niiden malmien (jäljempänä 3TG-mineraalit) käyttö konfliktien rahoittamisessa ja poistaa niiden rooli ihmisoikeusloukkausten synnyssä. Asetus pyrkii edistämään vastuullista toimitusketjun hallintaa ja varmistamaan, että EU:n yritykset eivät tue suoraan tai epäsuorasti konflikteja eivätkä ihmisoikeusloukkauksia. Asetus velvoittaa EU:n alueen konfliktimineraalien maahantuojia soveltamaan asetuksessa määritellyjä vastuullisuusvelvoitteita maahantuonnissaan eli käytännössä raportoimaan toimitusketjunsä lähteistä ja noudattamaan asetuksen määrittelemiä standardeja ja menettelytapoja varmistaakseen, etteivät niiden hankinnat tue konflikteja. Lisäksi asetus edellyttää, että yritykset ilmoittavat julkisesti, mitä toimenpiteitä ne ovat toteuttaneet varmistaakseen hankintojensa vastuullisuuden. (Puhakka 2022, 77, 78.) Asetus alkoi velvoittaa maahantuojia tammikuussa 2021, ja sen noudattamatta jättämisestä saattaa voida tulevaisuudessa koitua myös rikosoikeudellisia seuraamuksia (Finnwatch 2020). Asetus koskee EU-maiden maahantuojiin, jotka tuovat tinaa, tantaalia, volframia ja kultaa, olivatpa ne sitten mineraalimalmeina, rikasteina tai jalostettuina metalleina (Euroopan komissio 2023b).

Konfliktimineraalilaki määrää suomalaiset yritykset, jotka tuovat 3TG-mineraaleja EU:n alueelle yli tiettyjen kilomäärien (Tukes 2022), tekemään huolellisuusvelvoitteen arvioinnin. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, ovatko tuodut mineraalit peräisin konfliktialueilta ja onko niiden louhinnassa noudatettu kansainvälisiä ihmisoikeus- ja ympäristöstandardeja. Huolellisuusvelvoitteen arvioinnin tulee sisältää riskien arvioinnin, toimitusketjun valvonnan ja raportoinnin. Näiden toimien tarkoituksena on edistää vastuullista toimitusketjun hallintaa ja sitä kautta auttaa katkaisemaan konfliktien ja mineraalien laittoman hyödyntämisen välinen yhteys sekä auttaa lopettamaan paikallisyhteisöjen riisto ja hyväksikäyttö ja tukea paikallista kehitystä. (Tukes 2022, TEM 30.12.2020). Konfliktimineraalilain käyttöönoton tavoitteena on ollut luonnollisesti myös saattaa Suomen konfliktimineraaleja koskeva järjestelmä Euroopan unionin edellytysten mukaiseksi (HE 203/2020).

EU:n konfliktimineraaliasetus ja Suomen konfliktimineraalilaki ovat tärkeässä roolissa konfliktimineraalien torjunnassa, sillä pyrkimyksessään edistää vastuullista ja läpinäkyvää toimitusketjun

hallintaa sekä estää konfliktimineraalien käyttöä kaupallisiin tarkoituksiin, ne edesauttavat vastuullisen yritystoiminnan vahvistamista. Tätä kautta ne myös edesauttavat sitä, että tuettaisiin luonnonvarojen kanavoitumista konfliktialueiden kehittämiseen sen sijaan, että epäeettiset toimijat hyötyisivät konfliktimineraalien tuotannosta tai väkivaltaiset konfliktit saisivat rahoitusta mineraalikaupasta. (HE 203/2020, TEM 30.12.2020.)

OECD:n due diligence -ohjeet ja EU:n konfliktimineraaliasetus ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Siinä missä OECD:n ohjeet ovat kansainvälinen suositus vastuulliseen toimitusketjun hallintaan ja niihin viitataan useissa kansainvälisissä julistuksissa, asetuksissa ja aloitteissa, on EU:n konfliktimineraaliasetus OECD:n ohjeisiin perustuva erityinen lainsäädäntö, joka velvoittaa EU:n yrityksiä noudattamaan vastuullisuusvaatimuksia konfliktialueilta peräisin olevien mineraalien hankinnassa (OECD 2023a). Konfliktimineraaliasetuksella otettiin EU:ssa käyttöön ensimmäistä kertaa pakollinen ihmisoikeusvaikutusten arviointivelvoite yrityksille (Euroopan Komissio 2023c).

Paitsi, että Suomi on implementoinut EU:n konfliktimineraaliasetuksen ja OECD:n due diligence -ohjeet kansalliseen lainsäädäntöönsä ja ohjeistus niiden noudattamiseksi on linkitetty muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä TEM) verkkosivuilla (TEM 2023), on Suomi myös sitoutunut noudattamaan OECD:n ohjeita vastuullisuusasioissa (TEM 2017, 5). OECD:n ohjeissa korostetaan yritysvastuuta. Ohjeet kannustavat yrityksiä tekemään laajaa toimitusketjun riskiarviointia (HE 203/2020) ja määrittelemään tarvittavat toimenpiteet riskien pienentämiseksi. OECD:n ohjeissa esitetään myös suositukset raportoinnista ja tiedonkulusta sekä sidosryhmien kanssa tehtävästä yhteistyöstä vastuullisuuskysymyksissä (OECD 2018). OECD:n ohjeiden ja EU:n konfliktimineraaliasetuksen yhteys on vahvistettu myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Suomen lainsäädännössä edellytetään, että yritysten on otettava huomioon OECD:n ohjeet vastuullisuusasioissa ja ohjeita voidaan käyttää tukena vastuullisuussuunnitelmien ja riskiarviointien laadinnassa (TEM 2023, UM 2022).

Kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti yritysten vastuullisuus kattaa taloudellisten tavoitteiden lisäksi ympäristö- ja yhteiskuntavastuun. Kestävä kehitys on ollut jo vuosikymmeniä ja on yhä tänäkin päivänä tärkeä keskustelunaihe yhteiskunnassa, sillä se tarkoittaa kehitystä, joka turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet, kunnioittaa ympäristöä ja on taloudellisesti kannattavaa. (Carroll 1979, 498, 499; Carroll 1991, 39, 40). Konfliktimineraalien valvonta liittyy kiinteästi kestävän kehityksen tavoitteeseen yritysten vastuullisuudesta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja sitä kautta yritysten vastuuseen yhteiskunnasta ja ympäristöstä. Konfliktimineraalien valvonta on osa yritysten vastuullisuutta, koska näiden mineraalien hankinta on usein yhteydessä ihmisoikeusrikkomuksiin ja ympäristötuhoihin. Tästä syystä yritysten vastuullisuus konfliktimineraalien hankinnassa on tärkeä näkökulma myös kestävän kehityksen kannalta. Yritysten on otettava vastuu

tuotteidensa alkuperästä ja varmistettava kestävän kehityksen mukaisten arvojen näkyminen liike-toiminnassaan.

Konfliktimineraalien maahantuonti, sen valvonta ja yritysten vastuullisuuskäytännöt ovat saaneet osakseen huomiota tutkimusten muodossa myös viimeisen muutaman vuoden aikana. Tutkimuksissa on käsitelty konfliktimineraalien käytön ja tuonnin vaikutuksia eri aloilla, kuten kaivostoiminnassa ja elektroniikkateollisuudessa, sekä tutustuttu konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaan ja aiheeseen liittyvään raportointiin. Katariina Palotie (2022) tutki minkälaisia käytäntöjä yrityksillä on koskien toimittajien vastuullisuusauditointeja sekä perehtyi tarkemmin itse auditointiprosessiin. Palotie (2022, 46) selvitti, että suomalaisissa perusteollisuuden pörssiyrityksissä jonkinlaisten vastuullisuusauditointien suorittaminen on jo vakiintunut tapa, joskin termillä 'vastuullisuusauditointi' tarkoitettiin yrityksissä hieman eri asioita, jolloin vastuullisuusauditoinnin sisältö saattoi vaihdella yritysten välillä merkittävästikin.

Outi Karjalainen (2020) tutki opinnäytetyössään, miten konfliktimineraaleja koskeva lainsäädäntö vaikuttaa yritysten due diligence -raportointiin, ja tarkasteli mahdollisuuksia parantaa yritysten raportointia tulevaisuudessa. Hänen löydöstensä mukaan yritysten raportointia voitaisiin parantaa muun muassa lisäämällä läpinäkyvyyttä, tarkentamalla raportoinnin sisältöä ja kattavuutta, käyttämällä standardeja ja luotettavia raportointimenetelmiä sekä lisäämällä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa eri sidosryhmien välillä. Yritysten olisi myös tärkeää ottaa huomioon paitsi lainsäädännön vaatimukset, myös eettiset näkökulmat ja ihmisoikeusperusteinen lähestymistapa konfliktimineraalien kysymyksessä. (Karjalainen 2020, 36, 59, 61.) Tukesin ylitarkastaja Heikki Puhakka (2021) puolestaan kuvasi opinnäytetyössään Tukesin käyttämän konfliktimineraalien tuontiketjujen valvontaprosessin ja sen kehittämistä. Puhakan työn aihe nivoutuu yhteen tämän opinnäytetyön aiheen kanssa, mutta siinä missä Puhakan työ tutkii konfliktimineraalilain säätämisprosessia ja valvontaprosessin eri toimijoiden rooleja sisältä käsin katseltuna, keskittyy tämä työ esittelemään Tukesin käytännön konfliktimineraalien maahantuonnin valvontakeinoja ulkopuolelta tarkasteltuna sekä yhtäältä arvioimaan niiden mukanaan tuomia haasteita että toisaalta löytämään niistä kehittämismahdollisuuksia. Tutkimalla Tukesin käytännön valvontakeinoja ja arvioimalla niiden haasteita ja kehittämismahdollisuuksia, työ pyrkii osaltaan edistämään vastuullisempaa maahantuontia.

Kuten jäljempänä käsitellään tarkemmin, konfliktimineraalien maahantuonnin valvonta pohjautuu erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin ja määräyksiin, joilla on yhteinen tarkoitus estää konfliktimineraalien käyttöä rahoittamassa aseellisia konflikteja tai ihmisoikeusrikkomuksia. Näin ollen konfliktimineraalien maahantuonnin valvonta on yksi tapa edistää yhteiskuntavastuullisuutta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. On tärkeää, että yritykset tuntevat Tukesin käyttämät valvontakeinot ja ymmärtävät niiden merkityksen, jotta ne entistä varmemmin päätyvät varmistamaan, että niiden

käyttämät raaka-aineet täyttävät turvallisuus- ja terveysvaatimukset sekä kaikki toimijat niiden hankintaketjussa kunnioittavat ihmisoikeuksia.

Konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaa ja sen raportointia käsittelevät uutiset ja tutkimukset herättävät keskustelua eri tasoilla. Poliittisella tasolla konfliktimineraaleja koskeva lainsäädäntö ja sen valvonta on herkkä aihe, joka voi jakaa mielipiteitä. Keskusteluihin on noussut kysymys siitä, kuinka tehokas lainsäädäntö on ollut konfliktimineraalien torjunnassa ja kuinka sen täytäntöönpanoa voisi parantaa. Huomiota on myös herättänyt se, ettei konfliktimineraaliasetus koske konfliktimineraaleja sisältävien tuotteiden maahantuontia vaan se kattaa pelkästään mineraalien ja malmien maahantuonnin. (Finnwatch 21.10.2020.) Kansainvälisellä tasolla konfliktimineraalien torjunta vaatii kansainvälistä yhteistyötä ja koordinoitua eri toimijoiden välillä. Tämä on omiaan herättämään keskustelua siitä, kuinka kansainvälistä yhteistyötä voitaisiin parantaa ja kuinka eri toimijat voisivat paremmin jakaa tietoa ja resursseja konfliktimineraalien torjunnassa. Myös kuluttajien rooli on tärkeä heidän voidessaan vaikuttaa konfliktimineraalien käyttöön ja sitä kautta niiden tuontiin vaatimalla yrityksiltä vastuullisuutta ja valitsemalla tuotteita, jotka eivät sisällä konfliktimineraaleja. Onkin ajankohtaista keskustella myös siitä, kuinka kuluttajia voitaisiin paremmin informoida konfliktimineraaleista, niitä sisältävistä tuotteista ja kannustaa kuluttamaan entistä vastuullisemmin.

2.2 Keskeiset käsitteet

Käsite tarkoittaa abstraktin idean kielellistä määritelmää, johon sisältyy merkitysrakenteita. Nämä muodostavat monitasoisia käsittehierarkioita suhteessa toisiinsa. Käsitteillä on erityinen merkitys laadullisessa tutkimuksessa, jossa tutkittavia ilmiöitä määritellään yleensä käsitteiden avulla. Tutkijan on tärkeää olla tietoinen siitä, mitä käsitteitä hän käyttää, millaisia merkityksiä ja arvoja niihin sisältyy ja mitä hän käsitteillä tarkoittaa. (Jyväskylän yliopisto 2021.) Keskeisten käsitteiden selkeä määrittely ja ymmärtäminen ovat tärkeitä opinnäytetyössä, jotta tutkimuksen tarkoitus, rajaukset, menetelmät ja tulokset ovat selkeitä ja ymmärrettäviä sekä tutkimuksen tekijälle että lukijalle. Tästä syystä alla on esitelty tämän opinnäytetyön tutkimuskysymysten ymmärtämisen kannalta keskeisimmät käsitteet.

2.2.1 Due diligence

Due diligence on yleisesti liiketaloudessakin käytetty termi, joka suomeksi kääntyy asianmukaisen huolellisuuden prosessiksi (Valtioneuvosto 2019). Due diligence -prosessi käsittää huolellisen arvioinnin ja selvityksen liiketoiminnan riskeistä, mahdollisuuksista ja vaatimuksista. Due diligence -prosessi sisältää usein juridisen, taloudellisen, ympäristöllisen ja sosiaalisen analyysin, jotka voidaan suorittaa sisäisesti tai kolmannen, puolueettoman, osapuolen palveluita hyödyntäen. Käytännössä näiden analyysien avulla pyritään varmistamaan ennen päätöksentekoa, että päätös

tehdään perustellun tiedon ja ymmärryksen pohjalta ja että koko yrityksen toimitusketju toimii yrityksen ja sen toimintaa säätelevien arvojen, normien ja lakien mukaisesti. Vaikka yleisesti due diligence -tarkastuksia voidaan suorittaa sekä ulkoista palveluntarjoajaa käyttäen että sisäisesti, tulee konfliktimineraalien maahantuontiin liittyvä due diligence -tarkastus teettää konfliktimineraaliasetuksen 6 artiklan mukaan riippumattomalla kolmannella osapuolella.

Due diligence -prosessi on tärkeä osa vastuullista hankintaa ja kauppaa erityisesti riskialttiiden tuotteiden, kuten konfliktimineraalien, maahantuonnissa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvavissa määrin on nähtävissä sekä lain ja standardien että suuren yleisön suunnasta tulevaa painetta kohottaa ympäristövaatimuksia sekä yritysvastuuta. (Franke & Schütte 2022.) Yrityksille on yhä tärkeämpää tunnistaa ja ehkäistä riskit, jotka liittyvät tuotteiden alkuperään ja tuotantoprosessiin. Tämä edellyttää yrityksiltä huolellista riskienarviointia sekä toimia, joilla pyritään ehkäisemään riskit tai vähentämään toteen käyneiden riskien vaikutuksia. Due diligence -prosessin avulla yritys voi tunnistaa ympäristö- ja sosiaalisia riskejä, kuten ilmastomuutoksen vaikutuksia tai ihmisoikeusloukkauksia (De Schutter, Ramasstry, Taylor & Thompson 2012, 55–57). OECD on esittänyt due diligence -prosessin viisiportaisena prosessina (kuva 1), jossa vastuullinen liiketoiminta ensin sisällytetään osaksi hallintajärjestelmää ja tämän jälkeen tunnistetaan haitalliset vaikutukset, ehkäistään niiden vaikutus, seurataan tuloksia, tiedotetaan prosessista sidosryhmille ja tehdään yhteistyötä viranomaisten kanssa.



Kuva 1. OECD:n esittämä due diligence -prosessi (mukaien TEM 2019, OECD 2018, 21)

2.2.2 Konfliktimineraalit

Mineraalien kaivostoiminta on vuosikymmenien ajan ollut tuottoisa tapa rahoittaa aseellisia konflikteja. Mineraalien ja metallien toimitusketjussa on useita toimintoja, kuten louhinta, jalostus ja kuljetus, joissa myynnistä saadut rahat saattavat päätyä aseistetuille ryhmille tai rikollisille (Euroopan komissio 2023b). Kun kaivostoiminta rahoittaa aseellista konfliktia, voidaan kaivostoiminnan katsoa olevan yhteydessä ihmisoikeusrikkomuksiin, kuten pakkotyöhön, lapsityövoiman käyttöön, raiskauksiin, kidutukseen ja muuhun väkivaltaan. (Global Witness 2023, STT 2014; YK:n turvallisuusneuvosto, 7.6.2019, 3.) Konfliktimineraalit ovat luonnonvaroja, joita louhitaan alueilta, joilla käydään aseellisia konflikteja ja joilla on korkea riski väkivallan, ihmisoikeusloukkauksien tai muiden edellä lueteltujen kaltaisten riskien syntyyn.

Konfliktimineraaliasetus koskee asetuksen soveltamisen piiriin kuuluvia tinan, tantaalin, volframmin ja kullan sekä näiden malmien ja rikasteiden maahantuoja. Näistä mineraaleista käytetään yleisesti nimitystä 3TG-mineraalit. Vaikka ongelmallisiksi mineraaleiksi voidaan määritellä muitakin mineraaleja, koskee asetus vain edellä mainittuja, koska OECD on tunnistanut ne aseellisia ryhmiä tukeviksi mineraaleiksi (Euroopan komissio 2014, 18, Puhakka 2022). 3TG-mineraalit ovat tärkeitä raaka-aineita muun muassa teknologiateollisuuden, kuten matkapuhelimien, tietokoneiden ja autojen, valmistuksessa. Konfliktimineraaleja käytetään laajasti myös esimerkiksi lentokoneissa, lääkinällisissä laitteissa ja elintarvikepakkauksissa (HE 203/2020). On hyvä ymmärtää, että kaikki tina, tantaali, volframi ja kulta eivät ole konfliktimineraaleja – konfliktimineraaleiksi lasketaan vain ne 3TG-mineraalit, joita louhitaan konflikti- ja korkean riskin alueilla.

2.2.3 Konfliktialueet ja korkean riskin alueet

Konfliktimineraalien järjestelmällinen riistäminen ja kauppa myötävaikuttavat ihmisoikeusloukkauksien syntyyn maassa, jossa konfliktimineraaleja louhitaan sekä sitä ympäröivillä alueilla (Hofmann, Schleper & Blome 2015). Konfliktialueet ja korkean riskin alueet ovat alueita, joiden luonnonvaroihin kuuluvat suuresti kysytyt 3TG-mineraalit (Euroopan Komissio 2023b) ja joilla on joko käynnissä aseellinen konflikti tai jotka ovat epävakaaassa konfliktinjälkeisessä tilanteessa, tai jotka ovat alueita, joilla hallinto ja turvallisuus ovat heikolla pohjalla tai puuttuvat kokonaan. Nämä alueet ovat epävakaita ja niissä voi esiintyä laajaa taloudellista ja sosiaalista epätasa-arvoa, köyhyyttä ja rajoitettua pääsyä peruspalveluihin, kuten terveydenhuoltoon, koulutukseen tai puhtaaseen veteen (HE 203/2020).

Määriteltäessä konfliktialueita ja korkean riskin alueita on huomioitava useita tekijöitä, kuten niiden maantieteellinen sijainti, historia, poliittinen tilanne, taloudellinen kehitys, demografiset tekijät ja luonnonvarojen saatavuus (RMI 2023). Joitakin tunnettuja esimerkkejä konfliktialueista ja korkean

riskin alueista ovat Lähi-itä, Keski-Afrikka ja Afganistan. Komission suositus (EU) 2018/1149 ei-sivostovista suuntaviivoista konfliktialueiden ja korkean riskin alueiden ja muiden toimitusketjun riskien tunnistamiseksi määrittelee konfliktialueet ja korkean riskin alueet, jotka tunnetaan englanninkielisellä lyhenteellä CAHRA. EU myöskin ylläpitää ei-tyhjentävää, ohjeellista luetteloa (Euroopan komissio 2023) konfliktialueista ja korkean riskin alueista sekä esittää luettelon alueet myös digitaalisesti helposti tarkasteltavassa karttamuodossa, jossa CAHRA-maat on korostettu keltaisella värillä (kuva 2).



Kuva 2. EU:n ylläpitämä, sen listaamia CAHRA-maita esittävä kartta (Euroopan komissio 2023)

2.2.4 Maahantuonti

Maahantuonti tarkoittaa tavaroiden tai palveluiden tuomista kotimaan ulkopuolelta kotimaahan, tai Euroopan unionin ulkopuolelta unionin alueelle. Tuonti voi tapahtua yrityksille tai suoraan kuluttajille ja sitä voivat harjoittaa yritykset tai yksityishenkilöt.

Raaka-aineen, kuten 3TG-mineraalin tuominen korkean riskin alueelta voi johtaa toimitusketjun saastumiseen. Toimitusketjun saastuminen on kasvava ympäristöongelma, joka johtuu monista tekijöistä, kuten raaka-aineiden ja tuotteiden tuonnista korkean riskin alueilta, energiankulutuksesta ja jätteiden käsittelystä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on tärkeää kehittää kestäviä käytäntöjä, joiden avulla varmistetaan, että tuotteiden toimitusketjut ovat ympäristöystävällisiä ja että ne noudattavat kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. Lisäksi voidaan käyttää erilaisia sertifiointijärjestelmiä, kuten ympäristö- ja sosiaalisen vastuun sertifikaatteja, jotka varmistavat, että tuotteiden

toimitusketjut ovat vastuullisia ja kestäviä. Näiden kestävien käytäntöjen kehittäminen ja käyttöönotto on tärkeää ympäristöongelmien vähentämiseksi ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi toimitusketjun eri vaiheissa.

2.2.5 Toimitus- ja hankintaketjut

Toimitusketjulla viitataan kaikkiin niihin toimintoihin, organisaatioihin, toimijoihin, teknologiaan, tietoihin, resursseihin ja palveluihin, jotka ovat mukana tuotteiden, kuten kaivosmineraalien kuljettamisessa louhinnan jälkeen kuluttajan saavuttavaan lopputuotteeseen asti. Kaivosmineraalien matkaan raaka-aineesta kuluttajamarkkinoille osallistuu useita toimijoita ja siihen liittyy erilaisia vaiheita. Näitä vaiheita ovat muun muassa raaka-aineen louhinta, kuljetus, käsittely, raaka-aineen kauppa, jalostus, lopputuotteen tuotanto sekä sen myynti. (OECD 2016, 14.)

Siinä missä toimitusketju kattaa koko sen prosessin, joka liittyy tuotteen toimittamiseen loppuasiakkaalle, kattaa hankintaketju sen prosessin osan, joka liittyy yrityksen tarvitsemien materiaalien ja palveluiden hankintaan. Kestävän hankintaketjun tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan usein tiivistä yhteistyötä hankintaketjun eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi raaka-aineiden tuottajien, toimittajien, valmistajien, jakelijoiden ja loppukäyttäjien välillä on oltava avointa kommunikaatiota ja yhteistyötä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän kaltaisia kestävä hankintaketjun periaatteita on viime vuosina yhä enemmän alettu soveltaa myös konfliktimineraalien hankintaan.

3GT-mineraalit sijoittuvat hankintaketjuissa tuotannon alkupäähän, jolloin tuotetta hankkiessa on vielä mahdollista todentaa tuotteen alkuperä (HE 203/2020). Tästä syystä konfliktimineraaliasetuksen piiriin eivät kuulu konfliktimineraaleja sisältävät valmiit tuotteet, kuten esimerkiksi puhelimet, joita tuodaan EU:n alueelle, vaan pelkästään itse mineraalit malmeineen ja rikasteineen (Puhakka 2022).

2.2.6 Tuonnin valvonta

Valvonta tarkoittaa prosessia, jossa järjestelmällisesti seurataan ja tarkkaillaan tiettyjä toimintoja tai tapahtumia, jotta voidaan varmistua niiden noudattavan asetettuja standardeja, ohjeistuksia tai sääntöjä. Valvontaa voidaan käyttää esimerkiksi turvallisuuden varmistamiseen, laadunvalvontaan tai lakien noudattamisen valvontaan. Valvonta voi tapahtua manuaalisesti tai automatisoidusti erilaisilla teknologioilla.

Tuonnin valvonta on tärkeä osa kansainvälistä kauppaa tämän päivän globaalissa taloudessa. Tuonnin valvonta tarkoittaa erilaisten toimenpiteiden käyttöä, joiden avulla pyritään kontrolloimaan maahan tulevien tavaroiden määrää, laatua ja turvallisuutta. Tuonnin valvonta on välttämätöntä

monista syistä. Ensinnäkin sen avulla voidaan varmistaa, että maahan tulevat tuotteet ovat laadukkaita ja turvallisia kuluttajille. Tuonnin valvonta voi sisältää esimerkiksi erilaisia testejä ja tarkastuksia, joiden avulla varmistetaan, että tuotteet täyttävät asetetut turvallisuus- ja laatuvaatimukset. Toiseksi tuonnin valvonta on tärkeä osa kansantaloutta. Tullimaksujen ja muiden tuonnin rajoitusten avulla voidaan suojella paikallisia yrityksiä kilpailulta ja edistää paikallista tuotantoa. Tämä voi olla erityisen tärkeää silloin, kun maan talous on muutosten kourissa, kuten silloin, kun maassa on käynnissä kriisitila. Tuonnin valvonta voi osaltaan myös kompensoida hallinnollisten infrastruktuurien puutetta (WTO 2023).

Konfliktimineraaleihin liittyen tuonnin valvonta on erityisen tärkeässä asemassa, sillä sen avulla voidaan kriisimaan ulkopuolelta käsin pyrkiä vaikuttamaan, ettei kriisi syvenisi, ettei siitä pääsisi hyötymään lainsuojattomat toimijat tai jopa voitaisiin proaktiivisuudella välttää kriisi kokonaan. Vau-railla länsimailla onkin tuonnin valvonnan kautta vahva mahdollisuus pyrkiä varmistamaan, etteivät niissä toimivat yritykset anna tiedostamattakaan tukeaan aseellisille ryhmille konfliktimaissa tai edesauta ihmisoikeusrikkomuksien syntyä kriisialueilla. Konfliktimineraaliasetuksen mukainen tuonnin valvonta tarkoittaa käytännössä sitä, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat, että ”konfliktimineraaleja asetuksen liitteessä määritellyt raja-arvoja ylittäviä määriä tuovat yritykset noudattavat asetuksen vaatimuksia” (HE 203/2020).

2.2.7 Tukes

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes on Suomen lupa- ja valvontaviranomainen, joka valvoo tuotteiden ja palveluiden turvallisuutta sekä kemikaalien ja räjähteiden turvallisuusvaatimuksia. (Tukes 2023b). Tukesin tehtävänä on valvoa ja edistää tuotteiden, palveluiden ja teollisen toiminnan turvallisuutta ja luotettavuutta (Tukes 2023c). Tukes myös antaa neuvoja ja ohjeita turvallisuusasioissa. Mineraalien maahantuojien näkökulmasta Tukesin toiminnalla on keskeinen merkitys tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamisessa ja markkinavalvonnan toteuttamisessa. Tukesin tehtävänä on varmistaa, että markkinoilla olevat mineraalituotteet täyttävät sekä kansalliset että Euroopan unionin turvallisuus- ja ympäristövaatimukset. Näiden vaatimusten noudattaminen on erittäin tärkeää sekä yrityksen maineen kannalta että kuluttajien terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tukesin suorittamat markkinavalvontatoimenpiteet, kuten näytteenotot, tuotteiden tarkastukset ja vaatimustenmukaisuuden arviointi, voivat vaikuttaa mineraalien maahantuojien toimintaan. Jos tuotteet eivät täytä vaatimuksia, Tukes voi vaatia niiden poistamista markkinoilta tai asettaa yritykselle sanktioita. (Tukes 2023a.) Markkinoilta poistaminen tai sanktiot voivat johtaa merkittäviin taloudellisiin menetyksiin ja yrityksen maineen vahingoittumiseen.

2.2.8 Unionin tuoja

Konfliktimineraaliasetus sekä konfliktimineraalilaki velvoittavat unionin tuojia. Unionin tuojalla tarkoitetaan tässä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ilmoittaa mineraaleja tai metalleja maahantuotaviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 952/2013 201 artiklan mukaisesti, tai luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jonka puolesta tällainen ilmoitus tehdään komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 mukaisesti. Unionin tuojalla on siten juridinen pätevyys ja velvollisuus noudattaa EU:n lainsäädäntöä tuomansa tuotteen maahantuonnissa ja markkinoille saattamisessa.

3 Tutkimuksen toteutus

3.1 Menetelmävalinnat

Tämä tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena. Siinä missä määrällinen tutkimus pyrkii suu-remman otoksen tilastollisen analysoinnin kautta antamaan yleisen kuvan mitattavien asioiden välisistä suhteista ja eroista (Vilkka, 2007, 13), pyrkii laadullinen tutkimus löytämään ja ymmärtämään syvällisempiä merkityksiä pienemmästä otoksesta. Laadullisen tutkimusmenetelmän erityispiirre on, että sen tavoitteena ei ole löytää totuutta tutkittavasta asiasta, vaan sen tarkoituksena on muodostaa tutkimuksen aikana sellaisia tulkintoja esimerkiksi ihmisen toiminnasta, jotka eivät ole välittömästi havaittavissa. Tällaiset välittömän havainnon ulottumattomissa olevat asiat ovat ”arvoituksia”, joihin tutkimuksessa pyritään tulkintojen avulla löytämään vastauksia. (Vilkka 2021, 96–97).

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmää, jossa käytetään deduktiivista päättelyä ja pyritään tunnistamaan loogisia periaatteita ja johdonmukaisuuksia aineistossa, jotta voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä ja tulkintoja. Teorialähtöisen analyysin viitekehystenä on teoria, malli tai aiemmin tunnettu teoreettinen rakennelma (Tuomi & Sarajärvi 2017, 229), joka sanelee, miten tutkittava ilmiö määritellään käsitteenä ja miten aineiston hankinta järjestetään. Deduktiivisessa päättelyssä pyritään pääsemään yleisestä päätelmästä yksittäiseen ja sen perusidea on totuuden säilyminen päättelyprosessissa. (Tuomi & Sarajärvi 2017, 173, 178–180.) Tähän tässä tutkimuksessa lähdetään siitä rakenteellisesta tiedosta, että konfliktimineraalien valvonnan toteutusta ja Tukesin asemaa viranomaisena säätelevät lait, mikä tarkoittaa, että tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys on lainopillinen. Lakien velvoittamana Tukesin täytyy suorittaa tiettyjä toimenpiteitä valvoakseen konfliktimineraalien maahantuontia. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitä Tukesin valvontakeinot ovat ja miten nuo toimenpiteet vastaavat lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

”Ilman tietoista havaintojen tekemistä, kokoamista, erittelyä, yhdistelyä sekä tulkintamista ei ole tieteellistä tutkimusta ja ilmiöiden kokonaisvaltaista tarkastelua. Siksi voinee sanoa, että tutkimushavaintojen avulla tuotettu selitys on tieteellisen perustelunsa vuoksi aina myös jotakin enemmän kuin arkitieto.” (Vilkka, H. 2018, 156.)

Havainnointi on tieteellisen aineistonhankinnan perusmenetelmä, jonka etuna on autenttisuus eli se, että sitä hyödyntämällä pääsee seuraamaan toteutunutta reaaliajassa sekä se, että sen avulla saatu tieto on suoraan kytkettävissä asiayhteyteensä (Paalumäki & Vähämäki 2020, 302, 304).

Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi ja havainnointi kulkevat käsi kädessä: sisällönanalyysin avulla kaivetaan esiin faktatietoa, jota tulkitaan havainnoinnin menetelmällä. Havainnoinnin on tarkoitus tässä tutkimuksessa toimia muuta aineistonkeruuta tukevana menetelmänä, jota toteutetaan opinnäytetyöprosessin keston ajan. Havainnoimalla pyritään ymmärtämään sisällönanalyysissä

ilmeneviä yhtäläisyyksiä ja mahdollisia puutteita ja sen avulla pyritään tunnistamaan, miten dokumenteissa ja verkkosivuilla esitetyt toimenpiteet korreloivat niiden perustana olevan lain tai säädöksen kanssa.

Sisällönanalyysin lisäksi tässä tutkimuksessa hyödynnetään haastattelua aineistonhankinnan menetelmänä. Kuten Puusa toteaa (2020, 232), ”Menetelmänä haastattelu on tietoisuuden ja ajattelun sisältöihin kohdistuva, ja sen tavoitteena on kerätä sellainen aineisto, jonka avulla on mahdollista tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia uskottavia päätelmiä.”. Tässä opinnäytetyössä haastattelulla saadulla aineistolla on tarkoitus validoida sisällönanalyysin kautta saatuja tietoja sekä löytää tarkentavaa informaatiota, jota ei käy ilmi tutkimusaineistona käytetyistä verkkosivuista ja niiltä löydetävistä dokumenteista.

3.2 Työtapakuvaus

Tutkimus toteutetaan neljässä vaiheessa. Ensimmäinen ja toinen vaihe sisältävät sisällönanalyysin, jossa aineisto kerätään tutkittavana olevilta verkkosivuilta ja järjestetään taulukoihin. Kun aineistoa käydään läpi, kerätään mukaan vain tutkimuskysymyksiin liittyvät löydökset. Ensimmäiseen taulukkoon kerätään ensimmäisen vaiheen sisällönanalyysin löydökset ja toiseen toisen vaiheen sisällönanalyysin löydökset. Tämän tutkimuksen aineiston ryhmittelyä voisi kutsua tyypittelyksi; tarkoituksena on koota tutkimuskysymysten vastaukset löydösten osasista, jolloin huomiota on kiinnitettävä ensisijaisesti löydösten samanlaisuuteen. Kolmannessa vaiheessa taulukoihin kerätty aineisto analysoidaan ja toisen vaiheen tuloksista kirjoitetaan ensimmäisen vaiheen löydökset huomioiden lyhyet yhteenvedot. Neljännessä vaiheessa käydään läpi sähköpostihaastattelun vastaukset ja tarkastetaan, korreloivatko ne sisällönanalyysin kanssa. Sähköpostihaastattelun löydökset lisätään mukaan yhteenvetoihin.

3.3 Aineisto ja tiedonkeruumenetelmät

Kun tutkimuksen aineisto rajataan tarkasti ennalta valittujen ja tutkimusongelmaan soveltuvien periaatteiden mukaan, voidaan rajauksen avulla pyrkiä saavuttamaan teoreettinen kattavuus tutkimuksen tuloksille (Vilkkä 2021, 125). Tämän tutkimuksen aineisto on laadullista ja se on pyritty rajaamaan mahdollisimman tarkasti. Konfliktimineraaleihin liittyvät säädökset muodostavat kokonaisuuden, jossa pykälät on linkitetty toisiinsa ja jonka yksittäisiä kohtia ei voi lähteä tulkitsemaan ottamatta kokonaisuutta huomioon. Tästä huolimatta tämän tutkimuksen aineistoon on valittu mukaan vain tutkimuskysymyksen rajaamat, tarkasti aiheeseen eli konfliktimineraalien valvontaan liittyvät artikkelit ja pykälät.

Aineistonkeruu suoritetaan huhtikuussa 2023. Sisällönanalyysin ensimmäisen vaiheen tutkimusaineisto kerätään konfliktimineraaliasetuksesta ja konfliktimineraalilaista. Aineistoon otetaan mukaan

ne lainkohdat, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiin konkreettisesti. Aineiston tarkoituksena on tunnistaa se pohjatieto, jonka kautta konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan käytännön toteutuskeinoja on lähdetty suunnittelemaan. Ensimmäisen vaiheen aineistosta pyritään myös tunnistamaan ne määreet, joissa ei ole tulkinnanvaraa ja jotka asettavat valvonnan tietyille osioille selkeät rajat, joissa toimia.

Ensimmäisen vaiheen tutkimusaineistoon sisällytetään seuraavat dokumentit:

1. konfliktimineraaliasetuksen artiklat 10–13, 16 ja 17, sekä
2. konfliktimineraalilain pykälät 2 ja 4–12.

Sisällönanalyysin toisen vaiheen tarkoitus on löytää käytännön tason vastaukset tutkimuskysymyksiin. Sisällönanalyysin toisen vaiheen tutkimusaineisto kerätään julkisissa lähteissä saatavilla olevista dokumenteista, kuten raporteista, uutisista sekä muista aiheeseen liittyvistä julkisista asiakirjoista, kuten viranomaisohjeista. Lähteet, joista aineisto kerätään, ovat etenemisjärjestyksessä mainittuina seuraavat:

1. Tukesin verkkosivut osoitteessa <https://tukes.fi/>,
2. työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) verkkosivut osoitteessa <https://tem.fi/>, sekä
3. muut vapaasti saatavilla olevat dokumentit, jotka liittyvät kiinteästi konfliktimineraaliasetuksen ja konfliktimineraalilain suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja tuloksiin.

Toisen vaiheen tutkimusaineistoon sisällytetään seuraavat dokumentit:

1. Tukesin konfliktimineraaleihin sekä valvontatyöhön liittyvillä verkkosivuilla esitetyt tiedot, jotka löytyvät osoitteista <https://tukes.fi/teollisuus/konfliktimineraalit> ja <https://tukes.fi/teenain/valvonta> sekä näiden alisivuilta,
2. Tukesin verkkosivuillaan julkaisemat vastuullisuusraportit, tilinpäätökset sekä konfliktimineraaleihin liittyvät uutiset,
3. hallituksen esitys 203/2020 liiteasiakirjoineen,
4. Tukesin ylitarkastaja Heikki Puhakan opinnäytetyö ”Konfliktimineraalien tuontiketjujen valvontaprosessin kehittäminen” (2021) sekä sen liitteenä oleva prosessikuvaus, sekä
5. muita vapaasti saatavilla olevia dokumentteja, jotka liittyvät kiinteästi konfliktimineraaliasetuksen ja konfliktimineraalilain suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja tuloksiin ja jotka on julkaissut kansallinen tai kansainvälinen viranomainen.

Puhakan opinnäytetyö on valikoitu mukaan tutkimusaineistoon kriittisen tarkastelun jälkeen. Vaikka kyse on ollut opinnäytetyöstä, on Puhakalla virkansa puolesta ollut eturivin paikka konfliktimineraaliasetuksen sekä -lain valmistelussa opinnäytetyötä kirjoittaessaan, joten hänen opinnäytetyönsä voidaan ajatella sisältävän relevanttia faktatietoa. Muut aineistoon valitut dokumentit ovat kansallisten tai kansainvälisten viranomaisten julkaisemia ja siten uskottavia.

Lindsay Priorin mukaan (2008, 825) yksi lähestymistapa dokumenttien tutkimiseen on kohdistaa huomio ”lähes kokonaan siihen mitä dokumentti sisältää” sen sijaan, että kohdistettaisiin huomio ”siihen, miten dokumentin sisältö on muodostunut”. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään tätä lähestymistapaa eikä anneta painoarvoa aineiston esitystapaan tai -muotoon.

Julkisissa lähteissä saatavilla olevan, sisällönanalyysin avulla analysoidun aineiston lisäksi tutkimuksen yhteydessä haastatellaan huhtikuun 2023 aikana sähköpostitse kahta Tukesin kaivosryhmän asiantuntijaa. Kyseiset asiantuntijat valikoituvat haastattelukysymysten vastaanottajiksi virkansa puolesta, sillä Tukesin verkkosivut ohjeistavat toimittamaan heille lisäkysymykset aiheeseen liittyen. Kyseiset asiantuntijat toimivat sellaisissa asiantuntijatehtävissä, että heiltä on mahdollista saada käytännötason vastauksia haastattelukysymyksiin. Haastattelukysymykset, joihin haastateltavien on mahdollista vastata vapaasti omin sanoin, on listattu tämän opinnäytetyön liitteessä 2. Haastattelukysymysten avulla pyritään tarkentamaan aiemmissa sisällönanalyysin vaiheissa löytynyttä tietoa. Haastattelukysymykset lähetetään haastateltaville sähköpostitse ilman ennakkoon haastattelusta sopimista. Vastaukset kysymyksiin saatiin yhdeltä haastateltavalta.

Erilaisilla verkkosivuilla saatavilla olevan materiaalin ja haastattelun vastausten lisäksi opinnäytetyössä selvitetään, onko suoritetuista tarkastuksista, esimerkiksi tehtyjen tarkastusten määrästä ja niiden tuloksista, saatavilla julkista tilastodataa. Jos dataa on saatavilla, tullaan sitä käyttämään tutkimuksessa sellaisena aineistona, jota tutkimalla voidaan löytää määrällisiä näkökulmia, joista tehdä nostoja aiheeseen liittyen.

4 Tutkimuksen tulokset

4.1 Tukesin toiminta konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa

Tukes käyttää toimivaltansa rajoissa muutamia erilaisia valvontakeinoja ja menettelyjä varmistaakseen, että Suomessa maahantuodut mineraalit eivät tule konfliktialueilta. Hallituksen esityksen 203/2020 mukaan Tukesin suorittama ”valvonta tarkoittaa sekä yleistä seurantaa, selvityksiä ja raportteja, että tarkastuksia”. Koska konfliktimineraaliasetus alkoi velvoittaa unionin tuojia vuonna 2021, suoritettiin tarkastuksia ensimmäisen kerran vuonna 2022 (Tukes 2022). Seuraavassa on esitelty tutkimuksessa ilmi käyneet Tukesin käyttämät konfliktimineraalien maahantuonnin valvontakeinot käytännön tasolta tarkasteltuna.

4.1.1 Tukes suorittaa jälkitarkastuksia

Tutkimusaineistoon sisällytetyn, Tukesin verkkosivuilla julkaistun uutisen mukaan Tukesin suorittama konfliktimineraalien maahantuonnin valvonta ja tarkastukset kohdistuvat riskiperusteisesti maahantuojien vastuullisuusjärjestelmiin. Tukesin konfliktimineraalien asiantuntijan, ylitarkastaja Puhakan (2021, 55) laatiman prosessikuvauksen mukaan Tukes pyytää edellisen vuoden tuontitiedot Tullilta, minkä jälkeen se analysoi Tullin toimittamat tiedot ja laatii listan valvottavista maahantuojista. Konfliktimineraalilain mukaisen valvonnan alaiseksi eivät päädy kaikki 3TG-mineraaleja EU:n alueelle tuoneet suomalaiset yritykset, vaan kuten konfliktimineraaliasetuksen 1 artiklassa asetetaan, vain ne kansalliset eli tässä tapauksessa suomalaiset yritykset, joiden 3TG-mineraalien tuontimäärät ovat yhtä suuret tai korkeammat kuin konfliktimineraaliasetuksen liitteessä 1 määritellyt, tämän opinnäytetyön liitteessä 1 esitetyt, raja-arvot ja näistäkin vain edelleen ne, jotka konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklassa asetetun mukaisesti valitaan riskiperusteisen harkinnan jälkeen valvonnan alle. Haastattelussa selvisi, että Suomessa konfliktimineraaliasetuksen liitteen 1 mukaisen mineraalien ja metallien maahantuojien määrä liikkuu vuodesta riippuen noin 70–120 yrityksen tienoilla. Tästä määrästä vain muutamalla yrityksellä tuontimäärät ylittävät kynnsarvot. Tukesin vastuullisuusraportin 2022 mukaan vuonna 2021 Suomessa oli 103 konfliktimineraalien sekä niiden malmien tai rikasteiden maahantuojaa. Haastattelusta selvisi, että vuonna 2021 tuonnin raja-arvot saavuttaneita maahantuojia oli viisi. Pääosin Suomessa tuontimäärät näyttävät jäävän raja-arvojen alle. Haastattelussa selvisi myös, että viidestä tuonnin raja-arvot saavuttaneesta yrityksestä yksi yritys valittiin valvottavaksi, ja että valinta tehtiin riskiperusteisesti; yrityksen tuontimäärät olivat suuria.

Konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklasta selvisi, että Tukes suorittaa konfliktimineraalien maahantuonnin tarkastukset jälkitarkastuksena. Tämä tarkoittaa, että Tukes ei suorita konfliktimineraalien maahantuonnin tarkastusta silloin, kun 3TG-mineraalia ollaan tuomassa maahan, vaan vasta

tuontia seuraavana vuonna. Konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklassa asetetun mukaisesti Tukesin tarkastuksessa varmistetaan, että yritys on tehnyt asianmukaiset riskiarvioinnit ja due diligence -toimenpiteet toimitusketjussaan olevien 3TG-mineraalien alkuperän selvittämiseksi ja että yritys noudattaa vaadittuja raportointivelvollisuuksiaan. Puhakan laatiman prosessikuvauksen mukaan Tukes pyytää valvonnalaista maahantuojaa toimittamaan Tukesille yrityksen due diligence -tiedot eli ne asiakirjat ja rekisterit, jotka todentavat yrityksen täyttäneen konfliktimineraaliasetukselle asettamat velvoitteet, minkä jälkeen Tukes suorittaa tarkastuksen ”maahantuojan asiakirjojen ja kolmansien osapuolten tarkastuskertomusten perusteella”. Konfliktimineraalilain 7 §:ssä säädetyn mukaan unionin tuojat ja kauppaa käyvät tahot ovat velvoitettuja toimittamaan Tukesille ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä konfliktimineraaliasetuksen ja konfliktimineraalilain velvoitteiden valvonnassa. Haastattelussa selvisi, että pyydetty dokumentaatio tulee toimittaa Tukesille ensisijaisesti sähköisesti ja jos tämä ei ole mahdollista, voi dokumentaation toimittaa myös paperilla. Haastattelusta selvisi myös, että Tukes käy kirjeenvaihtoa ja keskusteluja maahantuojan kanssa sähköpostilla ja myös puhelimitse, ja että tarvittaessa tarkastustoimenpiteitä tehdään myös maahantuojan toimitiloissa. Viimeisenä mainittu tukee konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklassa asetettua siitä, että jälkitarkastuksiin ”olisi sisällyttävä paikan päällä tehtäviä tarkastuksia, myös unionin tuojan toimitiloissa”.

Konfliktimineraaliasetuksen 11 artiklassa asetetun mukaisesti komissio on laatinut suuntaviivoja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten valvontatehtävien selkeyden ja toiminnan yhtenäisyyden varmistamiseksi. Nämä ei-sitovat suuntaviivat on koottu ohjekirjaan, ja niihin sisältyvät yksityiskohdalliset vaihteet, joita Tukesinkin on jälkitarkastuksia suorittaessaan noudatettava, sekä asiakirjamalleja, joita Tukes ja muut toimivaltaiset valvontaviranomaiset voivat käyttää tarpeen mukaan valvontaa suorittaessaan. Haastattelussa selvisi, että Tukes suorittaa tarkastukset komission laatimien ja käytettäväksi suosittelmien tarkastuslistojen avulla. Komission viranomaisille julkaisemaa ohjekirjaa, johon tarkastuslistat sisältyvät, ei ole julkaistu vapaasti kaikkien luettavaksi, joten tätäkään tutkimusta varten sitä ei päästy tarkastelemaan. Haastattelussa kuitenkin selvisi, että tarkastusten sisältöä ohjaa konfliktimineraaliasetuksen 11 artikla. Pääsääntöisesti jälkitarkastuksessa tarkastetaan siis, että:

- a. Unionin maahantuoja on pannut täytäntöön asetuksen 4–7 artikloissa asetetut velvoitteet, tai;
- b. Unionin maahantuoja toteuttaa velvoitteita, jotka sisältyvät minkä tahansa EU:n tunnustamaan 8 artiklan mukaiseen toimitusketjun due diligence -järjestelmään (EU 2017/821).

Edellä mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että jälkitarkastuksessa tarkastetaan, että maahantuoja on noudattanut konfliktimineraaliasetuksen 4–7 artikloissa asetettuja vaatimuksia mineraalien ja metallien alkuperästä, huolellisuudesta toimitusketjussa sekä tietojen vuosittaisesta ilmoittamisesta. Maahantuojan on täytynyt panna täytäntöön asetuksen mukaiset due diligence -velvoitteet

ja suorittaa asianmukainen kolmannella osapuolella teetetty tarkastus. Maahantuojan on täytynyt tehdä tarvittavat toimet varmistaakseen, että sen toimittajien käyttämät mineraalit ja metallit ovat peräisin vastuullisista lähteistä, joissa ei tapahdu ihmisoikeusloukkauksia, lapsityövoiman käyttöä tai muuta laitonta toimintaa. Jos toimitusketjusta on löytynyt vastuuttomia toimijoita, on tuojan täytynyt toteuttaa tarpeen mukaan sellaisia toimenpiteitä, joilla se on voinut tehokkaasti estää ja vähentää havaittuja riskejä. Tällaisia toimenpiteitä ovat hallituksen esityksen 203/2020 mukaan saataneet olla kaupan tilapäinen keskeyttäminen tai yhteistyöstä luopuminen tavarantoimittajan kanssa, mikäli riskien vähentämiseen tähtävissä toimissa on epäonnistuttu.

Konfliktimineraalilain 10–11 §:ssä säädetyn mukaisesti, sekä kuten Tukesin verkkosivujen Valvontakeinot-osiosta selvisi, jos Tukes havaitsee tarkastuksessa epäkohtia, voi se puuttua yrityksen toimintaan. Tukes voi antaa yritykselle kirjallisen kehotuksen hoitaa korjaavat toimenpiteet määräajassa, ja jos tämä ei tuota tulosta, voi se antaa korjausmääräyksen ja edelleen määräaikaisen markkinoillesaattamiskiellon. Konfliktimineraalilain 11 §:n viimeisen momentin mukaan Tukesin tehtävänä on valvoa kiellon noudattamista, mutta maahantuonnin osalta kiellon noudattamista valvoo Tulli. Kun Tukes saa tiedon, että tarkastuksessa esiin tulleet puutteet on korjattu, sen on päätettävä kiellon purkamisesta. Tukesilla on myös oikeus määrätä uhkasakko kieltoa tehostamaan.

Konfliktimineraalilain 5 §:ssä säädetyn mukaisesti Tukesin suorittamissa tarkastuksissa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Kyseisessä lainkohdassa ohjeistetaan muun muassa tarkastuksen aloittamisajankohdan ilmoittamisesta, asianosaisen oikeudesta olla läsnä tarkastuksessa sekä oikeudesta esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Lainkohta ohjeistaa myös muun muassa tarkastuksesta laadittavan kirjallisen tarkastuskertomuksen laadinnasta. Tukesin on näin ollen varmistettava, että tietyt toimintaan ja informaation jakoon liittyvät edellytykset täyttyvät, ennen kuin se pääsee suorittamaan tarkastustoimia. Tukesin on myös konfliktimineraaliasetuksen 12 artiklassa asetetun mukaisesti säilytettävä jälkitarkastuksia koskevia tietoja vähintään viisi vuotta. Tietojen säilyttämisen yhteydessä Tukesin tulee pitää huolta tietoturvallisesta sekä asianmukaisella tarkkuudella suunnitellusta ja suoritetusta tietojen säilyttämisestä, sillä Tukesin hallussa säilytettävät tiedot ovat valvotun yrityksen kilpailutoiminnan kannalta arkaluonteisia, liikesalaisuuslaissa määriteltyjä liikesalaisuuksia.

Jos Tukesin tekemien tarkastusten ja niiden vuosittaisen raportoinnin jälkeen havaitaan, että tarkastusten sisällössä, riskiperusteisessa otannassa tai raportoinnissa on parannettavaa, voidaan näistä antaa tarkempia säännöksiä Valtioneuvoston asetuksella, kuten säädetään konfliktimineraalilain 9 §:ssä. Tukesin tarkastustoiminta konfliktimineraalien maahantuonnin suhteen on alkutaipaleella, vaikka tarkastustoimintaa se on yleisellä tasolla tehnyt jo pitempään, joten hienosäätöä toimintaan voi järkiperusteisesti ajatellen olla odotettavissa.

4.1.2 Tukes tekee yhteistyötä yritysten ja muiden viranomaisten kanssa

Tukesilla on konfliktimineraaliasetuksen 13 artiklassa asetetun sekä konfliktimineraalilain 8 §:ssä säädetyn mukaisesti oikeus saada poliisi-, tull- ja veroviranomaisilta tarvittavaa virka-apua. Tulli- ja veroviranomaiset antavat virka-apuna tarvittavia tietoja, ja mikäli voimakeinojen käyttö on tarpeen, voi Tukes pyytää virka-apua poliisiviranomaiselta. Virka-apua pyydetään vain tarvittaessa, mutta yhteistyö Tullin kanssa on säännöllistä: haastattelun perusteella saadun tiedon mukaan edellytys valvonnan suorittamiselle on, että Tukes pyytää ja saa edellisvuoden maahantuontitiedot Tullilta aina vuoden alussa.

Konfliktimineraalilain 4 §:ssä säädetyn mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö TEM valvoo Tukesin toimintaa konfliktimineraalilain säännösten noudattamisesta. Verkkosivuilta kerätystä tutkimusaineistosta selvisi, että TEM hoitaa valvontatehtävää muun muassa Tukesin raportoinnin perusteella. Lisäksi TEM antaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle ohjeet vuosittaisesta raportoinnista ja muusta tietojen toimittamisesta. TEM:in verkkosivuilta selvisi, että Tukes vastaa yhteydenpidosta muiden maiden konfliktimineraaliasetuksen mukaisiin kansallisiin vastuuviranomaisiin silloin kun yhteydenpito ei edellytä jäsenvaltion tason linjauksia. Ei tule myöskään unohtaa yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden alan toimijoiden kanssa: hallituksen esityksessä (203/2020,12) konfliktimineraalilain 5 §:ää tarkennettaessa mainitaan, että, jos kolmas osapuoli, kuten kansalaisjärjestö, ilmaisee perusteltua huolta ilmoittamalla Tukesille tietoja asetuksen vastaisesta toiminnasta, on Tukesilla velvollisuus ryhtyä välittömästi selvittämään asiaa ja tehdä tarvittaessa konfliktimineraaliasetuksen mukainen tarkastus.

Tukes verkkosivujensa mukaan tekee yhteistyötä konfliktimineraalien maahantuontia harjoittavien yritysten kanssa. Yhteistyöhön kuuluu aktiivista yhteydenpitoa vaativien valvontatarkastusten lisäksi tiedonjako. Tukes antaa maahantuojille tarpeen vaatiessa neuvontaa ja opastusta. Haastattelussa selvisi, että lisäksi ainakin nyt valvonnan alkutaipaleella Tukes ottaa kaikkiin tuonnin raja-arvot ylittäneisiin maahantuojiin yhteyttä, vaikka varsinaista tarkastusta ei pidettäisikään. Tukesin asiantuntijan mukaan yhteydenottojen tarkoituksena on jakaa tietoa ja pitää yhteyttä maahantuojiin, sillä kaikilla maahantuojilla ei välttämättä ole vielä tietoa uusista vaatimuksista.

4.1.3 Tukes raportoi Euroopan komissiolle

”Jäsenmaiden on kerran vuodessa toimitettava komissiolle raportti asetuksen täytäntöönpanosta. Näiden tietojen perusteella komissio laatii joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettavan kertomuksen.” (HE 203/2020.) Konfliktimineraaliasetuksen 17 artiklassa asetetun mukaisesti kansallisilla vastuuviranomaisilla on vuosittainen raportointivelvollisuus. Puhakan opinnäytetyössään laatiman prosessikuvauksen mukaan TEM tarkistaa Tukesin laatiman raportin, ja

raportti toimitetaan tämän jälkeen edelleen komissiolle. Tukesin on toimitettava raportissaan konfliktimineraaliasetuksen 17 artiklassa asetetun mukaisesti tiedot konfliktimineraaliasetuksen täytäntöönpanosta ja erityisesti jälkitarkastusten luonteesta ja tuloksista sekä korjaavia toimia koskevista ilmoituksista, jos sellaisia on jouduttu antamaan tarkastuksen jälkeen yritykselle, jonka toimista on löytynyt huomautettavaa. Konfliktimineraaliasetuksen 16 artiklassa asetetun mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä konfliktimineraaliasetuksen rikkomiseen sovellettavista säännöksistä kansallisella tasolla, joten raportoinnilla varmistetaan, että rikkomisiin sovellettavat säännökset ovat olemassa ja että niitä käytetään, jos asetusta huomataan rikottavan. Raportin perusteella komissio myös saa pidettyä kirjaa kansallisten vastuuviranomaisten toiminnan vaikutuksista.

Tukesin on konfliktimineraaliasetuksen 12 artiklassa asetetun mukaisesti pidettävä kirjaa valvontatoimista ja raportoitava tarkastuksista komissiolle läpinäkyvästi ja tarkasti, sillä kuten konfliktimineraaliasetuksen 17 artiklassa asetetaan, komissio arvioi raportoinnin perusteella konfliktimineraaliasetuksen toimintaa ja vaikuttavuutta ensin vuonna 2023 ja tämän jälkeen kolmen vuoden välein. Konfliktimineraaliasetuksen 17 artiklassa asetetun mukaan uudelleentarkastelussa tarkastellaan unionin konfliktimineraalijärjestelmän toimintaa ja vaikuttavuutta, konflikti- ja korkean riskin alueilta peräisin olevien mineraalien vastuullisen hankinnan edistämistä ja kustannuksia sekä asetuksen vaikutusta unionin talouden toimijoihin, joihin lukeutuvat myös pienet ja keskisuuret yritykset. Uudelleentarkastelun tulosten perusteella komissio arvioi, olisiko jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla oltava EU:n tasolla toimivalta määrätä seuraamuksia unionin tuojille, jos konfliktimineraaliasetuksessa säädettyjä velvoitteita laiminlyödään jatkuvasti. Jos uudelleentarkastelussa todetaan tämä tarpeelliseksi, voi komissio esittää lainsäädäntöehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

4.2 Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa

Tukesin rooli konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa perustuu kansainväliseen EU-asetukseen sekä kansalliseen lakiin. Konfliktimineraalilain 2 §:ssä säädetyn mukaisesti Tukesin vastuulla on hoitaa konfliktimineraaliasetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja kansallisen vastuuviranomaisen tehtäviä. Konfliktimineraalilain 4 §:ssä säädetyn mukaisesti Tukes ”vastaa konfliktimineraaliasetuksen ja -lain toimeenpanoon liittyvästä valvonnasta ja tarkastuksista”. Tukesin rooli on valvoa ja tarkastaa, että Suomeen tuodut mineraalit eivät tue aseellisia konflikteja tai ihmisoikeusloukkauksia. Konfliktimineraalilain 10–11 §:ssä säädetyn mukaisesti, jos tarkastuksissa ilmenee huomautettavaa, kuuluu Tukesin rooliin antaa unionin tuojalle kirjallinen kehoitus puutteiden korjaamiseksi tai virheellisen menettelyn lopettamiseksi määräajassa, ja edelleen korjausmääräys ja mahdollinen markkinoillesaattamiskielto tai jopa uhkasakkolaissa säädetty uhkasakko, jos kirjallisen kehotuksen jälkeisessä tarkastuksessa huomataan, ettei kehoitus ole tuottanut tulosta. Tukesin

rooliin kuuluu siis valvonnan lisäksi varmistaa, että valvottava jo noudattaa tai alkaa tarkastuksen yhteydessä noudattamaan konfliktimineraalisasetuksen määräyksiä.

Tukes on hallituksen esityksen (HE 203/2020, 11) mukaan vastuussa siitä, että konfliktimineraali-asetuksen täytäntöönpanon tietoja julkaistaan mahdollisimman laajasti julkisuuslain asettamissa rajoissa. Tukesin tulee myös hallituksen esityksen mukaan selvittää mahdollisuus julkaista tiedot rekisterimuodossa verkkosivuillaan, tosin tutkimuksessa ei selvinnyt, onko asiasta tiedotettava, jos selvityksen perusteella todetaan, ettei rekisterimuotoisten tietojen jakaminen Tukesin verkkosivuilla onnistu.

Puhakan opinnäytetyöstä selvisi, että Tukesin vastuulla on seurata konfliktimineraalilainsäädännön kehitystä ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön muiden vastuullisten yritysten ja järjestöjen kanssa. Tukesin konfliktimineraaliasiantuntija osallistuu EU-maiden konfliktimineraaliasioista vastaavien toimivaltaisten viranomaisten kokouksiin Brysselissä ja osallistuu niissä konfliktimineraali-asetuksen käyttöönottoon liittyvien asioiden käsittelyyn. Tukesin rooliin kuului myös olla keskeisenä asiantuntijana mukana konfliktimineraaliasetuksen ja konfliktimineraalilain valmistelutyössä muun muassa osallistumalla hallituksen esityksen 203/2020 valmisteluun virkatyönä yhdessä TEM:n kanssa.

4.3 Konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan haasteet

Konfliktimineraalilain valmistelun yhteydessä Tukes toimitti hallituksen esityksen 203/2020 liitteenä olevassa lausunnossaan resurssitarpeensa tiedoksi lain valmistelijoille. Tämän seurauksena Tukesin konfliktimineraalien valvontaan allokoitiin vuositasolla 0,5 henkilötyövuotta. Tämä tarkoittaa, että Tukesilla on konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaan käytettävissä puoli vuotta yhden henkilön täysipäiväistä työaikaa tai yhden vuoden ajan puolikasta työviikkoa. Koska konfliktimineraalien valvontatyö vaatii tarkastusten lisäksi tietopyyntöjä, eri ajankohtiin sijoittuvaa kommunikointia sekä muuta yhteistyötä yritysten kanssa, käytettävissä oleva resurssimäärä on haasteellinen. Jos käytettävissä on vain puolet vuoden työajasta (tai vähemmän, jos allokoitu 0,5 henkilötyövuotta jaetaan useamman asiantuntijan kesken), jakautuu työn suorittaminen asiantuntijoiden työpäivissä niin, että työn suorittamisen flow keskeytyy. Fokus ei välttämättä voi resurssivajeen takia olla kokonaista päivää tai työviikkoa yhteen putkeen konfliktimineraalien valvontatyössä vaan huomio on jaettava muiden hoidettavien työtehtävien välillä.

Tukesin valvontakeinojen tehokkuus riippuu suurelta osin siitä, kuinka hyvin yritykset vastaavat niille toimitettuihin tietopyyntöihin. Puhakan opinnäytetyössään laatimasta prosessikuvaksesta selvisi, että Tukes ja valvottava yritys suorittavat valvontaprosessiin liittyviä toimenpiteitä vuoron perään. Jos yritys vastaa Tukesin toimittamaan tietopyyntöön hitaasti, aikaa hukkaantuu odotteluun.

Tukesilla on oltava joustavuutta muuttaa valvontatyön suunniteltua toteuttamista sen mukaan, miten yritykset tietojaan toimittavat. Haasteita voi tuottaa myös yritysten kriittinen suhtautuminen valvontaan ja mahdollinen tietämättömyys konfliktimineraaliasetuksen vaatimuksista. Jos tutkittavaksi päätyy yritys, jonka vastuullisuusjärjestelmä ei ole konfliktimineraaliasetuksen vaatimalla tasolla, käynnistyy valvontaprotokolla, joka vie aikaa ja resursseja sekä yritykseltä että Tukesilta.

Yhteistyö eri sidosryhmien välillä, kuten yritysten, järjestöjen ja viranomaisten välillä, on tärkeää valvontaprosessin tehokkuuden varmistamiseksi. Jos yhteistyötä ei ole, muodostuu haasteeksi riittävän tiedon ja osaamisen puute. Finnwatch nostaa esiin hallituksen esityksen 203/2020 liitteenä olevassa lausunnossaan, että Tukesilta on löydyttävä riittävää osaamista huolellisuusjärjestelmien laadun ja asianmukaisuuden arvioimiseksi. Käytännössä tätä osaamista olisi löydyttävä konfliktimineraalitiimistä sekä muista toimintaan osallistuvista sisäisistä tiimeistä ja näiden tiimien olisi kyettävä toimimaan yhteistyössä tiedon jakamisen mahdollistamiseksi. Tätä osaamista olisi täydennettävä sidosryhmäyhteistyön kautta. Myös osaamista toiminnan operatiiviseen kehittämiseen olisi löydyttävä Tukesilta tai sitä olisi voitava hankkia ulkoiselta toimijalta, jotta Tukes voisi kehittää konfliktimineraalien maahantuonnin valvontatyön metodejaan edelleen. Viimeisenä mainitun haasteena ovat käytettävissä olevien määrärahojen riittävyys, sillä konsulttien palkkioihin olisi allokoitava varoja vaarantamatta määrärahojen riittävyyttä muun toiminnan toteuttamiseen.

Oman haasteensa konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaan tuo Finnwatchinkin peräänkuulluttama (2021) läpinäkymättömyys siinä, ettei 3TG-mineraalien maahantuojista ole saatavilla julkista listaa, jolloin kolmannet osapuolet, kuten kansalaisjärjestöt, eivät voi tietää, minkä yritysten toimintaa niiden tulisi tarkastella tunnistaakseen mahdolliset epäkohdat, jotka edelleen raportoida Tukesille. Konfliktimineraalien maahantuonnin valvonta ja epäkohtien tunnistaminen jää siis yksin Tukesin harteille, vaikka vastuullinen maahantuonti Suomessa ja EU:n alueella hyötyisikin Tukesin ja kolmansien osapuolien aktiivisesta yhteistoiminnasta.

Koska vastuullisen liiketoiminnan toteutusta ei ole säädelty sanatarkasti, siis yrityksillä on vapaat kädet luoda omanlaisensa vaatimukset täyttävä due diligence -järjestelmänsä, tuo oman haasteensa konfliktimineraalien valvontaan yritysten oikeus toimittaa tietonsa Tukesille niille sopivalla metodilla niille sopivassa muodossa, mikä selvisi hallituksen esityksestä sivulta 12 kohdasta, jossa selvennettiin konfliktimineraalilain 6 pykälän ensimmäistä momenttia. Koska systematiikka tietojen toimittamisen muodosta puuttuu, kuluu Tukesilla aikaa ja resursseja vastaanottaa ja tulkita valvottavan toimittamista tiedoista asiaankuuluvien vaatimusten täytyminen.

Konfliktimineraalien valvonnan haasteena on myös se, että valvonta suoritetaan konfliktimineraaliasetuksen määräämänä jälkitarkastusten muodossa siinä missä esimerkiksi puutuotepuolella (EU 995/2010) vastaavia maahantuonnin tarkastuksia tehdään jatkuvasti. Jos yritys tuo unionin alueelle

konfliktimineraaleja, koituvat seuraamukset sille vasta aikaisintaan seuraavana vuonna, eikä sen tarvitse olla maahantuonnin tapahtuessa varpaillaan tarkastusten pelossa. Paljastumisen uhkan positiivinen vaikutus vastuuttoman toiminnan harjoittamisen kitkemiseen on siten pienempi. Valvonnasta huolimatta konfliktimineraaleja voi edelleen päätyä unionin alueelle ja jälkitarkastusten myötä vie aikaa huomata näin tapahtuneen.

5 Tutkimuksen tulosten tarkastelu ja pohdinta

5.1 Tukes ja konfliktimineraalit: johtopäätökset

Opinnäytetyön viimeisessä tutkimuksen tuloksia käsittelevässä kappaleessa käydään läpi tutkimuksen tulosten perusteella tehdyt johtopäätökset ja pohditaan sekä tutkimuksen tulosten että opinnäytetyöprosessin herättämiä ajatuksia.

5.1.1 Onnistumiset ja haasteet tarkastusten näkökulmasta

Tukesin valvontakeinot ovat tärkeä osa konfliktimineraalien vastaista taistelua ja auttavat varmistamaan, että EU:n markkinoille päätyvät mineraalit ja metallit ovat vastuullisesti tuotettuja. Tukesin käyttämät valvontakeinot ovat linjassa EU:n asetuksen 2017/821 vaatimusten kanssa. Tutkimusaineistosta selvisi, että Tukes aloitti konfliktimineraaliasetuksen vaatimuksen mukaisesti jälkitarkastusten suorittamisen vuonna 2022. Valvontakeinot ja jälkitarkastus perustuivat kansainvälisiin standardeihin ja komission ohjeistuksen kautta tehtyyn riskiperusteiseen arvioon. Haastattelusta selvisi, että Tukes on hoitanut informointivelvoitettaan olemalla yhteydessä myös niihin suomalaisiin tuojiin, joiden tuontimäärät ovat ylittäneet tuonnin raja-arvot, mutta joita ei ole valittu valvottaviksi. Edellä mainittujen asioiden suhteen Tukesin suorittama valvonta- ja tarkastustyö on tarkoituksenmukaisuudessaan onnistunut. EU:n konfliktimineraaliasetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä on sovellettava sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, joten Tukes varmistaa toiminnallaan, että Suomen konfliktimineraalijärjestelmä on ajanmukainen eikä riko EU-lainsäädäntöä. Haasteitakin kuitenkin löytyy, ja Tukesin sekä sen sidosryhmien olisi oltava avoimia ja vastaanottavaisia tarkastustoimintaa kehittäville muutoksille.

Tutkimuksen aineistosta selvisi, että valvonnan tulisi olla riittävää, jotta se voi tehokkaasti ehkäistä konfliktimineraalien maahantuontia, mutta sen tulisi samaan aikaan myös olla oikeasuhtaista, jotta se ei aiheuta kohtuutonta taakkaa yrityksille. Tasapainottelu näiden vaatimusten välillä vaatii päätäväisyyttä, hienotunteisuutta sekä yhteistyötaitoja Tukesin asiantuntijoiden toiminnassa. Nämä vaatimukset saattavat tuoda mukanaan haasteita, jos tulee tarve rekrytoida uutta henkilöstöä valvontatehtäviin.

Haastattelussa selvisi, että tuonnin raja-arvot ylittäneitä suomalaisia unionin tuojia oli vuonna 2021 viisi, joista yksi valittiin suuren tuontimääränsä perusteella tarkastettavaksi. Yhden konfliktimineraalien maahantuonnin tarkastuksen toteuttamisesta on tunnistettavissa haasteita, jotka vaikeuttavat tehokasta ja tasapuolista valvontaa sekä konfliktimineraalien käytön ehkäisyä. Ensinnäkin yhden tarkastuksen perusteella on vaikea saada kattava kokonaiskuva kaikista 3TG-mineraalien maahantuojista ja heidän vastuullisuusjärjestelmistään. Tämä tarkoittaa sitä, että Tukes ei välttämättä saa

tietoa siitä, kuinka hyvin muut maahantuojat noudattavat vastuullisuusvaatimuksia, mikä voi johtaa epätasa-arvoiseen kohteluun eri toimijoiden välillä.

Toiseksi vain yhden yrityksen valinta tarkastettavaksi sen suuren tuontimäärän perusteella voi johtaa siihen, että maahantuojilla on mahdollisuus pyrkiä välttämään tarkastukseen päätymistä säätelämällä tuontimääräänsä sellaiseksi, ettei sillä päädy riskiperusteen kautta valvottavaksi. Tämä voi pahimmassa tapauksessa johtaa ihmisoikeusrikkomuksien jatkumiseen ja konfliktien tukemiseen konfliktialueilla, ja tätä kautta hankaloittaa Tukesin valvonnan kattavuutta ja vaikeuttaa sen kykyä estää konfliktimineraalien maahantuontia EU:n markkinoille Suomen kautta. Tämä voi edelleen vaikuttaa Tukesin maineeseen ja heikentää kuluttajien luottamusta Tukesin kykyyn valvoa konfliktimineraalien maahantuontia.

Kolmanneksi on tärkeää huomioida, että vain yhden tarkastuksen suorittaminen vuodessa voi lisätä korruptionriskiä tarkastuksen ollessa ennustettavissa. Yritys, jonka tuontimäärät ovat raja-arvot saavuttaneista yrityksistä suurimmasta päästä, voi varautua tarkastukseen ennalta, mikä positiivisten vaikutusten lisäksi voi myös pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, tarkastus voitaisiin pyrkiä välttämään lahjonnalla tai muilla korruptionmenetelmillä.

Lopuksi on tärkeää huomioida, että yhden tarkastuksen suorittaminen vuodessa voi antaa väärän kuvan valvontaprosessin tehokkuudesta ja johtaa valvontaprosessin virheelliseen arviointiin. Tämä voi puolestaan johtaa siihen, että valvontaprosessia ei kehitetä riittävästi, koska sen todellinen tehokkuus ja vaikutuspotentiaali jäävät epäselviksi.

5.1.2 Tukesin merkitys ja vastuu konfliktimineraalien valvonnassa

Tutkimusaineistosta selvisi, että Tukesin yhteistyö yritysten kanssa on omiaan auttamaan alan yrityksiä ymmärtämään konfliktimineraalien kaupan vaikutukset ja siten edistää vastuullisuutta. Aineistosta on pääteltävissä, että parhaimmillaan Tukesin valvontakeinojen avulla yritykset voivat tehokkaammin varmistaa, että niiden toiminta on vastuullisten liiketoimintaperiaatteiden mukaista. Jos tarkastuksissa havaitaan huomautettavaa, yrityksellä on mahdollisuus korjata toimintaansa ja parantaa vastuullisuuskäytäntöjään. Tukesin jakama informaatio auttaa myös niitä yrityksiä, jotka eivät vielä ole tietoisia konfliktimineraalilain vaatimuksista, tiedostamaan niille asetetut velvoitteet. Vaikka yleistävällä tasolla ajatellen harvempi yritys haluaa tietoisesti tukea rikollista, ihmisoikeuksia loukkaavaa toimintaa, se saattaa tietämättään tehdä niin, jos se ei ole tietoinen konfliktimineraalilain vaatimuksista ja suosituksista. Tiedonjakaminen tarkastusten ohella onkin oleellinen yhteistyön muoto paitsi lain noudattamisen kannalta, myös yritys vastuun edistämiseksi.

Onko Tukesin suorittama tiedon jakaminen laajaa ja kattavaa? Tiedon jakaminen on kenties laajaa, mutta tutkimuksessa läpikäydystä aineistosta oli pääteltävissä, ettei se ole kaiken kattavaa. Tukes

jakaa verkkosivuillaan tietoa konfliktimineraaleista pintapuolisesti. Konfliktimineraaleihin liittyvät pääasiat on esitelty verkkosivuilla, kuten myös yritysten velvoitteet, mutta esimerkiksi Tukesin käyttämiä valvontakeinoja ei esitellä. Sivulla listataan ja linkitetään kiitettävästi suomalaisiin vaikuttavat konfliktimineraaliasetus, -säädökset ja laki, joten asiasta kiinnostunut ohjataan tutustumaan lakiteksteihin, mutta lakitekstien haasteellisena puolena on se, että niiden kapulakielisyys saattaa karkottaa lukijan tai aiheuttaa kummastusta henkilössä, joka niitä ei ole tottunut lukemaan ja tulkitsemaan. Sillä voisikin olla merkitystä, jos Tukes valvovana vastuuviranomaisena täydentäisi konfliktimineraaleista kertovaa verkkosivuaan ja esittelisi konfliktimineraaleja pintaa syvemältä ja esittelisi niiden valvontaa operatiiviselta tasolta tarkasteltuna kielellä, jota olisi helppo ymmärtää.

Kuten edempänä havaittiin, Tukesin vastuu konfliktimineraalisäädöksen ja -lain noudattamisen valvonnassa korostaa yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden alan toimijoiden kanssa. Tukesin vastuulla on reagoida nopeasti perusteltuihin epäilyihin asetuksen vastaisesta toiminnasta ja toteuttaa tarvittaessa tarkastuksia epäilyn selvittämiseksi. Kuten edempänä tätä tutkimusta on todettu, ja jonka jo Finnwatch oli nostanut esiin konfliktimineraalilain valmistelun yhteydessä, kolmansien osapuolten on tällä hetkellä vaikeaa saada tietoonsa ne yritykset, jotka tuovat maahan 3TG-mineraaleja ja täten niiden on vaikeaa tuoda ilmi epäilyjä asetuksen vastaisesta toiminnasta, joten Tukesin rooli tunnistaa riskiperusteisesti yritykset valvonnan alle merkittävä. Tässä tilanteessa merkittävyyttä ei voida tunnistaa positiiviseksi – vastuullisen mineraalien maahantuonnin edistämiseksi olisi merkittävämpää antaa kolmansille osapuolille kattava listaus 3TG-mineraalien maahantuojista, jolloin nämä voisivat auttaa riskien jäljittämistyössä eikä jäljittämistyö jäisi yksin Tukesin hoidettavaksi.

Yhteenvetona voidaan tutkimusaineiston perusteella todeta, että Tukesin käyttämät valvontakeinot ovat merkittävä askel kohti vastuullista kaivostoimintaa ja konfliktimineraalien kaupan ehkäisemistä, mutta konfliktimineraaliasetuksen korkeat raja-arvot ja Tukesin matalaksi jäänyt valvottavien määrä laimentavat tätä merkitystä. Kun valvottavien määrä on pieni, olisi erityisen tärkeää kehittää proaktiivista tiedonjakamista, koska vaikka konfliktimineraaliasetuksen mukaan Tukesin onkin keskitettävä valvontansa riskiperusteisesti erityisesti niihin yrityksiin, joilla on suuret tuontimäärät tai jotka selkeästi tuovat mineraaleja korkean riskin alueilta, kasvaisi Tukesin merkitys, jos se voisi auttaa myös niitä yrityksiä, joiden tuontimäärät ovat pienempiä, kehittämään vastuullisuusjärjestelmiään. Näin Tukes voisi varmistaa, että konfliktimineraalit eivät päädy näidenkään yritysten kautta EU:n markkinoille.

5.1.3 Kehitysmahdollisuudet konfliktimineraalien valvontatyössä Suomessa

Tutkimusaineistosta ilmeni, että Tukesin vastuuviranomaisrooli konfliktimineraalisäädöksen ja -lain noudattamisen valvonnassa edellyttää tiivistä yhteistyötä kansalaisjärjestöjen ja muiden alan

toimijoiden kanssa. Kehittääkseen tätä yhteistyötä edelleen, Tukes voisi esimerkiksi osallistua konfliktimineraalialan seminaareihin ja koulutuksiin sekä tuottaa asiantuntijakirjoituksia verkkosivuilleen tai eri medioihin. Tukesin olisi tärkeää verkostoitua muiden vastuullisten yritysten ja järjestöjen kanssa entistä näkyvämmiin ja näin edistää konfliktimineraalien käytön vastuullisuutta globaalilla, viranomaispiirien ulkopuolelle ulottuvalla tasolla.

Tutkimusaineistosta on pääteltävissä, että on tärkeää, että konfliktimineraalilainsäädäntöön liittyvä valvonta ja seuranta ovat riittävän tehokkaita ja oikein resursoituja. Käytettävissä olevien ja tarpeellisten resurssien määrää olisikin syytä tarkastella kriittisesti ensimmäisen tarkastusvuoden kokemusten pohjalta, ja mahdollisuuksien mukaan pyrkiä nostamaan käytettävissä olevien henkilötyövuosien sekä määrärahojen määrää.

On yleisesti tiedossa, että viranomaisten on varmistettava, että säännöksiä noudatetaan ja että rikkomuksiin puututaan tarvittaessa. Yrityksillä puolestaan on vastuu varmistaa, että ne toimivat vastuullisesti ja noudattavat säännöksiä. Tämä edellyttää avointa ja läpinäkyvää tiedonvaihtoa sekä valmiutta tehdä tarvittavia muutoksia toiminnassa, jos ongelmia ilmenee. Yrityksillä on vastuu varmistaa, että niiden toiminta ei edistä konfliktien, ihmisoikeusloukkausten tai ympäristötuhojen riskiä konfliktialueilla. Tutkimusaineistosta ilmeni, että konfliktimineraalilainsäädäntö ja vastuullisuusvaatimukset ovat yksi merkittävä tapa edistää tällaista vastuullista toimintaa, mutta myös muita keinoja on kehitettävä. Esimerkiksi eettiset hankintakäytännöt, erilaiset sertifiointijärjestelmät ja avoin keskustelu ja yhteistyö eri sidosryhmien kanssa voivat auttaa vähentämään konfliktimineraalien käytön negatiivisia vaikutuksia.

Lopuksi on syytä muistaa, että konfliktimineraalilainsäädännön noudattaminen ja vastuullisuus ovat yhteiskunnallinen velvollisuus, joka vaatii kaikkien alan toimijoiden yhteistyötä ja sitoutumista. Vastuullisuus on laaja ja monitahoinen kysymys, joka koskettaa niin yhteiskunnallisia, taloudellisia kuin ympäristöllisiäkin näkökohtia. Sen edistäminen edellyttää yhteistyötä kaikkien alan toimijoiden, kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välillä sekä jatkuvaa kehitystyötä ja oppimista.

5.1.4 Suositukset Tukesille ja muille sidosryhmille

Vastuullisen liiketoiminnan lisäämisen kannalta olisi järjellä ajateltuna tärkeää, että Tukes suorittaisi valvontatoimiaan entistä proaktiivisemmin. Tämä tarkoittaa, että Tukesin olisi otettava valvottavaksi kaikki tuonnin raja-arvot saavuttaneet yritykset, jos niiden määrä liikkuu nykyisen laisessa yhden käden sormilla laskettavissa olevassa määrässä. Tukes voisi käydä kauppiaiden ja maahan tuojien kanssa keskusteluja siitä, miten varmistaa, että niiden tuotteet ovat konfliktimineraalivapaita, ja seurata konfliktialueiden tilannetta arvioiden mahdollisia riskejä, joita sen tulisi ottaa huomioon valvontatyössä. Olisi myös tärkeää, että Tukes etsisi heti alusta alkaen tapoja kehittää

valvontamekanismejaan. Valvontaa on suoritettu vasta yhden vuoden ajan, ja kokemusta ei ole päässyt juurikaan kertymään, mutta siitä huolimatta olisi tärkeää saada kehityksen momentum toiminnan taustalle jo heti toiminnan alkuvaiheessa, jotta mahdollisille kehityskohteille ja kurssimuutoksille voitaisiin olla avoimempia jatkuvasti.

Suomessa on jo kokemusta konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan kaltaisesta maahantuonnin valvonnasta. Puhakka nosti esiin opinnäytetyössään, että ruokavirasto valvoo Suomessa EU:n puutuoteasetuksen 995/2010 nojalla sitä, ettei laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta valmistettuja tuotteita saateta markkinoille. Tukesin ja Ruokaviraston viranomaisyhteistyötä voisi kehittää aktiivisempaan suuntaan esimerkiksi kokemusten vaihdon ja aivoriihien muodossa, jolloin voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevaa kansallista tietovarantoa. Puhakan opinnäytetyön mukaan pienimuotoista tietojen vaihtoa tapahtui konfliktimineraalien valvontatyötä suunniteltaessa ennen valvonnan aloittamista, mutta tätä tietojen vaihtoa olisi jatkettava aktiivisesti edelleen valvontatyön käynnistyttyäkin.

Kuten haastattelussa selvisi, on tiedossa, että Tullin virka-apua tuontitietojen toimittamisen muodossa tarvitaan joka vuosi. Voisiko Tukesin käyttämää tietojärjestelmää kehittää niin, että pyyntö jakaa tuontitiedot lähtisivät tietojärjestelmän kautta Tullille automaattisesti oikeaan aikaan ja Tulli voisi toimittaa tiedot Tukesille Excel-tiedoston sijaan tietojärjestelmän kautta? Tietojärjestelmän voisi automatisoida tunnistamaan raja-arvot saavuttaneet tuojat ja ehdottamaan valvonnan alaiseksi tuontimääriensä puolesta sopivat tuojat, jolloin Tukes säästäisi aikaa tuontitietojen analysoinnissa. Tukes toi lausunnossaan (2010) hallituksen esityksestä konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta ilmi tarpeen vaadittavien tietojärjestelmien kehittämisestä sekä niiden kustannusvaikutukset ja sen, että järjestelmäkehitystöiden vuoksi voisi olla tarpeellista määrätä toimintaan lisäresursseja. Tukes myös vuoden 2022 tilinpäätöksessään totesi, että ”valvonnan kehittämisessä keskeistä on Tullin kanssa tehtävä yhteistyö ja sen edelleen kehittäminen” (8, 2023e). Tahtotila asian kehittämiseksi Tukesilta siis on todistettavasti löytynyt jo useamman vuoden ajan; jotta kehitystyö alkaisi näkyä valvonnan toteutuksessa nopealla aikataululla, olisi tärkeää viedä sanat teoiksi vielä tämän tilikauden puolella.

Tukes voisi myös kehittää edelleen tekemäänsä sidosryhmätyötä. Tukesin Vastuullisuusraportissa 2022 esittelemä Tukesin ohjaama Riskiryhmä toimii asiantuntijaryhmänä monimutkaisissa kemikaaleihin liittyvissä riskinarviointiasioissa ja tunnistaa kemikaaleihin liittyviä terveys- ja ympäristöriskejä. Riskiryhmä koostuu 11 tutkimuslaitoksesta ja viranomaisesta ja sen päämääränä on tukea viranomaisten riskinhallintatyön, valvonnan ja viestinnän riskiperusteista kohdentamista, tunnistaa ajankohtaisia prioriteetteja tuleville vuosille sekä valmistella ehdotuksia yhteisistä hankkeista. Vastaavan asiantuntijaryhmän perustaminen konfliktimineraalien maahantuontiin ja sen valvontaan

liittyen voisi hyödyttää Tukesin valvontatyötä ja toisaalta sen avulla Tukes voisi saada arvokasta informaatiota alan kehittämisestä ja toiminnan trendeistä suoraan kentältä. Tukes voisi näin valvontatyönsä vahvistamisen lisäksi paitsi kehittää uudenlaisia lähestymistapoja valvontaan, myös raportoida löydöksistä edelleen Komissiolle vuosittaisen raportointinsa yhteydessä ja vaikuttaa näin alan säätelyn kehittämiseen esimerkiksi tuonnin raja-arvojen alentamisen suhteen.

Tukesin konfliktimineraaleihin keskittyvää verkkosivua ei vaikuta päivitetyn hetkeen, sillä verkkosivulla mainitaan edelleen teksti ”Ensimmäiset tarkastukset tulevat ajankohtaiseksi 2022” ilman mainintaa suoritetuista tarkastuksista tai esimerkiksi näiden tuloksista, joten nyt, kun konfliktimineraaliasetus on velvoittanut unionin tuojia jo toista vuotta, olisi hyvä aika käyttää resursseja verkkosivun päivittämiseen. Hallituksen esityksessä 203/2020 sivulla 11 mainitaan, että Tukesin ”on myös huolehdittava julkisuutta koskevien säädösten rajoissa mahdollisimman laajasta julkisuudesta, ja selvitetävä mahdollisuus julkaista tiedot rekisterimuodossa sen nettisivuilla.” Olisi tärkeää, että Tukes julkaisisi nykyistä kattavammin ja läpinäkyvämmiin tietoihin paitsi konfliktimineraaleista, myös valvontatoimistaan ja valvontatoimiensa tuloksista, jotta sekä kansalaiset että alan yritykset saisivat tarkempaa tietoa valvonnan perusteista, sen toteutuksesta ja ennen kaikkea sen vaikutuksesta. Lisäksi olisi tärkeää, että verkkosivuillaan jakamansa tiedon lisäksi Tukes aktiivisesti ohjeistaisi ja tiedottaisi suoraan paitsi raja-arvojen mukaista maahantuontia suorittavia yrityksiä, myös muita mineraalien ja metallien suomalaisia maahantuojia. Ohjeistuksen ja tiedotuskampanjoiden tulisi tavoittaa mahdollisimman laaja joukko alan toimijoita ja yrityksiä, ja tiedottamisen olisi tärkeää olla proaktiivista reaktiivisen sijaan.

Tukes mainitsee vuoden 2022 vastuullisuusraportissaan, että ”luonnonvarojen kestävä käyttö ja vihreän siirtymän edistäminen edellyttävät meiltä lähivuosina osaamisen kehittämistä, turvallisuus- ja ympäristöriskien ennakointia sekä Tukesille kertyvän tiedon jakamista laajemmin toimialojen ja yhteiskunnan käyttöön” (Tukes 2023d). Tukes tiedostaa informaation jaon hyödyllisyyden sekä veloitteen, mutta pelkkä lähivuosien suunnittelu ei riitä – olisi suositeltavaa, että Tukes aloittaisi sille kertyneen tiedon jakamisen heti päivittämällä konfliktimineraaleista kertovan verkkosivunsa tai esimerkiksi tuottamalla koulutusvideoita verkkoon kaikkien saataville. Tukes mainitsee sijoittuneensa viidennelle sijalle luotetuimpien julkishallinnon organisaatioiden joukossa T-Median toteuttamassa Luottamus&Maine-tutkimuksessa (2022). Tukes myös mainitsee panostaneensa vastuullisuustyöhön erilaisin käytännön toimin. Se, että konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnan kehittämisen ja siitä viestimisen kautta vahvistettaisiin edellä mainittuja saavutuksia, vahvistaisi se Tukesin hyvää mainetta entisestään ja varmistaisi sen, ettei vastuullisuusasioista yhä tietoisempien kansalaisten luotto Tukesin toimintaan vähenisi.

On tärkeää huomioida, että konfliktimineraalien torjuntaan ja yleisesti vastuullisen toiminnan kehittämiseen tarvitaan riittävät resurssit. Nyt Tukesilla konfliktimineraalien valvontaan allokoitujen, käytössä olevien 0,5 henkilötyövuotta riittävät kenties nykyisen laisen toiminnan ylläpitämiseen, mutta on selvää, ettei toimintaa voi kehittää lisäämättä resursseja. Kun tietoa aletaan jakaa laajemmin, tarvitaan paitsi lisää henkilötyövuosia, myös lisää monialaisempaa osaamista. Olisikin tärkeää, että Tukes pyrki lisäämään henkilöstönsä koulutusta ja osaamista joko edelleen kouluttamalla olemassa olevaa henkilöstöä tai rekrytoimalla uusia osaajia. Viranomaisena Tukes saa rahoituksensa osittain verovaroista. Henkilötyövuosien lisääminen ei siis onnistu Tukesin sisäisellä päätöksellä yksistään, vaan siihen täytyy hakea lupaa ja määrärahoja virallisia reittejä pitkin. Tämä ei välttämättä tapahdu nopeasti, joten aikaa säästääkseen olisi tärkeää, että Tukes tarttuu toimeen jo nyt ensimmäisen vuoden tarkastusten jälkeen. Resurssien lisääminen ei välttämättä onnistu yhdellä hakemisella, vaan saattaa vaatia pitemmälle ajanjaksolle jakautuvaa lobbaamista.

Tutkimustulosten johtopäätösten läpikäynnin ja suositusten viimeisenä kohtana nostetaan esiin, että kuten tutkimusaineistosta selvisi, Tukesin on suoritettava riskiperusteista valvontaa aina, kun sille tuodaan ilmi epäilyksiä konfliktimineraalien vastuuttomasta maahantuonnista. Olisikin kannustettavaa, että alan muut toimijat, kuten järjestöt, panostaisivat entistä laajemmin alan tuojien vastuullisuuden selvittämiseen, jotta Tukesille tehtävien ilmoitusten ja tätä kautta suoritettavan valvonnan määrää saataisiin nostettua. Vaikka vastuu konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnasta onkin vastuuviranomaisella Tukesilla, on meidän kansalaisten otettava omistajuutta vaatimalla Tukesia ja muita alan toimijoita kehittämään toimintaansa sekä nostettava painetta yritysten suuntaan yritysvastuun ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Jos Tukes ei voi tai saa julkaista verkkosivuillaan 3TG-mineraalien maahantuojien luetteloa, tulisi kansalaisten vaatia muutoksia, jotka mahdollistaisivat tämän tiedon jakamisen kansallisjärjestöille, jotka voisivat tiedon avulla vahvistaa konfliktimineraalien maahantuojien toiminnan tarkkailua ja näin saada paremmin tietoonsa sekä tuoda Tukesille ilmi mahdollisia väärinkäytöksiä.

5.2 Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen

Tässä opinnäytetyössä käsitellyn tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella Tukesin roolia konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa, selvittää millaisia valvontakeinoja Tukes käyttää valvoessaan konfliktimineraalien maahantuontiin liittyvien velvoitteiden toteutumista ja tunnistaa valvonnan kehityskohteita. Lisätavoitteena tutkimuksessa oli viedä löydökset käytännön tasolle ja löytää suosituksia Tukesille valvontatoiminnan vahvistamiseksi. Kaikki nämä tavoitteet saavutettiin. Erityisen onnistuneesti saatiin tunnistettua käytännönläheisiä kehityskohteita, joista useammankin voisi Tukes määrärahojen riittäessä viedä sellaisenaan käytäntöön asti.

Tutkimuksessa havaittiin, että Tukesin käytännön valvontakeinoja konfliktimineraalien maahan-
tuonnin valvonnassa ovat jälkitarkastukset, jotka kohdistetaan riskiperusteisesti maahantuojien
vastuullisuusjärjestelmiin, sekä yhteistyö ja tiedonjako. Näiden lisäksi Tukes raportoi konfliktimine-
raaliasetuksen täytäntöönpanosta ja tarkastuksista Euroopan komissiolle vuosittain vaikuttaen näin
EU-tasolla konfliktimineraalien valvonnan kehittämiseen. Tutkimuksen esiolettamuksissa mainittu
oletus Tukesin käyttämien valvontakeinojen moninaisuudesta ei täysin toteutunut, sillä valvontakei-
noja ei osoittautunut olevan kovin montaa eikä niissä hyödynnetty Tukesilta löytyvää eri alojen
osaamista, mutta esiolettamus tutkimuskeinojen jatkuvan kehittämisen tarpeesta toteutui. Tutki-
muksen tuloksista havaittiin, että Tukes hoitaa hyvin vastuuviranomaisroolinsa mukaista, pääsään-
toisesti jälkitarkastuksen kautta tapahtuvaa konfliktimineraalien valvontaa, mutta sen toiminnassa
on havaittavissa kehitettävää. Kehityskohteita löydettiin erityisesti Tukesin suorittamien tarkastus-
ten lukumäärässä sekä sen suorittamassa tiedonjakamisessa laajemmalle yleisölle.

Tutkimuksen tietoperustaan reflektoiden tutkimustulosten perusteella Tukesilla on potentiaalia
edesauttaa valvontatoimillaan yritysvastuun ja erityisesti yritysvastuuraportoinnin kehittämistä toi-
mialan yrityksissä, mutta koska valvottavien lukumäärä jää alhaiseksi, ei reaktiivinen yhteydenpito
valvottaviin yrityksiin riitä. Tukesin tulisi laajentaa yhteydenpitoaan myös tuonnin raja-arvot alitta-
neisiin yrityksiin. Tärkeimpänä löydöksenä tutkimuksesta voitaisiin nostaa esiin se, että maksi-
moidakseen positiivisen vaikutuksensa kestävien mineraalien toimitusketjujen ja yritysvastuupro-
sessien vahvistamiseksi, tulisi Tukesin olla proaktiivisempi kattavan ja tämänhetkisen tiedon jaka-
misessa tavoittaen mahdollisimman laajan joukon alan toimijoita ja yrityksiä.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys

Mikä tekee tutkimusprosessista luotettavan ja eettisen? Tutkimusprosessi on luotettava, kun se
reagoi yhteen ja samaan ilmiöön samalla tavalla riippumatta sen toteutushetken olosuhteista. Si-
sällönanalysissä tämä tarkoittaa, että tekstidatan ja tutkimustulosten ymmärtämisen on oltava
toistettavissa muualla. Kun näin tapahtuu, osoittaa se, että tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, mistä pu-
huvat. (Krippendorf 2019, 277, 278.) Toinen tärkeä osa tutkimuksen luotettavuutta on tutkimuksen
sisäinen johdonmukaisuus, joka konkretisoituu argumentaatioissa ja siinä, että tutkija tietää, mitä
tekee (Tuomi & Sarajarvi 2018, 244). Tämä opinnäytetyö on johdonmukainen, siinä käytetyt lähteet
sekä aineisto on valittu tarkoin, ja sen esittelemän tutkimuksen tulokset ovat suurimmilta osin tois-
tettavissa. Tutkimuksen suoritusmenetelmät ja -prosessi kuvattiin tarkasti ja näin varmistettiin, että
tutkimustulokset olisivat vertailukelpoisia. Tulosten toistoon tuo haasteensa aika; opinnäytetyön ai-
neisto on kerätty huhtikuussa 2023 ja on todennäköistä, että mitä pitemmälle ajassa edetään, sitä
todennäköisemmin aineistona käytetyillä verkkosivuilla esitetty teksti lisääntyy tai muuttuu. Aika ei

kuitenkaan vääristä tämän tutkimuksen tuloksia vaan tarkentaa niitä, mikä auttaa vahvistamaan tutkimuksen havaintojen paikkansapitävyyttä.

Tutkimuksen eettisen kestävyyden sanotaan ”olevan tutkimuksen luotettavuuden toinen puoli”, joka on yhteydessä tutkimuksen laatuun (Tuomi & Sarajärvi 2018, 244). Jotta tutkimuksessa päästiin sen eettisyystavoitteeseen, laadittiin tutkimussuunnitelma huolella, aineisto kerättiin laillisella ja eettisesti hyväksyttävällä tavalla käsitellen sitä asianmukaisesti ja analyysin tulokset raportoitiin tarkasti, kaunistelematta ja oikeudenmukaisesti. Analyysin tuloksia ei käytetty vääristyneenä tai vahingoittamaan tutkimuksen kohteena olevan organisaation mainetta. Jos tulokset jäivät puutteelliseksi, tämä ilmaistiin selkeästi.

Koherenssiteoria on totuusteoria, jonka mukaan ”väite on totta, jos se on yhtäpitävä tai johdonmukainen muiden (jo todeksi todettujen) väitteiden kanssa” (Tuomi & Sarajärvi 2018, 258). Koherenssiteoria soveltuu rationaalisen tiedon alueelle (Tuomi & Sarajärvi 2018, 260), jossa pyritään ymmärtämään ja selittämään asioita loogisesti ja järjestelmällisesti. Tässä tutkimuksessa käsiteltiin rationaalista tietoa, jota esitettiin ja analysoitiin niin objektiivisesti kuin mahdollista, jotta säilytettiin totuus. Vaikka objektiivisuutta tavoiteltiin aineiston analysoinnissa ja tulosten esittelyssä, oli subjektiivisuus läsnä tutkimuksen laadullisen lähestymistavan valinnan vuoksi; kuten Juuti ja Puusa (2020, 172) toteavat, korostaa laadullinen lähestymistapa ”todellisuuden ja siitä saatavan tiedon subjektiivista luonnetta”, jolloin ”tutkimuskohdetta lähestytään sen luonnollisissa olosuhteissa”. Tästä tietoisena pyrittiin tutkimusta tehdessä välttämään tutkimusprosessissa ennakkoluuloja ja kannan ottoa, jotta tutkimustulokset eivät painottuisi suuntaan tai toiseen. Lisäksi tutkimusprosessiin lähtiessä selvitettiin, että potentiaalisia ristiriitoja tai konfliktia aiheuttavia intressejä, jotka olisivat voineet vaikuttaa tutkimuksen tekemiseen tai sen tuloksiin, ei ollut.

Tutkimuksen uskottavuuden sanotaan ”perustuvan siihen, että tutkijat noudattavat hyvää tieteellistä käytäntöä” (Tuomi & Sarajärvi 2018, 244). Tämän tutkimuksen teossa noudatettiin hyvää tieteellistä käytäntöä. Tutkimuksen sisällönanalyysissä käytettiin julkisesti saatavilla olevaa aineistoa, joten henkilötietojen suoja ei tarvinnut erikseen huomioida, sillä aineisto ei sisältänyt henkilötietoja. Tutkimusta tehdessä huomioitiin aineiston käyttöön liittyvät tekijänoikeudet ja varmistettiin, että kaikkiin käytettyihin lähteisiin viitattiin asianmukaisesti eikä kenenkään toisen esittämiä havaintoja esitetty tutkimuksen tekijän omina havaintoina. Sisällönanalyysin lisäksi suoritetun haastattelun yhteydessä ilmoitettiin jo ensiyhteydenoton yhteydessä mikä haastattelun tarkoitus oli ja että haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja että tutkimus tullaan julkaisemaan julkisessa Theseus-palvelussa. Haastattelussa ei kysytty eikä saatu tietoon arkaluonteista tietoa, jota ei voitaisi julkaista ja haastatteluvastaukset sisällytettiin analyysiin niin kuin ne ymmärrettiin niitä väristelemättä. Haastattelukysymykset toimitettiin virkansa puolesta valituille henkilöille, joten

tutkimussuunnitelmaa tehdessä oli selvää, että heidän vastauksensa tulisivat todennäköisesti olemaan puolueellisia ja kritiikittömiä. Tämän ei kuitenkaan katsottu vaikuttavan tutkimuksen puolueettomuuteen, sillä haastattelukysymysten vastauksien suunniteltiin vain täydentävän ja validoivan sisällönanalyysin kautta saatua tietoa.

5.4 Kehittämisen- ja jatkotutkimusehdotukset

Tämä opinnäytetyö perehtyi tutkittavaan aiheeseen syväluotaavasti, mutta lisätutkimusta ja kehitystyötä tarvitaan, jotta valvontatoimia voidaan tehostaa ja konfliktimineraalien maahantuonti voidaan estää tehokkaammin. Yksi jatkotutkimusaihe voisi olla tutkia tarkemmin Tukesin yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa konfliktimineraalien valvonnassa. Tukes tekee valvonnan ja tarkastusten yhteydessä yhteistyötä Tullin sekä poliisi- ja veroviranomaisen kanssa, ja tarkempi analyysi tästä yhteistyöstä voisi paljastaa uusia tapoja kehittää valvontaa. Tähän analyysiin voisi liittyä tässäkin tutkimuksessa esiin nostettu tietojärjestelmän kehittäminen, jolla Tulli ja Tukes voisivat ketteröittää vuosittain tapahtuvaa tietojen vaihtoaan.

Toinen mielenkiintoinen ja Tukesin toimintaa hyödyttävä jatkotutkimusaihe voisi olla selvittää esimerkiksi haastattelujen avulla, miten Tukes käyttää sillä nyt konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnassa käytössä olevat 0,5 henkilötyövuotta, ja etsiä argumentteja, joita Tukes voisi käyttää henkilötyövuosien nostamiseen tähtävinä perusteluina. Argumenttien tulisi osoittaa käytännön tasolla, mitä kaikkea enemmän Tukes voisi tehdä ja saavuttaa, jos vuoden aikana käytettävissä olevien resurssien määrää nostettaisiin.

Kolmas hyödyllinen jatkotutkimusaihe voisi olla verrata EU-maiden kansallisia konfliktimineraalien maahantuonnin valvontakeinoja Tukesin valvontakeinoihin ja arvioida, voisiko Tukes hyötyä muiden maiden onnistumisien motivoimana valvontakeinojensa muutoksista. Tutkimukseen voisi tuoda yhteistyönäkökulman: voisiko esimerkiksi naapurimaiden valvontaviranomaisten välisen yhteistyön kasvattamisella tehostaa konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaa? Lisäksi voisi selvittää, onko Tukesin käyttämistä valvontakeinoista ollut hyötyä konfliktimineraalien unionin alueelle tuonnin estämisessä. Tämä tutkimuskulma olisi ajankohtainen, sillä Euroopan komissio arvioi konfliktimineraaliasetuksen toteutumista vuonna 2023 ja selvittää, olisiko tarpeen vahvistaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaa seuraamusten määräämisessä mahdollisten velvoitteiden laiminlyöntien toistuessa (EU 2017/821).

Neljäs tarpeellinen jatkotutkimusaihe voisi liittyä Tukesin ja yritysten välisen konfliktimineraaleihin ja niiden valvontaan liittyvän informatiivisen viestinnän arviointiin. Olisi tärkeää tutkia, onko Tukesin viestintä tehokasta ja täyttääkö se lain sille asettamat vaatimukset. Tutkimus tarjoaisi Tukesille mahdollisuuden reflektioon ja voisi jopa tuottaa sille käyttöön päivitetyn viestintäsuunnitelman,

jonka avulla Tukes voisi vahvistaa konfliktimineraaleihin liittyvää viestintäänsä ja täyttää näin paremmin sille laissa määrätty velvollisuus.

Lopuksi voisi olla hyödyllistä tutkia myös, miten Tukesin valvontakäytännöt ja konfliktimineraaleihin liittyvät yritys vastuullisuusstandardit ovat yhteydessä toisiinsa. Mielenkiintoisen ja erityisen ajankohtaisen puolen tutkimukseen saisi tutustumalla valmistelussa olevaan Euroopan unionin yritys vastuulakiin eli direktiiviin yritystoiminnan kestävästä toiminnasta koskevasta huolellisuusveloitteesta ja selvittää, miten se toteutuessaan linkittyisi konfliktimineraaliasetukseen ja voisiko konfliktimineraaliasetukseen liittyvän konfliktimineraalien maahantuonnin valvonnasta saatu käytännön kokemus auttaa yritys vastuulain valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa.

5.5 Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi

Tämä opinnäytetyöprosessi oli haastava, mutta samalla antoisa oppimiskokemus. Yksin työskentely vaati erityistä sitoutumista ja päättäväisyyttä projektin edistämiseksi ja maaliin saattamiseksi. Tutkimusaineistona käytettiin verkkosivuja, jotka rajattiin tarkasti, mutta aineiston läpikäynti ja löydösten analysointi veivät silti paljon aikaa. Lähteiden kriittisen tarkastelun ja validiteetin arvioinnin parissa vietettiin huomattava määrä aikaa, jotta aiheen esittely sekä työn tulokset olisivat luotettavia ja lähteiden käyttö eettistä.

Opinnäytetyöprosessin aikana kehitettiin taitoja tutkimuksen tekemisessä, aineiston analysoinnissa ja tulosten raportoinnissa. Prosessin aikana päästiin harjoittelemaan tieteellisen tutkimuksen suunnittelua, toteutusta ja tutustumaan tutkimusten metodologiaan. Vaikka tapaamiset ohjaajan kanssa olivat kappalemäärältään vähäiset, oli niiden arvo suuri: jokaisessa tapaamisessa saatiin arvokasta palautetta ja neuvoja aiheen valintaan, työn suunnan löytämiseen ja kirjoitustyön edistämiseen liittyen. Kehityskohtena tuleviin tutkimusprosesseissa voitaisiin kannustaa pyrkimään aktiivisemmin hakemaan palautetta ja kommentteja valmistelussa olevasta tutkimuksesta kollegoilta ja asiantuntijoilta, jotta voitaisiin varmistaa tutkimuksen tarpeellisuus ja työn laadukkuus. Asiantuntijoita haastatteleamalla voitaisiin saada liitettyä tutkimukseen mielenkiintoisia yksityiskohtia ja kiinnostusta herättäviä ajankohtaisia asioita.

Kokonaisuudessaan tämän opinnäytetyön oppimisprosessi voitaisiin arvioida positiiviseksi. Sen aikana opittiin uutta ja kehitettiin henkilökohtaisia tutkimustaitoja, itsenäisen työskentelyn taitoja sekä sitoutumista aikaa ja energiaa vaativaan projektiin. Opinnäytetyön substanssi oli kiinnostavaa ja yritys vastuunäkökulman myötä ajankohtainen. Aiheeseen tutustuminen avasi paitsi ymmärrystä yritys vastuusta, myös siitä, miten säädökset ja lait määrittävät viranomaisten valvontatyötä. Opinnäytetyöprosessissa hankitut taidot tulevat olemaan hyödyllisiä tulevaisuuden jatko-opinnoissa ja työuralla – niiden vaikutus on merkittävä ja kantaa pitkälle.

Lähteet

Carroll, A. B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *The Academy of Management Review*, 4:4, s. 497-505. Luettavissa: https://www.researchgate.net/publication/303179257_A_Three-Dimensional_Conceptual_Model_of_Corporate_Performance.

Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 34(4), 39-48. Luettavissa: https://www.researchgate.net/publication/4883660_The_Pyramid_of_Corporate_Social_Responsibility_Toward_the_Moral_Management_of_Organizational_Stakeholders.

De Schutter, O., Ramasastry, A., Taylor, M. B., & Thompson, R. C. (2012). Human Rights Due Diligence: The Role of States, s. 55-57. Luettavissa: https://en.frankbold.org/sites/default/files/publikace/human_rights_due_diligence-the_role_of_states.pdf. Luettu: 18.4.2023.

Eduskunnan vastaus EV 188/2020 vp.

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

Euroopan Komissio 2023a. Responsible sourcing. Luettavissa: <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/responsible-sourcing-of-materials-for-batteries-f0f53b>. Luettu: 20.4.2023.

Euroopan Komissio 2023b. Conflict Minerals Regulation: The regulation explained. Luettavissa: https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation/regulation-explained_en. Luettu: 20.4.2023.

Euroopan Komissio 2023c. Conflict Minerals Regulation. Luettavissa: https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation_en. Luettu: 26.4.2023.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 995/2010, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/821, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, unionin tuojiin, jotka tuovat konfliktialueilta ja korkean riskin alueilta peräisin olevia tinaa, tantaalia ja volframia, niiden malmeja sekä kultaa, sovellettavien toimitusketjun due diligence -velvoitteiden vahvistamisesta.

Euroopan parlamentti 16.3.2017. "Konfliktimineraalit: Parlamentti hyväksyi uudet velvoitteet maa-hantuojiille". Lehdistötiedote. Luettavissa: <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press->

[room/20170308IPR65672/konfliktimineraalit-parlamentti-hyvakysi-uudet-velvoitteet-maahantuojille](https://www.finwatch.org/room/20170308IPR65672/konfliktimineraalit-parlamentti-hyvakysi-uudet-velvoitteet-maahantuojille).

Luettu: 2.10.2022.

Finnwatch 21.10.2020. Lausunto asiasta: Luonnos hallituksen esitykseksi konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta. Luettavissa: https://finnwatch.org/images/pdf/Finnwatchin_lausunto_HE_luonnos_konfliktimineraalilaki.pdf. Luettu: 20.4.2023.

Franke, G. & Schütte, P. 2022. Current trends in addressing environmental and social risks in mining and mineral supply chains by regulatory and voluntary approaches. *Mineral Economics* 35, s. 653–671. Luettavissa: <https://doi.org/10.1007/s13563-022-00309-3>. Luettu: 18.4.2023.

Global Witness 2023. Responsible minerals. Luettavissa: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/>. Luettu: 15.4.2023.

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

Hofmann, H., Schleper, M. Blome, C. 2015. Conflict Minerals and Supply Chain Due Diligence: An Exploratory Study of Multi-tier Supply Chains. *Journal of Business Ethics* 147, s. 115–141. Luettavissa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-015-2963-z>. Luettu: 15.4.2023.

Juuti, P. & Puusa, A. 2020. Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. s. 172. Gaudeamus. Helsinki.

Karjalainen, O. (2020). Konfliktimineraalit osana yritysten due diligence -raportointia: Vaikuttavan lainsäädännön taustat sekä raportoinnin mahdollisuudet tulevalle. Opinnäytetyö, Lapin ammattikorkeakoulu. Luettavissa: <https://www.theseus.fi/handle/10024/342516>. Luettu: 13.4.2023.

Komission suositus (EU) 2018/1149, annettu 10 päivänä elokuuta 2018, ei-sitovista suuntaviivoista konfliktialueiden ja korkean riskin alueiden ja muiden toimitusketjun riskien tunnistamiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/821 nojalla.

Jyväskylän yliopisto 2021. Tutkimuksen suunnittelu Luettavissa: <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/tutkimusprosessi/tutkimuksen-suunnittelu>. Luettu: 26.4.2023.

Krippendorff, K. 2018. Content analysis: An introduction to its methodology (4. painos.). Sage publications. Los Angeles.

Laki konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta 1196/2020.

OECD 2016. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Pariisi. Luettavissa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>. Luettu: 16.4.2023.

OECD 2018. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct. Luettavissa: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>. Luettu: 15.4.2023.

OECD 2023a. An International Standard: OECD Due Diligence Guidance for Responsible Mineral Supply Chains. Luettavissa: <https://mneguidelines.oecd.org/an-international-standard-oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-mineral-supply-chains.htm>. Luettu: 15.4.2023.

Paalumäki, A. & Vähämäki, M. 2020. Havainnointi organisaatiotutkimuksessa. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät, s. 302, 304. Gaudeamus. Helsinki.

Palotie, K. 2022. Toimitusketjun vastuullisuusauditoinnit: riskienhallinnan ja yritys vastuun työkalu. Pro Gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto. Luettavissa: <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/84417#>.

Prior, L. 2008. Repositioning Documents in Social Research. Sociology 42:5, s. 821–836. Luettavissa: <https://doi.org/10.1177/0038038508094564>.

Puhakka, H. 2021. Konfliktimineraalien tuontiketjujen valvontaprosessin kehittäminen. YAMK opinnäytetyö, Lapin ammattikorkeakoulu. Luettavissa: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/500141/YAMK%20opinn%c3%a4ytety%c3%b6_Puhakka_Heikki_2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Puhakka, H. 2022. Tukes konfliktimineraalien maahantuojien vastuullisuusjärjestelmien valvojana. Kaivosalan toimialaraportti. TEM Toimialaraportit 2022:4. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164403/TEM_2022_4_T.pdf. Luettu: 14.4.2023.

Puusa, A. 2020. Haastattelutyypit ja niiden metodiset ominaisuudet. Teoksessa Juuti, P. & Puusa, A. (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. s. 232. Gaudeamus. Helsinki.

Responsible Minerals Initiative (RMI) 2023. Luettavissa: <https://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/risk-management/conflict-affected-and-high-risk-areas/>. Luettu: 20.4.2023.

T-Media 2022. Luottamus&Maine-tutkimus. Tukesin tulokset. Luettavissa: https://tukes.fi/documents/5470659/8531167/LuottamusMaine_2022_Tukes_julkinen.pdf/50931add-befd-f471-6844-1e25d84e03cb/LuottamusMaine_2022_Tukes_julkinen.pdf?t=1670942764152. Luettu: 1.5.2023.

STT 31.3.2014. EU haluaa estää sotimisen konfliktimineraalien tuloilla. Tiedote. Julkaistu Talouselämässä. Luettavissa: <https://www.talouselama.fi/uutiset/eu-haluaa-estaa-sotimisen-konfliktimineraalien-tuloilla/3e09e7ea-3ebc-366f-ac71-2b2153ad5990>. Luettu: 15.4.2023.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2017. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi, s. 173–229. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 22.10.2010. Lausunto TEM:in lausuntopyyntöön 5.10.2020 (Dnro VN/18566/2020-TEIVI-1) hallituksen esityksestä konfliktimineraalien ja niiden malmien markkinoille saattamisesta. Luettavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/bc904d23-c2b0-471a-911e-06bb494a5cd2/bd5f4408-cc68-43f1-837b-e051007a0de1/LAU-SUNTO_20201026111213.PDF. Luettu: 30.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 23.9.2021. Konfliktimineraalien tuontiketjujen valvonta alkaa. Luettavissa: <https://tukes.fi/-/konfliktimineraalien-tuontiketjujen-valvonta-alkaa#fb6be095>. Luettu: 26.9.2022.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2022. Konfliktimineraalit. Luettavissa: <https://tukes.fi/teollisuus/konfliktimineraalit>. Luettu: 28.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2023a. Valvonta. Luettavissa: <https://tukes.fi/tee-nain/valvonta>. Luettu: 18.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2023b. Tämä on Tukes. Luettavissa: <https://tukes.fi/tietoa-tukesista/tama-on-tukes>. Luettu: 18.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2023c. Tukesin strategia 2017–2022. Luettavissa <https://tukes.fi/tietoa-tukesista/strategia-visio-ja-arvot>. Luettu: 18.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2023d. Vastuullisuusraportti 2022. Luonnonvarojen kestävä ja tehokas käyttö. Luettavissa: <https://tukes.fi/vastuullisuusraportti-2022/luonnonvarojen-kestava-ja-tehokas-kaytto>. Luettu: 30.4.2023.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 2023e. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tilinpäätös vuodelta 2022. Luettavissa: https://tukes.fi/documents/5470659/8251684/Tukesin_toimintakertomus_ja_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_vuodelta_2022.pdf/5ac7a256-20d7-bed3-bbc9-

[97c110b9de55/Tukesin toimintakertomus ja tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s vuodelta 2022.pdf?t=1678365319543](https://www.tukesi.fi/julkaisut/97c110b9de55/Tukesin_toimintakertomus_ja_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_vuodelta_2022.pdf?t=1678365319543). Luettu: 14.5.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2017. Opas OECD:n toimintaohjeisiin monikansallisille yrityksille. TEM oppaat ja muut julkaisut 1/2017. Luettavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80005/TEM oppaat 1 2017 Opas OECDn toimintaohjeisiin monikansallisille yrityksille.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80005/TEM_oppaat_1_2017_Opas_OECDn_toimintaohjeisiin_monikansallisille_yrityksille.pdf?sequence=1) . Luettu: 14.4.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2019. OECD:n asianmukaisen huolellisuuden ohjeet vastuulliseen liiketoimintaan. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:5. Luettavissa: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161430/TEM oppaat 5 2019 OECDn asianmukaisen huolellisuuden ohjeet 04032019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161430/TEM_oppaat_5_2019_OECDn_asianmukaisen_huolellisuuden_ohjeet_04032019.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Luettu: 27.4.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 30.12.2020. Laki konfliktimineraaleista parantaa hankintaketjujen läpinäkyvyyttä ja edistää vastuullisia hankintoja. Tiedote. <https://tem.fi/-/laki-konfliktimineraaleista-parantaa-hankintaketjujen-lapinakyvyytta-ja-edistaa-vastuullisia-hankintoja>. Luettu: 14.4.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2023. Muita hyödyllisiä ohjeita, työkaluja ja linkkejä Luettavissa: <https://tem.fi/muita-hyodyllisia-ohjeita-tyokaluja-ja-linkkeja>. Luettu: 20.4.2023.

Ulkoministeriö (UM) 2022. OECD:n monikansallisten yritysten toimintaohjeiden yksittäistapausten käsittely. Luettavissa: <https://tem.fi/oecd-n-monikansallisten-yritysten-toimintaohjeiden-yksittaistausten-kasittely>. Luettu: 14.4.2023.

Ulkoministeriö (UM) 20.10.2022. Vastuullisen liiketoiminnan tietoa yrityksille eri maista. Luettavissa: https://um.fi/uutiset/-/asset_publisher/GRSnUwaHDPv5/content/vastuullisen-liiketoiminnan-tietoa-yrityksille-eri-maista/35732. Luettu: 14.4.2023.

Vilkkä, H. 2007. Tutki ja Mittaa, s. 13. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Vilkkä, H. 2018. Havainnot ja havainnointimenetelmät tutkimuksessa. Teoksessa Valli, R., & Aarnos, E. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin: 1, Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle (5., uudistettu painos.), s. 156. PS-kustannus. Jyväskylä.

Vilkkä, H. 2021. Tutki ja kehitä (5., päivitetty painos.), s. 96–125. PS-kustannus. Jyväskylä.

World Trade Organization (WTO) 2023. Preshipment inspection: a further check on imports. Luettavissa: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm9_e.htm#preshipment. Luettu: 16.4.2023.

YK:n turvallisuusneuvosto 7.6.2019. Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo. S/2019/469. Luettavissa: https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/final-report-group-experts-democratic-republic-congo-s2019469?gclid=Cj0KCQjwLum-hBhCIARIsABO6p-wwFkuyDCA7WzLrOWfF5ATwFH0fVyr-Rhl2xGTyIR5BxQ_ko0L5Ty-gaAg8rEALw_wcB. Luettu: 15.4.2023.

Kuvat:

Euroopan Komissio 2023. Indicative, non exhaustive list of Conflict-Affected and High-Risk Areas under Regulation (EU) 2017/821. Nähtävissä: <https://www.cahaslist.net/>. Lainattu 16.4.2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2022. Kaivosalan toimialaraportti 2022. Toimialaraportit 2022:4. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164403/TEM_2022_4_T.pdf. Luettu: 14.4.2023.

OECD 2016. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition, OECD Publishing, Pariisi. Nähtävissä: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>. Lainattu: 30.3.2023.

Liitteet

Liite 1. Valvonnan kynnsarvot

Taulukko 12. 3TG-mineraalien ja metallien tuontinimikkeet ja kynnsarvot.

A-osa: Mineraalit	
Kuvaus	Kynnsarvo (kg)
Tinamalmit ja -rikasteet	5 000
Volframimalmit ja -rikasteet	250 000
Tantaali- tai niobiummalmit ja -rikasteet	100 000
Kultamalmit ja -rikasteet	4 000 000
Kulta, muokkaamattomana, puolivalmisteena tai jauheena, jossa kultapitoisuus on enintään 99,5 prosenttia ennen jalostusvaihetta	100
B-osa: Metallit	
Kuvaus	Kynnsarvo (kg)
Volframioksidit ja -hydroksidit	100 000
Tinaoksidit ja -hydroksidit	3 600
Tinakloridit	10 000
Volframaatit	100 000
Tantalaaatit	30
Volframin karbidit	10 000
Tantaalin karbidit	770
Kulta, muokkaamattomana, puolivalmisteena tai jauheena, jossa kultapitoisuus on vähintään 99,5 prosenttia jalostusvaiheen jälkeen	100
Ferrovolfraami ja ferropiivolfraami	25 000
Tina, muokkaamaton	100 000
Tinatangot, -profiilit ja -lanka	1 400
Muut tinatavarat	2 100
Volframijauheet	2 500
Muokkaamaton volframi, myös ainoastaan sintratut tangot	500
Volframilanka	250
Volframi, tangot (muut kuin ainoastaan sintratut), profiilit, levyt, nauhat ja folio, muut	350
Muokkaamaton tantaali, myös ainoastaan sintratut tangot, jauheet	2 500
Tantaali, tangot (muut kuin ainoastaan sintratut), profiilit, lanka, levyt, nauhat ja folio, muut	150

Kuva 3. Ruutukaappaus valvonnan kynnsarvoista TEM:n kaivosalan toimialaraportista (2022, 79)

Liite 2. Tukesin asiantuntijoille toimitetut haastattelukysymykset

1. Hoitaako Tukes konfliktimineraalien valvonnan tarkastukset sähköisesti vai vaativatko tarkastukset yrityksissä vierailua ja esimerkiksi haastatteluja?
2. Tekeekö Tukes valvontatarkastuksen jokaisen kilorajat ylittävän konfliktimineraalien Suomeen tuonnin jälkeen vai toteutetaanko valvonta pistokokeina valiten tarkastukseen vain osa rajat ylittäneistä tuojista? Jos valvonta toteutetaan pistokokeina, millä perusteella yritykset valitaan tarkastettaviksi?
3. Mitä tarkastus käytännössä pitää sisällään ja kuinka kauan yhden tarkastuksen suorittaminen keskimäärin kestää?
4. Minkälainen työllistävä vaikutus konfliktimineraalien valvonnan ja siihen liittyvien tarkastuksen aloituksella on ollut?
5. Vuosi 2022 oli ensimmäinen vuosi, kun tarkastuksia suoritettiin – minkälaisia havaintoja teitte ensimmäisen vuoden tarkastusten jälkeen esimerkiksi tarkastusten tuloksista tai tarkastusten määräästä, tarkastusten vastaanotosta yrityksissä tai tarkastusten käytännön toteutuksesta?
6. Minkälaisia keinoja tehostaa tarkastusten suorittamista löysitte tai miten muuten kehittäisitte tarkastuskäytäntöjä tai niistä tiedottamista vuodesta 2021 kerryttämänne kokemuksen perusteella?
7. Tukesilla on oikeus saada poliisi-, tulli- ja veroviranomaiselta tarpeellista virka-apua valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamiseksi – jouduitteko vuonna 2022 pyytämään virka-apua muilta viranomaisilta suorittaaksenne konfliktimineraalien maahantuonnin valvontaa tai tarkastuksia?