

OIKEUSMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESI- TYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriötä lausunto hallituksen esityksestä laiksi kaivoslain muuttamisesta. Oikeusministeriö kiittää lausuntopyyynnöstä työ- ja elinkeinoministeriötä ja voi olla tarvittaessa apuna säännösten jatkovalmistelussa.

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman strategiseen kokonaisuuteen ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuus turvaava Suomi” ja sen tavoitteeseen 8 ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”. Esityksen tavoitteena on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esityksellä parannetaan lupamenettelyjen toimivuutta.

Esityksessä ehdotetaan useita muutoksia hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi muun muassa edellyttämällä kaivosluvan myöntämiseen kunnan hyväksymää kaavaa, vuosittaisen avoimen yleisötilaisuuden pitämistä ja muuttamalla varaussäätelyä. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutosesityksiä, joiden tarkoituksena on huomioida maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, muun muassa täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen. Lain toimivuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa luvan siirtoa koskevaan ja kaivospanttietojen julkisuutta koskevaan säätelyyn.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Säädöstekniikka:

Oikeusministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä kaivoslakia koskevan hallituksen esityksen valmistelusta ja pitää ehdotuksen tavoitteita tärkeinä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa oikeusministeriön näkemyksen mukaan voisi edelleen kiinnittää huomiota säädöstekniikkaan, jotta ehdotuksesta saataisiin mahdollisimman johdonmukainen ja aukoton kokonaisuus (YmVL 7/2010 vp — HE 273/2009 vp).

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen selkeyden ja luettavuuden parantamiseksi perusteluissa voisi antaa säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa esimerkiksi esimerkein tai kuvaamalla minkälaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ehdotetut muutokset merkitsevät. Jatkovalmistelussa voisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös tarkemmin tarkastella yhdenmukaisuutta muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Oikeusministeriö pitää tervetulleena ehdotuksen ympäristönäkökulmien ja sitä kautta ympäristöperusoikeuden vahvistamista sekä tiedonsaanti- sekä osallistumisoikeuksien parempaa huomioimista. Jatkovalmistelussa voisi selkeyden parantamiseksi tarkentaa erityisesti perusteluissa mitä kaivoslakiluonnoksen eri kohdissa tarkoitetaan muun muassa merkittävällä, olennaisella tai huomattavalla vahingollisella ympäristövaikutuksella (muun muassa 11, 18 ja 51 §). Tarkentamisella selkeytetään lain tulkintaa ja sen vaikutuksia erityisesti ympäristönäkökohtiin.

Kaiken kaikkiaan kaivoslakiin ehdotetaan lukuisia kasuistisia muutoksia, joiden tarpeellisuutta on syytä vielä jatkovalmistelussa oikeusministeriön näkemyksen mukaan harkita tarkasti. Näitä on kuvattu tarkemmin säännöskohtaisissa huomioissa. Osittain ehdotetut lisäykset vaikuttavat olevan päällekkäisiä olemassa olevan sääntelyn tai kaivosasioiden käsittelyssä noudatettavien hallinnon yleislakien kanssa. Oikeusministeriö osallistuu mielellään ehdotuksen jatkovalmisteluun, jos työ- ja elinkeinoministeriö katsoo sen olevan hyödyllistä.

Säännöskohtaiset huomiot:

Oikeusministeriö kannattaa 1 §:n lain tavoitteiden uudelleenmuotoilua siten, että lain tarkoituksena olisi edistää ympäristötavoitteita. Oikeusministeriö katsoo, että kirjauksella turvataan siten osaltaan perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteutumista. Lain 1 §:n nojalla kaivoslain mukainen toiminta sovitetaan yhteen saamelaiskäräjälaissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Yhteensovittamisessa otetaan huomioon myös kolttalain (253/1995) mukaisten kolttaväestön ja –alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistäminen sekä kolttakulttuurin ylläpitäminen ja edistäminen. Niin ikään lain soveltamisessa on otettava huomioon muu ympäristölainsäädäntö, muun muassa poronhoitolaki, joka myös sisältää heikentämiskiellon sekä neuvotteluelvoitteen. Oikeusministeriö huomauttaa, että lain tavoitepykäliin tulisi suhtautua pidättyvästi. Erityisesti on varottava kirjoittamasta tavoitesäännöstä niin, että se voitaisiin sekoittaa velvoittavaan säännökseen. Jatkovalmistelussa oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen tulisiko 1 §:n 3 momentin yhteensovittaminen erottaa lain tarkoituksesta.

Kaivoslain 3 §:n luetteloon muusta voimassa olevasta lainsäädännöstä esitetään lisäyksiä. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota tällaisten luetteloiden tarpeellisuuteen ylipäätään. Tiettyjen lakien lisäämiselle luetteloon ei ole loogisia perusteita, kun luettelossa viitattaisiin joihinkin hallinnon yleislakeihin (esimerkiksi kielilaki), mutta jätettäisiin jotkut sovellettavaksi tulevat hallinnon yleislait (esimerkiksi hallintolaki, laki sähköisestä

asioinnista viranomaistoiminnassa) ilman mainintaa. Oikeusministeriö muistuttaa, että hallinnon yleislait samoin kuin muu lainsäädäntö tulevat sovellettavaksi ilman nimenomaista viittaustakin. Jos viittausta kuitenkin halutaan käyttää, sen tulee olla kattava. Tällöin ongelmaksi nousee viittauksen ajan tasalla pitämisen vaikeus. Oikeusministeriön kehottaa vielä harkitsemaan kaivoslain 3 §:ään ehdotettavia muutoksia ja/tai pykälän tarpeellisuutta ylipäätään edellä lausutun valossa.

Kaivoslain ehdotetun 11 §:n 3 momentin osalta tulisi vielä selventää vähintäänkin ehdotetun momentin perusteluissa, mikä merkitys alueen sijainnilla tässä yhteydessä on. Lisäksi lain 11 §:n 2 momentti ja uusi ehdotettu 3 momentti vaikuttavat olevan ainakin osittain päällekkäistä sääntelyä, joten jatkovalmistelussa tulisi vielä selventää, mitä lisäarvoa ehdotettu 3 momentti tuo lainsäädäntöön, ja harkita esimerkiksi nykyisen 2 momentin ja ehdotetun 3 momentin yhdistämistä.

Kaivoslain 31 a §:ään hakijan neuvonnasta ehdotetaan kokonaan uutta säännöstä hakijan neuvonnasta. Hallintolain 8 § neuvonnasta on oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävä sääntely viranomaisen neuvontavelvollisuudesta myös kaivoslain mukaisissa asioissa, eikä vaikuta tarpeelliselta säännellä tällaista yleislakia täsmentävää neuvontavelvollisuutta erityislakiin. Perusteluissa tulisi vähintäänkin selvästi osoittaa, mitä lisäarvoa tällä sääntelyllä on saatavissa verrattuna hallintolain neuvontaa koskevaan sääntelyyn. Lisäksi ehdotetussa 3 momentissa on säännelty neuvonnan maksuttomuudesta, jolta osin sääntely ei ainakaan ole tarpeen sen ollessa päällekkäistä hallintolain 8 §:n kanssa.

Vastaavalla tavalla kaivoslain 36 § lupahakemuksen täydentämisestä lienee kokonaisuudessaan tarpeetonta sääntelyä yleislakiin nähden. Uuden ehdotetun 36 §:n 2 momentin selvityspyynnön perusteluvollisuus saattaa käytännössä vaikeuttaa viranomaisen työtä. Ehdotuksessa pitäisi vähintäänkin perustella, miksi hallintolaki ei tältä osin olisi riittävä, vaan tarvittaisiin erityissääntelyä aiheesta. Jo nykyisessä yleislainsäädännössä hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu, että viranomainen osoittaa lisäselvityspyyntönsä riittävän selvästi, jotta luvanhakija osaa tarvittavat selvitykset toimittaa. Olemassa olevan kaivoslain 36 §:n viittaus hallintolakiin tältä osin on tarpeetonta yleislakiin viittaamista, ja oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälän voisi tässä yhteydessä kumota tarpeettomana.

Kaivoslain 38 § asian selvittämisestä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella ehdotetaan täsmennettäväksi. Oikeusministeriö pitää hyvänä, että asian selvittämiseen sitoutetaan luvan hakija. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkentaa selvityksen oikeusvaikutusta ja sitä millä tavalla pykälän mukaista yhteistyötä tulisi tehdä. Jatkovalmistelussa oikeusministeriön näkemyksen mukaan tulisi arvioida millä tavalla selvittäminen suhteutuu saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen neuvottelovelvoitteeseen. Esityksen 38 §:n 6 pykälässä todetaan, että asian selvittämiseksi lupaviranomainen voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan --- edustajat. Neuvotteluvetoisuudesta säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain 9 §:ssä ja poronhoitolain 53 §:ssä. Esityksestä ei selviä tarkoitetaanko tällä erillisen saamelaiskäräjälain mukaisen neuvottelun pitämistä annetusta selvityksestä vai jostain muusta. Oikeusministeriö huomauttaa, että saamelaiskäräjälain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaiset neuvottelevat

saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella. Tämä koskee 3 kohdan mukaan kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhtontaa. Vastaavalla tavalla pykälässä on säädetty kolttalain mukaisesta kuulemisesta (kolttalain 56 §). Jatkovalmistelussa olisikin oikeusministeriön mukaan syytä harkita pykälän selkiyttämistä. Yhtenä selkeyttävänä vaihtoehtona olisi säätää saamelaisten oikeuksista ja neuvotteluvaihtoiteista erillisessä pykälässä esimerkiksi uudistetun ilmastolain hallituksen esityksen mukaisesti. Oikeusministeriö voi tarpeen mukaan olla apuna jatkotyössä.

Kaivoslain 51 §:n 2 momenttiin esitetään lisättäväksi uusi 10 kohta, jonka mukaan malminetsintälupaan tulee liittää tarpeelliset määräykset ”toimenpiteistä, joilla varmistutaan, ettei malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä aiheudu haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle, olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle, merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista, merkittävää maisemallista haittaa tai muuta merkittävää vahingollista ympäristövaikutusta”. Kaivoslain 52 §:n 3 momentin 9-11 kohtien mukaan kaivosluvassa on annettava yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset määräykset 9) puuston, muun kasvillisuuden säilyttämisestä, uusimisesta ja uusista istutuksista kaivostoiminnan aikana; 10) kaivosalueen toimintojen sijoittelusta ottaen huomioon luonnon monimuotoisuus ja muut ympäristövaikutukset; ja 11) toimenpiteistä, joilla estetään huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheutumista.

Oikeusministeriö pitää ympäristöllisten näkökohtien sisällyttämistä osaksi malminetsintää ja kaivostoiminnan harjoittamista koskevaa lupaharkintaa, oikeastaan lupamääräysten asettamista, sinänsä kannatettavana ratkaisuna, kun otetaan huomioon kaivoslain 46-48 §:ssä säädetty luvan myöntämisen edellytykset ja esteet. Ehdotettu säännös herättää kuitenkin kysymyksen kaivoslain ja esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja luonnonsoojelulain keskinäisestä suhteesta, kun kaivoslain 3 §:n mukaan ”... sovelletaan tämän lain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimitaessa muun muassa luonnonsuojelulakia (1096/1996), ympäristönsuojelulakia (527/2014)...”. Selvää lienee kuitenkin se, että kaivoslupaan liitetyillä lupamääräyksillä ei voida osaksikaan ratkaista esimerkiksi ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaantumisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupa-asiaa rajaavalla tavalla. Asiaa tulisi avata vähintäänkin perusteluissa.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että kaivoslain 58, 59, 74 ja 75 § eivät koske päätöksestä tiedottamista, vaan lupapäätöksen tiedoksiantamista. Sama koskee muun muassa kaivoslain 40 §:ää, jota ei ole tässä yhteydessä esitetty muutettavaksi. Terminologia näissä kaivoslain lainkohdissa ja kaikissa niissä kaivoslain lainkohdissa, joissa näihin viitataan, olisi syytä tältä osin muuttaa vastaamaan lainkohtien asiasisältöä. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella perusteellisemmin kaivoslain tiedoksiantamista koskevia säännöksiä. Jatkovalmistelussa olisi erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että kaivoslain tiedoksiantamista koskevat säännökset eivät olisi päällekkäisiä.

käisiä yleislakien eli hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain tiedoksiantoja koskevien säännösten kanssa. Esimerkiksi kaivoslain 58 §:n 2 momentti näyttäisi sääntelevän sähköisestä tiedoksiannosta toisin kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 18 §:n 1 momentti ja 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan asiakirjan saa antaa sähköisesti tiedoksi asianomaiselle vain hänen suostumuksellaan. Oikeusministeriö kehottaa valmistettavaa ministeriötä käymään jatkovalmistelun yhteydessä huolellisesti läpi kaivoslain tiedoksiantamista koskevat säännökset ja harkitsemaan mahdollisten yleislaista poikkeavien sääntelyiden tarpeellisuuden. Oikeusministeriö auttaa tarvittaessa jatkovalmistelussa tiedoksiantamista koskevien säännösten työstämisessä.

Ehdotetussa 61 a §:ssä säädettäisiin 61 §:ää täydentävästi malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksistä. Jotta malminetsintäluvan voimassaoloa voitaisiin jatkaa, tulisi asialle saada maanomistajien suostumus (1-2 momentit) tai valtioneuvoston puolto (3 momentti). Jälkimmäinen mahdollisuus ei kuitenkaan selkeästi ilmene itse pykälästä. Käytetty ilmaus ”valtioneuvoston puolto” viittaa jonkinlaiseen viranomaiselle osoitettuun kannanottoon, mutta tekstistä ei ilmene tämän korvaavan maanomistajan antaman suostumuksen. Asian tulisi ilmetä itse pykälästä.

Ehdotetun uuden 61 a §:n 3 momentin osalta valtioneuvoston puollon oikeudellinen luonne ei käy ilmi lainkohdan perusteluista. Perusteluista ei käy ilmi, onko puollon tarkoitus olla valituskelpoinen päätös. Ehdotuksen perusteella tätä ei ole mahdollista arvioida. Valituskelpoisuuden arvioinnissa on otettava huomioon, mitkä puoltopäätöksen oikeusvaikutukset ovat ja millä tavoin se sitoo lupaviranomaisen harkintaa. Jos puollon myöntäminen voidaan riitauttaa vielä lupaviranomaisessa siten, että lupaviranomainen tutkii valtioneuvoston puoltoratkaisusta huolimatta malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytykset itsenäisesti, ei puoltoratkaisuun tarvittaisi erillistä muutoksenhakuoikeutta. Tosin tällöin herää kysymys, että mikä merkitys valtioneuvoston puollolla ylipäätään olisi. Puoltoratkaisuun ei tarvittaisi erillistä muutoksenhakua siinä tapauksessa, että se olisi enemmän lausunto- kuin päätöstyypinen ja jättäisi lupaharkinnan myös tältä osin lupaviranomaiselle. Jos taas puoltoratkaisu sitoo viranomaista, tulee siihen voida hakea muutosta, ja siihen voidaankin hakea muutosta jo suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla, vaikka asia jätettäisiin kaivoslaissa tai sen esitöissä käsittelemättä. Tällöin muutoksenhakutie on valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 § 1 momentin mukaan. Tällöin esityksessä olisi suositeltavaa käsitellä muutoksenhakua esimerkiksi siltä kannalta, tulisiko näistäkin päätöksistä valitusoikeus myöntää yleislakia laajemmalle joukolle, kuten monissa kaivoslain ja muiden ympäristösääntelyn mukaisissa muissakin asioissa. Lisäksi ehdotettua 61 a §:ää tulisi jatkovalmistelussa käsitellä myös siltä kannalta, että mikä käytännön merkitys tällaisella ylimääräisellä puoltovaiheella mahdollisine muutoksenhakuoikeuksineen on luvanhakijan asemaan malminetsintäluvan jatkamisen kannalta.

Kaivoslain 77 §:ään ehdotetun lisäyksen mukaan kaivostoimituksessa suoritetaan kaivosalueeksi ja kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksien ja muiden erityisten oikeuksien lunastaminen sekä määritetään kaivosalueen ulottuvuus. Tämä

pitää sinänsä paikkansa, mutta perusteluista tulisi ilmetä tämän perustuvan kaivoslupaan ja kaivosaluelunastuslupaan.

Oikeusministeriö huomauttaa ehdotetun lain 98 a §:n mukaisesta varausmaksusta, että sääätämisyjärjestysperustelut voisivat sisältää enemmän punnintaa ja pohdintaa 98 a §:n varausmaksun luonteesta verona. Esityksestä ei käy myöskään riittäväällä tarkkuudella ilmi, kuinka varausmaksua koskevaan päätökseen haetaan muutosta. Lisäksi ehdotettu 98 e §:n 1 momentti verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisesta lienee tarpeetonta yleislain kanssa päällekkäistä säättämistä, koska verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan verot ja muut julkiset saatavat ovat suoraan ulosottokelpoisia lain nojalla. Jos varausmaksun luonne verona on oikeudellisesti selvä, ei tästä tarvinne erikseen kaivoslaissa säättää.

Ehdotetusta kaivoslain 109 §:n 3 momentista herää kysymys, että missä tilanteissa toimintaa olisi mahdollista muuttaa siten, että toiminnan laatu tai laajuus tai toiminnan vaikutukset yleiseen turvallisuuteen, ihmisten terveyteen tai ympäristöön lisääntyisivät ilman, että luvan muuttaminen olisi tässä yhteydessä tarpeen. Tällaisen toiminnan muuttamisen ei kai pitäisi lähtökohtaisesti olla mahdollista ilman toimintaan oikeuttavan luvan muuttamista, jonka yhteydessä vakuuden suuruutta voidaan tarkentaa. Lisäksi lainkohdan perusteluissa ei ole käsitelty ollenkaan kysymystä vakuuden lajista. Myös terminologiaan ainakin tässä pykälässä on syytä kiinnittää huomiota: pykälässä mainitaan sekä lupaviranomainen että kaivosviranomainen. Viitataan näillä termeillä samaan viranomaistahoon?

Kaivoslain 165 §:n 4 momenttiin ehdotettua valitusoikeuden rajausta ei ole perusteluissa juurikaan avattu. Perusteluissa olisi syytä käsitellä sitä, onko rajausta asianmukainen kaikilta osin ympäristöperusoikeuden kannalta. Ovatko malminetsintäluvan jatkamista koskevat päätökset luonteeltaan sellaisia, että esimerkiksi ELY-keskuksella tai saamelaiskäräjillä ei voisi koskaan olla intressiä muutoksenhakuun tällaisista päätöksistä? Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että asianosaisen määritelmä kattaa myös luvanhaltijan, eikä luvanhaltijan valitusoikeutta tarvitse siis erikseen mainita tämän tahon lukeutuessa asianosaisiin.

Kaivoslain 169 §:n 4 momentti on päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa hallintotuomioistuimen toimivallasta täytäntöönpanoasioissa (HOL 108 ja 123 §). Tämä yleislain kanssa päällekkäinen momentti olisi syytä tämän uudistuksen yhteydessä kumota.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 174 a § panttaustietojen julkisuudesta. Säännöksen mukaan kaivosrekisterin panttioikeuksia koskevat tiedot ovat julkisia ja kaivosviranomaisen on pyynnöstä annettava rekisteristä todistuksia. Säännös sisältää lisäksi asetuksenantovaltuuden, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin panttaustodistusten sisällöstä. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevan lain 174 §:ään ja panttioikeutta koskeviin yleisiin periaatteisiin perustuvaa oikeustilaa panttioikeuden perustamisen ja oikeusvaikutusten suhteen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota edellä mainitun säännöksen suhteeseen ehdotuksen kaivosrekisteriä koskevaan uuteen 170 a §:ään, jonka mukaan kaivosviranomaisen pitää varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuuhtontalupia sekä kaivoslupia koskevista asioista kaivosrekisteriä. Kaivosrekisteriä koskevan säännöksen esitöiden mukaan rekisterin pitämiseen kuuluisi myös varauksiin ja lupalajeihin liittyvien toimien, panttaus mukaan lukien, merkitseminen rekisteriin. Ehdotuksen 170 a §:ssä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi jokaisen oikeudesta saada otteita kaivosrekisteristä sekä asetuksenantovaltuudesta kaivosrekisterin tietojen täsmentämiseksi. Ehdotuksen 170 a § ja 174 a § vaikuttavat ainakin osin päällekkäisiltä säännöksiltä, minkä johdosta oikeusministeriö esittää ehdotuksen jatkovalmistelussa harkittavaksi säännösten yhdistämistä tarpeettoman toiston välttämiseksi. Samassa yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös lain terminologian johdonmukaisuuteen; voimassa olevan lain 174 §:n 2 momentissa viranomaisen antamalla ”todistuksella” tarkoitetaan kaivosviranomaisen panttausilmoituksen vastaanottamisesta luvanhaltijalle antamaa tietoa. Tästä syystä voi selvyyden vuoksi olla perusteltua kutsua kaivosrekisteristä muuten annettavia tietoja esimerkiksi ”otteiksi”, kuten ehdotuksen 170 a §:ssä on tehty. Tämä olisi omiaan täsmentämään myös ehdotukseen sisältyviä asetuksenantovaltuuksia.

Toiseksi, ehdotetun 174 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 104) on arvioitu nykytilan olevan epäselvä siten, että panttaustietojen julkisuus ei ”käytännössä toteudu”. Perustelusta ei käy ilmi, koskeeko epäselvyys panttaustiedon julkisuutta ylipäätään vai tarkemmin sitä, mitä tietoja panttauksesta tulisi antaa. Ensin mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Toisaalta kaivosrekisterin tietojen julkisuudesta ehdotetaan säädettäväksi myös ehdotuksen 170 a §:ssä. Jos epäselvyys koskee puolestaan rekisteristä annettavien tietojen tarkempaa sisältöä, ei säännöksen ja sen perustelujen perusteella voida arvioida sitä, onko ehdotuksesta varsinaisesti hyötyä epäselvyyden poistamiseksi. Panttauksesta annettavia tietoja ei ehdoteta määriteltäväksi aiempaa tarkemmin, vaan niistä voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa 170 a §:n ja 174 a §:n yhdistämisen ohella arvioitavaksi, tulisiko ehdotuksessa kaivosrekisterin tietojen julkisuutta koskevan yleissäännöksen ohella määritellä tarkemmin myös panttauksesta rekisteriin merkittävien tietojen ja/tai rekisteristä annettavien otteiden sisältöä.

Lisäksi oikeusministeriö esittää seuraavat teknisluontoisemmat huomautukset:

Kaivoslain 12 §:ään esitettävässä uudessa 5 momentissa ehdotetaan viittausta lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kiinteistön omistajaan. Kun kaivoslain 9 §:n 1 momentissa ei mitenkään määritellä kiinteistön omistajaa, vaikuttaa viittaus 9 §:n 1 momenttiin tässä kohtaa tarpeettomalta.

Kaivoslain 34 §:n 1 kohdan lisäys koskee perustelujen mukaan nimenomaan muita toimintaan liittyviä lupia. Vastaava täydennys voisi olla perusteltu myös lakitekstin tasolla.

Kaivoslain 44 §:n 2 momentin osalta tulisi ottaa huomioon myös lain 7 §:n 3 momentti, ettei varausilmoituksen tekemistä lain 7 §:n 2 momentin alueilla rajoiteta sellaisissa ta-

pauksissa, joissa se on lain 7 §:n 3 momentin mukaan mahdollista omistajan suostumuksella. Sama koskee myös esimerkiksi kaivoslain 46 §:n 1 momentin 1 kohtaa, jota nyt ei ole ehdotettu muutettavaksi, sekä ehdotettua uutta 55 a §:n 2 momenttia. Kaivoslain 44 §:n 4 momentissa, joka koskee tiedottamista saamelaisten kotiseutualueelle, tiedottamisvelvollinen (luvan hakija?) on jäänyt puuttumaan virkkeestä. Tämä olisi selvyden vuoksi syytä lisätä lainkohtaan.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana:

Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että esityksen tavoitteena on vahvistaa alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumista. Alla olevia taustatietojen tarkoituksena on helpottaa esityksen jatkovalmistelua. Oikeusministeriö auttaa mielellään saamelaisten oikeuksia koskevien säädösten valmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteluissa sekä erityisesti osiossa yhdeksän ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” tulisi huomioida myös Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja muista Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista sekä EU:n perusoikeusvelvoitteista johtuvat vaatimukset ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Jatkovalmistelussa tulisi myös tarkastella tämän kautta sitä olisiko saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi tarkoituksenmukaista tarkastella myös muita saamelaisten oikeuksia turvaavia pykäläiä ja arvioida vaikutuksia kokonaisuutena. Ehdotuksen vaikutustenarviota koskevassa luvussa muutosten vaikutuksia on kuvattu hyvin suppeasti.

Kuten ehdotuksessa todetaan, saamelaisilla on alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tulkinta on laaja: tämä kattaa myös perinteiset elinkeinot ja käsityöt myös niiden nykyaikaisissa harjoittamismuodoissa. Oikeusministeriö katsoo, että tämä tulisi huomioida esityksen perusteluissa. Ympäristövaliokunta on katsonut luonnonsuojelulain muuttamista koskevan lausuntonsa yhteydessä, että 17 § 3 ”perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista.” (YmVM 11/2010 vp - HE 99/2009 vp). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on tarkasteltu ehdotusta pääasiallisesti poronhoidon kautta, vaikka ehdotuksella voi olla vaikutusta myös muihin saamelaisille turvattuihin oikeuksiin. Lisäksi oikeusministeriö muistuttaa, että perustuslain 17 §:n 3 momentti vahvistaa saamelaisten aseman alkuperäiskansana nimenomaan siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen, jonka vuoksi alkuperäiskansojen kansainvälisen oikeuden kehittyminen vaikuttaa myös perustuslain tulkintaan. Huomioon tulee ottaa myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 27 artikla kieltää sellaiset toimenpiteet, jotka kieltävät vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa. Käänteisesti ihmisoikeuskomitean käytännön mukaan toimenpiteet, jotka aiheuttavat ”huo-

mattavaa haittaa” alkuperäiskansojen kulttuurille ja perinteisten elinkeinojen elinvoimaisena säilymiselle, loukkaavat artiklan 27 mukaista kulttuurin suojaa. Kun perustuslain 17.3 §:ää tulkitaan KP-sopimuksen valossa, heikentämiskiellon ”huomattavan haitan” kynnyksestä ei voida asettaa kovin korkealle. Tämän kannan esitti myös perustuslakivaliokunta kaivoslain uudistuksen yhteydessä (PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp). Yhdessä KP-sopimuksen kanssa perustuslain 17 §:n 3 momentti edellyttävät viranomaisilta aktiivisia toimia turvata ja edistää saamelaiden perinteisten elinkeinojen ylläpitämistä ja kehittämistä (edistämisvelvoite), niin että ne säilyvät elinvoimaisina myös tulevaisuudessa ja estää niiden heikentyminen (heikentämiskielto).

Oikeusministeriö pitää oikeasuuntaisena sitä, että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota saamelaiden osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksiin. YK:n ihmisoikeuskomitea on ilmaissut huolensa siitä, että saamelaisilta puuttuu osallistumis- ja päätöksentekovaltaa maa- ja luonnonvarakysymyksiä koskien. YK:n erityisraportoija alkuperäiskansan oikeuksista on 2015 todennut, että ”oikeus omiin maihin ja luonnonvaroihin on saamelaisille heidän pitkäaikaisen hyvinvointinsa välttämätön edellytys ja perusedellytys sille, että he voivat edelleen säilyä erillisenä kansana.” Komitea on suositellut, että Suomi lisää ponnisteluja lainsäädäntömuutosten tekemiseksi saamelaiden oikeuksien täysimittaiseksi takaamiseksi heidän perinteisillä alueillaan. Lainsäädännön kehittämistyössä tulisi komitean mukaan huomioida alkuperäiskansan oikeus vapaaseen, ennalta tapahtuvaan ja informoituun osallistumiseen heitä koskevissa poliittisissa prosesseissa ja kehittämishankkeissa (CCPR/C/FIN/CO/6).

Saamelaiden osallistumisen osalta viimeisimmät YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle KP-sopimuksen täytäntöönpanosta ovat maaliskuulta 2021 (CCPR/C/FIN/CO/7). Kuten YK:n erityisraportoijan lausunnossa ihmisoikeuskomitea muun muassa suosittelee arvioimaan uudelleen ne nykyiset säädökset, politiikat ja käytännöt, joilla säännellään saamelaiden oikeuksiin ja etuihin mahdollisesti vaikuttavaa toimintaa, kuten kehityshankkeita ja kaivosteollisuuden toimintaa, varmistaakseen käytännössä tarkoituksenmukaiset neuvottelut saamelaiden kanssa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa hankkimiseksi.

Myös kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on Suomelle antamissaan loppupäätelmissä (CERD/C/FIN/CO/20-22) ilmaissut huolensa siitä, että saamelaiskäräjillä on edelleenkin hyvin vähän päätösvaltaa asioissa, jotka liittyvät saamelaiden maan ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin oikeuksiin. Ottaen huomioon edellä kuvattu, oikeusministeriö kannustaa tarkastelemaan ehdotusta tästä näkökulmasta.

Perustuslain 17 §:n 3 momentti kytkeytyy myös muihin perusoikeuksiin, joita tulisi avata laajemmin esityksen perusteluissa sekä suhdetta perustuslakiin ja säädösperustaa koskevassa osiossa. Perustuslaissa saamelaisille turvataan kulttuurinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti. Perustuslain esitöiden (248/1994 vp, s. 16) mukaan saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sisältää itsessään ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä. Jatkovalmistelussa voidaan huomioida

myös tuore KKO:n ratkaisu (KKO:2022:26), jossa oli kyse luvattomasta kalastuksesta valtion vesialueella. Korkein oikeus katsoi, että kalastuslupa ja siihen liittyvät lupakäytännöt aiheuttavat niin merkittäviä rajoituksia paikallisille saamelaisille, että säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa heille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien kanssa. Siten kalastuslain säännös jätettiin perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta, ja syyte luvattomasta pyynnistä hylättiin.

Saamelaisten oikeuksien kannalta keskeinen perusoikeussäännös on myös ympäristöperusoikeus, joka kytkeytyy perustuslain 17 §:n 3 momentin turvaamaan suojaan erityisesti yhdistettynä saamelaiskäräjälain viranomaisia koskevaan neuvotteluvelvoitteen (9 §). Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että perustuslain 20 §:n 2 momentin velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimemiksiäntoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Myös korkein hallinto-oikeus ratkaisussa 2002:86 on todennut, että ympäristöperusoikeus ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa.

Asetuksenantovaltuutukset:

Lakiehdotuksessa olisi runsaasti asetuksenantovaltuuksia. Esityksen nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisi antaa tarkempia säännöksiä etsintätyötä ja malminetsintään liittyvistä ilmoitusmenettelyistä, kullanhuhdonta-, malminetsintä- ja kaivosluvista annettavista määräyksistä, varauspäätöksen sisällöstä, kaivoslupaän liitettävästä kartasta, vakuuden määrän laskemisesta, alueen kunnostamisesta kaivostoiminnan päätyttyä, kaivosrekisteriin tallennettavista tiedoista sekä panttaustodistusten sisällöstä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain 56 §:n ehdotettu uusi 4 momentti asetuksenantovaltuutuksesta on tarpeeton. Vähintäänkin sen tarve pitäisi perustella suhteessa hallintolain 45 §:ään, jonka nojalla viranomaisen on perusteltava päätöksensä ja perusteluissa ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Kaivoslain mukainen päätöksenteko ei ole niin poikkeuksellista verrattuna muiden hallintopäätösten tekemiseen, että päätösten perusteleminen olisi tarpeen antaa täsmentävä valtioneuvoston asetus.

Oikeusministeriö muistuttaa, että esityksessä on perusteltava valitut säädöstatot (luku 8 Lakia alemman asteinen sääntely). Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että asetuksenantovaltuuden sisältöä tulisi ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa kuvata tarkemmin. Jatkovalmistelussa huomiota tulisi kiinnittää myös siihen tulisiko asiasta säätää muulla alemman asteisella säädöksellä tai lain tasolla.

Ympäristövaliokunta on todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että

sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Toisaalta perustuslakivaliokunta on toistuvasti lausunnoissaan todennut, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. mm. PeVL 44/2010 vp, PeVL 17/2010 vp). Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että asetuksenantovaltuutuksia ei liitetty esityksen liitteisiin, joka vaikeuttaa ehdotuksen kokonaisvaikutustenarviointia. Siten ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi tarkastella asetuksenantovaltuudet kokonaisuudessaan.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Elina Vaara

VN/12316/2019-OM-328

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: