

Asia: VN/12316/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kaivoslain muuttamisesta

Lausunnonantajilta toivotaan erityisesti vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Varausjärjestelmään esitetään seuraavia muutoksia:

- alueellisia rajauksia,
- hehtaariperusteinen varausmaksu
- varausajan lyhentäminen
- varauspäätöksen sisällön tarkentaminen
- varaajan velvollisuus tiedottaa varausilmoituksen jättämisestä.
- Mitä hyötyjä näet esitetyissä muutoksissa? Mitä muita muutoksia ehdotat ja miksi?

-

2. Onko keskeisten lakien soveltamisalojen rajat selvät: kaivoslaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuojelulaki? Jos ei, miten tätä sääntelykokonaisuutta voisi mielestäsi selkeyttää?

-

3. Onko sinulla kokemuksia malminetsinnän aiheuttamista konkreettisista haitoista itsellesi, omaisuudellesi, harjoittamallesi elinkeinolle tai muutoin? Kerro niistä. Olisiko haitat voitu ehkäistä lupaehdoilla? Millaisilla?

-

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

-

5. Kaivoksiin liittyy kaksi erillistä vakuutta, kaivosvakuus ja jätevakuus. Kaivoslaissa säädetään kaivosvakuudesta, jota esityksellä täsmennettäisiin. Kaivosvakuuden tulisi kattaa kaivosten sulkemistoimet, kuten rakennusten, rakennelmien, tiestön ja sähköverkon purkaminen, mikäli kaivostoiminnan harjoittaja on varaton. Lisäksi kaivosvakuutta esitettäisiin laajennettavaksi poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteisiin ja maanomistajakorvauksiin. Jätevakuudesta säädetään ympäristönsuojelulaissa ja lisäksi ympäristöministeriössä kehitetään ympäristövahinkojen toissijaisia vastuujärjestelmiä. Näetkö vakuussäätelyn kattavana vai onko vielä jokin ilmeinen aukko ja mitä se koskee?

6. Esitysluonnoksessa ehdotetaan lupamääräyksiä saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi (51, 52 ja 54 §). Miten arvioit esitettyjen muutosten vaikutusta?

- o ottaen huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan
- o ottaen huomioon muut elinkeinot, kuten matkailun ja porotalouden

Muut kommentit liittyen hallituksen esitysluonnokseen:

Esityksen tavoitteet ja eri menettelyjen yhteensovittaminen

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoitetta kaivosten ympäristönsuojelun parantamisesta. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen. Hallitusohjelmassa tunnistettujen kaivoslainsäädännön uudistamiseen tähtäävien keinojen toimeenpaneminen edellyttää esityksen mukaan kaivoslain lisäksi myös muun kaivostoimintaan soveltuvan lainsäädännön uudistamista. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys on sen perustelujen mukaan yksi osa kaivoslainsäädännön uudistamista koskevaa kokonaisuutta.

Kaivostoimintaa määrittävät kaivoslain ohella monet muut lait. Yksinomaan kaivostoiminnan ympäristöasioiden hallintaan vaikuttavat lukuisat laajat säädöskokonaisuudet ja niihin liittyvä menettely. Ympäristölainsäädännön osalta keskeisiä kaivostoimintaa määrittäviä lakeja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki, laki ympäristövaikutusten arvioinnista, vesilaki, ympäristönsuojelulaki, jätelaki ja luonnonsuojelulaki. Tämän vuoksi on keskeistä, että eri lakien väliset suhteet ovat selvät. Yhteentoimivuuden vaatimus kohdistuu säätelyn sisällön lisäksi myös kaikkien kaivostoimintaan liittyvien viranomaisten toimintaan ja tiedonkulkuun. Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain lupajärjestelmien välinen suhde on kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kannalta tärkeä kysymys, koska ympäristönsuojelulaki ratkaisee kaivostoiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ja pilaantumisriskin sallittavan tason.

Pekka Vihervuori on selvityksessään ”Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi” (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44), s. 32, todennut, että kaivoslaki sisältää sen muiden funktioiden rinnalla myös ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä aineksia, vaikka varsinainen ympäristösääntely lupamenettelyineen onkin muussa lainsäädännössä, kuten ympäristön pilaantumisen torjunnan osalta ympäristönsuojelulaisissa. Tästä aiheutuu sekä viranomaisille että osapuolille tiettyä epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä sekä eri lupien vapaaseen aikajärjestykseen liittyviä valintoja ja hankaluuksia. Itsestään selvää muuta rakenneratkaisua ei kuitenkaan ole, ja myös vaihtoehtoihin järjestelmiin liittyy selvityksen mukaan ongelmia. Vihervuoren mukaan tärkeintä ympäristöllistä lupaa eli ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa ei monistakaan syistä juuri voida sisällyttää yhden alan erityislakiin eli kaivoslakiin, eikä kaivoslain sääntelyn sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ole erilaisten lähtökohtien vuoksi helposti ainakaan lyhyellä aikavälillä ajateltavissa. Ilmeistä tarvetta lupamenettelyjen keskinäiseen lähentämiseen ja yhteensovittamiseen sekä päällekkäisyyksien ja aukkojen poistamiseen kuitenkin on.

Kaivoslupan ja ympäristölupan yhteensovittamisen parantamista koskevan hallitusohjelmakirjauksen osalta työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö ovat todenneet, että 1.9.2020 voimaan tullut laki eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta parantaa lupien yhteensovittamista eikä syvempää yhteensovittamista ole tarkoituksenmukaista toteuttaa ennen kuin edellä viitatus lain mukaisesta lupien yhteiskäsittelystä on saatu käytännön kokemuksen kautta enemmän tietoa ja ennen kuin yhteiskäsittelyn edellyttämät tietotekniset ratkaisut on asianmukaisesti selvitetty.

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kaivoslakiin uusi säännös hakijan neuvonnasta (31 a §). Säännös mahdollistaa ennakkoneuvotteluun verrattavissa olevan menettelyn, jossa kaivosviranomaisen voisi esimerkiksi kaivoslupahakemuksen käsittelyn yhteydessä järjestää tapaamisen, johon kutsuttaisiin hakijan lisäksi muut hankkeeseen liittyvät toimivaltaiset viranomaiset. Muutos yhtenäistäisi esityksessä tehdyn arvion mukaan kaivoslain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupamenettelyjä. Säännös on vastaavanlainen, joka on lisätty ympäristönsuojelulain 39 a §:ksi, ja jota ympäristövaliokunta on kannattanut mietinnössään (YmVM 3/2017 vp) huolimatta siitä, että hallintolaki mahdollistaa jo nykyisellään laajan viranomaisneuvonnan. Säännöksen osalta ei ole huomautettavaa.

Talousvaliokunta katsoi mietinnössään (TaVM 7/2020 vp, s. 12), että valtion lupa- ja valvontaviranomaisten eli aluehallintoviranomaisten ja ELY-keskusten sekä TUKESin yhteistyötä tulee kehittää ja tiivistää. Toteuttamistavasta riippumatta keskeiseksi nousevat mietinnön mukaan viranomaisten riittävät resurssit: tämä on keskeistä sekä ympäristö- että yritysnaökulmasta.

Pidän esityksen edellä mainittuja tavoitteita kannatettavina, vaikkakin sääntelykokonaisuus säilyy edelleen melko monimutkaisena ja esimerkiksi uuden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain mukaisesta eri lupien yhteensovittamisesta ei vielä ole juurikaan

käytännön kokemusta. Hallinnon riittävien resurssien turvaaminen edellä mainitun talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti on erittäin tärkeää.

Ympäristöperusoikeus ja vaikuttamismahdollisuudet

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, oikeus terveelliseen ympäristöön sekä ympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistumisen laajat mahdollisuudet ja tehokkaat osallistumisoikeudet ovat niin kansainvälisessä ihmisoikeusajattelussa kuin Euroopan unionin ja kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä painoarvoltaan vahvistuvia perus- ja ihmisoikeuksia.

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta kaivostoiminnassa lainsäädännön kokonaisuuden hallintaa, kuten kaivoslain ja ympäristönsuojelusta annetun lain säännösten muodostaman kokonaisuuden ymmärtämistä, sekä kaivostoimintaa ohjaavien viranomaisten, kuten kaivosviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisten, yhteistyötä. Tämä edellyttää myös säännösten selkeyttä niin, että viranomaiset tuntevat vastuullaan olevat asiat. Tähän pyritään esityksen perustelujen mukaan esitettyjen säädösmuutosten lisäksi kaivosasetukseen tehtävillä tarkennuksilla.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kaivosviranomaisen järjestämä avoin tilaisuus kaivoslupaa koskevasta lupahakemuksesta. Malminetsintäluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain yleisölle avoin tilaisuus, jossa käytäisiin läpi suoritetut tutkimustyöt, pääasialliset tutkimustulokset ja tutkimustöiden vaikutukset sekä tulevat tutkimustoimet. Kaivosluvan haltijan olisi järjestettävä vuosittain vastaavanlainen tilaisuus, jossa käytäisiin läpi esiintymän hyödyntämisen aikataulua, laajuutta, tuloksia ja kaivostoiminnan vaikutuksia. Ehdotukset kytkeytyvät sen perustelujen mukaan ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen. Avoimien tilaisuuksien voidaan arvioida parantavan yleisön vaikuttamismahdollisuuksia ja tiedonsaantia.

Eri yhteyksissä on nostettu esiin intressivertailun mahdollisuudet yksittäisen kaivoshankkeen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden punninnan työkaluna. Asiasta on tehty tutkimus ”Intressivertailu kaivoslain lupaprosessin osana” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:26), joka on julkaistu 25.3.2022. Tutkimuksen mukaan tutkimusryhmä pitää haasteellisena lakien keskinäisten soveltamis- ja hallinnonalarajojen päällekkäisyyksien vuoksi intressivertailun säätämistä kaivoslakiin. Kaivoslain intressivertailussa voisi ottaa huomioon kaivostoiminnan ympäristötekijöitä vain siltä osin kuin niistä ei säädetä muussa laissa. Lainsäätäjän arvioitavaksi jäävät tutkimuksen mukaan intressivertailun säätämisestä kaivoslaissa seuraavat hyödyt ja haitat suhteessa julkisuudessa esitettyihin odotuksiin. Tätä selvitystä ei kaivoslain uudistamishankkeen

aikataulun vuoksi ole ehditty ottaa huomioon tässä esityksessä, mitä pidän valitettavana. Myös talousvaliokunta piti edellä mainitussa mietinnössään (TaVM 7/2020, s. 11) perusteltuna selvittää intressivertailun käyttöönottoa kaivoslain uudistamisen yhteydessä.

Talousvaliokunta korostaa mietinnössään kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallinnassa myös kiertotalouden näkökulmaa (s. 19). Tavoitteena tulee mietinnön mukaan olla kiertotalousyhteiskunta, jossa metallit ja mineraalit otetaan tuotteista talteen ja käytetään uudelleen, niin että uutta malmin louhittaisiin mahdollisimman vähän. Tämä on otettu esityksessä huomioon esitettäessä lain yleisissä periaatteissa (6 §), että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä.

Apulaisoikeuskansleri kävi laillisuusvalvontakäynneillä Tukesissa (OKV/15/51/2019, 22.11.2019) ja Kainuun ELY-keskuksessa (OKV/17/51/2019, 31.1.2020). Laillisuusvalvontakäynnillä oli esillä ajatus, että kaivosten lopettamiseen liittyviä ongelmia olisi hyvä ratkaista nimenomaan kaivoslaissa. Keskusteluissa pidettiin myös hyvänä sitä, että uuden toiminnan aloittaminen sallittaisiin samaan aikaan kuin vanha toiminta vielä osittain jatkuisi. Käynnillä keskusteltiin myös kaivoksen elinkaaren hallinnasta ja uusiokäytöstä.

Esityksellä ei nykyisen sisältöisenä ole välttämättä niin suotuisia ympäristövaikutuksia, joita edellä mainitussa talousvaliokunnan mietinnössä on edellytetty ja joita ympäristöperusoikeussäännös huomioon ottaen voisi odottaa. Esityksen voidaan katsoa olevan ympäristönäkökulmasta kuitenkin oikeasuuntainen.

Vakuudet

Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnillä Kainuun ELY-keskuksessa 31.1.2020 (OKV/17/51/2019) keskusteltiin muun ohessa kaivostoiminnan vakuuksien kytkeytymistä vanhoihin ympäristölupiin ja siitä, miten vakuudet vain harvoin vastaavat todellisia miljoonaluokan kaivosten sulkemiskustannuksia, eivätkä joka tapauksessa vastaa kaikkia kustannuksia. Myös ehdotetun 108 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan erityisesti viranomaispalautteessa esille tulleisiin näkemyksiin vakuuksien yleisestä riittämättömyydestä. Nyt tarkasteltavana olevat kaivoslain vakuuksia koskevat säännösmuutokset tukevat perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkentaa sitä, millä perusteella kaivoslain 108 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan vuosi on arvioitu riittäväksi ajaksi. Esityksen perusteluissa (s. 98) vain todetaan, että se on arvioitu riittäväksi. Säännöksessä tarkoitetuilla poikkeavilla tilanteilla tarkoitetaan mm. toiminnanharjoittajan maksukyvyttömyyteen tai konkurssiin liittyviä tilanteita, jotka eivät

välttämättä johda kaivostoiminnan lopettamiseen vaan toiminnanharjoittajan vaihtumiseen. Olisi hyvä avata, mihin käytännön kokemuksiin tai muihin tekijöihin arvio perustuu.

Mielestäni kaivoslain 108 §:n 1 momentin 3 kohta on vaikeaselkoinen. Toisekseen, kyseisen säännöksen perustelujen mukaan vakuutta ei tarvitsisi asettaa tilanteissa, joissa kaivosluvan haltija omistaa osin tai kokonaan kaivosalueeseen kuuluvat kiinteistöt ja että ehdotuksella tavoitellaan maanomistajan aseman parantamista. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tuoda hieman tarkemmin esiin, onko tässä kysymyksessä ympäristöperusoikeuden ja omaisuuden suojan välinen punnintatilanne. Asia liittyy siihen, mikä on vakuussäätelyn tarkoitus ja tavoite. Sääntämisyjärjestysjaksossa kohdassa mainitaan 108 § todeten, että esityksessä ehdotetaan tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussäätelyyn. Koska nähdäkseni vakuussäätely on liitännäinen ympäristöperusoikeuteen, ja vakuussäätelyn tarkoitus on osaltaan turvata oikeutta terveelliseen ympäristöön, tätä kiinteistönomistajuutta koskevaa poikkeamaa olisi hyvä arvioida tarkemmin. Mikäli tällä poikkeamalla on tarkoitus parantaa maanomistajan asemaa, sitä olisi tarpeen arvioida myös omaisuudensuojaa ja/tai elinkeinonvapautta koskevissa sääntämisyjärjestysjaksoissa.

Kaivoslain 108 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen sanamuoto tulee tarkistaa. Perustelujen mukaan tarkoitus on, että valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asiasta valtioneuvoston asetus vakuuden määrän laskemisesta.

Valvonta

Vihervuoren edellä mainitun selvityksen mukaan kaikkien osapuolten kannalta on olennaista, että niin kaivoslain kuin ympäristölakien valvonta tapahtuu oikeasuhtaisesti, asiantuntevasti, tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Riskiperusteisuus on valvonnan tärkeä lähtökohta, kuten myös valvonnan yhdenmukaisuus maan eri alueilla samanlaisissa tilanteissa. Selvityshenkilön saamien selvitysten mukaan ympäristövalvonnan resurssit ja monipuolinen asiantuntemus ELY-keskuksissa ovat usean vuoden ajan jatkuvasti vähentyneet, jopa hallitsemattomalla tavalla. Valvonta on käytännössä paljolti toiminnanharjoittajien omavalvontaa, eikä satunnaisia tarkastuskäyntejä tämän täydennyksenä esimerkiksi jätehuollon asianmukaisuuden varmistamiseksi enää suoriteta, vaikka yksittäisiä merkittäviäkin laiminlyöntejä on ilmennyt.

Säätelyn toimivuus edellyttää toimivaa ja asiantuntevaa valvontaa. Jos ympäristönsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Näillä ympäristönsuojelulain 179 §:n säännöksillä ei aiemmin ollut vastinetta kaivoslaissa. Säännöksiä, joiden mukaan kaivosviranomaisella on yksiselitteinen velvollisuus rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseen ja joiden mukaan kaivosviranomaisen on valvottava, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan, ehdotetaan nyt myös kaivoslain 156 §:ään. Ehdotetut muutokset ovat

kannatettavia huomioon ottaen muun muassa oikeuskanslerin 27.2.2014 antama ratkaisu Talvivaara-asiassa OKV/307/1/2012, jossa oli arvioitu valvojan menettelyä ja hallintopakon käyttämistä.

Samaan kaivoshankkeeseen liittyy käytännössä usean eri lain mukaista valvontaa, eikä näiden välinen työnjako aina ole selvää. Viranomaisten välinen yhteistyö kaivostoiminnan valvonnassa on avainasemassa. Hallinnon riittävien resurssien turvaaminen myös valvonnan osalta on erittäin tärkeää.

Saamelaisten asema

Esityksessä ehdotetaan, että varauspäätöksestä tiedottamista koskevaa säännöstä tarkistetaan siten, että jäljennös varauspäätöksestä olisi toimitettava saamelaiskäräjille, jos varausalue sijoittuu saamelaisten kotiseutualueelle ja kolttien kyläkokoukselle, jos varausalue sijoittuu kolttia-alueelle. Lisäksi jäljennös päätöksestä olisi toimitettava aina asianomaiselle paliskunnalle. Esityksessä ehdotetaan vahvistettavaksi hakijan velvollisuutta selvittää saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvien hankkeiden vaikutuksia saamelaisiin alkuperäiskansana ja saamelaisten perinteisille elinkeinoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi annettavia lupamääräyksiä. Lisäksi esityksessä esitetään muita saamelaisia alkuperäiskansana koskevia säännöstarkennuksia.

Talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 7/2020 vp) s. 16, että on pidetty tarpeellisena, että lakiin sisällytettäisiin mekanismit, jotka turvaisivat käytännössä kaivoslakiin vuonna 2011 säädettyjen saamelaiskulttuurin heikentämiskieltoa tarkoittavien 38 ja 50 §:ien tarkoituksen toteutumista. Tältä kannalta on mietinnön mukaan tuotu esille tarve täsmentää luvan hakijoiden selvitysvastuuta saamelaiskulttuuriin kohdistuvista vaikutuksista. Talousvaliokunta piti tärkeänä selvittää ja arvioida näitä lainsäädännön täsmentämistarpeita kaivoslain uudistamisen yhteydessä.

Lakiehdotuksen tavoitteiden ja siihen sisältyvien säädösehdotusten voidaan arvioida olevan myönteisiä saamelaiskulttuurin näkökulmasta. On myös tärkeää, että paliskunnat on nostettu kuulemismenettelyssä tasa-arvoiseen asemaan riippumatta siitä, sijaitseeko paliskunta erityisellä poronhoitoalueella vai ei.

Säätämisyjärjestysperustelut

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esille asianmukaisesti ne perusoikeudet, joihin esitys vaikuttaa. Perustelut ovat kuitenkin suhteellisen niukat, eikä lueteltuihin perusoikeuksiin liittyviä pykälämuutoksia ja niiden merkitystä kunkin perusoikeuden osalta ole arvioitu riittävästi.

Perustuslain 20 §:n säännöksellä on kiinteä yhteys myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin. Sääntämisyjärjestysperusteluissa olisikin aiheellista tuoda esille myös perustuslain 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Jakson mukaan asetuksenantovaltuuksia voidaan pitää perustuslain 80 §:n mukaisina. Sitä, millä perusteella uusien tai muutettavien asetusten kohdalla näin katsotaan olevan (esim. 14 ja 38 §), ei ilmene jaksosta. Tätä olisi syytä täydentää.

Vakuuksien osalta sääntämisyjärjestysperusteluihin olisi aiheellista ottaa arvio niistä seikoista, jotka olen maininnut aiemmin kohdassa "Vakuudet".

Jaksossa käsitellään omaisuudensuojan rajoittamisen vakiintunutta hyväksyttävyyttä ja todetaan, että kaivostoiminta tuottaa raaka-aineita, myös huoltovarmuuden tarpeisiin. TEM:in julkaisussa 22/2015 "Metallien jalostus Suomessa: nykytila ja tulevaisuuden haasteet" s. 70-71 mainitaan, että metallien jalostus Suomessa on pääosin tuontirikasteiden varassa ja että Suomeen avattavien uusienkin malmikaivosten malmin ja rikasteiden myynti Suomessa sijaitseville tehtaille ei ole itsestään selvää globaalissa liiketoimintaympäristössä. Mikäli mahdollista, jatkovalmistelussa olisi hyvä tuoda enemmän esiin päivitettyä tietoa asiasta tai arviota huoltovarmuuden ja kaivostoiminnan välisestä yhteydestä. Kysymys liittyy myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusääntöön.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua esittää koottu arvio ennustettavuuden ja oikeutettujen odotusten suojan toteutumisesta valtiosääntöoikeudellisesta sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Hallituksen esitysluonnoksessa on käsitelty luvussa nykytila ja sen arviointi alaluvussa 2.3.14. Kanadan ja Euroopan unionin välistä laaja-alaista talous- ja kauppasopimusta ja samoin vaikutusarvioinnissa käsitellään ehdotettavien muutosten vaikutuksia Suomeen kohdistuviin investointeihin (lausunnolla olevan esitysluonnoksen s. 55-56) ja lisäksi erikseen myös vaikutuksia CETA-sopimukseen (s. 60). Viimeksi mainitussa pienessä alajaksossa todetaan, ettei esitys sisällä sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella tai muita CETA-sopimuksen vastaisia muutoksia. Esityksessä olisi kuitenkin sääntelykohde ja merkittäväksi luonnehditut sääntelytaakkavaatimukset huomioon ottaen perusteltua myös oikeudellisesta sekä valtiosääntöoikeudellisesta että Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten, joihin investointisuojaus sopimukset ja –lausekkeet kuuluvat, näkökulmasta vielä arvioida sitä, kuinka hyvin esitys on lainsäätäjän liikkumavaran puitteissa. Oikeutettujen odotusten suoja liittyy perusoikeusjärjestelmässä juuri omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauden suojaan. Esitysluonnos ei näytä tässä suhteessa ongelmalliselta, mutta asian käsittely vielä tarkemmin oikeudellisesta näkökulmasta olisi perusteltua.

Muuta

Lakia alemman asteisesta sääntelystä kerrotaan hallituksen esityksessä s. 104-105. Kyseisessä jaksossa luetellaan, mistä eri asioista kaivoslain valtuutussäännösten nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä. Luettelo voisi tarkentaa, koska siinä ei esimerkiksi tuoda esiin, että lain 14 §:n 3 momentin perusteella myös siinä tarkoitettua yleisölle avoimesta tilaisuudesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Huomioon ottaen, sen että kaivoslain uudistamiskokonaisuuteen liittyvistä yksityiskohdistakin on tehty paljon laajoja selvityksiä, hallituksen esitys on kirjoitettu melko suppeasti ja eri esityskohtien perustelut säätämisyjärjestysperustelujen lisäksi ovat kauttaaltaan melko niukat. Myös esityksen viimeistelyssä esimerkiksi kielellisistä näkökohdista on puutteita.

Kostama Outi
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri