



Johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen
Hallitusneuvos Tuula Manelius

MUISTIO
7.11.2022

1/12

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KAIVOSLAIN MUUTTAMINEN (HE 126/2022 VP)

1. Esityksen tausta ja valmistelu

Esitys toteuttaa hallitusohjelman kaivostoimintaa koskevia kirjauksia siltä osin, kun ne kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Esityksessä on otettu huomioon eduskunnan kirjelmä Kaivoslaki Nyt –kansalaisaloitteesta (EK 40/2020 –KAA 7/2019). Eduskunta ei hyväksynyt kansalaisaloitetta, mutta nosti syksyllä 2020 kirjelmässään aloitteesta esitettyjä asioita huomioitavaksi ministeriössä käynnissä olevassa laki-hankkeessa. Lisäksi esityksessä on muutoksia selvityshenkilö, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti emeritus, Pekka Vihervuoren kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuutta koskevan arvioinnin perusteella.

Kaivoslain uudistamista koskeva esityksen valmistelun tueksi asetettiin keväällä 2020 sidosryhmistä koostuva laajapohjainen työryhmä. Kaikki hankkeen valmisteluaineisto koottiin työn edetessä ministeriön julkisille verkkosivuille. Kansalaisten osallistamiseksi järjestettiin kolme verkkopohjaista kuulemistilaisuutta varsinaisen lausuntokierroksen lisäksi.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros keväällä 2022. Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 8.6.2022 sekä lainsäädännön arviointineuvostossa (lausunto 23.6.2022). Lisäksi se on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä ja oikeuskanslerin viraston ennakotarkastuksessa.

Voimassa oleva kaivoslaki tullut voimaan 1.7.2011. Kaivoslaki on elinkeinolaki. Kaivostoimintaan vaikuttaa olennaisesti myös muu lainsäädäntö, etenkin ympäristönsuojelulaki ja muu ympäristö- ja turvallisuussäätely, kuten luonnonsuojelulaki, vesilaki, patoturvallisuuslaki ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Kuntakaava kaivosluvan edellytyksenä. Esityksessä ehdotetaan, että kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava. Esityksen mukaan uusien kaivoslupien ja voimassa olevien kaivoslupien aluemuutosten edellytyksenä on asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, joka mahdollistaa kaivostoiminnan. Muutoksen johdosta kunnan ja kuntalaisten päätösvalta kaivosten sijoittautumisessa kasvaa. Siirtymäsäännöksen mukaan toiminnassa olevien kaivosten vähäisiin aluemuutoksiin sovellettaisiin nykyllä lainsäädäntöä viiden vuoden ajan.

Muiden elinkeinojen huomioiminen luvituksessa. Esityksessä ehdotetaan paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi, että muut elinkeinot otettaisiin lupaharkinnassa nykyistä enemmän huomioon.

Malminetsintäluvan jatkamisen edellytykset ja maanomistajan suostumus. Kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi esitetään tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin: maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, tutkimussuunnitelman toteuttamista ja muun lainsäädännön noudattamista kaivoslain ohella. Luvan hakijan tulee osoittaa, että maanomistajat, jotka omistavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa malminetsintäluvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle malminetsintäluvalle.

Avoimet yleisötilaisuudet. Kaivosluvan ja malminetsintäluvan haltijan velvollisuudeksi säädettäisiin vuosittaisen, avointen yleisötilaisuuksien pitäminen, missä kerrotaan luvan mukaisesta toiminnasta ja sen vaikutuksista. Kaivosviranomaisen pitäisi avoimen yleisötilaisuuden vuosittain kootusti kyllänhuuhdonnasta sekä kaivoslupahakemuksista. Kansalaisten tiedonsaanti kaivoslain mukaisista hankkeista paranee, millä on suotuisia vaikutuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Kansalaisten ja toiminnanharjoittajien välinen vuorovaikutus paranee.

Varausmekanismi. Varsinaista maastossa tehtävää malminetsintää edeltävään, varauksella koskevaan sääntelyyn esitetään useita muutoksia. Otetaan käyttöön varausalue, joka koskeva veronluonteinen maksu (varausmaksu), varausaika lyhennetään lähtökohtaisesti yhteen vuoteen ja varausalueen ulkopuolelle rajataan alueet, joilla ei voi tehdä malminetsintää, sekä kansallis- ja luonnonpuistot. Muutoksilla vähennetään varauksista aiheutuvien haittojen määrää. Varausmaksulla vähennetään tarpeettoman suurten varausten tekemistä.

Ympäristöllisten seikkojen huomioiminen luvituksessa. Ympäristönsuojelun tason parantamiseksi esitetään muutoksia, joilla kaivosluvan lupaharkinnassa huomioitaisiin maisemalliset, ympäristölliset ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset nykyistä tehokkaammin. Malminetsintän lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon hyvät käytänteet malminetsinnästä aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

Yleiset periaatteet. Esityksessä ehdotetaan lisäyksiä kaivoslain mukaisiin yleisiin periaatteisiin siten, että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa toiminnanharjoittaja hyödyntää kaikki alueella tavatut kaivosmineraalit, jotka ovat toiminnanharjoittajalle teknistaloudellisesti hyödynnettävissä sekä siten, että vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia.

Vakuussääntely. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä vakuussääntelyyn määrittelemällä tarkemmin lopetus- ja jälkitoimenpiteet, jotka vakuudella on katettava. Lisäksi uusina elementteinä vakuuden on ehdotuksen mukaan jatkossa katettava poikkeavien tilanteiden turvallisuustoimenpiteet ja maanomistajakorvaus yhden vuoden ajalta. Kaivoslain vakuusjärjestelmä tarkentuu, joten toiminnanharjoittaja vastaa mahdollisista kustannuksista nykyistä kattavammin.

Kaivostoiminnan lopettaminen. Kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn esitetään tarkennuksia, jotta kaivoksen vaiheittainen sulkeminen jo kaivostoiminnan aikana huomioidaan nykyistä paremmin ja kaivoksen lopullinen sulkeminen toteutetaan vastuullisesti. Kaivostoiminnan lopettamista koskevan sääntelyn tarkentaminen tukee vakuussääntelyn tarkentamista.

Alkuperäiskansaoikeudet. Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisien oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin, erityisesti täsmennyksiä luvan hakijan selvitysvelvollisuuteen ja asian selvittämistä koskevaan yhteistyömenettelyyn.

Paliskunnat. Kaikkien paliskuntien asema yhdenmukaistettaisiin tiedottamista ja osallistumista koskevien säännösten osalta.

Muita muutoksia. Lain toimivuutta parannettaisiin muutoksilla luvan siirtoa ja kaivostöimistä koskevaan sääntelyyn, hallintopakkosääntelyyn ja uudella kaivosrekisteriä koskevalla säännöksellä. Viranomaisten neuvontavelvollisuutta täsmennetään ja kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavaan malminetsintään esitetään ilmoitusvelvollisuutta.

Asetuksenantovaltuudet. Esityksessä mahdollistetaan tarkempien säännösten antamisen valtioneuvoston asetuksella useista kaivosviranomaisen lupatoimintaan liittyvistä seikoista.

Lupaviranomaisen voimavarat. Jotta esitetyt muutokset voidaan myös käytännössä toteuttaa, tässä esityksessä esitetään tarvittavat lisäykset lupaviranomaisen voimavaroihin.

Voimaantulo. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023. Myös kaivostöiminnasta annettu valtioneuvoston asetus tullaan päivittämään.

3. Esityksen vaikutukset

Lakiesityksellä vahvistetaan lain sosiaalisia ja ekologisia tavoitteita, mikä lisää kaivosalan toiminnanharjoittajille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että kaivosalaa koskien on vireillä samanaikaisesti useampia eri lainsäädäntöhankkeita (luonnonsuojelulain uudistaminen, kaivosmineraalivero ja ympäristövahinkorahasto), mutta valmistelujen rinnakkaisuuden ja keskeneräisyyden vuoksi ei ole pystytty selvittämään eri hankkeiden yhteisvaikutuksia.

4. Esityksen suhde perustuslakiin

1.7.2011 voimaan tulleen kaivoslain (621/2011) perustuslainmukaisuus on tutkittu lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä (perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp). Lakia on muutettu sen voimassaoloaikana kymmenen kertaa lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi tai viranomaismenettelyjen sujuvoittamiseksi.

Oikeuskansleri on tämän lakiesityksen osalta todennut ennakkotarkastusmuistiossaan (2.9.2022) seuraavaa: *Esityksessä on merkittäviä omaisuuden suojaan, elinkeinovapautteen ja saamelaisten oikeuksiin liittyviä säännöksiä, joiden suhdetta ympäristöperusoikeuteen ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden nykyiseen tulkintaan ei ole aivan viime aikoina tarkasteltu perustuslakivaliokunnassa, eikä myöskään eri oikeuksien ja etujen tasapainoa kaivosasioissa. Tämän vuoksi olisi tarpeen lisätä esitykseen maininta siitä, että hallitus pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksestä.*

Tämän lakiehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeudet ovat perustuslain 15 §:n omaisuuden suoja, 18 §:n elinkeinovapaus, vastuuta ympäristöstä koskeva 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti, valtion veroja ja maksuja koskeva 81 § sekä saamelaisten oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskeva 17 §. Lisäksi merkitystä on 22 §:n perusoikeuksien turvaamisella ja 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevalla säännöksellä. Esityksessä on myös asetuksenantovaltuuksia, joita koskee perustuslain 80 §.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta: vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän perustelujen mukaan vastuu kattaa elollisen luonnon (eliöt ja kasvit), elottoman luonnonympäristön (maan ja kallioperän) sekä ihmistoiminnan tuloksena syntyneen kulttuuriympäristön (rakennukset ja maisemat). Vastuu tarkoittaa sekä aktiivisen tekemisen että passiivisen pidättäytymisen ympäristön vahingoittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa 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). Säännöksellä on yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen ja 14 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Terveellistä ympäristöä on tulkittu laajasti niin, että se sisältää myös maisema-arvot.

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 esitettyjen säädösmuutosten lisäksi edellä mainituilla kaivosasetukseen tehtävillä tarkennuksilla.

Säännösten tarkoituksena on turvata, ettei kaivostoimintaa ja muuta lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa harjoiteta luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä vaarantavalla tavalla. Lisäksi säännösehdoitusten pitää, kuten nykyisinkin, perustua luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteille. Kaivostoiminnassa on usein kytkentä kahden perusoikeuden välillä - omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden.

Yhtäältä perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Ehdotuksen mukaan kaivoslain 1 §:n nojalla kaivoslain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö (voimassa olevan kaivoslain mukaan lain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä). Lisäksi 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi lain tarkoituksen toteuttamisessa huomioon otettavaksi vaikutukseksi luonnon monimuotoisuus ja luonnonvarojen säästävä käyttö ehdotetaan muutettavaksi luonnonvarojen kestäväksi käytöksi. Yleisiä periaatteita koskevaan 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi, että kaivosmineraalien hallinta järjestetään asianmukaisesti ja että niin pitkälle kuin mahdollista varmistetaan,

että kaivostoiminnan kaikissa vaiheissa hyödynnetään kaikki alueen tavatut kaivos-mineraalit, jotka ovat teknistaloudellisesti hyödynnettävissä ja vältetään vahingollisia ympäristövaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon maisemalliset ja ympäristölliset sekä luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymykset entistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa malminetsintä- ja kaivoslupaa koskevassa lupaharkinnassa (51, 52 §). Ehdotuksessa on terveellinen ympäristö otettu huomioon kaivoksen sulkemista koskevilla ehdotuksilla. Ehdotuksessa tarkennetaan kaivoksen sulkemiseen liittyvää sääntelyä ja otetaan myös vaiheittainen sulkeminen sääntelyn kohteeksi (18, 52, 120, 143, 144 §). Säännösehdoituksissa on otettu huomioon se, että kaivostoiminta käytännössä aina edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan. Se, ettei kaivostoimintaa voida aloittaa ennen kuin toiminnanharjoittaja on saanut kaikki toimintaa varten tarvittavat luvat, kuten ympäristöluvan, varmistaa osaltaan, ettei toiminta voi rikkoa ympäristöperusoikeutta koskevaa 20 §:n 1 momenttia. Sekä kaivoslain että ympäristölainsäädännön mukaisiin lupiin kuuluvat laajat tiedoksi-antosäännökset menettelyineen varmistavat, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty oikeus jokaiselle vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon muun muassa muistutuksin ja mielipitein turvataan. Esityksen mukaisilla velvoitteilla järjestää yleisölle avoimia tilaisuuksia parannetaan myös yleisön tiedonsaantia, millä lisätään tiedonsaantia myös ympäristöstä (14, 18, 28, 39 §). Yksittäiseen kaivoshankkeeseen sovelletaan useita muitakin vuorovaikutusprosesseja, kuten kaavoitusmenettelyjä, ympäristövaikutusteen arviointimenettelyä annetun lain YVA-menettelyä sekä ympäristönsuojelulain ympäristölupamenettelyä.

Kaivoslakia koskevassa esityksessä on pyritty selventämään kaivoslupan ja ympäristöluvan sääntelykohteita esimerkiksi edellä mainituilla 51 ja 52 §:n säännöksillä, lisäksi 52 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että kaivoslupaan liitetyillä lupamääräyksillä ei kuitenkaan osaksikaan voida ratkaista ympäristönsuojelulain alaan kuuluvia pilaamisen torjuntaan liittyviä kysymyksiä ympäristölupaa rajaavalla tavalla. Myös ympäristövastuuperusoikeuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että järjestöillä ja kansalaisilla on selkeä käsitys eri lupien sääntelemästä kokonaisuudesta. Vain tällöin sekä kaivostoimintaa ohjaavien lakien, kaivoslain ja ympäristölakien laajoilla tiedoksi- ja kuulemisvelvoitteilla on tosiasiallista merkitystä. Tähän liittyen esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn (31 a §). Lisäksi esityksessä ehdotetaan tarkennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn (107–109 §) ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle (12 §), millä voidaan katsoa olevan merkitystä ympäristöperusoikeuden kannalta.

Edellä mainitut ehdotukset kytkeytyvät ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen.

Omaisuuksensuoja

Kaivoslainsäädäntö on niin Suomessa kuin kansainvälisestikin ollut perinteisesti lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä erillinen kokonaisuutensa. Erityisesti erot liittyvät maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväkseen maaperän aineksia. Omaisuuden suojaa koskeva perusoikeuslauseke sisältyy perustuslain 15 §:ään. Pykälän 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, kuten omistusoikeus. Omistusoikeus koostuu vakiintuneesti omistajan hallinto-oikeudesta, omistajan määräämävallasta ja omistajan nauttimasta suojasta. Kaivostoiminnassa omistusoikeus koskee sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden omistusoikeutta. Kaivoslaissa omaisuuden suojaan voidaan puuttua pakkolunastuksella tai omaisuuden käyttöä rajoittamalla. Omaisuuden käyttörajoituksia koskeva asia ratkaistaan perusoikeuksien

yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti. Pakkolunastusta tai siihen verrattavaa toimenpidettä koskeva asia ratkaistaan perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan, jolloin on arvioitava, onko kyseessä yleinen tarve ja onko kyseessä täysi korvaus. Kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden oikeuksien rajoittamista on pidetty vakiintuneesti hyväksyttävänä, koska kaivostoiminta edistää yleisiä etuja, kuten alue- ja paikallistaloutta ja työllisyyttä. Lisäksi se tuottaa raaka-aineita, myös huoltovarmuuden tarpeisiin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Perustuslain 15 §:ää on arvioitava sellaisten kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden kannalta, joiden varallisuusoikeuksiin malminetsintä tai kaivostoiminta vaikuttaa joko välittömästi tai välillisesti. Kallanhuuhdonta tapahtuu valtion maalla, joten sen sääntelyyn liittyviä muutoksia ei ole tarpeen arvioida toisin kuin malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Joissakin tapauksissa perustuslakivaliokunta on hyväksynyt omaisuuden suojaa rajoittavien säännösten muodostumisen verraten joustaviksi ja yleisluonteisiksi. Kaivoslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2010 vp) perustuslakivaliokunta piti seurausta väistämättömänä mutta hyväksyttävänä kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuuden vuoksi. Se piti hyväksyttävänä erityisesti lupasääntelyn jättämistä ”jonkin verran yleisluontoisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan”.

Tässä esityksessä ehdotetaan muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, sekä maisemallisten, ympäristöllisten ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvien kysymysten huomioon ottamista lupaharkinnassa. Muutoksilla on merkitystä myös hallinnon selkeyden ja ennalta arvattavuuden vuoksi. Hallitus katsoo, että näiden tarkennustenkin jälkeen lupaehdot säilyvät toiminnan kannalta riittävän joustavina. Tarkennukset eivät myöskään aiheuta merkittäviä lisärajoitteita omistajan suojaan ajatellen.

Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin: tutkimussuunnitelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamista ja toimintaan soveltuvan lainsäädännön noudattamista sekä maanomistajien suostumuksen edellyttämistä (46, 61–61 a §). 61 a §:n mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä olisi alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen tai kiinteistöjen omistajien suostumus, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Ehdotuksen mukaan annettu suostumus olisi voimassa, kunnes malminetsintälupa raukeaa tai peruutetaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, ja PeVL 10/2007 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatuksi omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksella edistetään maanomistajan asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Omaisuudensuojan kannalta säännöksessä vastakkain punnittavana ovat siten maanomistajien perustuslaissa suojattu omaisuudensuoja ja toiminnanharjoittajien omaisuudensuoja. Maanomistajien oikeus omistamaansa maahan turvataan. Sääntelyn oikeasuhtaisuus on valmistelussa otettu huomioon edellyttämällä ainoastaan maanomistajien enemmistön suostumusta. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suostumuksen edellyttäminen jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä vahvistetun oikeushenkilöiden omaisuudensuojan laajalle ulottuvia rajoituksia mahdollistavan luonteen sekä sääntelyn taustalla vaikuttavien syiden vuoksi voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely ulotu toiminnanharjoittajien omaisuudensuojaan tavalla, jota tulisi pitää omaisuudensuojan kannalta ongelmallisena.

Perusteltujen odotusten suoja

Omaisuuksien perustuslainsuojan on katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaan ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää. (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I, PeVL 45/2002 vp, s. 2/II—3/I) Varallisuusosoikeuksien oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 13/2003 vp, s. 2). Elinkeinovapaus on läheisessä yhteydessä omaisuudensuojaan, ja perusteltujen odotusten suoja vaikuttaa myös toiminnanharjoittajien elinkeinovapauden toteutumiseen.

Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, etteivät yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat voi perustellusti olettaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana. (Ks. esim. PeVL 55/2018 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7/I) Valiokunta on korostanut tätä lähtökohtaa vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivien liikeyritysten kohdalla. (PeVL 56/2005 vp, s. 2/II, PeVL 31/2006 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös tällaista omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn oikeasuhteisuuden sekä sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden kannalta. (PeVL 13/2003 vp, s. 2, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I) Lakiesityksessä erityisesti lupaehtoihin ja lupaprosesseihin vaikuttavan sääntelyn muutoksilla voi olla vaikutusta kaivostoimintaa ja malminetsintätoimintaa harjoittaviin, jo toimintaa harjoittaviin ja sijoituksia tehneisiin toimijoihin. Viimeistään laissa säädetyn siirtymäajan jälkeen lupamääräykset olisi saatettava vastaamaan ehdotetun lain vaatimuksia. Lupien ehtoihin vaikuttavat erityisesti kaivostoiminnan kytkeminen kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan sekä maanomistajien suostumusta koskevaan sääntelyyn ehdotetuilla muutoksilla.

Kaivostoiminnalla voi olla merkittävää vaikutusta alueiden ympäristöön ja kuntalaisiin. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Ehdotetulla muutoksella pyritään lisäämään kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä. Kaivostoiminnan liittäminen lain mukaisesti laadittuun kunnan kaavaan ei näyttäydy perusteltujen odotusten suojan kannalta ongelmallisena. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamiseen. Institutionaalista tukea sääntelyn yhteiskunnalliselle päämäärälle voidaan johtaa perustuslain 20 §:ssä turvatusta ympäristöperusoikeudesta. Perustuslain 20 §:n 2 momentin

mukaan julkisen vallan tulee pyrkiä takaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Lain 61 a §:än ehdotetulla uudella sääntelyllä kytkettäisiin malminetsinnän jatkaminen maanomistajien enemmistön suostumukseen. Maanomistajien suostumusta koskevan sääntelyn tavoitteena on parantaa maanomistajien asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Sääntelyllä turvataan maanomistajien perustuslaissa turvattua oikeutta omistamaansa maahan. Sääntelyn oikeasuhtaisuus on valmistelussa otettu huomioon edellyttämällä ainoastaan maanomistajien enemmistön suostumusta, sillä suostumuksen edellyttämisen jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta vaikeaa.

Ehdotetut sääntelyratkaisut asettavat velvoitteita lähinnä oikeushenkilöille. Vaikka kaivoslain tarkoittamia toimintoja harjoittava voi lain mukaan olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamissa yksiköissä. Omaisuusdensuoja suojaa lähtökohtaisesti erityisesti luonnollisia henkilöitä. Myös oikeushenkilöt voivat kuitenkin nauttia omaisuusdensuojaa ainakin välillisesti. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuusdensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (Esim. PeVL 34/2000 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 45/2005 vp, s. 3/I, PeVL 10/2007 vp, s. 2 ja PeVL 55/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvattun omaisuusdensuojan kanssa. (PeVL 45/1996 vp, 2/II, ks. myös PeVL 17/1997 vp, s. 3/I) Tyypilliset kaivosalalla toimivat yritykset ovat huomattavasti keskimääräistä yritystä suurempia.

Kaivoslupaa koskevat lupamääräykset olisi tarkistettava vastaamaan ehdotetun lain vaatimuksia seuraavan kerran luvan tarkistamisen yhteydessä tai jos lupaa on tarpeen muuttaa jo aiemmin, niin siinä yhteydessä. Kaivosluvat tulisi saattaa ehdotetun lain vaatimusten mukaisiksi kuitenkin viimeistään viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Säättämällä pitkästä viiden vuoden takarajasta lupamääräysten tarkistamiselle mahdollistetaan toiminnanharjoittajien varautuminen sääntelyn vaikutuksiin. Voimassa oleviin malmietsintälupiin ehdotetun lain perusteella tulevat uudet vaatimukset tulisivat sovellettaviksi määräaikaisten malminetsintälupien voimassaolon jatkamista koskevan lupamenettelyn yhteydessä, eli lupia uusittaessa.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7).

Yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 56/2005 vp). Eräiden valiokunnan lausuntojen mukaan on voitu lailla säätää lupaviranomaisen toimivallasta muuttaa elinkeinon harjoittamiseen oikeuttavaa lupaa ja sen ehtoja, vaikka luvanhaltija ei ole muutosta hakenut tai muutokseen suostunut. Tällöin toimivalta on sääntelyn suhteellisuuden takia tullut kuitenkin rajata tilanteisiin, joissa muutokset ovat välttämättömiä toiminnan edellytyksissä tapahuneiden olennaisten muutosten takia (PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 62/2002 vp, s. 3, PeVL 61/2002 vp, s. 2-3). Yleisen hallinto-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta lupaehtojen muuttamisella ei saa myöskään aiheuttaa kohtuutonta haittaa luvanhaltijan toiminnalle tai tämän jo tekemien investointien hyödyntämiselle (PeVL 44/2004).

Esityksessä ehdotetaan kaivoslain vakuussääntelyn tiukentamista, malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen ehtojen tiukentamista, luvan hakijaa koskevien edellytysten tiukentamista ja muiden elinkeinojen huomioon ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Ehdotetuilla muutoksilla on osaltaan vaikutusta elinkeinovapauden kannalta.

Elinkeinovapaus ja yhdenvertaisuus

Lain 47 §:n 4 momentin muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisesta. Muutos poistaisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta muun selvityksen rinnastamisen kaavoitukseen, mitä ei ole koettu tasapainoisena vaihtoehtona kaavoitukselle. Sääntelyssä muutoksella kaivostoiminta sidottaisiin nimenomaisesti perustumaan kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan. Sääntelyssä on kysymys eräänlaisesta kaivosalan erityiskohtelusta, sillä ehdotetut säännökset eivät vastaavina koske muita luvanvaraisia elinkeinotoiminnan aloja. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain perusteella luvanvaraisessa elinkeinotoiminnassa, kuten metalliteollisuudessa, sijoituspaikan valintaa koskevan harkinta tehdään yksistään ympäristöluvan hakuprosessissa tehtävän sijoituspaikan arvioinnin yhteydessä. Erityiskohtelua sisältävää sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentin sisältämän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Ehdotettu sääntely koskee lähinnä oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Vaikka kaivosluvan hakijana voi lain 31 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan olla myös luonnollinen henkilö, on todennäköistä, että suurin osa lain soveltamisalaan kuuluvasta kaivostoiminnasta tapahtuu oikeushenkilöiden omistamissa yksiköissä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että tällaisessa sääntelyssä yhdenvertaisuusnäkökulmalla on suhteellisen vähäinen merkitys. (PeVL 37/2010 vp, s. 3/I)

Valiokunta on käytännössään todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Valiokunta on korostanut, että näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL, 11/2012 vp, s. 2/I, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Lainsäädännössä erilaisia toimintoja kohdellaan usein toisistaan poikkeavalla tavalla niihin liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kaivostoiminnalla voi olla merkittävää vaikutusta alueiden ympäristöön ja kuntalaisiin. Kaavoitus kaivostoiminnan edellytyksenä parantaa kunnan asukkaiden mahdollisuutta vaikuttaa kaivostoiminnan sijoittumiseen kunnan alueelle. Tarkoituksena on lisätä kaivostoiminnan paikallista hyväksyttävyyttä.

On myös huomioitava, että vaikka ympäristölupamenettelyssä ei edellytetä toiminnan sitomista suoraan kunnan laatimaa yleis- tai asemakaavaan kuten ehdotetussa sääntelyssä, tulee kaavoitus myös muussa ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa ottaa huomioon. Ympäristönsuojelulain 12 §:n mukaan luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Erottelevaa sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevalta yhteiskunnallinen intressi on oikeassa suhteessa poikkeamisen ulottuvuuteen ja saa institutionaalista tukea useista muista perusoikeuksista, kuten perustuslain 20 §:ssä turvatusta ympäristöperusoikeudesta.

Varausmaksu

Hallituksen esityksessä ehdotettu varausmaksu on merkityksellistä valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta. Ehdotettu varausmaksu ei ole korvaus tai maksu, sillä varausilmoituksen oikeusvaikutus rajoittuu vain etuoikeuteen malminetsintähakemuksen jättämiseen. Varaus ei oikeuta konkreettisiin toimiin alueella, mikä on sen oleellinen ero verrattuna malminetsintälupaan tai kaivoslupaan. Varausmaksu ei siis vertaudu maanomistajakorvaukseen, joita maksetaan malminetsintäluvan ja kaivoslupan perusteella. Varausmaksun suuruus ei myöskään perustu varausilmoituksen käsittelystä viranomaiselle aiheutuviin kuluihin, joten sitä ei ole pidettävä maksuna. Varausmaksulla on tarkoitus ohjata varaajien käyttäytymistä ja saada varaajat pienentämään varausalueita nykyisestä. Varausmaksu on valtiosääntöoikeudellisesti vero.

Valtion veroista säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen (HE 1/1998 vp, s. 134/II).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden veron, varausmaksun, käyttöönottoa. Varaaja maksaisi valtiolle varausalueen pinta-alan perustuvaa varausmaksua. Varausmaksun käyttöönotolla kannustetaan varaajia rajaamaan varausalueiden kokoja. Esitys sisältää myös perustuslain vaatimat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista (98 a §) sekä verovelvollisten oikeusturvasta (98 e §).

Oikeusturva

Oikeusturvavaatimus on erittäin tärkeä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa. Sillä viitataan ennen muuta muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta myös muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Vaatimuksella on läheinen yhteys perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään. Yleisesti kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää täyttämään oikeusturvavaatimukset. Kaivoslain säännösten on katsottu täyttävän perustuslain 21 §:n kuin 20 §:n 2 momentin vaatimukset (PeVL 32/2010). Näiltä osin ei esitykseen sisälly muutoksia. Varauspäätöksiä koskevaa valitusoikeutta ei esitetä laajennettavaksi, koska varauksen oikeusvaikutukset rajautuvat vain etusijaan malminetsintähakemuksen tekemiseen (KHO:2021:145).

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vakiintuneesti katsotaan, että säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten poronhoidon, perinteisen kalastuksen ja metsästyksen sekä käsityön harjoittaminen (HE 309/1993, PeVL 29/2004 vp. PeVL 21/2007). YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluilta henkilöiltä ei saa muun ohessa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. Tämä kulttuurin määritelmä kattaa myös saamelaisten perinteisen poronhoidon. Poronhoidon osalta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaan erityisellä poronhoitoalueella maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolaki on otettava huomioon kaivoslainsäädännön mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä. Voimassa olevan kaivoslain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaltiokunta totesi, että 50 §:n olennaisuuskriteerit asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa ja katsoi, että olisi tärkeää, että olennaisuuskriteerijä arvioitaisiin perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010). Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa ensinnäkään myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saa myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Näiden lainkohtien voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin että YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklan kanssa. (YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 (50) mukaan sopimuksen artikla 27 edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimia vähemmistöön kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi.)

Kulttuurin suojeleminen edellyttää KP-sopimuksen mukaan myös, että vähemmistöyhteisöjen edustajat saavat tehokkaasti osallistua heihin vaikuttavaan päätöksentekoon. Kaivostoiminnan osalta saamelaisten osallistuminen heihin vaikuttavaan päätöksentekoon on varmistettu erityisesti lain 38 §:n mukaisella menettelyllä. Lisäksi saamelaisten osallistumisoikeuksien kannalta on merkittävä lakiehdotuksen 47 §:än vaatimus kaivostoiminnan perustumisesta asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivostoiminnan ja kaivostoiminnan apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Kaavavalmistelun yhteydessä selvitetään muun muassa poronhoidon, matkailun ja kalastuksen sekä kaivostoiminnan vaatimien alueiden ja infran edellyttämät alueet. Lisäksi saamelaiskäräjät on jäsenenä Lapin maakunnan yhteistyöryhmässä, jossa käsitellään laajasti maakunnan kehittämistä, elinkeinotoimintaa mu-

kaan lukien kaivostoiminta ja rahoitusmahdollisuuksia. Tähän liittyvää asiakirjaa, lakisääteistä maakuntaohjelmaa, Lappisopimusta on ollut valmistelemissa myös saamelaiskäräjät.

KKO:n ratkaisussa (KKO:2022:26), joka koski luvaton kalastusta 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. Kaivoslain soveltamisen käytännössä ei kuitenkaan ole tullut esiin toimia, jotka estäisivät saamelaisten oikeuksien toteutumisen vastaavalla tavalla. Kaivoslain mukainen toiminta on yleensä paikallista, ja saamelais-ten oikeuksien kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevia toimintoja voidaan poistaa lupamääräyksillä, ellei ole perustetta evätä lupaa kokonaan.

Lakiehdotuksessa on useita kohtia (1, 34, 38, 51, 52, 54 §), joilla on vaikutusta saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Koska muun muassa perustuslakivaliokunnan esittämän huomautuksen taustasyynä on useissa tapauksissa lupien saamelaisiin kohdistuvien arvioinnin laatu, on lakiehdotuksessa esitetty tarkennuksia sekä lupahakemuksia koskevaan 34 §:ään että asian selvittämistä ja yhteistyömenettelyä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella koskevaan 38 §:ään. Lain 38 §:n soveltamista on esitetty selkeyttäväksi niin, että jo hakemuksessa on hakijan arvioitava tulevan toimintansa vaikutus saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään, kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan. Kaivosviranomaisen on hakemusta vastaanottaessaan varmistettava arvion laatu ja selkeys. Näin tätä selvitystä voidaan 38 §:n mukaisen menettelyn pohjana. Tarkoituksena ei kuitenkaan voi olla, että tällä tarkennuksella ohjataan hakijaa hankkimaan hakemukseen liitettävä selvitys saamelaiskäräjiltä. Tällöin 38 §:n menettelyssä saamelaiskäräjät arvioisivat omaa selvitystään, ja se heikentää käräjien mahdollisuutta objektiiviseen arviontiin. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen (KHO:2014:111) mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston velvollisuutena lupaviranomaisena on turvata, että kaivoslain 38 §:n mukainen menettely toteutuu. Sen sijaan eri osapuolten passiivisuus tai osallistumatta jättäminen ei voi estää lupa-asian ratkaisemista. Tällöin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto tekee selvityksen. Muutosten tavoitteena on parantaa saamelaisten perustuslain turvaamaa asemaa.

CETA-sopimus ja muut investointisuojaus sopimukset

CETA-sopimuksen sijoitusten suoja koskevassa sääntelyssä jäsenvaltioille on varattu oikeus legitiimiin julkisen edun nimissä tehtyyn tehokkaaseen sääntelyyn. Nyt ehdotetulla sääntelyllä toteutetaan maanomistajien oikeuksiin sekä kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä ja ympäristöperusoikeuteen vahvasti kytkeytyviä legitimejä tarkoituksia. CETA-sopimuksessa valtion oikeutta säännellä legitiimin julkisen edun nimissä on haluttu korostaa.

CETA-sopimuksen takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa. Esitys ei sisällä sellaisia syrjiviä, yllättäviä tai kohtuuttomia muutoksia, jotka olennaisesti muuttavat riskiä valtion korvausvastuusta CETA-sopimuksen perusteella. Ehdotetulla kaivoslain muutoksella korostettaisiin kuntakaavoituksen merkitystä kaivoslupan myöntämisen edellytyksenä. Tältäkin osin ehdotetut muutokset eivät itsessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia. Esitys on CETA-sopimuksen ja yleensä investointisuojaus sopimusten osalta lainsäätäjän liikkumavaran puitteissa.

Johtopäätös

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.