

**ASIA****Lain ja asetuksen välinen ristiriita sekä asetuksen soveltaminen****KANTELU**

Kanteliija on oikeuskanslerille 17.12.2018 osoittamassaan kantelussa arvostellut Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (jatkossa Tukes) menettelyä malminetsintäluvan jatkohakemuksen käsittelemisessä. Kaivoslain mukaan jatkohakemus tulee toimittaa lupaviranomaiselle ennen luvan voimassaolon päättymistä, mutta valtioneuvoston asetuksen mukaan kaksi kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Kanteliija kirjoittaa tapauksesta, jossa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus on toimitettu Tukeisiin vasta 29.11.2018, kun malminetsintäluvan voimassaolo on päättynyt 11.12.2018 eli alle kaksi kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä. Hän viittaa Tukesin kanssa käymäänsä sähköpostiviestintään asiassa. Tukes on huomannut kaivoslain ja asetuksen välisen ristiriidan jo vuonna 2012.

SELVITYS JA LAUSUNTO

Tukes on kantelun tutkimiseksi antamassaan selvityksessä 8.5.2019 todennut muun ohessa, että valtioneuvoston asetuksessa säädetty kahden kuukauden määräaika on mainittu myös Tukesin antamissa malmisetsintälupaa koskevissa päätöksissä, mutta käytännössä määräajan noudattamattomuus ei ole ollut peruste jatkohakemuksen hylkäämiselle. Kaivoslain 66 §:n 1 momentissa säädetään hakemusten toimittamisen aikataulusta. Tukesin mukaan valtioneuvoston asetuksen 27 §:n 1 momentissa säädetään hakemuksen toimittamisen aikataulusta tiukemmin kuin laissa. Tukes on todennut, että valtaosa jatkohakemuksista on lähetetty kahta kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä. Lain ja asetuksen välisessä ristiriitatilanteessa Tukes on soveltanut lakia.

Tukes oli tunnistanut ristiriidan heti asetuksen voimaantultua, ja oli päättynyt tulkinta- ja ratkaisukäytäntöönään keskusteltuaan asiasta työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Jotta jatkohakemuksen käsittelyssä hakijoita ei kohdeltaisi epätasa-arvoisesti, se jatkaa tulkintalinjaansa, mutta ehdottaa, että valtioneuvoston asetuksen sanamuotoa muutettaisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut kantelun tutkimiseksi lausunnon 24.5.2019, jossa se on muun ohessa katsonut, että kaivoslain asetuksen antamista koskeva valtuutussäännös ei ole ollut riittävän selkeä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa säädetty kahden kuukauden määräaika on liian lyhyt. Tukesin käytännön ja tulkinnan mukaan se ei hylkää voimassaolon jatkamista koskevaa hakemusta, jos se tulee vireille viranomaisessa ennen luvan voimassaolon päättymistä, vaikkakin myöhemmin kuin kaksi kuukautta ennen luvan päättymistä.

Ministeriö on todennut valmistelewansa pikaisesti asetuksen 27 §:n 1 momenttia koskevan muutoksen. Syksyllä 2019 on tarkoitus valmistella kaivoslakiin muutoksia, jossa yhteydessä arvioidaan uudelleen valtuutussäännöksen sisältö, määräajan tarpeellisuus ja määräajan pituus. Ministeriö ilmoittaa antavansa Tukesille ohjeen poistaa asianomainen kohta malminetsintää koskevista lupapäätöksistä.

Selvitys ja lausunto lähetetään kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU

Sovellettavat säännökset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Saman lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Kaivoslain (621/2011, voimaan 1.7.2011) 60 §:n 1 momentin mukaan malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Kaivoslain 61 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta.

Luvan voimassaolon jatkamista koskevaa hakemusta käsittelevän 66 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista varten lu-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

paviranomaiselle on ennen luvan voimassaolon päättymistä toimitettava lupahakemus sekä lupahakemusten kannalta tarpeelliset ja luotettavat selvitykset 61 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa, 63 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tai 65 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista seikoista. Lisäksi hakemukseen sovelletaan vastaavasti, mitä lupahakemuksesta säädetään 34 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä luvan voimassaolon jatkamista koskevasta hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivoslain 67 §:n 1 momentin mukaan malminetsintälupa ja kullanhuuhdontalupa raukeavat määräajan päättyessä. Pykälän 4 momentin mukaan, jos luvanhaltija hakee malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista 66 §:ssä säädetyllä tavalla, jäävät 58 §:n nojalla lupapäätöksestä tehty merkintä kiinteistötietojärjestelmään, 107 §:n nojalla asetettu vaakuus ja 174 §:n nojalla tehty panttaus voimaan, kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273 vp) on kaivoslain 67 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty, että malminetsintälupa ja kullanhuuhdontalupa raukeaisivat, kun lupapäätöksessä määrätty voimassaoloaika päättyy eikä voimassaoloa ole jatkettu 61 tai 65 §:n nojalla. Kun lupa on rauennut, ei lupaan perustuvaa toimintaa enää saisi jatkaa ja jälkitoimenpiteisiin olisi ryhdyttävä 15 ja 29 §:n mukaisesti.

Kaivoslakia koskeneesta hallituksen esityksestä mietinnön antanut talousvaliokunta (TaVM 49/2010 vp – HE 273/2009 vp) lausui malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan raukeamisesta koskevan säännöksestä, että ”Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan jatkoaikahakemukset pyritään käsittelemään ennen luvan voimassaolon päättymistä. Uuden lain voimaantulo saattaa alkuvaiheessa hidastaa jatkohakemusten käsittelyprosessia siinä määrin, ettei kaikkia hakemuksia ehditä käsitellä luvan voimassaoloaikana. Lisättäväksi esitetyn uuden 4 momentin avulla voidaan minimoida katkoksesta aiheutuva haitta sekä luvan hakijalle, että viranomaisille.”

Kaivoslain nojalla annetun kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012, voimaan 1.7.2012) 27 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus on toimitettava lupaviranomaiselle kaksi kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Lisäksi kaivoslain siirtymäsäännöksissä 180 §:ssä säädetään valtausoikeuden raukeamisesta, peruuttamisesta, voimassaolon jatkamisesta ja siirrosta.

Arviointia

Valtioneuvoston asetuksen pykälässä on kysymys lähinnä kaivostoiminnan harjoittajien hakemuksista ja näihin kohdistuvista velvoitteista. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännöksen tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Erityisesti ympäristölainsäädäntöön liittyen perustuslakivaliokunta on todennut asetuksenantovaltuuksien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta esimerkiksi PeVL 10/2014 vp — HE 214/2013 vp, s. 2-4:

”Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin 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. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla voi olla ympä-

ristölainsäädännön yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Edellä olevien näkökohtien lisäksi perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).”

Kaivoslain 67 §:n 1 momentin mukaan malminetsintälupa raukeaa määräajan päättyessä. Tätä koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan malminetsintälupa raukeaisi, kun lupapäätöksessä määrätty voimassaoloaika päättyy eikä voimassaoloa ole jatkettu 61 §:n nojalla. Lain 67 §:ä käsitellessään eduskunnan talousvaliokunta arvioi jatkoaikahakemusten käsittelyn prosessia käytännössä ja sen vaatimaa aikaa luvan voimassaoloajan kannalta uuden säädettävänä olleen kaivoslain voimaantultua. Eduskuntakäsittelyn aikana ja eduskunnan päätöksellä (15.3.2011, EV 349/2010 vp) ehdotettuun 67 §:än lisättiin uusi 4 momentti. Nähdäkseni 66 ja 67 § sekä mainitut mietintö ja hallituksen esitys viittaavat siihen, että malminetsintälupa raukeaisi, ellei luvan voimassaoloa ole jatkettu 61 §:n nojalla, mutta 67 §:n 4 momentin mukaiset merkinnät, panttaus ja vakuus jäisivät voimaan.

Itse malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevaa hakemusta koskeva perussäännös on kaivoslain 66 §:n 1 momentissa, jossa ei ole säädetty erityistä määräaika hakemuksen tekemiseen. Valtuussäännöksen perusteella tarkempia säännöksiä luvan voimassaolon jatkamista koskevasta hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella ja sen nojalla on säädetty muun muassa hakemuksen toimittamisen määräajasta. Kun laissa ei ole tällaista määräaika, on asetuksessa silloin säädetty hakemuksen toimittamisen aikataulusta tiukemmin kuin laissa. Toisin sanoen hakemuksen toimittamista on rajoitettu laista poikkeavasti ja asetus on lain kanssa ristiriidassa. Määräaika on kirjattu myös malminetsintäluvan lupamääräyksiin. Selvityksen ja lausunnon mukaan käytännön viranomaistoiminnan näkökulmasta asetuksen mukainen määräaika on osoittautunut liian lyhyeksi. Tukesin mukaan valtaosa jatkohakemuksista on kuitenkin lähetetty kahta kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Asetuksen yleisenä tarkoituksena on ollut selkeyttää lakia yksityiskohtaisemman sääntelyn avulla kaivoslain mukaisten hakemuksen laatimista, käsittelyä ja päätöstentekoa. Asetuksen perustelumuiotiossa 25.6.2012 ei ole kuitenkaan perusteltu asetuksen 27 §:n 1 momentissa asetettua määräaika.

Kantelun, saadun selvityksen ja lausunnon perusteella käytännön lainsoveltamisen kannalta on todettavissa, että asetuksen 27 §:n 1 momentti on ristiriidassa lain kanssa eikä asetuksen säännös myöskään ohjaa hallintoa tarkoitettulla tavalla. Vaikka tällainen ristiriita sinänsä on yksittäisissä lupa-asioissa ratkaistavissa perustuslain 107 §:n mukaisesti jättämällä asetuksen säännös soveltamatta, aiheuttaa se kuitenkin turhaa hallinnollista epäselvyyttä ja oikeudellista epävarmuutta.

Säädösmuutoksen valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, joka kaivoslain mukaan vastaa kaivostoiminnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä. Ministeriö on todennut, että se valmistelee pikaisesti valtioneuvoston asetuksen 27 §:n 1 momenttia koskevan muutoksen, jolla poistetaan momentin mukainen määräaika.

Työ- ja elinkeinoministeriössä myös valmistellaan kaivoslakiin hallitusohjelman, kaivostointaan liittyvien selvitysten ja kaivoslain paremman käytännön soveltamisen edellyttämät muutokset (hankenro TEM090:00/2019).

Totean erikseen, että oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisessa vireillä olevien hakemusasioiden käsittelyyn eikä toimivaltaisen viranomaisen harkintavallan käyttöön. Viime kädessä hallinto-oikeus ratkaisee valitusoikeutetun tahon mahdollisesti kaivosviranomaisen tekemästä päätöksestä tekemän valituksen. Oikeuskansleri ei voi myöskään toimia tuomioistuimen sijasta tai sen vaihtoehtona. Viittaa kuitenkin yleisesti perustuslain 107 §:ssä säädettyyn lakia alemman asteisten säädösten soveltamisrajoitukseen.

Johtopäätös

Viittaa edellä lausumaani kaivoslain ja sitä koskevan asetuksen välisestä ristiriidasta.

Ministeriö on ilmoittanut ryhtyvänsä lausunnossaan ilmoittamiinsa säädösten muutosvalmisteluihin ja antavansa Tukesille ohjeen poistaa asianomainen kohta malminetsintää koskevista lupapäätöksistä.

Pyydän työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.11.2019 lainvalmistelunsa aikataulusta ja mahdollisesta tarkemmasta sisällöstä.

Kantelu ei anna tässä vaiheessa aihetta ryhtyä enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
