

SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS

YLEISTÄ

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoitetta kaivosten ympäristönsuojelun parantamisesta, jonka keinoina mainitaan seuraavat:

”Kaivoslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen.” Tavoitteen saavuttamiseksi esityksellä toimeenpannaan hallitusohjelmassa tunnistettuja keinoja kaivoslainsäädännön uudistamiseksi siten, että hallitusohjelmaan kirjatut kaivoslainsäädännön uudistuksen lähtökohdat, ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen, huomioidaan. Hallitusohjelman kirjauksella ympäristönsuojelun parantamisesta on liittymäkohtia myös muiden hallinnonalojen lakeihin. Tässä esityksessä ehdotetaan sellaisia muutoksia, jotka liittyvät kaivoslain soveltamisalaan ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Voimassa olevan kaivolain kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 273/2009) yhteydessä hallitus katsoi, että esitys voitiin säätää normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä, mutta esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi oli syytä pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esityksessä otettiin erityisesti esille omaisuuden suoja, elinkeinovapautta, ympäristöperusoikeutta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista sekä oikeusturvaa ja saamelaisten oikeuksia koskevat kysymykset. Kiinteistön omistajien ja muiden haitankärsijöiden oikeusasemaa arvioitiin lähinnä perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännösten näkökulmasta. Laissa tarkoitettujen luvanhaltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia tarkasteltiin omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 20 §:n sisältämän ympäristöperusoikeuden merkitys tuotiin esiin sekä muiden oikeuksien tulkintaan vaikuttavana tekijänä että sisällöllisiä ja menettelyllisiä säännöksiä edellyttävänä säännöksenä. Lisäksi sääntelyä tarkasteltiin perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten, saamelaisten oikeuksia koskevien perustuslain 17 §:n 3 momentin säännösten ja kansainvälisten ihmisoikeusmääräysten, perustuslain 9 §:n 1 momentin liikkumisvapaussäännöksen, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojan samoin kuin perustuslain 8 §:ssä vahvistetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Sääntämisperusteluihin sisältyi myös arvio ehdotetuista valtuutussäännöksistä perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta sekä kuntien tehtävistä perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2010 vp) katsoi, että hallituksen esityksen sääntely oli pääosaltaan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Se edellytti kuitenkin, että viittaus rikoslakiin lakiehdotuksen 153 §:n 2 momentissa on rajattava koskemaan vain sen 1 ja 2 §:ää. Valiokunta edellytti, että säännöstä oli täydennettävä niin, että tarkastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangaistavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä.

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 §.

Perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) kannan mukaan perusoikeuksien rajoittamisen on perustuttava laintasoiseen säädökseen. Perustuslakivaliokunta on asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä, rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyin valtuuden nojalla. Ehdotettava kaivoslaki sisältää lukuisia valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettua sääntelyä on siten kokonaisuudessaan arvioitava myös perustuslain 80 §:n kannalta. Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan on edellytettävä sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (PeVL 25/2005 vp, s.4. ja PeVL 1/2004 vp, s 2). Lailla on säädettävä yksilön

oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Laista tulee käydä selvästi ilmi, mistä on tarkoitus säätää asetuksella, mutta tällöinkin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Esitettyjen muutosten ei katsota olevan perusoikeuksien kannalta merkittäviä. Ehdotetut säännökset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joita voidaan pitää perustuslain 80 §:n mukaisina.

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). 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 - omaisuudensuojan 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 perusoikeussäännösten 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 kaivosmineraalit, 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 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.

Lisäksi esitys sisältää tarkennuksia viranomaisten neuvontavelvollisuuteen liittyvään sääntelyyn (31 a §) ja ilmoitusmenettelyä kiinteistön omistajan suostumuksella toteuttavalle malminetsinnälle (12 §). Esityksessä

ehdotetaan tiukennuksia kaivoslain mukaiseen vakuussääntelyyn (107–109 §). Esityksen mukaisilla velvoitteilla järjestää yleisölle avoimia tilaisuuksia parannetaan yleisön tiedonsaantia, millä lisätään myös tiedonsaantia ympäristöstä (14, 18, 28, 39 §).

Ehdotukset kytkeytyvät ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseen.

OMAISUUDENSUOJA

Kaivoslainsäädäntö on niin Suomessa kuin kansainvälisestäikin ollut perinteisesti lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä erillinen kokonaisuutensa. Erityisesti erot liittyvät maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväkseen maaperän aineksia. Omaisuuden suoja 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 määräämisvallasta 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 hyväksyttävyyden- 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 varallisuusarvoihin malminetsintä tai kaivostoiminta vaikuttaa joko välittömästi tai välillisesti. Kullanhuudonta 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 suojaan rajoittavien säännösten muodostumisen verraten joustaviksi ja yleisluonteisiksi. Kaivoslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2010 vp.) perustuslakivaliokunta piti seurausta väistämättömänä mutta hyväksyttävänä kaivos-hankkeiden 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, ja maisemallisten, ympäristöllisten ja luonnon monimuotoisuuden liittyvien kysymyksen 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, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta (46, 61-61 a §). Esityksillä on osaltaan vaikutusta omaisuudensuojan kannalta.

ELINKEINOVAPAAUS

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 tapahtuneiden 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 elinkeinon huomiointiin ottamista nykyistä vahvemmin kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Ehdotetuilla muutoksilla on osallista vaikutusta elinkeinovapauden kannalta.

VARAUSMAKSU-VERO

Hallituksen esityksessä ehdotettu varausmaksu on merkityksellistä valtion veroja ja maksuja koskevan perustuslain 81 §:n kannalta. 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-alaan perustuvaa varausmaksua. Varausmaksun käyttöönotolla kannustetaan varaajia rajaamaan varausalueiden kokoja. Esitys sisältää myös perustuslain vaatimat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta.

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.

SAAMELAISTEN OIKEUDET

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vakiintuneesti katsotaan, että säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisien kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinon kuten poronhoidon, perinteisen kalastuksen ja metsästyksen 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 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 perustuslakivaliokunta totesi, että 50 §:n olennaisuuskriteerit asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esiteitä arvioitaessa ja katsoi, että olisi tärkeää, että olennaisuuskriteerejä 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 kolttialueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Lakiehdotuksessa on useita kohtia, joilla täsmennetään saamelaisten oikeutta 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 saamelaisten kotiseutualueella, kolttialueella ja erityisellä poronhoitoalueella koskevaan 38 §:ään. Muutosten tavoitteena on parantaa saamelaisten perustuslain turvaamaa asemaa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.