



3.2.2021

OKV/1453/10/2020

Jukka Leppänen
Säyriöskentie 26 A
79700 HEINÄVESI

KANTELU

Olette 14.7.2020 osoittanut oikeuskanslerille kantelun työ- ja elinkeinoministeriön sekä elinkeinoministeri Mika Lintilän menettelystä koskien lainsäädäntöhanketta kaivoslain uudistamiseksi. Katsotte, että työ- ja elinkeinoministeriö on laiminlyönyt noudattaa ja ottaa huomioon päätöksessä OKV/536/1/2019 esiintuvia seikkoja. Erityisesti katsotte laiminlyöntien koskevan päätöstä kaivoslakityöryhmän asettamisesta 13.2.2020 (VN12316/2019). Asettamispäätöksen on allekirjoittanut elinkeinoministeri Lintilä. Pidätte virheellisenä menettelynä sitä, että Kaivoslaki NYT –kansalaisaloitteen edustajaa ei ole nimetty kaivoslakityöryhmän jäseneksi.

Katsotte myös, että kaivoslakityöryhmän sihteereinä toimivat työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet johtava asiantuntija Niklas Vartiainen ja kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen ovat esteellisiä toimimaan tässä tehtävässä. Katsotte, että johtava asiantuntija Vartiainen on esteellinen sillä perusteella, että hän on ennen siirtymistään työ- ja elinkeinoministeriöön työskennellyt asianajotoimisto Borenius Oy:ssä ja että hän on Vuorimiesyhdistys ry:n hallituksen jäsen. Kantelunne mukaan ”siirtyminen Boreniukselta TEM: iin on tapahtunut huomiota herättävän nopeasti.” Lisäksi kerotte, että Vartiaisen puoliso työskentelee asianajajana Eversheds Asianajotoimisto Oy:ssä. Kaivosylitarkastaja Aaltonen pidätte esteellisenä sillä perusteella, että hän on lehtihaastattelussa todennut ”kaivosihmisten” olevan ”yhtä suurta perhettä”.

Viittaatte myös työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuillaan julkaisemiin vastauksiin koskien kaivoslakiuudistusta. Tässä yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö on todennut, että ”vakiintuneen käytännön mukaan valtioneuvoston työryhmiin ei kutsuta alueellisia tai paikallisia edustajia, vaan niiden odotetaan tekevän yhteistyötä omia intressejään edustavien kansallisten järjestöjen kanssa”. Korostatte tältä osin, että Kaivoslaki NYT -liike ei ole paikallinen toimija.

Olette täydentänyt kanteluanne 20.8.2020. Kerotte, että käsityksenne mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei ole selvittänyt työryhmän jäsenten esteellisyyttä tai jättänyt ne tarkoituksella huomioimatta. Tässä yhteydessä viittaatte Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupien vastualueen johtaja Erkki Kantolaan, Teknologiateollisuus ry:n toiminnanjohtaja Pekka Suomelaan ja Kainuun ELY-keskuksen johtaja Sari Myllyjojan. Kantolan kohdalla katsotte esteellisyyden muodostuvan sillä perusteella, että Kantola on aiemmin työskennellyt kahteen otteeseen virkavapaansa aikana Agnico Eagle – yhtiön palveluksessa Kittilän kultakaivoksessa ja toiminut Suhangon kaivoshankkeen ympäristöpäällikkönä. Suomelan kohdalla viittaatte siihen, että työryhmässä ”Suomela mainitaan vain kattojärjestön eli Teknologiateollisuus ry:n edustajana”. Myllyjojan kohdalla katsotte esteellisyyden muodostuvan siitä, että Myllyjojan tehtäviin Kainuun ELY-keskuksessa on kuulunut Talvivaaran kaivoksen valvonta.

Lisäksi katsotte, että työ- ja elinkeinoministeriön Ramboll Oy:ltä tilaama selvitys liittyen kaivoslain uudistamiseen on puutteellinen. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole myöskään järjestänyt kaivoslain valmistelua koskevia kuulemistilaisuuksia. Toteatte myös, että työryhmän kokousaineistot julkaistaan kokouksen jälkeen, mutta kaivoslakityöryhmän kokousten asialistat ja pöytäkirjat pitäisi myös julkistaa.

SELVITYS

Asian esittelijä on hankkinut tietoja työ- ja elinkeinoministeriöstä.

RATKAISU

Päätös OKV/536/1/2019

Päätös asiassa OKV/536/1/2019 koski työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä sen hankittua kaivosyhtiötä edustaneelta asianajotoimistolta selvityksen kaivoslainsäädännön muutostarpeista. Pidin menettelyä ongelmallisena, sillä ministeriön menettely oli ollut omiaan synnyttämään ulkopuolisissa tahoissa epäilyksen virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Hallitus oli antanut eduskunnalle esityksen Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimus) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Vastauksessaan hallitukselle eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin ja tuo tarvittavat muutosesitykset eduskunnan hyväksyttäväksi niin, että muutokset voidaan saattaa voimaan tuolla vaalikaudella. Eduskuntakäsittelyssä oli noussut esiin huoli kanadalaisen kaivosyhtiöiden aktiivisuudesta CETA-sopimuksen sijoittajansuojajärjestelmän käyttämisessä. Kaivostoimintaa säätelevän lainsäädännön muutosten katsottiin olevan potentiaalisesti sellaisia, jotka useiden asiantuntijoiden mielestä saattaisivat käynnistää CETA-sopimuksen investointisuoja koskevien määräysten mukaisen korvauskanneprosessin. Työ- ja elinkeinoministeriö päätti hankkia selvityksen CETA-sopimuksen aiheuttamista mahdollisista lainsäädännön kehittämistarpeista suoraan asianajotoimistolta, jonka se tiesi avustavan tai avustaneen Suomessa toimivia kanadalaisia kaivosyhtiötä sekä kaivannaisteollisuudessa toimivien yritysten vaikuttamis- ja yhteistyöjärjestöä.

Arvioin ministeriön menettelyä toisaalta perustuslain 47 §:ssä säädetyn eduskunnan tiedonsaantioikeuden ja toisaalta perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 6 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen näkökulmasta. Totesin tuolloin, että eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Eduskunnalle toimitettavan tiedon on oltava asiaan kuuluvaa ja luotettavaa. Tämä koskee paitsi tietojen puolueettomuutta, myös niiden riittävää monipuolisuutta eduskunnan tiedon tarpeeseen nähden.

Viranomaisen on kaikessa toiminnassaan noudatettava hyvän hallinnon periaatteita. Objektiviteettiperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Katsoin, että ministeriön on omassa toiminnassaan huolehdittava siitä, että toiminta on paitsi asianmukaista ja puolueetonta, myös näyttää sellaiselta ulospäin. Kyseessä olevassa tapauksessa ministeriön olisi tullut selvityksen tilaajana arvioida myös sitä, oliko ulkopuolisille voinut syntyä ministeriön menettelyn vuoksi perustellusti epäilyksiä virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Asiassa oli merkitystä myös sillä, että ministeriö oli selvityksen mukaan toimittanut eduskunnan hallitukselle osoittaman lausuman johdosta valiokunnille vastauksen, joka oli sisältänyt vain asianajotoimiston laatiman selvityksen. Katsoin, että ministeriöt voivat hankkia selvityksiä ulkopuoliselta asiantunnevalta taholta. Eduskunnalle tulisi kuitenkin antaa riittävän monipuolisesti tietoa. Tästä näkökulmasta olisi ollut perusteltua, että ministeriö olisi täydentänyt eduskunnalle annettavia tietoja esimerkiksi tutkijoilta hankitulla selvityksellä tai ministeriön virkavastuulla tekemällä, vähintäänkin asianajotoimiston selvitystä koskevalla arviolla. Tämä korostui erityisesti tilanteessa, jossa selvityksen laatijana ollut asianajotoimisto oli tuonut selvityksen tilaajana olleelle ministeriölle esille sidonnaisuutensa kaivosalan yhtiöihin.

Edellä mainitulla ratkaisulla ei ole suoraa yhteyttä kantelussanne arvioimaan työ- ja elinkeinoministeriön menettelyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän kokoonpano

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 15.10.2019 lainvalmisteluhankkeen kaivoslain muuttamiseksi. Hanke perustuu hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman strategisessa tavoitteessa ”Hiilineutraali Suomi” yhtenä tavoitteena on kaivoslainsäädännön uudistaminen ja kaivosten ympäristönsuojelun parantaminen. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti hankkeen tueksi työryhmän, jonka toimikaudeksi asetettiin 1.2.2020-30.11.2020. Kyseessä ei ole lakiesitystä valmisteleva elin vaan lainvalmistelua tukeva työryhmä. Lainvalmistelu tehdään virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö nimitti kaivoslakityöryhmän 13.2.2020 (VN12316/2019). Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja ylijohtaja Ilona Lundström, työ- ja elinkeinoministeriö
Jäsenet ja varajäsenet:

budjettineuvos Taina Eckstein, varajäsen erityisasiantuntija Ville Koponen, valtiovarainministeriö;
lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, varajäsen hallitussihteeri Sini Pietilä, ympäristöministeriö;
lainsäädäntöneuvos Pekka Kempainen, maa- ja metsätalousministeriö (ei varajäsentä);
maakuntajohtaja Mika Riipi, varajäsen suunnittelujohtaja Riitta Lönnström, Lapin liitto;
johtaja Sari Myllyoja, Kainuun ELY-keskus, varajäsen ylijohtaja Jonas Liimatta, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus;
ympäristöluvat vastuualueen johtaja Erkki Kantola, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (ei varajäsentä);
lakimies Marko Nurmikolu, varajäsen Minna Mättö, Suomen Kuntaliitto ry;
johtaja Kirsi Levä, varajäsen ryhmäpäällikkö Terho Liikamaa, turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes;
asiakaspäällikkö Pekka Tuomela, varajäsen ryhmäpäällikkö Mari Kivinen, Geologian tutkimuskeskus;
Head of Mining Excellence Teija Kankaanpää, Yara Suomi Oy, varajäsen Director Environment Noora Ahola, Mawson Oy, Kaivosteollisuus Oy;
suojelupäällikkö Jouni Nissinen, varajäsen toiminnanjohtaja Päivi Lundvall, Suomen luonnonsuojeluliitto ry;
lakimies Leena Kristeri, varajäsen lakimies Anna-Rosa Asikainen, maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry;
puheenjohtaja Tiina Sanila-Aikio, varajäsen elinkeinosihteeri Sarita Kämäräinen, Saamelaiskäräjät;
porotalousneuvoja Marja Anttonen, varajäsen toiminnanjohtaja Anne Ollila, Paliskuntain yhdistys;
elinkeinoasioiden päällikkö Lauri Muranen, varajäsen kansainvälisten asioiden asiantuntija Pia Bjöckbacka, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry;
toiminnanjohtaja Pekka Suomela, varajäsen päägeologi Janne Siikaluoma, AA Sakatti Mining Oy, Teknologiaeollisuus ry ja
lakimies Sami Hämäläinen, varajäsen Julia Heiliö, Suomen Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry.

Työryhmän sihteereinä toimivat johtava asiantuntija Niklas Vartiainen, kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen ja hallitusneuvos Tuula Manelius työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä 21.1.2021 saadun tiedon mukaan työryhmän kokoonpanossa ei ole tapahtunut muutoksia sen toimikauden aikana tai sen jatkamisen yhteydessä. Edustettujen tahojen nimeämässä jäsenissä tai varajäsenissä on voinut tapahtua muutoksia, mikäli kyseisissä organisaatioissa on tapahtunut henkilöstömuutoksia.

Ministeriö käyttää sille kuuluvaa harkintavaltaa asettaessaan nyt kyseessä olevan kaltaisen lainsäädäntöhankkeen valmisteluun liittyvän työryhmän. Harkintavaltaa rajoittavat hyvän hallinnon yleiset periaatteet ja hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet, joiden valossa asiaa voidaan arvioida. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lakihankkeisiin liittyvien työryhmien osalta edellä kerrottu tarkoittaa, että työryhmässä tulee olla eri tahojen tasapuolinen ja riittävä edustus, jotta erilaiset näkemykset tulevat asian valmistelussa esille.

Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun kyse on hankkeesta, jolla on merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Nyt kyseessä olevan työryhmän osalta asiaa voidaan arvioida myös perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden kannalta. Sen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslaki siis edellyttää, että ympäristöä koskevan lainsäädännön valmistelussa tulevat esiin ehdotetun lainsäädännön ympäristövaikutukset.

Työryhmässä on edustettuna 17 eri sidosryhmää. Sen jäseninä ovat muun muassa niiden ministeriöiden edustajat, joiden vastuualueeseen kaivostoiminta kuuluu, alueellisten ympäristöviranomaisten edustajat, kaivosteollisuuden edustajat sekä Suomen luonnonsuojeluliiton, Saamelaiskäräjien ja Paliskuntain yhdistyksen edustajat. Käsitykseni mukaan työryhmässä on sen kokoonpanon perusteella voitu esittää arvioita kaivoslain uudistamisesta eri näkökulmista.

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädöshankkeessa suunnitellaan sidosryhmiin ja kansalaisiin kohdistuva viestintä ja kuuleminen valmistelun aikana. Suunnittelussa määritellään hankkeen sidosryhmät sekä se, miten niitä, kansalaisia ja muita kuin etukäteen tiedossa olevia sidosryhmiä kuullaan. Tämän perusteella varataan tarvittavat voimavarat hankkeen laajuuden mukaisesti ja laaditaan kuulemisen aikataulu. Suunnittelussa tulee huomioida kuulemiseen liittyvät yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden näkökohdat. Edelleen suunnittelussa on ohjeen mukaan huomioitava, että eräillä tahoilla, kuten Ahvenanmaalla ja saamelaiskäräjillä, on lakiin perustuva oikeus osallistua valmisteluun ja tulla kuulluksi erinäisiä asioita valmisteltaessa.

Lisäksi ohjeessa todetaan, että kuulemisen menetelmät valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella. Erityisesti laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita menetelmiä (kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje/).

Edellä kerrotulla perusteella totean, että arvioitaessa sitä, missä määrin lainsäädäntöhankkeen valmistelussa on otettu huomioon eri näkemykset lainsäädännön vaikutuksista, arvioissa on otettava valmistelevan työryhmän kokoonpanon lisäksi huomioon esimerkiksi järjestetyt kuulemistilaisuudet sekä lakiesityksestä saatu lausuntopalaute ja sen selostaminen ja mahdollinen huomioon ottaminen hallituksen esityksessä.

Lokakuussa 2020 eduskunta antoi Kaivoslaki Nyt – kansalaisaloitetta koskevan kirjelmän, jossa edellytetään muun muassa ns. intressivertailun käyttöönoton selvittämistä osana kaivoslain mukaista lupaharkintaa. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan tätä koskevan selvityksen toteuttaminen ja sisällyttäminen hankkeeseen edellytti kaivoslain uudistamishankkeen aikataulun muuttamista. Hallituksen esitys laiksi kaivoslain muuttamiseksi on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tarkoitus antaa eduskunnalle loppuvuodesta 2021. Lakihanketta koskevat kaikille avoimet kuulemistilaisuudet on työ- ja elinkeinoministeriön mukaan järjestetty 27.5.2020 ja 15.9.2020. Vastaavia tilaisuuksia on tarkoitus järjestää myös vuoden 2021 aikana. Tilaisuuksien lisäksi esitysluonnoksesta pyydetään lausunnot normaalin lainsäädäntöprosessin mukaisesti.

Edellä kerrotusta syystä lainsäädäntöhanketta ja valmisteluprosessia kaivoslain uudistamiseksi ei voida vielä tässä vaiheessa lopullisesti arvioida.

Esteellisyydestä

Virkamiesten esteellisyyttä on arvioitava hallintolain säännösten valossa. Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Kantelustanne ilmenevien tietojen perusteella työryhmän jäsenten tai sihteeristön esteellisyyttä ei voida lähemmin arvioida.

Totean kuitenkin esteellisyydestä yleisesti seuraavaa. Lähtökohtaisesti virkamiehen esteellisyys tulee arvioitavaksi hallintoasian käsittelyn yhteydessä, mutta myös esimerkiksi toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjan pitäjänä toimiminen on sellaista asian käsittelyä, johon esteellinen virkamies ei voi osallistua. Myös ministeriön asettaman työryhmän sihteerinä toimivan virkamiehen esteellisyyttä voidaan siis sinänsä arvioida.

Lähtökohtaisesti esteellisyyttä kuitenkin arvioidaan sen ajankohdan tilanteen mukaan, jolloin asiaa käsitellään. Esimerkiksi palvelussuhdejäävi on kyseessä, jos asian käsittelijä on palvelussuhteessa asianosaiseen käsittelyn aikana. Yhteisöjäävi on vastaavasti kyseessä, jos asian käsittelijä on käsittelyn aikana esimerkiksi hallituksen jäsen siinä yhtiössä, joka on asianosainen. Pääsääntöisesti palvelussuhteen tai jäsenyyden perusteella virkamies ei siis enää palvelussuhteen tai jäsenyyden päätyttyä ole esteellinen. Myös tällöin olosuhteet voivat kuitenkin olla sellaiset, että esteellisyys voi tulla arvioitavaksi yleislausekkeen eli hallintolain 28 §:n 1 momentin 7) – kohdan perusteella.

Mikäli luottamus virkamiehen puolueettomuuteen on vaarantunut yleislausekkeen perusteella, arvioinnin lähtökohtana on sen arvioiminen, syntykö jonkin olosuhteen perusteella epäily intressiristiriidasta, joka voi vaikuttaa virkamiehen puolueettomuuteen siten, että objektiivisuus ja tasapuolisuus vaarantuvat. Syyn esteellisyyteen on kuitenkin oltava ulkopuolisen havaittavissa ja saman asteinen kuin erikseen säädetyissä esteellisyysperusteissa. Olosuhteen siis tulee olla sellainen, että luottamus virkamiehen puolueettomuuteen vaarantuu yhtä voimakkaasti kuin hänen osallistuessaan esimerkiksi sellaisen asian käsittelyyn, jossa hänen läheisensä on asianosainen tai josta hänelle itselleen tai hänelle erityisen läheiselle henkilölle on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. (Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita Publishing, Keuruu 2016, s. 185)

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä. Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla.

Esteellisyyttä koskevan väitteen voi esittää kuka tahansa asian käsittelyyn liittyvä tai ulkopuolinen. Tällainen väite voidaan esittää missä tahansa käsittelyn vaiheessa, eikä sille ole määräaikaa. Virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä (Mts. s. 197).

Kokousaineistojen julkisuudesta

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti:

6) pöytäkirja, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten.

Julkisuuden alkamisajankohtaa säännellään siis julkisuuslaissa. Jokaisella on halutessaan oikeus saada viranomaisen asiakirjasta tieto, ellei julkisuutta ole erikseen nimenomaisesti lailla rajoitettu. Ennen tätä ajankohtaa tiedon antaminen riippuu viranomaisen harkinnasta.

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan, jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Erityisesti lainsäädäntöhankkeita koskee julkisuuslain 19 §, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu, pidettävä saatavissa asiakirjoja, joista selviävät tiedot:

1) lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä;

2) valmisteilla olevista yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevista suunnitelmista, selvityksistä ja ratkaisuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on pyydettyä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja 1 momentissa mainittujen asioiden käsittelyvaiheesta, esillä olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutusten arvioinneista sekä asiaan liittyvistä yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksista.

Ministeriöllä on siis velvollisuus joko antaa pyydetty asiakirja tai antaa asiakirjapyyntöön valituskelpoinen, perusteltu päätös. Lisäksi ministeriöllä on velvollisuus tiedottaa lainsäädännön uudistamista koskevan työn käynnistämisestä, sitä koskevasta toimeksiannosta, asetetusta määräajasta sekä valmistelusta vastaavasta henkilöstä. Sen sijaan ministeriöllä ei ole velvollisuutta esimerkiksi julkaista lainsäädäntöhanketta valmistelevalle työryhmälle pöytäkirjoja.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa ei kantelunne perusteella ole havaittu perusteltua syytä epäillä työ- ja elinkeinoministeriön tai ministeri Lintilän menetelleen asiassa lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltaansa.

Kun asiassa ei ole ilmennyt muutakaan sellaista seikkaa, johon oikeuskanslerille olisi oikeudellinen peruste puuttua, ei kantelunne ole johtanut toimenpiteisiin.

Saatan vielä tiedoksenne, että oikeuskansleri voi pyytää ministeriöitä lähettämään oikeudellisesti hankalia tai muutoin yleisesti merkittäviä luonnoksia hallituksen esityksiksi tarkastettaviksi hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston istuntoa. Tulen pyytämään, että työ- ja elinkeinoministeriö lähettää luonnoksen hallituksen esitykseksi kaivoslaiksi ennakkotarkastustani varten.

Pyydän tiedottamaan ratkaisustani kanssakantelijallenne.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen