

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.11.2022 KELLO 10.30
HE 126/22 vp laiksi kaivoslain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan kaivoslakiin (621/2011) lukuisia muutoksia. Muutoksia ehdotetaan esityksen mukaan mm. ”paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi”, ”kiinteistön omistajan aseman parantamiseksi ja alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi”, ”ympäristönsuojelun tason parantamiseksi” ja ”lain toimivuuden parantamiseksi”.Lisäksi ehdotetaan mm. ”tiedonsaantioikeuksien parantamista” ja ”muutoksia kaivostoiminnan lopettamista koskevaan sääntelyyn” ja ”muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin”.(s. 1) Ehdotettujen muutosten tarkoituksenmukaisuuden ja riittävyyden arviointi kuuluu ensi sijassa asiassa mietintövaliokuntana toimivalle talousvaliokunnalle ja asiallisesti myös sille lausunnon antavalle ympäristövaliokunnalle.

Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (s.131-142). Jakson alussa on yleistä-alaotsake, jonka alla on lyhyesti käsitelty mm. asetuksenantovaltuuksia. Omilla alaotsakkeillaan käsitellään lisäksi vastuuta ympäristöstä, omaisuuden suojaa, perusteltujen odotusten suojaa, elinkeinovapautta, elinkeinovapautta ja yhdenvertaisuutta, varausmaksua, oikeusturvaa, saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana sekä CETA- sopimusta ja muita investointisuojasopimuksia. Jaksossa esitetty ei yleisesti ottaen nähdäkseni anna aihetta mihinkään huomautuksiin. Kiinnitän kuitenkin seuraavassa huomiota joihinkin jaksossakin esille otettuihin yksityiskohtiin. Nyt esitetyn lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden tarkastelussa merkittävin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotto on valiokunnan nykyisen kaivoslain säätämisen yhteydessä

antama varsin seikkaperäinen (12 s.) lausunto pevl 32/10 vp.

- - - - -

Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden tarkastelussa on aluksi syytä mainita pari yleistä näkökohtaa. Nykyinen kaivoslaki on säädetty vähän yli 10 vuotta sitten perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Laajahkossa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti tuolloisessa lakiehdotuksessa vain yhden – kaivosviranomaisen tarkastusoikeutta koskevan - säännöksen sisältöä sellaisena, että säännöstä oli muutettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (pevl 32/10 vp, s.10-11). Nyt käsillä olevalla lakiehdotuksella ei pyritä merkittäviin muutoksiin kaivostoiminnan edellytyksissä, vaan lakiin esitetään lukuisia detaljimuutoksia, joiden yleistä tavoitetta voidaan hyvin kuvata niin kuin esityksen alussa tehdään (s. 1): ” Esityksen tavoitteena on edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla”. Se, millä tavoin perustuslakivaliokunta vuonna 2010 arvioi kaivoslakiehdotusta ja se, mihin kysymyksiin painottuneista muutoksista nyt on kysymys, ymmärrettävästi heijastuu myös nyt käsiteltävän lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskeviin arvioihin . Samanaikaisesti on tietysti selvää, että nyt tehtyjen muutosehdotusten tarkoitus ei estä sitä, että muutosehdotusten detaljeihin saattaa sisältyä valtiosäännön kannalta ongelmallisia kohtia. Periaatteessa selvää on myös se, että valiokunnassa vuonna 2010 omaksutut tulkinnat eivät ole perustuslaki ja että tulkinnat voivat vähitellen kehittyä vaikkapa heijastellen muutoksia ympäristön suojelua koskevassa keskustelussa.

Toinen taustanäkökohta liittyy juuri edellä lausuttuun. Ympäristönsuojelua koskeva keskustelu on uusien painotusten - ilmastonmuutoksen, luonnon monimuotoisuuden suojelun, lajikadon, ennallistamisten, merien ja vesistöjen suojelun – myötä saamassa lisää merkitystä, laajenemassa ja kansainvälistymässä. Voidaan ajatella, että tällä tulee aikaa myöten olemaan vaikutusta myös siihen, minkälaiseksi joidenkin valtiosääntöoikeudellisten säännösten - kuten vastuu ympäristöstä (PL 20 §), oikeus vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) ja elinkeinovapaus (PL 18 §) - merkitys käsitetään. Toinen asia on, voidaanko tällaisia mahdollisia kehityskulkuja ottaa huomioon jo nyt tarkasteltavan esityksen käsittelyssä. Vastaus voisi ehkä olla myöntävä siltä osin kuin olisi kysymys mietintövaliokunnan arvioista nyt ehdotettujen muutosten riittävytydestä. Perustuslakivaliokunnan toimintaa ajatellen vastaus on selvästikin kieltävä. Kysymys ei ole vain siitä selvästä asiasta, että

valiokunta ei voi perustaa lausumiaan perustuslainmukaisuudesta sen ennakkointiin, miten joitakin perustuslain säännöksiä tulkitaan esim. 2030- luvun lopulla. Kysymys on myös siitä, että meillä ei ole käytännössä lähdetty siitä, että perustuslaki voisi konkreettisesti velvoittaa antamaan tietynsisältöisen säännöksen (erotukseksi siitä, että perustuslaki tietysti voi estää tietynsisältöisen säännöksen säätämisen tavallisessa laissa).

- - - - -

Edellä esitettyyn viitaten pidän tässä aiheellisena kiinnittää erikseen huomiota vain pariin asiaan lakiehdotuksessa. Lakiehdotuksen 8 a luku koskee varausmaksua. Varaaja joutuu 98 a §:n mukaan maksamaan varausmaksun, jonka suuruus määräytyy varausalueen koon mukaan ja se on 1 euro hehtaarilta. Luvussa on lisäksi säännökset varausmaksun määrittämisestä, varausmaksun kantamisesta ja sitä koskevan päätöksen oikaisemisesta ja muutoksenhausta. Esityksen säätämijärjestys-perusteluissa (s. 139-140) varausmaksua pidetään valtiosääntöoikeudellisesti verona. Sillä, pidetäänkö jotakin valtiolle tulevaa suoritusta PL 81 §:ssä tarkoitettuna verona vai samassa säännöksessä tarkoitettuna maksuna, on merkitystä mm.sikäli, että verosta ja maksusta laissa säätämiseksi asetetut yksityiskohtaisuusvaatimukset ovat säännöksen mukaan erilaiset. Viitaten siihen, miten valtiosääntöoikeudellisen veron ja maksun eroa on käsitelty mm. lausunnoissa pevl 51/02 vp, pevl 66/02 vp ja pevl 67/02 vp, pidän varausmaksun katsomista veroksi perusteltuna. Lakiehdotuksen 8a lukuun sisältyy myös PL 81 §:ssä edellytetyt säännökset veron suuruuden ja verovelvollisuuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Säännöksessä edellytetään, että laissa on kuitenkin säädettävä ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista” sekä asioista, jotka perustuslain mukaan ”muuten kuuluvat lain alaan”. Nämä asetukseen otettavissa - tai jätettävissä - olevan normiaineuksen rajaukset jättävät harkinnan/tulkinnan varaa. Selvää kuitenkin on, että PL 80 §:n säännös ei anna lainsäätäjälle täyttä vapautta määrätä, minkälainen, miten rajattu lakia täydentävien normien antamistehtävä osoitetaan asetuksen antajalle.

Kaivoslain muutosehdotukseen sisältyy useita valtuutuksia asetuksen antamiseen. Jotkin niistä antavat mielestäni aiheen ainakin kysyä, onko asetuksenantajan

norminantovaltaan osoitettu liian merkittäviä, lain tason normeilla liian vähän rajattuja tai ohjattuja normikokonaisuuksia. Tällaisiin kysymyksiin ei ole aihetta silloin kun lain säännöksessä - kuten esim. malminetsintäluvassa annettavia määräyksiä koskevassa 51 §:ssä tai kaivosluvassa annettavia määräyksiä koskevassa 52 §:ssä - annetaan valtuus tarkempien säännösten antamiseen ko. säännöksessä kuvatuista määräyksistä. Kysymykseen valtuutuksen mahdollisesti liiallisesta väljyydestä voi sen sijaan olla aihetta esim. 61 a §:ssä, jonka 3 momentin mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitetun maanomistajasuostumuksen antamisesta. Suostumuksen antamisessa on tai ainakin voi olla kysymys luonnollisen henkilön oikeusasemasta. Lain säännös ei sano mitään esim. siitä, voitaisiinko asetuksella antaa määräyksiä suostumuksesta kieltäytymisen perusteleminen. Asetuksenantovaltuuden mahdollisesti liiallista väljyyttä voi olla syytä arvioida myös ehdotuksen 107 §:ssä, jonka mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä säännöksessä tarkoitetusta vakuudesta malminetsintää ja kullanhuuhdonta varten. Säännöksen 1 momentin mukaan vakuuden pitää olla riittävä mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkitoimenpiteiden suorittamista varten ”ottaen huomioon toiminnan laatu ja laajuus sekä toiminta-alueen erityispiirteet”. Myös 143 §:n 2 momentissa osoitettu valtuus tarkempien säännösten antamiseen alueen kunnostamisesta saattaa käytännössä sisältää huomattavaa harkintavaltaa vaikka säännöksen 1 momentissa esitetäänkin, mitä kunnostamisessa pitää ottaa huomioon.

Asian ulkopuolelta: lakiehdotuksen 44 §:n 4 momentissa on sanamuodot ”on tiedotettava.... niitä kuntia...” ja ”on varaajan tiedotettava myös saamelaiskäräjiä....” Käsittääkseni ilmaukset eivät ole kunnan suomen kieltä eikä niitä pitäisi ottaa lakitekstiin. Vrt. sanamuoto ehdotuksen 146 §:ssä: ”Kaivosviranomaisen on tiedotettava lopputarkastuksesta.....saamelaiskäräjille.....kolttien kyläkokoukselle..... paliskunnille.”