

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI KAIVOSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 126/2022 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia. Kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi jatkossa kunnan hyväksymä kaava ja muutoksia tulisi myös lupaharkintaan. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksiä tiukennettaisiin ja varaussäätely muuttuisi muun muassa siten, että käyttöön otettaisiin veronluonteinen maksu. Muutoksia kohdistuisi myös muun muassa hallintopakkosäätelyyn, ja lakiin otettaisiin säännös kaivosrekisteristä. Lisäksi muutettaisiin säännöksiä saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana.

Esityksen tavoitteena on edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua. Lisäksi parannettaisiin paikallista hyväksyttävyyttä, vaikuttamismahdollisuuksia, tiedonsaantioikeuksia ja kiinteistön omistajan asemaa sekä vähennettäisiin alueen asukkaiden kokemia haittoja. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

Yleisarvio esityksessä tehdystä perustuslainmukaisuusarvioinnista

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tuotu esille lakiehdotuksen kannalta keskeisinä perusoikeuksina perustuslain 15 §:n mukainen omaisuuden suoja, 18 §:ssä säädetty elinkeinovapaus, 20 § vastuusta ympäristöstä ja 17 §:n 3 momentin mukainen saamelaisten oikeus oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Esille on tuotu myös perus-

tuslain 6 § yhdenvertaisuudesta, minkä lisäksi on viitattu 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin turvaamiin osallistumisoikeuksiin sekä 22 §:ään perusoikeuksien turvaamisesta. Sääntämisjärjestysperusteluissa on myös tarkasteltu asetuksenantovaltaa koskevaa perustuslain 80 §:ää ja valtion veroja ja maksuja koskevaa 81 §:ää.

Sääntämisjärjestysperusteluissa on tuotu esille valtaosa esityksen kannalta olennaisista perustuslain säännöksistä ja niihin kohdistuva arviointi on monessa kohtaa asianmukaista. Perustuslainmukaisuusarvioinnissa on kuitenkin myös myöhemmin tässä lausunnossa täsmennettäviä puutteita.

Lisäksi yleisellä tasolla voi tuoda esille, että perustuslakijaksoon sisältyy erikoinen maininta siitä, että ehdotettujen muutosten ei katsota olevan perusoikeuksien kannalta merkittäviä (HE 126/2022 vp, s. 133). Nähdäkseni lakiehdotus, kuten koko kaivoslakikin, on perusoikeuksien kannalta useilta osin merkittävä. Esityksen voi todeta sisältävän paitsi useita perusoikeuksien toteutumista edistäviä muutoksia myös perusoikeusrajoituksia.

Esitys on erityisen merkityksellinen perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta. Lakiehdotuksella on myös perustuslain 15 §:n mukaista omaisuuden suojaan edistäviä vaikutuksia. Myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja 14 §:n 4 momenttiin kytkeytyvät osallistumisoikeudet vahvistuisivat ehdotusten toteutuessa. (Yksityiskohtana mainittakoon, että esityksessä viitataan toistuvasti perustuslain 14 §:n 4 momentin turvaamiin osallistumisoikeuksiin 14 §:n 3 momenttina ottamatta huomioon perustuslakiin vuonna 2012 voimaan tullutta muutosta (1112/2011).) Ehdotetulla sääntelyllä vahvistettaisiin lisäksi perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaista saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusrajoitukset puolestaan kohdistuisivat erityisesti perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdat kaivoslakia muutettaessa

Nykyinen kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Arvioitavana olevassa kaivoslain muutosesityksessä on todettu, että lain soveltamisesta ei ole vielä kattavia kokemuksia kaivostoinnin osalta. Yhtään voimassa olevan kaivoslain nojalla annettua uutta kaivoslupaa ei ole vielä edennyt kaivostoimintaan asti. Esityksen taustalla on osaltaan Kaivoslaki Nyt -kansalaisaloitteesta (KAA 7/2019 vp) annettu eduskunnan kirjelmä (EK 40/2020 vp), jossa eduskunta hylkäsi lakiehdotukset, mutta hyväksyi lausumia huomioon otettavaksi kaivoslainsäädännön uudistamisessa.

Voimassa oleva kaivoslaki säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta toi esille, että kaivoslailla on vahva liityntä omaisuuden suojaan, minkä ohella sääntelyssä ja kaivoshankkeiden eri vaiheissa lain soveltamisessa on otettava huomioon eri osapuolien muutkin perusoikeudet. Tärkeää tässä mielessä on valiokunnan mukaan erityisesti perustuslain 20 §:n sääntely ympäristövastuusta. (PeVL 32/2010 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta toi kaivoslain säätämisen yhteydessä esille myös sen, että kaivoslainsäädäntö on muun ympäristöllisen sääntelyn tapaan lähes kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde. Siinä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa. Sääntelyssä on lisäksi otettava huomioon, että perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät asetelmat ovat toiminnan harjoittamisen eri vaiheissa hyvin erilaisia. Merkitystä on myös muun muassa toiminnan laajuuteen sekä kaivosmineraalien erityispiirteisiin liittyvillä tekijöillä. (PeVL 32/2010 vp, s. 2–3.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuudesta johtuu, että sääntelyn muodostuminen paikoin verraten joustavaksi ja yleisluonteiseksi on väistämätöntä. Nämä näkökohdat oikeuttavat valiokunnan mukaan erityisesti lupsääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan. Valiokunta huomautti, että säätämisvaiheen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä esimerkiksi

lupasääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioida vain suhteellisen yleisellä tasolla. Erityisen tärkeäksi muodostuu tällöin se, että kaikki relevantit perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä. (PeVL 32/2010 vp, s. 3.)

Mainitut kaivoslain säätämisen yhteydessä annetut perustuslakivaliokunnan kannat muodostavat perustan myös nyt käsillä olevan kaivoslain muutosehdotuksen seuraavassa esitettävälle arvioinnille.

Ehdotetun sääntelyn joustavuus ja yleisluonteisuus

Ehdotetut kaivoslain muutokset (esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamisesta) sisältävät paikoin verraten joustavia ja yleisluonteisia säännöksiä. Kaivoslakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen tätä sääntelyn joustavuutta ja yleisluonteisuutta ei sääntely-yhteydestä johtuen ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä ongelmallisena. Samalla on kuitenkin syytä korostaa sitä, että kaikki olennaiset perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset on otettava huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä kaivoslupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä.

Samalla voi kuitenkin kysyä, olisiko kaivoslain sääntely-yhteys huomioon ottaenkin mahdollista selkeyttää esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamista koskevaa sääntelyä, jossa käsitteiden käyttö on vaihtelevaa. Havaintojeni mukaan esityksessä ei ole selvitetty, mitä tarkoitetaan muun muassa merkittävällä vahingollisella ympäristövaikutuksella (11, 51 §), haitallisella ympäristövaikutuksella (18 §) ja huomattavalla vahingollisella ympäristövaikutuksella (48, 52 §), samoin kuin sitäköön, mikä on tällaisten käsitteiden keskinäissuhde. Myöskään esimerkiksi kaivoslain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa annetusta ympäristövaikutuksen määritelmästä ei ole luettavissa mainittuja erontekoja.

Ympäristöperusoikeus

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. Lisäksi muutoksiin sisältyisi muun ohella se, että ympäristötavoitteet otettaisiin osaksi lain tavoitteita 1 §:ssä.

Mainitun kaltaiset muutosehdotukset merkitsivät perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden vahvistamista kaivostoiminnassa. Lisäksi esityksessä on nähdäkseni otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan nykyinen tulkintakäytäntö ympäristöperusoikeudesta sekä sen merkityksestä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan rajoituksia koskevassa arvioinnissa (ks. esim. PeVL 69/2018 vp, PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 6/2010 vp).

Omaisuudensuoja

Esityksen mukaan uudistuksella edistetään maanomistajan asemaa lisäämällä maanomistajan mahdollisuuksia vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään, vaikkakaan yksittäisellä maanomistajalla ei olisi suoraa oikeutta kieltää malminetsinnän jatkamista. Sääntelyssä edellytettäisiin ainoastaan maanomistajien enemmistön suostumusta. Esityksen mukaan suostumuksen edellyttäminen jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta saattaisi olla toiminnanharjoittajan näkökulmasta hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta.

Mainitun kaltainen kiinteistön omistajan oikeusasemaa nykyisestä parantava sääntely sinänsä edistää perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan turvaamista kaivostoiminnassa. Kuitenkin esityksen perustelut ehdotuksen suhteesta kiinteistön omistajan omaisuudensuojaan jäivät nähdäkseni vaillinaisiksi. Perustelu siitä, että kaikkien kiinteistöomistajien suostumuksen saanti olisi hankalaa, jää tarkemmin perustelemattomaksi toteamukseksi. Yleisesti on arvioitavissa, että omaisuudensuoja toteutuisi esitettyä vieläkin paremmin, mikäli

suostumus vaadittaisiin jokaiselta alueen kiinteistönomistajalta. Esityksessä omaksuttu sääntely maanomistajien enemmistön suostumuksen riittävydestä kuitenkin jo sinällään vahvistaisi kiinteistön omistajien omaisuudensuojaa nykyisestä. Ehdotuksen voi katsoa olevan myös linjassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa siitä, ettei ole perusteita katsoa, että oikeus kaivosmineraaleihin ja niiden hyödyntämiseen olisi lähtökohtaisesti yksinomaan maanomistajalla (PeVL 32/2010 vp, s. 3).

Suhde CETA-sopimukseen

Esityksessä on esitetty näkökohtia CETA-sopimuksesta (Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus). Esityksessä on todettu, että ehdotetut muutokset eivät itsessään vaikuttaisi olevan CETA-sopimuksen vastaisia.

CETA-sopimuksesta esitettyä arviointia on pidettävä sikäli puutteellisena, ettei sitä ole kohdistettu nimenomaisesti sopimuksen ja kaivoslain väliseen suhteeseen sekä tähän kohdistuviin valtiosääntökysymyksiin. Mainittua yhteyttä osoittaa osaltaan se, että CETA-sopimuksen hyväksyessään eduskunta lausui edellyttävänsä, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin (EV 41/2018 vp).

Kaivoslain uudistamisessa on otettava huomioon, että ei ole käsittääkseni poissuljettua, että kaivosyhtiöiden omaisuudensuojaa arvioidaan eri tavoin CETA:n investointisuoja sääntöjen ja Suomen perustuslain perusteella. Eroavuutta saattaisi olla esimerkiksi siinä, ovatko kiristyvät kaivosluvan myöntämisedellytykset omaisuuden käyttörajoituksia vai voivatko ne jopa rinnastua vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Käsitykseni mukaan on mahdollista tulkita CETA-sopimuksen tarjoavan kattavampaa suojaa investoijalle perustuslain omaisuudensuojasääntöihin nähden. Esityksessä tällaisia kysymyksiä ei ole käsitelty lainkaan. Kiinnitän huomiota tarpeeseen varmistua, että lakiehdotus todella on esityksessä mainitun tavoin CETA-sopimuksen osalta lainsäätäjän liikkumavaran puitteissa ja näiden keskinäisyyhteessä valtiosääntöisesti ongelmaton ottaen huomioon myös CETA-sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaatamisesta annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 61/2017 vp).

Elinkeinovapaus

Esitykseen sisältyy tiukennuksia kaivoslain vakuussäätelyyn, malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen ehtoihin ja luvan hakijaa koskeviin edellytyksiin. Lisäksi lupaharkinnassa tulisi uuden säätelyn mukaan ottaa nykyistä vahvemmin huomioon muut elinkeinot.

Mainitut muutokset merkitsevät tiukennuksia kaivostoiminnanharjoittajien oikeusasemaan, mitä on arvioitava perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Esityksessä on tuotu esille elinkeinovapauden perusoikeutta koskevat valtiosääntöiset lähtökohdat, mutta varsinaista perustuslainmukaisuuden arviointia ei ole elinkeinovapautta koskevassa perustelukohdassa tehty.

Se, että esityksestä puuttuvat nimenomaisesti ja selkeästi esitetyt elinkeinovapautta koskevat valtiosääntöiset arviot, vaikeuttaa päätelmien tekemistä tähän perusoikeuteen kohdistuvien muutosehdotusten hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä. Tällaisia perusteluja on toisaalta nähdäkseni osin luettavissa elinkeinovapautta koskevan säätämisyjärjestysperustelukohdan ulkopuolelta, kohdasta ”Perusteltujen odotusten suoja”. Elinkeinovapauden rajoitusten kannalta hyväksyttävät perustelut liittynevät yleisellä tasolla todeten omaisuudensuojaan ja ympäristönäkökohtiin. Pidän valitettavana, ettei esityksessä ole avattu mainittujen seikkojen yhteyttä elinkeinovapautteen kohdistuviin vaikutuksiin selvästi saati riittävästi.

Kuntien asema

Esitys ei ole vailla merkitystä kuntien kannalta, sillä lakiehdotuksen mukaan kaivosluvan myöntämisen edellytyksenä olisi kunnan hyväksymä kaava. Esityksen vaikutusarvioinneissa on todettu, että ehdotus kaivostoiminnan perustumisesta oikeusvaikutteiseen kuntakaavaan voi lisätä kuntien tehtäviä, sillä kaivostoiminnan huomioon ottaminen kaavan laatimisen yhteydessä on osa normaalia kaavoitusprosessia. Myös kaavoitukseen liittyvät mahdolliset muistutukset ja valitukset vaativat kunnilta resursseja. Lisäksi esityksessä on kyse kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista.

Esitykseen ei sisälly arviota esityksen suhteesta kuntien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen eikä kuntien tehtäviin ja niiden resurssointiin perustuslain 121 §:n kannalta. Esitys ei kuitenkaan nähdäkseni ole ongelmallinen kuntien itsehallinnon perustuslain suojan näkökulmasta.

Kaivosrekisteri

Lakiehdotukseen sisältyy säännös kaivosrekisteristä. Säännös olisi uusi.

Kaivosrekisterisäännöksen perustuslainmukaisuutta (perustuslain 10 §:n mukainen yksityisyyden suoja ja tietosuojakysymykset) ei ole esityksessä tarkasteltu lainkaan, jolloin ei ole mahdollista kaikilta osin (esim. käsittelyperusta) varmistua siitä, että ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan asiassa vakiintunutta tulkintakäytäntöä (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp).

Helsingissä 6.11.2022

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori