

Tuomas Ojanen

8.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 126/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

1. Esityksessä ehdotetaan kaivoslain muuttamista. Muutosehdotusten tarkoituksena on muun muassa parantaa ympäristönäkökohtien huomioimista kaivoshankkeita koskevassa lupapäätöksenteossa sekä lisätä kaivostoiminnan hyväksyttävyyttä kaivoshankkeen vaikutuspiirissä olevien kiinteistön omistajien ja alueen asukkaiden kannalta.
2. Kuten esityksen säätämisjärjestysperustelujaksosta 12 (s. 131-142) ilmenee, ehdotettavilla muutoksilla kaivoslakiin on monia liityntöjä perustuslain perusoikeussäännöksiin etenkin siltä osin kuin on kysymys omaisuuden suojasta (PL 15 §), elinkeinovapaudesta (PL 18 §), ympäristöperusoikeudesta (PL 20 §), kansalaisvaikuttamista ja osallistumista sekä oikeusturvaa koskevista säännöksistä (PL 20.2 §, PL 21 §) ja saamelaisten oikeuksista alkuperäiskansana (PL 17.3 §). Lisäksi ehdotettava sääntely on merkityksellistä asetusten antamisesta säätävän perustuslain 80 §:n 1 momentin ja kunnallisesta itsehallinnosta säätävän perustuslain 121 §:n kannalta. Säätämisjärjestysperusteluja koskevan jakson ohella esityksen vaikutusarviointijaksoissa on tehty selkoa ehdotettujen muutosten vaikutuksista kansalaisten asemaan (s. 68), alkuperäiskansojen oikeuksiin (s. 68) sekä perus- ja ihmisoikeuksiin (s. 70-71).
3. Voimassa oleva kaivoslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuolloin esitetyt kaivoslainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat (ks. jakso ”Arvioinnin lähtökohdista”) soveltuvat pääosin edelleen nyt esityksessä ehdotetun sääntelyn arviointiin.
4. On kuitenkin huomautettava yhtäältä siitä, että perustuslain 20 §:n ns. ympäristöperusoikeussäännöksen merkitys on merkittävästi vahvistunut perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 32/2010 vp jälkeen (ks. erit. PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp).
5. Toisaalta on huomautettava siitä, että alkuperäiskansojen tehokasta kuulemistä tai myöntämäärämistä koskevat kansainvälisoikeudelliset normit ovat merkittävästi kehittyneet ja selventyneet vuoden 2010 jälkeen, kuten jäljempänä selostan.
6. Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on edelleen huomioitava, että kaivoslaissa on luonteeltaan kyse työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvasta elinkeinolaista, jota nyt siis käsillä olevalla lakiehdotuksella osin muutettaisiin. Kaivostoimintaa säädellään kuitenkin kaivoslain ohella monilla muillakin laeilla, kuten luonnonsuojelu-, maankäyttö- ja rakennus-, vesi- ja ympäristönsuojelulailla sekä lailla eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta. Tähän liittyen kaivostoiminta edellyttää yleensä muun muassa ympäristövaikutusten arviointia, ympäristölupaa, vesitalouslupaa sekä erilaisia turvallisuuteen liittyviä lupia.

7. Näistä lähtökohdista on huomionarvoista, että tällä hetkellä on vireillä useita kaivostoimintaa eri tavoin koskevia lainsäädännön muutoshankkeita, kuten luonnonsuojelulain kokonaisuudistus (HE 76/2022 vp), kaivostoiminnan ympäristövastuujärjestelmää parantamaan pyrkivä esitys ympäristövahinkorahastosta (HE 183/2022 vp) sekä ns. kaivosveroa koskeva lainsäädäntöhanke.

Arvio

8. Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin sekä näkemyksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
9. Ehdotettava sääntely on lähtökohtaisesti monessa suhteessa pikemminkin perusoikeuksien toteutumista edistävää tai ainakin siihen pyrkivää kuin perusoikeuksia rajoittavaa nyt jo voimassa olevaan kaivoslain sääntelyyn verrattuna.
10. Ehdotettavalla sääntelyllä voidaan nähdä olevan voimassa olevaan lakiin ja oikeustilaan verrattuna joitain myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi perustuslain 20 § ympäristöperusoikeussäännöksen ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen toteutumisen kannalta.
11. Ympäristönsuojelunäkökohtien nykyistä parempaa huomioimista edistäisivät jonkin verran ehdotetut muutokset kaivoslain yleisiä periaatteita sekä lupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Omaisuudensuojan kannalta voidaan taas pitää myönteisenä ehdotettuja tiukennuksia malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskeviin edellytyksiin, muun muassa maanomistajien suostumuksen edellyttämistä, kun malminetsintälupa on ollut voimassa kymmenen vuotta.
12. Ehdotettava sääntely edistäisi niin ikään jossain määrin päätöksenteon paikallisuutta ja suunnitellun kaivoksen vaikutusalueella asuvien ihmisten tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia nykysääntelyyn verrattuna muun muassa siten, että uusien kaivoslupien ja voimassa olevien kaivoslupien aluemuutosten edellytyksenä olisi jatkossa kaivostoiminnan mahdollistama asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava.
13. Ehdotettava sääntely myös hiukan kehittäisi eri intressien huomioon ottamista koskevaa sääntelyä verrattuna kaivoslain voimassa olevaan sääntelyyn esimerkiksi vahvistamalla kuntakaavoituksen asemaa. Silti jatkossakin kaivostoiminnan ja ympäristönsuojelun sekä muiden intressien punninta ja yhteensovittaminen jäisi huomattavassa määrin lupaviranomaisten ja tuomioistuinten tapauskohtaisen päätöksenteon varaan. Tässä yhteydessä on myös syytä todeta, että perustuslakivaliokunnan mielestä jo voimassa olevassa kaivoslaissa on ”...pystytty onnistuneesti sovittamaan yhteen eri tahojen oikeudet ja intressit kaivoshankkeiden eri vaiheissa.” (PeVL 32/2010 vp).
14. Edellä selostetut ja muut esityksessä kuvatut ehdotettavan sääntelyn perusoikeuksien kannalta myönteiset vaikutukset ovat kuitenkin kokonaisuutena arvioiden verraten vähäisiä. Monelta osin kysymys on lähinnä nykyistä oikeustilaa selkeyttävistä muutoksista sekä informatiivisista viittauksista muuhun lainsäädäntöön, jota kaivoslain ohella on sovellettava kaivoshankkeiden eri

vaiheissa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 44 §, jonka mukaan kansallispuistot ja luonnonpuistot rajattaisiin jatkossa varausalueen ulkopuolelle, korkeintaan selkeyttäisi kaivoslain ja luonnonsuojelulain keskinäissuhteita. Sitä vastoin säännösehdotus ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa, koska kaivostoiminta ei nytkään ole voimassa olevan luonnonsuojelulain nojalla mahdollista luonnonsuojelualueilla, ellei luonnonsuojelualueita lakkauttamista tai rauhoitussäännösten lieventämistä.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana

15. Useat muutosehdotukset (ks. erit. 1, 34, 38, 51, 52, 54 §) ovat merkityksellisiä saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja perinteisiä elinkeinojaan.
16. Ehdotetuilla muutoksilla voidaan arvioida olevan osin myönteisiä perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja YK:n KP-sopimuksen 27 artiklassa saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta.
17. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin syytä korostaa, että edellä mainittuja säännösmuutoksia - samoin kuin ylipäätään kaivoslain säännöksiä ja tällöin etenkin nyt ehdotettujen muutosten ulkopuolelle rajattua kaivoslain 50 §:n säännöstä luvan myöntämisen esteistä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella - on tulkittava ja sovellettava perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö sekä muu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö, joka on merkittävästi kehittynyt perustuslakivaliokunnan kaivoslain kokonaisuudistuksesta antaman lausunnon PeVL 32/2010 vp jälkeen.
18. Erityisen merkittävää kansainvälinen oikeuskehitys on ollut siltä osin kuin on kysymys alkuperäiskansojen tehokkaasta kuulemisesta ja myöntämääräämisestä, joiden suhteen kansainvälinen oikeuskehitys on ollut ns. FPIC- (free prior informed consent) periaatteen omaksumisen suuntaan muun muassa YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta valvovan komitean (CERD) sekä YK:n ihmisoikeuskomitean käytännöissä.
19. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan YK:n KP-sopimuksen 27 artikla yhdessä KP-sopimuksen 1 artiklan kanssa turvaa joissain tilanteissa neuvotteluvollisuuden niinkin vahvasti, että se on luonteeltaan ennakkosuostumuksen kaltainen (*Poma Poma v. Peru*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24.4.2009). Tapauksessa valtion toimet olivat olennaisesti haitanneet alkuperäiskansayhteisön mahdollisuuksia harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan, ja valtio on näin ollen toiminut KP-sopimuksen 27 artiklan vastaisesti.
20. YK:n rotusyrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta valvova komitea (CERD) on taas todennut Ruotsia koskevassa ratkaisussa, että kaivosluvan myöntäminen kaivosyhtiölle ilman saamelaisen poronhoitajayhteisön vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta loukkasi saamelaisten omaisuudensuojaa, ja että luvanmyöntämismenettely oli myös ristiriidassa rotusyrjinnän poistamista

koskevan yleissopimuksen kanssa. (*Ågren et al. v. Sweden*, CERD/C/102/D/54/2013).¹

21. Esityksessä ehdotetaan muutoksia saamelaisten oikeuksia alkuperäiskansana koskeviin säännöksiin muun muassa siltä osin kuin on kysymys luvan hakijan selvitysvelvollisuudesta ja asian selvittämistä koskevasta yhteistyömenettelystä (ks. 38 §).
22. Kaivoslain 38 § ei kuitenkaan ehdotettujen muutosten jälkeenkään riittävästi turvaisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännön mukaisen *FPIC*-periaatteen toteutumista. Sääntelyä olisi syytä muuttaa enemmän saamelaisten ja viranomaisten yhteistyötä painottavaksi sekä ylittää vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaatteen mukaisten vaatimusten suuntaan.

¹ Ks. tarkemmin kv. oikeuskehityksestä Saamelaiskäräjälain muutosta valmistelevan toimikunnan mietintö, VN/5875/2019, 11.5.2021, s. 28-31 ja 48-51.