

Janne Salminen

31.12.2022

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp)

1. Talousvaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus kaivoslain muuttamisesta. Ehdotus sisältää useita muutoksia nyt voimassa olevaan kaivoslakiin nähden.
2. Mietintövaliokunnan kuulemisissa näyttää siltä, että virinnee keskustelua siitä, miten erilaiset kansallisen turvallisuuden näkökohdat on otettu tai otettavissa huomioon kaivoslaissa.
3. Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä tarkempaa selvitystä kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien näkökohtien huomioon ottamisesta kaivoslaissa.
4. Tämän johdosta antamassaan vastineessa työ- ja elinkeinoministeriö on todennut, että kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki (468/2019) on yleislaki, jonka mukainen lunastus voidaan kohdistaa myös kaivosoikeuteen, jos muut lunastuksen ehdot täyttyvät. Kaivoslain mukaiset luvat eivät lähtökohtaisesti edellytä omistusoikeutta kiinteistöön, vaikka osa kaivosalueista onkin kaivostoiminnan harjoittajan omistuksessa. Ministeriön näkemyksen mukaan mainittu laki vastaa osaltaan kansallisesta turvallisuudesta esitettyyn huoleen. Lisäksi sen mukaan kansallisen turvallisuuden näkökohdat olisi syytä ottaa huomioon kaivoslaissa luvan myöntämisen esteenä malminetsintä- ja kaivoslupaharkinnassa. Näin näkökohdat tulisi aina ottaa huomioon uusia lupia myönnettäessä. Jotta huomioon ottaminen olisi kattavaa ja jo voimassa olevat luvat huomioon ottavaa, tulisi samat näkökohdat ottaa huomioon myös harkittaessa lupien siirtoa sekä lupien peruuttamista, mistä jälkimmäinen perustuisi kaivosviranomaisen valvontaan (lakiesityksen 151 a §). Näistä syistä ministeriö on esittänyt, että kaivoslakia nyt muutettaessa lakiin tehtäisiin eräitä muutoksia kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamiseksi luvan myöntämisen esteenä niin malminetsintä- kuin kaivoslupaharkinnassa.
5. Talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa työ- ja elinkeinoministeriön vastineessa kuvattun, kansallista turvallisuutta koskevan kaivoslakiin ehdotetun sääntelyn perustuslain mukaisuudesta. Ministeriön 13.12.2022 päivätty vastine on ollut käytössäni tätä varten.

Arviointia

6. Eduskunnan työjärjestyksen 38.2 §:n mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Eduskunnan valiokuntaoppaan (s. 54) mukaan ”lausunnon pyytämistä harkitsevan valiokunnan on tällaisissa tilanteissa aiheellista selvittää valtiosääntöoikeudellisen epäselvyyden kohteena olevia seikkoja ja lausunnon pyytämistarvetta kuulemalla suppeasti valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita”. Annan lausuntoni tässä tarkoituksessa.

7. Lainsäädäntömenettelyllisesti vastineessa esitettyjen sääntelyehdotusten osalta on kysymys lähinnä siitä, että eduskuntakäsittelyn aikana ministeriö on valmistelemansa esityksen yhteydessä esittänyt valiokunnalle käsityksiä esityksen täydentämisestä. Kysymyksessä ei eduskunnan valiokuntaoppaan mukaan (s. 62-63) ole hallituksen esityksen täydentäminen. Lähtökohtaisesti ministeriön asiana on harkita, missä määrin tällainen menettely on mahdollinen ja milloin on syytä antaa hallituksen esitystä täydentävä esitys. Käsitykseni mukaan asiassa nyt sovellettu menettely olisi mahdollinen: kysymys on yksittäistä asiaa koskevasta rajatusta ja muutamiin säännösehdoiksiin heijastuvasta seikasta.

8. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2010 vp) säädettyä kaivoslakia. Perustuslakivaliokunta on nyttemmin antanut lausuntonsa myös nyt vireillä olevan hallituksen esityksen johdosta (PeVL 61/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Nyt käsillä olevista ehdotuksista siinä luonnollisesti ei ole lausuttu.

9. Kaivoslainsäädännöllä on vahva liityntä omaisuuden suojaan. Sen lisäksi on otettava huomioon muutkin perusoikeudet. Merkityksellisiä ovat perustuslain ympäristöperusoikeuden lisäksi ainakin elinkeinovapautta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista, oikeusturvaa, yksityiselämän ja kotirauhan suoja sekä saamelaisten oikeuksia koskevat perustuslain säännökset (ks. PeVL 61/2022 vp ja PeVL 32/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on kaivoslainsäädännön yhteydessä todennut nimenomaisesti, että se ”on lähes kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde”, jossa joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa (PeVL 61/2022 vp ja PeVL 32/2010 vp).

10. Vastineessa tarkoitettu kansallisen turvallisuuden näkökohdat huomioon ottava sääntely luvan myöntämisen esteenä niin malminetsintä- kuin kaivoslupaharkinnassa koskettaa perusoikeusjärjestelmän kannalta lähinnä Suomen perustuslain 18.1 §:ssä säädettyä elinkeinovapautta.

11. Kaivosliiketoimintaan liittyy muun muassa ympäristösyistä mutta myös muuten perustelluista syistä luvanvaraisuutta, mikä osin liittyy sen yhteyksiin useisiin perusoikeussääntelyihin. Tämä luvanvaraisuus vaikuttaa kaivosliiketoimintaan, mutta vaikka elinkeinovapaus on pääsääntö, tiettyjen kriteerien täytyessä luvanvaraisuus on mahdollinen. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen

laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Säännösten luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä tulee antaa riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnalle.

12. Ministeriön vastineessa ehdotetussa on kysymys uudesta lupaedellytyksestä. Ehdotus ei puutu itse lupasääntelyn perusteisiin, vaan lupajärjestelmään, joka muine lupaedellytyksineen ja luvan peruuttamista koskevine piirteineen on jo olemassa, lisättäisiin vastineessa tarkoitettussa sääntelyvaihtoehdossa uusi edellytys, jonka olisi täyttyttävä malminetsintä- kuin kaivoslupaharkinnassa. Edellytyksiä malminetsintäluvan myöntämiselle ei olisi, jos toiminnan arvioitaisiin vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. Vastaavasti kaivoslupaa ei saisi myöntää, jos toiminnan arvioitaisiin vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua, vaikka luvan myöntämisen edellytykset muutoin täyttyisivät eikä luvan myöntämiselle olisi muutoin laissa säädettyä estettä.

13. Perustuslakivaliokunta ei ole nyt antamassaan lausunnossa enää erikseen ottanut erityisesti kantaa itse luvanvaraisuuteen tai lupajärjestelmään. Nytemmin ministeriön vastineessa ehdotettu ei käsitykseni mukaan muuta kaivoslaissa säädettyä luvanvaraisuutta itsessään tai lupajärjestelmääkään pääosin.

14. Lisäksi on todettavissa, että ministeriön vastineessa kuvattu lupaedellytys on sinänsä perustuslain ja myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Kysymyksessä on sellainen painava yhteiskunnallinen intressi, joka voidaan ottaa kaivoslakia säädettäessä huomioon. Perustuslakivaliokuntakin on todennut, että tällä alalla useiden henkilötahojen perusoikeuksia on sovitettava yhteen muun muassa muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa (PeVL 61/2022 vp ja PeVL 32/2010 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on toisissa yhteyksissä pitänyt mielestä sääntelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita hyväksyttävinä (ks. PeVL 57/2018 vp ja esim. PeVL 16/2011 vp).

15. Kysymys on siten lähinnä siitä, olisiko vastineessa kaavailtu lupaedellytys riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen erityisesti perustuslain 18.1 §:n kannalta. Oikeasuhtaisuus tulee varmistettua kaivoslainsäädännön kokonaisuudessa eri tavoin, muun muassa niin, että luvan myöntämisen esteisiin voidaan vaikuttaa myös lupamääräyksin.

16. ”Kansallinen turvallisuus” on näissä sääntelykaavailuissa tarkennettu kattamaan ”maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muun näihin rinnastettavan kansallisen turvallisuuden edun”. Kyseiset käsitteet ovat varsin laajoja, monimerkityksiä ja osin täsmennyttäviä, mutta toki myös muualla lainsäädännössä käytettyjä. *Tavanomaisissa elinkeinotoiminnan rajoitusyhteyksissä ne eivät välttämättä olisi riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.* Muussa lainsäädännössä vastaavantyyppistä määrittelyä on esimerkiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun laissa (468/2019). Sen 1 §:n mukainen soveltamisala kattaa ”kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastukseen maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, rajavalvonnan, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan varmistamisen tai muun näihin rinnastettavissa olevan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi”.

17. *Perustuslakivaliokunta on kuitenkin nimenomaisesti kaivoslakia koskevissa lausunnoissa ottanut kantaa sääntelyn täsmällisyyteen ja suhtautunut hyväksyvästi lupasääntelyn jonkin verran tavanomaista yleisluonteisempaan luonteeseen. Se on tuoreessa lausunnossaan PeVL 61/2022 vp toistanut jo lausunnossaan PeVL 32/2010 vp todetun seikan, että kaivoslaissa ehdotettu sääntely muodostuu paikoin verraten joustavaksi ja yleisluonteiseksi. Sen mukaan kuitenkin ”kaivoshankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuudesta johtuu, että tämä on väistämätöntä ja nämä näkökohdat oikeuttavat erityisesti lupasääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan”.*

18. Asian ratkaisemiseen vaikuttavat tiedot hankittaisiin pääosin lausunnoin, koska ministeriö on arvioinut, että kaivosviranomaisella ei olisi tässä asiassa muutoin tarvittavaa asiantuntemusta. Lausuntoja tulisi hankittavaksi lähinnä puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, ulkoministeriöltä, suojelupoliisilta ja huoltovarmuuskeskukselta. Vastineessa ehdotetun mukaan tilanteissa, joissa lausunnonantajat tuovat esiin kansalliseen turvallisuuteen liittyviä epäilyksiä, siirrettäisiin asia ylemmän viranomaisen päätettäväksi, siis ministeriölle. Tämä on muutos itse luvan myöntämistä koskevan organisatorisen toimivallan järjestelyihin. En pidä hallinto-oikeudellisesti ongelmattomana sitä, että mahdollinen lausunto ennen asian siirtoa ministeriössä päätettäväksi hankittaisiin myös siltä, kuten vastineessa myös annetaan ymmärtää. Ministeriönkin varsinaiseen päätökseen voisi vastineen sääntelyehdotuksen mukaan hakea muutosta tuomioistuimelta. Näin ollen myös sen päätökseen liittyy tavanomaiset oikeussuojakeinot, kuten muun muassa perusoikeuden rajoittaminen ja perustuslain 21 § edellyttävätkin.

19. *Näillä perusteilla arvioin, että kyseisen kaltaiset sääntelyehdotukset eivät olisi ongelmallisia perustuslain kannalta tarkasteltuna. Edellytys istutettaisiin jo olemassa olevaan toiminnan luvanvaraisuuteen lisävaatimuksena. Lisäksi edellytysten tietty yleisluonteisuus on ollut mahdollista tällä alalla, ja lupajärjestelmä itsessään muuttuisi vain niin, että ehdotetulla tavalla toimittaessa siihen kytkettäisiin nimenomaan tämän asian tarkastelua varten ministeriötaso, jonka päätökseen liittyy myös muutoksenhakuoikeus.*

20. Yleisesti olisi hyvä, jos lainsäädäntöön yleisemminkin syntyisi jokin jäljennettävissä oleva perusmalli siitä, miten kansallisen turvallisuuden näkökohdat esimerkiksi elinkeinotoiminnan sääntelyssä tai vaikkapa erilaisten ympäristöhankkeiden luvituksessa otetaan huomioon. Sellainen malli olisi hyvä saattaa jonkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Samassa tulisi varmistettua myös sääntelyn suhde mahdollisiin erilaisiin taloudellisten menetysten korvaamiseen liittyviin vaateisiin, joita voi aktualisoitua. (Niihin en ota tässä kantaa.) Lisäksi valtioneuvoston piirissä olisi laaja-alasemmin syytä tarkastella tällaisten erilaisten kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta koskevien vaateiden suhde yleislakina voimassa olevaan kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettuun lakiin (468/2019). Sen tarkoittama lunastus käsitykseni mukaan sinänsä näyttäisi soveltuvan esimerkiksi myös kaivosoikeuteen lunastuksen ehtojen muutoin täyttyessä.