

Jussi Jaakkola

20.10.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta (HE 127/2025 vp)

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta (HE 127/2025 vp). Esityksessä ehdotetaan muun ohella, että lain liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien verokantaa korotettaisiin 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin ja muiden kuin liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien määräperusteista veroa 0,20 eurosta 0,60 euroon. Lisäksi kaivosmineraaleihin kohdistuvan veron tuoton ehdotetaan jakautuvan veronsaajien välillä siten, että kaivosten sijaintikunnille ohjautuisi tuotosta 20 prosenttia ja valtiolle 80 prosenttia. Lausuntoni kohdistuu viimeksi mainittuun kysymykseen. Kysymys on kuitenkin yhteydessä kaivosmineraaliveroon esitettyyn korotukseen, koska jako-osuuksia koskevan kysymyksen merkitys kasvaa verotuksen tason ja siten oletettavasti verotuoton noustessa.

2. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole ulottuvuuksia, jotka mielestäni antaisivat aihetta tarkastella niitä perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon valossa. Muutoksia voidaan kuitenkin tarkastella perustuslain 6 §:n valossa. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun ohella sukupuolen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muu henkilöön liittyvä syy on mm. asuinpaikka (HE 309/1993, s. 42–44). Koska kaivokset, joiden toiminnan perusteella kaivosmineraaliveroa maksetaan, sijaitsevat keskittyneesti vain muutamassa kunnassa, kohdentuu kaivosmineraaliverosta kunnille suoraan ohjautuva osuus korostuneesti vain näille muutamille kunnille. Kaivosmineraaliveron suoraan kunnille ohjautuva tuotto voisi siten olla kuntien pienelle vähemmistölle huomattava, kun taas kuntien suurelle enemmistölle olematon. On pidetty mahdollisena, että korkeat kaivosmineraaliverotuotot tietyissä kunnissa mahdollistaisivat kunnallisveroprosentin laskemisen varsin matalaksi näissä kunnissa. Koska kunnallisveroa maksavat kunnan asukkaat, olisi mahdollista, että eri kuntien asukkaiden kunnallisveroprosentit asettuisivat hyvinkin erisuuruisiksi ja siten epäyhdenvertaisiksi. Tämä mahdollinen seuraus herättää kysymyksen,

johtaako kaivosmineraaliveron tuoton ehdotettu jakosuhde yksilöiden epäyhdenvertaiseen kohteluun asuinpaikan perusteella siten, että kohtelu on ristiriidassa perustuslain 6 §:n kanssa.

3. Kaivosmineraaliverolaki (314/2023) on tullut voimaan 1.1.2024. Laissa säädetään, että valtion jako-osuus kaivosmineraaliveron tuotosta on 40 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan osuus 60 prosenttia. Kunnille tilitettävä osuus kohdentuu keskittyneesti muutamalle kunnalle, joiden alueella merkittävät metallimalmikaivokset sijaitsevat. Vaikka voimassa olevassa kaivosmineraaliverolaissa verotuksen taso on matalampi kuin nyt ehdotetussa hallituksen esityksessä, on vero merkittävä tulonlähde keskeisille kaivoskunnille, koska verotuoton jako-osuus kunnille on nyt 40 prosenttiyksikköä korkeampi kuin hallituksen ehdottama jako-osuus korotetulle kaivosmineraaliverolle. Jako-osuuksien valtiosääntöoikeudellisen problematiikan mahdollisuus oli siten olemassa jo alun perin säädetyn kaivosmineraaliverolain yhteydessä. Lakia ei kuitenkaan tuolloin lähetetty lausunolle perustuslakivaliokuntaan, joten asiasta ei ole perustuslakivaliokunnan tulkintaa.

4. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 67/2014 vp ottanut kantaa muun ohella siihen, missä määrin nimenomaan lainsäädäntötoimien seurauksena toisistaan erkanevien kunnallisveroprosenttien ero pysyy perustuslain yhdenvertaisuuden sallimissa rajoissa. Valiokunta totesi, että "[p]erustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nykyistä kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena, mutta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien asukkaiden välillä on jo varsin suuri. [...] [P]erustuslakivaliokunta katsoo, että osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet ovat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi." Lausunnosta ei ole suoraviivaisesti pääteltävissä, milloin ero yksinomaan kunnallisveroprosenteissa tekee lainsäädännöstä perustuslain vastaista. Voidaan kuitenkin päätellä, että ainakin 11 prosenttiyksikön ero herättää tämän huolen.

5. Etukäteen on luonnollisesti vaikeata arvioida, kuinka suuriin eroihin kunnallisveroprosentissa kaivosmineraaliverolakiin ehdotetut muutokset johtaisivat. Osaltaan näin on siksi, että veron määräytymisperusteena olevan kaivostoiminnan ja muidenkin taloudellisten olosuhteiden kulloinenkin mittakaava on avoin. Olennaista on myös, että kaivosmineraaliverolain ehdotettu muutos ei välttämättä näy muutoksina kunnallisveroprosentissa, koska kunnilla on liikkumavaraa siinä, kuinka ne huomioivat muuttuneen lainsäädännön kunnallisessa päätöksenteossa. Lainsäädännön

vaikutukset kunnallisveroprosenttiin ovatkin epäsuoria eivätkä normatiivisia. Toisaalta näen kunnallisveroprosentin mahdollisen muutoksen vain havainnollistavan lainsäädännön taloudellisten seurausten mittaluokkaa, vaikka nämä seuraukset eivät toteutuisikaan nimenomaan kunnallisveroprosentin muutoksina. Hallituksen esityksessä (s. 34) on arvioitu, että kaivosmineraalivero mahdollistaisi kaivosintensiivisimmille kunnille kunnallisveroprosentin kertaluonteisen laskun 2,0–3,2 prosenttiyksiköllä. Esityksessä tosin myös arvioidaan, että kaivosmineraaliverolain tuotto kunnille pysyisi euromääräisesti aiemmalla tasolla. Onkin epäselvää, seuraako 2,0–3,2 prosenttiyksikön mittakaava esityksessä nyt ehdotetusta muutoksesta vai jo alkuperäisestä kaivosmineraaliverolaista – eli pidättäisikö kaivosmineraaliverolain muutos vallitsevan eron voimassa.

6. Jos kunnallisveroprosentin lasku kaivosintensiivisimmissä kunnissa toteutuisi hallituksen esityksessä kaavaillun suuruisena suhteessa vuoden 2025 kunnallisveroprosentteihin, kasvaisi – sikäli kuin muut tekijät pysyvät ennallaan – korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin ero ilmeisesti hieman alle seitsemään prosenttiyksikköön. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei ole pääteltävissä, että tällaista eroa olisi pidettävä perustuslain vastaisena. Ero ei myöskään merkittävästi poikkeaa suurimmasta kunnallisveroprosenttien erosta, joka on olemassa nyt vallitsevissa olosuhteissa valtakunnan alueella. Todettakoon, että sen valtiosääntöoikeudellinen arviointi, milloin vero tai erot verotuksessa ovat sellaisella tasolla, että ne tulevat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiksi, perustuu enemmän poliittiseen linjanvetoon kuin valtiosääntöiseen argumentaatioon. Useissa tapauksissa verotuksen tason muutos on sellainen, että sen taustalla ei ole mitään periaatteellista argumenttia, joka perustelisi tasomuutoksen ja jonka valossa muutosta olisi mielekästä arvioida. Puhtaasti veron tasoon liittyvän rajan vetäminen valtiosääntöisesti hyväksyttävän ja ei-hyväksyttävän verotuksen tason välillä on siten kannanotto, jota vero- ja valtiosääntöoikeuden asia-argumenteilla voidaan rationalisoida vain rajattuun pisteeseen asti.

7. Kunnallisveroprosenttien erojen valtiosääntöistä arviointia vaikeuttaa se, että erot eivät johdu vain yksittäisistä lainsäädäntötoimista vaan laajemmasta tosiasiallisten ja oikeudellisten olosuhteiden kokonaisuudesta. Kun useiden asioiden yhteisvaikutuksesta syntyvää eroa tarkastellaan piste-mäisesti vain yhden lainsäädäntötoimen näkökulmasta, on tarkastelu sattumanvaraista. Perustuslakivaliokuntakin on kiinnittänyt tämänkaltaiseen seikkaan huomiota lausunnossaan PeVL 67/2014 vp, kun se on katsonut, että kuntien talouteen vaikuttavaa, tekeillä olevaa lainsäädäntöä tulisi arvioida kokonaisuutena eikä vain yksittäisen lainsäädäntömuutoksen pohjalta. Tällä on merkitystä

siinäkin mielessä, että perustuslakivaliokunnan arvioitavana ei ole kunnallisveroprosenttien erot sinänsä vaan ero, joka aiheutuu nyt ehdotetusta lainsäädäntömuutoksesta. Hallituksen esityksen mukaan kaivosmineraaliverolain seurauksena kunnallisveroprosenttia voitaisiin alentaa tietyissä kunnissa mittakaavassa 2,0–3,2 prosenttiyksikköä, eikä kaivosmineraaliverolain muutoksesta aiheutuisi kunnille painetta nostaa veroprosenttia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa en näe tämän mittakaavan muutoksen olevan jännitteisessä suhteessa perustuslakiin.

8. Olisi mahdollista, että kaivosmineraaliverolakia olisi pidettävä perustuslain vastaisena siksi, että lailla ylipäätään kohdistetaan osa verotuotosta kunnille – varsinkin, kun tuoton voidaan ennalta nähdä kohdentuvan vain valituille kunnille. Tätä korostaisi se, että verotuksen viimekätisenä määrittymisperusteena olisivat mineraaliesiintymät, joihin kunnat eivät itse voi vaikuttaa. Kysymys tulisi tarkasteltavaksi siitä huolimatta, vaikuttaisiko kaivosmineraaliverolaki kunnallisten tuloveroprosenttien eroihin. Kun kaivosmineraaliverolaki alun perin säädettiin, todettiin sen tavoitteesta seuraavaa: ”Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa. Verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita.” (HE 281/2022 vp, s. 15.) Tätä tavoitetta vasten en pidä perustuslain näkökulmasta ongelmallisena, että osa veron tuotosta kohdennetaan kaivosten sijaintikunnille. Tällainen verotuoton hillitty kohdentaminen mahtuu valtiosääntöoikeudellisesti lainsäätäjälle kuuluvaan veropoliittiseen harkintamarginaaliin. Jos veron tavoitteena olisi kaivostoiminnan haittojen suurempi kompensointi, tulisi esim. kaivoskuntien naapurikuntien jättäminen jako-osuuksien ulkopuolelle perustella nykyistä tarkemmin.

9. Hallituksen esityksessä kaivosmineraaliverolain muuttamiseksi (s. 13) keskeiseksi tavoitteeksi todetaan julkisen talouden vahvistaminen eli fiskaalinen tarkoitus. Sikäli kuin esitetty muutos säilyttäisi kuntien euromääräiset jako-osuudet hallituksen esityksessä mainitulla tavalla ennallaan, esitys ei muuttaisi kuntien euromääräisiä tuotto-osuuksia eikä siten varsinaisesti vaikuttaisi kuntien keskinäisiin taloudellisiin asemiin. Esitys lähinnä kasvattaisi valtiolle kaivosmineraaliverolaista kertyvää tuottoa, kuten fiskaaliselle valtionverolle on tyypillistä. Tässä mielessä esitetty muutos ei mielestäni heikentäisi kaivosmineraaliverolain valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä.

10. Edellä esitettyyn perustuen en näe valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä hallituksen esittämää muutosta kaivosmineraaliverolakiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.