

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta (HE 126/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Vaara, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan, 17 §:n saamelaisten oikeuksien, 18 §:n elinkeinovapauden, 20 §:n ympäristöperusoikeuden, 21 §:n oikeusturvan ja 81 § valtion verojen sääntelyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2010 vp) säädettyä kaivoslakia. Esityksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan edistää kaivoslakiin liittyvää ympäristönsuojelua. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia, joilla pyritään kaivostoiminnan paikallisen hyväksyttävyyden ja yleisön vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetut, sinänsä perusoikeusjärjestelmän kannaltakin perustellut muutokset eivät kuitenkaan vaikuta kaivoslaissa omaksuttuihin sääntelyn perusratkaisuihin. Valiokunta pitää siten perusteltuna arvioida nyt ehdotettua sääntelyä samoista lähtökohdista kuin nykyistä lakia.

(2) Perustuslakivaliokunnan mukaan kaivoslainsäädännön sääntelykohteen vuoksi sillä on perinteisesti ollut vahva liityntä omaisuuden suojaan. Omaisuuden suojanäkökohtien ohella sääntelyssä — samoin kuin kaivoshankkeiden eri vaiheissa lain soveltamisessa — on otettava huomioon eri osapuolien muutkin perusoikeudet. Tärkeää tässä mielessä on erityisesti perustuslain 20 §:n sääntely ympäristövastuusta (vrt. esim. PeVL 20/2010 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Lisäksi merkityksellisiä ovat ainakin elinkeinovapautta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista, oikeusturvaa, yksityiselämän ja kotirauhan suojaa sekä saamelaiden oikeuksia koskevat perustuslain säännökset (PeVL 32/2010 vp, s. 2/II).

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan kaivoslainsäädäntö on 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. Täysin vaille merkitystä ei valiokunnan mukaan voi jäädä sekään, että malminetsinnän ja kaivostoiminnan sääntelyyn liittyä edelleen etenkin maaperän aineiden hyödyntämisen osalta lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä poikkeavia piirteitä (PeVL 32/2010 vp, s. 2—3).

(4) Hallituksen esitykseen sisältyy varsin laaja ja pääosin asianmukainen ehdotuksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perusteluissa olisi ollut syytä arvioida yksilöidymmin kaivostoiminnan harjoittajiin kohdistuvia sääntelyn tiukennuksia perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta.

Sääntelyn täsmällisyys

(5) Perustuslakivaliokunta on kaivoslain säätämiseen johtanutta esitystä arvioidessaan todennut, että ehdotettu sääntely muodostuu paikoin verraten joustavaksi ja yleisluonteiseksi. Valiokunnan mukaan 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 vaa-

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2022 vp

ditaan (PeVL 32/2010 vp, s. 3/I). Myös nyt ehdotettuja muutoksia voidaan valiokunnan mielestä arvioida samoin.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on kuitenkin vielä syytä tarkastella mahdollisuutta selkeyttää ja täsmentää sääntelyä esimerkiksi ympäristövaikutusten huomioon ottamista koskevissa säännöksissä (ks. esim. 11, 18, 48, 51, 52 §). Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi tärkeänä, että kaikki merkitykselliset perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä (PeVL 32/2010 vp, s. 3/I).

Maanomistajan suostumus

(7) Kaivoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 61 a §, jonka mukaan malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on muiden laissa säädettyjen edellytysten lisäksi, että hakija osoittaa, että ne alueen hallinnasta vastaavat viranomaiset tai laitokset tai kiinteistöjen omistajat, joiden omistamat kiinteistöt kattavat vähintään puolet malminetsintäalueesta, ovat antaneet suostumuksensa luvan jatkamiselle, kun jatkoa haetaan vähintään kymmenen vuotta voimassa olleelle luvalla. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös mahdollisuudesta hakea luvan voimassaolon jatkamiselle valtioneuvoston puolta, jos maanomistajien suostumusta ei ole saatu.

(8) Ehdotuksella pyritään edistämään maanomistajan asemaa. Sääntely vahvistaa maanomistajan perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa verrattuna nykyiseen, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin.

(9) Lakiehdotuksen 61 a §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä maanomistajan suostumuksen antamisesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että suostumuksen antamisessa voi olla kyse luonnollisen henkilön oikeusasemasta. Sääntelyä on perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä täydennettävä laintasoisilla perussäännöksillä suostumuksen antamisesta. Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 61/2022 vp

Helsingissä 10.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala