

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gruvlagen

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gruvlagen (RP 126/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Eeva-Maija Puheloinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Vaara, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att gruvlagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 mars 2023.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd, 17 § om samernas rättigheter, 18 § om näringsfrihet, 20 § om grundläggande miljö rättigheter, 21 § om rättsskydd och 81 § om statliga skatter.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 61/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det ändringar i gruvlagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 32/2010 rd). Syftet med propositionen är enligt motiveringen att främja miljöskyddet i anknytning till gruvlagen. I propositionen föreslås det dessutom ändringar som syftar till att förbättra gruvdriftens lokala acceptans och allmänhetens möjligheter att påverka. Enligt grundlagsutskottets uppfattning inverkar de föreslagna ändringarna, som i och för sig är motiverade också med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna, dock inte på de grundläggande lösningarna i gruvlagen. Utskottet anser därför att det är motiverat att bedöma den nu föreslagna regleringen utifrån samma utgångspunkter som den gällande.

(2) Grundlagsutskottet menar att gruvlagstiftningen till följd av gruvverksamhetens karaktär traditionellt har haft en stark koppling till egendomsskyddet. Vid sidan av egendomsskyddsaspekterna måste man i regleringen — liksom när lagen tillämpas i de olika etapperna av ett gruvprojekt — också beakta de olika parternas övriga grundläggande fri- och rättigheter. Särskilt bestämmelserna om miljöansvar i 20 § i grundlagen är viktiga i detta avseende (jfr t.ex. GrUU 20/2010 rd, s. 2 och GrUU 6/2010 rd, s. 2). Av betydelse är dessutom åtminstone grundlagens bestämmelser om näringsfrihet, medborgarinflytande och deltagande, rättsskydd, skydd för privatlivet och hemfriden samt samernas rättigheter (GrUU 32/2010 rd, s. 2/II).

(3) Grundlagsutskottet anser att så gott som hela gruvlagstiftningen är ett synnerligen känsligt regleringsobjekt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Den tvingar fram en avvägning mellan olika gruppers grundläggande rättigheter och en anpassning av dessa rättigheter till miljöhänsyn och andra vägande samhällsintressen. Dessutom måste man beakta att kombinationen av olika rättigheter som måste tryggas ser mycket olika ut i olika skeden av verksamheten. Dessutom spelar också sådana faktorer en roll som gäller bland annat verksamhetens omfattning och gruvmineralernas särdrag. Samtidigt går det inte att helt bortse från att det fortfarande finns sådana drag i regleringen av malmletning och gruvdrift som till sina utgångspunkter avviker från annan lagstiftning om markanvändning, i synnerhet när det gäller utvinning av marksubstanser (GrUU 32/2010 rd, s. 2—3).

(4) Propositionen har ett tämligen omfattande och i huvudsak relevant avsnitt om förslagets förhållande till grundlagen. Grundlagsutskottet noterar dock att det i motiveringen hade varit skäl att utifrån näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen mer specifikt bedöma de åtstramningar av bestämmelserna som berör dem som bedriver gruvdrift.

Exakthet i bestämmelserna

(5) Grundlagsutskottet konstaterade vid bedömningen av den proposition som ledde till stiftandet av gruvlagen att de föreslagna bestämmelserna var bitvis synnerligen flexibla och allmänt hållna. Det ansågs dock oundvikligt när man tänker på de många och komplexa etapperna och särdragen i gruvprojekt. Därför var det helt motiverat att i synnerhet tillståndsbestämmelserna är något mer allmänt hållna än vad man i allmänhet kräver av bestämmelser om de grundläggande fri-

Utlåtande GrUU 61/2022 rd

och rättigheterna (GrUU 32/2010 rd, s. 3/I). Utskottet anser att även de nu föreslagna ändringarna kan bedömas utifrån motsvarande utgångspunkter.

(6) Grundlagsutskottet anser dock att ekonomiutskottet bör granska möjligheten att förtydliga och precisera regleringen exempelvis i bestämmelserna om beaktande av miljökonsekvenser (se t.ex. 11, 18, 48, 51 och 52 §). Grundlagsutskottet anser det dessutom viktigt att beakta alla relevanta aspekter av de grundläggande rättigheterna och förutsättningarna för att inskränka dem när lagen tillämpas, i synnerhet när man fattar beslut om att bevilja tillstånd och om innehållet i tillståndsvillkoren (GrUU 32/2010 rd, s. 3/I).

Markägarens samtycke

(7) I förslaget fogas det till gruvlagen en ny 61 a §, enligt vilken en förlängning av malmletnings-tillståndets giltighetstid kräver — utöver de andra villkor som ställs i lag — att den sökande visar att de myndigheter eller inrättningar som ansvarar för förvaltningen av området eller de fastighetsägare vars fastigheter täcker minst hälften av malmletningsområdet, har gett sitt samtycke till förlängningen av tillståndet, när en förlängning av malmletningstillståndets giltighetstid söks för ett tillstånd som har varit i kraft i minst tio år. I paragrafen föreslås också bestämmelser om möjligheten att ansöka om att statsrådet förordar en förlängning av tillståndets giltighetstid, om markägarnas samtycke inte har erhållits.

(8) Förslaget syftar till att stärka markägarens ställning. Regleringen stärker markägarens egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen jämfört med den gällande lagen, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan.

(9) Enligt 61 a § 3 mom. i lagförslaget får närmare bestämmelser om markägarens samtycke utfärdas genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet påpekar att samtycket kan ha kopplingar till en fysisk persons rättsliga ställning. Av orsaker som följer av 80 § i grundlagen måste regleringen kompletteras med grundläggande bestämmelser på lagnivå om givande av samtycke. Grundlagsutskottet påminner om att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och GrUU 58/2010 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 61/2022 rd

Helsingfors 10.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.