

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 32/2010 vp

Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä helmikuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Liukko ja kaivosylitarkastaja Pekka Suomela, työ- ja elinkeinoministeriö

- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- jäsen Heikki Paltto, saamelaiskäräjät
- oikeustieteen tohtori Anne Kumpula
- oikeustieteen tohtori, dosentti Kari Kuusiniemi
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Vesa Majamaa
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi kaivoslaki. Laissa säädetään malminetsintää, kaivostoimintaa ja kulanhuuhtontaa harjoittavien oikeuksista ja velvollisuuksista toiminnan aikana sekä lopetus- ja jälkitoimenpiteistä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus ydinenergialain muuttamisesta sekä lähinnä teknisinä pidettäviä muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kaivoslain säädäntö siten, että edellytykset kaivostoiminnalle turvataan yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Samalla tarkoituksena on turvata yleiset ja yksityiset edut

ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat poikkeuksellisen laajat ja kattavat. Perusoikeusnäkökulman huomioon ottaminen tulee muutoinkin perusteluissa hyvin esille. Tavoitteena on ollut saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne eri tilanteissa sovellettaviksi tulevien perusoikeusintressien kesken. Perusteluissa todetaan perustuslain asettaman aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia uudelle kaivoslaille

erityisesti omaisuuden suojaa, elinkeinovapautta, ympäristöperusoikeutta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista sekä oikeusturvaa samoin kuin saamelaisten oikeuksia koskevien perusoikeussäännösten nojalla. Kiinteistön omistajien ja muiden haitankärsijöiden oikeusasemaa arvioidaan lähinnä perustuslain 15 §:n omaisuuden suojausäännösten näkökulmasta. Laissa tarkoitettujen luvanhaltijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia tarkastellaan omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 20 §:n sisältämän ympäristöperusoikeuden merkitys on perusteluissa tuotu esiin sekä muiden oikeuksien tulkintaan vaikuttavana tekijänä että sisällöllisiä ja menettelyllisiä säännöksiä edellyttävänä säännöksenä. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten, saamelaisten oikeuksia koskevien perustuslain 17 §:n 3 momentin säännösten ja kansainvälis-

ten ihmisoikeusmääräysten, perustuslain 9 §:n 1 momentin liikkumisvapaussäännöksen, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja kotirauhan suojan samoin kuin perustuslain 8 §:ssä vahvistetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Sääntämisympäristöperusteluihin sisältyy myös arvio ehdotetuista valtuutusäännöksistä perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta sekä kuntien tehtävistä perustuslain 121 §:n kannalta.

Perusteluissa katsotaan, että ehdotus uudeksi kaivoslaiksi ja muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisympäristössä. Esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohdista

Hallituksen esitys sisältää kaivoslainsäädännön kokonaisuudistuksen. Vuoden 1966 alussa voimaan tullut kaivoslaki kumotaan ja korvataan uudella kaivoslailla. Esityksen keskeisenä tarkoituksena on uudistaa kaivoslaki vastaamaan nykyajan tarpeita ja saattaa alan lainsäädäntö yhteensopivaksi muun muassa modernin ympäristöoikeudellisen sääntelyn sekä voimassa olevan perustuslain asettamien vaatimusten kanssa.

Ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain kannalta ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä ja sen kehitys kokonaisuudessaan. Täysin vaille merkitystä ei toisaalta voi jäädä sekään, että malminetsinnän ja kaivostoiminnan sääntelyyn liittyy edelleen etenkin maaperän aineiden hyödyntämisen osalta lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä poikkeavia piirteitä.

Kaivoslainsäädännön sääntelykohteen vuoksi sillä on perinteisesti ollut vahva liityntä omaisuuden suojaan. Tämä näkökulma on valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa edelleen keskeinen. Omaisuuden suojaanäkökohtien 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 saamelaisten oikeuksia koskevat perustuslain säännökset.

Kaivoslainsäädäntö on muun ympäristöllisen sääntelyn tapaan lähes kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde. Siinä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten int-

ressien 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.

Ehdotettu sääntely muodostuu paikoin verran joustavaksi ja yleisluonteiseksi. Kaivos-hankkeiden vaiheiden ja ominaispiirteiden moninaisuudesta johtuu, että tämä on kuitenkin väistämätöntä ja nämä näkökohdat oikeuttavat erityisesti lurasääntelyn jäävän jonkin verran yleisluonteisemmaksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta yleensä vaaditaan (vrt. PeVL 38/1998 vp, s. 4/I). Tärkeää on, että säännökset ohjaavat riittävän selkeästi sitä, mil-laisten periaatteiden varaan erilaiset soveltamis-toiminnan punnintatilanteiden ratkaisut rakentu-vat. Valiokunta huomauttaa, että säätämismvai-heen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä esimerkiksi lurasääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioida vain suhteellisen yleisellä tasolla. Erityisen tärkeäksi muodostuu tällöin se, että kaikki relevantit perusoikeusnä-kökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytyk-set otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, etenkin päätettäessä laissa tarkoitettujen lupien myöntämisestä ja lupamääräysten sisällöstä.

Esityksessä on perustuslakivaliokunnan mie-lestä pystytty onnistuneesti sovittamaan yhteen eri tahojen oikeudet ja intressit kaivoshankkei-den eri vaiheissa. Sekä sääntelyn yleiset ratkai-sut että yksittäiset säännösehdotukset on esityk-sessä perusteltu huolellisesti. Varsin yleisellä ta-solla voidaan todeta esityksen kokonaisuutena arvioiden parantavan erityisesti kiinteistön omistajan oikeusasemaa nykysääntelyyn verrat-tuna. Valiokunta voi pääosin yhtyä esityksen säätämisperusteluissa esitettyihin näke-myksiin ja esittää siten huomioita vain eräistä sääntelyn peruslähtökohdista ja yksityiskohdis-ta.

Omaisuu den suoja

Oikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen

Kaivoslainsäädäntö on niin Suomessa kuin kan-sainvälisestäkin ollut perinteisesti lähtökohdil-taan muusta maankäyttöä koskevasta lainsää-dännöstä erillinen kokonaisuutensa. Erityisesti erot liittyvät maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväkseen maaperän aineksia. Suomen voimassa oleva kaivoslaki rakentuu valtausjär-jestelmän varaan korostaessaan mahdollisuutta kaivoskivennäisten etsimiseen ja hyödyntämi-seen paljolti alueen omistussuhteista riippumatta. Uudessa kaivoslaissa valtausoikeuden käsit-teestä sinänsä ehdotetaan luovuttavaksi, mutta sääntely rakentuu pitkälti edelleen alan pitkä-aikaisen sääntelyperinteen mukaisesti valtaus-tyypiselle järjestelmälle säilyttäessään etu-oikeuden kaivosmineraalien hyödyntämiseen maanomistajan asemesta esiintymän löytäjällä.

Esiintymän löytäjän etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen rakentuu valtiosääntöoikeudel-lisesti jossain määrin erityislaatuisiin lähtökoh-tiin. Esityksen perusteluissa (s. 185—186) viitta-taan perustuslakivaliokunnan voimassa olevasta kaivoslaista antamaan lausuntoon (PeVL 5/1963 vp). Siinä valiokunta vetosi tavallisen lainsäätä-misjärjestyksen tuolloin mahdollistaneena seik-kanä siihen, että omistusoikeus oli tässä asetel-massa vanhastaan käsitetty muun muassa sillä tavoin rajoitetuksi, että kiinteistön omistaja ei ole yksin, muita poissulkevalla tavalla, saanut käyttää maan kaivoskivennäisiä hyväkseen. Täl-lainen kaivoslainsäädännön perinteeseen nojau-tuva uudenkin lainsäädännön perustaksi otetta-va näkemys ei ole aivan ongelmitta sovitettavis-sa nykyisen perusoikeusjärjestelmän puitteisiin. Valiokunnan mielestä ei kuitenkaan edelleen-kään ole perusteita katsoa, että oikeus kaivosmi-neraaleihin ja niiden hyödyntämiseen olisi lähtö-kohtaisesti yksinomaan maanomistajalla. Maa-perän kaivosmineraalien erityisluonne vaikeasti hyödynnettävänä omaisuuslajina samoin kuin tarve turvata erityisosaamista ja huomattavia ta-loudellisia voimavaroja vaativien malminetsin-nän ja kaivostoiminnan edellytykset puoltavat esityksessä omaksuttua lähestymistapaa, eikä

sääntely siten muodostu perustuslain vastaiseksi.

Hallituksen esityksessä toisaalta todetaan, että kiinteistön omistajalla on kuitenkin vakiintuneen käsityksen mukaan katsottu olevan periaatteellinen oikeus maassa oleviin kaivosmineraaleihin, eikä tätä lähtökohtaa ole tarkoitus muuttaa (s. 49—50, ks. myös s. 185—186). Ajatusta maanomistajan periaatteellisesta oikeudesta alueensa kaivosmineraaleihin ilmentää erityisesti lakiehdotuksen 100 §:n 2 momentin mukaisen louhintakorvauksen se osa, joka perustuu hyödynnetyn malmin arvoon. Perustuslakivaliokunta ei pidä perusteluissa käytettyä käsitettä "periaatteellinen oikeus" valtiosääntöoikeudelliselta kannalta onnistuneena. Hyödynnetyn malmin arvoon perustuvaa korvausta voidaan kuitenkin sinänsä pitää perusteltuna kaivoslainsäädäntöön perinteisesti liittyvänä erityisenä korvauslajina, jonka merkitys voi käytännössä olla hyvinkin merkittävä. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä louhintakorvauksen kokonaisuus muodostaa olennaisen kriteerin arvioitaessa korvauksen riittävyyttä perustuslain 15 §:n kannalta.

Maa-alueeseen kohdistettavat rajoitukset ja pakkolunastus

Esityksen merkittävimmät vaikutukset kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan liittyvät sellaisiin omistajan maa-alueeseen kohdistettaviin käyttö- ja muihin rajoituksiin, jotka aiheutuvat malminetsinnästä ja kaivostoiminnasta. Näitä lähinnä erilaisiin lupiin perustuvia rajoituksia on tarkasteltava sääntelyn vaikutukset huomioon ottaen joko perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen tai — siltä osin kuin kysymys on omaisuuden pakkolunastuksesta tai siihen rinnastettavasta toimenpiteestä — perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastuslausekkeen valossa.

Ehdotetussa malminetsintää koskevassa sääntelyssä on kysymys omaisuuden käyttörajoituksesta, joten sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Malminetsintää on ensinnäkin mahdollista tehdä etsintätyönä kaivoslakiehdotuksen 7 §:n nojalla. Etsintätyö rinnastuu läheisesti ns. jokamiehenoikeuksiin tai luonnon yleiskäyttöoikeuksiin, joita jokainen voi käyttää toisen omistusoikeuden estämättä (PeVL 49/2002 vp, s. 2/II). Etsintätyöhön voi kuitenkin sisältyä myös vähäistä näytteenottoa. Tältä osin kiinteistön omistajan ja haltijan oikeudet on otettu huomioon ehdotetussa 7 ja 8 §:ssä. Sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 15 §:n 1 momentin kannalta.

Laajamittaisempi malminetsintä edellyttää pääsääntöisesti lakiehdotuksen 9 §:n mukaista malminetsintälupaa. Luvanhaltija voi luvan nojalla ja sen määrittämässä laajuudessa tehdä toisen alueella tutkimuksia. Laajimmillaan nämä tutkimukset voivat sisältää muun muassa koe-louhintaa.

Lupajärjestelmäsääntely on kiinteistön omistajan näkökulmasta hyvin kattavaa. Luvanhaltijan velvollisuuksia, lupahakemusta, lupaharkintaa ja päätöksentekoa koskevat säännökset (erit. lakiehdotuksen 11, 34, 45, 46, 51, 60 ja 61 §) turvaavat sen, että puuttuminen omistajan oikeusasemaan on rajattava oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla malminetsinnän kannalta välttämättömään. Olennaista on, että kiinteistön omistaja voi vaatia muun muassa luvan raukeamista (67 §), muuttamista (69 §) tai rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaisemista (156 §). Omistajan oikeuden rajoituksen ongelmallisuutta vähentävät myös aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korvaus (103 §) samoin kuin velvollisuus huolehtia malminetsintäalueen jälkitoimenpiteistä (15 §). Toiminnan harjoittamisen aikana maksettavalla vuosittaisella malminetsintäkorvauksella (99 §) on korvaustason alhaisuudesta huolimatta merkitystä kokonaisarvion kannalta. Oikeusturvajärjestelyistä ei liiemmin ole huomautettavaa.

Malminetsintää koskeva sääntely muodostaa kaiken kaikkiaan sellaisen kokonaisuuden, jonka perusteella ehdotettuja rajoituksia voidaan pitää omistajan omaisuuden suojan turvaamisen kannalta sallittuina. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotuk-

seen ei sisälly nimenomaisia säännöksiä malminetsintäluvan edellytyksistä. Tällaisia on tosin välillisesti luettavissa muun muassa malminetsintäluvan myöntämisen esteitä sisältävästä lakiehdotuksen 46 §:stä. Eesityksen perustelujen valossa (ks. s. 99 ja 92) edellytyksenä näyttäisi olevan lisäksi ainakin se, että alueella voidaan perustellusti otaksua olevan kaivosmineraaleja. Tämä edellytys on kiinteistön omistajan oikeuksien turvaamiseksi syytä kirjata myös lakiin.

Varsinainen kaivostoiminta vaikuttaa yleensä selvästi malminetsintää voimakkaammin kiinteistön omistajien asemaan. Kaivostoiminnan harjoittaminen toisen omistamalla alueella edellyttää käyttö- ja hallintaoikeutta alueeseen, jolla hyödyntämiskelpoinen esiintymä sijaitsee (kaivosalue). Lisäksi kaivostoiminnan turvaamiseksi saattaa olla välttämätöntä rajoittaa omistajan käyttöoikeuksia läheisillä alueilla (kaivoksen apualue).

Kaivostoiminnan harjoittaja pyrkii usein käytännössä sopimuksin hankkimaan omistus- tai käyttöoikeuden kaivostoiminnan kannalta tarpeelliseen alueeseen. Jos tällaisiin sopimuksiin ei päästä tai niille ei muutoin ole edellytyksiä, voi valtioneuvosto ehdotetun 20 §:n 1 momentin nojalla myöntää kaivosaluelunastusluvassa oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena. Kaivostoiminnan vaatima käyttöoikeuden lunastus merkitsee useimmiten sitä, että omistajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen suljetaan kokonaan pois. Käyttöoikeuden lunastus on normaalisti voimassa saman ajan kuin kaivoslupa eli yleensä toistaiseksi. Määräaikaisenakin lunastus on voimassa pääsääntöisesti kymmenen vuotta kerrallaan. Lunastus voi käytännössä estää alueen käytön vuosikymmeniksi. Lunastus voidaan suorittaa ilman omistajan suostumusta.

Tällainen käyttöoikeuden lunastus merkitsee valiokunnan mielestä niin voimakasta puuttamista kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3/II). Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta

yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että tällöin yleisen tarpeen vaatimusta tulee pyrkiä konkretisoimaan aineellisin säännöksin (PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 53/2001 vp, s. 2/I). Lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentin säännökset ovat tästä näkökulmasta riittävät ja asianmukaiset. Täyden korvauksen vaatimuksen kannalta olennaista on, että lakiehdotuksen 77 §:n perusteella kaivostoimituksessa määrätään korvaukset lunastuslain 29 §:n täyden korvauksen periaatetta noudattaen. Tätä täydentävät kaivostoiminnan erityispiirteiden kannalta tarpeelliset lakiehdotuksen 94—97 §:n säännökset. Lisäksi kiinteistön omistaja saa 100 §:ssä säädetyin kiinteän ja kaivoksen tuottoon perustuvan louhintakorvauksen sekä 101 §:ssä säädetyin sivutuotekorvauksen perusteella kohtuullisen osan kaivosalueelta muuhun kuin kaivostoimintaan käytetyistä maa-aineksista. Sääntely täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentista johtuvat vaatimukset.

Kaivoksen apualueeksi voidaan lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten. Lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa ja 49 §:n 2 momentissa oikeuden myöntämiselle on asetettu eräitä yleisiä välttämättömyyteen liittyviä edellytyksiä. Eesityksen perustelujen (s. 85) mukaan laajoja infrastruktuurihankkeita varten ei ole mahdollista perustaa kaivoksen apualueita, vaan esimerkiksi laajempia tiejärjestelyjä varten sovelletaan maantielakia ja lakia yksityisistä teistä. Apualueen osalta kyse on sellaisista lähinnä rasisiteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja

hallita omaisuuttaan, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina puuttumisina. Arvioinnin perustana on siten perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislauseke, jonka asettamat vaatimukset sääntely epäilyksittä täyttää. Rajoitusten sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttaa muun ohella käyttörajoituksen korvaaminen (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Kaivoksen apualueeksi tarvittavien alueiden käyttöoikeuksia lunastettaessa maksetaan lakiehdotuksen 77 §:n nojalla täysi korvaus.

Siirtymäsäännökset.

Lakiehdotuksen 19 luvun siirtymäsäännökset merkitsevät sitä, että kumottavan lain nojalla annetut oikeudet jäävät suurelta osin voimaan. Osaa uuden lain mukaisista säännöksistä sovelletaan kuitenkin myös näihin vanhoihin oikeussuhteisiin. Siten esimerkiksi valtausoikeuden nojalla tapahtuva toiminta jatkuu lakiehdotuksen 179 §:n mukaan edelleen pääosin kumottavassa laissa säädetyin edellytyksin ja valtauskirjassa mahdollisesti määräytyin rajoituksin. Valtaajan ilmoitus- ja selvitysvelvollisuudet sekä jälkihoitovelvollisuudet sen sijaan määrittyvät uuden lain mukaan ja ovat siten nykyistä laajemmat. Myös valtausoikeuden raukeamiseen, peruuttamiseen sekä voimassaolon jatkamiseen ja siirtoon sovelletaan uuden lain säännöksiä (180 §). Vastaavasti kumottavan lain nojalla annettu kaivosoikeus jää lakiehdotuksen 181 §:n perusteella voimaan kaivospiirimääräyksessä ja kaivoskirjassa mainituilla ehdoilla. Myös kaivostoiminnasta maanomistajalle maksettavien korvausten osalta sovelletaan lähtökohtaisesti kumottavan lain säännöksiä, joita kaivospiirimaksun suuruuden ja louhimismaksun tarkistamisessa noudatettavan menettelyn osalta jossain määrin täsmennetään. Kaivosoikeuden haltija on edelleen velvollinen suorittamaan kumottavan lain 44 §:ään perustuvan kaivospiirimaksun ja 45 §:ään perustuvan louhimismaksun. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että mahdolliset louhimismaksua koskevat sopimukset ja käytetyt korvausperusteet jäävät voimaan. Kaivostoiminnan harjoittajan velvollisuudet muun muassa vakuuden asettamisen, kaivosturvallisuuden

turvaamisen sekä lopetus- ja jälkitoimenpiteiden osalta laajenevat jossain määrin sen vuoksi, että niihin sovelletaan uuden lain säännöksiä. Myös kaivosoikeuden raukeamiseen, muuttamiseen, peruuttamiseen ja siirtoon sovelletaan uuden lain säännöksiä (182 §).

Ehdotettu sääntely vaikuttaa vain vähäisessä määrin ennen lain voimaan tuloa vallinneisiin varallisuusoikeudellisiin sopimussuhteisiin. Siltäkin osin sääntely on tarkoin yksilöityä ja täyttää taannehtivasti varallisuussuhteisiin vaikuttavien lakien sisällölle asetettavat perustuslain 15 §:n 1 momentista johtuvat perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 13/2003 vp, s. 2—3, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Siltä osin kuin siirtymäsäännöksissä asetetaan kumottavan lain nojalla annetun oikeuden haltijalle uuden lain mukaisia lisävelvoitteita on siirtymäsäännösten tarkoituksena erityisesti varmistaa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden kannalta välttämättömien sisällöllisten ja menettelyllisten velvoitteiden noudattaminen samoin kuin saattaa vanhat ja uudet toiminnanharjoittajat näiden velvoitteiden osalta samaan asemaan perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen mukaisesti. Tällaista sääntelyä voidaan pikemminkin pitää nykyaikaiseen ympäristölainsäädäntöön luontevasti kuuluvana omaisuuden käytön sääntelynä kuin sen varsinaisena rajoittamisena.

Kullanhuuhdonnan mahdollistavan kaivosoikeuden raukeamisesta on erityissäännös lakiehdotuksen 182 §:n 2 momentissa. Sen nojalla kullanhuuhdontaa koskevat kaivosoikeudet raukeavat kahdeksan vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Kaivosoikeuden haltijalla on kuitenkin etuoikeus uuden lain mukaiseen kullanhuuhdonnalupaun, jos lupahakemus tehdään ennen kaivosoikeuden raukeamista.

Kaivosoikeuden korvautuminen kullanhuuhdonnaluvalla merkitsee käytännössä sitä, että koneellista kullankaivuuta ei saa harjoittaa Lemmenjoen kansallispuistossa siirtymäajan päätyttyä. Koneellinen kullankaivuu Lemmenjoen kansallispuistossa on ollut kiellettyä eräistä valtion omistamille alueille perustetuista kansallis-

puistoista ja luonnonpuistoista annetun asetuksen 10.4.1991 voimaan tulleen 3 §:n 2 momentin nojalla. Koneelliseen kullankaivuuseen on kuitenkin edelleen ollut mahdollisuus sellaisen oikeuden nojalla, joka on syntynyt ennen kyseisen asetuksen voimaan tuloa (ks. KHO 1993 A 54, KHO 1996 A 32 ja KHO 4.12.1998 t. 2702).

Mainittu oikeus on sellainen varallisuusarvoinen etuus, joka kuuluu perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuuden suojan piiriin. Säännöksellä ei siirretä kaivosoikeutta vaan säädetään se raukeamaan. Oikeudenhaltijalla on etuoikeus kullanhuhdentalupaansa vastaavalle alueelle. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta. Siltä osin kuin kysymys on henkilön toimeentulon hankkimisesta, merkityksellinen on myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetty elinkeinovapaus. Kysymys on siten siitä, täyttääkö ehdotettu sääntely perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat edellytykset.

Hallituksen esityksen perusteluissa (ks. s. 193—198 ja 174—177) lakiehdotuksen 182 §:n 2 momenttia on arvioitu varsin laajasti perusoikeusnäkökulmasta. Perustuslakivaliokunta voi yhtyä esitettyyn arvioon perusoikeuksien rajoitusedellytysten huomioon ottamisesta ehdotetussa sääntelyssä. Yleisellä tasolla on syytä korostaa, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen palautuvat ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelulliset perusteet ovat erityisen painavia arvioitaessa sääntelyä, joka tähtää ympäristölle haitallisen toiminnan rajoittamiseen kansallispuistossa. Koneellista kullankaivuuta kansallispuistossa harjoittavat henkilöt eivät valiokunnan mielestä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän tältä osin muuttumattomana, mikä käy ilmi jo siitä, että vuodesta 1991 alkaen kokonaan uutta toimintaa ei ole saanut enää aloittaa. Kahdeksan vuoden siirtymäaika takaa sen, että oikeuksien nykyisille haltijoille jää riittävästi aikaa sopeutua muutokseen. Kun toisaalta otetaan huomioon se, että toimintaa voidaan käytännössä harjoittaa vain muutaman kuukauden ajan vuodessa, ei valiokunnan mielestä ole perustuslaista johtuvaa esittääkään vähäisessä määrin pidentää siirtymäai-

kaa ja säätää alueen kunnostamisvelvoite alkamaan vasta siirtymäajan jälkeen. Siirtymäsääntöön ei sisälly korvausjärjestelyä. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä muodostu rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, kun otetaan muiden esityksen perusteluissa esitettyjen seikkojen ohella erityisesti huomioon ehdotettu pitkäkö siirtymäaika sekä etuoikeus uuden lain mukaisen kullanhuhdentaluvan saamiseen.

Elinkeinovapaus

Kaivoslakiehdotus rakentuu keskeisesti viranomaisilta haettavien lupien varaan. Lupa tarvitaan muun muassa malminetsintään, kaivostöiden harjoittamiseen ja kullanhuhdontaan.

Vaatus viranomaisen myöntämästä luvasta merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2/I).

Ehdotettujen toimintojen luvanvaraisuutta voidaan kaivostoiminnan laajavaikutuksellisuuden ja erilaisten intressien yhteensovittamisen sekä toiminnan valvonnan näkökulmasta epäilyksittä pitää hyväksyttävän ja yhteiskunnallisesti painavan tarpeen vaatimana. Sääntely on

myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista, vaikka arviointia sinänsä vaikeuttaakin luvan myöntämistä ja lupaehtojen asettamista koskevien säännösten jakautuminen useaan eri kohtaan lakiehdotuksessa. Näiden säännösten yhteisvaikutuksen perusteella luvan myöntämistä ja sisältöä koskeva viranomaisharkinta on valiokunnan mielestä toiminnan monimuotoisuus huomioon ottaen riittävän selkeästi sidottua. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että malminetsintäluvan nimenomaisten edellytysten kirjaaminen lakiin — kuten valiokunta aiemmin tässä lausunnossa on esittänyt — on elinkeinovapauden näkökulmastakin asianmukaista.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johdaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 31/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2006 vp, s. 3/II, PeVL 48/2005 vp, s. 2/I). Luvan peruuttamisen edellytykset lakiehdotuksen 70 §:ssä täyttävät nämä vaatimukset.

Määräajan voimassa olevan kaivosluvan jatkamisen yhtenä edellytyksenä on lakiehdotuksen 63 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan se, että luvanhaltija on noudattanut laissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä. Luvan uudistamatta jättämistä ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole pidetty vaikutuksiltaan ja vakavuudeltaan täysin luvan peruuttamiseen rinnastuvana toimenpiteenä. Tästä huolimatta valiokunta on etenkin huomattavia ja pitkäjänteisiä investointeja vaativan toiminnan sääntelyn yhteydessä pitänyt elinkeinotoiminnan rajoittamisen suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta asianmukaisena, että viranomaisen toimivalta olla uudistamatta lupaa sidotaan laiminlyönnin vakavuuteen ja olennaisuuteen (PeVL 32/2009 vp, s. 3/I). Vastaavasti viranomaisen

toimivalta olla jatkamatta kaivosluvan voimasaoloa on syytä sitoa siihen, että luvanhaltija on olennaisesti rikkonut laissa säädettyjä velvollisuuksiaan tai lupamääräyksiä.

Ympäristöperusoikeus

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettu vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Säännöksen todeksi olevan lähinnä julistuksenomainen ja toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säättämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu muun ohella elottomaan luonnonympäristöön, mukaan lukien maa- ja kallioperä sekä vesistöt. Sen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66).

Esityksessä on valiokunnan mielestä otettu pääosin varsin hyvin huomioon perustuslain ympäristövastuusäännökseen kiinnittyvät ympäristönsuojelulliset näkökohdat. Tämä näkyy läpäisyperiaatteen omaisesti muun muassa kaivoslakiehdotuksen tarkoitussäännöksessä (1 §), yleisessä viittauksessa muun ympäristölainsäädännön soveltamiseen (3 §), yleisiä periaatteita koskevassa säännöksessä (6 §), säännöksissä malminetsintäluvan haltijan ja kullanhuuhtojen velvollisuuksista (11 § ja 24 §) sekä kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevassa säännöksessä (48 §:n 2 momentti). Myös lupamääräyssääntely (erit. 51 §, 52 §, 54 §) ja jälkitoimenpiteitä kos-

keva sääntely (erit. 15 §, 29 §, 143 §) toteuttavat ympäristövastuusäännöksen tavoitteita. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota kaivoslakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin siihen säännökseen, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa erittäin merkittäviä vahingollisia ympäristövaikutuksia. Tältä osin kynnys ympäristönäkökohtien huomioon ottamiselle on valiokunnan mielestä asetettu varsin korkealle. Talousvaliokunnan on syytä harkita luvan epäämisen kynnyksen madaltamista tältä osin ainakin jossain määrin.

Perustuslakivaliokunta on ympäristölainsäädännön arvioinnin yhteydessä käsitellyt erityiskysymyksenä perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaäännösten ja perustuslain 20 §:n välistä suhdetta. Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeusäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 3, PeVL 21/1996 vp, s. 2/I). Omaisuuden suojan ja ympäristövastuusäännöksen tällainen punnintaan perustuva keskinäissuhde on ollut perustana muun muassa lupiin perustuvien oikeuksien käytön sääntelyssä sekä siirtymäajan jälkeen koneellisen kullankaivuun kieltämistä koskevassa sääntelyssä.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen aineellinen tavoite terveellisen ympäristön turvaamisesta on esityksessä otettu huomioon muun muassa kaivoslakiehdotuksen tavoitesäännöksessä ja useissa malminetsinnän, kullanhuhdonnan ja kaivostoiminnan sisältövaatimuksia määrittelevissä lain 2—4 luvun säännöksissä. Säännöksen menettelyllinen tavoite, jolla on kiinteä yhteys

myös perustuslain 2 §:n 2 momenttiin ja 14 §:n 3 momenttiin, merkitsee perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I). Tämä on otettu huomioon ehdotetuissa muistutuksissa ja mielipiteitä (39 §), lupahakemuksesta tiedottamista (40 §) ja päätöksestä tiedottamista (58 §) koskevissa säännöksissä, jotka osin poikkeavat laajentavasti hallintolain vastaavista säännöksistä.

Oikeusturva

Kaivosviranomaisen päätökseen haetaan kaivoslakiehdotuksen 162 §:n pääsäännön mukaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhakuun oikeutettujen piiri on kuitenkin muun muassa malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevien päätösten osalta ehdotetun 165 §:n perusteella merkittävästi laajempi kuin se on hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla. Tämä on asianmukaista kaivoslainsäädännön kaltaisen sääntelyn yhteydessä. Muiltakin osin oikeusturvaa koskevat säännökset täyttävät niin perustuslain 21 §:stä kuin 20 §:n 2 momentistakin johtuvat vaatimukset. Niistä ei ole huomautettavaa myöskään perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä olevan oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta.

Saamelaisten oikeudet

Kaivoslakiehdotuksessa on lukuisia menettelyllisiä ja aineellisia säännöksiä saamelaisten oikeuksista malminetsinnän, kaivostoiminnan ja kullanhuhdonnan eri vaiheissa. Lakiehdotuksen tarkoitussäännöksen mukaan laissa tarkoitettu toiminta sovitetaan yhteen saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan. Menettelylliset oikeudet liittyvät lähinnä saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen asemaan.

Aineellisista säännöksistä merkittävin on lakiehdotuksen 50 §, jossa on lueteltu saamelais-

ten oikeuksien turvaamisen kannalta merkitykselliset luvan myöntämisen esteet. Sen mukaan malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa ei saa ensinnäkään myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saa myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tällä perustuslain säännöksellä turvataan muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 65/II, PeVL 17/2010 vp, s. 3, PeVL 29/2004 vp, s. 2/I). Lisäksi saamelaisilla on perustuslain 121 §:n 4 momentin perusteella saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

YK:n ihmisoikeuskomitean mukaan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 27 artikla merkitsee muun muassa velvollisuutta taloudellisten toimenpiteiden suunnittelemiseen ja toteuttamiseen siten, että saamelaisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, taloudellinen kannattavuus säilyy (Länsman ja muut v. Suomi, 26.10.1994, valitus no. 511/1992). Korkein hallinto-oikeus on puolestaan todennut, että sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin säännökset että KP-sopimuksen 27 artikla on kaivoslain ohella otettava huomioon valtaushakemuksia ratkaistaessa (KHO 31.3.1999 T 693).

Kaivoslakiehdotukseen sisältyvät menettelylliset saamelaisten oikeuksia turvaavat säännöshdotukset ovat valiokunnan mielestä perusteltuja perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n

4 momentin kannalta. Lakiehdotuksen 50 §:n säännökset puolestaan takaavat sekä perustuslaista että KP-sopimuksesta johtuvien aineellisten velvoitteiden toteutumisen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 50 §:n 1 momentin säännösten sisältämät olennaisuusvaatimukset näyttäisivät asettavan melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa. Valiokunnan mielestä onkin tärkeää, että näitä olennaisuuskriteereitä tulkitaan ja sovelletaan perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.

Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa myös, että lakiehdotuksen tarkastuslaitoksen velvollisuuksia sääntelevää 139 §:n 3 momenttia on lain soveltamisala huomioon ottaen syytä täydentää viittauksella saamen kielilakiin (vrt. PeVL 20/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 47/2004 vp, s. 2/II).

Yksityiselämän suoja ja kotirauha

Kaivoslakiehdotuksen 153 §:ssä säädetään kaivosviranomaisen tarkastusoikeudesta. Kaivosviranomaisella on lakiehdotuksen 153 §:n 1 momentin nojalla oikeus päästä alueelle, jossa harjoitetaan tai jossa on aiemmin harjoitettu laissa tarkoitettua toimintaa, jos se on laissa tarkoitettun valvonnan kannalta tarpeen. Viranomainen voi myös tehdä alueella tarkastuksia, ottaa näytteitä ja ryhtyä muihin valvonnan edellyttämiin toimenpiteisiin. Esityksen perustelujen (s. 155) perusteella tarkastukset voivat kohdistua myös alueella sijaitseviin tiloihin.

Valiokunta on tänä vuonna antamassaan lausunnossa PeVL 5/2010 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamista koskeva oikeuskäytäntö on otettava huomioon tulkittaessa perustuslain 10 §:n 1 momentin säännöstä yksityiselämän suojasta. Tämän vuoksi oli valiokunnan mielestä selvää, että viranomaisten tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäy-

töksiä vastaan myös silloin, kun kysymys on yri-tyksiin kohdistuvista tarkastuksista. Lainsäädän-nön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittä-vät menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Tässä mielessä valiokunta katsoi hallintolain 39 §:n säännösten hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä yh-dessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa täyttävän tarkastus-ten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tarkastukset toteute-taan virkavastuulla, joten niiden lainmukaisuus on saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi. Koska hallintolain 39 §:n soveltuminen valmis-teverotuslaissa tarkoitettuihin valvontatyyppi-siin tarkastuksiin ei kuitenkaan ollut hallinto-lain esitöiden valossa täysin selvää, valiokunta piti tarpeellisena lisätä lakiehdotukseen viittaus-säännöksen, jonka nojalla tarkastuksissa nouda-tetaan soveltuvien osin hallintolain 39 §:n sään-nöksiä.

Kaivoslakiehdotuksen 153 §:n 1 momentissa tarkoitetut tarkastukset ovat valmisteverotus-laissa olevien tarkastusoikeuksien tapaan lähin-nä valvontatyyppejä. Tämän vuoksi lakiehdotukseen on tässäkin tapauksessa syytä lisätä vas-taava viittaus-säännös (ks. valmisteverolain 96 §:n 1 momentti ja 97 §:n 3 momentti).

Pykälän 2 momentissa toimivalta ulottaa val-vontatoimenpiteet pysyväisluonteiseen asumi-seen tarkoitettuihin tiloihin on rajattu tilantei-siin, joissa on syytä epäillä, että on tehty tietty säännöksessä mainittu rikos.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatus kotirauhan suojan kannalta. Lailla voi-daan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikos-ten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslakivalio-kunta on käytännössään katsonut kotirauhan pii-riin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "ri-

kosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan sii-hen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikutun tai rikottavan. Säätel-lyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokun-nan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suo-jaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaista-vien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 6/2010 vp, s. 4—5, PeVL 8/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 40/2002 vp, s. 2).

Säätely on pääosiltaan sopusoinnussa maini-tun perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Ehdotetun 153 §:n 2 momentin luetteloon sisäl-tyy kuitenkin yksi rikos — rikoslain 35 luvun 3 §:ssä tarkoitettu lievä vahingonteko — josta voi seurata vain sakkorangaistus. Tässä tapauk-sessa ei ole kysymys sellaisesta erityisestä tilan-teesta, jossa tarkastuksen toimittaminen kotirau-han piiriin kuuluvissa tiloissa olisi mahdollista myös enimmillään sakolla rangaistavien rikko-musten selvittämiseksi (vrt. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tämän vuoksi viittaus rikoslain 35 lu-kuun on 1. lakiehdotuksen 153 §:n 2 momentis-sa rajattava koskemaan vain sen 1 ja 2 §:ää. Li-säksi säännöstä on täydennettävä niin, että tar-kastus voidaan toimittaa vain, jos se on rangais-tavan menettelyn selvittämiseksi välttämätöntä (ks. PeVL 6/2010 vp, s. 5 ja PeVL 16/2004 vp, s. 5—6). Nämä muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalli-sen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-vallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-kunnan sen 153 §:n 2 momentista teke-mät valtiosääntöoikeudelliset huomau-tukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 32/2010 vp — HE 273/2009 vp

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Juha Hakola /kok
	Elisabeth Naucmér /r	Raimo Piirainen /sd.
	Ville Niinistö /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.