

LAPIN YLIOPISTO

Oikeustieteiden tiedekunta

YMPÄRISTÖVASTUU KAIVOSTOIMINNASSA- PERUSTUSLAIN 20 §:N TOTEUTUMINEN
KAIVOSLUPAHARKINNASSA

Pro gradu

Tekijä: Matti Kattainen

Oppiaine: Ympäristöoikeus

2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Ympäristövastuu kaivostoiminnassa- Perustuslain 20.1 §:n toteutuminen kaivoslupaharkinnassa

Tekijä: Matti Kattainen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma_x_Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XII + 63

Vuosi: 2017

Tiivistelmä:

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristöperusoikeus toteutuu kaivoslain (621/2011) 6 luvun mukaisessa kaivoslupaharkinnassa.

Alkuperäisenä motiivina tutkimukselle toimi, nostaa ympäristö osaksi perusoikeuksien ympärillä herännyttä viimeaikaista yhteiskunnallinenkeskustelua, tarkoituksena jatkaa ympäristöperusoikeuden kehittämistä julistuksenomaisesta veloittavaksi säädökseksi aikaansaamalla vuoropuhelua perustuslakikontrollin muodoista suomalaisten oikeusinstituutioiden välillä. Ympäristönäkökohtien huomioiminen osana oikeudellista päätöksentekoa muodostavat ajankohtaisen käytännön lainopillisen kysymyksen perusoikeuksien toteutumisesta ensiasteen lainsäädäntöä sovellettaessa, jossa ympäristön perustuslaillinen suojan kohdalla korostuvat perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet ja heikennyskiellot johtuen ympäristöperusoikeuden tulkinnallisesta epävarmuudesta.

Kaivoslain tarkoituksena on sovittaa eri perusoikeuksista lähtöisin olevat intressit yhteen, tarjoaa mielenkiintoisena testitapauksena perusoikeusjärjestelmän toimivuudelle perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kaivostoiminnan luonteesta ja kaivoslain yleisestä kirjoitustavasta johtuen, kaivostoiminnan kannalta relevanttien perusoikeusnäkökulmien ratkaisu on siirrettyä tavallista enemmän lainvalmisteluvaiheesta lainsoveltajalle suoritettavaksi, jonka seurauksena kaivosviranomaisen suorittamassa kaivoslupaharkinnassa tehdään tärkeimmät myös ratkaisut ympäristöperusoikeuden toteutumiselle kaivostoiminnassa.

Kaivoslupaharkinnassa joudutaan perusoikeuksien lisäksi sovittamaan yhteen ja ottamaan huomioon kaivostoiminnassa vaadittavien muiden lupien, kuten ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, vaikutukset kaivoslupan myöntämisen edellytyksiä arvioidessa. Tällä hetkellä kaivoslupa voidaan kuitenkin myöntää jo ennen ympäristöluvan loppuun käsittelyä, jolloin vaarana on, että kaivosviranomaiselta edellytetty kattava arviointi kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista ei toteudu tosiasiaassa.

Kaivoslain tavoite turvata taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta ja malminetsintä vaativat, että kaivoslainlupajärjestelmän toimivuutta tarkasteltaisiin jatkossa erityisesti ympäristövastuun toteutumisen näkökulmasta.

Avainsanat: ympäristöoikeus, kaivoslaki, kaivostoiminta, kaivoslupa, perusoikeus, ympäristöperusoikeus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_x_

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_x_

(vain Lappia koskevat)

Ympäristövastuu kaivostoiminnassa- Perustuslain 20 §:n toteutuminen
kaivoslupaharkinnassa

Sisällysluettelo

Lähteet	III
Säädökset	X
Lyhenteet	XI
Oikeuskäytäntö	XII
Sopimukset	XII
Virallislähteet	XII
1. Johdanto	14
1.1 Kestävä kaivos	14
1.2 Tutkimusmenetelmä	18
2. Kaivoslain uudistus	19
2.1 Vuoden 1965 kaivoslaki	19
2.2 Uusi kaivoslaki	24
3. Ympäristöperusoikeus ja kaivoslaki	27
3.1 Uuden kaivoslain laajempi perusoikeusnäkökulma	27
3.2 Perusoikeuksien yhteensovittaminen kaivoslaissa	29
3.2.1 Perusoikeuskollisio	29
3.2.2 Perusoikeuskonkurrensi	34
3.3 Ympäristöperusoikeus	40
3.3.1 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen	42
3.3.2 Ympäristöperusoikeuden kehitys	44
4. Ympäristöperusoikeuden vaikutus kaivoslupaharkintaan	51
4.1 Kaivoslupaharkinnan tavoitteet	51
4.2 Kaivoslupaharkinta ja ympäristövastuu	54
4.2.1 Luonnonvaranäkökulma kaivoslakiin	60
5. Ympäristövaikutukset osana kaivoslupaharkintaa	62
5.1 Kaivoslupa ja muut luvat	62
5.2 Kaivoslupaharkinnan kehittäminen	65
6. Johtopäätökset	70

Lähteet

Artikkelit

Ahonen, Johanna Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto, Ympäristöjuridiikka 2–3/2015 s. 6–51.

Forss, Matias Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko, Ympäristöjuridiikka 4/2011 s. 33–74.

Heiskanen Heta, Raskulla Siina ja Jukka Viljanen Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio, Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 86–109.

Hollo, Erkki Kuinka Ympäristöoikeutta Lähestytään?, Ympäristöjuridiikka 1/2016 s. 3–9.

Vastuu ympäristöstä aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta, Ympäristöjuridiikka 1/2014, 2014 s. 3–6.

Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösääntelyyn, Ympäristöjuridiikka 3/2006, 2006.

Oikeustapauskommentti, Lakimies 2003/2, 2003, s. 295-333

Hyvärinen, Heikki J Saamelaisten perinteisen kulttuurin ja elinkeinojen oikeudellinen suoja, Teoksessa: Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta, toim. Kokko Kai, Lapin yliopiston tieteellisiä julkaisuja Sarja B no 30, 2010.

- Kauppi, Sari Ympäristötietoa kaivoshankkeista – taustatietoa kaivostoimintaan liittyvästä lainsäädännöstä ja eräiden kaivosten ympäristötarkkailusta, Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10 | 2013, 2013.
- Kokko, Kai Ympäristöoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa, Teoksessa: Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhlakirja, Helsinki 2008 s. 309-341.
- Kumpula, Anne Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa, 2006. Saatavissa: [http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf) (Tarkistettu 27.10.2016).
- Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938-30/8.1998. Toim. Anne Kumpula. Turku, 1998, s. 157-169.
- Kuusiniemi, Kari Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta, Teoksessa: Oikeuden tavoitteet ja menettelyt: muistokirja Hannu Tapani Klamille / Ari-Matti Nuutila (toim.); Toimituskunta: Anne Kumpula. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, Juhlajulkaisut 12, Helsinki 2003 s. 63-79.
- Lavapuro, Juha Perustuslakikontrollin uudet muodot II – Keskustelevan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa, Lakimies 2/2009, 2009, s. 270–296.
- Linna, Tuula Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta, Lakimies 3–4/2016, 2016 s. 373–403.

- Länsineva, Pekka - Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan, Selvitys kauppaja- ja teollisuusministeriölle, 2006. (Länsineva 2006a).
 – Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede Jurisprudentia XXXIV (2006), 2006, s. 97–150. (Länsineva 2006b).
- Määttä, Tapani Metodinen pluralismi oikeustieteessä-
 ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksia ja menetelmät. Edilex, 2015.
- Soft Law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä - Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa, Oikeustiede-Jurisprudentia 2005:XXXVIII, 2005a s. 337-460.
 Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa, Teoksessa: Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005, Toimittanut Tapani Lohi, Edita Publishing Oy, Helsinki 2005b s. 262-299.
- Neuvonen, Riku ja Rautiainen Pauli Perusoikeuskonkurrenssi Suomen perusoikeusjärjestelmässä, Lakimies 6/2013, 2013 s. 1011–1031.
- Ojanen, Tuomas Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä. Lakimies 7–8/2014, 2014, s. 937–952.
- Oksanen, Anniina Kaivoslaki osana luonnonvarojen hallintaa, Acta Lapponica Fenniae 26, 2015 s. 75-93.
- Pölonen, Ismo Ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittaminen, Taustaselvitys ympäristöministeriölle 2015.

Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa, Lakimies 3/2013 s. 414–435.

Pölönen Ismo ja Arja Halinen

Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamistarpeet ja mahdollisuudet, Taustaselvitys Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke, Itä-Suomen yliopisto, 2016.

Similä, Jukka

Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen, Ympäristöjuridiikka 1/2016, 2016 s. 43–68.

Hilkka Heinonen ja Kimmo Malin.

Tuori, Kaarlo

Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota, Lakimies 7–8/2004 , 2004, s. 1196–1224.

Internetlähteet

Hollo, Erkki J

Oikeustieteen tieteenteoria ja teoria ympäristön oikeudellisesta sääntelystä, Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus ja kritiikki I toim. Esa Kolehmainen Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Forum Iuris, 2009. Saatavissa: www.edilex.fi/lakikirjasto/5896.pdf, (Tarkastettu 29.10.2016).

Koivurova, Timo “Legal Protection of Sami Traditional Livelihoods from the Adverse Impacts of Mining: A Comparison of the Level of Protection Enjoyed by Sami in Their Four Home States.” Arctic Review on Law and Politics, Vol. 6, No. 1, 2015, s. 11-51. Katsottavissa: <http://dx.doi.org/10.17585/arctic.v6.76> (Tarkistettu 21.11.2016).

Kirjallisuus

Alexy, Robert A Theory of Constitutional Rights. Oxford 2002 s. 418–419.

Antti Belinskij, Matias Warsta, Ari Ekroos, Niko Soininen, Tapio Määttä, Ismo Pölönen,

Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016, Valtioneuvoston kanslia, 2016.

Boyd, David, R The environmental rights revolution, a global study of constitutions, human rights and the environment. UBC Press 2011, s. 273-276.

Churchill, Robin Environmental Rights in Existing Human Rights Treaties, Human Rights Approaches to Environmental Protection, Alan E. Boyle and Michael R. Andersson, Oxford 1996, s. 89-109.

Bäckström, Lars Svensk gruvrätt. En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral, Luleå tekniska universitet, Grafisk produktion, 2015.

Hollo, Erkki ”Ajatuksia kaivostoimintaa koskevan sääntelyn oikeudellisesta positiosta.” Teoksessa Kielen ja oikeuden kohtaamisia. Heikki E.S. Mattilan juhlakirja. Talentum Media, Helsinki 2008, s. 71–87.

Hallberg, Pekka Perusoikeusjärjestelmä, Teoksessa: Perusoikeudet, 2011 Helsinki. s. 29-59.

- Heinämäki Leena, Heiskanen Heta, Koivurova Timo, Raskulla Siina ja Viljanen Jukka
- Miten ympäristöperusoikeus toteutuu?, 2014. Saatavissa: [http://urn.fi/ URN:ISBN:978-951-44-9563-2](http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9563-2) (Tarkistettu 29.10.2016).
- Karapuu, Heikki Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa.com) Talentum Fokus. 25.06.2015.
- Kokko, Kai Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa, Ympäristöjuridiikka 1/2016, 2016 s. 29–42.
- Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio. Teoksessa: Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti, toim. Pertti Rannikko ja Tapio Määttä, Tampere 2010. s. 183-213.
- Koivurova, Timo Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhla-kirja; Alku-peräiskansojen itsemääräämisoikeus kansainvälisessä maailmassa, 2008 Edita Helsinki, s. 255.
- Sakslin, Maija, Koivurova Timo, Kuokkanen Tuomas
- Maailman kongressi kestäväan kehitykseen liittyvistä oikeudellisista asioista, Teoksessa: Ympäristöpolitiikan ja -politiikan vuosikirja. Tapio Määttä (toim.) Joensuun yliopisto, Joensuu 2013. s. 435-442.
- Kumpula, Anne Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 252. Jyväskylä, 2004.
- Suvantola, Leila Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio. Teoksessa: Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti, toim. Pertti Rannikko ja Tapio Määttä, Tampere 2010. ss. 183-213.
- Tuori, Kaarlo Oikeuden ratio ja voluntas, Vantaa 2007.

- Viljanen, Veli-Pekka Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim): Perusoikeudet. SanomaPro 2011 s. 139-170.
- Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sanoma Pro Oy Helsinki 2001.
- Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö, s. 91–101, Teoksessa Thuren, Veli-Matti (toim.) Oikeus ja oikeudenmukaisuus. Oikeustieteen päivät 3.-4.6.1999 Joensuussa., Joensuu 1999.
- Weiss, Edith Brown In fairness to future generations : international law, common patrimony, and intergenerational equity. Dobbs Ferry : Transnational, 1989.
- Westerlund, Staffan En hållbar rättsordning : rättsvetenskapliga paradigmen och tankeväändor, Uppsala, 1997.

Uutiset

Ainutlaatuinen päätös: Talvivaaran konkurssiyritys määrätään puhdistamaan kaksi järveä, Yle uutiset, 15.9.2016. Katsottavissa: <http://yle.fi/uutiset/3-8520891> (Tarkistettu: 22.11.2016).

LakimiesUutiset: Kaivoslaki hiertää pintaa syvemmillä, 28.10.2014. Katsottavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/41996?allWords=kaivoslaki&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=627710> (Tarkistettu: 18.01.2017).

Säädökset

Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006)	YVAA
Erämaalaki 62/1991	
Hallitusmuoto 94/1919	HM
Jätelaki 1072/1993	JäteL
Jätelaki 646/2011	JäteL
Kaivoslaki 503/1965	KaivosL
Kaivoslaki 621/2011	KaivosL
Laki eräistä vesien käyttämisestä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961)	
Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009)	
Laki hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995)	
Laki kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 7/1976.	
Laki saamelaiskäräjistä 974/1995	Saamelaiskäräjälaki
Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 1994/468	YVA
Luonnonsuojelulaki 1096/1996	LSL
Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999	MRL
Maastoliikennelaki 1710/1995	
Minerallagen 1991:45	
Muinaismuistolaki 295/1963	
Poronhoitolaki 848/1990	
Patoturvallisuuslaki 494/2009	
Suomen perustuslaki 731/1999	PeL
Säteilylaki 592/1991	
Ympäristönsuojelulaki 86/2000	YSL

Ympäristönsuojelulaki 527/2014

YSL

Vesilaki 264/1961 ja 587/2011

VL

Ydinenergi laki 990/1987

Lainvalmistelu

Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 273/2009 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2007 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 38/1998 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp

Talousvaliokunnan lausunto 49/2010 vp

Lyhenteet

EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan Unioni
Kaivostyöryhmä	KAILA-työryhmä 2005-2008
TEKES	Innovaatiorahoituskeskus
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Oikeuskäytäntö

18.12.2002/3339 KHO:2002:86

KHO 2014:111

Taskin ym. v. Turkki, Appl. no 46117/99, 2004

Budayeva ym. v. Venäjä, Appl. no. 15339/02, 2008

Puuttuu vielä EIT:n antamat tai ainakin toinen niistä päätökset johon KHO viittasi Santahamina-ratkaisussa vuodelta 2013

Sopimukset

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18-19/1990)
Euroopan ihmisoikeussopimus.

Virallislähteet

Kaivoslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, asetettu 24.9.1999. Julkaisu: Esitys kaivoslain uudistamiseksi, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003 (Esitys kaivoslain uudistamiseksi 2003)

Kaivoslakityöryhmä asetettu 6.4.2005. Julkaisu: Kaivoslain uudistamista valmistelevan työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Konserni 26/2008 (KAILA loppuraportti). Lokakuu 2008.

Nähtävissä: https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/ministerioiden_julkaisut/5366.pdf
(Tarkistettu 16.11.2016)

YVA-työryhmän ehdotus Hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 24.10.2016;

Katsottavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BB40E8427-1429-4DAF-BBF5-10688E5E7106%7D/122086> (Tarkistettu 29.11.2016).

1. Johdanto

1.1 Kestävä kaivos

Kaivoslain 1 §:n (621/2011) (KaivosL) tavoitteena on turvata kestävän kaivostoiminnan edellytykset. Tavoite on ilmentymä laajemmin yhteiskunnassa tunnustetuista yhteisistä arvoista ja tavoitteista, jotka on hyväksytty myös yleisesti kaivostoimijoiden keskuudessa, joihin kaivostoiminta vaikuttaa. Kaivostoimijat ovat sitoutuneet kehittämään kaivostoimintaa kestävämpään suuntaan, josta esimerkkinä toimivat Green Mining-ohjelman¹ tapaiset hankkeet. Kaivostoiminta on olennainen osa yhteiskuntaa, joka monessa asiassa on riippuvainen kaivoskivennäisten saannin turvaamisesta. Myös suomalainen yhteiskunta tarvitsee osaltaan kaivostoimintaa, olkoon se sitten kotoperäistä tai ulkomaista. Saman aikaisesti kuitenkin, kaivostoiminnan laajat vaikutukset ympäristö- ja yhteiskunnan eri alueisiin nostavat pintaan syvälle oikeusjärjestyksen syvänteisiin asti ulottuvia perusoikeuskysymyksiä², joihin kaivoslailla yritetään löytää ratkaisua.

Kaivoslain 1.1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta ja malminetsintä. Kaivoslain tavoitesäännöksellä on pyritty ottamaan huomioon kattavasti kaivostoiminnan mahdolliset hyvinkin laajat vaikutukset niin ympäristöön kuin muuhunkin kaivostoiminnan kanssa kilpailevaan toimintaan ja yhteiskuntaan kokonaisuudessa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 273/2009 vp) tuodaan esille kaivostoimintaan liittyvien perusoikeusnäkökulmien tärkeys. Hallituksen esityksen mukaan kaivostoiminta tulisi järjestää niin, että kaikki relevantit hyvin erilaisetkin perusoikeusnäkökulmat sovitetaan yhteen³.

¹ TEKES:n vetämä Green Mining-ohjelma.

² LakimiesUutiset: Kaivoslaki hiertää pintaa syvemältä 28.10.2014.

³ HE 273/2009 vp, s. 184. ja PeVI 32/2010 vp, s. 3.

Toiminnanharjoittajan tavoitteiden lisäksi tulisi kaivostoiminnan vaikutusta arvioida myös muiden henkilötahojen perusoikeuksien, ympäristövaikutusten ja tärkeiden yleisten etujen kannalta. Länsineva kiteyttää kaivoslain uudistuksen merkittävyyden seuraavasti; kaivoslainsäädäntö tarjoaa moniulotteisen perusoikeustutkimuksen testitapauksen⁴.

Kaivoslain perusoikeuskysymysten systemaattista arvioinnin tärkeyttä lisää entisestään kaivostoiminnan kasuistinen luonne, jonka seurauksena kaivoshankekohtaiset relevantit perusoikeusnäkökohdat vaihtelevat suuresti⁵ ja kaivoslain suhteellinen yleinen kirjoitustapa, jotka nostettiin esille perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 32/2010 vp, josta seuraa, että kaivostoiminnan perusoikeuskysymysten ratkaisu painottuu tavallista enemmän lainsäädäntövaiheen sijaan lainsoveltamistilanteisiin. Lainsäätäjän tietoinen ratkaisu siirtää lainsäädäntövaltaa ja -vastuuta lainsoveltajalle, ohjaa itsessään ja perusoikeustutkimuksen painopistettä kaivoslain osalta lainsoveltamistilanteiden tutkimukseen.

Kaivoslain soveltamistilanteiden suhteellinen suuri avoimuus ja moninaisuus tarjoavat ajankohtaisen haasteen suomalaiselle valtiosääntöoikeudelliselle tutkimukselle, joka perinteisesti on painottunut enemmän lainsäätämisvaiheeseen⁶. Perusoikeuskontrollimuotojen vuoropuhelun kehittäminen lainsäätämisen- ja soveltamisvaiheiden sekä lainsäätäjän ja soveltajan välillä käytäväperusoikeusdialogi, tarjoaa mahdollisuuden kehittää perustuslakikontrollin laatua ja oikeudenkäytön ennustettavuutta sekä oikeusturvaa. Lavapuron ehdottamalla keskustelevalla kontrolliajattelulla voidaan myös vastata perusoikeuskriitikkojen esille tuomaan keskusteluylikonstitutionalismista⁷ ja vieteriukko-ilmiöstä⁸ perusoikeuksien soveltamisessa, jossa perusoikeuksien rajat venyvät ja paukkuvat tulkintatilanteen edellyttämällä tavalla.

⁴ Länsineva (2006b, s. 102-103.

⁵ Esimerkkinä kaivoslain erilaisista perusoikeusasetelmia Länsineva mukaan, voidaan esittää uraanikaivoksen perustaminen lähelle asutuskeskusta ja pienimuotoista kullanhuuhtontaa Lapin erämaassa. Länsineva, (2006b) s. 118.

⁶ Lavapuro 2009, s. 273.

⁷ Lavapuro 2009, s. 296.

⁸ Neuvonen 2013, s. 131.

Uusien perusoikeuksien tulkintaan liittyvät erityispiirteet tulisi myös huomioida kaivoslain osalta. Vanhempien perusoikeuksien tulkinnasta muodostunut vakiintunut käytäntö perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja tuomioistuinten ratkaisuisa, voi Neuvonen ja Rautiainen⁹ mukaan estää uudempien perusoikeuksien tulkinnan kehittymistä perusoikeuksien kollisiotilanteissa, joita kaivostoiminnasta välttämättä seuraa.

Perusoikeusjärjestelmän sisäistä koherenssia tulisi kehittää vanhojen ja uusien perusoikeuksien tulkinnan välillä. Perusoikeuksien antamaan suojaa laajennettiin lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995) toteuttamalla vuoden 1995 perusoikeusuudistus. Perusoikeusuudistuksessa perusoikeusäännösten joukkoa laajennettiin koskemaan myös ympäristöä. Hallitusmuodon (94/1919) 14a § sisältämä ympäristöperusoikeuden otettiin osaksi uutta perustuslakia (731/1999) (PeL) 20 § sisällöllisesti muuttumattomana.

Ympäristöperusoikeuden vaikutus näkyy myös kaivoslaissa. Kaivoslain uudistuksen yksi keskeisistä tavoitteista oli parantaa kaivostoiminnan puutteellista ympäristöllistä ulottuvuutta¹⁰. Vaatimus edellyttää aikaisempaa tiiviimpää ympäristöoikeudellisen elementtien huomioimista kaivoslain soveltamisessa ja ympäristöperusoikeuden toteutumista kaivostoiminnassa.

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen kaivostoiminnassa onkin yksi kaivoslain vaikeimmin toteuttavista päämääristä monesta syystä¹¹. Ympäristöperusoikeuden toteutumista kaivostoiminnassa vaikeuttavat säännöksen tulkinnallinen avoimuus ja vähäinen käyttö kotimaisessa tuomioistuin käytännössä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, verrattuna muiden perusoikeuksien tulkintaa ja yleiset ympäristöoikeudelle lainkäytölle tyypilliset haasteet, joita Kuusiniemen mukaan ovat ympäristöoikeudellisen oikeuslähdeopin ominaispiirteet, kuten joustavien normien käyttö, jotka pakottavat lainsoveltajan tulkitsemaan lainsäätäjän tarkoitusta tilannekohtaisesti ja pakottavat antamaan merkityssisällön arvottavista vaativille säännöksille, , kuten tietyn luonnonmaiseman merkitystä luontoarvojen tulkinnalle ja edellyttävät laajaa

⁹ Neuvonen 2013, s. 119.

¹⁰ HE 273/2009 vp, s. 44.

¹¹ PeVL 32/2010 vp, Valiokunnan kannanotot, Ympäristöperusoikeus. ja HE 273/2009 vp, s. 99.

monitieteellistä asiantuntemusta¹². Ympäristöoikeudellista päätöksentekoa kartoittaneet tutkimukset osoittavat, että näennäisesti joustavien normien tulkintaan liittyvä epävarmuus on tapana johtaa normien tukinnan jähmettymiseen¹³, joka estää tarkoituksena olleen yhteiskunnallisten ja teknisten kehityksen huomioimisen normin tulkinnassa.

Kaivoslain sääntelyssä kaivostoiminnan ja ympäristöperusoikeuden yhteensovittamisen tärkeimmäksi mittariksi muodostuu kaivostoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellyttämä KaivosL 16 §:n mukainen kaivoslupa. Kaivosluvan myöntämisedellytysten ympäristöllisten vaatimusten täyttymiseen kiteytyy ympäristöperusoikeuden toteutumisen merkittävin tutkimus kaivostoiminnassa. Kaivoslain monista soveltamistilanteista, kaivoslupaharkinnasta muodostuu kaivoslain eräänlainen polttopiste, jossa viime kädessä yhteen sovitetaan kaivostoiminnan kannalta kaikki relevantit perusoikeusnäkökulmat ja muut kaivostoiminnan edellytykset.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää aineellisen ympäristöperusoikeuden mukainen kaikkien vastuu ympäristöstä (PeL 20.1 §) ja julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (PeL 20.2 §:n 1 kohta) toteutuminen kaivoslupaharkinnassa¹⁴. Ympäristöperusoikeuden menettelyllinen (PeL 20.2 §:n 2 kohta) osa on muutamia viittauksia lukuun ottamatta jätetty tutkimuksen ulkopuolelle. Termillä ympäristöperusoikeus ja ympäristövastuu viitataan jatkossa tutkimuksessa selvyiden vuoksi PeL 20.1 §:n lisäksi myös PeL 20.2 §:n 1 kohtaan.

¹² Kuusiniemi 2003, s. 75.

¹³ Pölönen 2013, s. 434.

¹⁴ Tutkimuksen ulkopuolella on rajattu kaivoslain 33 §:n mukaiset uraanin ja toriumin tuottamista koskevat kaivoslupa-asiat, joiden osalta ratkaisun tekee valtioneuvosto.

1.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimus on lainopillinen. Seikka, joka Määtän mukaan ei tarvitse suurempaa selvitystä ja pohdintaa oikeustieteellisessä lopputyössä.¹⁵ Tutkimuskysymyksen paikantuminen ympäristöoikeuteen on syytä kuitenkin ottaa huomioon ja tutkimusmenetelmässä on huomioitava ympäristöoikeudelliseen tutkimukseen ja oikeudenalaan itseensä liittyvät ominaispiirteet. Ympäristöoikeudella viitataan Kokon määritelmän mukaisesti ympäristöoikeuteen laajasti, joka pitää sisällään kaikenlaisen oikeudellisen ympäristöön liittyvän tutkimuksen, riippumatta oikeudenalakohtaisista jaoista¹⁶. Tutkimuksessa liikutaankin sujuvasti välillä puhtaasti ympäristöoikeudellisten säädösten lisäksi erityisesti valtiosääntöoikeuden alueella. Kaivostoiminnan laajoista vaikutuksista yhteiskunnan eri alueisiin seuraa, että tutkimus sivuaa eri myös oikeudenalojen sääntelyä, mikä on tarpeen mukaan otettu huomioon tutkimuksessa.

Tutkimuskysymyksen erityispiirteiden huomioiminen on vaatinut, että tutkimusmenetelmänä on soveltavin osin käytetty myös käytännöllisen ja empiirisen lainopin menetelmiä. Käytännöllinen lainoppi pyrkii vastaamaan kysymykseen, voimassa olevan oikeuden sisällöstä käytännön lainsoveltamistilanteissa. Tutkimuksessa käytetään hyväksi empiiristä aineistoa, kuten tuomioistuimen ja viranomaisen lainsoveltamispäätöksiä. Käytännön lainopin avulla on mahdollista laillisuusperiaatteen ja vakiintuneiden oikeusperiaatteiden toteutumiseen lainkäytössä, unohtamatta oikeusvarmuutta¹⁷.

Tutkin seuraavassa ympäristöperusoikeuden toteutumista kaivoslupaharkinnassa lainopillisena tutkimuksena. Perinteinen lainoppi korostuu tutkimuksen alkuosan kaivoslain yleistä sääntelyä ja ympäristöperusoikeuden sisältöön keskittyvissä osissa. Kaivoslupaharkinnan kohdalla tutkimusmenetelmänä käytetään käytännön ja empiirisen lainopin keinoja, kaivoslupapäätösten oikeudellista sisältöä selvittäessä ympäristöperusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

¹⁵ Määtän mukaan lainopillisessa opinnäytetyössä ei ole tarpeen ryhtyä kuvailemaan perusoppikirjoihin viitaten, mitä lainoppi oikeustieteen suuntauksena tarkoittaa. Tulkintajuridisen lainopillisen opinnäytteen teoreettinen viitekehys on yleensä kuvattavissa yhdellä lauseella: "Tutkimus on lainopillinen." Määttä 2015, s. 9.

¹⁶ Kokko 2016, s. 30.

¹⁷ Kokko 2016, s. 35-36.

2. Kaivoslain uudistus

2.1 Vuoden 1965 kaivoslaki

Uudistetun kaivoslain, joka tuli voimaan 1.7.2011, tarkoituksena on turvata yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta ja malminetsintä. KaivosL 1.1 §:n tavoitesäännös ilmaisee lain tavoitteen turvata kestävä kaivostoiminta, sovittamalla eri ympäristön käyttötarkoitukset ja suojelupäämäärät yhteen. Tavoitesäännös heijastelee koko oikeusjärjestyksen taustalla olevien yhteiskunnallisia arvoja, jotka on lainsäätäjän toimesta muodostettu oikeusohjeiden muotoon lainsäädännön avulla. Perustuslaki ja perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnan perustana olevat arvot ja suojeltavat oikeushyvät, joita muualla lainsäädännössä kuten kaivoslaissa, on kunnioitettava. KaivosL 1 §:n mukainen kestävä kaivostoiminta edellyttää, että perusoikeuksien toteutuminen lainsäätäjän tahdon mukaisesti otetaan huomioon sovellettaessa kaivoslakia kaikki käsillä olevat perusoikeudet huomioiden ja löytää tasapaino kaikkien turvattavien perusoikeuksien kesken, joihin kaivostoiminnalla on vaikutusta¹⁸.

Kaivoslain uudistuksen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena oli parantaa vuonna 1965 hyväksytyin ja vuoden 1966 alussa voimaan tulleen edeltävän kaivoslain (503/1965) puutteellisesti säänneltyä ympäristösuhdetta. Kaivoslain 1 §:n mukainen kaivostoiminnan ekologisen kestävyuden vaatimus on seurausta PeL 20.1 §:stä, jonka mukaan vastuu ympäristö kuuluu kaikille¹⁹. Ympäristövastuun, joka koostuu julkisoikeudellisesta, siviilioikeudellisesta ja rikosoikeudellisesta ympäristövastuusta²⁰, toteutuminen edellyttää, että se otetaan huomioon ympäristöoikeudellisen läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikenlaisessa toiminnassa, jolla on vaikutuksia ympäristöön²¹.

Perustuslain säännösten merkitys muualla lainsäädännössä on ilmaistu PeL 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan velvollisuus taata perusoikeuksien tasapainoinen

¹⁸ HE 273/2009 vp s. 70.

¹⁹ HE 309/1993 vp, Yleisperustelut, luku 3.2 Ympäristö.

²⁰ Linna 2016, s. 378.

²¹ Kumpula 2006, s. 6.

toteutuminen. Kaivostoiminnassa, jolla tarkoitetaan KaivosL 5.1 §:n 4 kohdan mukaan kaivosmineraalien louhintaa kaivoksessa, siihen liittyvää kiviaineksen siirtoa ja nostoa, välittömästi louhinnan yhteydessä tapahtuvaa kaivosmineraalien hyödyntämiseksi tarpeellista rikastustoimintaa ja muuta käsittelyä sekä kaivosmineraalien louhintaan välittömästi liittyviä valmistelevia ja muita tukitoimenpiteitä, perusoikeuksien toteutuminen turvataan viimekädessä kaivoshankekohtaisella kaivoslupaharkinnalla²² jonka avulla ratkaistaan, voidaanko kaivostoiminnalle myöntää kaivoslupaa ja millä ehdoilla, kun kaivostoiminnan edellytyksiä punnitaan KaivosL 1.1 §:n tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Ympäristöperusoikeus toteutuminen on siten riippuvainen kaivostoiminnan edellytyksenä olevasta kaivosluvasta (KaivosL 16 §), joka oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueelta tavatut kaivosmineraalit, kaivostoiminnasta syntyvät sivutuotteet ja muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella (17 §). KaivosL 5.1 §:n 4 kohdan mukainen kaivostoiminnan määritelmä pitää sisällään kaivosmineraalien louhintaa kaivoksessa, siihen liittyvää kiviaineksen siirtoa ja nostoa, välittömästi louhinnan yhteydessä tapahtuvaa kaivosmineraalien hyödyntämiseksi tarpeellista rikastustoimintaa ja muuta käsittelyä sekä kaivosmineraalien louhintaan välittömästi liittyviä valmistelevia ja muita tukitoimenpiteitä.

Syyt kaivoslainsäädännön uudistamiselle löytyivät muuttuneen oikeusjärjestyksen ja yhteiskunnallisten arvojen ristiriidasta vuoden 1965 kaivoslain kanssa²³. Kaivoslain 1.1 §:n tavoitesäännöksen ilmaisevat lähtökohdat kaivostoiminnan järjestämiselle ovat vuoden 1965 vuoden kaivolakia paremmin sopusoinnussa tämän hetkisten yhteiskunnallisten arvojen kanssa ja harmoniassa suhteessa oikeusjärjestykseen. Kaivoslain uudistusta koskevan hallituksen esityksen²⁴ mukaan, kaivoslain 1§:n tavoitesäännöksen tarkoituksena olisi edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää myös yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ja niiden yhteensovittamista. Tarkoituksena on myös varmistaa, että tavoitesäännös ohjaisi lain tulkintaa ja soveltamista oikeanlaisen kokonaistasapainon suuntaan²⁵.

²² PeVL 32/2010 s. 2.

²³ Forss 2011, s. 39.

²⁴ HE 273/2009 vp, s. 70.

²⁵ HE 273/2009 vp, s. 70.

Oikeusjärjestyksen muutokset 45 vuoden aikana pakottivat pohtimaan keski-ikään ehtinyttä kaivoslailta uudistamista vastaamaan yhteiskunnan kehityksen vaatimuksia. Seuravaksi onkin syytä käydä läpi niitä syitä, jotka johtivat kaivoslainsäädännön eriytymiseen muusta lainsäädännöstä, jotta voidaan paremmin ymmärtää uudelle kaivoslaille kohdistettua odotuksia. Vuoden 1965 kaivoslain voimassa olon aikana tapahtunut ihmis- ja perusoikeuksien esiinmarssi, ympäristösuojelun aatteen kehitys ja modernin ympäristöoikeuden uudet suuremmat vaatimukset ympäristöön vaikuttavalle toiminnalle ja suomalaisen kaivostoiminnan kansainvälistyminen yhdessä eurooppalaisen integraation kanssa toivat kaivostoiminnalle uusia vaatimuksia, joita vanhan kaivoslain mukainen sääntely ei täyttänyt²⁶. Kaivoslain osittaisuudistukset²⁷ eivät onnistuneet poistaneet vuoden 1965 kaivoslain eristäneisyyttä muusta oikeusjärjestyksestä, joka perustui kaivoslain perinteiseen itsenäiseen asemaan suhteessa muuhun oikeusjärjestykseen. Kaivoslaki oli ollut vuosikymmenien ajan oikeudellisessa tyhjiössä ympäröivän oikeusjärjestyksen muutoksista. Ympäristöoikeuden, johon luetaan kuuluuvaksi kaikki oikeudelliset säädökset, joilla on vaikutuksia elolliseen ja elottomaan fyysiseen ympäristöön, kehittyminen ja perusoikeusjärjestelmän muutokset vahvistivat kaivoslainsäädännön erillistä asemaa suhteessa muuhun ympäristön tilaan vaikuttavaan lainsäädäntöön²⁸. Hollo kuvailee kaivoslainsäädännön olleen suurelta osin immuuni muusta oikeusjärjestyksestä tulleille vaikutuksille, eikä oikeusharkintainen kaivostoiminnan yhteydessä voitu ottaa laajasti muita seikkoja huomioon²⁹.

Vuoden 1965 kaivoslain säädännön historiallisesti eriytynyt asema oli lähtökohtana vielä kaivoslain kokonaisuudistusta valmistelemaan vuonna 1999 asetetun kaivoslakityöryhmän (1999–2003)³⁰esityksessä, joka piti kaivoslakia yhä ensisijaisesti

²⁶ Forss 2011, s. 36-37.

²⁷ Esimerkkinä muutoksista lain muutos, jolla kaivostoiminnan lupaharkinta sidottiin luonnonsuojelulakiin, vp 1103/1996 Laki kaivoslain 71 § muuttamisesta.

²⁸ Länsineva kuvailee vanhan kaivoslain ja perusoikeuksien suhdetta seuraavasti; ”Nykyiseen perusoikeusjärjestelmään ja oikeusajatteluun täysin soveltumattomalta ja eri osapuolten yhdenvertaisen kohtelun ja heidän perusoikeuksiensa suojelun kannalta hyvin ongelmalliselta vaikuttaa sellainen sääntelyjärjestelmä, joka nykyisin on voimassa ja jossa viranomaisen on jokseenkin automaattisesti myönnettävä valtausoikeus tai kaivosoikeus, mikäli laissa mainitut lähinnä tekniluonteiset kaivostoimintaa puoltavat kriteerit täyttyvät.” (Länsinevan 2006b), s. 119.

²⁹ Hollo 2008, s.73.

³⁰ Kaivoslain muutostarpeita selvittävä työryhmä, asetettu 24.9.1999. Julkaisu: Esitys kaivoslain uudistamiseksi, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003.

omana erityislainsäädäntönä ja jonka ympäristövaikutuksista säädettäisiin muualla lainsäädännössä³¹.

Ympäristöministeriön eriävä kannanotto otettiin toisen kaivostyöryhmän (KAILA 2005-2008)³² esityksen perustaksi. Esityksen lähtökohtana oli, kaivostoiminnan ympäristöllisten vaikutusten laaja kokonaisarviointi, joka Forssin mukaan on seurausta taustalla vaikuttaneiden yhteiskunnallisten tavoitteiden ja päätöksenteon muutoksesta³³. Selvytyden vuoksi kaivoslakityöryhmällä viitataan jatkossa tutkimuksessa jälkimmäiseen kaivoslakityöryhmään (KAILA 2005-2008), jonka loppuraportti³⁴ otettiin kaivoslain hallituksen esityksen ja uuden kaivoslain pohjaksi.

Myös hallituksen esityksessä³⁵ uudeksi kaivoslaiksi kuvataan kumottavan vanhan kaivoslain ympäristöllistä ulottuvuutta puutteellisesti säännellyksi. Kyse on ennen kaikkea ympäristöoikeuden kannalta laajemmasta yhteiskunnassa tapahtuneesta ympäristöarvojen merkityksen kasvusta ja sen vaikutuksista koko oikeusjärjestykselle³⁶. Edellä mainittu kehitys on toiminut perusteena kaivoslainsäädännön kokonaisuudistukselle ja saattamiseksi osaksi muuta ympäristöoikeuden järjestelmää³⁷.

Vuoden 1965 kaivoslain päätavoitteena oli kaivostoiminnan edellytysten turvaaminen. Perusoikeusnäkökulmasta³⁸ kaivoslain pääasiallisena tarkoituksena oli edistää kaivosteollisuuden eli elinkeinonharjoittajan³⁹ (PeL 18 §) taloudellisia etuja. Forssin

³¹ Forss 2011, s. 39.

³² Kaivoslakityöryhmä asetettu 6.4.2005. Julkaisu: Kaivoslain uudistamista valmistelevan työryhmän loppuraportti, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Konserni 26/2008.

³³ Forss 2011, s. 70.

³⁴ KAILA 2008.

³⁵ HE 273/2009 vp s. 44.

³⁶ Oikeusjärjestelmällä viitataan oikeusjärjestyksen ja käytäntöjen yhdessä muodostamaan järjestelmään. Tuori 2007, s. 288.

³⁷ Forss 2011, s. 33. Forss määrittelee ympäristöoikeuden järjestelmän kuuluvaksi ympäristöoikeuden mukaan luettuna yleiset opit, suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtiosääntöoikeudellisen ajattelun suhdetta ympäristöoikeuteen.

³⁸ Karapuu 2011, s. 63.

³⁹ Forss 2011, s. 33.

mukaan lailla pyrittiin turvaamaan myös kansantaloudellisten etuja, kuten kaivoskivennäisten kotimaisen kysynnän tyydyttäminen⁴⁰.

Vanhan kaivoslain kaivostoiminta oli perinteisesti ollut vain suomalaisten etuoikeus ennen liittymistä Euroopan Unioniin. Ulkomaalaisten toiminnanharjoittajien oikeutta rajoitettiin kotimaisten toiminnanharjoittajien hyväksi. Kaivoslaissa sääntelyssä suurin huomio keskittyi kaivostoiminnan edellytyksenä olevan kaivosoikeuden haltijan ja maanomistajien omaisuuden suojasta (PeL 15 §) johtuvien ristiriitojen ratkaisemiseen. Omistusoikeudesta riippumaton kaivosoikeuden yhteensovittaminen muiden kaivosoikeuden⁴¹ kanssa luonnonvarojen hallinnasta ja käytöstä kilpailevien oikeuksien kanssa hoidettiin korvaamalla taloudellisesti haitan kärsijöiden vahinko ja lunastamalla tarvittavat maa-alueet kaivostoiminnan harjoittajan omistukseen.

Nykyisen kaivoslain mukaista kaivoslupaa (KaivosL 16 §), joka tarvitaan kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnanharjoittamiseen, vastaa asiallisesti vuoden 1965 kaivoslain mukaista kaivospiiriä, johon kaivosoikeuden haltijan kaivosoikeus harjoittaa kaivostoimintaa perustui. Kauppa- ja teollisuusministeriö määräsi kaivospiirin kaivospiirihakemuksen perusteella. Kaivospiiri määrääminen perustui oikeusharkintaa, joka ei jättänyt tapauskohtaiselle harkinnalle juurikaan tilaa, kun kaivospiirin perusteena olevat pääasiassa elinkeinonvapaudelle ja omaisuudensuojalle, kaivoskivennäisesiintymän hyväksikäytettävyydelle ja kaivoksen turvallisuudelta ja teknisiä ominaisuuksilta koskevat edellytykset täyttyivät.

Vuoden 1965 kaivoslain kaivospiirin määräämisessä ympäristöasioiden huomioon ottaminen tapahtui viittaamalla muun ympäristölainsäädäntöön, jota tuli noudattaa kaivostoiminnassa soveltuvin osin. Kaivoslakiin tehdyillä osittaisuudistuksilla pystyttiin parantamaan osin kaivoslain vajavaista ympäristösuhdetta. Euroopan Unionin (EU) jäsenyydestä johtuen, vuoden 1965 kaivoslakia muutettiin niin, että kaivoslaki saatettiin vastaamaan EU-säädöksiä. Vanhan kaivoslain 23 a §:n mukaan tuli kaivospiiriä määrätessä tehdä tarvittaessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/94) mukainen ympäristövaikutusten arviointimenettely, josta ei kuitenkaan voinut seurata estettä kaivospiirin määräämiselle. Kaivostoiminnan ympäristövaikutukset tulivat arvioiduksi muun lainsäädännön perusteella esimerkiksi luonnonsuojelulain (1096/1996), ympäristönsuojelulain (86/2000), jätelain (1072/1993) ja vesilain (264/1961) edellyttämässä lupamenettelyissä.

⁴⁰ Forss 2011, s.38.

⁴¹ Kaivospiiri vastaa asiallisesti uuden kaivoslain mukaista kaivoslupaa.

2.2 Uusi kaivoslaki

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslain 1 §:n tavoitteiden toteutuminen taloudellisen, yhteiskunnallisen ja ekologisen kaivostoiminnan turvaaminen muodossa vaatii, että kaivostoimintaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta suhteessa muuhun lainsäädäntöön tutkitaan yleisemmin⁴². Oikeusnormiston kehityksestä johtuen kumottavan kaivoslain suhde muuhun lainsäädäntöön on osittain katkennut. Vanhan kaivolain erillinen asema vaaransi oikeusjärjestyksen oikeudenmukaisuuden.

Oikeusjärjestyksen yhdenmukaisuudella ja johdonmukaisuudella eli koherenssilla on perinteisesti tarkoitettu Tuorin mukaan rationaalisen argumentaation ja oikeusjärjestyksen oikeudenmukaisuuden perustaa. Totaalinen koko oikeusjärjestyksen koherenssi perustuu ajatukseen kaikkien oikeudenalojen välillä vallitsevaan oikeusnormien johdonmukaisuuteen, joka turvaa lainkäytön ennakoitavuuden ja ainakin muodollisen oikeusvarmuuden vaatiman yhtenäisyyden lainsoveltamistilanteissa⁴³, erotuksena lokaaliin koherenssiin, jolla vastaavasti viitataan eri oikeudenaloilla vallitsevaan sisäiseen koherenssiin⁴⁴.

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollista, eikä ole tarpeenkaan lähteä arvioimaan laajasti ja perinpohjaisesti mikä syvempi merkitys hallituksen esityksen pyrkimyksellä kaivoslain koherenssille suhteessa muuhun lainsäädäntöön tulisi antaa yleisesti oikeustieteessä vallitsevan käsityksen mukaan. Tärkeämpää on tunnistaa ne tavoitteet ja keinot mihin lainsäädännön koherenssilla on pyritty eli ennustettavaan ja johdonmukaiseen oikeusjärjestykseen sekä viime kädessä oikeudenmukaisuuteen yksittäisten oikeuskysymysten ratkaisuisissa ja mitä se merkitsee ympäristöperusoikeuden toteutumiselle kaivoslupaharkinnan osalta.

Nykyaikaisen ympäristöoikeuden oikeudellinen asema muiden oikeudenalojen joukossa heijastaa koko oikeusjärjestyksen tasolla tapahtunutta muutosta, johon myös kaivoslain uudistuksella yritetään sopeutua. Totaalinen koko oikeusjärjestyksen koherenssi ja systematiikka, joka rakentuu ajatukselle suvereenin kansallisvaltion lainsäätäjän

⁴² HE 273/2009 vp, s. 44.

⁴³ Tuori 2007, s.123-126.

⁴⁴ Tuori 2004, s. 1210-214.

monosentriseen perspektiiviin, on Tuorin mukaan väistynyt oikeusjärjestysten pluralismin tieltä⁴⁵.

Uudet oikeudenalat kuten ympäristöoikeus eivät noudata perinteisten oikeudenalojen välillä vallitsevaa tarkkarajaista jakoa. Ympäristöoikeuden on nähty olevan osa sekä yksityis- että julkisoikeudetta, joka rikkoo vanhan jaon oikeudenalojen yksityis- ja julkisoikeuden välillä. Ympäristöoikeus, jonka alaan lasketaan kuuluvat kaikki normit, joilla katsotaan olevaan vaikutusta ympäristön tilaan, kokoaa yhden oikeudenalan alle normistoa, joka olisi muuten jakautunut monelle eri oikeudenalalle. Uusien oikeudenalojen tavoin myös ympäristöoikeuden oikeuslähteet koostuvat kansallisten lähteiden lisäksi kansainvälisistä- ja ylikansallisista oikeuslähteistä.

Oikeusjärjestyksessä edellä mainituista muutoksista johtuen koherenssin toteutumisen mahdollisuus ja tavoittelu on kokenut muutoksen. Tuorin mukaan oikeustieteen tavoitteena on saavuttaa löyhä periaatepohjainen koherenssi⁴⁶ oikeusjärjestyksen pintatasolla lainkäytössä, eikä oikeusjärjestyksen laajuista totaalia koherenssia pidetä enää yleisesti mahdollisena eikä tavoitteena.

Koko oikeusjärjestyksen sisäisen koherenssin sijaan, tällä hetkellä tavoitteena on päästä oikeusmukaiseen ratkaisuun tapauskohtaisella eri periaatteiden punninnalla ja yhteensovittamisella yksittäistapauksissa. Tärkeämmäksi kuin ratkaistavan oikeuskysymyksen paikantamisen tiettyyn oikeudenalaan kuuluvaksi, on tunnistaa tapauskohtaisesti oikeuskysymyksen relevantit piirteet. Yksittäistapaukseen voi tulla sovellettavaksi säädöksiä ja oikeusperiaatteita monelta eri oikeudenalalta samanaikaisesti.

Oikeusperiaatteiden välillä vallitseva keskinäissuhde ja painoarvo vaihtelee yksittäisten tapausten ominaispiirteiden mukaan. Tapauskohtainen periaatteiden painoarvoa korostava harkinta, tuo periaatteet oikeuskulttuurin tasolta, osaksi tapauksen ratkaisunormia ja oikeusjärjestyksen lainkäytön kosketuspintaa. Yleisten oppien vahvalla periaatekeskeisyydellä pyritään lainkäytön tapauskohtaiseen ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen ohella lokaaliin koherenssiin. Lisäksi oikeusperiaatteiden kautta

⁴⁵ Tuori 2004, s. 1198.

⁴⁶ Tuori 2004, s. 1213.

toteutetaan kohtuutta ja aineellista oikeudenmukaisuutta käsillä olevan oikeustapauksen tilanne kohtaisella harkinnalla⁴⁷.

Kaivoslain tarkoituksena tulisi olla yhdistää eri oikeudenaloihin kantavat oikeusperiaatteet yhden säädöksen alle ja löytää tasapaino niiden kesken tapauskohtaisella soveltamisella, jotta kaivoslainsäädäntö hyväksyttäisiin osaksi muuta oikeusjärjestystä.

Mitä sitten oikeusperiaatteiden kasvanut merkitys oikeusjärjestyksen koherenssin tavoittelussa tarkoittaa kaivoslain ja kaivosluvan myöntämisen osalta? Hallituksen esityksen mukaan oikeuskehitys ja sen vaatimukset on otettu huomioon kaivoslain kirjoitustavassa, joten kaivoslaissa säädetään varsin joustavista niistä periaatteista, joiden perusteella malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien ja toiminnasta negatiivisten vaikutus kohteeksi joutuneiden väliset ristiriidat ja muut yksityiset ja julkiset edut on ratkaistava yksittäistapauksissa⁴⁸. Tapauskohtaisesti tarvittaessa annettavilla lupamääräyksillä varmistetaan, että kaikki kaivoslain kannalta merkittävien perusoikeuspohjaisten tavoitteiden kesken on löydetty tasapaino. Periaatekeskeisyys ja joustavuus ei kuitenkaan saa vaarantaa lainsäädännöltä yleisesti vaadittua tarkkuutta joka edellyttää, että ainakin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään mahdollisimman tarkasti laissa⁴⁹.

Ennen kuin siirrytään tarkastelemaan, mitä kaivoslain soveltamisessa tavoitteiden, periaatteiden ja lupamääräysten huomioon ottaminen käytännössä merkitsee ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta, on tarpeellista selvittää ensiksi perusoikeuksista ja ympäristöoikeudesta lähtöisin olevia vaatimuksia ja erityispiirteitä kaivoslain yksittäistapauskohtaiselle soveltamiselle.

Tuorin mukaan perus- ja ihmisoikeudet ovat yhteydessä oikeusperiaatteisiin ja toimivat ristiriitojen ratkaisuperusteina eri yksilöiden ja ryhmien välillä⁵⁰. Myös hallituksen esityksessä uudeksi kaivoslaiksi kuvataan perusoikeuksien ja kaivoslain 1 §:n tavoitteiden välistä suhdetta läheiseksi. Esityksen tarkoituksena on yleisten ja yksityisten

⁴⁷ Tuori 2004, s. 1219.

⁴⁸ HE 273/2009 vp, s. 48.

⁴⁹ HE 273/2009 vp s. 184.

⁵⁰ Tuori 2004, s. 1223.

etujen turvaaminen koko perusoikeusjärjestelmän laajuudessa. Perusoikeusjärjestelmä määrittää myös sen oikeudellisen kehikon, jonka sisällä turvataan kaivoslain ristiriitaisten tavoitteiden samanaikainen toteuttaminen⁵¹. Myös Kokko näkee, että oikeusvaltion perustana oleva ennustettava lainkäyttö on lopulta riippuvainen perusoikeuksien kunnioittamisesta⁵².

3. Ympäristöperusoikeus ja kaivoslaki

3.1 Uuden kaivoslain laajempi perusoikeusnäkökulma

Kaivoslakia uudistaessa tutkittiin kaivostyöryhmän toimesta laajasti tulevan kaivoslain ja perustuslailla turvattujen perusoikeuksien suhdetta. Kaivostyöryhmän toimeksiannosta kaivostoiminnalle relevantteja perusoikeuslottuvuuksia selvitettiin perusteellisesti, koska kaivoslain historiallinen asema muusta oikeusjärjestyksestä erillisenä ja perusoikeusparadigman⁵³ kehityksen vaikutuksille immuunina omana järjestelmänä katsottiin vaativan kaivoslain perusoikeuspohjaista kattavaa arviointia⁵⁴. Länsinevan mukaan ongelma ei ollut se, ettei vuoden 1965 kaivoslaissa olisi unohdettu perusoikeusnäkökulma kokonaan vaan perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän muutokset olivat jääneet kokonaisuudessa huomioon ottamatta kaivoslain sääntelyssä⁵⁵.

⁵¹ HE 273/2009 vp, s. 48.

⁵² Kokko 2010, s. 184.

⁵³ Oikeusparadigmalla viitataan oikeuskirjallisuudessa vallassa olevaan perusoikeuksien oikeudelliseen sitovuuteen. ks. Karapuu 2011, s. 76.

⁵⁴ HE 273/2009 vp, s. 184.

⁵⁵ Länsineva (2006a), s. 5.

Kaivostyöryhmän teettämässä selvityksissä selvitettiin laajasti kaivostoiminnan suhdetta muuttuneeseen perusoikeusparadigmaan ja ne otettiin osaksi kaivoslain uudistusta koskevaa hallituksen esitystä⁵⁶. Työryhmä teetti seuraavat tutkimukset kaivoslain perusoikeussuhteesta:

- 1) Anne Kumpula: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa, (2006);
- 2) Pekka Länsineva: Perustuslain perusoikeussäännösten suhde huuhtontakullan valtauksiin ja kaivosoikeuteen, (2006);
- 3) Pekka Länsineva: Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan, (2006);
- 4) Eija Mäkinen: Perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon huomioon ottaminen kaivoslain uudistamisessa, (2007)

Vuonna 1995 valmistuneella perusoikeusuudistuksella vahvistettiin perusoikeusjärjestelmän kasvanut oikeudellinen merkitys. Perusoikeus uudistuksen taustalla oli tarve saattaa kansanvälisestä valtiosääntökehityksestä jälkeen jäänyt kotimainen perusoikeusjärjestelmä vastaamaan Suomen kansainvälisoikeudellisia sopimusvelvoitteita, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18-19/1990) ja EU:n jäsenyyden vaatimuksia laajentamalla ja vahvistamalla yksilön perustuslain takaamaa horisontaalista suojaa⁵⁷ ja samalla tehtiin tarkennuksia ja täsmennyksiä jo aikaisemmin voimassa oleviin perusoikeuksiin.

Lisäksi hallitusmuotoon (94/1919) otettiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia ja ympäristöä koskeva säädös sekä hallitusmuodon oikeusturvasäädöksiä vahvistettiin⁵⁸. Perusoikeusuudistus otettiin saman sisältöisenä osaksi uutta perustuslakia vuonna 2000.

Kaivoslain hallituksen esityksessä tarkastellaan kaivoslain ja perusoikeuksien välistä suhdetta siltä pohjalta, joka perustuslakivaliokunnan lakien perusoikeudenmukaisuudesta annetuissa aikaisemmissa lausunnoissa oli muodostunut. Perustuslain 74 §:n mukaan

⁵⁶ HE 273/2009 vp, s.43.

⁵⁷ Hallberg 2011, s. 34.

⁵⁸ HE 309/1993 vp, s. 16.

perustuslakivaliokunnan tehtävä on antaa lausuntoja lakien perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunta arvioi kaivoslain perustuslainmukaisuutta lausunnossaan PeVL 32/2010 vp. Lausunnon mukaan hallituksen esityksessä on tutkittu perusteellisesti kaivoslain ja perusoikeuksien suhdetta. Kaivoslain poikkeuksellisen laajassa ja kattavassa valmisteluvaiheessa huomioitiin myös kaivostoiminnan perusoikeusvaikutukset. Tavoitteena oli löytää tilanne kohtainen paras tasapaino eri perusoikeuspohjaisten odotusten välillä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kaivoslain säätelyssä tulee ottaa paremmin huomioon modernin ympäristöoikeuden ja perusoikeusuudistuksen vaikutukset perusoikeusjärjestelmään, unohtamatta kuitenkaan kaivostoiminnan maaperän aineiden hyödyntämisen erityispiirteitä. Kaivostoiminnan vaikutus tulee arvioida aikaisempien kaivoslakien perinteessä korostuneen omaisuudensuojan (PeL 15 §) ja elinkeinonvapaudesta (PeL 18 §) ohella kansalaisvaikuttamisesta ja osallistumisesta (PeL 2.2 §, 14.3 § ja 20.2 §), oikeusturvasta (PeL 21 §), yksityiselämän ja kotirauhan suojasta (PeL 10 §) sekä saamelaisten oikeuksista (PeL 17.3 §) ja ympäristövastuu (PeL 20.1 §) säätävien perustuslain kohtien mukaan.

3.1 Perusoikeuksien yhteensovittaminen kaivoslaissa

3.2.1 Perusoikeuskollisio

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuodaan esille kaivoslain säätelyn joustavuudesta ja yleisluontoisuudesta säädöksen soveltamistoiminnalle kohdistuva suuri merkitys. Lausunnon mukaan kaivoslaissa pitää säännellä riittävän selkeästi ne periaatteet, joiden perusteella eri perusoikeuksien välisiä näkökulmia ja rajoituksia punnitaan kaivoslain mukaisten lupien myöntämisessä ja lupamääräysten sisällöissä⁵⁹. Yleisesti perusoikeuksien kirjoitustavalta vaadittavaa tarkkuutta joustavampaa ja yleisempää säätelyn kirjoitustapaa on perusteltu kaivostoiminnan erityispiirteillä, kuten maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) valmistelussa⁶⁰. Toiminta on sidottu maaperän

⁵⁹ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

⁶⁰ PeVL 38/1998 vp, s. 4.

ainesten sijaintiin, josta johtuen niiden hyödyntäminen on hyvin paikkasidonnaista⁶¹. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeudet ohjaavat kaivoslain tulkintaa ratkaisutilanteissa, jossa on tehtävä ratkaisu vaikeasti yhteen sovitettavien kaivoslain 1§:n tavoitteiden välillä. Kaikki kaivoslain kannalta merkitykselliset perusoikeudet sekä niistä johtuvat vaatimukset tulee pystyä sovittamaan yhteen ja ottamaan huomioon kaivoslakia soveltaessa.

Yhden perusoikeuden kuten ympäristöperusoikeuden toteuttaminen lainsäädäntöä uudistaessa tai säädöksiä soveltaessa ei tapahdu siis tyhjiössä muista perusoikeuksista erillään. Yksittäisen perusoikeuden tarjoamaa ehdotonta suojaa rajoittavat muut edellä mainittujen perusoikeuksien lisäksi, poikkeuslait- ja tilanteet sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset⁶². Tilannetta, jossa yhden perusoikeuden ehdottomasta toteuttamisesta seuraisi toisen tai toisien perusoikeuksien suojan estyminen, kutsutaan perusoikeuksien kollisiotilanteiksi.

Perusoikeuksien välisiä kollisiotilanteiden ratkaistu on perustunut Robert Alexyn punnintalain malliin, jonka ydinajatuksena on nähdä perusoikeudet periaatteina, jotka optimointikäskyn mukaisesti on pyrittävän turvaamaan mahdollisimman täydellisesti. Mitä enemmän perusoikeutta rajoitetaan, sitä suuremmat syyt rajoitusperiaatteen tukena tulisi olla. Tästä seurauksena on perusoikeuksien kollisiotilanteita muiden perusoikeuksien kanssa, kun yksittäisiä perusoikeuksia yritetään toteuttaa mahdollisimmin täysimääräisesti⁶³. Perusoikeuksien kollisiotilanteen ratkaisussa pyritään sitten turvaamaan kaikkien tilanteessa vaikuttavien perusoikeuksien mahdollisimman täydellinen toteutuminen⁶⁴. Toinen perusoikeus, joka rajoittaa merkittävästi maanomistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan (PeL 15.1 §) esimerkiksi elinkeinon vapauden (PeL 18 §) mukaiseen toimintaan, pyritään toteuttamaan niin, että kummatkin perusoikeudet voidaan toteuttaa mahdollisimman täydellisesti, esimerkiksi omaisuuden suojan rajoitus toisen kaivostoiminnan elinkeinon vapauden hyväksi kompensoidaan taloudellisesti haitan kärsijälle.

⁶¹ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

⁶² Ks. lähemmin. Perusoikeuksien rajoittaminen. Veli-Pekka Viljanen 2011, s. 139.

⁶³ Alexy 2002, s. 418-419.

⁶⁴ Viljanen 2011, s. 139.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon suurin huomio kaivoslain sääntelyn mahdollisista perusoikeus kollisiotilanteista kohdistui maanomistajan omaisuudensuojan toteuttamiseen suhteessa elinkeinonvapauteen ja ympäristöperusoikeuteen johtuu kaivostoiminnan perinteisestä maanperän aineiden hyödyntämisen poikkeavista piirteistä verrattuna muuhun maankäyttöä koskevan lainsäädäntöön. Kaivoslain pitkään perinteen mukaisesti, kaivoskivennäisten hyödyntämisen ei ole katsottu kuuluvan maanomistajan perusoikeussuojaa nauttivaan oikeusasemaan samalla tavalla kuin muiden maa-ainesten⁶⁵.

Kaivoslain sääntelyssä ilmenevien perusoikeus kollisioiden syntymiseen vaikuttaa kaivostoiminnan luonne ympäristöhallinnalle perusoikeusherkkänä toimintana. KaivosL 5.1 §:n 2 kohdan mukainen kaivosmineraalien rikastuma, jota kutsutaan esiintymäksi paikallistaa konkreettisesti perusoikeuksien nokkakolarin kaivostoiminnassa tiettyyn paikkaan, jolloin kaivostoiminnan siirtämisellä ei voida ratkaista perusoikeuskollisiota.

Vuoden 1965 kaivoslain perinteinen perusoikeuksien kollisio-opin yhdistäminen uuden kaivoslain laajempaan perusoikeusnäkökulmaan, jossa on otettu huomioon viime aikaiset perusoikeusdoktriinin muutokset, on tarkoittanut kollisiotilanteiden ratkaisun siirtymisen voimakkaammin lainsäätämistä lainsoveltajalle. PeVL:n 32/2010 vp mukaan kaivoshankkeiden relevantit perusoikeuspositiot vaihtelevat niin suuresti, että lupasääntely jää yleisluonteisemmaksi, kuin mitä yleensä perusoikeuksien sääntelyltä edellytetään. Tällöin entistä tärkeämmäksi nousee säätää niistä periaatteista, joiden perusteella punnintatilanteet ratkaistaan⁶⁶.

Kollisiotilanteiden painopisteen siirtäminen lainsoveltamistilanteisiin sisältää vaaran, ettei perusoikeuksien yleisiä rajoittamisperusteita pystytä ottamaan huomioon vaihtelevissa lainsoveltamistilanteissa, jos perusoikeuksien välisiä punnintatilanteiden ratkaisuperiaatteita ole selvitetty tarpeeksi tyhjentävästi ennakolta.⁶⁷

Kaivoslain perusoikeuskollisiotilanteiden moninaisuutta lisää osaltaan kaivoslain uudistuksen tavoitteena ollut parempi ympäristösuhde. KaivosL 3 §:n mukaan

⁶⁵ Länsineva (2006a), s. 8.

⁶⁶ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

⁶⁷ Neuvonen 2013, s. 1014.

kaivoslakia soveltaessa pitää ottaa huomioon muualta lainsäädännössä kaivostoiminnalle tulevat velvoitteet. Yksittäisen kaivoshankkeen muualta lainsäädännöstä tulevien ympäristövaikutusten huomioon ottaminen kaivoslupaharkinnassa (KaivosL 45 §) tulee tapahtua niin, että PeL 20 § vastuu ympäristöstä tulee huomioiduksi perusoikeuksien yleisten rajoittamisperusteiden mukaisesti muiden perusoikeuksien ohella kaivosviranomaisen ratkaisussa.

Perusoikeuksien rajoittaminen ei saa myöskään kohdistua yksittäisen perusoikeuden ydinsisältöön. Perusoikeuksien heikennyskiellolla pyritään suojamaan perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista lainsoveltamistilanteissa. Heikennyskiellon⁶⁸ merkitys on suurimmillaan uusien perusoikeuksien, kuten ympäristöperusoikeuden kohdalla, joiden ydinsisällön tulkinta ei ole vielä vakiintunut samalla tavalla, kuin vanhempien perusoikeuksien kohdalla. Forss tuo esille niukkojen taloudellisten resurssien vaikutusten perusoikeuksien toteutumiseen⁶⁹. Yhteiskunnan resurssien niukkuus voi vaikuttaa perusoikeuksien heikennyskiellon vastaisesti perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Periaatteet, joiden mukaan perusoikeuksien toteutuminen kollisiotilanteissa turvataan kaivoslain sääntelyssä, koostuvat lain tarkoitussäännöksen (KaivosL 1 §) ja yleisten periaatteiden (KaivosL 6 §) huomioimisesta päätettäessä lupaharkinnassa (KaivosL 45 §) luvan edellytysten (KaivosL 47 §) ja esteiden (KaivosL 46, 48 ja 50 §) olemassa olosta. KaivosL 52 §:n mukaisilla lupamääräyksillä taataan yleisten ja yksityisten huomioiminen kaivostoiminnassa. Lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon myös muusta lainsäädännöstä aiheutuvat velvollisuudet (KaivosL 3 §).

Perusoikeuksien toteutuminen kaivoslain tarkoituksen mukaan, edellyttää erityisesti yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa, että otetaan huomioon KaivosL 1.1 §:n seuraavat kohdat:

- 1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
- 2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten ja haitankärsijöiden oikeusasema;

⁶⁸ Heinämäki yms. 2014, s. 23-24.

⁶⁹ Forss 2011, s. 71-72.

- 3) toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.

Kaivostoiminnassa huomioon otettavien yleisen ja yksityisen etujen sisältöä on määritelty kaivoslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä, jonka mukaan⁷⁰;

”yleisiä etuja ovat ”erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet”. Yleinen etu voi koskea muun muassa teollista toimintaa, raaka-ainehuoltoa, elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämistä, terveyshaittojen ehkäisyä, yleistä turvallisuutta sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvoja. Yleisiä etuja voidaan arvioida paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla ja ne ovat aikaan ja yhteiskunnallisen kehitykseen sidottuja. Yksityinen etu voi olla puolestaan esimerkiksi taloudellinen taikka alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyisyyteen tai yksilön terveyteen liittyvä intressi. Se voi olla rinnakkainen yleisen edun kanssa. Kaivoshankkeiden vaikutukset yksityisiin ja yleisiin etuihin voivat vaihdella huomattavasti tapauksittain.”

Lisäksi tarkoituksena on turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet ja yksilöiden edellytykset olla osana itseään ja ympäristöään koskevassa päätöksenteossa, edistää kaivosten turvallisuutta sekä ennakoida ja torjua kaivostoiminnasta aiheutuvat ja varmistaa haittojen ja vahinkojen aiheuttajan korvausvelvollisuus. Kaivostoiminta on sovitettava yhteen saamelaisten kotiseutualueella⁷¹ (Laki Saamelaiskäräjistä (974/1995) 4 §) niin, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana turvataan, kuten myös kolttalain (253/1995) mukaiset kolttaväestön ja -alueen⁷² kehitys elinolosuhteiltaan ja

⁷⁰ HE 273/2009 vp, s. 105–106 ja 108–109. Ahosen mukaan yleisen edun käsitteen joustavuutta vähentää perusoikeuksien tulkintavaikutus, joka edellyttää lainsäädännön soveltamista perusoikeusmyönteisesti. Ahonen 2015, s. 12.

⁷¹ Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjälain 4 §:n mukaisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

⁷² 1) idässä valtakunnan rajaan;

2) etelässä Luttojokeen Kattajärvelle saakka sekä linjaan, joka kulkee Kattajärven länsipuolitse Ruohojärville ja niiden lounaispuolitse Kurupäähän sekä siitä edelleen Mattojärven länsipuolitse Nanguvuonon länsipäähän Keväjärven alue kokonaan mukaan lukien;

3) lännessä linjaan, joka kulkee Nanguvuonoa pitkin Tsharminiemen pohjoiskärkeen ja siitä Palkissaareen sekä edelleen Kärppäsaaren, Varttasaaren, Koutukinsaaren, Lihasaarten, Kuorpasaaren, Pahtasalmensaarten ja Pisteriniemen itäpuolitse ja Naamajärven tilan pohjoispuolitse Nitsijärven Siirinsalmen Lammassaareen ja edelleen Iijärven Rovaniemelle sekä Inarin ja Utsjoen kuntien väliselle rajalle Tsoalmmavarrin kohdalle; sekä

4) pohjoisessa Inarin ja Utsjoen kuntien väliseen rajaan.

toimeentulomahdollisuuksiltaan turvataan sellaisena, että se mahdollistaa kolttakulttuurin säilymisen ja kehittämisen.

Perusoikeus yhteensovittamisessa kaivoslain sääntelyyn tulisi huomioida myös muunlaiset perusoikeuksien yhtymätilanteet kuin kollisioiden merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

3.2.2 Perusoikeuskonkurrensi

Kaivoslain säätämisessä ja soveltamisessa relevanttien perusoikeusnäkökulmien yhteensovittamista tulee arvioida kollisio-opin lisäksi myös perusoikeuskonkurrensin kannalta. Perusoikeuksien konkurrensstilanteilla, jotka ovat jääneet vähäiselle huomiolle suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa⁷³ tarkoitetaan tilanteita, jossa sovelletaan useampaa perusoikeutta samanaikaisesti ilman, että kyseessä olisi kuitenkaan perusoikeuskollisio, jossa kyseessä on asiallisesti perusoikeuksien nokkakolari⁷⁴, vaan kyseessä on perusoikeuksien yhtymätilanne, jossa useamman eri perusoikeuden katsotaan suojelevan samaa oikeushyvää ja perusoikeuksia sovelletaan yhdessä käsillä olevassa tilanteessa. Perusoikeuksien soveltamisessa voi kollision ja konkurrensin lisäksi olla kyse myös perusoikeusparalleelista, jossa useammat perusoikeudet vaikuttavat samansuuntaisesti ja rinnakkain kyseessä olevassa perusoikeusherlässä tilanteessa⁷⁵.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja suomalaisten tuomioistuin oikeuskäytännössä perusoikeuskonkurrensia ei ole juuri käsitelty. Oikeuskirjallisuudessa perusoikeuskonkurrensia on käsitelty esimerkiksi ympäristöperusoikeuden osalta ja sen suhteesta muihin perusoikeuksiin. Viljanen katsoo, että ympäristöperusoikeus toteuttaa omaisuuden suojaa estämällä omaisuuden arvon alenemista⁷⁶ ja Karhu näkee ympäristöperusoikeuden velvoittavuus ja kompetenssi vaikutus on riippuvainen

⁷³ Neuvosen ja Rautiaisen mukaan Suomen perusoikeuskonkurrensikeskustelu vähäiseksi verrattuna Saksaan, jossa konkurrenssioppi on merkittävässä asemassa perusoikeuksien yleisten oppien tutkimuksessa. Saksassa konkurrenssiopilla pyritään perusteellisen konkurssiteorian avulla ratkaisemaan yksittäisten perusoikeuksien väliset konkurrensstilanteet myös käytännön lainsoveltamistilanteissa. Konkurrenssiopin kehityksestä Saksassa huolehtivat valtiosääntötuomioistuin ja oikeuskirjallisuus yhdessä. Neuvonen 2013, s. 1011.

⁷⁴ Neuvonen 2013, s. 1018.

⁷⁵ Neuvonen 2013, s. 1018.

⁷⁶ Viljanen 2001, s. 138–139.

säännöksen relaatiosta muihin perusoikeuksiin⁷⁷. Vaikka Viljanen ja Karhun eivät käsitelleet ympäristöperusoikeuden suhdetta muihin perusoikeuksiin puhtaasti perusoikeuskonkurrenssin näkökulmasta, havainnollistaa heidän tutkimuksen kuitenkin perusoikeuksien välisiä tulkinnan ja suoja-alan yhtymistilanteita.

Perusoikeuksien niin etukäteistä ja jälkikäteistä perustuslakikontrollin laatua voitaisiin parantaa tunnistamalla jo lainsäätämisvaiheessa ne tilanteet, joilla vaikutetaan usean perusoikeuden suoja-alan asioihin. Konkurensstilanteiden ennakkollisen perustuslakikontrollilla ei ole kuitenkaan tarkoitus ratkaista ennakolta kaikkia perusoikeuksien yhtymä- ja törmäystilanteita⁷⁸, vaan parantaa perusoikeusargumentaation laatua perusoikeusjärjestelmän ja yksittäistapausten tasolla⁷⁹.

Neuvonen ja Rautiainen näkevät perusoikeuskonkurrensstilanteiden ennakkollisessa perusoikeuskontrollissa mahdollisuuden perusoikeusargumentaation kehittämiseen. Perusoikeuskokonaisuuksien yhteisvaikutusten tunnistamisen ja huomioiminen perusoikeuksien yleisissä opeissa, parantaisi suomalaisen perusoikeusjärjestelmän etukäteistä abstraktin normikontrollin vaikuttavuutta käytännön lainsoveltamistilanteissa, joissa myötävaikutetaan, vähennetään tai muuten vaikutetaan useamman kuin yhden perusoikeuden soveltamisalueeseen lukeutuviin asioihin⁸⁰.

Kaivoslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsiteltiin laajasti kaivostoimintaa perusoikeusnäkökulmasta. Perusoikeusjärjestelmän muutokset ja kaivostoiminnalle relevanttien perusoikeuksien tasapuolinen turvaaminen tulisi ottaa huomioon aina kaivostoiminnan suunnitteluvaiheesta kaivoksen sulkemiseen⁸¹. Kummassakaan esityksessä ei kuitenkaan käsitelty mahdollisia perusoikeuksien konkurensstilanteita kaivostoiminnassa ja niistä seuraavia vaikutuksia kaivoslain etu- tai jälkikäteiselle perusoikeuskontrollille.

⁷⁷ Pöyhönen 200,0 s. 80–81.

⁷⁸ Suomessa ei olisi syytä ottaa mallia saksalaisesta systemaattista erityisperiaatteita painottavasta perusoikeuskonkurrenssikeskustelusta siltä osin, jossa perusoikeuksien vaikutuksia toisiinsa ratkaistaan ennakolta antamalla toiselle perusoikeudelle etusija toiseen nähden. Ks. Neuvonen 2013, s. 1012.

⁷⁹ Neuvonen 2013, s. 1013.

⁸⁰ Neuvonen 2013, s. 1014.

⁸¹ HE 273/2009 vp ja PeVL 32/2010 vp.

Konkurrenssitilanteiden tunnistaminen olisi erityisen tärkeää kaivoslain sääntelyssä, johtuen kaivoslain lainsäädäntövaiheen verrattain avoimesta perusoikeusnäkökulmasta. PeVL lausunnossa (32/2010) kiinnitettiin huomioon kaivostoiminnan erityispiirteistä johtuvaan kaivoslain tavallista yleisempään sääntelytekniikkaan, jonka seurauksena perusoikeusien toteuttaminen painottuu normaalia enemmän lainsoveltamistilanteisiin ja kaivoslain lupasääntelyyn⁸², jossa Länsinevan mukaan kaivoshankkeiden erilaisuudesta johtuen eri hankkeille relevantit perusoikeusnäkökulmat voivat vaihdella tapauskohtaisesti suuresti riippuen hankkeen vaikutuksista ympäristölle, elinkeinoelämälle, ihmisten terveydelle tai yleisemmin koko yhteiskunnalle⁸³.

Ympäristöperusoikeuden⁸⁴ tapaisten uusien perusoikeuksien toteutuminen voidaan turvata paremmin vanhempien perusoikeuksien rinnalla, joiden soveltaminen eri säädösympäristöissä on saavuttanut pidemmän ajan myötä vakiintuneemman tulkinnan⁸⁵, konkurrenssioppia hyödyntämällä. Erityisesti perusoikeusuudistuksen myötä perustuslakiin lisättyjen uusien perusoikeuksien muodostamien limittäisten perusoikeuskoostumusten ryhmät voisivat edistää uusien perusoikeuksien tulkintaa ja koko perusoikeusjärjestelmän koherenssia.

Kaivoslain perusoikeusnäkökulman laajentuminen on tapahtunut osin perusoikeuksilla, joiden tulkintaan voidaan kuvata täysin tyhjällä kohdalla tai ainakin vielä keskeneräisellä maalauksella⁸⁶ osana alati muuttuvaa ja kehittyvää taideteosta, joka muodostaa oikeusjärjestyksen.

Käyn läpi seuraavaksi joitain mahdollisia ympäristöperusoikeuden ja muiden perusoikeuksien konkurrenssitilanteita tutkimusaiheen kannalta relevanteissa yhtymätilanteissa. Tarkoituksena on parantaa ja täsmentää perusoikeuksien yhtymätilanteiden etukäteistä tunnistamista, muuten kaivostoiminnassa verrattain avoimeksi jäänyttä perusoikeuskontrollia potentiaalisissa lain soveltamistilanteissa.

⁸² PeVL 32/2010 vp s. 3.

⁸³ Länsineva (2006b), s. 118.

⁸⁴ Ympäristöperusoikeuden tulkinnallisia rajoja käsitellään tarkemmin tutkimuksen seuraavassa jaksossa 3.4.

⁸⁵ Neuvonen 2013, s. 1019.

⁸⁶ Neuvonen 2013, s. 1019.

Ympäristöperusoikeuden (PeL 20§) suoja-alalla on yhtymäkohtia perustuslain saamelaisten ja kolttalaisten⁸⁷ oikeuksia turvaavaan säännökseen (PeL 17.3 §), jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana⁸⁸ on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Alkuperäiskansojen asema suoja perustuu YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976), eli KP-sopimuksen ja sen 27 artiklaan, jossa turvataan vähemmistöille oikeus nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Suomi on liittynyt ja ratifioinut⁸⁹ KP-sopimuksen vuonna 1976.

Saamelaisten harjoittamat perinne-elinkeinot kuten poronhoito, jotka ovat riippuvaisia ympäristöperusoikeuden tehokkaasta toteutumisesta ja olennainen osa PeL 17.3 §:n suojaamaa saamelaiskulttuuria⁹⁰. Perinne-elinkeinot kuten poronhoito, metsästys, kalastus ja keräily⁹¹ perustuvat luonnon uusiutumiskykyä kunnioittavaan vuotuiskiertoonperustuvan elintavan, jossa vaihdetaan elinpaikkaa luonnon ehtojen mukaan muodostaman vuotuiskokonaisuuden mukaan ja jonka säilyminen turvaaminen edellyttää myös ympäristöperusoikeuden tehokasta toteutumista. PeL 20 §:n tavoitteena on pitää ympäristö elinkelpoisena, pitää sisällään luonnon monimuotoisuuden suojelemalla ekosysteemien säilymistä, joka on samalla välttämätön edellytys myös PeL 17.3 §:n toteutumiselle.

PeL 20 §:n 2 momentin menettelyllinen säännös yhtyy soveltamisalaltaan perustuslain oikeusturvasäännöksen kanssa (PeL 21 §). Merkitystä sillä on myös PeL 17.3 tehokkaassa toteutumisessa, kuten on nähtävissä seuraavassa tapauksessa. Tukes:n olisi pitänyt huomioida PeL 20.2 §:n 2 kohdan mukainen oikeus vaikuttaa ympäristöään koskevaan päätöksen tekoon ja PeL 17.3 §:n yhtymisen seuraavassa tapauksessa, joka koskee kullanhuuhtontaa saamelaisten kotiseutualueella. KaivosL 38 §:n 1 momentti edellyttää,

⁸⁷ PeL 17.3 § koskee soveltuvin osin myös kolttalaisten oikeuksia alkuperäiskansana.

⁸⁸ Koivurovan mukaan alkuperäiskansalle ei löydy legaalimääritelmää valtiosopimuksista, mutta termille on kuitenkin muodostunut tietty keskeinen merkitys. Alkuperäis-kansana pidetään ryhmää, joka on historiansa ajan ollut valtaväestöstä ja heidän omasta tahdostaan yhteiskunnastaan erillinen oma ryhmä, jonka oma takeinen kulttuuri on sidoksissa ympäristöön perinteisten elinkeinojen kautta. Koivurova 2008, s. 255.

⁸⁹ Laki kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 7/1976.

⁹⁰ Heinämäki yms. 2014, s. 19. ja Koivurova yms. 2015, s. 14.

⁹¹ Hyvärinen 2010, s. 127.

että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana tulee selvittää riippumatta siitä, onko saamelaiskäräjät osallistunut yhteistyömenettelyyn. Säännöksen tulkinnassa olisi tullut ottaa huomioon PeL 20 §: 2 momentin toteutuminen näkökulmasta. Korkein hallinto-oikeus katsoi asiaa koskevassa ratkaisussa 2014:111 Tukes:n laiminlyöneen velvollisuutensa saamelaiskulttuurin selvitys- ja yhteistyömenettelystä tapauksessa.

Perusoikeuskonkurrenssitilanteiden tunnistamisessa lainsäädäntövaiheessa on vielä parannettavaa. Perustuslakivaliokunnalta jäi lausunnossaan 32/2010 vp kaivoslain uudistuksesta, huomaamatta ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §) yhtymäkohtia yksityiselämän suojan ja kotirauhan (PeL 10 §) suoja-alojen konkurrenssitilanteisiin. Perustuslakivaliokunta katsoo, että PeL 10.1:n suojaa arvioidessa tulee huomioida Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS) 8 artikla soveltamisesta muodostunut käytäntö.⁹² Valiokunta ei kuitenkaan tuo esille 8 artiklan tulkinnan suhdetta ympäristöperusoikeuteen. EIT:n tulkinnan mukaan yksityiselämän suoja-ala kattaa myös oikeuden terveelliseen ympäristöön (PeL 20.2 §:n 1 kohta)⁹³. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä 8 artiklan ja PeL 20 §:n limittäisyys otettu huomioon, vaikkakin käyttö on ollut vielä vähäistä. Perusoikeuksien yhtyminen on nostettu esille ainakin seuraavassa Santahaminan meluhaittaa koskevassa tapauksessa (KHO 2013:163), jossa KHO käytti EIT:n ratkaisukäytännön osalta hyväkseen Lopez Ostra v. Espanja (1994) ja Moreno Gomez v. Espanja (2004) tapauksia. KHO viittasi EIT:n tuomioon seuraavasti:

”ympäristöhaittojen saattavan periaatteessa koskettaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa turvattuja oikeuksia. Haittojen mahdollinen hyväksyttävyyys riippuu artiklan 2 kappaleeseen sisältyvän rajoituslausekkeen tulkinnasta tai vastaavanlaisesta intressipunninnasta. Mainitun artiklan on, muun muassa edellä mainitussa tapauksessa Moreno Gómez v. Espanja, katsottu edellyttävän valtiolta myös positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi. Arvioitaessa sitä, onko yksityisten ja julkisten intressien välillä saatu aikaan kohtuullinen tasapaino, on otettava huomioon myös sääntelyn laatu ja menettelylliset mahdollisuudet, joita asianosaisilla on näkemystensä esittämiseksi.”⁹⁴

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei ole ympäristöä koskevia sopimusmääräyksiä⁹⁵ on yksityisyyden suoja ja kotirauha (8 artikla) sekä oikeutta elää

⁹² PeVL 32/2010 vp s. 10.

⁹³ Heinämäki yms., 2014 s. 22-23.

⁹⁴ Heinämäki yms. 2014, s. 23.

⁹⁵ Heinämäki yms. 2014, s. 22.

(2 artikla) koskevien sopimusmääräysten tulkintaan on silti kehittynyt suuntaan, joka ottaa huomioon myös ympäristöargumentaation. EIT:n EIOS:n tulkinnassa tapahtuneessa evoluutiossa, voidaan nähdä ympäristöperusoikeuden suoja-alan yhtymisen sopimuksen 8 ja 2 artiklan kanssa.

Kaivoshanke on usein kilpailuasetelmassa suhteessa usein muihin ympäristön käytön muotoihin. Kaivoshankkeiden yhteydessä voi syntyä tilanteita, jossa ympäristöperusoikeuden suoja-ala yhtyy näennäisesti eri suuntaan vaikuttavien perusoikeuksien kanssa. Lasketteluylittäjän elinkeinon vapaus (PeL 18 §) saa suojaa PeL 20 §:n mukaisesta tulkinnasta, kun arvioidaan kaivoshankkeen laajan määritelmän sisältämiä ympäristövaikutuksia (KaivosL 5.1 §: 6 kohta), jos ympäristövaikutukset ovat esteenä tai rajoittavat kaivosluvan saantia (KaivosL 48 ja 52 §).

Yhteenvedon voidaan katsoa, että perusoikeusjärjestelmän muutosten huomioon ottaminen kokonaisuudessaan ja perusoikeuksien toteutuminen edellyttää lainsäätäjältä ja soveltajalta aikaisempaa laajempaa eri oikeushyviä suojaavien näkökohtien yhteensovittamista.

Kaivostoiminta on luonnonvarakonflikteille altista toimintaa, joka edellyttää tapauskohtaisesti perusoikeuksien muodostamien kollisio-, konkurrensi-, ja paralleelitalanteiden tunnistamista ja ratkaisemista⁹⁶. Perusoikeuksien toteutuminen turvaamisen painopiste on siirtynyt lain säätämisvaiheesta soveltamistilanteisiin. Länsinevan mukaan perustuslakivaliokunnan kannassa on kysymys laajemmasta valtiosääntöoikeudellinen paradigman muutoksesta perusoikeuksien rajoittamisessa ja perusoikeuksien välistä punnintaa koskevissa opeissa. Kaivoslain perinteisen vahvan omaisuudensuojaosalta lähes ehdottoman taannehtivuuskiellon sijaan myös omaisuudensuojaa voidaan punnita muiden normaalien perusoikeuksien rajoittamisedellytysten valossa suhteessa muihin perusoikeuksiin⁹⁷. Vanhempien perusoikeuksia tulkinnan muutos voi olla jähmeää, vaikka perusoikeuskentälle saapuneiden uusien perusoikeuksien toteutuminen vaatisi koko perusoikeusjoukkueelta uudenlaista yhteispeliä.

Seuraavassa jaksossa käyn läpi tarkemmin ympäristöperusoikeuden vielä osittain piileviä kykyjä osana perusoikeusjärjestelmää.

⁹⁶ PeVL 32/2010 vp, s. 2.

⁹⁷ Länsineva (2006a), s.5.

3.3 Ympäristöperusoikeus

Vuonna 1995 osana perusoikeusuudistusta, otettiin hallitusmuotoon (14a §) ensimmäistä kertaa myös ympäristöä koskeva säännös, osoituksena uudesta perusoikeusparadigman laajentuneesta perusoikeusnäkökulmasta. Hollon arvion mukaan kyseessä on kaiken kaikkiaan ympäristösäätelyn arvon nostamisesta yhteiskunnan arvoasteikossa⁹⁸. Säännöksellä pyritään vaikuttamaan läpi oikeusjärjestyksen. Ympäristöperusoikeutta koskeva perustuslain 20§ vahvisti ympäristön aseman muiden perusoikeuksien joukossa⁹⁹. Uudistuksen myötä oikeudesta ympäristöön tuli velvoittavuudeltaan muiden perusoikeuksien tasoinen säädös¹⁰⁰.

Perustuslain 20§

Vastuu ympäristöstä

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Ympäristöperusoikeuden merkitystä on arvioitu perusoikeusuudistuksen¹⁰¹ yhteydessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Myös kaivoslain valmistelussa¹⁰² tutkittiin ympäristön perusoikeudellista ulottuvuutta kaivostoiminnan näkökulmasta.

Säännöksen taustalla on ympäristön suojelun yhteiskunnallisen merkityksen kasvu. Ympäristön säilyminen pilaantumattomana, puhtaana, terveellisenä ja monipuolisena on

⁹⁸ Hollo 2009, s. 28.

⁹⁹ Hollo 2009, s. 27.

¹⁰⁰ Kumpulán mukaan oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä vallitsee yhteisymmärrys siitä ympäristöperusoikeus ei ole vain julkistuksenomainen säädös vaan ympäristöperusoikeudella on muiden perusoikeuksien oikeusvaikutuksia. Kumpula 2006, s. 3.

¹⁰¹ HE 309/1993 vp, Yleisperustelut, luku 3.2 Ympäristö.

¹⁰² HE 273/2009 vp, s. 201-202., Kumpula 2006.

tullut tärkeitä yhteiskunnallisia tavoitteita, joiden avulla luodaan edellytyksiä muiden perusoikeuksien toteutumiselle¹⁰³.

Ympäristön muodostuminen ihmisoikeudeksi alkoi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vuonna 1972 Tukholmassa järjestämässä ympäristökokouksessa¹⁰⁴, joka hyväksyi julistuksen¹⁰⁵ oikeudesta ympäristöön. Rio de Janeirossa järjestetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin¹⁰⁶ julistuksessa kestävä kehitys otettiin osaksi ympäristöllistä perusoikeutta. Kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti ympäristöperusoikeuden tarkoituksena on ympäristön säilyttäminen elinkelpoisena niin, että yhtäläiset elinmahdollisuudet jäävät myös tuleville sukupolville.

Kestävän kehityksen periaate rakentuu kolmesta eri osasta, jotka kaikki yritetään saavuttaa samanaikaisesti. Kehityksellä pyritään toteuttamaan ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää tulevaisuutta. Ympäristön säilyminen elinkelpoisena voidaan katsoa olevan edellytys muiden kestävä kehityksen periaatteiden osa-alueiden toteutumiselle.

Kumpulan ja Westerlundin mukaan kestävä kehityksen periaatteen oikeusjärjestys rajoittaa tällä hetkellä vaikuttavien horisontaalisten oikeussuhteiden lisäksi myös vertikaalisuhteessa tuleviin sukupolviin¹⁰⁷. Vertikaalisuhteen huomioon ottamisesta edellytys on, että ympäristön uusiutumiskyky tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristön tilaan vaikuttavassa toiminnassa, jotta sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus voi toteutua. Nykyisten sukupolvien pitää huolta ympäristöön niin, ettei luonnon uusiutumiskyky tulvaisuudessa vaarannu. Luonto tulisi säilyttää niin, kuten Weiss¹⁰⁸:n mukainen sukupolvien välisen tasa-arvon määritelmä edellyttää niin, että nykyiset sukupolvet jättävät perinnöksi tuleville sukupolville elinkelpoisen maapallon, joka pystyy tarjoamaan tulevaisuudessakin yhteneväiset mahdollisuudet laadukkaaseen elämään.

¹⁰³ Viljanen 1999, s. 93.

¹⁰⁴ the United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm, June 5-16, 1972.

¹⁰⁵ declaration of the United Nations Conference on the human Environment, 1972.

¹⁰⁶ United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio de Janeiro, June 3-14, 1992.

¹⁰⁷ Kumpula 1998, s. 163-166. ja Westerlund, 1997 s. 111-113.

¹⁰⁸ Weiss 1989, s. 40-44.

Nykyisten sukupolvien vastuulle jää varautua myös ympäristön kannalta odottamattomiin ja vaikeasti ennustettaviin uhkiin ja katastrofeihin. Kestävä kehityksen tavoite toteutetaan Kokon mukaan ottamalla sen edellyttämät vaatimukset huomioon kaikkialla lainsäädännössä ja ympäristöön tilaan vaikuttavassa päätöksenteossa¹⁰⁹.

Perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen vastuu kuuluu julkisen vallan lisäksi kaikille luonnonlisille henkilöille kuin oikeushenkilöillekin ja kattaa kaikki aktiiviset toimet kuin pidättymisenkin ympäristön vahingoittamisesta¹¹⁰. Vastuu kohdistuu elolliseen luontoon (eliöt, kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (maa- ja kallioperä) sekä ihmistoiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, maisemat)¹¹¹.

3.3.1 Ympäristöperusoikeuden toteutuminen

Ympäristöperusoikeuden mukainen vastuu ympäristöstä täytyy ottaa huomioon kaikenlaisessa lainsäädännössä ja lainsoveltamistilanteissa, jotka vaikuttavat ympäristöön. Lainsäädännössä vastuu huomioidaan säädösten valmisteluvaiheessa. Kotimaisten, ylikansallisten ja kansainvälisten -säädösten ympäristöperusoikeuden mukaisuus tulee arvioitavaksi valmisteluvaiheessa asiaa käsittelevän (perustuslaki, suuren- tai ulkoasiain) valiokunnan toimesta. Valiokuntamenettelyllä selvitetään myös kansainvälisten sopimusten määräysten suhde perusoikeuksiin. Lainsoveltamistilanteissa vastuu ympäristöstä turvataan viime kädessä perusoikeusmyönteisen tulkinnan kautta (PeL 106§) valitsemalla laintulkintavaihtoehdoista parhaiten ympäristöperusoikeutta toteuttava vaihtoehto in dubio pro environment- periaatteen mukaisesti kanssa¹¹².

Lisäksi vaikutusta arvioidessa on syytä kiinnittää huomiota ympäristöperusoikeuden erityispiirteisiin muiden perusoikeuksien joukossa. Perustuslain 20 § eroaa muista perusoikeuksista kahdella merkittävällä tavalla. Ensinnäkin säännöksen vastuu ympäristö toteuttaa niin, että myös tulevaisuuden sukupolvien mahdollisuudet nauttia ympäristö

¹⁰⁹ Kokko 2008, s. 320.

¹¹⁰ PeVL 32/2010 vp, Valiokunnan kannanotot, Ympäristöperusoikeus.

¹¹¹ HE 273/2009 vp, s. 201.

¹¹² Sakslin 2013, s. 436.

turvataan. Toiseksi ihmiset ovat vain välillisesti säännöksen kohteena. Ympäristöperusoikeuden tavoitteena on ympäristön suojelu itsessään ja ihmisten oikeus nauttia elinkelpoisesta ympäristöstä on vasta toissijainen päämäärä. Ihmisillä on ensisijainen vastuu ja velvollisuus huolehtia ympäristöstä. Hollo kuvaa tätä ympäristövastuun agentti ongelmaksi.¹¹³

Ympäristöperusoikeuden suojelun kohteiden erilaisuus muista perusoikeuksista, on vaikeuttanut säännöksen soveltamista koko sen voimassa olon ajan, kuten Kumpulan selvityksestä kaivoslain valmistelua varten ilmenee¹¹⁴. Kumpulan katsoo, että vaikka ympäristöperusoikeutta ei ole kirjoitettu yksilöllisen oikeuden muotoon, on ympäristöperusoikeus oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön myötä muuttunut julistuksellisesta säännöksestä normatiivisesti velvoittavaksi perusoikeudeksi. Velvoittavuus merkitsee sitä, että kaivoslaki turvaa sen, ettei kaivostoiminta vaaranna luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä ja lisäksi kaivostoiminnan pitää perustua luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteille. Kumpulan mukaan kyseessä on yleisvelvoite kaivoslaille, jonka toteutuminen riippuu kaivoslain perusoikeusasetelmasta ja ympäristöperusoikeuden tulkinnasta muiden perusoikeuksien kanssa¹¹⁵.

Tapauskohtainen perusoikeusasetelma määrittää yksittäisten kaivoshankkeiden eri vaiheissa minkälainen tulkintavaikutus perusoikeuksilla on suhteensa toisiinsa ja miten ympäristöperusoikeus pääsee toteutumaan. Tarkoituksena on löytää tapauskohtainen tasapaino perusoikeuksien välillä punnitsemalla tapauskohtaisesti relevantteja perusoikeusnäkökulmia käsillä olevaan tilanteeseen.

Tulkintatilanteiden moninaisuudesta johtuen ympäristövaikutusten huomioon ottaminen on kaivoslain yksi vaikeimmista toteuttavista päämääristä, jotka on huomioitu myös hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa¹¹⁶.

PeVL lausunnossa 32/2010 vp ennakoitua vahvempi ympäristöperusoikeuden vaikutus kaivoslain soveltamiseen ilmenee kaivoslain perusoikeuskollisiotilanteissa.

¹¹³ Kumpula 2004, s.47. Hollo 2014 s. 3.

¹¹⁴ Kumpula 2006, s. 1-25.

¹¹⁵ Kumpula 2006, s. 5.

¹¹⁶ PeVL 32/2010 vp, Valiokunnan kannanotot, Ympäristöperusoikeus. ja HE 273/2009 vp, s. 99.

Kollisiotilanteissa joudutaan ottamaan huomioon laajempialaisemmin eri perusoikeusnäkökohtia huomioon kuin aikaisemmin, joiden yhteensovittaminen ei ole edes mahdollista lunastuksen tapaisilla perusoikeuksien rajoitusten yhteensovittamismenetelmillä.

Ympäristöperusoikeuden yhteensovittamista esimerkiksi elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan kollisiota muistuttavan tilanteen kanssa voisi lähestyä lunastuksen tapaiseen oikeudelliseen konstruktion perustuvalla ajatuksella. Ympäristövaikutusten korvaaminen ja korjaaminen esimerkiksi osoittamalla uusi korvaava suojelutason turvaava suojelualue rauhoitetulle lajille muualta (LuonnonsuojeluL 48.2 §) ja kaivosalueenympäristön saattaminen kaivoksen sulkemisen jälkeen yleistä turvallisuutta vastaavaan tilaan (KaivosL 143 §), voidaan ajatella vastaavan asiallisesti lunastustilannetta. Lunastus ja täysikorvaus antavat mahdollisuuden sovittaa elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja yhteen perusoikeusjärjestelmän koherenssin vaatimalla tavalla. Ympäristöperusoikeuden ja kaivostoiminnan elinkeinovapauden näkökulmasta yhteensovittamisen tekee vaikeaksi ympäristövastuulla suojattujen arvojen korvaaminen. Elinkeinovapaus voi syrjäyttää ympäristöarvot pakkolunastuksen tapaan, mutta taloudellinen korvaaminen ei ole mahdollista samalla tavalla varallisuus oikeudellisin keinoilla. Ympäristöperusoikeuteen liittyy arvoja, jotka eivät ole rahallisesti korvattavissa, kuten kestävän kehityksen periaatteen mukainen luonnonympäristön monimuotoisuus¹¹⁷ ja ympäristöperusoikeuden ydin ekosysteemien riittävän edustava säilyminen¹¹⁸ edellyttää pistemäisen lunastamislähtökohdan sijaan kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa.

3.3.2 Ympäristöperusoikeuden kehitys

Ennen ympäristöperusoikeuden merkityksen tarkempaa tutkimista kaivolupaharkinnalle täytyy ensi selvittää ympäristöperusoikeuden tulkinnallisia rajoja Suomessa ympäristövastuun toteutumisen näkökulmasta.

Ympäristöperusoikeuden tulkintaan vaikuttaa on myös ympäristöoikeudelle oikeudenalana tyypillinen oikeuslähdeopin erilaisuudesta johtuva tulkinnan

¹¹⁷ Kumpula 2006, s. 4.

¹¹⁸ Hollo 2003, s. 324.

kehittämättömyys ja hajanaisuus¹¹⁹. Perustuslakivaliokunnan lausunto selventää ympäristöperusoikeuden tulkinnallisia lähtökohtia¹²⁰. Lausunto korosti yleisellä tasolla perusoikeuksien toteutumisen edellytykseksi, että kaivoslaki sisältää tarpeeksi täsmälliset periaatteet, joihin lupaharkinta perustuu, jotta tasapainoinen keskinäispunninta kaivoshankkeen kannalta relevanttien perusoikeusnäkökulmien osalta toteutuu. Ympäristöperusoikeus on valiokunnan mukaan huomioitu kaivoslain tavoitesäännöksen (KaivosL 1 §) ohella myös lupasäännöksissä (KaivosL 48.2 §, ja 51-52 § ja 54 §) Ympäristöperusoikeudesta ei voi seurata lausunnon mukaan velvoitteita tai sietämisvelvoitteita maanomistajaa kohtaa, mutta ympäristövastuusäädös vaikuttaa tulkinnan kautta etsittäessä tasapainoa ihmisten ja ympäristön välillä.

Lakiuudistusten yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tyypillisesti ympäristöperusoikeuden tulkinnasta vahvimmillaan, kuten se on myöskin kaivoslain tapauksessa. Lausuntokäytäntöjen niukkuus on vaikuttanut ympäristöperusoikeuden tulkinnan konkretisointiin ja evoluutioon niin lainsäätämisen kuin -soveltamistilanteissakin. Ympäristöperusoikeuden toteutumista käsittelevässä tuoreessa tutkimuksessa todetaan, että ympäristöperusoikeuden tulkinta kokonaisuudessaan oikeuskäytännön osalta on ollut pistemäistä ja käyttö alikehittynyttä, jos sitä verrataan muihin perusoikeuksiin.¹²¹

Ympäristöperusoikeuden tietä julistuksenomaisesta säännöksestä velvoittavaksi on suurimmaksi osaksi tasoittanut oikeuskäytännön tulkinnat ja oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot. Virstanpylvääksi säännöksen velvoittavuuden kehityksessä muodostui Vuotoksen tekoallasta koskeva ratkaisu KHO 2002:86, joka vahvisti perusoikeuden tasoisen ympäristön arvon laintulkinnassa. KHO perusteli seuraavasti hankkeen vaikutusten arviointi ympäristön kannalta;

18.12.2002 T 3339. (Finlex) Antaessaan kyseisessä ratkaisussa (Vuotos-hanke) hylkäävän päätöksen korkein hallinto-oikeus totesi mm. ”Päätösvaltaa säännöksen (vesilain 2 luvun 5 §) salliman harkintamarginaalin puitteissa käytettäessä on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, kuinka syväällekyviä ja pysyviä taikka ohimeneviä hankkeen vaikutukset ovat. Merkitystä on myös vaikutusten kohteeksi joutuvien luontoarvojen ainutlaatuisuudella. Mitä arvokkaampia alueen luontoarvot ovat, sitä suuremmalla syyllä hankkeen luontoarvoihin vaikuttavia muutoksia voidaan pitää laissa tarkoitettulla tavalla

¹¹⁹ Määttä (2006a), s. 383.

¹²⁰ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

¹²¹ Heinämäki yms. 2014, s. 16.

huomattavina vahingollisina muutoksina. Huomattavuuteen vaikuttaa myös muun muassa muutoksen laaja-alaisuus.”

Suomessa ympäristöperusoikeuden tulkinta on tapahtunut pääasiassa kansallisesti. Suomalaisen ympäristöperusoikeuskeskustelun yhteys kansainväliseen ympäristöperusoikeuden tulkintaan on perusoikeusuudistuksen jälkeen ollut huonoa tai kokonaan katkennut. Suomessa ollaan ajautettu erilleen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ympäristötapauksissa omaksutusta tulkinnan kehityksestä, joka on vahvistanut sopimuksen jäsenvaltioissa ympäristön nauttimaa perusoikeussuojaa¹²². EIT:n tulkinta käytäntö on kehittänyt EIOS:n artiklan 8 (1) ja (2) käytäntöjä oikeudesta elämään ja kotirauhan suojaa ympäristösuojelullisista lähtökohdista käsin¹²³, vaikka Euroopan ihmisoikeus sopimuksessa (EIOS) ei ole varsinaista ympäristöperusoikeutta vastaavaa määräystä.

Ympäristöperusoikeuden kehitykseen tai sen puuttumiseen voidaan arvioida määritelmillä, jotka Boyd¹²⁴ on käyttänyt ympäristöperusoikeuden tulkintaa edistävinä seikkoina. Boydin mukaan ympäristöperusoikeuden oikeudellista vaikutusta kehittää ainakin seuraavat seikat:

- 1) perusoikeuden määritelmän selkeys ja käyttöaste
- 2) rule of law –periaatteen kunnioittaminen yhteiskunnassa
- 3) ympäristöjärjestöjen asema
- 4) juristien erikoistuminen yleistä intressiä edistävään ympäristöoikeuteen
- 5) kansalaisten tietoisuus perusoikeuksista ja ympäristöperusoikeudesta
- 6) oikeusjärjestelmän saavutettavuus
- 7) tuomarien halukkuus kehittää perusoikeuksia
- 8) vakaa poliittinen järjestelmä ja taloudellinen hyvinvointi¹²⁵.

Boydin määritelmät täyttyvät pääosin hyvin Suomessa ympäristöperusoikeuden vaikutusten osalta. Parannettavaa löytyy kansainvälisten ihmisoikeuksien toimijoiden

¹²² Heiskanen yms. 2016, s. 90.

¹²³ Churchill 1996, s. 91.

¹²⁴ Boyd 2011, s. 273 ja 276.

¹²⁵ Boyd, 2011, s. 119–120.

vuoropuhelun välittymiseksi suomalaiseen lainkäyttöön. Tuomioistuimet, ympäristöasioihin erikoistuneet lakimiehet ja kansalaisjärjestöt perustavat ympäristöoikeudellisen argumentaationsa hallinto-oikeudelliseen perinteeseen perusoikeuksien sijaan¹²⁶.

Suomalaisten tuomioistuinten vähäinen rooli ympäristöperusoikeuden tulkinnan kehittämässä kansainvälisen tulkinta-aineiston avulla tai muutenkaan, on seurausta perustuslakivaliokunnan perustuslain (74 §) ja suomalaisen valtiosääntöoikeusperinteen mukaisesta vahvasta asemasta perusoikeuksien tulkitsijana. Lavapuron mukaan suomalaista perusoikeuskontrollia on hallinnut vahvamuotoisen normikontrolliin perustuva perustuslakivaliokunnan auktoritaarinen asema¹²⁷.

Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunta on omissa lausunnoissaan huomionnut EIT:n kehittämän EIOS:n tulkintakäytännön vaikutukset suomalaiseen perusoikeusdoktriiniin. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan lähtenyt kehittämään suomalaista ympäristöperusoikeuden tulkintaa yhtä voimakkaasti kuin se on tehnyt muiden perusoikeuksien kohdalla,¹²⁸ kuten kaivoslain uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 32/2010 vp perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain yksityiselämän suojan tulkinnassa tulisi huomioida EIT:n oikeuskäytäntö EIOS:n 8 artiklan soveltamisesta¹²⁹. Lausunnossa ei kuitenkaan oteta kantaa 8 artiklan ympäristöperusoikeutta koskevaa runsasta oikeuskäytäntöä, jolla on ollut suuri merkitys ympäristöperusoikeuden¹³⁰ tulkinnan kansainvälisessä kehityksessä. Perustuslakivaliokunnan vahva asema suomalaisessa perustuslakikontrollissa yhdistettynä perustuslakivaliokunnan ympäristöperusoikeuden varovaiseen tulkintaan verrattuna muiden perusoikeusientulkinnoista, on kokonaisuudessaan jarruttanut PeL 20 §:n tulkinnan kehitystä Suomessa.

¹²⁶ Heiskanen yms. 2016, s. 90.

¹²⁷ Lavapuro 2009, s. 270.

¹²⁸ Heiskanen yms. 2016, s. 90.

¹²⁹ PeVL 32/2010 vp, s. 10.

¹³⁰ Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole ympäristöä koskevaa sopimusmääräystä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisukäytännössä ympäristönäkökohdat on huomioitu yksityiselämän suoja ja terveellisen elämän oikeuden tulkintaa kehittämällä, kuten EIOT:n ratkaisussa Taskin ym. v. Turkki, Appl. no 46117/99, 2004.

Suomen vahvamuotoisessa normikontrolliajattelussa perustuslain oikeasta tulkinnasta ovat kilpailleet perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet. Perustuslakivaliokunnan (Pel 74 §) normikontrollivallan perustavan säädöksen lisäksi perustuslain 77§:sä säädetään mahdollisuudesta pyytää lausunto korkeimmilta tuomioistuimilta perustuslaintulkinnasta. Vastakkainasettelusta seurannut instituutioiden välinen arvoaltakamppailu on toiminut hidasteena perusoikeusargumentaation kehitykselle perusoikeuksien toteutumisen kannalta.¹³¹

Lavapuro nostaa esille heikkomuotoisen normikontrollin¹³² mahdollisuutena kehittää eri instituutioiden välistä vuorovaikutusta perusoikeusnormikontrollissa. Heikkomuotoisen normikontrollin tarkoituksena on löytää tasapaino perusoikeuksien konkreettisen toteutumisen ja valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden välillä.

Toteutuakseen ympäristöperusoikeuden tulkintaa täytyy kehittää keskustelevalle normikontrollilla¹³³. Vuoropuheluun täytyisi rakentua kriittiselle perusoikeusargumentaatiolle ja siihen pitäisi osallistua perustuslakivaliokunnan lisäksi tuomioistuimet ja oikeustiede.

Kaivoslain osalta perustuslakivaliokunta on aloittanut osaltaan keskustelun¹³⁴ ympäristöperusoikeuden toteutumisesta osalta. Korostamalla lupaharkinnan perusteiden merkitystä kaivoslain yleisluontoisen kirjoitustavan vastapainona perusoikeuksien tasapuolisessa toteutumisessa, on puheenvuoro siirretty kaivoslain tulkitsijoille, joiden tehtävänä on esittää kannanottoja kaivoslain lupaharkinnan konkreettisista perusteista¹³⁵.

Kotimaisen ympäristöperusoikeuden tulkinnan konkretisoinnin apuvälineenä tulisi PeL 74 §n edellyttämällä tavalla käyttää muiden perusoikeuksien tapaan enemmän EIT:n oikeuskäytännössä luotuja tulkintalinjauksia perusoikeustulkinnosta.

¹³¹ Lavapuro 2009, s. 281.

¹³² Lavapuro 2009, s. 271.

¹³³ Lavapuro 2009, s. 272.

¹³⁴ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

¹³⁵ Ojanen 2014, s. 951.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä on käsitelty laajasti ympäristöoikeudellisia asioita kuten kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia¹³⁶. EIT:n tulkintalinjaukset tulisi ottaa huomioon viranomaisten ja tuomioistuinten toimesta. Opuz-doktriini ulottaa EIT:n muita jäsenvaltioita koskevan tulkinnan koskemaan myös suomalaista lainsäädäntöä niin valmistelu kuin soveltamisvaiheessakin¹³⁷.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ovat konkretisoineet ja täsmentäneet samalla ympäristön nauttimaan perustuslaillista suojaa.

Ympäristöperusoikeuden perustuslain mukaisten positiivisten velvoitteiden kriteerejä on arvioitu ympäristötapauksessa Budayeva ym. v. Venäjä (20.3.2008)¹³⁸.

Tapauksessa positiivisen velvoitteiden täytyminen oli riippuvainen viidestä eri osatekijästä:

- 1) arvio viranomaisten toimien tai laiminlyöntien laillisuudesta;
- 2) arvio kansallisesta päätöksentekomenettelystä, johon kuuluu riittävät selvitykset ja tutkimukset, sekä
- 3) arvio ongelman monimutkaisuudesta ja siihen liittyvien intressien huomioimisesta. Lisäksi erityisesti luonnon katastrofien, kuten tulvien, myrskyjen ja kuivuuden aiheuttamien haittojen kohdalla on pohdittava myös niiden ennakoitavuutta ja toistuvuutta sekä siten arvioitava;
- 4) riskin alkuperää sekä
- 5) mahdollisuutta riskin hillitsemiseen¹³⁹.

Budayeva-kriteeristön mukaisten positiivisten velvoitteiden täytyminen vaatii, että ne otetaan näkyväksi osaksi normikontrollia lainsoveltamistilanteisissa. EIT:n tulkintakäytännön huomioimisella, voidaan parantaa lainsoveltajan perustelujen laatua,

¹³⁶ Taskin ym. v. Turkki, Appl. no 46117/99, 2004.

¹³⁷ Heiskanen yms. 2016, s. 97.

¹³⁸ Budayeva ym. v. Venäjä, Appl. no. 15339/02, 2008.

¹³⁹ Heiskanen yms. 2016, s. 90.

positiivisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. EIT:n vakuuttavan näytön doktriinin (established convincingly) mukainen, tulkintalinjan huomioiminen päätöksenteossa, tulee näkyä myös tuomioistuinten perusteluissa¹⁴⁰. EIT:n strong reasons-oppi myös velvoittaa perustelemaan, jos tuomioistuin poikkeaa EIT:n oikeuskäytännössä vahvistamasta tulkintalinjasta.

Hallinto-oikeudellinen perustelukulttuuri, jossa vältellään perusoikeuksilla argumentointia, jättää piiloon ympäristöperusoikeuden vaikutuksen ratkaisun kannalta. Menettelystä seuraa, että ympäristöperusoikeus normisisältö jää vajaaksi ja epäselväksi ja ympäristöperusoikeuden argumentaatio pysyy epäselvänä ensiasteen päätöksenteon kannalta¹⁴¹.

Ympäristöperusoikeuden tulkinnan kehittäminen palvelemaan paremmin kaivoslakia ja muuta sektorikohtaista ympäristölainsäädäntöä edellyttäisi, että PeL 20 §:n käyttäminen tuomioiden perusteluissa ei rajoittuisi pelkästään lainsäädännön aukkotilanteisiin ja lain säännöksen ristiriitaisuuteen perusoikeuksien kanssa (PeL 106 §).

Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko on tyypillisesti konflikteille¹⁴² herkkää erilaisten tavoitteiden yhteensovittamista tapauskohtaisella harkinnalla. Perusoikeuksilla argumentointi takaa, että yksittäistapauksissa on huomioitu kaikki tilanteeseen soveltuvat relevantit perusoikeusnäkökulmat tasapuolisesti. Arvioimalla oikeudenpintatason normien soveltamisen tulosta konkreettisissa yksittäistapauksissa perusoikeuksien toteutumisen kannalta varmistetaan myös yksittäistapauksellisesta oikeudenmukaisuuden toteutumisesta¹⁴³.

¹⁴⁰ Heiskanen yms. 2016, s. 97.

¹⁴¹ Heiskanen yms. 2016, s. 109.

¹⁴² Hollo 2016, s. 3.

¹⁴³ Tuori 2007, s. 123–124.

4. Ympäristöperusoikeuden vaikutus kaivoslupaharkintaan

4.1 Kaivoslupaharkinnan tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslain 1.1 §:n ilmaisee lain tarkoituksen sovittaa yhteen lain erilaiset päämäärät ja ohjata lain soveltamista ja tulkintaan oikeanlaisen kokonaistasapainon suuntaan¹⁴⁴. Tavoitesäännöksen tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja edellyttämä maan käyttö ja malminetsintä kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta toteutetaan ottamalla kaikki tapauskohtaiseen kaivoshankkeen kohdalla relevantit perusoikeusnäkökulmat huomioon kaivoslain 45 §:n mukaisessa lupaharkinnassa¹⁴⁵.

Perustuslakivaliokunnan lausunto korosti kaivoslupaharkinnan merkitystä perusoikeuksien toteutumisessa¹⁴⁶. Kaivoslain tulisi säätää tarpeeksi selvästi niistä periaatteista, joiden varaan perusoikeuksien välinen punninta perustuu. Kaivoslain 6 §:n mukaiset yleiset periaatteet tulisi siten ottaa osaksi myös kaivoslupaharkintaa kaivoslain 1.1 §:n tavoitteiden ohella. Periaatteiden painoarvoa lisää kaivoslain yleisluontoinen kirjoitustyyli, jossa ei säädetä perusoikeuksista lainsäädännöltä yleisesti vaadittavalla vähimmäistarkkuudella. Kaivoslaissa omaksutun perusoikeuskollisoiden vahvasti jälkikäteisestä ja tapauskohtaisesti ratkaisutekniikasta johtuen, tulisi lakia sovellettaessa kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset¹⁴⁷ ja ristiriidat lakien kanssa (PeL 106 §) huomioidaan lakia tulkittaessa ja soveltaessa.

Kaivoslain 45 §:ssä säädetään kaivoslupaharkinnan perusteista. Kaivoslupa myönnetään, jos noudatetaan mitä 3 §:n laeissa ja muissa lainsäädännössä säädetään ja laissa säädetyt

¹⁴⁴ HE 273/2009 vp, s. 70.

¹⁴⁵ HE 273/2009 vp, s. 99 ja 184.

¹⁴⁶ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

¹⁴⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

edellytykset (47 §) täyttyvät ja myöntämiselle ei ole laissa säädettyä estettä (48 ja 50 §)¹⁴⁸. Kaivoslupa voidaan myöntää myös, jos esteet pystytään poistamaan lupamääräyksin tai pienentämällä alueen kokoa. Kaivoslupaharkinta on oikeusharkintaa¹⁴⁹. Hallituksen esityksen mukaan kaivoslupaharkinta on oikeusharkintaa, johon sisältyy joustavia elementtejä¹⁵⁰. Kaivosviranomaisena toimiva Tukes (4.1 §) myöntää kaivosluvan, jos 45 §:n perusteella, jos 47 §:n edellytykset täyttyvät ja 48 tai 50 §:n mukaisia ehdottomia esteitä kaivosluvan myöntämiselle ei ole.

Saamelaisten kotiseutualueella¹⁵¹ kaivoslupaharkinnassa on otettava huomioon myös KaivosL 52 §:n mukainen velvoite saamelaisten oikeuksien sovittamisesta kaivostoimintaan.

Kaivoslupapäätöksestä (KaivosL 56 §) tulee ottaa huomioon myös YVA-menettelyn merkitys kaivoslupaharkinnalle. KaivosL 56.2 §:n mukaan, jos hankkeeseen sovelletaan YVA-lakia, lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa. YVA-menettelyä sovelletaan YVAL 4.1 §:n ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen (713/2006, YVAA) 6.1 §:n hankeluettelon (kohta 2 a) perusteella aina metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhintaan, rikastamiseen ja käsittelyyn, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa ja avokaivoksiin, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria. YVA-menettely tehdään myös pienemmissä kaivoshankkeissa, jos hankkeen vaikutukset rinnastuvat esimerkiksi alueen ympäristön herkkyyden vuoksi hankeluettelon hankkeiden vaikutuksiin ja muidenkin kaivohankkeiden hakemuksissa täytyy antaa selvitys suunnitteilla olevan kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista YVAL (468/1994) 25 §:ssä tarkoitettussa laajuudessa¹⁵².

¹⁴⁸ HE 273/2009 vp s. 104.

¹⁴⁹ Forss 2011, s. 57.

¹⁵⁰ HE 273/2009 vp s. 53.

¹⁵¹ Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjälain 4 §:n mukaisesti Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta.

¹⁵² Pölönen 2016, s. 8 ja s. 14.

Kaivoslupaharkinnassa on ensinnäkin syytä huomioida kaivoslain 3 §:n mukainen suhde muuhun lainsäädäntöön¹⁵³. Säännöksen mukaan kaivoslupa ratkaistaessa on noudatettava mitä muualla lainsäädännössä säädetään. KaivosL 3 §:n mukaan;

”sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan tämän lain mukaista lupatai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin tämän lain mukaan toimittaessa muun muassa luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia, erämaalakia (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslakia, vesilakia, poronhoitolakia (848/1990), säteilylakia (592/1991), ydinenergialakia (990/1987), muinaismuistolakia (295/1963), maastoliikennelakia (1710/1995) ja patoturvallisuuslakia (494/2009).”

Hallituksen esityksessä on selvennyt kaivoslain suhdetta muuhun lainsäädäntöön ”Pykälässä oleva viittaus muuhun lainsäädäntöön on informatiivinen, eikä kaivoslain säännöksillä ole mahdollista sivuuttaa muuta lainsäädäntöä”. KaivosL 3 §:n luettelo muusta keskeisestä lainsäädännöstä ei ole tyhjentävä, vaan se sisältää lähinnä ympäristön käyttöä koskevia lakiviittauksia.

Kaivoslupan lisäksi kaivostoiminta vaatii jokaisen kaivoshankkeen vaatimassa laajuudessa muitakin toiminnan edellyttämiä lupia. Kaivoslain 3 § mukaan tarkoituksena on soveltaa samanaikaisesti kaikkien kaivoshankkeeseen soveltuvien säädösten joukkoa, joiden muodostama kokonaistulkinta otetaan osaksi kaivoslupaharkintaa¹⁵⁴. Kaivoslain 3 § tuo siten kaivostoiminnan vaikutukset koko laajuudessaan osaksi kaivoslupaharkintaa.

Kaivoslupaharkinnassa joudutaan tulkitsemaan laajasti muuta lainsäädäntöä ja sen soveltuvuutta lupaharkintaan. Arvioidessa KaivosL 3 §:n painoarvoa lainsoveltamistilanteissa, tulee huomioida perustuslakivaliokunnan kannanotot kaivoslainlupaharkinnan merkityksestä perusoikeuksien toteutumisessa. Lausunnossa PeVL 32/2010 valiokunta korosti kokonaisvaltaista ja tasapuolista kaivoslupaharkinnan edellytyksenä perusoikeusnäkökohtien toteutumiselle kaivostoiminnassa¹⁵⁵.

Hollo¹⁵⁶ tuo esille kaivoslupaharkinnan perusteiden (KaivosL 45 §) ulottuvuuksien merkityksen kaivostoiminnan harjoittajan ympäristövastuun määräytymisen näkökulmasta. Lain eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta

¹⁵³ HE 273/2009 vp, s. 72.

¹⁵⁴ Pölönen yms. 2016, s. 19.

¹⁵⁵ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

¹⁵⁶ Hollo 2014, s. 3-6.

(383/2009) (laki ympäristövahinkojen korjaamisesta) mukainen kaivostoiminnan harjoittajan korjaamis- ja ennallistamisvastuu luontovahingoista, vesistön merkittävästä pilaantumisesta sekä vesistöjen ja pohjaveden huomattavista haitallisista muutoksista¹⁵⁷ voi aktualisoitua¹⁵⁸, vaikka toimintaa olisikin harjoitettu kaivoslupan puitteissa. Puutteet lupaharkinnassa vaikuttavat kaivostoiminnan harjoittajan vastuun määräytymiseen. Hollon mukaan toiminnanharjoittaja ei voi välttyä vastuulta osoittamalla toimineensa huolellisesti, jos vastuun rajoitusperusteena ovat sellaiset tilanteet, ” joita lupaa myönnettäessä ei ole riittävästi selvitetty ja katettu asianmukaisin lupamääräyksin”¹⁵⁹. Vastuu ympäristöstä konkretisoituu siinä, että vaikka ”se että yritys saa luvan jätevesien johtamiseen, ei merkitse, että se ei voisi luvan mukaisesti toimiessaankin olla vastuussa pilaantumisen aiheuttamista vahingoista ja ennallistamisen kustannuksista”¹⁶⁰. Kehittämällä lain ympäristövahinkojen korjaamisesta tulkintaa ympäristövastuun näkökulmasta, samalla kehitetään myös PeL 20 §:n tulkinnallisia ulottuvuuksia¹⁶¹.

4.2 Kaivoslupaharkinta ja ympäristövastuu

Kaivoslupaharkinnalla arvioidaan, mikä merkitys kaivoshankkeella on ympäristöön. Ympäristövaikutusten osalta kokonaistulkinnalla mahdollistetaan, että KaivosL 5.1 §:n 6 kohdan mukaiset laajat ympäristövaikutukset huomioidaan lupaharkinnassa.

Laajat ympäristövaikutukset pitävät sisällään hallituksen esityksen mukaan kaivostoiminnan vaikutukset ihmisen terveyteen, elinoloihin ja niiden viihtyvyyteen maaperään, veteen, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen ja kulttuuriperintöön¹⁶².

¹⁵⁷ HE 273/2009 vp, s. 13.

¹⁵⁸ Yle.fi/ uutiset 15.9.2016 ”Kainuun ELY-keskus on nyt määrännyt konkurssiin menneen Talvivaara Sotkamo Oy:n palauttamaan ennalleen kaksi kaivosalueen lähintä pilaantunutta järveä eli Salmisen ja Ylä-Lumijärven. Yhtiön pitää siis korjata noissa järvissä aiheuttamansa merkittävä pilaantuminen. ELY-keskuksen mukaan päätös on ensimmäinen laatuaan Suomessa”. Yle 2016.

¹⁵⁹ Hollo 2014, s. 6.

¹⁶⁰ Hollo 2014, s. 4.

¹⁶¹ Hollo 2014, s. 6.

¹⁶² HE 273/2009 vp, s. 75.

Kaivoslupaharkinnan tarkoituksena ei ole kuitenkaan antaa päällekkäisiä lupamääräyksiä muiden ympäristölupien kanssa, kuten hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa selvennetään. Esitys jättää kaivostoiminnasta johtuvan ympäristön pilaantumisen käsittelyn ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristölupaan¹⁶³. Ympäristöluvan mukainen ympäristön pilaaminen on osa kaivoslain kaivoslupaharkintaa, joka perustuu laajan ympäristövaikutusten määritelmään.

Vanhan kaivoslain suurimmaksi ongelmaksi ympäristösuhteen kannalla pidettiin ympäristövaikutusten puutteellista huomioimista kaivosoikeuden myöntämisessä. Lainsoveltamisen osalta jäi epäselväksi voisiko kaivosoikeuden myöntäminen estyä pelkästään kaivoshankkeen vahingollisten ympäristövaikutusten perusteella.

Kumpulan mukaan vanhan kaivoslain mahdollistamat kohde- ja lajisuojelukeinot, eivät itsessään riitä suojelemaan ympäristöperusoikeuden turvaamaan luonnon monimuotoisuutta¹⁶⁴.

Pölönen ja Halinen katsovat, että uuden kaivoslain 48.2 §:n kaivosluvan myöntämisen ehdoton este; huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset, laajentaa kaivoslain ympäristönäkökulmaa ja mahdollistaa laajan ympäristövaikutus-määritelmän ottamisen osaksi kaivoslupaharkintaa¹⁶⁵. Ympäristövaikutusten laaja arviointi takaa, että luonnon monimuotoisuutta suojellaan turvaamalla luonnon prosessien toimivuus ja jatkuvuus läpäisyperiaatteen mukaisesti myös kaivoslaissa.¹⁶⁶ Hollo on konkretisoinut KHO 2002:86 Vuotos-ratkaisun merkitystä luonnonsuojelun ja muun ympäristövaikutuksia omaavan toiminnan suhdetta ympäristöperusoikeuden kannalta seuraavasti; tarkoituksena ei ole säilyttää luontoa koskemattomana vaan varmistaa ekosysteemien tarpeeksi monipuolinen säilyminen, joka taas on välttämätön edellytys luonnon monimuotoisuudelle¹⁶⁷. Hollon tarkoittamana tasapaino pitäisi laittaa myös kaivoslupaharkinnan tavoitteeksi ympäristövaikutusten arvioinnissa.

¹⁶³ HE 273/2009 vp, s. 109.

¹⁶⁴ Kumpula 2006, s. 5.

¹⁶⁵ Pölönen yms. 2016, s. 15.

¹⁶⁶ Kumpula 2006, s. 6.

¹⁶⁷ Hollo 2003, s. 324.

Kaivoslain 48.2 §:n kaivosluvan myöntämisen estävän huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten arviointi oikeuskirjallisuudessa noudattelee kaivolain valmisteluvaiheessa vallalla ollutta kantaa. Hallituksen esityksessä omaksuttu tulkinta, joka perustui vielä alkuperäiseen 48.2 §:n ehdotukseen, jossa estekynnys oli vielä korkeampi, erittäin merkittävät vahingolliset ympäristövaikutukset, perustui säännöksen soveltavuuteen vain poikkeuksellisesti.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kynnys KaivosL 48.2 §:n mukaiselle esteelle ensimmäisen ehdotuksen ympäristövaikutusperuste oli liian korkea¹⁶⁸. KaivosL 48.2 § sai lopullisen muotonsa, jossa kaivosluvan esteeksi muodostuvat jo huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset talousvaliokunnan lausunnossa¹⁶⁹.

Hallituksen esityksen mukaan 48.2 §:n voisi tulla sovellettavaksi vain suurissa kaivoshankkeissa ja tällöinkin vain poikkeuksellisesti, koska yleensä säännöksen sisältämät kielletyt seuraukset voidaan estää 52 §:n lupamääräyksillä. Säännöksen soveltaminen tapahtuisi arvioimalla yleisesti kaivostoiminnan haitallisia vaikutuksia, kuten arvokkaan maisema-alueen merkittävä heikkeneminen tai alueiden tuhoutumista elinkelvottomaksi¹⁷⁰.

Pölönen näkee, että KaivosL 48.2 §:lla on merkitystä sen korkeasta soveltamiskynnyksestä huolimatta. Säännös toimii kaivoslain 1.1 §:n mukaisena kestävä kehityksen mukaisena ympäristöllisenä perälautana kaivoslain päätöksenteossa. Tällainen säännös kaivoslaista aikaisemmin puuttui.

KaivosL 48.2 §:n soveltamisessa on käytetty tulkinnallisena apuna vuoden 1962 vesilain 2 luvun 5 §:ä¹⁷¹. Talousvaliokunta lausunnon mukaan KaivosL 48.2 §:a voidaan verrata vesilain ja sen kokonaisuudistusesityksen HE 277/2009 vp mukaiseen sääntelyyn¹⁷². Myös oikeuskirjallisuuden kannanotot yhtyvät talousvaliokunnan arvioon KaivosL 48.2 analogiseen tulkintaan vesilain ehdottomien myöntämisseiden kanssa. Pölönen katsoo

¹⁶⁸ PeVL 32/2010 vp, s. 9.

¹⁶⁹ TaVM 49/2010 vp s.19.

¹⁷⁰ HE 273/2009 vp, s. 105.

¹⁷¹ Vuoden 1962 vesilakia uudistaessa 2:5 ehdottomat luvan myöntämisseet pysyivät ennallaan vesilain 587/2011 3:4.2:ssa.

¹⁷² TaVM 49/2010 vp, s. 20.

KaivosL 48.2 §:n soveltamiskynnyksen olevan korkealla ja arvioi, että luvan myöntämisen este syntyy helpommin (KaivosL 3 §) ympäristönsuojelulain perusteella

¹⁷³.

Ympäristövaliokunnan lausunnossa, joka perustui vielä hallituksen esityksen aikaisempaan korkeampaan soveltamiskysymykseen, vertailtiin kaivoslain oikeusharkintaan perustuvaa lupaharkintaa ja vesilain intressivertailua. Lausunnon mukaan lähtökohta vesilain intressivertailulle perustuu toiminnanharjoittamisen vaikutuksista kolmannelle ilman yleistä tarvetta, vaikka itse toimintaa ei ulotetakaan toisten etupiiriin, kun taas kaivoshankkeiden osalta yleisen tarpeen edellytysten on aina oltava käsillä lunastuslupaa varten¹⁷⁴.

Hallituksen esityksessä ei suoraan oteta kantaa KaivosL 48.2 §:n ja vuoden 1962 vesilain 2 luvun 5 §:n analogiaan. Esityksessä kuitenkin tuodaan esille kaivoslain ja vesilain erilaiset lupaharkinnan perusteet. KaivosL 48.2 §:n soveltamisessa ei oteta huomioon ympäristövaikutusten osalta vesilain mukaista intressivertailua vastapainona, jossa huomioidaan myös kaivoshankkeen tuomaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle tai taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia yleiselle edulle, joten ainakaan suora vertailua vesilakiin KaivosL 48.2 §:n soveltamisen ei voida tehdä¹⁷⁵. Myös Kuusiniemen näkemyksen mukaan lainsäädännön sektoroitumisesta johtuen vuoden 1962 vesilain 2 luvun 5 §:n tulkinta on sidottu vesilain tulkintaan, eikä sen tulkinnasta voi johtaa suoraa vertailua muiden lakien ympäristövaikutuksiin.¹⁷⁶

Selvittäessä KaivosL 48.2 §:n tulkinnan epäselvyyttä ja merkitystä kaivoslupaharkinnalle, voidaan apuna käyttää säännöksen tavoitetta. PeVL:n lausunnon mukaan KaivosL 48.2 § ilmentää ympäristöperusoikeuden huomioimista kaivostoiminnassa.¹⁷⁷ ja edellyttää toteutuakseen, että Länsinevan mukaisesti kaivoslain päätöksenteossa huomioidaan kaikki relevantit perusoikeuspohjaiset näkökohdat¹⁷⁸.

¹⁷³ Pölönen 2013, s. 425-426. ja Oksanen 2015, s. 81.

¹⁷⁴ YmVL 7/2010 vp, s. 4.

¹⁷⁵ HE 273/2009 vp, s. 105.

¹⁷⁶ Kuusiniemi 2003, s. 77.

¹⁷⁷ PeVL 32/2010 vp, s. 9.

¹⁷⁸ Länsineva (2006b) s. 119.

Kaivoslupaharkinnan pitää perustua todelliseen punnintaan kaivoslain 1 §:n tavoitesäännöksen tavoitteiden välillä.

Kaivoslain uudistuksen tavoitteena oli ottaa huomioon oikeuskehityksestä johtuvat muutokset laajentamalla kaivoslain perusoikeusnäkökulmaa kattamaan kaikki kaivostoiminnan kannalta relevantit perusoikeudet ja huomioimaan perusoikeusdoktriinissa tapahtuneet muutokset¹⁷⁹. Edellä mainittu tulisi ottaa huomioon tehdessä vertailua vesilain sääntelyyn. KaivosL 48.2 §:n ja vesilain luvan myöntämisen ehdottomien esteiden mukainen analogia tulisi ulottaa myös kaivoslain ja vesilain perusoikeusasetelmiin.

Perustuslakivaliokunnan vesilain uudistusta koskevassa lausunnossa korostettiin vesilainsäädännön valmistelun puutteellista perusoikeusasetelman selvitystä. Lausunnon mukaan lain valmistelussa tarkoituksena ei ole ollut ottaa huomioon viimeisen 50 vuoden oikeudellisen ympäristön muutosta¹⁸⁰ kokonaisuudessaan. Uuden vesilain säätäminen tavallisessa lainsäätämisympäristössä perustui vuoden 1961 lakiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961) eli ns. valtuuslakiin. Vesilain, joka asiallisesti olisi pitänyt säätää poikkeuslakina, valmistelussa ei otettu samalla tavalla kuin kaivoslaissa huomioon perusoikeusdoktriinissa tapahtuneita muutoksia¹⁸¹. Vesilain uudistuksessa ei myöskään esimerkiksi selvitetty KHO:n 2002:86 Vuotoksen tekoaltaan hylkäävän ratkaisun yleisempää merkitystä ympäristöperusoikeudelle tai muiden perusoikeuksien välisille tulkinnoille vesilaissa. Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta vesilakiin rinnastus ei kehitä tai täsmennä eri perusoikeuksien ulottuvuuksia vesilaissa tai muualla sektorikohtaisessa modernissa ympäristölainsäädännössä.

Kaivoslupaharkinnan ympäristöllisen ulottuvuuden lukitseminen ennakolta vesilain tulkintakäytäntöön on seurausta ympäristöoikeudelle tyypillisten näennäisesti avointen joustavien normien tulkinnasta. Määrän mukaan eritoten viranomaisten suorittamassa ympäristöasioiden oikeudellisessa tulkinnassa ja soveltamisessa joustavia säännöksiä

¹⁷⁹ HE 273/2009 vp, s. 43. ja PeVL 32/2010 vp, s. 2.

¹⁸⁰ PeVL 61/2010 vp, s. 2.

¹⁸¹ HE 273/2009 vp, s. 43. ja PeVL 32/2010 vp, s. 2.

sovelletaan kaavamaisesti, sivuuttaen lainsäätäjän tavoite tilannekohtaisesta harkinnasta¹⁸².

Tulkintakäytäntö koskee Pölösen mukaan myös kaivoslain säännösten näennäisesti avoimia luvanmyöntämisedellytyksiä, joita rajoittavat säännösten merkittävyyskynnykset ja tulkinta-analogia muiden lakien, kuten vesilain soveltamiskäytäntöihin¹⁸³ ja samalla korottaa kynnystä KaivosL 48.2 §:n soveltamiseen.

Ympäristöasioiden tulkinnan sementoitumiseen vaikuttaa myös ympäristöperusoikeuden alikehittynyt ja pistemäinen tulkinta Suomessa¹⁸⁴. Ympäristöperusoikeuden tulkinnallinen epävarmuus heikentää ensiasteen lainsäädösten, kuten KaivosL 48.2 §:n konkreettista soveltamista viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Ympäristöperusoikeuden soveltaminen on hallinto-oikeudellisesta perinteestä johtuen keskittynyt lainsäädännön aukkotilanteisiin ja ympäristönormien normaalitukinnasta poikkeaviin olosuhteisiin, kuten KaivosL 48.2 §:stä voidaan havaita. KHO:n Vuotosratkaisu vaikutus ympäristöperusoikeuden tulkinnalle oikeuden pintatasolla jää heikoksi. Ympäristöperusoikeus nähdään viimeiseksi keinoksi tai perälaudaksi¹⁸⁵, johon ei osata ja uskalleta normaaleissa laintulkintatilanteissa tarttua tai sillä ei ainakaan avoimesti perustella tapauskohtaista ratkaisua.

Ympäristövastuun toteutuminen kaivoslupaharkinnassa edellyttää, että KaivosL 48.2 §:n tulkinnallinen merkitys tulee huomioida jokaisen kaivoshankkeen kaivoslupaharkinnassa erikseen. KaivosL 48.2 § määrittää ympäristövaikutusten kaivoshankekohtaisen sallittavuuden rajan. Kaivoshankkeen huomattavien vahingollisten ympäristövaikutusten määrittäminen tulisi tehdä ottamalla huomioon myös KaivosL 3 §:n soveltamisesta seuraava kaivostoiminnan erilaisten ympäristövaikutusten yhtenäisvaikutus. Yhtenäisvaikutuksen arviointi perustuisi KaivosL 5.1 §:n 6 kohdan laajaan ympäristövaikutusten määritelmään mukaiseen kaivostoiminnan ympäristövaikutusten kokonaisarviointiin.

Ilman yleistä KaivosL 48.2 §:n kokonaisarviointiin perustuvaa laajojen ympäristövaikutusten arviointia on sektorikohtaisen muiden lakien luvulle ja kaivoslain

¹⁸² Määttä (2005b), s. 290.

¹⁸³ Pölönen 2013, s. 434.

¹⁸⁴ Heiskanen yms. 2016, s. 91.

¹⁸⁵ Pölönen 2013, s. 426.

lupamääräyksille mahdotonta asettaa koko kaivoshankkeen kohtaisia vähimmäiskriteerejä.

4.2.1 Luonnonvaranäkökulma kaivoslakiin

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot KaivosL 48.2 § soveltamiskynnyksestä heijastelevat näkemystä kaivoslaista luonnonvaraoikeudellisena säädöksenä¹⁸⁶. Similän mukaan perinteinen luonnonvaraoikeudellinen näkökulma on perustunut käsitykseen luonnonvaroista varallisuusobjekteina. Näkökulma, joka on ollut vaikea sovittaa yhteen modernin ympäristöoikeuden kanssa¹⁸⁷. Kaivoslakia lähestytään suurelta osin vieläkin luonnonvarasääntelyn näkökulmasta. Pitäähän kaivoslain sääntely pitää sisällään monen eri oikeuden alan säädöksiä. Liityntä ympäristöoikeudelliseen lainsäädäntöön kyllä tunnustetaan, mutta kaivoslain sääntelyn ympäristöllinen suhteen katsotaan rakentuvan lähinnä sektorikohtaisten ympäristösäädösten huomioimisella kaivoslain (KaivosL 3 §) soveltamisessa, kuten ympäristönsuojelulain säännökset.

Kaivoslaki saa pitää jatkossakin paikkansa osana luonnonvarasääntelyä, mutta luonnonvarasääntelyn suhde moderniin ympäristönsuojeluun tulisi arvioida uusista näkökohdista. Similä näkee luonnonvarasääntelyn laajempaa säädösjoukkona:

*”Sen sijaan, että puhutaan luonnonvaraoikeudesta ympäristöoikeuden jossain määrin itsenäisenä osa-alueena, on perustellumpaa puhua luonnonvaranäkökulmasta ympäristöoikeuteen. Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen tarkastelee koko ympäristöoikeutta luonnonvarojen hallinnan näkökulmasta kattaen sekä luonnonvarasääntelyn perinteiset yhteiskunnalliset tehtävät kuin modernin ympäristöoikeuden kehityksen tuomat tehtävät mukaan lukien resurssitehokkuuden”*¹⁸⁸

Similän esille tuoman luonnonvaranäkökulman avulla kaivoslain ympäristösuhdetta voidaan arvioida uudestaan. Kaivoslain tulisi ottaa huomioon myös modernin ympäristöoikeuden tehtävät, toteuttaessaan luonnonvarojen hallintaan. Kaivoslain tehtävänä on muodostaa kokonaisuus sektorikohtainen ympäristösääntelyyn eri vaikutusten merkityksestä yhdessä. Vain huomioimalla ja ottamalla osaksi kaivoslupaharkintaa kaivostoiminnan laajat ympäristövaikutukset (KaivosL 5.1 §:n 6 kohta) ympäristövastuu voi toteutua kaivoslain sääntelyssä. Pölösen ja Halisen mukaan ympäristövaikutukset huomioiminen koko laajuudessaan, niin kuin kaivoslaki edellyttää

¹⁸⁶ Kauppi 2013, s. 21.

¹⁸⁷ Similä 2016, s. 51.

¹⁸⁸ Similä 2016, s. 65.

kaivoslupaharkinnan osalta niin tulee kaivostoiminnan vaikutusten arvioiminen ulottaa laajemmalle kuin vain ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaharkintaan. Pölönen huomauttaa, että;

*”Kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa huomioon otettavat haitalliset vaikutukset kattavat myös esimerkiksi alueen fyysisestä muuttamisesta johtuvat välittömät ja välilliset vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä vaikutukset muihin elinkeinoihin. Näitä ei voida ottaa lähtökohtaisesti huomioon ympäristölupamenettelyssä, sillä kyse ei ole päästöistä aiheutuvista vaikutuksista”.*¹⁸⁹

PeL 20 §:n mukaista ympäristövastuuta parempaa toteutumista kaivoslupaharkinnassa edistäisi (KaivosL 5.1 §:n 6 kohta) laajan ympäristövaikutuskäsitteen huomioiva lupaharkinta. Kaivoslupaharkinnan entistä parempaa vaikuttavuutta ympäristövaikutusten osalta tukisi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kehitettyjen ympäristövaikutusten arviointia ja päätöspäätösten laatua koskevien kriteerien laajempi hyödyntäminen lupaharkinnan tukena.

Ympäristöperusoikeuden ja samalla ympäristövastuun heikko ja pistemäinen toteutuminen on seurausta monesta seikasta, kuten ympäristöperusoikeuden verrattain vähäinen näkyvä käyttö viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksenteon tukena ja ympäristöoikeudelliselle päätöksenteolle yleisemminkin tyypillinen näennäisesti joustavien säädösten tulkinnan joustamattomuus¹⁹⁰. Tulkinnan kehittäminen mahdollistaa paremman perusoikeuskontrollin, jonka avulla perusoikeuksien vaikutus ja käyttö pintatason lainsäädäntöön konkretisoituu. Tarkoitus on luoda edellytykset perusoikeuden toteutumiselle lainsoveltamistilanteissa ja parantaa ympäristöoikeudellisen argumentaation ja päätöksenteon perustelujen laatua, kuitenkin syyllistymättä perusoikeusskeptikkojen pelkäämään kaikenlaisen oikeudellisen päätöksenteon ylikonstitutionalisoitumiseen ja perusoikeuksia sisällön epätarkoituksenmukaiseen venymiseen ns. vieteriukkona¹⁹¹.

¹⁸⁹ Pölönen yms. 2016, s. 20.

¹⁹⁰ Ympäristöperusoikeuden tulkinnasta enemmän jaksoissa 3.3.1 ja 4.2. ja erityisesti suomalaisesta tulkinnasta ks. Heiskanen 2016. Ympäristönormien näennäisestä joustavuudesta ks. Pölönen 2013, s. 434.

¹⁹¹ Tuori 2007, s. 274-275. ja Neuvonen 2013, s. 1031.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämä Budayeva-kriteeristö¹⁹², joka otettiin osaksi uutta ympäristönsuojelulakia vuonna 2014¹⁹³, parantamaan ympäristövaikutusten arvioinnin vakuuttavuutta, voitaisiin ottaa myös osaksi kaivoslain mukaisten laajojen ympäristövaikutusten arviointia. Budayeva-kriteeristön tuomisen etuna kaivoslupaharkintaan voidaan pitää varovaisuusperiaatteen mukaisesti yllättävien ympäristövaikutusten parempaa etukäteistä hallittavuutta ja YVA-lain sisällön parempaa huomioimista osana lupaharkintaa.

5. Ympäristövaikutukset osana kaivoslupaharkintaa

5.1 Kaivoslupa ja muut luvat

Kaivoslain tavoitesäännöksen toteutuminen edellyttää, että kaivosluvan myöntämisessä on otettu huomioon kaikki KaivosL 1 §:n mukaiset tavoitteet. Tavoitteet toteutetaan kaivoslupaharkinnan avulla. Kaivoslupaharkinnalla on tarkoitus löytää tasapaino eri perusoikeuksista kumpuavien kilpailevien päämäärien ja tavoitteiden välillä käsillä olevan kaivoshankkeen erityispiirteet huomioiden¹⁹⁴.

Kaivosviranomaisena toimivan Tukes:n tekemä päätös ja tulee perustua KaivosL 45 §:n) edellytyksiin. Kaikki informaatio, joka voi vaikuttaa kaivosluvan myöntämiseen kaivoslain ja muun lainsäädännön perusteella tulee olla Tukes:n käytettävissä ja kaivosluvan perustana.

Kaivostoiminta edellyttää luvanvaraista toimintaa. Kaivosluvan (KaivosL 16 §) lisäksi kaivostoiminta edellyttää sen erivaiheissa monia muita lupia, joista osa myönnetään kaivoslain perusteella ja toiset luvat muiden lakien perusteella. Kaivostoiminnan

¹⁹² 1) arvio viranomaisten toimien tai laiminlyöntien laillisuudesta; 2) arvio kansallisesta päätöksentekomenettelystä, johon kuuluu riittävät selvitykset ja tutkimukset, sekä 3) arvio ongelman monimutkaisuudesta ja siihen liittyvien intressien huomioimisesta. Lisäksi erityisesti luonnon katastrofien, kuten tulvien, myrskyjen ja kuivuuden aiheuttamien haittojen kohdalla on pohdittava myös niiden ennakoitavuutta ja toistuvuutta sekä siten arvioitava; 4) riskin alkuperää sekä 5) mahdollisuutta riskin hillitsemiseen.

¹⁹³ Budayeva-kriteeristö tehtävänä on olla tulkinta apuna vaihtoehtopunninnassa, jonka viranomaisen tekee laitosten sijaintipaikan paikasta ympäristönsuojelulain 11 §:n nojalla. Heiskanen 2016, s. 105.

¹⁹⁴ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

lupaviidakko asettaa omat haasteensa kaivoslupaharkinnalle ja erityisesti ympäristöperusoikeuden toteutumiselle, jota seuraavassa tarkastelen.

Ongelmaksi käytännön lupaharkinnassa, erityisesti ympäristövastuun näkökulmasta, on muodostunut kaivosluvan ja KaivosL 3 §:n mukaisten sektorilakien kaivostoiminnan ympäristövaikutuksista myönnettävien lupien ajallinen suhde. Kaivoslupaharkinnassa tulisi ottaa kaikki laajasti kaivostoiminnan ympäristövaikutukset, jotka syntyvät yhdistämällä eri sektorilakien kuten ympäristönsuojelulain, luonnonsuojelulain ja vesilain säädöksissä käsitellyistä laajat vaikutukset.

Nykykäytännön mukaan Tukes voi kuitenkin myöntää kaivosluvan jo ennen kuin kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia käsittelevät luvat on myönnetty. Ympäristövaikutusten arvio perustuu mahdollisesti tehdyn YVA-selvityksen sisältöön, joka tehdään suurten kaivoshankkeiden yhteydessä sisältöön ja sektorilakien keskeneräisiin käsittelyihin.

Kaivosluvan ja ympäristölupien myöntämisyjärjestyksestä ei ole ennakolta säädetty. Kaivoslain 3 §:n säännös muun lainsäädännön soveltamisesta edellyttää vain, että muualta lainsäädännöstä otetaan kaivoslupaa myönnettäessä huomioon¹⁹⁵. Ympäristö- ja muiden lupien eri käsittelyt voivat olla siten vielä käynnissä kaivoslupaa myönnettäessä. Itse kaivostoimintaa tai rakentamista ei voida kuitenkaan käynnistää ennen Tukes:n myöntämää kaivosturvallisuusalupaa (KaivosL 121 §) ja ennen kuin mahdollisista kaivoslain perusteella maksettavista korvauksista on sovittu¹⁹⁶. Pölösen ja Halisen mukaan kaivosluvan mahdollisimman aikaista myöntämisaikaa ollaan perusteltu

¹⁹⁵ Pölösen yms. 2016, s. 26.

¹⁹⁶ Pölösen ja Halisen mukaan ”kaivoslain 168 §:n mukaiset kaivoslupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun: 1) kaivoslupapäätös on lainvoimainen, 2) kaivosluvassa annetut toimenpiteiden aloittamiseen liittyvät määräykset on toteutettu, 3) kaivoslain 84 §:ssä tarkoitettu lunastuspäätös on lainvoimainen ja päätöksessä luvanhaltijalle määrätty lopulliset korvaukset on suoritettu, 4) vakuus on asetettu kaivosluvassa määrätyn mukaisesti ja 5) muualla laissa vaaditut luvat ovat lainvoimaisia tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta. Kaivoksen rakentamisen ja tuotannollisen toiminnan aloittaminen edellyttää kuitenkin kaivosturvallisuusaluvan lainvoimaisuutta. Valitus kaivostoimituksessa määrättyistä korvauksista ei estä kaivoslupaan ja kaivosturvallisuusalupaan perustuvien toimenpiteiden aloittamista. Toimintaan voidaan kuitenkin ryhtyä ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman, jos hankkeesta vastaavalle on myönnetty lupapäätöksen yhteydessä ns. aloituslupa (lupa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta). Kaivoslain esityöt (HE 273/2009 vp s. 162) viittaavat siihen, että kaivosluvan täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta voisi tulla kyseeseen lähinnä kaivostoiminnan valmistelutöiden (esim. puiden kaato ja maanrakennustyöt) osalta”. Pölönen yms. 2016 s. 7-8.

kaivosluvan taloudellisella merkityksellä kaivostoiminnan harjoittajalle, koska kaivoslupa jo itsessään on mahdollista myydä tai pantata¹⁹⁷.

Kaivosluvan ja ympäristölupien määrittelemätön aikajärjestys aiheuttaa epävarmuutta ympäristövastuun toteutumisessa. Laajojen ympäristövaikutuksen kokonaisarviointi ja huomiointi kaivoslupaharkinnassa ympäristövastuun toteutumisen kannalta, jos kaivoslupapäätös tehdään pääasiassa mahdollisen YVA-selvityksen perusteella, eikä odoteta ympäristön tilaan vaikuttavien lupien myöntämisestä satavaa lopullista tietoa ympäristövaikutuksista.

Menettelyä, jossa kaivoslupa myönnetään ennen kuin muusta lainsäädännöstä kaivostoiminnalle aiheutuvia tarkkoja velvoitteita on kokonaan selvitetty ja määritelty, on KaivosL 3 §:n estämättä mahdollinen, muttei kaivoslain tavoitesäännöksen (KaivosL 1.1 §:n) mukainen. Vaikka kaivosturvallisuusluvan puuttuminen estää kaivoksen rakentamisen aloittamisen ja kaivostoiminnan ennen kuin puuttuva ympäristötilaan vaikuttava lupa myönnetty, estää menettely ympäristövaikutusten yhteisvaikutusten huomioimisen kaivoslupaharkinnassa ja siirtää tosiasiallisesti vastuuta kaivosluvan myöntämisestä toiselle viranomaiselle.

Pölonen ja Halinen kuvaavat kaivosluvan ja muiden lupien ajallisen riippumattomuussuhteen ongelmaa seuraavasti:

”Kaivosviranomaisen on käsiteltävä kaivoslupahakemus ja tehtävä päätös kaivosluvasta ympäristölupa-asian käsittelyvaiheesta riippumatta (ajallinen riippumattomuussuhde). Tiedon puuttuminen tulevassa ympäristöluvassa annettavista määräyksistä voi johtaa siihen, ettei kaivosluvassa anneta riittäviä KaivosL 52 §:ssä edellytettyjä määräyksiä tai määräykset ovat päällekkäisiä tulevien ympäristölupamääräysten kanssa. Lisäksi on otettava huomioon, että KaivosL 48.2 §:n (luvan myöntämisestä) soveltaminen edellyttää myös päästöistä aiheutuvien vaikutusten huomioon ottamista. KaivosL 48.2 §:ää on siten hankala soveltaa, mikäli kaivoslupa edeltää ympäristölupaharkintaa”.

Lupapäätösten ensikäsittelyiden ajallisen riippumattomuussuhteen lisäksi myös lupien erillinen toisistaan riippumaton muutoksenhaku vaikeuttaa ympäristövaikutusten hallintaa. Kaivosluvan myöntämisen jälkeen voidaan ympäristölupaa hakea heti muutettavaksi ja muuttuakin ilman, että muutos vaikuttaa suoraan kaivosluvan voimassa oloon¹⁹⁸. Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen koherenssiongelmaa voi lisätä vielä

¹⁹⁷ Pölonen 2015, s. 41.

¹⁹⁸ Pölonen yms. 2016, s. 24.

lupamenettelyjen eriävät valituslupamenettelyt. Kaivoslupavalitus (KaivosL 162 §) tehdään alueelliselle hallinto-oikeudelle, kun taas ympäristölupavalitukset osoitetaan ratkaistavaksi Vaasan hallinto-oikeudelle¹⁹⁹.

5.2 Kaivoslupaharkinnan kehittäminen

Pölönen ja Halinen ehdottavat eri kehittämisvaihtoehtoja (7 eri vaihtoehtoja), joilla voitaisiin parantaa kaivosluvan ja muiden ympäristölupien edellytyssuhteita²⁰⁰. Ympäristöperusoikeuden mukaisen ympäristövastuun toteutuminen kaivoslupaharkinnassa paransi esimerkiksi vaihtoehto 1, jossa ympäristöluvat olisi selvitettävä ennen kaivoslupaa²⁰¹.

Nykyisellään kaivoslupaharkinnan ympäristövaikutuksen arviointi ei täytä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä kehittämää tulkintakäytäntöä ympäristövaikutusten huomioimisesta päätöksenteossa. EIT:n tulkintakäytännön mukaan päätöksenteon perusteluissa tulisi tuoda ilmi, miten positiiviset velvoitteet ympäristöperusoikeuden toteuttamisesta on otettu huomioon lupaharkinnassa²⁰².

Tulkintakäytäntö ei edellytä, että perustellaan suoraan perusoikeuksilla vaan turvataan perusoikeuksien parempi toteutuminen oikeuden pintatason lainsoveltamistilanteissa, kehittämällä päätöksentekomenettelyä. Kotimaisten tuomioistuimien avoimempi perusoikeuksilla argumentointi voisi hyödyntää myös viranomaisten ensiasteen päätöksenteon perusoikeuskontrollia. Hallinto-oikeudellisesta laillisuusperiaatteesta pitää myös ottaa huomioon päätöksenteon laatua arvioidessa. Viranomaisten tulee perustella avoimesti päätöksensä, jotta niiden laillisuutta voidaan arvioida ulkopuolisin silmin jälkikäteisesti.

Ympäristöoikeudelliselle päätöksenteolle on leimallista joustavien normien käyttö. Joustavat normit ja periaatteiden suurempi merkitys ympäristöoikeuden lainopissa siirtävät lainsäätäjän lainsäädäntövaltaa yksittäistapauksissa lainsoveltajalle. Joustavalla sääntelyllä pyritään huomioimaan oikeudenkäyttötilanteiden vaihtelevuus ja eri

¹⁹⁹ Pölönen yms. 2016, s. 27.

²⁰⁰ Pölönen yms. 2016, s. 27-31.

²⁰¹ Pölönen yms. 2016, s. 27.

²⁰² Heiskanen yms. 2016, s. 97.

tieteenalojen relevanttius päätöksenteolle²⁰³. Näennäisesti joustavien ja tapauskohtaista soveltamista edellyttävien normien tulkinta ei kuitenkaan ole niin kimmoisaa kuin niiden kirjoitusasusta voi päätellä. Joustavien normien avoin tulkinta kiinteytyy viranomaisten päätöksenteossa nopeasti vuorovaikutuksessa tuomioistuin oikeuskäytäntöön ja erilaisten hallinnollisten ohjauskeinojen käytön seurauksena²⁰⁴.

Näennäisesti joustavan normin tapauskohtaisen soveltamisen tulkinta voi muodostua käytännössä niin joustamattomaksi, ettei soveltamistilanteiden erilaisuuden edellyttämälle tapauskohtaiselle jää enää normin tulkinnassa tilaa. KaivosL 48.2 §:n huomattavien haitallisten ympäristövaikutusten merkityksen tulkinnan vertaaminen vesilain (3:4.2 §:n) vastaavaan säännökseen, jossa sitä on sovellettu niukasti erikoistapauksissa kuten Vuotoksen tekoallas-päätöksessä luvan myöntämisestään, lukitsee ennakolta joustavan normin tulkinnan koskemaan vain poikkeustapauksia. KaivosL 48.2 §:n harkintaa jäsentävä merkitys jää käyttämättä viranomaisen päätöksenteossa.

KaivosL 48.2 §:n mukaista huomattavien ympäristövaikutusten tapauskohtaista arviointia tulisi käyttää kaivosluvan ehdottoman myöntämisestään lisäksi jäsentämään ja täsmentämään sektorikohtaisten ympäristövaikutusten yhteisarviointia. Säännöksen laajempi soveltaminen parantaisi viranomaisten kaivoslupapäätösten perustelun laatua ja läpinäkyvyyttä kaivoshankkeen asianosaisten lisäksi perusoikeuskontrollin näkökulmasta. Samalla vahvistettaisiin ympäristövastuun etukäistä toteutumista etukäteisellä perusoikeuskontrollilla ja välttyttäisiin ympäristövastuulain jälkikäteiseltä käytöltä määrittämään ympäristövastuuta. Monta kertaa ympäristövastuu toteutuminen ei ole enää edes mahdollista jälkikäteen. Peruuttamaton vahinko ihmisen toimilta suojelua kaipaaville ympäristöarvoille on jo tapahtunut. Lisäksi riski siihen, ettei vahingonaiheuttaja kykene enää jälkikäteen suoriutumaan ympäristöntilan

²⁰³ Ympäristöoikeudellisissa periaatteissa kuten paras mahdollinen tekniikka-periaate (Best available technology BAT), jonka taustalla ovat varovaisuuden ja ennaltaehkäisyn periaatteet, mahdollistavat myös tulevaisuuden teknisen kehityksen huomioimisen ympäristöllisessä päätöksenteossa.

²⁰⁴ Ympäristöoikeudellisen normien joustavuudesta ks. Määttä (2005b).

ennallistamisvelvoitteista kasvaa ja vastuu korjaustoimista kaatuu yhteiskunnalle kontolle, kuten tällä hetkellä yhden kaivoshankkeen osalta on käynyt²⁰⁵.

KaivosL 48.2 §:n soveltamisen kehittäminen kaivoslupaharkinnassa edistäisi myös YVA-direktiivin uudistuksen tavoitteita. YVA-työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi²⁰⁶ edellyttää myös ympäristövaikutusten huomioonottamisen parempaa perustelemista myös kaivoslupien osalta. Ehdotuksen mukaan kaivosviranomaisen tulee ottaa huomioon yhteisviranomaisen perusteltu päätelmä ympäristövaikutusten arvioinnista kaivostoiminnalle osana lupapäätöstä. Perusteltu päätelmän vaatimus parantaisi PeL 20 §:n perusoikeuden toteutumisen²⁰⁷ ja selventäisi KaivosL 48.2 §:n soveltamisen merkitystä kaivoslupaharkinnassa.

Perusteltu päätelmän vaatimuksella pyritään parantamaan ympäristövaikutusten huomioimista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä omaksutun positiivisten velvoitteiden kriteerien mukaisesti.

YVA-työryhmän ehdotus muuttaisi KaivosL 45.2 §:n mukaista kaivoslupaharkinnan perusteita. Uusi ehdotuksen mukainen muoto olisi seuraavanlainen:

45.2 § Lupaharkinnan perusteet

Jos hankkeesta on tehtävä ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (xx/yyyy) tarkoitettu ympäristövaikutusten arviointi, tulee varmistaa yhteisviranomaisen lausuntoon sisältyvän perustellun päätelmän ajantasaisuus, ottaa arviointimenettelyn asiakirjat huomioon päätöksenteossa ja kirjata päätelmää koskevat tiedot lupa- tai viranomaishyväksyntää koskevaan päätökseen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 luvun mukaisesti²⁰⁸.

Ympäristövaikutusten perustellun päätelmän toteutuminen ja ottaminen osaksi kaivoslupaharkintaa edellyttää myös kaivosluvan ja kaivostoiminnassa tarvittavien muiden ympäristölupien myöntämisen aikajärjestyistä tarkempaa sääntelyä. Voimassa

²⁰⁵ Yle.fi/ uutiset 15.9.2016 ”Kainuun ELY-keskus on nyt määrännyt konkurssiin menneen Talvivaara Sotkamo Oy:n palauttamaan ennalleen kaksi kaivosalueen lähintä pilaantunutta järveä eli Salmisen ja Ylä-Lumijärven. Yhtiön pitää siis korjata noissa järvissä aiheuttamansa merkittävä pilaantuminen. ELY-keskuksen mukaan päätös on ensimmäinen laatuaan Suomessa”. Yle 2016.

²⁰⁶ YVA-työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 24.10.2016.

²⁰⁷ Lähde yva-ryhmä ehdotus tavoitteet

²⁰⁸ YVA-työryhmä 2016, s. 108.

oleva kaivoslaki ei nimittäin sääntele selvästi, missä järjestyksessä ympäristöluvut ja kaivoslupa käsitellään. Tämän hetkinen käytäntö mahdollistaa kaivoslupamenettelyn loppuunsaattamisen, ennen kaivostoiminnan edellyttämien ympäristölupien käsittelyä, jolloin kaivostoiminnan kaikkia ympäristövaikutuksia ei voida ottaa huomioon kaivoslupaharkintaa tehdessä. Kaivosviranomaisen ei ole siten käytössä kaikkea ympäristövaikutuksia koskevaa tietoa, jonka perusteella YVA-lain muutoksen edellyttämä perusteltu päätelmä voitaisiin tehdä. Sektorikohtaisessa ympäristölupamenettelyssä kun ei tarvitse ottaa huomioon kaivostoiminnan laajoja ympäristövaikutuksia, voidaan menettelyissä päätyä vaikeasti ennakoitaviin ratkaisuihin kuten määräaikaisiin poikkeuslupiin, joiden vaikutuksia ei osattu ottaa huomioon kaivoslupaharkinnassa.

Kaivoslupaharkinnan ajallista suhteen merkitystä muihin ympäristölupiin niin, että muut kaivostoiminnan edellyttämät luvat voidaan ottaa kattavista huomioon kaivoslupaa myönnettäessä vielä entisestään korostaa Ahosen tutkimuksessa saadut tulokset osoittivat, ettei valvonta- ja lupaviranomaisten roolista yleisen edun valvojana aina toteudu säädetyllä tavalla²⁰⁹, jolloin kaivoslupaharkinnassa tulevaisuudessa usein suoritettava perusteltu päätelmä palvelee myös kaivostoiminnan edellyttämien lupien arviointia ympäristöperusoikeuden toteutumisen näkökulmasta.

Ympäristönäkökohtien kattavampaa huomioimista kaivoslupaharkinnassa voidaan parantaa säätämällä tarkemmin kaivosluvan myöntämisen ajallisesta suhteesta kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia koskeviin lupamenettelyihin. Pölönen ja Halisen tutkimuksen vaihtoehdoista (Vaihtoehto 1), jossa kaivosluvan edellyttämä ympäristölupa tulee olla ratkaistu ennen kuin kaivoslupa ratkaistaan, toteuttaisi paremmin ympäristönäkökohtien laajaa huomioimista osana kaivoslupaharkintaa ja mahdollistaisi myös KaivosL 48.2 §:n edellytysten huomioimisen kaivoslupaharkinnassa²¹⁰.

KaivosL 48.2 §:n tulkinnallista analogiaa vesilakiin tulisikin laajentaa niin, että se huomioi paremmin perusoikeusdoktriinin muutosten vaikutukset ympäristösuojelun tasosta, kuten EIT:n oikeuskäytännössä omaksuttu Budayeva-kriteeristö, jotta

²⁰⁹ Ahonen 2015, s. 44-45.

²¹⁰ Pölönen yms.2016, s. 27.

kaivoslupaharkinta ottaisi tasapuolisemmin huomioon kaikki relevantit kaivoslain perusoikeusnäkökohdat mukaan lukien ympäristöperusoikeuden.

Ympäristöperusoikeuden tavoitteiden huomioiminen KaivosL 48.2 §:n mukaisessa ympäristövaikutusten kokonaisharkinnassa parantaa kaivoshankkeissa kaivoslupaharkinnan muuten sektorikohtaista ympäristövaikutusten arviointia.

Tulevaisuudessa olisi syytä tutkia kaivoslupaharkinnan käytännöntoteutuminen uuden kaivoslain edellyttämällä tavalla. Osaltaan kaivoslupaharkinnan käytännön toteutumista on selvitetty kaivoslupajärjestelmän ja ympäristölupajärjestelmän yhteensovittamistarpeen ja mahdollisuuksien näkökulmasta tuoreessa tutkimuksessa viiden vuoden iän saavuttaneelta kaivoslain osalta²¹¹.

Kaivoslupaharkinnan suhdetta kaivoshankkeiden vaativiin lupiin tulisi selvittää ja täsmentää, hyödyntämällä valtioneuvoston toimesta tehtyä tutkimusta ns. yhden luukun periaatteesta ympäristöasioissa²¹². Tutkiessa eri kaivostoiminnan edellyttävien lupamenettelyjen yhdistämisen tarjoamia mahdollisuuksia ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta voidaan vertakohtia hakea Ruotsin kaivoslupajärjestelmästä. Ruotsissa yli 20 vuotta voimassa olleen kaivoslain (Minerallagen 1991:45) toimivuudesta on tehty äskettäin laaja tutkimus²¹³ kestävän kehityksen näkökulmasta, jota voidaan hyödyntää myös Suomessa verrattain uuden ja vielä vähäiselle kotimaiselle soveltamiselle jääneen kaivoslain tulkinnassa.

²¹¹ Pölönen yms. 2016, s. 1-31.

²¹² Antti Belinskij yms. 2016.

²¹³ Bäckström 2015.

6. Johtopäätökset

Yleisellä tasolla voidaan todeta, ettei kaivoslain sääntelystä muodostu estettä lupaharkinnalle niin, etteikö KaivosL 1§:n tavoitesäännöksen taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestävä kaivostoiminta voisi toteutua. Kaivoslakia uudistaessa selvitettiin²¹⁴ laajasti perusoikeuksista johtuvia vaikutuksista kaivoslainsäädännölle. Kaivostoiminnan luonteesta johtuen kuitenkin, kaivoslain perusoikeusratkaisut on säännelty yleisemmällä tasolla kuin perusoikeussääntelyltä voidaan yleisesti vaatia²¹⁵ ja päävastuu perusoikeuksien toteutumisesta on tietoisesti jätetty kaivoslain soveltamistilanteisiin. Näin ollen perusoikeudellistakin tutkimusta tulisi keskittää kaivoslaissa sinne, missä kaivostoiminnan edellytyksistä säännellään eli kaivoslainlupaharkintaan.

Lähtökohtaisesti kaivolupaharkinnan perusteet (KaivosL 45 §) mahdollistavat yksittäistapauskohtaisen arvioinnin suorittamisen eri kaivoshankekohtaiset relevantit perusoikeuspositiot huomioon ottaen. Lupaharkinnassa voidaan punnita keskenään kaivostoiminnan vaikutuksia toiminnanharjoittajan lisäksi muiden henkilötahojen perusoikeuksien toteutumisen, ympäristönäkökohtien ja yleisten etujen toteutumisen näkökulmasta. Kaivoslupaharkinnan avulla on mahdollista kaivostoiminnan muiden edellytysten ollessa käsillä, ottaa huomioon myös PeL 20 §:n ympäristöperusoikeuden vaatimukset ja toteuttaa perustuslain ja kaivoslain kaivostoiminnalta edellyttävä ympäristövastuu.

Ympäristöperusoikeuden toteutumista kaivoslupaharkinnassa, voidaan ensinnäkin arvioida perustuslaista seuraavien aineelliset ja menettelylliset vaatimusten lähtökohdista²¹⁶. Kaivoslupaharkinnan täytyy noudattaa lainkäytöltä yleisesti vaadittavaa perusoikeuksien rajoittamisperusteet, joita käsittelin aikaisemmin perusoikeusuudistuksen vaikutuksia kaivoslain uudistukseen käsittelevässä 3.1 luvussa. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota kaivoslaissa, koska kaivoslaissa on säädetty perusoikeuksista normaalia avoimemmalla tavalla, jolloin

²¹⁴ KAILA 2008, s. 7.

²¹⁵ PeVL 32/2010 vp, s. 3.

²¹⁶ HE 273/2009 vp, s. 184.

lainsoveltamistilanteista voi aiheutua yhden tai usean perusoikeuden osalta perusoikeuksien heikennyskiellon²¹⁷ vastaisia lopputuloksia.

Ennen syventymistä tarkemmin ympäristöperusoikeuden vaikutuksiin kaivosluvan myöntämisessä, on syytä kiinnittää huomiota ympäristöperusoikeuden tulkinnan erityispiirteisiin. Ympäristöperusoikeus ja sen tulkinta on kokenut säännöksen 20 vuoden voimassa olon aikana evoluution julistuksenomaisesta velvoittavaksi. Ympäristöperusoikeuden tulkinta eroaa kuitenkin vielä vahvasti vanhempien perusoikeuksien tulkinnasta, joiden soveltamisesta on muodostunut vahvempi ja monipuolisempi soveltamiskäytäntö, kuten omaisuuden suojasta on muodostunut (PeL 15 §).

Ympäristöllisen perusoikeussäännöksen (PeL 20 §) tulkinta on ollut varovaista ja pistemäistä²¹⁸ suomalaisessa ennakkolisessä ja jälkikäteisessä perustuslakikontrollissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, kuten kaivoslain valmistelua koskeva lausunto PeVL 32/2010 kuvaa hyvin tilannetta. Lausunnon mukaan ympäristöperusoikeus on otettu huomioon kaivoslupaharkinnassa KaivosL 48.2 §:ssä ja kaivosluvan lupamääräyksissä. KaivosL 48.2 §:n mukaan kaivosluvan myöntämisen estää huomattavat vahingolliset ympäristövaikutukset. KaivosL 48.2 §:n arvioitiin tulevan sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti suurten kaivoshankkeiden kohdalla, jolla voidaan katsoa olevan tavallista suurempia ja laajempia haitallisia ympäristövaikutuksia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa seuraavissa lausuntokierroksilla ympäristö- ja talousvaliokunnassa²¹⁹ KaivosL 48.2 §:n merkitys kaivoslupaharkinnan kannalta otettiin lähemmän tarkastelun kohteeksi. Valiokuntien suurin mielenkiinto ja erimielisyys syntyivät KaivosL 48.2 §:n tulkinnan analogiasta aikaisemman vesilain (VL 2:5:n) vastaavaan sääntelyyn, jossa vastaavaa säännöstä oli käytetty vain poikkeustilanteissa. Erimielisyys ei koskenut poikkeuksellista säännöksen poikkeuksellista luonnetta vaan KaivosL 48.2 §:n suoraa verrattavuutta aikaisemman vesilain 2:5:n, jota oli sovellettu vain kerran KHO 2002:86 Vuotoksen tekoallasta koskevassa. Joustavien normien jähmettyminen on tyypillistä yleisemmin ympäristöoikeudelle normeille. Joustavan normin tulkinnan sementoituminen voi muodostua esteeksi ottaa huomioon myöhempi

²¹⁷ Heinämäki yms. 2014, s. 24.

²¹⁸ Heinämäki yms. 2014, s. 16.

²¹⁹ YmVL 7/2010 vp, s. 4. ja TaVM 49/2010 vp, s. 20.

yhteiskunnallisten arvojen muutokset²²⁰ ja muut säädösympäristön muutoksen, joka lainsäädäntövaiheessa oli tarkoitus.

Pyrkimyksessä sitoa ympäristöperusoikeuden tulkinta poikkeustapauksiin kaivoslain sääntelyssä, ei ole kyse välttämättä siitä, ettei ympäristöä ja sen suojelua arvostettaisi. Kysymys on enemmänkin ympäristöperusoikeuden tulkinnallisesta epäselvyydestä suomalaisessa lainkäytössä. Ympäristöperusoikeuden tulkinnan vähäisyydestä, johtuen säännökselle ei ole muodostunut ydinsisältöä, auttamaan sen soveltamista alemman asteisessa lainsäädännössä, kuten kaivoslaissa.

Kotimainen ympäristöoikeudellinen lainkäyttö, jossa hallinto-oikeudellisen perinteen mukaisesti vältellään päätöksenteon perusoikeuksilla perustelua, kärsii käsitykseni mukaan Vuotos-päätöksen aiheuttamasta pelosta ja epävarmuudesta. Vuotos-pelolla tarkoitan ympäristöperusoikeuden soveltamisen ja merkityksen epävarmuustilaa, jos säännöksen käyttöä vältetään. Ympäristövastuun perusoikeudellisesta kehittämättömyydestä voi seurata lainsoveltamistilanteissa, jotka edellyttävät eri perusoikeuksien tasapainoista punnintaa, ympäristönäkökohtien puutteellinen huomiointia tai perusoikeuskriitikoiden pelkäämään vieteriukko-ilmio, joka vaarantaa oikeuden käytön ennakoitavuuden.

Kaivoslupaharkinnan osalta ongelmaksi muodostuu siten ympäristöperusoikeuden sisällön määrittäminen. Kaivosviranomaisen tehtävä punnita ja löytää tasapaino eri perusoikeuksien kesken muodostuu mahdottomaksi, jos yhden perusoikeuden tapauskohtainen merkitys jää selvittämättä. Ympäristöperusoikeuden toteutumista tulisi arvioida myös perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten näkökulmasta. Ympäristöperusoikeuden puutteellisesta tulkinnasta, voi seurata myös perusoikeuksien heikennyskiellon vastainen tilanne.

Pölösen ja Halisen tekemässä vasta valmistuneessa tutkimuksessa selvisi, että kaivosviranomaisen kokee ympäristövaikutusten sisältämisen kaivoslupaharkintaan vaikeaksi. Vaikeudet johtuvat osaltaan kaivoslain puutteellisesti säännellystä kaivoslupaharkintamenettelystä, jonka seurauksena kaivoslupa voidaan myöntää kaivoshankkeelle, vaikka jokin KaivosL 3 §:n mukainen sektorilakikohtainen ympäristölupamenettely on vielä kesken²²¹.

²²⁰ Kuusiniemi 2003, s. 64.

²²¹ Pölönen yms. 2016, s. 22.

Ympäristöperusoikeudellista tukintaa voidaan kehittää yleisesti ja kaivoslain osalta, ottamalla paremmin huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta syntynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tiiviimmäksi osaksi kaivoslainlupaharkintaa. EIT:n oikeuskäytännössä on muodostunut kriteerejä ja apukeinoja, kuten Budayeva-kriteeristö, joilla voidaan edistää ympäristövastuun toteutumista perustuslakia alemman asteista lainsäädäntöä soveltaessa.

Tällä hetkellä ympäristöperusoikeuden pääasiallinen tulkinnan kehittyminen tapahtuu EIT:n oikeuskäytännön avulla ja niiden vaikutuksen implemoinnilla osaksi EU-oikeuden lainsäädäntöä. Kotimaisen ympäristöperusoikeudellisen perusoikeuskontrolli vuoropuhelun mykkäkoulu ja hiljaiselo, on siirtänyt osaksi suomalaisen perusoikeusdoktriinin kehittämistä vastuuta eurooppalaisille lainsäätäjille kotimaisista käsistä.

Kaivostoiminnan ympäristövaikutukset eivät kunnioita valtion rajoja, eikä niistä päättäminenkään kuulu pelkästään kotomaiselle lainsäätäjälle. Forsin piirtämä kuva kaivoslainsäädännön uudistamisen kotoperäisyydestä²²² särkyi, kun ruvetaan arvioimaan kaivostoiminnan vaikutuksia ympäristön osalta, tulee ottaa huomioon EU-lähtöinen normisto, kuten YVA-laki ja ympäristövastuulaki.

YVA-lain tulevasta uudistuksesta seuraa muutoksia myös kaivoslupaharkinnalle. Kaivosviranomaisen tulee jatkossa antaa perusteltu päätelmä siitä, miten mahdollinen YVA-menettely on otettu huomioon lupaharkinnassa. Uudistus tulee selkeyttämään kaivosviranomaisen menettelyä luvan myöntämisen vaiheessa ja ympäristöperusoikeuden vaikuttavampaa huomioimista osana kaikki kaivostoiminnan edellytykset huomioivaa lupaharkintaa.

Lupaharkinnan laadun parantaminen parantaa myös kaivostoiminnanharjoittajan jälkikäteistä oikeusturvaa. Viranomaismenettely, jossa on huomioitu kattavasti kaivostoiminnan mahdolliset riskit, suojaa myös toiminnanharjoittajaa mahdollisilta myöhemmiltä ympäristövastuulain mukaisilta vaateilta ja seuraamuksilta.

Ympäristövastuulta ei voi välttyä pelkästään sen takia, että tietty muodollinen menettely, kuten kaivoslupa on saatu kaivoslain edellyttämällä²²³ tavalla, jos menettelyssä ei ole kyetty löytämään ja ottamaan huomioon todellisuudessa ympäristövastuun rajoja.

²²² Forss 2011, s. 33.

²²³ Hollo 2014, s. 4.

Ympäristövastuu täytyy pystyä selvittämään tapauskohtaisesti riittävällä laajuudella, jotta viranomaisen ja toiminnanharjoittajat ovat tietoisia toiminnan mahdollisista riskeistä ja voivat varautua niihin taloudellisesti ja teknisesti.

Perusoikeuksilla perustelun laatuun panostamalla voidaan myös yleisesti parantaa oikeusjärjestyksen koherenssia ja tapauskohtaista oikeusvarmuutta tarjoamalla vaikeasti hallittavan pluralistisen oikeusjärjestelmän hallitsemiseen punainen lanka lainsoveltajan käyttöön.

Kaivoslupaharkinnan laatua parantamalla voidaan onnistua kaivoslain 1 §:n tavoitesäännöksen mukaisessa kestävässä kaivostoiminnassa. Ekologinen kestävyys on lopulta sellaista, johon ihmiset eivät voi omilla päätöksillä vaikuttaa. Luonnon lait pitävät huolen siitä, ettei ympäristöns vastuun jatkuva siirtäminen tuleville sukupolville onnistu. Kaivoslaki, joka epäonnistuu ottamaan huomioon riittävästi ympäristöns vastuun tässä päivässä, kaventaa samalla tulevien sukupolvien elinmahdollisuuksia ja samalla myös elinkeino oikeuden ja omaisuuden suojaa²²⁴. Ympäristöns vastuun kannon siirtämisellä tulevaisuuteen on kyse Forssin²²⁵ esiintuomasta resurssien niukkuuden epäoikeudenmukaisesta jaosta tämän hetkisten ja tulvaisuuden sukupolvien kesken. Ympäristöperusoikeuden hetkellinen kollisio muiden perusoikeuksien kanssa, vaihtuu huomisen konkurrenssiksi. Ympäristöperusoikeus toimii muiden perusoikeuksien metaoikeuksena, jonka toteutuminen on edellytys ihmislähtöisten perusoikeuksien toteutumiselle pitkällä tähtäimellä.

Lopulta luonnonlait itsessään määrittelet ympäristöns vastuun sisällön, eikä siihen ihminen pysty muutosta hakea samalla tavalla kuin ihmisten välisissä suhteissa on mahdollista. Kansainväliset sopimukset, ylikansallinen oikeus, Suomen perustuslaki ja kaivoslaki voivat olla eri mieltä ympäristön kanssa ilmastonmuutoksen vaikutusmekanismeista tai ekosysteemien suotuisan tason suojelun merkityksellä uhanalaisten lajien pelastamiselle sukupuutolta, mutta se ei muuta lopputulosta. Ihmisen voi omalla päätöksellään vain estää luonnonlakien toteutumisen, muttei muuttaa niiden toimintamekanismeja. Päätös kunnioittaa luonnon oikeusjärjestyksenä toimivan ekosysteemin toimintaa, tehdään päivittäin myös kaivoslakia sovellettaessa.

²²⁴ Westerlund 1997, s. 111-113. ja Weiss, 1989 s. 40.

²²⁵ Forss 2011, s. 71-72.

Ympäristövastuu vaikuttaa myös kaivostoiminnan yhteiskunnallisiin toimintaedellytyksiin. Kaivoslain ja kaivostoiminnan ympäristövaikutusten hallitseminen vaikutuksilla voi on myös merkitys koko kaivosalan toimintamahdollisuuksien kannalta. Kaivostoiminta ja hankkeet, joissa ei kyetä ottamaan huomioon toiminnalta edellyttäviä ympäristönäkökohtia, heikentävät muiden kaivoshankkeiden menestysmahdollisuuksia tulevaisuudessa, kun yleisen käsityksen mukaan kaivostoiminnan arvot, eivät vastaa yhteiskunnan vallitsevia arvoja, jolloin kaivostoiminnan edellyttämä sosiaalinen toimilupa jää puuttumaan. Kaivostoiminnan paluu poliittiseksi pelinappulaksi vaarantaa KaivosL 1 §:n tavoitteiden toteutumisen ja vie toimintamahdollisuudet myös kestävilä kaivoshankkeilta.

Kaivoslaki, joka toimii kestäväällä pohjalla luo edellytyksiä tulevaisuuden kaivostoiminnalle Suomessa ja suomalaisen kestäväen kaivosteollisuusosaamisen kehittymiselle sekä toimia esimerkkinä muiden maiden tuleville kaivoslainsäädäntöratkaisuille.