

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den

*Till ekonomiutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 4 februari 2010 en proposition med förslag till gruvlag och vissa lagar som har samband med den (RP 273/2009 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Anja Liukko och gruvöverinspektör Pekka Suomela, arbets- och näringsministeriet

- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- medlem Heikki Paltto, sametinget
- juris doktor Anne Kumpula
- juris doktor, docent Kari Kuusiniemi
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Vesa Majamaa
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor Mikael Hidén.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny gruvlag. Lagen innehåller bestämmelser om deras rättigheter och skyldigheter som bedriver malmetning, gruvdrift och guldvaskning såväl när verksamheten pågår som i fråga om de avslutande åtgärderna och efterbehandlingen. Propositionen omfattar ett förslag till lag om ändring av kärnenergilagen, och den innehåller också närmast tekniska förslag till ändringar av vissa andra lagar.

Syftet med propositionen är att se över gruvlagstiftningen så att förutsättningarna för gruvdrift kan tryggas på ett samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt. Samtidigt är det meningen att trygga allmänna och enskilda intres-

sen med beaktande av hela systemet med grundläggande fri- och rättigheter.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

Regeringens motivering till lagstiftningsordningen är exceptionellt omfattande och heltäckande. De aspekter som berör de grundläggande rättigheterna kommer väl fram i motiven. Målet har varit att i olika situationer uppnå bästa möjliga balans mellan olika intressen relaterade till de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt motiven ställer grundlagen en rad materiella och processuella krav på den nya gruvlagen i synnerhet utifrån bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i fråga om egendomsskydd,

näringsfrihet, miljö, medborgarinflytande och medborgardeltagande, rättsskydd och samernas rättigheter. Fastighetsägarnas och andra skadelidandes rättsliga ställning bedöms främst med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Rättigheterna och skyldigheterna för tillståndshavare som avses i lagen granskas med tanke på egendomsskyddet och den i grundlagens 18 § 1 mom. tryggade näringsfriheten. De grundläggande rättigheterna i fråga om miljön enligt grundlagens 20 § och deras betydelse behandlas i motiven både som en faktor som påverkar tolkningen av de övriga fri- och rättigheterna och som en faktor som kräver innehållsmässiga och processuella bestämmelser. Dessutom betraktas förslaget med avseende på rättsskyddsbestämmelserna i grundlagens 21 §, bestämmelserna om samernas rättigheter i grundlagens 17 § 3 mom. och internationella bestämmelser om

mänskliga rättigheter, bestämmelserna om rörelsefrihet i grundlagens 9 § 1 mom., det i grundlagens 10 § tryggade skyddet för privatlivet och hemfriden och den i grundlagens 8 § fastställda straffrättsliga legalitetsprincipen. Den del av motiven som gäller lagstiftningsordning innehåller också en genomgång av de föreslagna bemyndigandebestämmelserna i ljust av 80 § 1 mom. i grundlagen och av hur kommunernas möjligheter av påverka garanteras och vilka kommunens uppgifter är med avseende på 121 § i grundlagen.

Regeringen anser att den föreslagna nya gruvlagen och övriga lagförslag i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de statsförfattningsrättsliga synpunkter som hänför sig till propositionen anser regeringen det dock tillrådligt att begära utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Utgångspunkterna för bedömningen**

Propositionen ser över hela gruvlagstiftningen. En ny gruvlag införs i stället för den gamla, som trädde i kraft vid ingången av 1966. Syftet är framför allt att se till att gruvlagen motsvarar dagens behov och att lagstiftningen på området ligger i linje med bland annat moderna miljörättsliga bestämmelser och kraven i den gällande grundlagen.

Den föreslagna lagstiftningen måste bedömas mot reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen, så att man betraktar dessa rättigheter och deras utveckling som en helhet. Samtidigt går det inte att helt bortse från att det fortfarande finns sådana drag i regleringen av malmletning (prospektering) och gruvdrift som till sina utgångspunkter avviker från annan lagstiftning om markanvändning. Detta gäller i synnerhet utvinning av marksubstanser.

Gruvlagstiftningen har alltid haft en starkt koppling till egendomsskyddet till följd av det objekt som regleras. Denna aspekt är fortfarande central vid en konstitutionell granskning. Utöver egendomsskyddet måste man i bestämmelserna, liksom vid tillämpningen av lagen i de olika etapperna av ett gruvprojekt, också beakta de berörda parternas övriga grundläggande fri- och rättigheter. I detta avseende är bestämmelserna om ansvaret för miljön i grundlagens 20 § särskilt viktiga (jfr t.ex. GrUU 20/2010 rd, s. 2, och GrUU 6/2010 rd, s. 2). Dessutom är åtminstone de grundlagsbestämmelser viktiga som gäller näringsfrihet, medborgarinflytande och delaktighet, rättsskydd, skydd för privatliv och hemfrid och samernas rättigheter.

Över lag är så gott som hela gruvlagstiftningen liksom miljöregleringen ett mycket känsligt regleringsobjekt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Den tvingar fram en avvägning mellan olika gruppers grundläggande rättigheter och en anpassning av dessa rättigheter till miljöhänsyn och andra vägande samhällsintressen. Dessutom måste man beakta att kom-

binationen av olika rättigheter som måste tryggas ser mycket olika ut i olika skeden av verksamheten. Dessutom spelar också sådana faktorer en roll som gäller bland annat verksamhetens omfattning och gruvmineralernas särdrag.

De föreslagna bestämmelserna är bitvis synnerligen flexibla och allmänt hållna. Detta är emellertid oundvikligt när man tänker på de ånga många och komplexa etapperna och särdragen i gruvprojekt. Därför är det helt motiverat att i synnerhet tillståndsbestämmelserna är något mer allmänt hållna än vad man i allmänhet kräver av bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (jfr GrUU 38/1998 rd, s. 4/II). Det är viktigt att bestämmelserna tillräckligt klart drar upp riktlinjerna för hur avgörandet ska träffas när man gör avvägningar i fråga om tillämpningen. Utskottet påpekar att den konstitutionella bedömningen i lagstiftningsfasen av en reglering av detta slag bara kan ske på en relativt allmän nivå, exempelvis om tillståndsbestämmelserna är godtagbara och proportionella. Det som då blir särskilt viktigt är att alla relevanta aspekter av de grundläggande rättigheterna och förutsättningarna för att inskränka dem tas i betraktande när lagen tillämpas, i synnerhet när man fattar beslut om att bevilja tillstånd och om innehållet i tillståndsvillkoren.

Grundlagsutskottet anser att regeringen i sin proposition lyckats väl med att jämka samman berörda parter rättigheter och intressen under de olika etapperna av gruvprojekt. Både de generella lösningarna och enskilda bestämmelserna motiveras omsorgsfullt. På synnerligen allmän nivå kan det konstateras att propositionen som helhet betraktat framför allt förbättrar fastighetsägarnas rättsliga ställning jämfört med gällande reglering. Utskottet kan i det stora hela instämma i de synpunkter som framförs i motivdelen om lagstiftningsordningen och framför därför synpunkter bara i fråga om vissa grundläggande utgångspunkter för bestämmelserna och om vissa detaljer.

## Egendomsskydd

### *Rätt att utvinna gruvmineraler*

Traditionellt har all gruvlagstiftning såväl i Finland som internationellt i princip varit helt separerad från annan lagstiftning om markanvändning. Skillnaderna har särskilt att göra med markägarnas möjligheter att tillgodogöra sig marksustanser. Vår gällande gruvlag bygger på ett inmutningssystem och betonar möjligheten att prospektera och utvinna gruvmineraler i stor utsträckning oberoende av ett områdes ägarförhållanden. Regeringen föreslår att begreppet inmutningsrätt i sig inte ska ingå i den nya gruvlagen, men samtidigt bygger regleringen fortfarande i enlighet med den långvariga traditionen inom branschen på ett system av inmutningstyp, då den som hittar en fyndighet har företrädesrätt till utvinning av gruvmineraler framför markägaren.

Det faktum att den som hittar en fyndighet har företrädesrätt till utvinning bygger konstitutionellt sett på ganska säregna principer. I propositionsmotiven (s. 191—192) hänvisas det till grundlagsutskottets utlåtande om den gällande gruvlagen (GrUU 5/1963 rd). I det ansåg utskottet att en orsak till att vanlig lagstiftningsordning då var möjlig var att äganderätten sedan gammalt har uppfattats som begränsad i det avseendet att en fastighetsägare inte ensam och på ett sätt som utesluter andra parter har fått utnyttja gruvmineralerna i marken. Inom ramen för de nuvarande grundläggande rättigheterna är det inte helt problemfritt att tillämpa ett synsätt som stöder sig på traditionen inom gruvlagstiftningen när det nu tas till grund även för den nya lagstiftningen. Utskottet anser dock att det fortfarande inte finns några argument för att anse att det i princip är enbart markägaren som har rätt till gruvmineraler och utvinning av dem. Faktorer som talar för regeringens hållning är att gruvmineralerna i marken är en särskild typ av egendom som är svår att utvinna och att förutsättningarna för prospektering och gruvdrift måste tryggas, eftersom de kräver särskild kunskap och betydande ekonomiska resurser. Därmed strider de föreslagna bestämmelserna inte mot grundlagen.

Samtidigt påpekar regeringen ändå att fastighetsägaren enligt vedertagen uppfattning har anses ha principiell rätt till de gruvmineraler som finns i marken, och avsikten är inte att ändra denna princip (s. 50, se också s. 191—192). Tanken om markägarens principiella rätt till gruvmineralerna på sin mark framgår särskilt av den del av brytningsersättningen enligt det föreslagna 100 § 2 mom. som bygger på värdet på den utvunna malmen. Grundlagsutskottet anser att det uttryck som används i motiveringen, dvs. "principiell rätt", inte är väl valt med avseende på statsförfättningsrätten. En ersättning som betalas utifrån värdet på malmen kan ändå i sig anses vara motiverad som en särskild ersättningsform som traditionellt är kopplad till gruvlagstiftningen och som i praktiken kan vara mycket betydelsefull. Konstitutionellt sett utgör brytningsersättningen som helhet betraktat ett väsentligt kriterium när man bedömer om ersättningen är tillräcklig med avseende på 15 § i grundlagen.

#### *Inskränkningar som gäller markområde och expropriation*

Störst inverkan på fastighetsägarnas egendomsskydd har propositionen när det gäller de nyttjandebegränsningar och andra inskränkningar i fråga om ägarens markområde som beror på prospektering och gruvdrift. Dessa inskränkningar, som till största delen bygger på olika tillstånd, måste med beaktande av konsekvenserna granskas antingen utifrån generalklausulen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. eller i ljuset av expropriationsklausulen i 15 § 2 mom. när det gäller expropriation av egendom eller jämförbara åtgärder.

De föreslagna bestämmelserna om malmletning innebär begränsningar i egendomens nyttjande och måste därför betraktas utifrån 15 § 1 mom. i grundlagen. Det går att begränsa ägarens rättigheter genom lag, om den uppfyller de allmänna krav som ställs på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Malmletning kan för det första ske i form av prospekteringsarbete med stöd av 7 § i den föreslagna gruvlagen. Detta arbete anknyter nära till

allemanrätten eller allmänna rättigheter att använda naturen, som var och en kan åberopa oberoende av någon annans äganderätt (GrUU 49/2002 rd, s. 2/II). Prospekteringen kan ändå också inbegripa mindre provtagningar. På den punkten har fastighetsägarens och fastighetsinnehavarens rättigheter beaktats i de föreslagna 7 och 8 §. Bestämmelserna är inte problematiska med tanke på 15 § 1 mom. i grundlagen.

En mer omfattande malmletning kräver i regel malmletningstillstånd enligt 9 § i lagförslaget. Med stöd av ett tillstånd och i den utsträckning som tillståndet medger får tillståndshavaren undersöka annans område. Som mest kan dessa undersökningar också innefatta provbrytning.

Sett ur fastighetsägarens synvinkel är bestämmelserna om tillståndssystemet mycket omfattande. Bestämmelserna om tillståndshavarens skyldigheter, tillståndsansökan, tillståndsprövning och beslutsfattande (särskilt 11, 34, 45, 46, 51, 60 och 61 § i lagförslaget) garanterar att ingrepp i ägarens rättsliga ställning i enlighet med proportionalitetskraven måste begränsas till det som är nödvändigt för malmletningen. Det väsentliga är att fastighetsägaren kan kräva bland annat att ett tillstånd ska förfalla (67 §) eller ändras (69 §) eller att en förseelse eller försumelse ska åtgärdas (156 §). Vidare blir det mindre problem med begränsningarna i ägarens rättigheter på grund av ersättningen för skador och olägenhet (103 §) och även på grund av skyldigheten till efterbehandlingsåtgärder på ett malmletningsområde (15 §). Den malmletningsersättning som årligen ska betalas för sådan verksamhet (99 §) inverkar också på helhetsbedömningen trots att ersättningsnivån är låg. Det finns inte särskilt mycket att invända mot rättssäkerheten.

Bestämmelserna om malmletning bildar överlag en sådan helhet som gör att de föreslagna inskränkningarna kan anses tillåtna för att trygga ägarens egendomsskydd. Utskottet vill ändå peka på att lagförslaget inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om villkoren för att söka malmletningstillstånd. Indirekt kan dock sådana utläsas ut det föreslagna 46 § om hinder för beviljande av malmletningstillstånd. I ljuset av

propositionsnotiven (se s. 102 och 94—95) ser ett tilläggsvillkor ut att vara att man med fog kan anta att det finns gruvmineraler på området. I syfte att trygga fastighetsägarens rättigheter bör detta villkor också skrivas in i lagen.

Den egentliga gruvdriften har i allmänhet en betydligt större inverkan på fastighetsägarens ställning än malmetningen. Den som vill idka gruvdrift på någon annans område måste ha nyttjande- och besittningsrätt till det område där den utvinningsbara fyndigheten finns (gruvområde). Dessutom kan det bli nödvändigt att inskränka ägarens nyttjanderätt på närliggande områden (hjälpområde för gruva) för att trygga gruvdriften.

I praktiken försöker den som bedriver gruvdrift ofta genom avtal få ägande- eller nyttjanderätt till det område som behövs för gruvdriften. Om något sådant avtal inte kan nås eller om det i övrigt inte finns några förutsättningar att nå avtal får statsrådet enligt det föreslagna 20 § 1 mom. genom ett tillstånd till gruvområdesinlösen bevilja någon rätt att som gruvområde använda ett område som tillhör någon annan. I de flesta fall innebär inlösen av nyttjanderätt som behövs för gruvdrift att ägaren helt förlorar nyttjande- och besittningsrätten till gruvområdet. Inlösen av en nyttjanderätt gäller normalt lika länge som gruvtillståndet, dvs. tills vidare. De tillstånd som beviljas för viss tid gäller i regel tio år i taget. I praktiken kan inlösen hindra användningen av området för flera årtionden. Inlösen kan ske utan ägarens samtycke.

En sådan inlösen av nyttjanderätten innebär enligt utskottets mening en så pass betydelsefull inskränkning i fastighetsägarens egendoms- skydd att den till sina faktiska verkningar kan jämföras med expropriation av egendom (GrUU 38/1998 rd, s. 3/II). Därför måste bestämmelserna bedömas med avseende på 15 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det bestäms det genom lag angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett att kravet på allmänt behov inte nödvändigtvis förutsätter att inlösen sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan mottaga-

ren kan också vara någon annan part (GrUU 49/2002 rd, s. 4, och GrUU 28/2000 rd, s. 4/I). Men det har framhållit att man då bör konkretisera kravet på ett allmänt behov med hjälp av materiella bestämmelser (GrUU 49/2002 rd, s. 4/II, och GrUU 53/2001 rd, s. 2/I). I det avseendet är bestämmelserna i det föreslagna 49 § 1 mom. tillräckliga och ändamålsenliga. Det som är väsentligt i fråga om kravet på full ersättning är att man med stöd av 77 § i lagförslaget vid gruvförrättning bestämmer ersättningarna i enlighet med principen om full ersättning i 29 § i inlösningslagen. Detta kompletteras av bestämmelserna i lagförslaget 94—97 §, som är nödvändiga med tanke på särdragen i gruvdriften. Dessutom får fastighetsägaren brytningsersättning enligt 100 §. Det rör sig om en fast ersättning kompletterad med ersättning utifrån vad gruvan producerar. Vidare får fastighetsägaren på grundval av ersättningen för biprodukter i 101 § en skälig andel för de marks substanser på gruvområdet som används för annat än gruvdrift. Bestämmelserna uppfyller de krav som följer av 15 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt det föreslagna 19 § 2 mom. kan ett sådant område intill gruvområdet som är nödvändigt för gruvdriften och som behövs för vägar, transportanläggningar, kraft- eller vattenledningar, avlopp, vattenhantering eller en transportled som bryts på tillräckligt djup under markytan bestämmas vara ett hjälpområde för gruva. I 19 § 3 mom. och 49 § 2 mom. ställs sedan några allmänna nödvändighetsrelaterade villkor för att bevilja rätten till ett hjälpområde. Enligt motiveringen (s. 88) är det inte möjligt att inrätta ett hjälpområde för omfattande infrastrukturprojekt, utan när det gäller t.ex. mer omfattande vägarrangemang tillämpas landsvägs- lagen och lagen om enskilda vägar. När det gäller hjälpområden är det främst fråga om inskränkningar som kan klassificeras som servitut och som inte på ett så pass betydande sätt påverkar ägarens möjligheter att använda och råda över sin egendom att de kan anses vara ingrepp jämförbara med expropriation. Bedömningen ska således utgå från generalklausulen i 15 § 1 mom., vars krav de föreslagna bestämmelserna utan

tvekan kan anses uppfylla. Ersättningen för inskränkningen påverkar den sammantagna bedömningen av huruvida inskränkningen kan tillåtas (GrUU 6/2010 rd, s. 4/I, och GrUU 38/1998 rd, s. 3). Med stöd av den föreslagna 77 § kommer det att betalas full ersättning för inlösen av nyttjanderätt till områden som behövs som hjälpområde för gruva.

#### *Övergångsbestämmelser.*

Övergångsbestämmelserna i lagförslagets 19 kap. innebär att de rättigheter som beviljats med stöd av den lag som ska upphävas i stor utsträckning kommer att förbli i kraft. Vissa av de nya bestämmelserna kommer emellertid också att tillämpas på dessa gamla rättsförhållanden. Det betyder till exempel att verksamhet som grundar sig på en inmutningsrätt i enlighet med den föreslagna 179 § huvudsakligen kommer att fortsätta på de villkor som nämns i den gamla lagen och med de inskränkningar som eventuellt finns i mutbrevet. Inmutarens informations- och redovisningsskyldighet och skyldighet att vidta efterbehandlingsåtgärder kommer däremot att fastställas i enlighet med den nya lagen och därmed att bli mer omfattande. Vidare ska den nya lagens bestämmelser gälla för upphörande, återkallelse och överföring av inmutningsrätten och förlängning av dess giltighet (180 §). Däremot kommer gruvrätter som beviljats med stöd av den gällande gruvlagen fortfarande att vara i kraft på grundval av den föreslagna 181 § på de villkor som nämns i beslutet om utmålsläggning och utmålsedel. Också i fråga om de ersättningar som markägarna får för gruvdriften tillämpas i princip bestämmelserna i den lag som ska upphävas. Dessa bestämmelser kompletteras dock i viss mån när det gäller storleken på utmålsavgiften och förfarandet för att se över brytningsavgiften. Den som innehar en gruvrätt kommer fortfarande att vara skyldig att betala utmålsavgiften och brytningsavgiften enligt 44 respektive 45 § i den upphävda lagen. Detta innebär bland annat att eventuella överenskommelser om brytningsavgiften och ersättningskriterierna kommer att kvarstå. Den som idkar gruvdrift kommer att få något utvidgade skyldig-

heter bland annat när det gäller att ställa säkerhet och garantera gruvsäkerhet samt i fråga om avslutande åtgärder och efterbehandlingsåtgärder. Det beror på att det är den nya lagen som tillämpas på dessa frågor. Vidare tillämpas den nya lagens bestämmelser på upphörande, ändring, återkallelse och överföring av gruvrätt (182 §).

De föreslagna bestämmelserna kommer endast i liten utsträckning att inverka på de förmögenhetsrättsliga avtalsförhållanden som gällde innan lagen trädde i kraft. Även i detta avseende är bestämmelserna tillräckligt specifika och uppfyller de krav som grundlagsutskottet utifrån grundlagens 15 § 1 mom. brukar ställa på innehållet i lagar som retroaktivt påverkar förmögenhetsrättsliga förhållanden (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 13/2003 rd, s. 2—3, och GrUU 56/2005 rd, s. 2).

Vissa övergångsbestämmelserna kommer att innebära att en rättsinnehavare som fått en rätt med stöd av den upphävda lagen åläggs ytterligare förpliktelser enligt den nya lagen. I dessa fall är avsikten den att övergångsbestämmelserna framför allt ska se till att de skyldigheter fullgörs i fråga om innehåll och förfaranden som är nödvändiga med hänsyn till de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön enligt grundlagens 20 § och att skyldigheterna gäller gamla och nya verksamhetsutövare lika i enlighet med jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. Bestämmelser av detta slag kan snarare ses som sådan reglering av nyttjandet av egendom som logiskt sett hör till modern miljölagstiftning än som egentlig begränsning av nyttjandet.

Den föreslagna gruvlagens 182 § 2 mom. innehåller en särskild bestämmelse om upphörande av gruvrätt som medger guldvaskning. Enligt den kommer gruvrätter som gäller guldvaskning att förfalla åtta år efter lagens ikraftträdande. Den som innehar gruvrätten har ändå företräde när det gäller guldvaskningstillstånd enligt den nya lagen, om ansökan om tillstånd görs innan gruvrätten upphör att gälla.

Att en gruvrätt ersätts med ett guldvaskningstillstånd innebär i praktiken att man inte får grä-

va guld maskinellt i Lemmenjoki nationalpark efter övergångsperioden. Maskinell guldgrävning i Lemmenjoki nationalpark har varit förbjuden med stöd av 3 § 2 mom. i förordningen om nationalparker och naturparker, som inrättats på staten tillhöriga områden. Det rör sig om ett moment som trädde i kraft den 10 april 1991. Det har ändå varit möjligt att idka maskinell guldgrävning med stöd av en rätt som uppkommit innan förordningsändringen trädde i kraft (se HFD 1993 A 54, HFD 1996 A och HFD 4.12.1998 t. 2702).

Rätten i fråga är en förmån med förmögensvärde som omfattas av egendomsskyddet enligt grundlagens 15 §. Den föreslagna bestämmelsen innebär inte att gruvrätten överförs, utan att den upphör. Däremot har rättsinnehavaren företräde till guldvaskningstillstånd för motsvarande område. Sådan reglering måste bedömas med avseende på generalklausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen. Också näringsfriheten enligt grundlagens 18 § 1 mom. har relevans till den del det handlar om någons försörjning. Således är det fråga om huruvida de föreslagna bestämmelserna uppfyller de krav som kan ställas på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Propositionen (se s. 200—205 och 179—182) innehåller en synnerligen omfattande granskning av det föreslagna 182 § 2 mom. ur konstitutionell synvinkel. Grundlagsutskottet kan instämma i den presenterade bedömningen av hur förutsättningarna för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna har beaktats i den föreslagna regleringen. På allmän nivå finns det skäl att understryka att de miljö-, natur- och landskapsskyddsrelaterade kriterierna, som faller tillbaka på de grundläggande rättigheterna i fråga om miljön enligt grundlagens 20 §, väger särskilt tungt när man bedömer reglering som syftar till att begränsa miljöskadlig verksamhet i nationalparker. De som idkar maskinell guldgrävning i nationalparker kan enligt utskottets mening inte med fog förvänta sig att lagstiftningen i detta hänseende ska förbli oförändrad. Detta framgår i sig redan av att det sedan 1991 inte längre går att inleda fullständigt ny verk-

samhet. Övergångstiden på åtta år garanterar att de nuvarande rättsinnehavarna har tillräckligt med tid för att anpassa sig till förändringen. När man å andra sidan beaktar att verksamheten i praktiken kan utövas bara några få månader om året finns det enligt utskottets uppfattning inte heller något hinder för att förlänga övergångstiden i någon mån och bestämma att skyldigheten att istandsätta det berörda området börjar först efter den tiden. Övergångsbestämmelsen innehåller inga ersättningsregler. Enligt utskottet utgör detta dock inget problem när det gäller kraven på proportionalitet i fråga om inskränkningarna, när man utöver de övriga fakta som propositionsmotiven framför särskilt beaktar den föreslagna, relativt långa övergångsperioden och företrädesrätten till guldvaskningstillstånd enligt den nya lagen.

### Näringsfrihet

Den föreslagna gruvlagen bygger väsentligen på tillstånd som ska sökas hos myndigheter. Bland annat krävs det tillstånd för malmletning (prospektering), gruvsdrift och guldvaskning.

Kravet på myndighetstillstånd innebär en inskränkning av den i 18 § 1 mom. i grundlagen garanterade näringsfriheten. Grundlagsutskottet har betraktat näringsfriheten som en grundlagsfäst huvudregel, men ansett att tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall kan krävas. Tillståndsplikten ska i så fall föreskrivas genom lag, som ska uppfylla de allmänna villkoren för en lag som inskränker en grundläggande rättighet. De föreskrivna begränsningarna av näringsfriheten bör vara exakta och noga avgränsade, och dessutom ska deras omfattning och villkor framgå av lagen. När det gäller innehållet har utskottet ansett det viktigt att bestämmelserna om tillståndsvillkor och tillståndets giltighet garanterar en tillräcklig förutsebarhet i myndigheternas verksamhet. Betydelsefullt i detta avseende är bland annat i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning. Dessutom ska myndighetens befogenhet att förena tillstånd

med villkor grunda sig på exakta bestämmelser i lag (GrUU 31/2006 rd, s. 2/I).

Den föreslagna tillståndsplikten för olika verksamheter kan utan tvekan anses påkallad av ett godtagbart och tungt vägande samhällsbehov med tanke på att gruvdrift har vittgående effekter, att olika intressen ska jämkas samman och att verksamheten ska övervakas. Bestämmelserna är dessutom tillräckligt exakta och väl avgränsade, även om bedömningen försvåras av att bestämmelserna om beviljande av tillstånd och ställande av tillståndsvillkor finns på flera olika ställen i lagförslaget. Utifrån den sammantagna effekten av dessa bestämmelser anser utskottet att myndighetsprövningen i fråga om att bevilja tillstånd och innehållet är tillräckligt klart avgränsad med beaktande av verksamhetens mångformighet. Utskottet påpekar dock att det även med tanke på näringsfrihet som sagt är motiverat att uttryckligen skriva in villkoren för malmletningstillstånd i lagen.

I samband med lagstiftning om näringsverksamhet har grundlagsutskottets praxis varit att återkallande av tillstånd såsom en myndighetsåtgärd som ingriper i individens rättsliga ställning har en starkare effekt än avslag på en tillståndsansökan. För att lagstiftningen ska vara proportionerlig har utskottet därför ansett det vara nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att uppenbara brister i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 31/2006 rd, s. 2, GrUU 8/2006 rd, s. 3/II, och GrUU 48/2005 rd, s. 2/I). Villkoren för att återkalla tillstånd i den föreslagna 70 § uppfyller dessa krav.

Ett villkor för att giltighetstiden för ett tidsbegränsat gruvtillstånd ska kunna förlängas är enligt 63 § 2 mom. 3 punkten i lagförslaget att tillståndshavaren har fullgjort skyldigheterna enligt den lagen och också uppfyllt tillståndsvillkoren. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att vägran att förnya ett tillstånd är en åtgärd som i fråga om allvarlighetsgrad och konsekvenser inte helt kan likställas med återkallelse av ett tillstånd. Trots detta har utskottet särskilt när det

gäller reglering av verksamhet som kräver stora och långsiktiga investeringar ansett att det med tanke på proportionalitetskravet visavi begränsningar av näringsfriheten är korrekt att binda myndighetens befogenhet att vägra förnya ett tillstånd till hur allvarlig och väsentlig försummelsen är (GrUU 32/2009 rd, s. 3/I). Analogt bör myndighetens befogenhet att vägra förlänga ett gruvtillstånds giltighet bindas till att tillståndshavaren väsentligen brutit mot de lagstadgade skyldigheterna eller tillståndsvillkoren.

### Grundläggande rättigheter i fråga om miljö

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna sägs det att det ansvar som bestämmelsen avser riktar sig såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer. Bestämmelsen konstateras främst ha karaktären av en programförklaring. Den genomförs genom stöd och förmedling av annan lagstiftning. Genom att ange att alla bär ansvar vill man betona att miljövården förutsätter en brett samarbete mellan olika instanser. Det ansvar som avses gäller bland annat den livlösa naturen, inklusive jord- och berggrund samt sjöar och vattendrag. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Sålunda uttrycker bestämmelsen människornas alltomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras. Individens delaktighet i miljövården kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (RP 309/1993 rd, s. 70).

Enligt utskottets mening beaktar propositionen i huvudsak tämligen väl de miljöskyddssynpunkter som hänför sig till grundlagens bestämmelse om miljöansvar. Detta märks i form av en genomgående princip bl.a. i bestämmelsen om gruvlagens syfte (1 §), en allmän hänvisning till tillämpningen av annan miljölagstiftning (3 §),



bestämmelsen om allmänna principer (6 §), bestämmelserna om innehavaren av malmetnings-tillstånd och guldvaskarens skyldigheter (11 och 24 §) och bestämmelsen om hinder för att bevilja gruvtillstånd (48 § 2 mom.). Också regleringen av tillståndsbestämmelserna (särskilt 51, 52 och 54 §) och reglerna om efterbehandlingsåtgärder (särskilt 15, 29 och 143 §) förverkligar målen med miljöansvarsbestämmelsen. Utskottet vill ändå peka på den bestämmelse i 48 § 2 mom. i den föreslagna gruvlagen som säger att tillstånd inte får beviljas om gruvdriften orsakar synnerligen påtagliga skadliga miljökonsekvenser. I detta avseende ligger ribban synnerligen högt för att miljöhänsyn ska beaktas, menar utskottet. Ekonomiutskottet bör här överväga att sänka tröskeln för vägran att bevilja tillstånd åtminstone i någon utsträckning.

Grundlagsutskottet har i samband med bedömningar av miljölagstiftningen som särskild fråga behandlat förhållandet mellan egendomsskyddet i grundlagens 15 § och bestämmelserna i grundlagens 20 §. Det har då å ena sidan konstaterat att 20 § inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den heller inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där man eftersträvar lagstiftning som främjar en hållbar balans mellan människan och naturen (GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 38/1998 rd, s. 3, och GrUU 21/1996 rd, s. 2). Denna inbördes relation mellan egendomsskyddet och bestämmelsen om miljöansvar, som bygger på en avvägning, har legat till grund bland annat för bestämmelserna om utövande av tillståndsbaserade rättigheter och om förbud mot maskinell guldgrävning efter övergångstiden.

Enligt grundlagens 20 § 2 mom. ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Propositionen beaktar bestämmelsens materiell syfte, dvs. att tillförsäkra alla en sund mil-

jö, bland annat i bestämmelsen om den föreslagna gruvlagens syfte och i flera av bestämmelserna i 2—4 kap. om kraven på hur malmetning, guldvaskning och gruvdrift ska ske. Det processuella syftet med grundlagens 20 § 2 mom. har en nära koppling till grundlagens 2 § 2 mom. och 14 § 3 mom. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär bestämmelsen också ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s. 71/I). Detta har beaktats i de föreslagna bestämmelserna om anmärkningar och åsikter (39 §), information om tillståndsansökan (40 §) och information om tillståndsbeslut (58 §), som delvis avviker extensivt från motsvarande bestämmelser i förvaltningslagen.

### Rättsskydd

Enligt huvudregeln i 162 § i den föreslagna gruvlagen får gruvmyndighetens beslut överklagas genom besvär i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Den krets som har rätt att överklaga beslut om bland annat malmetningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd är dock på grundval av den föreslagna 165 § betydligt större än den är med stöd av 6 § i förvaltningsprocesslagen. Detta är motiverat när det gäller ett regelverk av typen gruvlagstiftning. Även i övrigt uppfyller bestämmelserna om rättsskydd kraven enligt grundlagens 21 § och 20 § 2 mom. Det finns heller inget att anmärka mot dem när det gäller kravet på rättsskydd som villkor för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

### Samernas rättigheter

Den föreslagna gruvlagen innehåller flera procedurbestämmelser och materiella bestämmelser om samernas rättigheter under de olika etapperna av malmetning, gruvdrift och guldvaskning. Enligt den bestämmelse som anger lagens syfte ska de verksamheter som lagen avser samordnas inom samernas hembygdsområde så, att samernas rättigheter som urfolk tryggas. De processu-

ella rättigheterna anknyter närmast till den ställning som sametinget och skolternas byastämman ska ha.

Av de materiella bestämmelserna är den föreslagna 50 § den mest betydelsefulla. Där räknar man upp de hinder för att bevilja tillstånd som är väsentliga med avseende på samernas rättigheter. Enligt paragrafen får malmetningstillstånd, gruvtillstånd och guldvaskningstillstånd för det första inte beviljas, om den tillståndsbaserade verksamheten ensam eller tillsammans med andra motsvarande tillstånd eller annan områdesanvändning försämrar väsentliga förutsättningar för att inom samernas hembygdsområde bedriva traditionella samerövningar eller i övrigt att bevara och utveckla samekulturen. Tillstånd får heller inte beviljas, om verksamheten väsentligt försämrar skolternas levnadsförhållanden och möjligheter att bedriva näringsverksamhet inom skoltområdet eller inom det särskilda renskötselområdet orsakar renskötseln avsevärd olägenhet.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Genom den grundlagsbestämmelsen skyddas bland annat kulturformer som renskötsel, fiske och jakt som hör till samernas traditionella näringar (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 69/II, GrUU 17/2010 rd, s. 3, och GrUU 29/2004 rd, s. 2/I). Vidare har samerna med stöd av 121 § 4 mom. i grundlagen språklig och kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde enligt vad som bestäms i lag.

Enligt FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna medför artikel 27 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) bland annat en skyldighet att planera och genomföra ekonomiska åtgärder så, att samernas näringar, såsom renskötsel, förblir ekonomiskt lönsamma (Länsman m.fl. mot Finland, 26.10.1994, klagomål nr 511/1992). Högsta förvaltningsdomstolen har å sin sida slagit fast att man utöver gruvlagen också måste beakta både grundlagens 17 § 3 mom. och artikel 27 i MP-konventionen när man fattar beslut om inmutningsansökningar (HFD 31.3.1999 T 693).

Den föreslagna gruvlagens procedurbestämmelser för att trygga samernas rättigheter är mo-

tiverade med avseende på 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen, anser utskottet. Bestämmelserna i den föreslagna 50 § garanterar å sin sida att de materiella skyldigheterna enligt både grundlagen och MP-konventionen fullgörs. Utskottet vill ändå peka på att väsentlighetskraven i 50 § 1 mom. ger intryck av att tröskeln är tämligen hög för att samernas rättigheter ska beaktas vid bedömningen av huruvida hinder föreligger för att bevilja tillstånd. Därför anser utskottet det vara viktigt att väsentlighetskriterierna tolkas och tillämpas på ett för de grundläggande fri- och rättigheterna gynnsamt sätt och med beaktande av människorättskommitténs praxis när det gäller artikel 27 i MP-konventionen.

I detta sammanhang påpekar utskottet också att den föreslagna 139 § 3 mom. om besiktningsorganets skyldigheter med beaktande av lagens räckvidd bör kompletteras med en hänvisning till samiska språklagen (jfr GrUU 20/2006 rd, s. 2/II, och GrUU 47/2004 rd, s. 2/II).

### Skydd för privatlivet och hemfrid

Den föreslagna gruvlagens 153 § gäller gruvmyndighetens besiktningsrätt. Enligt dess 1 mom. har gruvmyndigheten rätt att få tillträde till ett område där verksamhet enligt den lagen bedrivs eller tidigare har bedrivits, om det med avseende på den tillsyn som avses i lagen är nödvändigt. Dessutom får myndigheten där utföra inspektioner, ta prov och vidta andra åtgärder som tillsynen kräver. Enligt propositionsmotiven (s. 160) kan inspektionerna också gälla lokaler på området.

Utskottet har i år i utlåtande GrUU 5/2010 rd påpekat att Europadomstolens rättspraxis i fråga om tolkningen av artikel 8 i Europakonventionen måste beaktas när man tolkar grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet. Därför ansåg utskottet det vara klart att lagstiftning om myndigheters inspektionsbefogenheter måste vara tillräckligt exakt och ge fullgoda garantier mot missbruk också vid inspektion av företag. Lagstiftningen måste ha tillräckliga processuella garantier och rättssäkerhetsgarantier för detta. I detta avseende ansåg utskottet att förvalt-

ningslagens 39 § om förfarandena vid inspektioner när ett förvaltningsärende behandlas tillsammans med rättsprinciperna för förvaltningen i 6 § i samma lag uppfyller de krav som ställs på lagstiftning om genomförande av inspektioner. Utskottet noterade också att inspektionerna utförs under tjänsteansvar och att man därmed kan hänskjuta en bedömning av lagligheten till domstol. Eftersom det ändå inte i ljuset av förarbetena till förvaltningslagen var helt klart att 39 § i förvaltningslagen var tillämplig på sådana i punktskattelagen avsedda inspektioner som har karaktär av tillsyn, ansåg utskottet att lagförslaget bör få en hänvisning till att 39 § i förvaltningslagen i tillämpliga delar ska gälla för inspektioner.

De inspektioner som avses i 153 § 1 mom. i den föreslagna gruvlagen har i likhet med inspektionsrättigheterna i punktskattelagstiftningen främst karaktären av tillsyn. Därför bör lagstiftningen även i detta fall kompletteras med motsvarande hänvisningsbestämmelse (se 96 § 1 mom. och 97 § 3 mom. i punktskattelagen).

I 153 § 2 mom. begränsas befogenheten att utsträcka tillsynsåtgärderna till lokaler som är avsedda för permanent boende till situationer där det finns orsak att misstänka något av de brott som nämns i bestämmelsen.

Förslaget måste bedömas med avseende på hemfridskyddet i 10 § i grundlagen. Enligt 3 mom. i den paragrafen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Utskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridskyddade områden är godtagbara "för att utreda

brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Från proportionalitetssynpunkt har utskottet ansett att hemfridskyddet inte får åsidosättas för utredning av mindre grava förseelser för vilka det strängaste straffet är böter (GrUU 6/2010 rd, s. 4—5, GrUU 8/2006 rd, s. 2/I, och GrUU 40/2002 rd, s. 2).

I huvudsak ligger bestämmelserna i linje med grundlagsutskottets praxis. Förteckningen i 153 § 2 mom. innehåller emellertid ett brott som bara kan leda till bötestraff, nämligen lindrig skadegörelse enligt 35 kap. 3 § i strafflagen. I detta fall är det inte fråga om en sådan särskild situation som medger inspektioner i hemfridskyddade lokaler för utredning av förseelser som allra högst bestraffas med böter (jfr GrUU 69/2002 rd, s. 2—3). Därför måste hänvisningen till strafflagens 35 kap. i 153 § 2 mom. i lagförslag 1 begränsas så att den bara gäller 1 och 2 § i 35 kap. Dessutom måste bestämmelsen kompletteras så att inspektionerna kan utföras bara om det är nödvändigt för att utreda ett straffbart förfarande (GrUU 6/2010 rd, s. 5, och GrUU 16/2004 rd, s. 6). Dessa ändringar är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 153 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 21 oktober 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Esko Kiviranta /cent

Hannes Manninen /cent  
Elisabeth Nauclér /sv  
Ville Niinistö /gröna  
Johanna Ojala-Niemelä /sd

**GrUU 32/2010 rd — RP 273/2009 rd**

Veijo Puhjo /vänt  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ulla-Maj Wideroos /sv

ers. Juha Hakola /saml  
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.