Tuomas Ojanen

21.10.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 127/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta[1]

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliverolakia.

Esityksen mukaan lain liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veroa korotettaisiin nykyisestä 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin rikastukseen toimitetun malmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verohallinto vahvistaisi nykyistä vastaavasti kullekin metallille vuosittain verotusarvon kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen maailmanmarkkinahintaa tai muuta julkista hintatietoa kuvastavien hintalähteiden perusteella. Muiden kuin lain liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien määräperusteista veroa korotettaisiin 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Siinä ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta, josta esityksen mukaan seuraa, että eri kuntien asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä..

Arvio

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu ehdotettua sääntelyä vain perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, koska siitä esityksen mukaan

[1] Olen antanut hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon *Geradin Partners Asianajotoimisto Oy*:lle valtion verosta säätävän perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta sekä perustuslain 6 §:n yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. On kuitenkin huomautettava siitä, että lausuntoni kohteena olleessa hallituksen esitysluonnoksessa oli vielä esitetty, että valtion ja kuntien välinen jakosuhde olisi ollut voimassa olevan lain mukainen, so. valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta olisi ollut 40 prosenttia, kun taas kaivosten sijaintikuntien ako-osuus kaivosmineraaliverosta olisi ollut 60 prosenttia. Tuolloin esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa oli arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn. Esitysluonnoksessa päädyttiin tarkastelujen jälkeen lopputulemaan, jonka mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Johtopäätökseen sisältyi kuitenkin valtiosääntöoikeudellista epävarmuutta, koska esitysluonnoksessa pidettiin suotavana, että "perustuslakivaliokunta arvioisi, ovatko ehdotetut kaivosmineraaliveron korotukset, joiden myötä joillakin veronsaajina olevilla kaivoskunnilla voisi olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi nykyisestä tai jopa nollaan, perustuslain 6 §:n 1 momentista ilmenevän yhdenvertaisuussäännöksen mukaisia, ja antaisi asiasta lausunnon.". Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä valtion ja kuntien välistä jakosuhdetta ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi niin, että jatkossa valtion jako-osuus olisi 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan jako-osuus 20 prosenttia.

seuraa, että eri kuntien asukkaita ei tule ilman perusteltua syytä asettaa erilaiseen asemaan.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen liittyvä tarkastelu liittyi alun perin hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa esillä olleeseen ehdotukseen, jonka mukaan valtion ja kuntien välinen jakosuhde olisi ollut voimassa olevan lain mukainen, so. valtion jako-osuus kaivosmineraaliverosta olisi ollut 40 prosenttia, kun taas kaivosten sijaintikuntien jako-osuus kaivosmineraaliverosta olisi ollut 60 prosenttia. Tähän liittyen syntyi tarve arvioida ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta perustuslain 6 §:n kannalta, koska ehdotetut kaivosmineraaliveron merkittävät korotukset olisivat yhdessä voimassa olevan lain mukaisen jakosuhteen kanssa tarkoittaneet, että joillakin veronsaajina olevilla kaivoskunnilla olisi ollut mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi nykyisestä tai jopa nollaan.

Hallituksen esityksen viimeistelyvaiheessa ennen sen antamista eduskunnalle jakosuhdetta kuitenkin on merkittävästi muutettu. Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion ja kuntien välistä jakosuhdetta muutettavaksi niin, että jatkossa valtion jako-osuus olisi 80 prosenttia ja kaivoksen sijaintikunnan jako-osuus 20 prosenttia.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan ehdotetusta muutoksesta kaivosmineraaliveron jako-osuuksiin valtion ja kuntien välillä seuraavasti: “Jos kaivosmineraaliveron jako-osuuksiin ei ehdotettaisi esityksellä muutoksia, joillakin kunnilla voisi ehdotettujen korotusten myötä olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan merkittävästi tai jopa nollata ne. Esityksessä ehdotetuilla jako-osuuksilla kaivoskuntien kokonaisuudessaan saamat kaivosmineraaliverotulot pysyisivät korotusten jälkeen euromääräisesti suurin piirtein vuoden 2025 tasolla. Tällöin neljän suurimman kaivoskunnan saamat kaivosmineraaliverotulot mahdollistaisivat laskennallisesti kunnallisveroprosentin alentamisen 2,0–3,2 prosenttiyksiköllä näissä kunnissa. Saamiensa kaivosmineraaliverotulojen myötä joillakin kaivosten sijaintikunnilla voisi siten olla mahdollisuus laskea kunnallisveroprosenttejaan nykyisestä, mikä voisi johtaa nykyistä suurempiin eroihin kunnallisveroprosenteissa eri kuntien asukkaiden välillä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön peilaten huomionarvoista on, että nykyistä suuremmat erot kunnallisveroprosenteissa eri kuntien asukkaiden välillä eivät kuitenkaan tässä tapauksessa olisi seurausta lainsäädännöstä johtuvasta kunnallisveron korotuspaineesta. “ (HE, s. 34)

Nähdäkseni voidaan olennaisilta osin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin jako-osuuksia koskevan muutosehdotuksen suhteesta perustuslain 6 §:ään. Se valtiosääntöoikeudellinen problematiikka, joka olisi syntynyt voimassa olevan lain mukaisesta jakosuhteesta, on nyt poistunut.

Veron suuruuden perusteita koskeva sääntely

Kaivosmineraaliverolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Nyt arvioitavan esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu ehdotettavaa sääntelyä vain perustuslain 6 §:n kannalta. Muuta perustuslakiin liittyvää tarkastelua esitykseen ei sisälly.

Näin ollen esityksessä ei ole arvioitu ehdotettavan sääntelyn suhdetta valtion veroista säätävän perustuslain 81 §:n kannalta. Perustuslain 81 §:n tarkastelua sisältyi voimassa olevan lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksoon (HE 281/2022 vp, s. 41–42). Tarkastelu koski tuolloin kuitenkin lähinnä kysymystä siitä, onko kaivosmineraalien louhinnasta ja hyödyntämisestä yhteiskunnalle maksettava korvaus perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu vero vai 2 momentissa tarkoitettu maksu, mihin liittyen esityksessä on tehty selkoa verojen ja maksujen tunnusmerkeistä sekä niiden välisestä rajanvedosta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Sitä vastoin lain suhdetta perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisiin verolain sisältövaatimuksiin oli tarkasteltu vain johtopäätöksenomaisesti todeten, että laissa on määritelty veronalaiset kaivosmineraalit, veron suorittamisvelvollisuuden syntymisajankohta sekä veron suuruuden perusteet, ja että veron määrä tai seuraamusmaksun määrääminen eivät riipu veroviranomaisen harkinnasta (HE 281/2022 vp, s. 42).

Perustuslain (731/1999) 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytetään säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen, eikä esimerkiksi muutoksenhakukiellosta säätäminen ole sallittua (HE 1/1998 vp, s. 134/II, ks. myös esim. PeVL 15/2025 vp, kappale 13, PeVL 17/2007 vp, PeVL PeVL 55/2005 vp, PeVL 47/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 45/2005 vp, PeVL 44/2005 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 3/2003 vp ja PeVL 66/2002 vp).

Sillä, että laissa on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet, luodaan edellytyksiä sille, että lain säännöksen sanamuodon perusteella on riittävästi ennakoitavissa se, mitkä oikeustoimet synnyttävät verovelvollisuuden ja mikä on veron suuruus. Perustuslain 81 §:n 1 momentista johtuu, ettei verovelvollisuus tai veron suuruus voi perustua esimerkiksi lakia alemman asteiseen säännökseen tai yksinomaan lain esitöistä ilmeneviin seikkoihin taikka oikeudellisesti sitomattomiin instrumentteihin, kuten viranomaisen ohjeeseen tai suositukseen.

Perustuslain 81 §:n 1 momentti ilmentää myös yleisemmin lainsäätäjän keskeistä asemaa valtion veroihin liittyvässä päätöksenteossa edellyttämällä, että verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden on oltava palautettavissa nimenomaan eduskunnan säätämään lakiin. Veron määrästä on kuitenkin poikkeuksellisesti sallittua säätää perustuslain 80 §:ssä tarkoitetulla asetuksella, *jos* asetuksenantajalle jäävä harkintavalta muodostuu luonteeltaan tekniseksi ja vähäiseksi (ks. esim. PeVL 20/2008 vp, vrt. kuitenkin PeVL 31/2010 vp ja PeVL 18/1998 vp).

Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi veron määrästä seuraavasti:

> "Liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta.
> Muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero on 0,60 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä.
> Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 §:n 1 momentin perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta ensimmäisen kerran rikastukseen toimitetun kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta nostetun määrän perusteella. Sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy 3 a §:n perusteella, veron määrä lasketaan liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien osalta uudelleen rikastettavaksi toimitetun rikastushiekan sisältämän aiemmin verottamattoman kaivosmineraalin metallipitoisuuden perusteella ja muiden kaivosmineraalien osalta sen malmin tai hyötykiven määrän perusteella, josta tuotetaan kaivosmineraalia."

> Lakiehdotuksen 5 §:ssä mainitussa lain liitteessä, jossa määritellään arvon perusteella verotettavat metalliset kaivosmineraalit, ehdotetaan lisättäväksi platinaryhmän metalleihin kuuluva rodium (Rh), koska sitä todennäköisesti ryhdytään louhimaan ja rikastamaan Suomessa tämän vuosikymmenen aikana. (ks. myös HE, s. 1)

> Lisäksi hallituksen esityksen mukaan verohallinto vahvistaisi jatkossa kullekin metallille vuosittain verotusarvon kaivosmineraaliveron verotusarvojen perusteena sovellettavista hintatiedoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen maailmanmarkkinahintaa tai muuta julkista hintatietoa kuvastavien hintalähteiden perusteella. (ks. HE, s. 1)

Lakiehdotuksen 5 §:n säännös vaikuttaa sanamuotonsa puolesta itsessään varsin täsmälliseltä. Säännöstä ei kuitenkaan voida sellaisenaan soveltaa ilman lain liitteessä ja varsinkin valtioneuvoston asetuksessa määriteltyjen maailmanmarkkinahintaa tai muuta julkista hintatietoa kuvastavien hintalähteiden huomioon ottamista. Koska näihin hintatietojen lähteisiin liittyy tosiasiallisesti veron määrään vaikuttavia valinnanvaraisia elementtejä, ne jättävät merkittävää harkintavaltaa valtioneuvostolle kaivosmineraaliveron verotusarvon määrittelyssä käytettävien viitehintojen valinnan suhteen. Lisäksi jo kaivosmineraaliverolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tiedostettu verotusarvon määrittelyyn liittyvät epäselvyydet ja haasteet (HE 281/2022 vp, s. 16). Kaiken kaikkiaan veron määrästä säätävän lakiehdotuksen 5 § jättää veron suuruuden perusteiden määräytymisen sillä tavoin avoimeksi ja epämääräiseksi, ettei ehdotettava lain tasoinen sääntely täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimusta veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla.

Kuten edellä on todettu, kaivosmineraaliverolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lakiehdotuksella esitetään kuitenkin merkittäviä muutoksia veron määrään voimassa olevan lain 5 §:ään nähden, kun liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero nostettaisiin 0, 6 prosentista 2,5 prosenttiin, kun taas muiden kuin liitteessä tarkoitettujen kaivosmineraalien vero nousisi 0,20 eurosta tonnilta 0,60 euroa tonniin. Lisäksi lakiehdotuksella 5 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti sellaisille kaivosmineraaleille, joista veron suorittamisvelvollisuus syntyy lain 3 §:n 1 momentin perusteella. Näistä syistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan arvioioida

lakiehdotusta myös perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta, vaikka hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sitä ei olekaan tehty. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslakivaliokunnan antamilla lausunnoilla on myös merkitystä lakia tulkittaessa ja sovellettaessa viranomaisissa ja tuomioistuimissa.