ASIANTUNTIJALAUSUNTO
OTT, dos. ent. prof. Pekka Vihervuori
19.10.2025

Eduskunnan talouslakivaliokunnalle (HE 165/2025 vp laiksi kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta)

Esityksellä mahdollistettaisiin perustelujen mukaan sujuva siirtyminen ennen nykyisen kaivoslain voimaantuloa myönnettyjen kaivosoikeuksien nojalla tapahtuvasta toiminnasta voimassa olevan kaivoslain mukaisiin malminetsintälupiin niissä tapauksissa, joissa alueen esiintymän hyödyntämismahdollisuuksia on perusteltua sekä mahdollista selvittää, mutta edellytyksiä varsinaiseen tuotantovaiheeseen ei ole vielä olemassa.

Ehdotetussa kaivoslain 46 §:n 3 momentissa olisi kyse poikkeuksesta pääsääntöön eli tilanteessa vallitsevaan luvanmyöntämisesteeseen. Poikkeuksen edellytyksenä olisi *erityinen syy*. Tällainen ilmaus laissa ei yleensä viittaa kokonaisvaltaiseen lupaharkintaan, vaan tiettyyn nimenomaiseen perusteeseen, jota soveltamistilanteessa voidaan pitää riittävän painavana pääsäännön ohittamiseksi. Tämänkaltainen joustavien oikeuskäsitteiden varaan rakentuva edellytyssäännös jää viime kädessä soveltamiskäytännön ja mahdollisten tuomioistuinratkaisujen varaan. Poikkeussäännösten soveltamisen luonteeseen kuuluu, että poikkeuksia tulkitaan pikemmin ahtaasti kuin laveasti. Ennen hallinto- ja oikeuskäytännön muodostumista tukea soveltamiselle haetaan käytännössä säännösten esitöistä. Tässä tarkoituksessa momentin perusteluissa lausutaan:

”Erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että toiminnanharjoittaja on investoinut alueeseen harjoittaakseen sille myönnetyn kaivosoikeuden perusteella alueella kaivostoimintaan tähtäävää varteenotettavaa tutkimustoimintaa, mutta jossa edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle ei vielä ole. Toiminnanharjoittajille odottamattoman ja kohtuuttoman seurauksen välttämiseksi voi tällaisessa tilanteessa olla perusteltua myöntää malminetsintälupa alueelle.”

Kuvaus vaikuttaa asianmukaiselta, vaikkakin suppealta, ja esimerkkejä saattaisi olla muitakin. Tosin voidaan kysyä, voiko voimassa olevan lain mukainen seuraus, kuten tässä raukeaminen

ja karenssi, koskaan olla todella odottamaton alan toimijalle. Kysymys ei myöskään ole tilanteesta, jossa voitaisiin puhua luottamuksensuojasta sanan tavanomaisessa merkityksessä eli oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetuista odotuksista hallintolain 6 §:ssä tarkoitetuin tavoin (vrt. perustelujen kohta 4.2.2).

Erityisen syyn ollessa käsillä poikkeus *voitaisiin* myöntää. Sääntelyrakenne merkitsee, että kyse on vain asianomaisen esteen poistumisesta, ei malminetsintäluvan edellytyksistä muutoin.

Esityksen perusteluissa on tarkasteltu ehdotettujen muutosten vaikutuksia *muuhun toimintaan*, mutta lähinnä vain poronhoitoon. Vanhan lain mukaisista kaivospiireistä on esitetty tietoja vain poronhoitoalueelta. Muualtakin maasta olisi tietojen esittäminen voinut olla paikallaan.

Perusteluissa (kohta 5.1) on aiheellisesti tarkasteltu myös sitä, mikä oikeustila olisi vanhan lain mukaisen kaivospiirin lopettamismenettelyn ja sitä seuraavan karenssin aikana ja jälkeen *siinä tapauksessa, että ehdotettuja muutoksia ei tehtäisi*. Jos muutosta ei tehdä, määräytyy alueita tutkineiden toiminnanharjoittajien asema sen perusteella, hakevatko ne kaivosoikeudelle raukeamisen lykkäämistä lain 182 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti. Tarkastelu päätyy toteamukseen: *”Käytännössä tilanne voi aiheuttaa suuria ongelmia yhtiöille niiden toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta.”* On kuitenkin jotenkin harhaanjohtavaa puhua toiminnan jatkuvuudesta tilanteessa, jossa lakanneeseen kaivospiiriin ei enää perustuisi mitään oikeuksia, mutta voisi syntyä toiminnanharjoittajien välinen mahdollinen kilpailutilanne, eli, kuten perusteluissa todetaan, kahden vuoden karenssiajan jälkeen alue avautuu jälleen malminetsintäluvan nojalla harjoitettavalle malminetsinnälle. Karenssin päätyttyä toimitettuihin hakemuksiin ja niiden väliseen etuoikeusjärjestykseen sovelletaan kaivoslain 32 §:ää, jonka nojalla etuoikeus määräytyy toimitettujen hakemusten ajankohdan mukaan.

On myös nähdäkseni jossakin määrin arveluttavaa siteerata hallituksen esityksen perusteluissa suoraan hallinnollisen viranomaisen ohjetta, joka ei välttämättä edes ole selkeä: *”Poikkeustilanne voi tulla kysymykseen silloin, kun vireille tuloajan puitteissa on saapunut kaksi tai useampi kaivoslain edellytykset täyttävä malminetsintälupahakemus. Tällaisessa poikkeustapauksissa kaivosviranomaisen virkavastuulla on arvioida hakemukset kaivoslain 34 §:n sisältövaatimuksiin perustuen, ja kaivoslain 46 §:n*

esteisiin pohjautuvaan kaivoslain 45 §:n kokonaisvaltaiseen lupaharkintaan pohjautuen ratkaista asia." Epäselväksi jää, mitä "vireille tuloajan puitteissa" tässä tarkoittaa. Toisin kuin kaivosluvan kohdalla, malminetsintäluvan lupaharkinta ei pääosin estepohjaisena ei myöskään ole sillä tavoin kokonaisvaltaista kuin siteeratussa tekstissä tarkoitetaan.

Tiedossani ei ole *oikeuskäytäntöä*, joka koskisi nyt kysymyksessä olevia tilanteita. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös *KHO 2024:111* koskee vanhan lain mukaisen, määräajoiltaan kolmasti pidennetyn kaivospiirin laajentamishakemuksen käsittelyä raukeamismenettelyn ollessa vireillä. Malminetsintäluvasta siinä ei ole ollut kysymys.

Malminetsintäkorvausta koskevaan kaivoslain 99 §:ään ehdotettu uusi 4 momentti parantaisi jossakin määrin rauenneen kaivospiirin alueen kiinteistöjen omistajien oikeusasemaa etsintävaiheen aikana, mutta tämän korvaussääntelyn luonteen mukaisesti vain summittaisesti. Omistaja, joka on suunnittelussaan luottanut kaivosoikeuksien raukeavan viranomaispäätöksen mukaisesti, ei välttämättä saisi odotustensa menettämistä vastaavaa yksilöllistä hyvitystä.

Mainittua momenttia tulisi nähdäkseni kielellisesti selkeyttää alla mainitulla tavalla (alleviivaus):

Poiketen 2 momentissa säädetystä, malminetsintäkorvaus on 50 euroa hehtaarilta, jos malminetsintälupa on myönnetty 46 §:n 3 momentin nojalla, ja 100 euroa, jos malminetsintälupa on myönnetty 46 §:n 3 momentin nojalla ja kaivosoikeuden raukeamista on lykätty 68 §:n 3 momentin ja 182 §:n 1 momentin mukaisesti.

Lakiehdotukseen ei käsitykseni mukaan sisälly sellaisia v*altiosääntöoikeudellisia* näkökohtia, jotka edellyttäisivät sen tarkastelua perustuslakivaliokunnassa.