Ympäristöoikeuden professori Kai Kokko
Helsingin yliopisto
25.11.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto

Asia: Lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta (HE 165/2025 vp).

Esitän kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa:

1 HE:n tavoitteet sekä kaivosluvan ja -oikeuden raukeaminen

1.1 HE:n tavoitteet ja niiden yhteys siirtymäsäännöksiin

HE:n pääsisällön esittelyssä todetaan, että malminetsintäluvan myöntämisen esteitä muutettaisiin sekä samalla säädettäisiin esitettyihin muutoksiin liittyvistä maanomistajien oikeuksien toteutumisenkannalta tarpeellisista maanomistajakorvauksista.

Ennen tarkempaa HE:n arviointia on tunnistettava asian yhteys kumottuihin kaivoslakeihin ja eräisiin muihin relevantteihin kaivoslain säännöksiin. HE:ssä (s. 3) todetaan, että vuonna 2011 nykyisen lain voimaantulon yhteydessä säädettiin siirtymäsäännökset, joita sovelletaan ennen lain uudistuksen voimaantuloa myönnettyihin lupiin. Nykyisin voimassa on sekä vuoden 1943 että 1965 lakien nojalla määrättyjä kaivospiirejä ja kaivosoikeuksia. Kaivostoiminta elinkeinotoimintana edellyttää pitkäjänteisiä investointeja sekä alueen huolellista tutkimista ennen louhinnan aloittamista.

Voimassa olevan kaivoslain 182.1 §:n siirtymäsäännöksessä todetaan, että kumottavan lain nojalla annetun kaivosoikeuden ja kumottavan lain 73 §:ssä tarkoitetun kaivosoikeuden raukeamiseen, muuttamiseen ja peruuttamiseen sovelletaan, mitä kaivosluvan raukeamisesta, muuttamisesta ja

peruuttamisesta tämän lain 68–70 ja 72 §:ssä säädetään. Jos kaivosoikeuden raukeamista lykätään mainitun 68 §:n 3 momentin mukaisesti, sovelletaan vastaavasti, mitä tämän lain 100 §:n 4–7 momentissa säädetään, ja tällöin otetaan huomioon kumottavan lain 50 §:n nojalla myönnetyt lykkäykset.

Näin ollen voidaan aluksi kiinnittää huomiota siihen, mitä voimassa oleva laki raukeamisesta sääntelee ja miten ehdotettu muutos siihen liittyy.

1.2 Kaivosluvan tai -oikeuden raukeaminen ja sen merkitys esteenä malminetsintäluvalle oikeuskäytännön valossa

Voimassa olevan kaivoslain nojalla annettu malminetsintälupa on määräaikainen. Kaivoslupa voi olla annettu määräajaksi tai toistaiseksi.

Voimassa olevan kaivoslain 68.1 §:n mukaan kaivoslupa (ja siirtymäsäännökset huomioon ottaen kumotun lain tarkoittama kaivosoikeus) raukeaa määräajan päättyessä. Kaivoslain 68.2 §:n mukaan myös toiseksi voimassa oleva kaivoslupa (kaivosoikeus) raukeaa lupaviranomaisen, eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukesin) päätöksellä, jos luvanhaltija ei ole kaivosluvassa annetussa määräajassa aloittanut kaivostoimintaa tai ryhtynyt muuhun sellaiseen valmistavaan työhön, joka osoittaa luvanhaltijan vakavasti pyrkivän varsinaiseen kaivostoimintaan. Lupaviranomaisen on myös päätettävä, että kaivoslupa raukeaa, jos kaivostoiminta on ollut keskeytyneenä luvanhaltijasta riippuvasta syystä yhtäjaksoisesti vähintään viisi vuotta tai kaivostoiminnan voidaan katsoa tosiasiallisesti päättyneen. Asian voi panna vireille lupaviranomainen omasta aloitteestaan, kunta tai haittaa kärsivä asianosainen. Näin ollen esimerkiksi haittaa kärsivä kaivosalueen kiinteistön omistaja voi laittaa asian vireille.

Kaivoslain 68.3 § mahdollistaa, että lupaviranomainen voi enintään kahdesti lykätä kaivosluvan (kaivosoikeuden) raukeamista ja enintään yhteensä 10 vuotta. Hakemus lykkäämisestä on toimitettava ennen raukeamista. Lykkäämiselle on lainkohdassa asetettu seuraavat erityiset edellytykset: hakijan esittämää syytä on pidettävä perusteltuna ja suunnitelmaa riittävän yksityiskohtaisena eikä

päätöksestä aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Kaivosluvan (tai -oikeuden) raukeaminen voi lykkääntyä myös kaivoslain 68.5 §:n nojalla, vaikka kymmenen vuoden enimmäisaika on kulunut umpeen. Tällöin luvanhaltijan on hallittava kaivosaluetta sen omistajana tai sen omistajan kanssa tehdyin sopimuksin. Lisäksi lykkäämisen edellytyksenä on, että luvanhaltija osoittaa, että luvan raukeamista on lykättävä yleisen edun tai muiden erityisten syiden perusteella.

Annetun HE:n taustalla lienee korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös (KHO 2024:111), jonka perusteluissa todetaan muun ohella seuraavaa:

> Yhtiön hakemus kaivospiirin laajentamisesta ei ole sisältänyt varsinaista kaivospiiriä koskevia muutoksia, joiden perusteella lupaharkinta olisi koskenut koko kaivospiiriä. Kaivostyöhön ryhtymiselle asetettua määräaikaa on jatkettu kolmesti, eikä raukeamista kaivoslain 68 §:n 3 momentti ja 182 §:n 1 momentti huomioon ottaen enää voida lykätä. Tukes on viitannut hallintokäytäntöön, jossa kaivoslupaa koskevan hakemuksen vireilläolon on katsottu estävän kaivosluvan raukeamisen. Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei kaivoslaissa ole säännöstä, jonka perusteella hakemuksen vireilläolo estäisi raukeamisen. Hakemusta sellaisenaan ei myöskään voida pitää kaivoslain 68 §:n 3 momentissa tarkoitettuna valmistavana työnä, joka osoittaa vakavaa pyrkimystä varsinaiseen kaivostoimintaan. Kaivoslupaa koskevan hakemuksen käsittelyn, kuten julkisen vallan käytön muutoinkin, on perustuttava lakiin. Kaivosluvan raukeamista koskevia kaivoslain säännöksiä, joita on sovellettava myös aiempien lakien mukaiseen kaivosoikeuteen, ei voida sivuuttaa hallintokäytännön perusteella.

Päätös vahvistaa sen, että kaivoslain 68 §:n mukaisia kaivosluvan ja -oikeuden raukeamista koskevaa säännöstä on tulkittava sanamuodon mukaisesti eikä sitä voi sivuuttaa laajentavasti tulkiten hallintokäytännössä. Pykälän edellytysten täyttyessä kaivoslupa (tai -oikeus) raukeaa.

Kaivoslain 185 §:n siirtymäsäännöksen mukaan kumottavan lain nojalla tehty varaus tai kumottavan lain nojalla annettu valtausoikeus taikka kaivosoikeus sekä kumottavan lain 73 §:ssä tarkoitettu kaivosoikeus otetaan vastaavasti huomioon sovellettaessa tämän lain 44 §:n 2 momenttia, 46 §:n 1 momentin 3–5 kohtaa sekä 47 §:n 2 ja 3 momenttia. Valtausoikeus tai kaivosoikeus, jonka nojalla on harjoitettu kullanhuuhdontaa, ei kuitenkaan ole tämän lain 46 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla este kullanhuuhdontaluvan myöntämiselle. Näin ollen viittaussäännöksen mukaan kaivoslain 46 §:n 1 momentin 3–5 kohdat huomioon ottaen malminetsintälupaa ei saa myöntää muun muassa

> 3) aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle ennen kuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruuttamisesta on kulunut kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä lukien; (24.5.2017/307) [HE 10/2017]
>
> 4) aiemmin kaivosalueena olleelle alueelle ennen kuin kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista edeltäneestä päivästä; (24.5.2017/307) [HE 10/2017]
>
> 5) *alueelle, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädetyllä tavalla.*

Näin ollen voimassa olevan kaivoslain mukaan malminetsintä luvan hakeminen estyy ennen kuin on kulunut kaksi vuotta kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista edeltäneestä päivästä. Vasta sen jälkeen voisi aiempi kaivosalueen kaivosoikeuden haltija tai joku muu henkilö saada uuden malminetsintäluvan alueelle. Muodollisesti pitäisi siis aiemman kaivosalueen haltijan kaivosoikeuden raukeamisen jälkeen käynnistää kaivostoiminnan lopettamistoimet ja saada lupaviranomaisen kaivostoiminnan lopettamispäätös. Tähän voi mennä vuosia. Lisäksi päätöksen jälkeen vielä odottaa kaksi vuotta ennen kuin voi hakea samalle alueelle voimassa olevan kaivoslain 9 §:n mukaista malminetsintälupaa (ks. myös KaivosL 142–147 §). Ehdotettu kaivoslain 46 §:n 3 momentin lisäys koskee yllä kursivoitua kaivoslain 46 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja erityisesti siinä mainittua kaivosaluetta. Aiemmalla kaivosoikeuden haltijalla voi olla kuitenkin intressi edelleen jatkaa ja laajentaa kaivostoimintaa lopettamisen sijasta, kuten em. korkeimman oikeuden tapaus osoittaa. Lähtökohtaisesti lainmuutos on siis tarpeen kaivostoiminnan harjoittajan kannalta kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi.

Jäljempänä jaksossa 2 kuvattavien pykälämuutosten valossa on jaksossa 3 erityisesti arvioitava, miten esitys onnistuu kaivostoiminnan harjoittajan ja kiinteistön omistajan intressien yhteensovittamisessa verrattuna voimassa olevaan kaivoslakiin (621/2011). Jaksoon 4 kootaan keskeiset päätelmät.

2 Kaivoslain säännösten muutokset

2.1 Kaivoslain 46 §:n muutos

HE:ssä esitetään lisättäväksi kaivoslain (621/2011) 46 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan

> Malminetsintälupa voidaan erityisestä syystä myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu ja malminetsintäluvan hakija oli rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden haltija. Malminetsintälupaa ei voida kuitenkaan myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhdontaa.

Uutta lainkohtaa perustellaan HE:ssä (s. 11) muun muassa sillä, että kyseessä olisi poikkeus pääsääntöön, joka voisi tulla sovellettavaksi erityisissä tapauksissa, joissa painavat syyt puoltavat malminetsintäluvan myöntämistä. Edellytyksenä malminetsintäluvan myöntämiselle olisi myös, että kaivosalue malminetsintäluvan myöntämisen esteenä perustuu lain 185 §:n siirtymäsäännökseen. Säännös tarkoittaisi käytännössä sitä, että rauenneen kaivosoikeuden käsittämälle kaivospiiriin alueelle olisi mahdollista myöntää malminetsintälupa heti kun kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu.

2.2. Kaivoslain 99 §:n muutos

HE:ssä ehdotetaan lisättäväksi 99 §:ään uusi 4 momentti, jonka mukaan

> 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.

Uutta lainkohtaa perustellaan HE:ssä (s. 12) niin, että sääntelyllä varmistettaisiin, ettei kaivosoikeuden nojalla toteutettavasta toiminnasta malminetsintään siirtyminen johtaisi maanomistajalle

suoritettavien korvausten merkittävään pienentymiseen ja siten maanomistajalle kohtuuttomaan tilanteeseen. Ilman esitettyjä muutoksia malminetsintälupaan sovellettaisiin merkittävästi alempaa 20 euron malminetsintäkorvausta.

Yleisesti muutos arvioidaan perustelluksi myös siksi, että tosiasiallisesti malminetsintäluvan myöntäminen alueelle olisi luonteeltaan pitkälti rinnastettavissa alueella aiemmin harjoitettavan toiminnan jatkamiseen.

3 Muutosten toimivuus suhteessa voimassa olevaan kaivoslakiin

Muutoksella ei olla puuttumassa voimassa olevan kaivoslain mukaisen kaivosluvan ja siten myös kumottujen kaivoslakien mukaisen kaivosoikeuden raukeamisperusteisiin, vaan mahdollistamaan aiemmin harjoitetun kaivoksiin liittyvän tutkimustoiminnan jatkaminen, vaikka kaivosoikeus raukeaisi.

Ehdotetun 3 momentin lisääminen kaivoslain 46 §:ään ei kuitenkaan täysin selkiytä tilannetta. Kyseisen 3 momentin muotoilu toteaa tiivistettynä, että erityisin syin voidaan myöntää kaivoslupa 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulle kaivosalueelle 185 §:ssä säädetyllä tavalla. HE:ssä säännöksen perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Kyseessä olisi poikkeus pääsääntöön, joka voisi tulla sovellettavaksi erityisissä tapauksissa, joissa painavat syyt puoltavat malminetsintäluvan myöntämistä.” Itseasiassa koko kaivoslain 46 §:n pääsääntö on, ettei malminetsintälupaa saa myöntää, jos jokin sen 1 momentin mukaisista luvan myöntämisen esteistä toteutuu. Ehdotetussa lainkohdassa viitataan edellä jaksossa 1.2 tarkemmin kuvatusti kaivoslain 46 §:n 1 momentin 5 kohdan kaivosalueeseen, eli tarkoituksena on poiketa malminetsintäluvan esteistä tällaisilla kumottujen kaivoslakien mukaisiin kaivosoikeuksiin pohjautuvilla alueilla. Tarkasti ottaen ehdotetussa kaivoslain 46 §:n 3 momentissa todetaan näissä tilanteissa poikkeuksen keskeisiksi harkintaperusteiksi ”erityiset syyt”. Ehdotetun kaivoslain 46 §:n 3 momentin muotoilusta ja säännöskohtaisista perusteluista jääkin epäselväksi, onko näissä tilanteissa mahdollista poiketa kaivoslain 46 §:n 1 momentista kokonaisuudessaan, jos ehdotetun 3 momentin erityiset syyt täyttyvät. Sellainen erityinen syy on HE:ssä säännöksen perusteluiden mukaan esimerkiksi se, että toiminnanharjoittaja on investoinut alueeseen harjoittaakseen sille myönnetyn kaivosoikeuden perusteella alueella kaivostoimintaan tähtäävää

varteenotettavaa tutkimustoimintaa, mutta jossa edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle ei vielä ole.

Malminetsintäluvan esteiden yleistä sivuuttamista ei varmistikaan ole tarkoitettu ehdotetulla kaivoslain 46 §:n 3 momentin lisäyksellä, sillä lainkohdan 1 momentin pääsäännön syrjäyttäminen ei olisi edes reaaliargumentein perusteltua. Jos kaivosoikeuden saamisesta on kulunut pitkä aika eikä sen perustana olevat seikat enää vastaa kaivoslain 46 §:n 1 momentin mukaisia esteitä luvalle, on näitä malminetsintäluvan esteitä voitava arvioida myös ehdotettua kaivoslain 46 §:n 3 momenttia sovellettaessa ja siinä mainittua kaivosalueita koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta kokonaisuudessaan. Myös HE:n yleisistä perusteluista voidaan ainakin välillisesti päätellä, ettei lainmuutoksella ole ajateltu yleisesti sivuuttaa malminetsintäluvan esteitä sovellettaessa ehdotettua kaivoslain 46 §:n 3 momenttia. Ehdotetun lainkohdan muotoilussa tämä seikka pitäisi kuitenkin todeta täsmällisesti. Miksi tämä pohdinta on sitten tärkeää? Ensinnäkin on huomattava, että edellä jaksossa 1.2 kuvatusti korkein hallinto-oikeus muistuttaa Tukesia, että hallintokäytännöllä ei voi sivuuttaa lain selvää sanamuotoa. Toiseksi, jos ehdotetun kaivoslain 46 §:n 3 momentin soveltamisessa jää epähuomiossa Tukesille harkintavaltaa poiketa yleisemmin malminetsintäluvan esteistä, ehdotettu muutos ei ole enää linjassa kaivoslain tarkoituksen kanssa.

Kaivoslain 1 §:n 1 momentin mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa ja järjestää niiden edellyttämä alueiden käyttö. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:

1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
3) toiminnan vaikutukset ympäristöön, maankäyttöön ja luonnon monimuotoisuuteen sekä luonnonvarojen säästävä ja kestävä käyttö.

Kaivoslaissa pyritään siten tasapainoittamaan erilaisia intressejä sekä kaivoslain 1 §:n 2–4 momentti huomioon ottaen turvata kuntien vaikutusmahdollisuudet ja PeL 20 §:n 2 momentin mukaisin tavoin yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tällaiset yksilön osallistumismahdollisuudet tukevat myös kiinteistön omistajien omaisuudensuojaa. Lisäksi tarkoitus on edistää kaivostoiminnan turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua tässä laissa

tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus. Kaivoslaissa on tarkoitus suojata myös PeL 17 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla saamelaisten ja kolttien kulttuurisia oikeuksia. Kaiken kaikkiaan näiden alkuperäiskansojen oikeusasemaa vahvistettiin, kun kaivoslakia uudistettiin vuonna 2023.

Kaivoslain muutoksella (505/2023) on parannettu kuntien ja muiden, esimerkiksi poronhoidon, elinkeinonharjoittajien asemaa kaivoslaissa myös silloin, kun harkitaan kaivoslain 46 §:n 1 momentin mukaisia malminetsintäluvan esteitä. Samalla muutoksella lisättiin uusi kaivoslain 46.1 §:n 9 kohta, jonka mukaan muun muassa hakijan laiminlyötyä aikaisemmin olennaisesti tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia malminetsintälupaa ei saa myöntää. Käytännössä tämä lainkohta viittaa myös muuhun ympäristölainsäädäntöön. Muutoksella vahvistettiin kaivosluvanhaltijan velvollisuutta toimia huolellisesti, sillä laiminlyönti ympäristönsuojelussa ja ympäristölainsäädännön vastainen toiminta voisi estää malminetsintälupien saamisen. Muutoksella oli siten myös muun ympäristölainsäädännön toimeenpanoa vahvistava vaikutus. Vaikka tällainen laiminlyönti olisi epätodennäköistä haettaessa kaivosoikeuden raukeamisen jälkeen malminetsintälupaa, laintulkinnallisesti ei pitäisi jäädä tilaa sille, että ympäristöoikeuden systeemiä heikentäen voimassa olevan kaivoslain malminetsintäluvan esteet voisivat jäädä soveltamatta.

Näin ollen, kun otetaan huomioon edellä mainitut perusoikeudet, kaivoslain tarkoitus tasapainottaa erilaisia intressejä sekä vuoden 2023 kaivoslain kokonaisuudistuksen vaikutukset malminetsintäluvan esteisiin, olisi tarpeen selvästi todeta, ettei ehdotetulla kaivoslain 46 §:n 3 momentin muutoksella ole ajateltu yleisesti syrjäyttää kyseisen pykälän 1 momentin pääsääntöä malminetsintäluvan esteistä, vaan ainoastaan viestiä sitä, että kaivoslain 46 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittama kaivosalue ei muodosta erityistä estettä ja että malminetsintälupa voidaan myöntää, kun erityiset syyt täyttyvät ja luvan hakijana on sama toiminnanharjoittaja kuin rauenneessa tai peruutetussa kaivosoikeudessa. Ehdotettuun kaivoslain 46 §:n 3 momenttiin tulisikin eduskunnassa lisätä seuraavan kaltainen toinen virke: *”Erityisin syin lupaa myönnettäessä toimivaltaisen viranomaisen on otettava muilta osin huomioon 1 momentissa säädetyt luvan myöntämisen esteet.”*

Voimassa olevan kaivoslain 99 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan haltijan on suoritettava malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille vuotuinen korvaus (malminetsintäkorvaus). Kyseisen lainkohdan 2 momentissa todetaan korvauksen vuotuinen suuruus ja 3 momentissa ajankohta, milloin korvaus on vuosittain maksettava. Ehdotetun kaivoslain 99 §:n 4 momentin perusteella ehdotetun kaivoslain 46.3 §:n tilanteissa malminetsintäluvan haltijan on maksettava vähintään 50 euron vuotuinen korvaus kiinteistön omistajalle. Jos kaivosoikeus on rauennut, lykkäysten jälkeen vuotuinen korvaus on 100 euroa. Kuten edellä on jaksossa 2.2. kuvattu muutoksella pyritään säilyttämään vähintään aiempi korvaustaso niin, ettei kiinteistön omistaja joudu malminetsintätoimien jatkuessa kohtuuttomaan tilanteeseen.

Korvaustaso on yhtäältä hyvin linjassa voimassa olevan lain korvaustason kanssa. Toisaalta uuden luvan mukaisen malminetsinnän jälkeenkään kaivos ei välttämättä toteudu, vaikka kaivosoikeuden raukeaminen olisi uudella luvalla lykkääntynyt. Joka tapauksessa kiinteistön omistajan alueeseen kohdistuu etsintäprosessin pitkittyessä aiempaa pidempiaikaisia käytönrajoituksia, joten on kohtuullista maksaa suurempi korvaus, jos malminetsintälupa näissä olosuhteissa myönnetään. Korvaustarvetta ei ole luonnollisesti ole, jos kaivosoikeuden haltija on jo aiemmin hankkinut kiinteistön omistukseensa. Myös kiinteistön omistajan kanssa on voitu tehdä erillinen sopimus kaivosalueen käytöstä ja korvauksista.

Etenkin jos kiinteistön omistaja on aiemmin edellä jaksossa 1.2 kuvatusti laittanut kaivoslain 68.2 §:n nojalla vireille kaivosoikeuden raukeamista koskeva prosessin lupaviranomaisessa, voi kuitenkin olla hänen näkökulmastaan kohtuutonta, että malminetsintälupa myönnetään rauenneen kaivoisoikeuden alueelle erityisin syin. Tällaisessa tilanteessa malminetsintäluvasta saatavat vuosittaiset korvaukset kiinteistön omistajalle voivat olla riittämätön kompensaatio. Omistajanhan on jo katsottu silloin kärsineen sellaista haittaa etsintätyöstä kiinteistöllään, että hän voinut laittaa kaivosoikeuden raukeamista koskevan asian vireille.

Ehdotetun kaivoslain 46 §:n 3 momentin erityisiä syitä olisikin punnittava suhteessa myös kiinteistön omistajan asianosaisena kaivoslain 39 §:n nojalla antamiin perusteisiin (muistutukseen). Kun toiminnanharjoittaja investoi kaivosalueeseen vain todetakseen, ettei edellytyksiä varsinaisen louhinnan aloittamiselle vielä ole, hän kantaa ensisijaisesti riskin siitä, ettei ole voinut käynnistää

kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämisenkään jälkeen kaivostoimintaa. Asiaa ei pitäisikään tarkastella vain rauenneen kaivosoikeuden haltijan näkökulmasta, sillä malminetsintäluvan saaminen voi olla kohtuutonta myös kiinteistön omistajan kannalta. Kaivosoikeuden raukeamisen jälkeen kaivostoimintaan liittyvän etsimisen jatkaminen malminetsintäluvalla tulisikin punnita huolella myös kiinteistön omistajan omaisuudensuojan näkökulmasta ja tarvittaessa evätä lupa, vaikka periaatteessa kyseissä lainkohdassa tarkoitettuja erityisiä syitä malminetsintäluvalle olisikin.

Näin ollen talousvaliokunnan mietinnössä olisi aiheellista korostaa, että lupaviranomaisen harkinta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja ehdotetun kaivoslain 46 §:n 3 momentin edellytysten täyttyessä on otettava soveltuvilta osin huomioon paitsi kaivoslain 46 §:n 1 momentin luvan myöntämisen esteet edellä kuvatusti myös kiinteistön omistajan omaisuudensuoja. Ennen malminetsintäluvan myöntämistä kaivoslain 46 §:n 3 momentin tarkoittamissa olosuhteissa olisi arvioitava päätöksen kohtuullisuutta yksittäistapauksessa myös kiinteistön omistajan näkökulmasta.

4 Keskeiset päätelmät

Kaivoslain 1 §:n tarkoituksena on käytännössä sovittaa kyseisessä pykälässä mainittuja erilaisia yleisiä ja yksityisiä intressejä yhteen. Kaivoslain tarkoitus nojaa perusoikeuksista erityisesti ympäristöperusoikeuteen, elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan sekä kuntien itsehallintoon ja saamelaisten ja kolttien kulttuuristen oikeuksien suojaamiseen. Ehdotetun muutoksen toimivuutta on ollut tarpeen tarkastella kaivoslain tarkoituksen ja sen taustaa erityisesti kaivoslain 68 §:n ja siihen liittyvän korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen (KHO 2024:111) valossa.

Ehdotetun kaivoslain 46 §:n 3 momentin lisäys korostaa kaivostoiminnan harjoittajan intressien huomioon ottamista. Kaivostoiminnan harjoittajan näkökulmasta voi kyllä syntyä edellä kuvattu kohtuuton tilanne, mutta yksin se ei ole peruste syrjäyttää lupaharkinnassa muita yleisiä ja yksityisiä intressejä. Ehdotetun lisäyksen muotoilu poikkeuksesta ja säännöksen perustelut jättävät epäilyksen siitä, että lisäystä voitaisiin tulkita hallintokäytännössä niin, ettei myöskään muille kaivoslain 46 §:n 1 momentin mukaisille malminetsimisluvan esteille jää lupaharkinnassa asianmukaista painoarvoa. Tällainen tulkinta ei olisi linjassa Suomen perustuslakiin nojaavan kaivoslain tarkoituksen

kanssa. Epäselvyys tulisi poistaa ehdotetusta lainkohdasta. *Talousvaliokunnan olisikin aiheellista harkita mietinnössään tulkinnallisen epäselvyyden hälventämiseksi edellä jaksossa 3 tarkemmin kuvatuin perustein ja tavoin toisen virkkeen lisäämistä ehdotettuun kaivoslain 46 §:n 3 kohtaan*.

Ehdotetun kaivoslain 99 §:n muutos ei maksun suuruuden osalta saata sinänsä kiinteistön omistajia heikompaan asemaan kuin voimassa oleva kaivoslain sääntely. Tältä osin muutos voidaan myös heidän näkökulmastansa arvioida kohtuulliseksi. Suurempi kysymys kuitenkin liittyy siihen, että kiinteistön omistaja on saattanut jo aiemmin kohdata häiriöitä kaivostoimintaan liittyvästä tutkimustyöstä ja mahdollisesti hakenut sillä perusteella kaivosoikeuden raukeamispäätöstä. Etenkin näissä olosuhteissa, voi malminetsintäluvan myöntäminen ja kiinteistön mahdollisten käyttörajoitusten jatkuminen olla saadusta korvauksesta huolimatta kohtuutonta omistajan näkökulmasta. Vuosikorvauksen vähäinen korottaminen ei siten vielä välttämättä yksinään poista kohtuuttomuutta. Kiinteistön omistajan intressit ja omaisuudensuoja huomioon ottaen kaivosoikeus ei saisi sen rauettua ilman kiinteistön omistajan kannan asianmukaista huomioon ottamista merkitä malminetsintäluvan saamista. *Olisikin aiheellista jaksossa 3 tarkemmin kuvatuin perustein talousvaliokunnan mietinnössä korostaa, että lupaviranomaisen kaivoslain 46 §:n 3 momentin nojalla tehtävä päätös on tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja 3 momentin mukaisen poikkeuksen erityisten edellytysten täyttyessä on harkinnassa lisäksi otettava huomioon paitsi yleisesti muut kaivoslain 46 §:n 1 momentin mukaiset luvan myöntämisen esteet myös luvan myöntämisen kohtuullisuus korvaustasoja laajemmin kiinteistön omistajan omaisuudensuojan näkökulmasta.*