

HE 165/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kaivoslakia.

Esityksen mukaan malminetsintäluvan myöntämisen esteitä muutettaisiin sekä samalla säädettäisiin esitettyihin muutoksiin liittyvistä maanomistajien oikeuksien toteutumisen kannalta tarpeellisista maanomistajakorvauksista.

Kaivosviranomaisen voisi erityisestä syystä myöntää malminetsintäluvan kaivosalueelle silloin, kun kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu, luvan hakija oli kumotun tai rauenneen kaivosoikeuden haltija ja luvan myöntämisen este perustuu lain siirtymäsäännöksiin. Lainsäädännön kehitys ja kaivoslain siirtymäsäännökset ovat johtaneet lain soveltamisen ja toimintaympäristön kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin.

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa sujuva siirtyminen ennen nykyisen lain 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 louhintaan ei ole vielä olemassa.

Tavoitteena on muun muassa selkeyttää alan toimintaympäristöä ja edistää kaivosviranomaisen toiminnan sujuvuutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.3.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	5
4.1 Keskeiset ehdotukset	5
4.2 Pääasialliset vaikutukset	6
4.2.1 Vaikutukset ympäristöön	6
4.2.2 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin ja alan toimintaympäristöön	6
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	6
4.2.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	8
6 Lausuntopalaute	8
7 Säännöskohtaiset perustelut	10
8 Voimaantulo	12
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristöön	12
LAKIEHDOTUS	16
kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta	16
LIITE	18
RINNAKKAISTEKSTI	18
kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta	18

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kaivoslaki sääntelee kallioperässä olevien kaivosmineraalien sekä kahden kivilajin etsintää ja hyödyntämistä, kullanhuuhdonta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamista sekä kaivostoimitusta. Kaivoslainsäädäntöön on Suomen itsenäisyyden aikana tehty useita kokonaisuudistuksia ja kaivoslainsäädäntöä on uudistettu vuosina 1932, 1943, 1965 ja 2011.

Vuonna 2011 voimaan tulleen kaivoslain tavoitteena oli uudistaa kaivoslainsäädäntö siten, että edellytykset kaivostoiminnalle turvataan yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ja että samalla turvataan yleiset ja yksityiset edut ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Vuonna 2011 voimaan tullutta kaivoslakia on muutettu sen voimassaoloaikana yli kymmenen kertaa lähinnä teknisluonteisten tai yleislakeihin tehtyjen muutosten vuoksi. Näiden korjausten lisäksi muutoksia on tehty kullanhuuhdonta koskevaan sääntelyyn sekä malminetsintää ja kaivostoimintaa koskevaan sääntelyyn tavoitteena sujuvoittaa kaivoslain mukaisia viranomaismenettelyitä. Viimeisin merkittävä muutos tuli voimaan vuonna 2023, kun paikallisten vaikutusmahdollisuuksia, elinkeinotoiminnan näkymiä ja ympäristöllisten seikkojen huomioon ottamista pyrittiin vahvistamaan.

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.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Kaivoslain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävää malminetsintää ja kaivostoimintaa ja järjestää niiden edellyttämä alueiden käyttö. Laki sisältää säännökset kaivosmineraalien etsinnästä ja hyödyntämisestä, näihin liittyvistä lupa-asioista, kaivostoimituksesta, korvauksista ja eräistä vakuuksista, kaivosturvallisuudesta ja kaivostoiminnan lopettamisesta.

Kaivoslaissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena toimii Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), joka valvoo kaivoslain noudattamista sekä ratkaisee varausilmoituksia, malminetsintälupia ja kullanhuuhdentalupia sekä kaivoslupia ja kaivosturvallisuuslupia koskevat asiat. Valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Kaivoslain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle.

Kaivoslain 16 §:n mukaisesti kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen on oltava lupa (kaivoslupa). Kaivoslupa oikeuttaa kaivoslain 17 §:n mukaisesti hyödyntämään

kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit sekä malminetsintään kaivosalueella sen mukaan kuin lain 11 §:ssä säädetään.

Vuosien 1943 ja 1965 lainsäädännössä säädettiin oikeudesta saada määrätyn alue kaivostyön suorittamista varten (kaivospiiri) ja siten saada kaivosoikeus kaivospiirissä olevien kaivosmineraalien hyödyntämiseen. Ennen nykyisen kaivoslainsäädännön voimaan tuloa myönnettyjä kaivosoikeuksia ja kaivospiirejä on Suomessa voimassa useita. Käytännössä kumotun lainsäädännön voimassaolon aikana myönnettyt oikeudet eivät sisällöltään kaikin osin aina vastaa nykyisen lainsäädännön vaatimuksia. Näiden oikeuksien nojalla toiminnanharjoittajat ovat voineet kuitenkin edistää toimintaa tutkimalla kallioperää pyrkimyksensä kaivostoiminnan aloittamiseen.

Vaikka tutkimustoimintaan olisi tehty merkittäviä investointeja ja se olisi vartenotettavaa, ei varsinaisen kaivoslupaa edellyttävän louhinnan aloittamiselle välttämättä ole edellytyksiä. Kaivoslain uudistusten vuoksi hankkeiden lupamenettelyihin on liittynyt epävarmuuksia ja lain 68 §:n 2 momentissa säädetyn kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämiselle asetetut kriteerit ovat lain soveltamiskäytännössä muodostuneet korkeiksi. Toisaalta voimassa oleva sääntely ei mahdollista lupien sujuvaa muuttamista malminetsintäluviksi johtuen kaivoslain 46 §:ssä säädettyistä lupien myöntämisen esteistä.

Kaivoslain 46 §:ssä säädetään malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteistä. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle ennen kuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruttamisesta on kulunut kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä lukien. Pykälän 4 kohdan mukaan mainittuja lupia ei saa myöntää aiemmin kaivosalueena olleelle alueelle ennen kuin kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä edeltäneestä päivästä. Saman momentin 5 kohdan mukaan malminetsintäluvan tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää alueelle, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus lain 44 §:ssä säädettyllä tavalla.

Vastaavasti kaivoslupaa myöntämisen edellytyksiä koskevan kaivoslain 47 §:n mukaan kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 momentin 1–5 kohdan mukaan voida myöntää malminetsintäluvan eikä kullanhuuhdontalupaa.

Lain 46 §:ssä säädettyä sovelletaan myös kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyihin kaivosoikeuksiin. Kaivoslain 185 §:ssä säädetään kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyistä varauksista, valtausoikeuksista ja kaivosoikeuksista luvan myöntämisen esteenä. Pykälän 1 momentin ja lain esitöiden (HE 273/2009 vp s. 177) mukaan kumottavan lain nojalla tehty varaus, sen nojalla annettu valtausoikeus ja kaivosoikeus sekä vuoden 1943 kaivoslakiin perustuva kaivosoikeus rinnastetaan luvan myöntämisen esteitä ja edellytyksiä koskevassa harkinnassa uuden kaivoslain mukaiseen varausilmoitukseen, varauspäätökseen, malminetsintäluvaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhdontalupaan sovellettaessa 44 §:n 2 momenttia, 46 §:n 1 momentin 3–5 kohtaa sekä 47 §:n 2 ja 3 momenttia. Kyseessä on kaivoslain tarkoittama kaivosalue niin kauan kuin kaivostoiminnan lopettamispäätös ei ole lainvoimainen.

Kaivoslain 185 §:ssä säädetyn mukaisesti vuosien 1943 ja 1965 lakien mukaiset kaivosoikeudet otetaan vastaavasti huomioon sovellettaessa luvan myöntämisen esteitä.

Lainsäädäntö ei siten mahdollista saumatonta siirtymistä kaivosoikeuden nojalla tehtävästä tutkimuksesta malminetsintään, vaan edellyttää, että toiminnanharjoittajat aloittavat kaivoslain

15 luvussa tarkoitetun kaivostoiminnan lopettamiseen liittyvän menettelyn. Sen osalta lain 147 §:ssä säädetään kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä. Malminetsintäluva alueelle voidaan myöntää lain 46 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti, kun kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemista edeltäneestä päivästä. Kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tuleminen saattaa tilanteesta riippuen kuitenkin kestää vuosia. Tilanteessa kaivosoikeus ei kuitenkaan enää olisi voimassa, eikä yhtiö siten pysty osoittamaan kaivoslain mukaista oikeutta esiintymään.

Nykytilanne on haasteellinen niiden toiminnanharjoittajien kannalta jotka ovat tehneet merkittäviä investointeja malminetsintään alueella, jossa edellytyksiä varsinaisen kaivostoiminnan aloittamiselle vielä ei ole. Tällaisessa tapauksessa voimassa olevan lain vuoksi vartenotettavaakin tutkimustoimintaa alueilla harjoittaneet toiminnanharjoittajat voivat olla vaarassa menettää esiintymään liittyvät oikeutensa kaivosoikeuden raukeamisen seurauksena. Tilanne on nähty vaikeasti ennakoitavaksi sekä toiminnanharjoittajien että kaivosviranomaisen näkökulmasta. Tilanne voi myös hidastaa kaivoslain mukaisten kaivosalueen jälkihoitotoimenpiteiden toteuttamista sekä vaikeuttaa kaivosviranomaisen toimintaa johtuen lain soveltamisen käytännön haasteista.

3 Tavoitteet

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

Näin pyritään selkeyttämään kaivosviranomaisen toimintaa, alan toimintaympäristöä sekä vahvistamaan käsitystä Suomesta luotettavana investointiympäristönä. Osaltaan muutoksella pyritään jouduttamaan kaivoslain piiriin kuuluvien jälkihoitotoimenpiteiden, kuten alueen maisemoinnin ja yleiseen turvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden toteuttamista kaivostoiminnan päättymisen jälkeen.

Lisäksi esityksellä pyritään turvaamaan maanomistajien oikeuksien riittävä toteutuminen niissä tilanteissa, joissa toiminta alueella jatkuu malminetsintäluvan nojalla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kaivoslain malminetsintäluvan myöntämisen esteitä koskevaa sääntelyä muutettaisiin. Muutoksella mahdollistettaisiin malminetsintäluvan myöntäminen erityisissä tapauksissa kaivosalueisiin rinnastuville kumotun lainsäädännön mukaisille kaivospiireille, jos kaivospiiri on este luvan myöntämiselle lain 185 §:n siirtymäsäännöksen nojalla ja malminetsintäluvan hakija oli kumotun tai peruutetun kaivosoikeuden haltija.

Muutos mahdollistaisi kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyjen lupien pohjalta harjoitettavan toiminnan sujuvan saattamisen nykyllä lainsäädännön piiriin.

Lisäksi säädettäisiin esitetyn lainkohdan nojalla myönnettävien lupien kohdalla korkeammista malminetsintäkorvauksista, jotka vastaisivat kaivoslain mukaisen louhintakorvauksen kiinteää osaa tai eräissä tapauksissa korotettua malminetsintäkorvausta. Näin pyritään varmistamaan, ettei muutos muodostu maanomistajien näkökulmasta kohtuuttomaksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset ympäristöön

Esitetyillä muutoksilla ei olisi suoraa vaikutusta malminetsinnän tai kaivostoiminnan ympäristövaikutuksiin. Epäsuorasti muutos voi pidentää eräiden alueiden tutkimukseen käytettävää aikaa ja tätä kautta vaikuttaa alueen myöhempään käyttöön. Vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan todennäköisesti merkittäviä, ottaen huomioon, että malminetsintäluvan myöntäminen alueelle kahden vuoden kuluttua kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä on mahdollista nykyilainsäädännön nojalla.

4.2.2 Vaikutukset toiminnanharjoittajiin ja alan toimintaympäristöön

Vaikutukset elinkeinotoiminnan harjoittamiseen arvioidaan pääosin positiivisiksi. Toiminnanharjoittajien asema lupamenettelyissä selkeytyisi tapauksissa, joissa muun muassa nykyilainsäädännön näkökulmasta epätyydyttävät kaivosalueet olisi mahdollista lakkauttaa ja siirtyä toiminnan harjoittamiseen malminetsintäluvan nojalla.

Kaivospiirin ollessa voimassa lain muutos edistäisi alueella jo toimivien toiminnanharjoittajien asemaa suhteessa muihin toiminnanharjoittajiin. Kaivospiirillä jo toimivalle toiminnanharjoittajalle olisi mahdollista myöntää malminetsintälupa kaivospiirin alueelle, vaikka malminetsintäluvan myöntäminen ei olisi mahdollista muille toiminnanharjoittajille.

Toisaalta myöhemmin toiminnanharjoittajien asema yhtenäistyisi sovellettaessa malminetsintää koskevia voimassa olevia kaivoslain säännöksiä. Tässä suhteessa muutoksen katsotaan selkeyttävän ja yhdenmukaistavan toimijoiden asemaa lainsäädännöllisesti.

Vaikka kaivostoiminnan harjoittajien voidaan edellyttää tuntevan lainsäädännön ja luvan mukaisen toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset, on lain soveltamiskäytännön myötä vakiintunutta tilannetta ollut lainsäädännön monitulkinnallisuuden vuoksi vaikea ennustaa ja sitä voidaan pitää arvaamattomana toimintaa harjoittavien yritysten näkökulmasta. Kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyjä lupia koskevan sääntelyn tulkinnat ovat vakiintuneet vasta huomattavasti lain voimaantulon jälkeen.

Lain ja erityisesti kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämistä koskevien säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi hankekehittäjät ovat voineet investoida merkittävästi kairauksiin tilanteessa, jossa heidän oikeutensa on perustunut kumotun lain nojalla myönnettyihin kaivosoikeuksiin. Näin ollen lainsäädännön muutos, jolla alueita tutkineille yhtiöille mahdollistettaisiin siirtyminen malminetsintäalupiin kaivosviranomaisen harkinnan perusteella erityisissä tapauksissa, edistäisi luottamuksensuojan toteutumista.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muutos vaikuttaisi maanomistajien asemaan. Maanomistajat pystyvät kaivoslain 46 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti vaikuttamaan malminetsintään kiinteistön alueella 46 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun kahden vuoden karenssin aikana. Muutos voi johtaa eräiden alueiden siirtymiseen malminetsintäalueiksi kaivosviranomaisen päätöksellä jo ennen karenssin aloittavan kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä. Kahden vuoden karenssin päätyttyä malminetsintäluvan myöntäminen on kuitenkin myös muissa tapauksissa mahdollista eikä tästä syystä rajattuihin tilanteisiin vaikuttavaa muutosta nähdä merkittäväksi.

Koska muutetun lain nojalla myönnettyihin lupiin sovellettaisiin suoraan joko 50 euron suuruista malminetsintäkorvausta tai 100 euron korotettua korvausta, ei muutos käytännössä vaikuttaisi maanomistajille suoritettavien korvausten määrään merkittävästi. Nykyisin malminetsintäkorvauksen vuotuinen suuruus kiinteistöä kohti riippuu malminetsintäluvan voimassa olost. Korvauksen suuruus on 20 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon ensimmäiseltä neljältä vuodelta, 30 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon viidenneltä, kuudennelta ja seitsemänneltä vuodelta, 40 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon kahdeksannelta, yhdeksänneltä ja kymmenenneltä vuodelta ja 50 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon yhdenneltätoista vuodelta ja sen jälkeisiltä vuosilta. Louhintakorvauksen vuotuinen suuruus kiinteistöä kohti on 50 euroa hehtaarilta. Lisäksi louhintakorvauksena maksetaan 100§:ssä säädetty louhitun metallimalmin arvoon perustuva korvaus sekä kohtuullinen korvaus muusta kaivosmineraalista. Lain 100 §:n 4 momentin mukaan jos lupaviranomainen on lykännyt kaivosluvan raukeamista 68 §:n 3 momentin mukaisesti, on korvaus 100 euroa hehtaarilta (*korotettu korvaus*), kunnes kaivostoiminta aloitetaan tai sitä jatketaan. Esitetyn muutoksen mukaiset korvaukset vastaisivat siten louhintakorvauksen kiinteää osaa sekä korotettua korvausta eikä lain voimaantulo vaikuttaisi merkittävästi maanomistajakorvausten määriin.

Muutoksen voidaan arvioida edistävän kaivosalueiden kunnostamista ja siihen liittyvää alueiden siistimistä ja maisemointia ja yleistä turvallisuutta. Käytännössä muutos voisi edistää jälkitoimenpiteiden toteuttamista, koska malminetsintä lupa voitaisiin myöntää vasta kaivosoikeuden raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen. Toiminnanharjoittajalla ei muutoksen jälkeen olisi kannustinta pyrkiä kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämiseen. Kaivoslain 143 ja 144 §:n mukaisesti kaivostoiminnan päättymisen ajankohdasta on kaksi vuotta aikaa toteuttaa lain tarkoittamat jälkihoitotoimenpiteet.

Lain muutos voi vaikuttaa epäsuorasti jossain määrin myös muun elinkeinotoiminnan edellytyksiin. Kaivoshankkeilla voi olla vaikutuksia muun muassa poronhoitoon, sillä kumotun lainsäädännön mukaisia kaivospiirejä sijaitsee viisi Lapin maakunnassa, neljä Kainuun maakunnassa, yksi Keski-Pohjanmaan maakunnassa, yksi Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa Koillismaalla sekä yksi Leppävirran kunnassa Pohjois-Savossa. Kolme mainituista kaivospiireistä sijaitsee erityisellä poronhoitoalueella. Yhteensä koko poronhoitoalueella sijaitsee 9 kaivospiiriä. Esitetyn lain muutoksen vaikutukset poronhoitoon ja muihin elinkeinoihin kuten matkailuun arvioidaan kuitenkin vähäisiksi, huomioon ottaen, että malminetsintäluvan myöntäminen alueille olisi mahdollista kahden vuoden karenssin päätyttyä myös ilman lain muutosta.

Malminetsintä lupaa ei esityksen mukaan voisi myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhtontaa. Saamelaisten kotiseutualueella ei ole kallioperään kohdistuvia kaivospiirejä, jotka rinnastuisivat kaivosalueisiin lain 46 §:n 3 momentin ja 185 §:n nojalla. Muutoksen ei siten katsota olevan toimenpide, joka välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana.

4.2.4 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Muutos edistäisi myös viranomaistoiminnan sujuvuutta mahdollistamalla siirtymisen vuonna 2011 voimaan tulleen kaivoslain mukaisten lupamenettelyjen piiriin nykyisen lainsäädännön mukaisissa menettelyissä sujuvasti.

4.2.5 Taloudelliset vaikutukset

Esitetyllä lailla voi olla myönteinen vaikutus niiden yritysten varallisuus oikeudelliseen asemaan, joiden toiminnan jatkuvuus mahdollistetaan lain muutoksella. Välillisesti muutos voi edistää luottamusta Suomeen investointiympäristönä ja tukea talouskasvua.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Jos muutosta ei tehdä, määräytyy alueita tutkineiden toiminnanharjoittajien asema sen perusteella, hakevatko ne kaivosoikeudelle raukeamisen lykkäämistä lain 182 §:n siirtymäsäännöksen mukaisesti. Lain edellytysten täyttymisen arvioi kaivosviranomaisen ja viime kädessä tuomioistuimien. Jos kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämisen edellytykset eivät toiminnassa täyty, siirtyisi alue kaivostoiminnan lopettamispäätöstä koskevan menettelyn päätyttyä ja lopettamispäätöksen saatua lainvoiman kaivoslain 46 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaiseen karenssiin. Kaivostoiminnan lopettamispäätöstä koskevan menettelyn kesto on tyypillisesti pitkä, jonka aikana alueen maanomistajalla ei ole mahdollisuutta sopia malminetsinnästä alueella lain 46 §:n karenssisääntelyn mukaisesti. Menettelyn aikana myöskään yhtiöillä ei ole mahdollisuutta osoittaa oikeuttaan mineraaliesiintymään. Käytännössä tilanne voi aiheuttaa suuria ongelmia yhtiöille niiden toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta.

Kaivoslain 46 §:n 1 momentin 4 kohdasta seuraavan 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.

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 sisältövaatimukseen perustuen, ja kaivoslain 46 §:n esteisiin pohjautuvaan kaivoslain 45 §:n kokonaisvaltaiseen lupaharkintaan pohjautuen ratkaista asia.¹

6 Lausuntopalaute

Esitys oli lausunnoilla lausuntopalvelussa 27.6.2025 — 22.8.2025. Lausuntoa pyydettiin 64 eri organisaatiolta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) totesi launnossaan Tukesin kannattavan esitystä.

Kaivosteollisuus ry totesi kannattavansa esitettyä kaivoslain muutosta, jolla täsmennetään kaivoslain tulkinnanvaraisuutta ja vähennetään viranomaisen hallinnollista työtä, mutta esitti eräitä huomioita esitykseen.

Kaivosteollisuus ry kiinnitti huomiota esityksessä siihen, että malminetsintäluvan myöntäminen edellyttäisi erityisten syiden olemassaoloa ja esitti, että erityinen syy sijasta luvan myöntämisen kriteereiksi tulisi määritellä objektiivisesti mitattavat kriteerit, kuten numeerinen investointiraja. Kaivoslain esitöiden mukaan lain lupaharkinta on oikeusharkintaa mutta siihen

¹ KAIVOSLAIN MUKAINEN MALMINETSINTÄ; Kaivosviranomaisen käsikirja 20.09.2017, 12.12.2019 (Päivitys)

liittyvät säännökset ovat joustavia. Esitöiden mukaan yksittäisiin hankkeisiin liittyvät erilaiset yleisten ja yksityisten etujen väliset ristiriidat voivat olla niin monitahoisia, tapauskohtaiset olot niin vaihtelevia ja etuasetelmat siinä määrin erilaisia, että tyhjentävä sääntely ei ole mahdollista. (HE 273/2009 vp. s. 53) Tästä syystä työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei esityksen muuttaminen ole perusteltua.

Kaivosteollisuus ry kiinnitti myös huomiota esitysluonnoksen mukaiseen kaivosalueen haltijuuteen malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksenä. Kaivosteollisuus ry katsoi sen mahdollisesti aiheuttavan soveltamishaasteita. Esitetyt huomiot nähtiin perustelluiksi ja malminetsintäluvan myöntämisen edellytykseksi esityksessä muutettiin se, että hakija oli rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden haltija.

Lisäksi Kaivosteollisuus ry kiinnitti huomiota luonnoksen 46 §:n viittaukseen kaivostoiminnan lopettamiseen. Kaivosteollisuus ry katsoi sen mahdollisesti aiheuttavan soveltamishaasteita. Huomiot katsottiin perustelluiksi ja viittaus muutettiin maininnaksi kaivosoikeuden raukeamisesta tai peruuttamisesta. Samoin esityksen maininta kaivosalueesta malminetsintäluvan myöntämisen esteenä muutettiin Kaivosteollisuus ry:n lausunnon johdosta koskemaan kaivospiirejä, jotka rinnastuvat lain 185 §:n siirtymäsäännöksen nojalla kaivosalueisiin.

Lisäksi Kaivosteollisuus ry kiinnitti huomiota lausunnossaan siihen, että eräissä tapauksissa maanomistajalle suoritettava vuotuinen korvaus puolittuisi esitetyn sääntelyn johdosta, jos alueelle myönnettäisiin malminetsintälupa ja maanomistaja olisi oikeutettu vain 50 euron vuotuisen hehtaariperusteiseen korvaukseen. Tästä syystä Kaivosteollisuus ry esitti lausunnossaan, että malminetsintäkorvauksen määrää tulisi tarkistaa vastaamaan korotettua louhintakorvausta (100 euroa hehtaarilta) niissä tapauksissa, joissa kaivosoikeuden raukeamista on lykätty ja louhintakorvaus on korotettu. Esitystä muutettiin lausunnon mukaisesti.

Oikeustieteen tohtori, professori Martin Scheinin totesi lausunnossaan, että esitysluonnoksessa ei ole selvitetty, missä osissa maata sijaitsee sellaisia aiemman lainsäädännön aikaisia kaivosalueita, joille ei nykyisin voida myöntää malminetsintälupaa, mutta jotka lainmuutoksen seurauksena tulisivat lupamenettelyn piiriin. Lausunnon mukaan esityksessä ei siksi ole selvitetty, vaikuttaisiko lainmuutos malminetsintäluvan myöntämisen edellytyksiin saamelaisten kotiseutualueella. Lausunnon perusteella esitysluonnoksen vaikutusten arviointia täydennettiin.

Professori Martin Scheinin lausunnossa todettiin, että YK:n lasten oikeuksien komitea ja TSS-komitea ovat molemmat syksyllä 2024 päättäneet, että malminetsintäluvan Lätälä myöntäminen nykyisen lain mukaisessa menettelyssä loukkasi paikallisten saamelaisten ihmisoikeuksia siitä huolimatta, että asiassa oli valitusoikeus korkeinta-hallinto-oikeutta myöten ja KHO oli saamelaisten tekemien valitusten johdosta hyväksynyt sekä malminetsintäluvan että sen myöntämisessä sovelletun menettelyn. Lisäksi saamelaiskäräjälaki on muuttunut 1.8.2025 ilman että kaivoslakia olisi tuossa yhteydessä korjattu. Lausunnon mukaan esitysluonnoksessa olevaa lainmuutosta ei edellä sanotun johdosta tule toteuttaa, ellei samassa yhteydessä kaivoslakia muuteta myös siten, että YK:n lasten oikeuksien komitean ja TSS-komitean Suomea koskevat langettavat päätökset ja uudistettu saamelaiskäräjälaki otetaan täysimääräisesti huomioon muuttamalla kaivoslain säännöksiä lupamenettelyjen, ja myös aluevarausten tekemistä koskevan menettelyn, osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että YK:n lasten oikeuksien komitean ja TSS-komitean syksyllä 2024 antamiin ratkaisuihin liittyvä menettely on käynnissä. Menettelyssä ratkaisujen vaikutus kansallisen sääntelyn kehittämiseen tarkentuu. Menettelystä vastaa kansallisesti ulkoministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitysluonnos on komitearatkaisuista erillinen kokonaisuutensa, jonka sisältö ei vaikuta

komitearatkaisuihin liittyvään käynnissä olevaan menettelyyn. Työ ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitetyn sääntelyn mukaan malminetsintälupaa ei voitaisi myöntää 46 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen kaivoslain 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhtontaa. Saamelaiden kotiseutualueella ei ole kallioperään kohdistuvia kaivospiirejä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksellä ei ole selkeitä yhtymäkohtia saamelaiskäräjälain kanssa. Saamelaiskäräjälain uudistusta koskevien lausunnossa esitettyjen seikkojen osalta työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei lausunto aiheuta tarvetta toimenpiteille.

Keski-Pohjanmaan liitto piti esitystä perusteltuna. Keski-Pohjanmaan liitto katsoi esityksen lisäävän perustellusti joustavuutta lupamenettelyyn ja helpottavan siirtymistä vanhan lainsäädännön mukaisesta toiminnasta nykyisen lain mukaiseen menettelyyn. Keski-Pohjanmaan liitto piti keskeisiä lainmuutoksen vaikutuksia positiivisina.

Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry totesi kannattavansa lakiuudistuksia, jotka sujuvoittavat viranomaisten toimintaa ja piti esitetyn lakiehdotuksen tarkoitusta poistaa kahden vuoden ns. karenssi malminetsintäluvasta, jos sama toimija jatkaa entisellä kaivosalueellaan, järkevänä. MTK totesi lausunnossa vaativansa, että näissä uusissa ehdotetuissa sujuvoitetuissa malminetsintäluvuissa kiinnitetään huomioita maanomistajiin ja siihen, että sujuvoittaminen ei tule maanomistajien huomioimisen kustannuksella. MTK piti erityisesti ehdotettua automaattista korotusta malminetsintäkorvaukseen (99.4 §) hyvänä lisäyksenä ja positiivisena uudistuksena maanomistajille.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry totesi lausunnossaan kaivoslain muutosehdotukset pieniksi, joskin käytännössä malminetsinnän kannalta olennaisiksi muutoksiksi. Lausunnon mukaan esitetyt muutokset ovat perusteluiden valossa kannatettavia. Lausunnon mukaan muutoksen selkeyttävät ja helpottavat malminetsintätoimintaa ilman merkittäviä vaikutuksia ympäristöön tai kolmansiin osapuoliin.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry piti hallituksen esitystä kaivoslain muuttamiseksi perusteltuna. MaRa korosti kuitenkin sitä, että kyseessä on poikkeus pääsääntöön, joka voisi tulla sovellettavaksi vain erityisissä tapauksissa, joissa painavat syyt puoltavat malminetsintäluvan myöntämistä. MaRa painotti myös sitä, että malminetsintälupa ei saa estää kaivoslain 143 ja 144 §:ssä tarkoitettujen jälkitoimenpiteiden toteuttamista alueella. MaRa kannatti ja piti perusteltuna esityksessä ehdotettua korotusta malminetsintäkorvaukseen maanomistajille.

Metsähallitus, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, puolustusministeriö, Maanmittauslaitos, Geologian tutkimuskeskus (GTK) sekä Kuntaliitto ilmoittivat, ettei niillä ole asiaan lausuttavaa.

Oikeusministeriö ilmoitti, ettei se anna lausuntoa asiassa.

Paliskuntain yhdistys katsoi lausunnossaan, että vanhasta kaivoslaista on aika siirtyä nykyisin piiriin. Lausunnon mukaan vaikka esitetty muutos on teknisluonteinen ja sillä tavoitellaan lähinnä sujuvuutta ja selkeyttä siirryttäessä kumotusta laista nykyisin vaatimusten täyttämiseen, hallituksen esityksessä olisi hyvä selvittää, missä tällaisia kaivosoikeuksia ja kaivospiirejä Suomessa tällä hetkellä on. Lausunnon mukaan vain siten voitaisiin täsmällisemmin arvioida, onko lakimuutoksella vaikutuksia poronhoitoalueella. Lausunnon perusteella vaikutustenarviointia täydennettiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

46 §. *Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan, malminetsintäluva voidaan erityisestä syystä myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen lain 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu ja malminetsintäluvan hakija oli rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden haltija. Momentin mukaan malminetsintäluvaa ei voitaisi kuitenkaan myöntää 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhdonta.

Kyseessä olisi poikkeus pääsääntöön, joka voisi tulla sovellettavaksi erityisissä tapauksissa, joissa painavat syyt puoltavat malminetsintäluvan myöntämistä.

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 malminetsintäluva alueelle.

Edellytyksenä malminetsintäluvan myöntämiselle olisi myös, että kaivosalue malminetsintäluvan myöntämisen esteenä perustuu lain 185 §:n siirtymäsääntöön. Säännös tarkoittaisi käytännössä sitä, että rauenneen kaivosoikeuden käsittämälle kaivospiiriin alueelle olisi mahdollista myöntää malminetsintäluva heti kun kaivosoikeus on rauennut tai peruutettu.

Koska malminetsintäluvaa ei voitaisi myöntää alueelle ennen kaivosoikeuden raukeamista tai peruuttamista, ei alueella voisi olla voimassa useita samaa esiintymää koskevia oikeuksia kaivoslain mukaisesti.

Malminetsintäluva ei estä kaivoslain 143 ja 144 §:ssä tarkoitettujen jälkitoimenpiteiden toteuttamista alueella. Jos alueelle myönnetään malminetsintäluva, noudatettaisiin sen lupamenettelyissä normaalisti kaivoslain säännöksiä esimerkiksi luvan voimassaolon jatkamisen edellytysten osalta.

99 §. *Malminetsintäkorvaus.* Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin malminetsintäkorvauksen määrästä niissä tapauksissa, joissa malminetsintäluva on myönnetty perustuen lain 46 §:n uuteen 3 momenttiin.

Nykyisen sääntelyn mukaan malminetsintäkorvauksen määrä on riippuvainen malminetsintäluvan voimassaoloajasta. Lain 99 §:n mukaan vuosittainen suuruus kiinteistöä kohti on 20 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon ensimmäiseltä neljältä vuodelta ja määrä nousee asteittain siten, että suuruus on 50 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon yhdenneltätoista vuodelta ja sen jälkeisiltä vuosilta. Kaivoslain korotettua louhintakorvausta koskevan 100 §:n 4 momentin mukaan jos lupaviranomainen on lykännyt kaivosluvan raukeamista 68 §:n 3 momentin mukaisesti, on louhintakorvaus 100 euroa hehtaarilta, kunnes kaivostoiminta aloitetaan tai sitä jatketaan.

Pykälän uuden 4 momentin mukaan malminetsintäkorvaus olisi joko 50 euroa hehtaarilta, tai 100 euroa hehtaarilta riippuen siitä, onko kaivosoikeuden raukeamista lykätty lain 68 §:n 3 momentin ja 182 §:n 1 momentissa säädetyin mukaisesti. Esitetyt määrät vastaisivat

louhintakorvauksen kiinteää osaa, joka on maksettava riippumatta siitä, louhitaanko alueella kaivosmineraaleja sekä lain 100 §:n 4 momentissa säädettyä korotettua korvausta.

Säätelyllä 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,

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

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.3.2026.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitetyillä muutoksilla voi olla vaikutusta maanomistajien oikeuteen käyttää omistamiaan kiinteistöjä sekä toiminnanharjoittajien väliseen asemaan lupamenettelyissä. Esitetyn sääntelyn suhdetta perustuslakiin on syytä arvioida erityisesti perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen, perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun saamelaiden oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan ja perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen nähden.

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta: vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän perustelujen mukaan vastuu kattaa elollisen luonnon (eliöt ja kasvit), elottoman luonnonympäristön (maan ja kallioperän) sekä ihmistoiminnan tuloksena syntyneen kulttuuriympäristön (rakennukset ja maisemat). Vastuu tarkoittaa sekä aktiivisen tekemisen että passiivisen pidättäytymisen ympäristön vahingoittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetyn velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I, PeVL 38/1998 vp, s. 2/I). Säännöksellä on yhteys perustuslain 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen ja 14 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Terveellistä ympäristöä on tulkittu laajasti niin, että se sisältää myös maisema-arvot. (HE126/2022 vp, s. 133)

Yhtäältä perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp, PeVL 38/1998 vp ja PeVL 21/1996 vp)

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta kaivostoiminnassa lainsäädännön kokonaisuuden hallintaa, kuten kaivoslain ja ympäristönsuojelusta annetun lain säännösten muodostaman kokonaisuuden ymmärtämistä, sekä kaivostoimintaa ohjaavien viranomaisten, kuten kaivosviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisten, yhteistyötä. Tämä edellyttää myös säännösten selkeyttä niin, että viranomaiset tuntevat vastuullaan olevat asiat. Esitys, joka tähtää sääntelyn selkeyttämiseen ja sujuvaan siirtymiseen nykyllä lainsäädännön menettelyihin, voi edistää ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta tärkeää viranomaistoiminnan sujuvuutta.

Esitetty mahdollistaisi malminetsintäluvan myöntämisen erälle kumotun lainsäädännön nojalla myönnettyille kaivospiireille. Malminetsintää mahdollisesti seuraava varsinainen kaivostoiminta käytännössä aina edellyttää ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan. Se, ettei varsinaista kaivostoimintaa voida aloittaa ennen kuin toiminnanharjoittaja on saanut kaikki toimintaa varten tarvittavat luvat, kuten ympäristöluvan, varmistaa osaltaan, ettei toiminta riko ympäristöperusoikeutta koskevaa 20 §:n 1 momenttia. Sekä kaivoslain että ympäristölainsäädännön mukaisiin lupiin kuuluvat laajat tiedoksiantosäännökset menettelyineen varmistavat, että perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty oikeus jokaiselle vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon muun muassa muistutuksin ja mielipitein turvataan.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia, joilla mahdollistettaisiin kaivoslain mukaisen toiminnan jatkuminen alueella ilman, että alue menisi kaivostoiminnan lopettamispäätöstä koskevan menettelyn päätyttyä ja lopettamispäätöksen saatua lainvoiman kaivoslain 46 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaiseen karenssiin. Näiltä osin muutos voi johtaa kaivoslain mukaisen toiminnan jatkumiseen myös sellaisilla alueella, jotka ilman lain muutosta menisivät karenssiin. Rajattuihin tapauksiin vaikuttavaa muutosta ei nähdä ympäristöperusoikeuden toteutumisen näkökulmasta merkittävänä, sillä malminetsintäluvan myöntäminen alueille olisi mahdollista kahden vuoden karenssin päätyttyä myös ilman lain muutosta.

Esitettyjen muutosten voidaan lisäksi erältä osin arvioida edistävän kaivoslain 143 §:n tarkoittamaa kaivosalueiden kunnostamista ja siihen liittyvää alueiden siistimistä ja maisemointia. Esitetty muutos voi edistää jälkitoimenpiteiden toteuttamista, koska malminetsintälupa voitaisiin myöntää vasta kaivosoikeuden raukeamisen tai peruuttamisen jälkeen. Toiminnanharjoittajalla ei muutoksen jälkeen olisi kannustinta pyrkiä kaivosoikeuden raukeamisen lykkäämiseen. Kaivoslain 143 ja 144 §:n mukaisesti kaivostoiminnan päättymisen ajankohdasta on kaksi vuotta aikaa toteuttaa lain tarkoittamat jälkihoitotoimenpiteet. Kaivoslain 142 §:n 1 momentin mukaan kaivostoiminta päättyy, kun kaivoslupa raukeaa tai se peruutetaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on perustuslain 17 §:n 3 momentin perusteella oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Vakiintuneesti katsotaan, että säännöksellä turvataan muun muassa saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuten poronhoidon, perinteisen kalastuksen ja metsästyksen sekä käsityön harjoittaminen (HE 309/1993, PeVL 29/2004 vp. PeVL 21/2007). YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklan mukaan kansallisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin kuuluilta henkilöiltä ei saa muun ohessa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan. Tämä kulttuurin määritelmä kattaa myös saamelaisten perinteisen poronhoidon. Poronhoidon osalta poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaan erityisellä poronhoitoalueella maata ei saa käyttää sillä tavoin, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO 1999:14) mukaan KP-sopimus, perustuslain 17 §:n 3 momentti ja poronhoitolaki on otettava huomioon kaivoslainsäädännön mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä. Voimassa olevan kaivoslain käsittelyn yhteydessä perustuslakivaltiokunta totesi, että 50 §:n olennaisuuskriteerit asettavat melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon

ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa ja katsoi, että olisi tärkeää, että olennaisuskriteerejä arvioitaisiin perusoikeusmyönteisellä tavalla ja ottaen huomioon YK:n ihmisoikeuskomitean KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö (PeVL 32/2010). Kaivoslain 50 §:n mukaan malminetsintä lupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa ei saa ensinnäkään myöntää, jos luvan mukainen toiminta yksin tai yhdessä muiden vastaavien lupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella olennaisia edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei myöskään saa myöntää, jos sen mukainen toiminta heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Näiden lainkohtien voidaan katsoa olevan sopusoinnussa sekä perustuslain 17 §:n 3 momentin että YK:n ihmisoikeuskomitean KP- sopimuksen 27 artiklan kanssa. (YK:n ihmisoikeuskomitean vuonna 1994 antaman yleiskommentin nro 23 (50) mukaan sopimuksen artikla 27 edellyttää sanamuodostaan huolimatta myös positiivisia erityistoimia vähemmistöön kuuluvien kulttuurioikeuksien suojelemiseksi.)

Esitetyn sääntelyn mukaan malminetsintä lupaa ei voisi myöntää 46 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun kaivosalueeseen kaivoslain 185 §:ssä säädetyllä tavalla rinnastettavan kaivospiirin alueelle, jos rauenneen tai peruutetun kaivosoikeuden nojalla on harjoitettu kullanhuuhtontaa. Saamelaisten kotiseutualueella ei ole kallioperään kohdistuvia kaivospiirejä, jotka rinnastuisivat kaivosalueisiin lain 46 §:n 3 momentin ja 185 §:n nojalla. Muutoksella ei siten katsota olevan vaikutusta perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun saamelaisten oikeuteen alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan

Perustuslakivaliokunnan mukaan kaivoslainsäädännön sääntelykohteen vuoksi sillä on perinteisesti ollut vahva liityntä omaisuuden suojaan. Omaisuudensuojanäkökohtien ohella sääntelyssä, samoin kuin kaivoshankkeiden eri vaiheissa lain soveltamisessa, on otettava huomioon eri osapuolten muutkin perusoikeudet. Tärkeää tässä mielessä on erityisesti perustuslain 20 §:n sääntely ympäristövastuusta (vrt. esim. PeVL 20/2010 vp. s 2 ja PeVL 6/2010). Lisäksi merkityksellisiä ovat ainakin elinkeinovapautta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista, oikeusturvaa, yksityiselämän ja kotirauhan suojaa sekä saamelaisten oikeuksia koskevat perustuslain säännökset (Ks. PeVL 32/2010 s. 2/II ja 61/2022 vp. s. 2).

Perustuslain 15 §:ää on arvioitava sellaisten kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden kannalta, joiden varallisuusoikeuksiin malminetsintä tai kaivostoiminta vaikuttaa joko välittömästi tai välillisesti.

Kaivoslainsäädäntö on niin Suomessa kuin kansainvälisestäikin ollut perinteisesti lähtökohdiltaan muusta maankäyttöä koskevasta lainsäädännöstä erillinen kokonaisuutensa. Erityisesti erot liittyvät maanomistajan mahdollisuuksiin käyttää hyväkseen kallioperän aineksia. Omaisuuden suoja koskeva perusoikeuslauseke sisältyy perustuslain 15 §:ään. Pykälän 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja pykälän 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen säädetään lailla. Omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, kuten omistusoikeutta. Omistusoikeus koostuu vakiintuneesti omistajan hallintaoikeudesta, omistajan määräämisvallasta ja omistajan nauttimasta suojasta. Kaivostoiminnassa omistusoikeus koskee sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden omistusoikeutta.

Kaivoslaissa omaisuuden suojaan voidaan puuttua muun muassa omaisuuden käyttöä rajoittamalla. Kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden oikeuksien rajoittamista on pidetty vakiintuneesti hyväksyttävänä, koska kaivostoiminta edistää yleisiä etuja, kuten alue- ja paikallistaloutta ja työllisyyttä. Lisäksi se tuottaa raaka-aineita, myös

huoltovarmuuden tarpeisiin. Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut uudemmassa käytännössään erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 69/2018, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

Maanomistajien oikeutta vaikuttaa malminetsinnän jatkumiseen kiinteistöllään on merkittävästi vahvistettu vuoden 2023 voimaan tulleella kaivoslain uudistuksella. Perustuslakivaliokunta totesi lakiesityksestä antamassaan lausunnossa maanomistajan suostumusta koskevan sääntelyn vahvistavan maanomistajan perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa verrattuna aiempaan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin. (PeVL 61/2022).

Kokonaisuudessaan arvioituna esitettyjen muutosten vaikutus maanomistajien oikeuksiin olisi rajattu. Kaivosviranomaisen voisi myöntää luvan kaivosalueelle vain erityisestä syystä. Lisäksi maanomistajalla on uudistetun kaivoslainsäädännön mukaisesti mahdollisuus vaikuttaa toiminnan jatkumiseen alueillaan laissa säädettyjen määräaikojen mukaisesti.

Sääntely vaikuttaisi toiminnanharjoittajien väliseen asemaan lupamenettelyissä.

Ehdotettu sääntely koskee lähinnä oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Vaikka kaivostoiminnan harjoittaja ja malminetsintäluvan hakijana voi lain mukaan olla myös luonnollinen henkilö, suurimmassa osassa tapauksia toimintaa harjoittaa oikeushenkilö. Perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että tällaisessa sääntelyssä yhdenvertaisuusnäkökulmalla on suhteellisen vähäinen merkitys. (PeVL 37/2010 vp, s. 3/I) Valiokunta on käytännössään todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Valiokunta on korostanut, että näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL, 11/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Valiokunnan mukaan oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Luvanhaltijoiden asemaan positiivisesti vaikuttavaa sääntelyä ei katsota perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta ongelmalliseksi. Esitetyt muutokset ovat rajattuja ja muutos vahvistaisi yleisesti toiminnan edellytyksiä ja ennustettavuutta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään kaivoslain (621/2011) 46 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 307/2017 ja 505/2023, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi ja 99 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

46 §

Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet

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 kullanhuuhtontaa.

99 §

Malminetsintäkorvaus

Poiketen 2 momentissa säädetyistä, 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6.11.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Sakari Puisto

Laki

kaivoslain 46 ja 99 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kaivoslain (621/2011) 46 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 307/2017 ja 505/2023, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi ja 99 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

46 §

46 §

*Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan
myöntämisen esteet*

*Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan
myöntämisen esteet*

Malminetsintälupaa ja
kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää:

- 1) 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulle alueelle;
- 2) 9 §:n 4 momentissa tarkoitettulle alueelle;
- 3) aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle ennen kuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruttamisesta on kulunut kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä lukien;
- 4) aiemmin kaivosalueena olleelle alueelle ennen kuin kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä edeltäneestä päivästä;
- 5) alueelle, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädetyllä tavalla;
- 6) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista;
- 7) alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä;

Malminetsintälupaa ja
kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää:

- 1) 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulle alueelle;
- 2) 9 §:n 4 momentissa tarkoitettulle alueelle;
- 3) aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle ennen kuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruttamisesta on kulunut kaksi vuotta luvan viimeisestä voimassaolopäivästä lukien;
- 4) aiemmin kaivosalueena olleelle alueelle ennen kuin kaksi vuotta on kulunut kaivostoiminnan lopettamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä edeltäneestä päivästä;
- 5) alueelle, joka kuuluu malminetsintäalueeseen, kaivosalueeseen tai kullanhuuhdonta-alueeseen tai josta on tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädetyllä tavalla;
- 6) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista;
- 7) alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä painavasta syystä, jollei tärkeä yleinen etu edellytä luvan myöntämistä;

8) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;

9) jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä;

10) jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Malminetsintälupa ja kullanhuuhtontalupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella, ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle alueelle. Luvan myöntämisen esteenä ei myöskään pidetä sellaista asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhtontaa varten ja sijaitsee kaivosalueella tai kullanhuuhtonta-alueella.

Malminetsintälupaa ei saa myöntää, ellei alueella voida perustellusti arvioida olevan kaivosmineraaleja.

8) alueelle, jossa luvan mukainen toiminta aiheuttaa olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;

9) jos on painavia perusteita epäillä, että haetun alueen laajuuden johdosta taikka hakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenneistä muista syistä hakijalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan ryhtyä luvan mukaiseen toimintaan, taikka jos hakija on aikaisemmin olennaisesti laiminlyönyt tämän lain mukaisessa toiminnassa toimintaan sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia; laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä;

10) jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.

Malminetsintälupa ja kullanhuuhtontalupa voidaan kuitenkin myöntää 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella, ei kuitenkaan 7 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle alueelle. Luvan myöntämisen esteenä ei myöskään pidetä sellaista asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhtontaa varten ja sijaitsee kaivosalueella tai kullanhuuhtonta-alueella.

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 kullanhuuhtontaa.

Malminetsintälupaa ei saa myöntää, ellei alueella voida perustellusti arvioida olevan kaivosmineraaleja.

99 §

99 §

Malminetsintäkorvaus

Malminetsintäkorvaus

Malminetsintäluvan haltijan on suoritettava malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille vuotuinen korvaus (malminetsintäkorvaus).

Malminetsintäkorvauksen vuotuinen suuruus kiinteistöä kohti on:

- 1) 20 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon ensimmäiseltä neljältä vuodelta;
- 2) 30 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon viidenneltä, kuudennelta ja seitsemänneltä vuodelta;
- 3) 40 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon kahdeksannelta, yhdeksänneltä ja kymmenenneltä vuodelta;
- 4) 50 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon yhdenneltätoista vuodelta ja sen jälkeisiltä vuosilta.

Malminetsintäkorvaus ensimmäiseltä vuodelta on maksettava viimeistään 30 päivänä siitä, kun malminetsintälupa on tullut lainvoimaiseksi. Seuraavilta vuosilta korvaus on maksettava vastaavana ajankohtana.

Malminetsintäluvan haltijan on suoritettava malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille vuotuinen korvaus (malminetsintäkorvaus).

Malminetsintäkorvauksen vuotuinen suuruus kiinteistöä kohti on:

- 1) 20 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon ensimmäiseltä neljältä vuodelta;
- 2) 30 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon viidenneltä, kuudennelta ja seitsemänneltä vuodelta;
- 3) 40 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon kahdeksannelta, yhdeksänneltä ja kymmenenneltä vuodelta;
- 4) 50 euroa hehtaarilta malminetsintäluvan voimassaolon yhdenneltätoista vuodelta ja sen jälkeisiltä vuosilta.

Malminetsintäkorvaus ensimmäiseltä vuodelta on maksettava viimeistään 30 päivänä siitä, kun malminetsintälupa on tullut lainvoimaiseksi. Seuraavilta vuosilta korvaus on maksettava vastaavana ajankohtana.

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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20