

# Perusoikeudet malminetsinnässä

Hans Muroke (0305174)

Pro gradu –tutkielma

Lapin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Ympäristöoikeus

01.08.2015

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Perusoikeudet malminetsinnässä

Tekijä: Hans Muroke

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma\_x\_Laudaturtyö\_\_Lisensiaatintyö\_\_Kirjallinen työ\_\_

Sivumäärä: XVII + 74

Vuosi: Kevät 2015

**Tiivistelmä:**

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvun perusoikeudet ovat vaikuttaneet kaivoslain (621/2011) 2 luvun mukaiseen malminetsinnän sääntelyyn ja erityisesti miten perusoikeudet näkyvät kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettussa malminetsintäluvassa.

Viitekehyksenä on käytetty Kaarlo Tuorin kriittisen oikeuspositivismin teoriaa. Sen mukaan lainsäätäminen tulee nähdä sekä oikeudellisten että poliittisten käytäntöjen yhdistelmänä, jossa poliittiset käytännöt ovat määrääviä. Tuorin mukaan oikeusjärjestys voidaan jakaa kolmeen tasoon. Pintatasoon kuuluvat mm. lait ja tuomioistuinratkaisut. Pinnanalaisia tasoja ovat oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne, joihin mm. perusoikeudet sijoittuvat. Oikeusjärjestyksen kytkentä yhteiskunnan moraalinormeihin ja eettisiin arvoihin toteutuu ennen kaikkea periaatteissa, jotka ovat kerrostuneet pinnanalaisiin tasoihin. Tutkimuksen empiirisen osan aineistona olen käyttänyt Turvallisuus- ja kemikaaliviraston myöntämiä malminetsintä lupapäätöksiä vuodelta 2013.

Perusoikeusjärjestelmä asetti kaivoslaille sitovan oikeudellisen kehyksen, jonka sisällä erilaiset mm. ympäristöstä, ihmisestä ja taloudesta johtuvat ristikkäiset intressit oli sovittava yhteen. Kyse oli arvovalinnasta. Voidaan kuitenkin kysyä, mikä paino perusoikeuksilla on ollut suhteessa poliittiseen tavoitteenasetteluun. Kaivoslakia säädettäessä on huomioitu perusoikeuksien asema yksilölle kuuluvina erityisinä oikeuksina ja oikeusjärjestyksen syvempiin tasoihin kerrostuneina moraalinormeina sekä eettisiä arvoja toteuttavina periaatteina.

Perusoikeudet ovat asettaneet kaivoslaille ja malminetsinnälle laadulliset minimivaatimukset perusoikeuksien ytimen toteutumiselle. Ne luovat myös näkökulman, jonka puitteissa malminetsintähanketta voidaan yleisesti arvioida.

Kaivoslain kannalta keskeiset perusoikeudet sekä ympäristöoikeuden oikeusperiaatteet on otettu malminetsintäluvuissa hyvin huomioon ja hyvän hallinnon periaatteita on lupaprosessissa noudatettu. Oikeusturva ja kansalaisvaikuttaminen sekä osallistuminen ovat vaikuttaneet muiden perusoikeuksien toteutumiseen ja asettaneet vaatimuksia sekä malminetsintäluvan hakemiselle että varsinaiselle malminetsintäprosessille.

Perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksista malminetsintään voidaan todeta ainakin ohjelmallisen, suojaamisvelvollisuuden, toteuttamisvelvollisuuden, tulkintavaikutuksen, kompetenssivaikutuksen ja subjektiivisen oikeuden perustuvan vaikutuksen toteutuneen.

Avainsanat: ympäristöoikeus; perusoikeudet; kaivoslaki; malminetsintä; kriittinen oikeuspositivismi

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi

## Sisällysluettelo

1	JOHDANTO .....	1
1.1	TUTKIMUSKOHDE JA -TEHTÄVÄ .....	1
1.2	TUTKIMUKSEN JÄSENTELY .....	5
2	PERUSOIKEUDET KRIITTISEN POSITIVISMIN VALOSSA .....	7
2.1	OIKEUDEN KOLME TASOA .....	7
2.2	OIKEUDELLISET KÄYTÄNNÖT .....	11
3	PERUSOIKEUKSIEN ROOLISTA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ .....	13
3.1	PERUSOIKEUSUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA JA PERUSOIKEUKSIEN ASEMASTA .....	13
3.1.1	ARVOT SEKÄ YKSILÖN JA JULKISEN VALLAN SUHTEET .....	13
3.1.2	PERUSOIKEUSSÄÄNNÖSTEN OIKEUSVAIKUTUKSISTA .....	17
3.1.3	OIKEUSPERIAATTEISTA .....	18
3.2	HORISONTAALISUHDE PERUSOIKEUSKYSYMYKSISSÄ .....	21
4	KESKEISET PERUSOIKEUDET MALMINETSINNÄSSÄ .....	24
4.1	OMAIUUUDENSUOJA .....	24
4.2	YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS .....	26
4.3	OIKEUSTURVA JA YHDENVERTAISUUS .....	28
4.4	KANSALAISVAIKUTTAMINEN JA OSALLISTUMINEN .....	32
4.5	ELINKEINOVAPAAUS .....	34
4.6	SAAMELAISTEN OIKEUDET .....	34
5	MALMINETSINTÄÄ KOSKEVAT SÄÄDÖKSET KAIVOSLAISSA .....	37
5.1	KAIVOSLAIN TARKOITUS .....	37
5.2	MALMINETSINTÄ ETSINTÄTYÖNÄ .....	38
5.3	LUVANVARAINEN MALMINETSINTÄ .....	41
5.3.1	LUVANTARVE JA LUVAN MYÖNTÄMISEN ESTEET .....	41
5.3.2	LUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELY .....	50
5.3.3	LUPA JA SEN OIKEUSVAIKUTUKSET .....	52

5.4.3 MUUTOKSENHAKU.....	58
5.4.4 LUVANHALTIJAN VELVOLLISUUDET .....	60
6 VUODEN 2013 MALMINETSINTÄLUPAPÄÄTÖKSET PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA .....	63
6.1 LUPAPÄÄTÖKSET VUONNA 2013 .....	63
6.2 LUPAPÄÄTÖSTEN RAKENNE .....	64
6.3 KESKEISET PERUSOIKEUDET LUPAPÄÄTÖKSISSÄ.....	65
7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	71

**Lähdeluettelo****Kirjallisuus:**

Aulis Aarnio: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. FORUM IURIS Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Unigrafia Oy Yliopistopaino Helsinki 2011.

Tuija Brax: Saamelaisten oikeudellinen asema. Teoksessa Kai T. Kokko (toim.): Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Sarja B no 30, Rovaniemi 2010, s. 18-24. Saatavilla [www-muodossa <http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=becc9ced-66ae-4755-83c4-d594e099eada>](http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=becc9ced-66ae-4755-83c4-d594e099eada).

25.07.2015.

Ari Ekroos, Anne Kumpula, Kari Kuusiniemi & Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden perusteet. WSOY pro Oy. Helsinki 2010.

Jenni Eriksson: Malminetsintä luonnonsuojelulain ja erämaalain mukaisilla alueilla. Pro gradu –tutkielma. 17.05.2013. Helsingin yliopisto. Saatavilla [www-muodossa <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/39426/Malminetsint%20luonnonsuojelulain%20ja%20ermaalain%20mukaisilla%20alueilla%2017.5.2013.pdf?sequence=5>](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/39426/Malminetsint%20luonnonsuojelulain%20ja%20ermaalain%20mukaisilla%20alueilla%2017.5.2013.pdf?sequence=5).

30.08.2014.

Tuukka Haaranen, Kaivoslain uudistaminen perusoikeuksien ja erityisesti maanomistajan omaisuudensuojan rajoittamisen valossa. Pro gradu –tutkielma, 2011, Lapin yliopisto. Saatavilla [www-muodossa <http://lappi32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/60361/Haaranen.Tuukka.pdf?sequence=1>](http://lappi32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/60361/Haaranen.Tuukka.pdf?sequence=1).

26.06.2015.

Hallberg: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011. Saatavilla [www-muodossa Talentum Fokus](http://www.talentum.fi). 20.06.2015.

Milla Halme: Ympäristöperusoikeutta etsimässä: Perustuslain 20 §:n oikeudellinen sisältö perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa. Pro gradu –tutkielma 2013. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Saatavilla [www-muodossa](http://www.tampere.fi)

<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/85065/gradu07098.pdf?sequence=1>.

26.06.2015.

Ari Hirvonen: Mitkä metodit? Opas oikeustieteelliseen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. Saatavilla www-muodossa [http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus\\_ja\\_julkaisut/julkaisut/yleinen\\_oikeustiede/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf)>. 16.08.2014.

Erkki J. Hollo: Ympäristö ja oikeus. FORUM IURIS Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Yliopistopaino Helsinki 2009.

Jaakko Husa, Anu Mutanen & Teuvo Pohjolainen: Kirjoitetaan Juridiikkaa. Talentum. Helsinki 2008.

Jukarainen, Heikki: Hallintopäätöksen perusteluiden riittävyys muutoksenhaun näkökulmasta. Edilex. 2014.

Heikki Karapuu: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 25.06.2015.

Heikki Karapuu ja Juha Lavapuro: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.04.2015

Karhu & Määttä: Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimizeetti. Teoksessa Pertti Rannikko & Tapio Määttä (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti. Vastapaino. Tampere 2010, s. 59-83.

Leena Kartio ja Eva Tammi-Salminen: Esineoikeus oikeudenalana. Teoksessa Ari Saarnilehto, Vesa Annola, Mika Hemmo, Juha Karhu, Leena Kartio, Eva Tammi-Salminen, Juha Tolonen, Jarmo Tuomisto ja Mika Viljanen: Varallisuus oikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2012. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.04.2015.

Kai T. Kokko: Oikeusasemaa koskevista kysymyksistä kohti saamelaisoikeutta. Teoksessa Kai T. Kokko (toim.): Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Sarja B no 30, Rovaniemi 2010, s. 262-269. Saatavilla www-muodossa <<http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=becc9ced-66ae-4755-83c4-d594e099eada>>. 25.07.2015.

Kokko, Kai T. – Mähönen, Jukka : Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka. 2015/1. s. 35 - 73.

Kai Kokko, Anniina Oksanen, Sanna Hast, Hannu I. Heikkinen, Helka-Liisa Hentilä, Mikko Jokinen, Teresa Komu, Marika Kunnari, Élise Lépy, Leena Soudunsaari, Asko Suikkanen ja Leena Suopajarvi: Hyvä kaivos pohjoisessa. opaskirja ympäristösääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Multiprint Oy. Oulu 2013. Saatavilla www-muodossa <<http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=22dfba05-2a51-438f-a9db-c465e14dbbdc>>. 16.08.2014.

Anne Kumpula: Perustuslain 20 § ja sen merkitys kaivoslainsäädännön valmistelussa. Turku 2006. Julkaisu internetissä. Saatavilla www-muodossa <[http://ktm.elinar.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/\\$file/Anne%20Kumpula\\_kaivoslausunto.pdf](http://ktm.elinar.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/41FAFD5BBEC7CD57C22571C4003B68C0/$file/Anne%20Kumpula_kaivoslausunto.pdf)>. 08.05.2015.

Kari Kuusiniemi: Ympäristölupa. Lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki 1995.

Kari Kuusiniemi: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi, Ari Ekroos, Anne Kumpula ja Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy. Helsinki. 2013a. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 30.08.2014.

Kari Kuusiniemi: Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä. Teoksessa Kari Kuusiniemi, Ari Ekroos, Anne Kumpula ja Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Talentum Media Oy. Helsinki. 2013b. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 30.08.2014.



Seppo Laakso: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2012.

Pekka Länsineva: Malminetsinnän ja kaivostoiminnan suhde maanomistajien ja muiden haitankärsijöiden perusoikeussuojaan, Selvitys Kauppa- ja teollisuusministeriölle, Turku 2006a

Pekka Länsineva: Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. Lakimies 7-8/2006b

Pekka Länsineva: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede-Jurisprudentia 2006c: XXXIX, s. 97-150.

Pekka Länsineva: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.04.2015.

Meeri Myllykangas: Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Edilex 2008. Saatavilla www-muodossa <<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5297>>. 16.08.2014

Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate. WSOYpro. WS BOOKWELL OY. JUVA 2009.

Olli Mäenpää: Hallintoprosessioikeus. WSOYpro. WS BOOKWELL OY. JUVA 2007.

Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy. Porvoo 2011.

Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2013. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 24.04.2015.

Tapio Määttä: Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeuden nykysuuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Anssi Keinänen, Mia Kilpeläinen ja Ulla Väätänen (Toim.): Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 26. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2010, s. 189-224.

Matti Niemivuo: Saamelaiset ja perusoikeudet. Teoksessa Kai T. Kokko (toim.): Kysymyksiä saamelaisten oikeusasemasta, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, Sarja B no 30, Rovaniemi 2010, s. 92-118. Saatavilla www-muodossa <<http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=becc9ced-66ae-4755-83c4-d594e099eada>>. 25.07.2015.

Matti Niemivuo, Marietta Keravuori-Rusanen ja Kirsi Kuusikko: Hallintolaki. WSOYpro. BOOKWELL Oy. JUVA 2010.

Ilkka Niiniluoto: Maailma, minä ja kulttuuri. Kustannusosakeyhtiö Otavan painolaitokset. Keuruu 1990.

Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin, Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011a. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.26.2015.

Tuomas Ojanen ja Martin Scheinin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011b. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.06.2015.

Ole W. Pedersen: The Limits of Interdisciplinarity and the Practice of Environmental Law Scholarship, Journal of Environmental Law 22 August 2014, 26, 423-441. Saatavilla www-muodossa <<http://jel.oxfordjournals.org/content/26/3/423.full.pdf+html>>. 08.02.2015.

Karl Popper: Three Worlds. The Tanner lecture on human values. Delivered at The University of Michigan. April 7, 1978. Saatavilla www-muodossa <[http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/p/popper80.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/p/popper80.pdf)>. 14.03.2015.

Ismo Pölönen: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012. s. 70-105.

Ismo Pölonen: Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. *Lakimies* 2013/3, s. 414-435.

Ilkka Saraviita: Yrittäjyyden perusoikeussuoja. *Edilex*. 2001

Similä, Jukka: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. *Oikeus* 2002/2, s. 178-201.

Suvantola, Leila: Tuomioistuinratkaisut ympäristöasioissa 2001–2005. *Edilex*. 2008.

Kaarlo Tuori: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 2000.

Kaarlo Tuori: Oikeuden ratio ja voluntas. *WSOYpro*. Vantaa 2007.

Jyrki Tala: Lakien laadinta ja vaikutukset. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A N:o 27. *Edita Prima Oy*. Helsinki 2005.

Jussi Tapani ja Matti Tolvanen: Rikosoikeuden yleinen osa –Vastuuoppi. *Talentum Media Oy*. Helsinki 2008.

Pekka Tuunanen, Markus Tarasti: Jokamiehen oikeudet ja toimiminen toisen alueella. Lainsäädäntöä ja hyviä käytäntöjä. Anne Rautiainen (Toim.) *Suomen ympäristö* 30. *Edita Prima Oy*. Helsinki 2012. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38797/SY30\\_2012\\_Jokamiehenoikeudet.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38797/SY30_2012_Jokamiehenoikeudet.pdf?sequence=1)>. 16.08.2014.

Vihervuori, Pekka: Costs and benefits of public participation in environmental decision-making. *Oikeus* 2006/4, s. 646 – 650.

Jukka Viljanen, Heta Heiskanen, Siina Raskulla, Timo Koivurova ja Leena Heinämäki: Miten ympäristöperusoikeus toteutuu? Ympäristöministeriö. Tampereen yliopisto. Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti. Tampere 2014. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <<http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFj>

[AA&url=http%3A%2F%2Fwww.ym.fi%2Fdownload%2Ffname%2F%257BEEC13568-8CDF-4462-8169-6384ED0CC029%257D%2F103920&ei=cDJGVZe5J8OtswHcvYE4&usg=AFQjCNEQDjxJjDyORVVLr74JkO9uX6I2aw&bvm=bv.92291466.d.bGg](http://www.ym.fi/download/fname/257BEEC13568-8CDF-4462-8169-6384ED0CC029%257D%2F103920&ei=cDJGVZe5J8OtswHcvYE4&usg=AFQjCNEQDjxJjDyORVVLr74JkO9uX6I2aw&bvm=bv.92291466.d.bGg)>. (04.05.2015)

Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Tummavuoren kirjapaino Oy. Vantaa 2001.

Viljanen: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011a. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.06.2015.

Viljanen: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011b. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.06.2015.

Viljanen: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. Talentum Media Oy. Helsinki 2011c. Saatavilla www-muodossa Talentum Fokus. 20.06.2015.

### **Virallislähteet:**

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090273.pdf>>. 26.06.2015.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020072.pdf>>. 26.06.2015.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. <[http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309?search\[type\]=pika&search\[pika\]=](http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1993/19930309?search[type]=pika&search[pika]=)

[HE%20309%2F1993%20vp.%20Hallituksen%20esitys%20Eduskunnalle%20perustuslakien%20perusoikeuss%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6sten%20muuttamisesta>.](#)

26.06.2015.

PeVL 32/2010 vp - HE 273/2009 vp Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+32/2010>>. 28.06.2015.

PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

<<http://www.edilex.fi/mt/pevm19980010>>. 07.05.2015.

PeVM 25/1994 - HE 309/1993 Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

<<http://www.edilex.fi/mt/pevm19940025>>. 07.05.2015.

### **Säädösluettelo:**

Hallintolaki 434/2003.

Hallintolainkäyttölaki 586/1996.

Kaivoslaki 621/2011.

Kaivoslaki 503/1965.

Kolttalaki 253/1995.

Laki kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 7/1976.

Laki kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 11/1998.

Laki saamelaiskäräjistä 974/1995.

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 969/1995.

Laki tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (767/2004).

Luonnonsuojelulaki 1096/1996.

Maastoliikennelaki 1710/1995.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki 468/1994

Asetus kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen voimaansaattamisesta ja sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 2/1998.

Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta 28.6.2012/391.

### **Kansainväliset sopimukset ja eurooppaoikeudelliset säännökset:**

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Aarhus, Denmark. 25 June 1998.  
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> . 07.05.2015.

Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg, 1.II.1995.  
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> . 07.05.2015.

International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>. 07.05.2015.

Neuvoston asetus eurooppayhtiön (SE) säännöistä 08.10.2001, (EY) N:o 2157/2001, Virallinen lehti nro L 294 , 10/11/2001, s. 0001 – 0021. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32001R2157>. 26.06.2015.

### **Oikeustapaukset:**

KHO 25.6.2014 T 1988. (Finlex)

KHO 10.12.2013 T 3841. (Finlex)

KHO 20.2.2008 T 278. (Finlex)

KHO 29.11.2005 T 3155. (Finlex)

KHO 22.6.2005 T1988. (Finlex)

KHO 18.12.2002 T 3339. (Finlex)

### **Muut lähteet:**

TUKES 11.01.2013 ML 2011:0029.

TUKES 19.02.2013 ML 2011:0008.

TUKES 01.03.2013 ML 2011:0013.

TUKES 17.04.2013 ML 2011:0036.

TUKES 17.04.2013 ML 2011:0054.

TUKES 23.04.2013 ML 2012:0096.

TUKES 23.04.2013 ML 2012:0098.

TUKES 23.04.2013 ML 2012:0099.

TUKES 23.04.2013 ML 2012:0102.

TUKES 08.05.2013 ML 2011:0027.

TUKES 27.05.2013 ML 2011:0029.

TUKES 27.05.2013 ML 2011:0030.

TUKES 06.06.2013 ML 2012:0036.

TUKES 13.06.2013 ML 2012:0047.

TUKES 20.06.2013 ML 2012:0039.

TUKES 05.07.2013 ML 2012:0219.

TUKES 14.08.2013 ML 2012:0095.

TUKES 23.08.2013 ML 2011:0056.

TUKES 04.09.2013 ML 2011:0065.

TUKES 06.09.2013 ML 2011:0070.

TUKES 25.09.2013 ML 2012:0083.

TUKES 16.10.2013 ML 2013:0062.

TUKES 16.10.2013 ML 2012:0105.



TUKES 16.10.2013 ML 2012:0106.

TUKES 16.10.2013 ML 2012:0107.

TUKES 16.10.2013 ML 2012:0108.

TUKES 16.10.2013 ML 2012:0109.

TUKES 16.10.2013 ML 2012:0110.

TUKES 31.10.2013 ML 2011:0001.

TUKES 11.12.2013 ML 2011:0002.

TUKES 11.12.2013 ML 2011:0003.

TUKES 17.12.2013 ML 2011:0015.

Johanna Kohl, Nina Wessberg, Sari Kauppi, Jouko Myllyoja & Helena Wessman-Jääskeläinen: Kestävä ja hyväksyttävä kaivannaisteollisuus 2030 Visio ja roadmap. VTT Technology 145. 2013. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2013/T145.pdf>](http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2013/T145.pdf). 04.09.2014>.

Kai Kokko: Oikeuseriaatteet ympäristöoikeudessa. Lapin yliopisto 2011. Saatavilla [www-muodossa <http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=18f500be-ae72-49f4-9bdd-57d06e0c3fad>](http://www.ulapland.fi/loader.aspx?id=18f500be-ae72-49f4-9bdd-57d06e0c3fad). 26.06.2015.

Seppo Niemelä ja Maria Wakeham: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Oikeusministeriö. HELSINKI 2007. Saatavilla [www-muodossa <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200720kansalaisvaikuttamis-enpolitiikkaohjelmanloppuraportti/Files/OMTH\\_2007\\_20.pdf>](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200720kansalaisvaikuttamis-enpolitiikkaohjelmanloppuraportti/Files/OMTH_2007_20.pdf). 08.05.2015>. 26.06.2015.

The JORC Code. 2012. Prepared by the Joint Ore Reserves Committee of The Australasian Institute of Mining and Metallurgy, Australian Institute of Geoscientists and Minerals Council of Australia (JORC). Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <[http://www.jorc.org/docs/JORC\\_code\\_2012.pdf](http://www.jorc.org/docs/JORC_code_2012.pdf)>. 06.04.2015.

Helsingin Sanomat 28.4.2015, s. B2-B3: Kiiruna revitään kaivoksen tieltä.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kotisivut. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Malminetsintaluvat-ja-jatkoajat/Malminetsintaluvan-hakeminen/>>. 28.06.2015.

**Lyhenteet**

Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KP –sopimus	Kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus
Århusin yleissopimus	Århusissa 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepanooikeudesta ympäristöasioissa

## 1 JOHDANTO

### 1.1 TUTKIMUSKOHDE JA -TEHTÄVÄ

Malminetsinnässä on kyse lailla säädetystä menettelystä<sup>1</sup>. Husan mukaan ”oikeusjärjestelmän perusrakenteet ja siinä omaksutut ratkaisut heijastelevat yhteiskunnan talousjärjestelmän luonnetta”<sup>2</sup>. Kaivosteollisuus on liiketoimintaa niin kuin sitä edeltävä malminetsintä<sup>3</sup>. Malminetsintä kuuluu kuitenkin ympäristöoikeuteen ja sen käsittäminen tai käsittely pelkää liiketoimintaa koskevilla teorioilla antaa siitä epätäydellisen kuvan. Ympäristöoikeuden yksi ominaispiirre on, että siinä korostuvat arvot. Ympäristölliset periaatteet jäsentävät linjaviittoja ja ne auttavat tulkitsemaan joustavia normeja.<sup>4</sup> Ympäristöoikeus on konfliktioikeutta, jossa ratkaistaan käyttö- ja suojelupyrkimyksiä<sup>5</sup>. Sillä on monitieteinen perusta ja siten kytkennät muihin ympäristötieteisiin<sup>6</sup>.

Ympäristölliset oikeudet on tunnustettu osaksi sosiaalisia perusoikeuksia. Lainsäätäjä on näin asettanut itselleen veloitteen luoda kansalaisille mekanismit, joihin kansalaiset voivat tarvittaessa vedota oikeuksiensa suojaksi.<sup>7</sup> Käsitän asian niin, ettei ympäristöoikeutta pysty hahmottamaan täysin ellei ymmärrä sen perustuslaillisia taustoja.

Nykyinen kaivoslaki tuli kaivoslain (621/2011) 176.1 §:n mukaisesti voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2011 kumoten vanhan kaivoslain (503/1965) vuodelta 1965 kaivoslain (621/2011) 177.1 §:n mukaan. Aiemman kaivoslainsäädännön ensisijaisena tavoitteena oli pidetty ennen kaikkea luonnonvarojen tehokasta hyödyntämistä, jonka taas oli katsottu noudattavan yleistä etua. Muiden yksityisten, julkisten ja ympäristöllisten intressien painoarvo on ollut perinteisessä kaivosoikeudellisessa tarkastelussa vähäinen. Kumotun lain historiallinen tausta oli suurelta osin elinkeino-oikeudellinen, mutta ympäristöön, maankäyttöön ja luonnonvarojen säästävään käyttöön liittyvien näkökohtien merkityksen

---

<sup>1</sup> HE 273/2009 vp, s. 1.

<sup>2</sup> Husa 2013, s. 202.

<sup>3</sup> HE 273/2009 vp, s. 6 ja 60.

<sup>4</sup> Ekroos ja muut 2010, s. 8.

<sup>5</sup> Kuusiniemi 2013a, Ympäristöoikeuden tehtävä ja ominaispiirteet. Ominaispiirteet.

<sup>6</sup> Ekroos ja muut 2010, s. 9. Pedersen kyseenalaistaa Yhdistyneissä kuningaskunnissa ympäristöoikeuden olevan monitieteistä. Sen sijaan ympäristöoikeus olisi Yhdistyneissä kuningaskunnissa ”avoin ja keskusteleva oikeuden ala”. Ole W. Pedersen 2014, s. 423.

<sup>7</sup> Hollo 2009, s. 44-45.

nousun myötä lain voidaan katsoa kuuluvan ympäristöoikeuden alaan, joskin se sisältää myös varallisuus oikeudellisia säännöksiä.<sup>8</sup>

Hallituksen esityksen eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (273/2009) vp mukaan tavoitteena oli uudistaa kaivoslainsäädäntö siten, että edellytykset kaivostoiminnalle turvataan yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Samalla tuli turvata yleiset ja yksityiset edut ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan ja erityisesti järjestelmää koskevien tulkintateoreettisten lähtökohtien merkittävät muutokset. Keskeisenä pidettiin yleisen edun turvaamista ja lupaharkintaan sisältyvää ennakkollista valvontaa sekä muita julkisoikeudellisia painotuksia. Toisaalta hallitus piti tarpeellisenä sisällyttää säännöshdotuksiinsa myös yksityisoikeudellisia, varallisuus oikeuden alaan kuuluvia normeja.<sup>9</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan kaivoslaki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä<sup>10</sup>.

Kaivoslainsäädännön uudistamisessa ja sen soveltamisalaan kuuluvassa päätöksenteossa ja toiminnassa oli hallituksen esityksen mukaan otettava tasavertaisesti huomioon mm. ympäristö, ihminen ja talous. Koska tilanteet vaihtelevat huomattavasti tapauskohtaisesti, esityksessä lähdettiin siitä, että ”laissa tulisi säätää verraten joustavasti ja yleisellä tasolla malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä siitä, millaisten pääperiaatteiden varaan erilaiset potentiaalisten tai tyypillisten kollisiotilanteiden ratkaisut rakentuvat”. Samassa yhteydessä esityksessä korostettiin, että kaivoslaissa tulee varmistaa, että ”kunkin yksittäisen hankkeen edellyttämässä laajuudessa voidaan antaa tarpeellisia lupamääräyksiä siten, että kaikki merkitykselliset perusoikeuspohjaiset näkökohdat on mahdollista ottaa huomioon ja sovittaa yhteen”.<sup>11</sup>

Oikeussuhteet jakautuvat malminetsinnässä ympäristön oikeussuhteiden tapaan horisontaalisiin (vaakatasoinen) ja vertikaalisiin (pystyitasoinen) oikeussuhteisiin<sup>12</sup>. Horisontaalisessa suhteessa lainsäädännöllä turvataan yksilön oikeudet toisia yksityisiä toimijoita vastaan, esimerkkinä malminetsintäyrityksen suhde muihin elinkeinonharjoittajiin. Vertikaalisessa suhteessa perusoikeudet suojaavat yksilöä julkista

---

<sup>8</sup> HE 273/2009 vp, s. 42 ja 44.

<sup>9</sup> HE 273/2009 vp, s. 43 ja 46.

<sup>10</sup> PeVL 32/2010 vp.

<sup>11</sup> HE 273/2009 vp, s. 47 ja 48.

<sup>12</sup> Hollo 2009, s. 68-72.

valtaa vastaan, esimerkkinä malminetsintäyrityksen oikeus luottaa malmietsintäluvan pysyvyyteen.<sup>13</sup> Yhtenä kaivoslain uudistamista koskevana motiivina onkin ollut perusoikeuksien rajoittamista ja perusoikeuksien välistä punnintaa koskevien oppien kehittyminen siten, että tavoitteena on ottaa huomioon kaikkien osapuolien perusoikeusoptiot ja löytää niiden välinen tasapaino<sup>14</sup>. Hallituksen esityksessä todetaan yksiselitteisesti perusoikeusjärjestelmän asettavan uudelle kaivoslaille ”sitovan oikeudellisen kehyksen, jonka sisällä erilaiset ristikkäiset intressit on sovittava yhteen”<sup>15</sup>.

Yleisten ja yksityisten intressien punnintaa on tehty aiemmin mm. maa-aineslain (555/1981) 4 §:n maa-aineslupaa säädettäessä. Laakson mukaan kyse on interventioista, jossa valtio on sääntelyssä ottanut kantaa siihen, miten yksityiset ja julkiset edut tulee punnita lupapäätöksessä. Kyse on intresseistä ja niitä toteuttavasta punnintanormista. Mikrotason intressit syrjäytyvät makrotason intressien tieltä: sopimusvapaus ja omistajan intressi ympäristöarvojen edessä. Kyse on sosiaalivaltiollisesta sääntelystä.<sup>16</sup>

Kuten edellä olevasta käy ilmi, perusoikeusuudistus on ollut keskeisenä motivaattorina kaivoslakia uudistettaessa. Kun aiemmin rajoituttiin arvioimaan myönnettyjen valtausoikeuksien ja kaivosoikeuksien perusoikeussuojaa ja näiden oikeuksien suhdetta kulloiseenkin lakiuudistukseen, nähtiin uudessa tilanteessa tarve ottaa huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan sekä erityisesti järjestelmää koskevat tulkintateoreettisten lähtökohtien muutokset<sup>17</sup>. Tämän tutkielman tavoitteena on:

- selvittää, miten Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvun perusoikeudet on otettu huomioon kaivoslain (621/2011) 2 luvun mukaisessa malminetsinnässä ja millaisia rajoituksia ne asettavat malminetsinnälle sekä
- erityisesti, miten perusoikeudet tulevat esiin kaivoslain 9 §:ssä tarkoitettussa malminetsintäluvassa.

<sup>13</sup> HE 273/2009 vp, s. 43.

<sup>14</sup> HE 273/2009 vp, s. 43; ks. myös Länsineva 2006a, s. 16. Länsinevan mukaan tulkinta-asetelmana uusi kaivoslainsäädäntö muistuttaa pikemminkin vertikaalista perusoikeuksien rajoitusasetelmaa kuin horisontaalista punninta-asetelmaa. Näin on, vaikka osapuolet kummallakin puolella ovat yksityisiä toimijoita. Vanhoissa kaivoslainsäädänteissä voidaan nähdä hänen mukaansa ”jossakin määrin horisontaalisempia punnintatilanteen sävyjä”, vaikka tällöinkään toimijoiden keskinäissuhde ei tyypillisesti ole tasaveroinen, vaan toiminnanharjoittaja lienee usein resurssiltaan, tiedoiltaan ja muissa suhteissa vahvempi osapuoli.

<sup>15</sup> HE 273/2009 vp, s. 48.

<sup>16</sup> Laakso 2012, s. 224-225.

<sup>17</sup> HE 273/2009 vp, s. 43.

Malminetsintää säädellään kaivoslain lisäksi useissa muissa laeissa, mutta olen rajannut niiden käsittelyn suurelta osin tämän tutkielman ulkopuolelle.

Olen valinnut tutkimusaiheen, koska se auttaa ymmärtämään ympäristöoikeutta ja erityisesti malminetsintää myös syvemmällä tasolla. Toisaalta aihe on käytännönläheinen ja antaa tärkeää tietoa perusoikeuksien vaikutuksista kaivoslakiin. Tutkielmani on osaltaan jatkoa notaarintutkielmaani ”Malminetsinnän luvanvaraisuus ja yksityisen osallistuminen malminetsintälupa- ja valtaushakemusprosesseihin vuonna 2013”. Viitekehyksenä olen käyttänyt Kaarlo Tuorin kriittisen oikeuspositivismin teoriaa, jonka mukaan oikeudessa on nähtävissä kolme eri tasoa: pintataso (esimerkiksi lait), oikeuskulttuuri (esimerkiksi hallintotoimi) ja oikeuden syvärakenne (esimerkiksi ihmisoikeusperiaatteet). Perusoikeudet sijoittuvat Tuorin mukaan sekä oikeuden pintatasolle että syvempiin kerroksiin. Tutkielma kuuluu osaltaan lainopin ja osaltaan teoreettisen lainopin alaan.<sup>18</sup>

Empiirisenä aineistona käytän Turvallisuus- ja kemikaaliviraston 2013 myöntämiä kaivoslain (621/2011) 9 §:n mukaisia malminetsintälupia. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (myöhemmin Tukes) on kaivoslain mukainen kaivosviranomaisen kaivoslain (621/2011) 4 §:n mukaan. Sen tehtävänä on valvoa kaivoslain noudattamista sekä hoitaa muut kaivoslaissa säädetyt tehtävät. Kaivoslain (621/2011) 33.2 § mukaan sen toimivaltaan kuuluu mm. ratkaista malminetsintäluvat ja varausilmoitukset.

Kaivosoikeuden mukaisia lupamenettelyjä ovat tutkineet artikkeleissaan mm. Ismo Pölönen ja Meeri Myllykangas. Myllykankaan artikkeli: ”Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely” selvittää kaivoslain mukaisten lupaprosessien oikeudellisia perusteita.<sup>19</sup> Oma tutkielmani eroaa edellä mainituista siinä, että se rajautuu kaivoslain mukaisista luvista pelkästään malminetsintäluvan oikeudellisiin perusteisiin ja siinä käsitellään lisäksi näistä poiketen perusoikeuksien merkitystä laajemmin. Ismo Pölösen artikkelit: ”Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa: uuden kaivoslain arviointia” ja ”Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa” selvittävät malminetsintäluvan ja kaivoslain oikeudellisia perusteita

---

<sup>18</sup> Tuori 2000, s. 163, 171, 192, 221, 247 ja 303.

<sup>19</sup> Myllykangas 2008, s. 197-264.

paikallisten osallistumisen kannalta sekä ympäristönäkökohtia<sup>20</sup>. Malminetsintää luonnonsuojelualueilla ovat tutkineet mm. Jenni Eriksson ja Maija Laurila. Eriksson on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut malminetsintää luonnonsuojelulain ja erämaalain mukaisilla alueilla<sup>21</sup>. Laurila on tehnyt pro gradu –tutkielman malminetsinnästä nimellä ”Malminetsinnän ja luonnonsuojelun yhteensovittaminen suojelualueilla”<sup>22</sup>. Tuukka Haarasan pro gradu –tutkielmassa on selvitelty tuolloin vireillä olleen kaivoslain muutosta erityisesti maanomistajan perusoikeuksien valossa. Hän toteaa, ettei kaivoslain mukaisessa toiminnassa tule asettaa suurta merkitystä sille, omistaako lunastettavan maan luonnollinen vai oikeushenkilö, koska oikeushenkilön takanakin on usein luonnolliset henkilöt. Kaivoslaki täyttää Haarasan mukaan maanomistajien oikeudet hyvin. Omaisuudensuojaa hän on käsitellyt erityisesti pakkolunastuksen näkökulmasta, joka rajautuu tässä tutkielmassa kohteena olevan malminetsintätoiminnan ulkopuolelle.<sup>23</sup>

Milla Halmen pro gradu –tutkielmassa on käsitelty perustuslain (731/1999) 20 §:n oikeudellista sisältöä perustuslakivaliokunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnassa. Hän on pyrkinyt hahmottamaan ympäristöperusoikeuden oikeudellista sisältöä erityisesti siihen liittyvien oikeusperiaatteiden kautta. Halme toteaa, että ympäristöperusoikeudella on ohjelmallisen vaikutuksen lisäksi ollut myös tulkinnallista vaikutusta, joka voi perusoikeusmyönteiseen tulkintaan pyrittäessä ohjata alemman asteisen normein tulkintaa. Hänen mukaansa myös ”osallistumisoikeudeksi kutsumani periaate nousee ehdottomasti merkittävämpänä esiin erityisesti ympäristöperusoikeutta koskevassa lainkäytössä”.<sup>24</sup>

## 1.2 TUTKIMUKSEN JÄSENTELY

Luvussa 2 on käsitelty Kaarlo Tuorin kriittistä oikeuspositivismia lainsäätämisen ja hallinnon kannalta. Tuorin mukaan oikeus voidaan nähdä kaksikasvoisena ilmiönä, toisaalta normijoukkona, toisaalta oikeudellisina käytäntöinä. Kriittisen oikeuspositivismin mukaan oikeus oikeusjärjestyksenä ei tyhjenny näkyvään pintaansa, vaan siihen kuuluu myös syvemmät kerrostumat, jotka luovat edellytyksiä, mutta asettavat myös rajoituksia pintatason aineistolle. Pinnanalaisia tasoja Tuori kutsuu

<sup>20</sup> Pölönen 2013, s. 414-435; Pölönen 2012, s. 70-105.

<sup>21</sup> Eriksson 2013, s. 1-71.

<sup>22</sup> Melinda, kirjastojen yhteistietokanta.

<sup>23</sup> Haaranen 2011, s. 1, 16 ja 36.

<sup>24</sup> Halme 2013, s. 1, 90 ja 91.



oikeuskulttuuriksi ja oikeuden syvärakenteeksi. Perusoikeudet kuuluvat jaottelussa pinnanalaisiin kerroksiin.

Luvussa 3 selvitetään vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tavoitteita ja perusoikeuksien asemaa. Kyse on yksityisen perusoikeudellisesta asemasta suhteessa julkiseen valtaan ja toisiin yksityisiin. Luvussa on myös käyty läpi perusoikeuksien oikeusvaikutuksia. Koska tutkielma kuuluu ympäristöoikeuden alaan ja selvittelee osaltaan myös perusoikeuksien asemaa oikeusperiaatteina malminetsinnän kannalta, luvussa on esitetty erikseen myös ympäristöoikeudelliset oikeusperiaatteet.

Luvussa 4 käydään läpi tarkemmin kaivoslain osalta merkittävimmät yksittäiset perusoikeudet. Näitä ovat omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, ympäristöperusoikeus, kansalaisvaikuttaminen ja osallistuminen, oikeusturva sekä saamelaisia koskeva perustuslainsäädännös. Tarkoituksena on ollut selventää sitä kehikkoa, mihin kaivoslaki on asetettu.

Luvussa 5 on käsitelty pääpiirteissään kaivoslain malminetsintää koskevat säännökset. Kyse on kriittisen oikeuspositiivismin kannalta oikeuden pintatasosta ja perusoikeuksien näkökulmasta lainsäätäjän näkemyksestä perusoikeuksien aineelliseksi turvaamiseksi malminetsinnässä.

Luvussa 6 selvitän Tukesin antamia malminetsintäpäätöksiä vuodelta 2013 perusoikeuksien valossa, joten luku kuuluu empiiriseen oikeustieteeseen. Määttän mukaan empiirisen oikeustieteen on katettava pääosa seuraavista ominaisuuksista:

- Tutkimuksen kohde on määritelty juridiikan kautta.
- Tutkimuksen tiedonintressi on ainakin osin juridinen.
- Tutkimuksen lähdeaineistona hyödynnetään oikeustieteellisen tutkimuksen tavanomaista lähdeaineistoa.
- Ainakin osa empiirisestä tutkimusaineistosta on luonteeltaan juridista, oikeudellisiin menettelyihin osallistuvien haastatteluja tai oikeudellisesti määrittäneiden menettelyjen havainnointia.
- Tutkimustulokset on ainakin osin muotoiltu juridisesti relevantilla tavalla.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Määttä 2010 s. 192.

Oma tutkielmani pohjautuu Tukesin suorittamaan lain soveltamiseen ja kaivoslain tulkitsemiseen. Siinä käsitellään perusoikeuksien merkitystä malminetsinnässä ja käytetään oikeudellisia lähdeaineistoja kuten lakeja, hallituksen esityksiä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta<sup>26</sup>. Tutkimusaineistona on Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätöksiä. Tutkimustulokset on tuotu esille peilaten niitä oikeudellista toimikenttää vasten.

Luvussa 7 tuodaan esille tutkimuksen kannalta keskeisimmät johtopäätökset.

## 2 PERUSOIKEUDET KRIITTISEN POSITIVISMIN VALOSSA

### 2.1 OIKEUDEN KOLME TASOA

Suomen perustuslain (731/1999) 1 §:ssä todetaan valtiosäännön turvaavan ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistävän oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Antaessaan esitystä perusoikeusuudistukseksi hallitus totesi yhdeksi pyrkimykseksi määrittää ”yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen”. Esityksessä todetaan myös pyrkimys tehostaa perusoikeuksien suojaa täsmentämällä ja tiukentamalla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.<sup>27</sup> Sekä perustuslakia laadittaessa että perusoikeusuudistuksessa yhtenä tausta-ajatuksena ovat olleet ”ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen valtiosäännön arvoperustana”<sup>28</sup>.

Toisin kuin oikeuspositivismissa kriittisessä oikeuspositivismissa oikeus nähdään moraalille avoimena normijärjestyksenä. Tuori toteaa oikeusjärjestyksen solmivan ”sidoksensa yhteiskunnan moraalinormeihin ja eettisiin arvoihin ennen kaikkea periaatteissaan, jotka ovat kerrostuneet oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen”.<sup>29</sup> Pidän Tuorin teoriaa kriittisestä oikeuspositivismista ja oikeuden

<sup>26</sup> Oikeudellisista lähdeaineistoista tarkemmin Husa 2008, s. 32-33.

<sup>27</sup> HE 309/1993 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.1 Tavoitteet.

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp, Esityksen pääasiallinen sisältö ja HE 1/1998 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.2 Yksi, yhtenäinen perustuslaki.

<sup>29</sup> Tuori 2000, s. 335-336.

kerrostuneisuudesta hyödyllisenä viitekehystenä, kun tutkielman kohteena on perusoikeuksien merkitys malminetsinnän sääntelyssä.

Tuori kuvaa oikeutta kaksikasvoisena ilmiönä, toisaalta normijoukkona, oikeusjärjestyksenä ja toisaalta yhteiskunnallisina käytäntöinä, oikeudellisina käytäntöinä. Oikeutta oikeusjärjestyksenä ei voi olla ilman oikeudellisia käytäntöjä ja päinvastoin.<sup>30</sup> Kriittisen oikeuspositivismin perusteesejä on, ettei oikeus oikeusjärjestyksenä tyhjenny pelkästään näkyvään pintaansa, vaan siihen kuuluu myös syvempiä kerrostumia, jotka toisaalta luovat edellytyksiä ja toisaalta asettavat rajoituksia pintatason aineistolle (säädökset ja tuomioistuinratkaisut). Tuori kutsuu pinnanalaisia tasoja oikeuskulttuuriksi ja oikeuden syvärakenteeksi.<sup>31</sup> Pintatasolla muutostahti on nopeinta, oikeuskulttuurissa verkkaisempaa ja hitaimmin muuttuu oikeuden syvärakenne<sup>32</sup>.

Oikeuden pintatason tärkeimmät ainesosat ovat lait ja muut säädökset, tuomioistuinten ratkaisut ja oikeustieteen kirjoissaan ja artikkeleissaan esittämät lausumat. Kyse on popperilaisittain Maailma 3:een kuuluvista sisällöistä, kielellisesti objektivoiduista ajatussisällöistä.<sup>33</sup> Pintatasoltaan oikeusjärjestykset noudattavat yleensä kansallisvaltioiden rajoja, kun taas oikeuskulttuurien vaikutusalue on laajempi ja syvärakenne yhdistää kaikkia modernia oikeutta edustavia oikeuskulttuureja. Oikeuskulttuuri puolestaan edustaa oikeuden muistia, ”kantaa oikeuden menneisyyttä”. Modernin, positiivisen oikeuden oikeuskulttuuri edustaa lakimieskunnan muistia ja on

<sup>30</sup> Tuori 2000, s. 138. Ks. myös Aarnio 2011, s. 19-23 Aarnio puhuu myös oikeuden kaksista kasvoista, toisaalta laista eli säädöksestä (pykälästä), toisaalta oikeudesta eli normijärjestelmästä tai yksittäisestä normista. Oikeuden tunteminen edellyttää lain ymmärtämistä. Aarnio erottaa säädösten ymmärtämisessä neljä tasoa, jotka pinnalta syvemmälle siirryttäessä ovat säädökset, systeemi, sisältö ja perusta. Pyramidin alin kerros on siis perusta, johon Aarnio Tuoria lainaten toteaa sedimentoituvan aineksia, joita voi nimittää oikeuskulttuuriksi. Vasta perustan ymmärtäminen avaa Aarnion mukaan syvimmissä mielessä oikeuden ymmärtämisen.

<sup>31</sup> Tuori 2000, s. 163. Tuorin mukaan oikeusnormit voidaan sijoittaa ontologisesti Popperin maailmaan 3 Tuori 2000, s. 146. Popper erottaa toisistaan fyysisen maailman (maailma 1; “the world of physical bodies”), mentaalisen maailman (maailma 2; “the world of mental or psychological states or processes or of subjective experiences”) ja ihmismielen tuotteiden maailma (maailma 3; “the world of the products of the human mind”). Maailmat myös vaikuttavat toisiinsa: ”It seems to me that the intervention of the mind, and thus of world 2, is indispensable, and that only the intervention of the mental world 2 allows world 3 objects to exert, indirectly, a causal influence upon the physical world 1”. Popper 1978, s. 143-144 ja 164. Ks. myös Niiniluodon kritiikki. Niiniluoto 1990, s. 30. Popperin kolmesta maailmasta enemmän esimerkiksi Popper 1978. Popperin kolmen maailman teorian yhtenä ongelmana Tuori pitää sitä, että siinä tarkastellaan ontologisia kerrostumia yksinomaan *kognitiivisesti*, kun taas oikeudellisten käytäntöjen osanottajat asennoituvat normeihin lisäksi *performatiivisesti*. Tuori 2000, s. 146-147.

<sup>32</sup> Tuori 2000, 167.

<sup>33</sup> Tuori 2000, s. 171. Popper toteaa: ”the transition from a non-linguistic thought to a linguistically formulated thought is of the greatest importance. By formulating a thought in some language, we make it a world 3 object: and thereby we make it a possible object of criticism.” Popper 1978, s. 159.

siten, toisin kuin traditionaalisen oikeuden muisti, avoin oikeuden pinnalta välittyville tietoisille vaikutuksille. Yksittäisen toimijan tietoisuudessa se edustaa praktista tietoa, joka poikkeaa oikeuden pintatasoa koskevasta diskursiivisesta tiedosta.<sup>34</sup>

Praktiseksi tiedoksi kasautuneena oikeuskulttuuri toimii kokonaisuutena, jossa voidaan erottaa käsitteellisiä, normatiivisia ja menetelmällisiä ainesosia. Menetelmällisiä osia ovat lakimiehille ominaiset ajattelu- ja argumentaatiotavat sekä metanormit. Metanormeina Tuori mainitsee oikeuslähdeopin ja standardit. Oikeuslähdeoppi osoittaa, mihin lähteisiin oikeusnormit tulee perustaa ja mikä on niiden keskinäinen etusijajärjestys. Standardien avulla ratkaistaan oikeusnormien välisiä loogisia ristiriitoja sekä ohjataan oikeusnormien tulkintaa. Tuorin mukaan menetelmällisiä ainesosia kokoavat ”argumentaatiomallit, jotka voidaan ymmärtää eräänlaisiksi oikeuslähde-, normiristiriitojen ratkaisu- ja tulkintastandardien yhdistelmiksi”. Eri oikeudenalojen yleisissä opeissa yhdistyvät oikeuskulttuurin käsitteelliset ja normatiiviset ainekset. Yleiset opit mahdollistavat oikeudenalan identiteetin sekä oikeusjärjestyksen systemaattisuuden, joka taas on lainkäytön ennustettavuuden edellytys. Oikeudenalan yleiset opit muodostuvat alalle ominaisista oikeuskäsitteistä ja alan yleisistä oikeusperiaatteista. Perusoikeus ja hallintotoimi ovat esimerkkejä oikeuskäsitteistä. Oikeusperiaatteet toimivat ratkaisuperiaatteina ja tulkintaperiaatteina. Tuorin mukaan mannereurooppalaisessa oikeuskulttuurissa lainsäätäjä saattaa edelleenkin vaikuttaa yleisten oppien kehittelyyn ja vahvistamiseen. Esimerkiksi Suomen perustuslain toinen luku antaa oikeuden pinnan tasolla vahvistuksen oikeusjärjestyksen perustaville periaatteille. Näihin periaatteisiin oikeusjärjestyksen koherenssikin viime kädessä nojautuu.<sup>35</sup>

Lainsäätämistä Tuori luonnehtii oikeudellisten ja poliittisten käytäntöjen yhdistelmäksi, jossa poliittiset käytännöt ovat määrääviä. Tavoiterationaalisesti painottunut lainsäätäminen välittää oikeuden pintatasolla toteutuvia oikeuden ja politiikan välisiä yhteyksiä, kun taas oikeuden yhteyksiä moraaliin välittävät syvemmille tasoille sijoittuvat periaatteet. Lainsäädännön avulla tavoiteltujen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden yhteys moraaliin vaihtelee. Yhteiskuntapoliittiset näkökohdat tulevat esiin lainsäätämiskäytännöissä, lainsäätäjän tavoiterationaalisessa argumentaatio- ja

---

<sup>34</sup> Tuori 2000, s. 213 ja 180.

<sup>35</sup> Tuori 2000, s. 184-185, 187, 189-190, 192 ja 198 .

toimintamalleissa, kun taas oikeusperiaatteet, joilla on välitön sisällöllinen yhteys moraaliin, vaikuttavat yleensä vasta oikeuskulttuurissa.<sup>36</sup>

Oikeuden syvärakenne on oikeuskulttuurien yhteinen ydin ja se perustelee käsitystä modernista oikeudesta ”*historiallisena oikeustyyppinä*”. Myös oikeuden syvärakenteesta voidaan erottaa käsitteellisiä, normatiivisia ja metodisia ainesosia. Kyse on esimerkiksi oikeustyyppien perustavista oikeuskategorioista, sen fundamentaalisista normatiivisista periaatteista sekä sille ominaisista rationaalisuustyypeistä. Eri oikeustyypeillä on omat perustavat oikeuskategoriansa, jotka luovat kyseisenä aikakautena mahdollisuuden, mutta myös rajoittavat oikeudellista ajattelua ja argumentaatiota.<sup>37</sup>

Oikeussubjektin ja subjektiivisen oikeuden käsitettä voidaan Tuorin mukaan pitää esimerkkeinä modernin oikeuden oikeudellisista kategorioista. Tuori toteaa, että näiden kategorioiden perustava asema selittää, miksi esimerkiksi perusoikeusuudistuksessa ympäristöä koskeva perusoikeussäännös kirjoitettiin ihmisten vastuuta eikä luonnon ”oikeuksia” korostavaan muotoon. Oikeuskategorioilla oli siis tässä rajoittava funktio.<sup>38</sup>

Ihmisoikeusperiaatteet ja lainsäätämismenettelyn demokraattisuutta määrittelevät menettelylliset periaatteet ovat Tuorin mukaan esimerkkejä modernin oikeuden syvärakenteen normatiivisista ainesosista. Rationaalisuustyyppijä eritellessään Tuori kallistuu Harbermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden suuntaan. Sen mukaan lainsäätämismenettely edustaa perustelu- tai justifikaatiodiskursseja, joiden aiheena ovat oikeusnormien sisällöllisnormatiiviset pätevyysvaatimukset. Lainkäyttömenettely on soveltamisdiskurssi, jonka mittapuuna on ratkaisujen asianmukaisuus.<sup>39</sup>

Vaikka Tuori jaottelee oikeuden tasoihin, hän kuitenkin toteaa tasojen erottelun olevan vain analyttistä. Oikeudellisissa käytännöissä ovat kaikki tasot mukana. Vastaavasti oikeuskulttuurin ja syvärakenteen käsitteellinen, normatiivinen ja metodinen erottelu on luonteeltaan analyttistä, sillä oikeudellisessa käytännössä nämäkin ainesosat muodostavat ykseyden ja ne ovat keskenään vuorovaikutuksessa. Oikeuden jakaminen eri tasoille on sopimuksenvaraista tiettyyn rajaan asti. Tuorin mukaan ”tasotteluidea antaa

---

<sup>36</sup> Tuori 2000, s. 200, 205 ja 202.

<sup>37</sup> Tuori 2000, s. 203 ja 207.

<sup>38</sup> Tuori 2000, s. 208.

<sup>39</sup> Tuori 2000, s. 211-212.

oikeustieteelliselle tutkimukselle heuristisen kehikon, joka auttaa muotoilemaan ja täsmentämään tutkimusongelmia ja osoittaa lähestymistapoja niiden ratkaisemiseksi.”<sup>40</sup>

Oikeuden kolmesta tasosta perusoikeudet sijoittuvat kriittisen oikeuspositivismin mukaan siis keskimmäiseen eli oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteessa niiden perusta on ainakin ihmisoikeuksissa. Perusoikeuksien arvoa osoittaa se, että ne on lainsäädännössä, oikeuden pintatasolla, sisällytetty Suomen perustuslakiin, jonka pysyvyys on tavallista lakia selkeästi vahvempi (tarkemmin luvussa 3.1.1). Tuori kiteyttää tämän seuraavasti: ”modernin oikeuden normatiivinen syvärakenne, ihmisoikeus- ja oikeusvaltioperiaatteet, saa nimenomaisen ilmauksensa juuri perustuslain säännöksissä ja ihmisoikeussopimusten määräyksissä”. Tuori jatkaa: ”Perustuslaissa vahvistetut perusoikeudet ja ihmisoikeussopimuksissa vahvistetut ihmisoikeudet asettavat pidäkkeitä lainsäätäjän ja muiden valtioiden toimivallalle ja toteuttavat näin oikeuden itserajoitusta. Lisäksi niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla on luotu erityisiä institutionaalisia järjestelyjä, jotka takaavat perustuslain ja/tai ihmisoikeussopimusten noudattamista lakien säätämässä, täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.” Tuori kutsuu näitä oikeuden *itserajoitusfunktiota erikoistuneiksi oikeudellisiksi käytännöiksi*.<sup>41</sup>

## 2.2 OIKEUDELLISET KÄYTÄNNÖT

Oikeudelliset käytännöt tuottavat ja uusintavat oikeutta normatiivisena ilmiönä, oikeusjärjestyksenä. Laajassa merkityksessä niillä tarkoitetaan kaikkea yhteiskunnallista viestintää, jonka aiheena on oikeusjärjestyksen soveltaminen, tulkitseminen tai muuttaminen ja joka tällä tavalla osallistuu oikeusnormien tuottamiseen ja uusintamiseen. Tällaiseen viestintään osallistuvat yhteiskunnan jäsenet oikeusyhteisön jäseninä, joita yhdistää sisäinen näkökulma yhteiselämäänsä sääntelevään oikeusjärjestykseen. Suppeassa mielessä oikeudellisia käytäntöjä ovat käytännöt, joissa toimijoina ovat lähinnä lakimiehet ja jotka tuottavat ja uusintavat oikeutta oikeusjärjestyksenä.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>Tuori 2000, s. 215-216\_Ks. myös Laakso 2012, s. 476 ja 163. Laakso pitää kriittistä oikeuspositivismia oikeuden monitasomallina, joka on oikeuden ontologinen teoria. Teoria avaa oikeuteen holistisen tarkastelun. Siten se mahdollistaa useamman kaltaisen metodisen näkökulman ja tutkimuksellisen kysymyksenasettelun. Monidimensionaaliset oikeusteorioiden lähtökohdat, että oikeusnormi ei ole ainoastaan kirjoitettuun lakiin palautuva muodollinen kategoria. Sen ymmärtäminen vaatii tuekseen faktat ja arvojen ulottuvuuden. Arvojen ulottuvuus täydentää faktoja.

<sup>41</sup> Tuori 2000, s. 247. Tuori kysyy kuitenkin, kuinka perusoikeuksiin kytkeytyvät periaatteet muuttavat oikeudenalaa verrattuna entiseen. Onko yleisille oikeusperiaatteille vain annettu uusi institutionaalinen tuki? Tuori 2007, s. 270.

<sup>42</sup> Tuori 2000, s. 147-149.

Lainkäyttö, tuomioistuinten ratkaisutoiminta, ja oikeustiede ovat oikeudellisia käytäntöjä suppeassa mielessä. Ne välittävät myös oikeuden tasojen välisiä suhteita sekä ulkoisia, erityisesti politiikan ja moraalien vaikutuksia. Oikeuden eri tasojen välisiä suhteita jäsennetään kriittisessä positivismissa sedimentaatio-, konstituutio-, konkretisaatio-, rajoitus-, kritiikki- ja justifikaatiosuhteen avulla. Lainsäädännöllä ja tuomioistuinratkaisulla on välitöntä, pakkovallan sitovuutta toisin kuin oikeustieteen tuloksilla. Oikeustieteellä on kuitenkin oikeudellisissa käytännöissä oma tulkinta- ja systematisointitehtävänsä.<sup>43</sup>

Lainsäätäminen on yhdistelmä poliittisista ja oikeudellisista käytännöistä. Päätösvalta on kuitenkin viime kädessä poliitikoilla. Poliittinen argumentaatio noudattaa tavoiterationaalista mallia, jolloin lainsäädäntö nähdään välineenä, jolla pyritään saavuttamaan asetetut poliittiset tavoitteet. Tavoiterationaalissa argumentaatiossa tavoitteen tarkoittama yhteiskunnallinen tila suuntautuu aikaperspektiivissä tulevaisuuteen eikä, kuten lainkäytössä, menneisyyteen. Lakien säätäminen on oikeudellista käytäntöä laajassa merkityksessä, mutta siihen kuuluu myös oikeudellisia käytäntöjä suppeassa mielessä.<sup>44</sup>

Hallinto puolestaan on keskeisessä asemassa lainvalmistelussa. Se noudattaa tavoiterationaalista mallia, mutta tavoitteiden asettaminen kuuluu poliitikoille. Hallinnolla on myös lainsäädännön täytäntöönpanotehtävä, jossa tavoitteet koskevat oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa. Tällöin oikeusnormit ovat keinoja, jotka palvelevat näiden tavoitteiden saavuttamista samalla, kun ne myös rajoittavat keinoja, joita hallinto tavoitteisiin pyrkiessään voi käyttää. Hallinnon harkintavallan suuruus on riippuvainen siitä, miten tarkkaan lainsäädännöllä on rajattu käytettävissä olevat keinot. Silloin kun lainsäädännön yhteiskunnalliset vaikutukset edellyttävät hallinnon täytäntöönpanotoimia, nämä toimet kuuluvat oikeusnormien toteutumisprosessiin.<sup>45</sup>

Hallinnolle ominaisesta tavoiterationaalisesta toimintamallista johtuen Tuori ei pidä hallintoa oikeudellisiin käytäntöihin kuuluvana. Hän toteaa, että ”hallinnon toimintatavoista yksilölliset hallintopäätökset ovat lähimpänä lainkäyttöä”.

---

<sup>43</sup> Tuori 2000, s. 149, 161 ja 218-219.

<sup>44</sup> Tuori 2000, s. 149-152 ja 158.

<sup>45</sup> Tuori 2000, s. 155-156 ja 159-160.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvissa hallintopäätöksissä oikeusnormien sääntely on vähäistä, kun taas laillisuusharkintaan perustuvissa hallintopäätöksissä hallinto voi tukeutua keinoja valitessaan pelkästään oikeudellisesti merkityksellisiin argumentteihin, jotka oikeuslähdeoppi rajaa.<sup>46</sup>

Kuten edellä on todettu lainsäädännössä poliitikoilla ja virkamiehillä on keskeinen rooli ja molempien näkökulma on tavoiterationaalinen: lainsäädäntö nähdään keinona toteuttaa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Lait kuuluvat kriittisen positivismin tasojaottelussa pintatasoon, joka on tasoista nopeimmin muuttuva. Talan mukaan miltei kaikkea lainsäädäntöä joudutaan ennemmin tai myöhemmin muuttamaan. Hän kirjoittaa välineellisestä käsityksestä lakien säätämisessä. Sen mukaan oikeudellinen sääntely on julkisen päätöksentekijän toimintaväline tavoitteidensa täyttämiseen, epäkohtien korjaamiseen ja eri toimijoiden käyttäytymisen ohjaamiseen. Instrumentalismi on kuitenkin oikeushistoriassa uusi ajattelutapa.<sup>47</sup>

### 3 PERUSOIKEUKSIEN ROOLISTA LAINSAÄDÄNNÖSSÄ

#### 3.1 PERUSOIKEUSUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA JA PERUSOIKEUKSIEN ASEMASTA

##### 3.1.1 ARVOT SEKÄ YKSILÖN JA JULKISEN VALLAN SUHTEET

Hallituksen esityksen Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 mukaan ”perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta”. Perusoikeusuudistus pyrki määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet. Se pyrki myös määrittämään suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilan ja näköpiirissä olevan tulevaisuuden huomioiden. ”Perusoikeussäännökset osoittavat julkisen vallan valtiosääntöisiä tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.” Uudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Samalla pyrittiin parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Perusoikeusuudistuksen katsottiin olevan myös liittymä Suomea

<sup>46</sup> Tuori 2000, s. 155 ja 159.

<sup>47</sup> Tala 2005, s. 2 ja 14-17. Vastaavasti Aarnio toteaa oikeusjärjestyksen ja sen yksittäisen normin funktioksi jonkin tarkoituksen tai päämäärän toteuttamisen tai edistämisen, minkä vuoksi voidaan sanoa, että oikeus on aina välineellinen asia. Se on keino johonkin päämäärään pääsemiseksi. Aarnio 2011, s. 19-20.



velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>48</sup> Viljasen mukaan perusoikeusuudistuksen tavoite perusoikeuksien lisääntyvästä soveltamisesta on toteutunut<sup>49</sup>.

Hallituksen esityksen mukaan perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti<sup>50</sup>. Oikeushenkilöiden välillinen perusoikeussuoja ei ole yhtä vahvaa kuin yksityishenkilöiden perusoikeussuoja<sup>51</sup>. Oikeushenkilön asemaan puuttuminen voi kuitenkin merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeuksia muun muassa siten, ettei perusoikeuksia tule kaventaa tai puuttua niihin enempää kuin on välttämätöntä. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan ”perusoikeudet eivät ainakaan yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa”. Perusoikeusturva parantuisi kuitenkin suurelta osin tavallisen lainsäädännön kautta.<sup>52</sup>

Vanhan hallitusmuodon (969/1995) 1 §:ssä oli ja Suomen perustuslain (731/1999) 1 §:n yksi momentissa on kirjattu kolme Suomen valtiosäännön taustalla olevaa perustavanlaatuista arvoa: ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Hallituksen esityksen mukaan niillä voisi olla lisäksi tulkinnallista vaikutusta muun muassa sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä ja arvioitaessa perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Pykälää voidaan tulkita niin, että ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia pidettäisiin valtion tahdosta ja kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina.<sup>53</sup>

Hallitusmuodon (969/1995) 16a 1 §:ssä on säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nykyään siitä on säännös Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:ssä. Säännöksen avulla perusoikeussäännökset saadaan sitomaan julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa. Tällä tarkoitetaan lainsäädännön valmistelua, hallintoa ja lainkäyttöä. Perusoikeuksien tosiasiallinen

---

<sup>48</sup> HE 309/1993 vp, Yleisperustelut, 1. Johdanto ja 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

<sup>49</sup> Viljanen 2011c, 2. Perusoikeuksien soveltamisala, Lainkäyttö ja hallinto.

<sup>50</sup> HE 309/1993 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.3 Perusoikeuksien suojaama henkilöpiiri.

<sup>51</sup> Viljanen 2011c, 2. Perusoikeuksien soveltamisala, Oikeushenkilöt.

<sup>52</sup> HE 309/1993 vp, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.4 Perusoikeuksien sitovuus ja 3.5 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niistä poikkeaminen.

<sup>53</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

toteutuminen edellyttää aktiivisia toimenpiteitä julkiselta vallalta. Kyse on perusoikeuksien aineellisesta turvaamisesta. Perusoikeuksien turvaamisvelvoite koskee hallituksen esityksen mukaan myös yksityisten keskinäisiä suhteita. Velvoite kohdistuu käytännössä lähinnä lainsäätäjään tämän täsmentäessä perusoikeuden alaa. Turvaamisvelvoitteen täyttämiseksi on oltava taloudellisia voimavaroja ja turvaavaa lainsäädäntöä.<sup>54</sup>

Perusoikeuden rajoittaminen on yksilön perusoikeussäännöksen suojaamaan asemaan puuttumista. Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus määräytyy Suomessa ”lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä kehitettyjen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella”.<sup>55</sup> Perusoikeuksiin kajoaminen on säädetty raskaammaksi prosessiksi kuin muiden lakien muuttaminen. Sen lainsäädäntömenettelystä on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 73 §:ssä. Tuo muodollinen perustuslaintasoisuus lisää perusoikeuksien pysyvyyttä<sup>56</sup>. Suomen perustuslain (731/1999) 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lisäksi Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Demokratian yhdeksi piirteeksi voidaan laskea yksilöiden ja vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen<sup>57</sup>.

Eri perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuuden arvioinnissa oli perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöön kirjattu perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet<sup>58</sup>. PeVM 2/5/1994 - HE 309/1993 perustuslakivaliokunnan mietinnössä numero 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta on ilmaistu perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet. Ne ovat sääntöjä, joiden mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämiin lakeihin ja perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle. Lisäksi rajoitusten täytyy olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Täsmälliseen määrittelyyn liittyy rajoitusten olennaisen sisällön ilmeneminen laista. Rajoitusperusteiden tulee lisäksi olla hyväksyttäviä eli rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla on kiellettyä

<sup>54</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1.1 Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

<sup>55</sup> Viljanen 2011b, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Sallitut perusoikeusrajoitukset.

<sup>56</sup> HE 309/1993 vp, 1. Johdanto.

<sup>57</sup> Viljanen 2011a, 1. Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, Perusoikeuksien kaksinaismerkitys.

<sup>58</sup> HE 273/2009 vp, s. 184.

säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta ja rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Suhteellisuusvaatimuksessa on kyse rajoitusten välttämättömyydestä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, mikäli tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän vaikuttavalla keinolla. Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee myös huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>59</sup>

Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä käytännössä perustuslakivaliokunta on systemaattisesti arvioinut käsiteltävänään olevat perusoikeusrajoituksia sisältävät lakiehdotukset perusoikeuksien rajoitusperusteiden avulla. Tämän tyyppisen ”testin” omaksuminen on tehnyt perusoikeusvalvonnasta aikaisempaa kattavampaa ja monipuolisempaa.<sup>60</sup> Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus edellyttää esimerkiksi, että perusoikeuksien rajoitustoimivaltuudet on kirjoitettu niin selkeiksi, että toimivaltuuksien käyttäminen voidaan riittäväällä varmuudella ennakoita. Merkitystä on muun muassa sillä, määräytyvätkö viranomaisen toimivaltuudet sidotulla harkinnalla vai tarkoituksenmukaisuusharkinnalla.<sup>61</sup>

Perusoikeusrajoitusten sallittavuus on ensisijaisesti lainsäädäntövaiheen ongelma<sup>62</sup>. Lainsäätämisen perustuslakikontrollissa pyritään ratkaisemaan, millaisia rajoituksia perusoikeuksiin voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Suomen perustuslain (731/1999) 74 §:n mukaan ”eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan PeVM 10/1998 vp mietinnön mukaan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslakikysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> PeVm 25/1994 – HE 309/1993.

<sup>60</sup> Viljanen 2011b, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Sallitut perusoikeusrajoitukset.

<sup>61</sup> Viljanen 2011b, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus.

<sup>62</sup> Viljanen 2001, s. 351. Ks. myös Viljanen 2001, s. 361. Viljasen mukaan perusoikeuksista keskustelu vain ahtaasta oikeudellisesta perspektiivistä käsin ei ole riittävää vaan myös ”*politiikkasuuntautuneelle näkökulmalle*” on paikkansa. Vastaavasti Tuori näkee lainsäädännön oikeudellisten ja poliittisten käytäntöjen yhdistelmänä, Tuori 2000, s. 200.

<sup>63</sup> PeVM 10/1998 vp.

Suomen perustuslain (731/1999) 106 §:ssä ja 107 §:ssä on säädetty perustuslain etusijasta ja lakia alemman asteisen säädöksen soveltamisrajoituksesta. Perustuslain (731/1999) etusijasäännön mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Suomen perustuslain (731/1999) 107 §:n mukaan ”jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa”.

### 3.1.2 PERUSOIKEUSSÄÄNNÖSTEN OIKEUSVAIKUTUKSISTA

Karapuun mukaan perusoikeussäännöksen mahdolliset oikeusvaikutukset voidaan jaotella seuraavasti, kun otetaan lähtökohdaksi tosiasiallisen vapauden turvaaminen ja perusoikeusuudistuksessa omaksuttu laaja perusoikeusnäkemys:

- Kunnioittamisvelvollisuus, jolla tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta olla itse rajoittamatta perusoikeuden toteutumista.
- Suojaamisvelvollisuus, jolla tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta suojata yksilöä muiden yksilöiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeutta.
- Toteuttamisvelvollisuus, jolla tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta aktiivisin toimin turvata kansalaisen perusoikeuden toteutuminen (*”suorituksella”*).
- Ohjelmallinen vaikutus, jolla tarkoitetaan perusoikeuteen liittyvää velvollisuutta lainsäädännön tai hallintokäytännön uudistamiseen, jotta perusoikeus toteutuisi mahdollisimman laajasti.
- Tulkintavaikutus, jolla tarkoitetaan perusoikeussäännöksen vaikutusta muiden oikeusnormien tulkintaan. ”Tulkintavaikutus merkitsee, että tavallisia lakeja ja alemmanasteisia säädöksiä on viranomaisissa ja tuomioistuimissa tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla.” Karapuun mukaan tulkintavaikutus on yksi käytännön oikeuselämässä tärkeimmistä vaikutuksista.
- Kompetenssivaikutus (toimeksiantovaikutus), jolla tarkoitetaan sitä, että lainsäätäjää tai viranomaista velvoittaessaan perusoikeus samalla saattaa antaa velvoitetulle toimielimelle kelpoisuuden tai toimivallan toimia velvoitteen toteuttamiseksi.

- Abrogaatiovaikutus (syrjäyttävä vaikutus), jolla tarkoitetaan perusoikeuden kykyä estää oikeusjärjestykseen kuuluvan säännöksen soveltamisen hallinnossa ja tuomioistuimissa siltä osin kuin säännös on ristiriidassa perusoikeuden kanssa.
- Oikeuden perustava vaikutus. ”Subjekttiivisen oikeuden perustava vaikutus tarkoittaa sitä, että yksilö voi omissa nimissään tarvittaessa vaatia tuomioistuimessa oikeuden toteuttamista.”

Yksittäisellä perusoikeudella voi olla Karapuun mukaan useita oikeusvaikutuksia. Hän toteaa myös, että horisontaalivaikutus luetaan usein yhdeksi perusoikeussäännöksen oikeusvaikutukseksi.<sup>64</sup>

### 3.1.3 OIKEUSPERIAATTEISTA

Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE (273/2009) vp yhtenä tavoitteena oli varmistaa se, että ”kunkin yksittäisen hankkeen edellyttämässä laajuudessa voidaan antaa tarpeellisia lupamääräyksiä siten, että kaikki merkitykselliset perusoikeuspohjaiset näkökohdat on mahdollista ottaa huomioon ja sovittaa yhteen”. Toisaalta esityksessä todettiin tilanteiden vaihtelevan hyvin paljon, joten kovin tapauskohtaisesti asianosaisten oikeussuhteista ja erilaisten muiden julkisten ja yksityisten intressien huomioon ottamisesta ei olisi mahdollista säätää. Laissa tulisikin säätää ”verraten joustavasti ja yleisellä tasolla malminetsintää ja kaivostoimintaa harjoittavien oikeuksista ja velvollisuuksista sekä siitä, millaisten pääperiaatteiden varaan erilaiset potentiaalisten ja tyypillisten kollisiotilanteiden ratkaisut rakentuvat”. Kuitenkin sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetetut vaatimukset edellyttävät, että ”yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään laissa niin yksityiskohtaisesti kuin mahdollista”.<sup>65</sup>

Kokko toteaa, että tavoitteet ja arvot voivat olla normatiivisia vasta, kun ne ovat täsmentyneet ja vakiintuneet oikeudellisessa yhteisössä oikeusperiaatteiksi tai lainsäädäntöprosessissa oikeussäännöiksi. Oikeussäännöistä oikeusperiaatteet eroavat yleisyysasteeltaan, arvoisällöltään ja syntyavaltaan ja niillä on sääntöjä pysyvämpi

---

<sup>64</sup> Karapuu 2011, 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, Perusoikeussäännöksen oikeusvaikutusten jaottelu.

<sup>65</sup> HE 273/2009 vp., s. 48.

luonne. Kokko toteaa, että oikeusperiaatteet muodostavat oikeusjärjestyksen syvyyskudoksen osana oikeuskulttuuria toisin kuin oikeuden pintatason säännökset.<sup>66</sup>

Oikeusperiaatteet toimivat Kokon mukaan eräänlaisina optimointikäskyinä, eivätkä ne edellytä tietyn tyyppistä käyttäytymistä tai rajoita ihmisten toimintamahdollisuuksia. Oikeusperiaatteen edellyttämä ratkaisun suunta ei siten ole yhtä ehdoton kuin säännön, vaan ne jättävät päätöksentekijälle laajemman harkinnanvaran. Oikeusperiaatteilla on myös painavuusulottuvuus, jossa eri periaatteita punnitaan toisiaan vastaan.<sup>67</sup> Tuori puolestaan toteaa, että periaatteille on ominaista, että niiden tarvitsema institutionaalinen tuki on usein muissa oikeuslähteissä kuin lainsäädännössä, esimerkiksi hallituksen esityksissä ja muissa lakien esitöissä, joissa perustellaan omaksuttuja ratkaisuja. Samoin niitä löytyy oikeuskäytännöstä tai oikeuskirjallisuudesta. Periaatteiden välisiä ristiriitoja ratkaistaan niiden keskinäisellä punninnalla, arvioimalla, mikä niiden painoarvo on kulloinkin ratkaistavana olevassa oikeudellisessa ongelmassa.<sup>68</sup>

Suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot on sisällytetty Suomen perustuslain (731/1999) 2 lukuun ja, kuten edellä on todettu luvussa 2.1, ne kuuluvat oikeuden tasoerotellussa oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen normatiiviseen osaan. Kun tarkastellaan sitä, miten kaivoslain yhdeksi tavoitteeksi asetettu kaikkien merkityksellisten perusoikeuspohjaisten näkökohtien huomioiminen ja yhteensovittaminen lupamääräyksiä annettaessa on toteutunut, joudutaan katsomaan myös oikeusperiaatteita. Kokon mukaan oikeusperiaatteiden tehtävänä on toimia apuvälineenä sekä lainvalmistelussa että lain soveltamisessa joustavan säännöksen tulkintaelementtinä<sup>69</sup>. Samoin Tuori toteaa oikeusperiaatteiden toimivan oikeuslähteinä sekä muiden oikeuslähteiden tulkinnassa käytettävänä argumentteina, *tulkintaperiaatteina*. Tuori kirjoittaa: ”Tulkinnassa täsmennetään kirjallisten oikeuslähteiden, kuten kirjoitetun lainsäädännön, ilmausten merkityssisältöä. Tulkintaperiaatteet ovat argumentteja, joilla perustellaan jotakin normista informaatiota antavan normilauseen tulkintavaihtoehtoista. Jokin periaate voi jossakin

---

<sup>66</sup> Kokko 2011, s. 3-4. Ks. myös Tuori 2000, s. 196-202 Tuori toteaa myös oikeuskulttuurin käsitteellisten ja normatiivisten aineiden yhdistyvän eri oikeudenalojen yleisissä opeissa, joiden avulla oikeudenalat saavat identiteettinsä. Tuori 2000, s. 187.

<sup>67</sup> Kokko 2011, s. 6.

<sup>68</sup> Tuori 2000, s. 197-199.

<sup>69</sup> Kokko 2011, s. 11.

ratkaisutilanteessa olla ratkaisuperiaate, jossakin toisessa tilanteessa sitä taas käytetään tulkintaperiaatteena.”<sup>70</sup>

Ympäristöoikeuden, johon kaivoslakikin luetaan, kaikki ohjausperiaatteet eivät ole vielä vakiintuneet oikeusperiaatteiksi. Ennen vakiintumista ne voivat kuitenkin toimia moraalisisina ohjeina poliittisella ja tavoitteellisella tasolla ja niillä ”voi olla merkitystä (moraalisena) tausta-aineistona tietyissä konkreettisissa päätöksissä silloinkin, kun niiden oikeudellinen sitovuus on vielä heikko”.<sup>71</sup>

Vakiintuneet ympäristöoikeuden periaatteet Kokko jakaa varautuvaa ja ennakoivaa lähestymistapaa edustaviin ja jälkikäteistä lähestymistapaa ennakoiviin periaatteisiin. Ensin mainittuihin periaatteisiin kuuluvat Kokon mukaan

- Varovaisuusperiaate, jonka mukaan täydellisen tieteellisen varmuuden puuttuminen suunnitellun toimenpiteen seurauksista ei estä tiettyihin ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Toimenpiteitä voidaan toteuttaa varovaisuusperiaatetta myötäillen vain, jos esimerkiksi etukäteen suoritettu suunnitelmien, ohjelmien tai hankkeiden arviointi osoittaa, ettei toimista aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle. Toisaalta ympäristövaikutusten arvioinnin tulosten osoittamat riskit tai epävarmuustekijät saattavat edellyttää päätöksenteossa varovaisuusperiaatteen soveltamista.
- Ennaltaehkäisy periaatteen tavoitteena on etukäteen ehkäistä tai ainakin minimoida suunnitellun toiminnan todennäköisiä haitallisia ympäristövaikutuksia. Harkinta pohjautuu tällöin pitkälti tieteellisesti todistettuihin tai vastaaviin perusteisiin todennäköisiin ympäristövaikutuksiin.
- Lähdeperiaatteen mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä. Se korostaa ohjaavien toimenpiteiden kohdistamista mahdollisimman lähelle vahingon aiheuttajaa.
- Suojaperiaatteen tavoitteena on se, että luvanvarainen toiminta pysyy tietyissä ympäristön laadun takaavissa rajoissa esimerkiksi siten, ettei ympäristön kriittinen kuormitus ylitä toimintojen vaikutuksesta.

---

<sup>70</sup> Tuori 2007, s. 157.

<sup>71</sup> Kokko 2011, s. 10. Myös Tuori toteaa: ”Oikeusperiaatteet avaavat oikeusjärjestystä moraalien suuntaan.” Tuori 2000, s. 200.

- Kestävän käytön periaate puolestaan ohjaa käyttämään luonnonvaroja niiden uusiutumisen rajoissa ja säästävän käytön periaatteen mukaan uusiutumattomia luonnonvaroja tulee käyttää harkiten ja säästeliäästi.
- Aiheuttamisperiaatteen mukaan ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä vastaa se, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle. Luonnonvarojen käytöstä hyötyvä henkilö puolestaan vastaa toiminnan ulkoiskustannuksista.<sup>72</sup>

Jälkikäteistä periaatetta edustaa Kokon mukaan aikaprioriteettiperiaate, jonka mukaan ”aikaisempi toiminta suojaa myöhemmin alueelle tulleen haitankärsijän kannetta vastaan, ja päinvastoin aiemmin paikalla ollutta naapuria suojataan myöhemmin alueelle tulleen toiminnan immissiohaittoja vastaan”<sup>73</sup>.

Perusoikeusperiaatteet kuuluvat tuomioistuimia velvoittaviin oikeusnormeihin. Ne voivat toimia ratkaisunormeina Tuorin mukaan lähinnä silloin, kun tilannetta ei ole säännelty tavallisella lailla. Tällaiset tilanteet ovat hänen mukaansa harvinaisia. Tuori toteaa, että lainsäätäjän tehtävänä on huolehtia perusoikeusperiaatteiden toteuttamisesta yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa. Perusoikeusnormin välittömän soveltamisen piiriin kuuluvat hänen mukaansa paitsi perustuslain (731/1999) 106 §:n tarkoittamat suoranaiset ristiriita-asetelmat, myös aukkotilanteet, joissa ei voida osoittaa tilanteeseen prima facie soveltuvaa perustuslakia alemmanasteista säännöstä.<sup>74</sup>

Lainsäädäntöä tulkittaessa oikeusperiaatteiden valossa oikeuden toimintaan tuodaan Tuorin mukaan yksilösubjektien asemaa painottava moraalinen ja eettinen ulottuvuus<sup>75</sup>. Saraviita toteaa, että perustuslakivaliokunnan soveltamat perusoikeussäännösten tulkintaperiaatteet sisältävät puhtaasti yhteiskuntapoliittiseen harkintaan nojaavia tulkintakriteereitä. Ne ovat sidoksissa kunkin ajankohdan taloudelliseen tilanteeseen ja muuttuviin arvostuksiin sekä yhteiskunnallisten toimintojen priorisointeihin.<sup>76</sup>

### 3.2 HORISONTAALISUHDE PERUSOIKEUSKYSYMYKSISSÄ

---

<sup>72</sup> Kokko 2011, s. 18-26.

<sup>73</sup> Kokko 2011, s. 28.

<sup>74</sup> Tuori 2007, s. 157 ja s. 271-272.

<sup>75</sup> Tuori 2007, s. 272.

<sup>76</sup> Saraviita 2001, s. 26.



Perusoikeuksien horisontaalivaikutus on joko välitöntä tai välillistä. Välittömässä horisontaalivaikutuksessa on kyse yksityisen henkilön mahdollisuudesta vedota perusoikeuksiinsa toista yksityistä vastaan viime kädessä tuomioistuimessa. Tällöin perusoikeudet velvoittavat välittömästi ilman muun lainsäädännön välitystä yksityisiä oikeussubjekteja keskinäisissä suhteissaan. Välillinen horisontaalivaikutus tarkoittaa sitä, että ”perusoikeuksien vaikutus yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin välittyy perustuslakia alemman asteisen normistojen kautta, jolloin nämä saavat sisältönsä perusoikeuksista käsin”.<sup>77</sup>

Perusoikeuksien keskinäiset kollisiotilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla, jossa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Perusoikeusäännökset voidaan käsittää tällöin optimointikäskyiksi, joilla on tarkoituksena turvata mahdollisimman hyvin kunkin yksilön perusoikeuksien toteutuminen. Kollisiotilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, jossa turvattaisiin kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen mahdollisimman tehokkaasti. Tavoitteena on mahdollisimman hyvä tasapainotilanne, jossa on sovitettu yhteen eri perusoikeusintressit. Yksilön perusoikeuden suoja ei voi olla niin ehdoton, että se johtaisi toisen perusoikeuksien loukkaamiseen. Perusoikeuden rajoittamista saattaa vaatia myös muu painava yhteiskunnallinen intressi.<sup>78</sup>

Viljasen mukaan perusoikeudet voidaan nähdä myös toistensa hyväksyttävänä rajoitusperusteina. Argumentteja on hänen mukaansa ainakin neljä. *Hierarkiaperusteluna* hän toteaa perusoikeuksien aseman osana perustuslakia vs. tavallinen laki. Toisaalta perusoikeusäännökset ovat keskenään oikeusjärjestyksen hierarkiassa samalla tasolla eikä niitä ole asetettu ennakolta keskinäiseen arvojärjestykseen. Toisena perusteluna hän esittää *perusoikeusjärjestelmän yhtenäisyyden idean* eli yksittäisiä oikeuksia ei tule tulkita tästä kokonaisuudesta irrallisina, vaan sen osina. Kolmantena perusteluna Viljanen tuo *painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen*, joka sisältyy jo perusoikeuksien rajoitusperusteisiin. Viljasen mukaan esimerkiksi ympäristösäännöksen kirjaaminen perustuslain perusoikeuslukuun osoittaa ”jo sinänsä merkitsevän perustuslainsäätäjän kannanottoa siihen, että ympäristönsuojelulliset päämäärät ovat lähtökohtaisesti sellaisia painavia yhteiskunnallisia tarpeita, jotka voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa jotakin toista perusoikeutta, esimerkiksi omaisuudensuojaa tai

---

<sup>77</sup>Viljanen 2011c, 2. Perusoikeuksien soveltamisala, Perusoikeudet yksityisten keskinäissuhteissa.

<sup>78</sup>Viljanen 2011b, 3. Perusoikeuksien rajoittaminen, Perusoikeussuojan ehdottomuus ja suhteellisuus.

elinkeinovapautta”. Neljäntenä perusteluna Viljanen puhuu *perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta*, josta on säädetty perustuslain (731/1999) 22 §:ssä. Perusoikeusuudistuksen esitöissä turvaamisvelvollisuus on yhdistetty osaksi perusoikeuksien horisontaalivaikutusta. Säännös edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä yksilön perusoikeuksien turvaamisessa yksityisten keskinäisissä suhteissa. Viljanen toteaa: ”Kun lainsäätäjällä on suoranainen velvollisuus suojata yksilön perusoikeuksia myös horisontaalisuhteissa, seuraa tästä lähtökohtaisesti myös hyväksyttävä peruste rajoittaa suojattavan oikeuden kanssa kollisioon joutunutta toista perusoikeutta”.<sup>79</sup>

Länsinevan mukaan yksityisoikeudellisessa tarkastelussa on ruvettu yhä enemmän turvaamaan heikompien osapuolten asemaa vahvempien osapuolten vallankäyttömahdollisuuksia vastaan, koska on myös mahdollista, että toiset yksityiset tahot voivat uhata perusoikeuksien toteutumista. Länsineva luettelee esimerkkejä siitä, kuinka ennen julkisen vallan alaisena olleita instituutioita on siirtynyt yksityisen vallan alle. Perusoikeusuudistuksessa onkin lähdetty perusoikeuksien horisontaalisesta ulottuvuudesta.<sup>80</sup>

Yksityisten perusoikeuksien horisontaaliset suhteet näyttäytyvät lainsäädäntötyössä ja oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa usein perusoikeuksien kollisiotilanteina<sup>81</sup>. Haasteita asian sääntelylle luo Länsinevan mukaan se, ettei yksityinen vallankäyttö perustu oikeusjärjestyksen luomiin muodollisiin toimivaltuuksiin ja että yksityisen vallankäytön muodot ovat monenkirjavia. Näin ollen sääntely ei voi Länsinevan mukaan olla liian kaavamaista. Perusoikeussuojan vahvuutta koskevia kysymyksiä tulisi lähestyä analysoimalla kulloistakin sääntelyasetelmaa riittävän monipuolisella tavalla. Siinä olisi pyrittävä selvittämään muun muassa, kuinka vahvoja perusoikeusintressejä eri osapuolilla on. Koska lainsäädännöllä ei ole mahdollista vastata kaikkiin yksityisten välisiin suhteisiin, jotka aiheuttavat uhkia perusoikeuksien toteutumiselle, on vastuuta siirrettävä tuomioistuimille. Tuomioistuimilla ja viranomaisilla on hänen mukaansa

---

<sup>79</sup> Viljanen 2001, s. 140-144. Saraviita toteaa perustuslakivaliokunnan torjuneen äänestyspäätöksellä tulkinnan, jonka mukaan ympäristöperusoikeuden ja omaisuudensuojan ollessa kollisiossa ympäristöoikeudelliset seikat oikeuttavat puuttumaan omaisuudensuojaan laajemmin kuin niissä tapauksissa, joissa käyttörajoitusta ei voida perustella ympäristönsuojelun intressillä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että näillä säännöksillä saattoi kuitenkin olla toinen toisensa tulkintaan ulottuvia vaikutuksia, mutta ei kuvannut, millaisia ne olisivat. Saraviita 2001, s. 10.

<sup>80</sup> Länsineva 2006b, s. 1178-1180 ja 1183.

<sup>81</sup> Viljanen 2001, s. 138.

parhaat mahdollisuudet arvioida ”niitä tosiasiallisia valtasuhteita ja konkreettisia suojan tarpeita, joita niiden ratkaistavana oleviin yksittäistapauksiin liittyy”.<sup>82</sup>

#### 4 KESKEISET PERUSOIKEUDET MALMINETSINNÄSSÄ

Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE (273/2009) vp. todetaan kaivoslain kannalta keskeisimmiksi perusoikeuksiksi omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, ympäristöperusoikeus, kansalaisvaikuttaminen ja osallistuminen, oikeusturva sekä saamelaisia koskeva perustuslain säännös. Muina säännöksinä hallituksen esityksessä on mainittu Suomen perustuslain (731/1999) 9.1 §:n mainittu liikkumisvapaus, 10 §:ssä mainittu yksityiselämän ja kotirauhan suoja, 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja 121.1 §:n kunnallinen itsehallinto.<sup>83</sup> Kaivoslain uudistamiseen vaikutti keskeisesti velvoite turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon<sup>84</sup>. Seuraavassa on erikseen tarkasteltu kaivoslain kannalta keskeisimpiä perusoikeuksia.

##### 4.1 OMAISUUDENSUOJA

Omaisuuksensuojaa koskeva perusoikeuslauseke sisältyy Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:ään: ”Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla”. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta todetaan omaisuudella tarkoitettavan ”perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus”. Omistusoikeus puolestaan ”käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut”.<sup>85</sup>

Omistusoikeus edellytetään tunnetuksi Suomen oikeusjärjestyksessä eikä siitä ole yleisiä säännöksiä. Sitä voidaan rajoittaa sekä yksityisten että julkisten intressien vuoksi. Omistusoikeus koostuu omistajan hallintaoikeudesta, omistajan kompetenssista ja

<sup>82</sup> Länsineva 2006b, s. 1180-1181 ja 1189-1190.

<sup>83</sup> HE 273/2009 vp, s. 66 ja 205-207.

<sup>84</sup> Karhu ja Määttä 2010, s. 79.

<sup>85</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 12 §.

omistajan nauttimasta dynaamisesta suojasta. Omistusoikeuden subjekteina voivat olla sekä fyysiset että juridiset henkilöt.<sup>86</sup>

Omaisuuksensuoja on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.<sup>87</sup> Omaisuuksensuojaa on Länsinevan mukaan ”tulkittava ennen muuta systemaattisena osana sellaista kokonaisuutta, jonka tavoitteisiin kuuluu ihmisten yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden, yksityiselämän ja erilaisten toimintavapauksien sekä osallistumismahdollisuuksien turvaaminen samoin kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perustarpeiden sekä oikeusturvan takaaminen”. Omaisuuksensuojaan voi hänen mukaansa kuitenkin liittyä joitakin juuri tälle perusoikeudelle tunnusomaisia erityispiirteitä. Länsineva toteaa omaisuuksensuojasäännökselle ominaiseksi piirteeksi sen, että sitä sovellettaessa tulevat kyseeseen sekä vertikaali- että horisontaalisuhteet kuin myös tilanteet, joihin voi liittyä samanaikaisesti molemmat ulottuvuudet.<sup>88</sup>

Omaisuuksensuojasäännös suojaa ensi sijassa ihmisyyksiä. Länsinevan mukaan säännöksen tavoitteena on ”turvata ja edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä suojata yksilöiden oikeuksia ja odotuksia varallisuus-oikeuksien ja -suhteiden riittävästä pysyvyydestä ja ennakoitavuudesta”. Tehokkainta perustuslainsuojaa annetaan yksilöiden sellaisille varallisuus-oikeuksien ja -etujen osille, jotka palvelevat muita heidän perusoikeuksiaan. Esimerkkinä hän mainitsee tilanteet, joissa omaisuudella on läheinen kytkentä mm. ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen sekä omaisuuden, joka palvelee saamelaisten tai muiden ryhmien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Länsineva toteaa, että ”puuttuminen omaisuuteen, joka nauttii samanaikaisesti useamman perusoikeussäännöksen suojaa, vaatii siis tuekseen riittävän painavia perusteita”.<sup>89</sup>

Perustuslakivaliokunta on käyttänyt useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuuksensuojaan puututaan tavallisella lailla ja milloin vaaditaan perustuslainsäätämisyjärjestystä. Keskeisellä sijalla on oikeustieteessä kehitetty testi. Sen mukaan hallitusmuodon (969/1995) 6 §:n estämättä voidaan omistusoikeuden

---

<sup>86</sup> Kartio ja Tammi-Salminen 2012, 1. Lähtökohdat, Esineoikeus oikeudenalana.

<sup>87</sup> Saraviidan mukaan perusoikeuksien rinnastaminen ihmisoikeuksiin johtaa yritysvarallisuuden perusoikeussuojan heikentymiseen. Saraviita toteaa: ”Jo sanonnallisella tasolla omaisuuksensuoja ihmisoikeutena Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen 1 lisäpöytäkirjassa on Suomen omaisuuksensuojasäännöstä (etenkin sen tulkintojen valossa) löyhempi.” Saraviita 2001, s. 15-16.

<sup>88</sup> Länsineva 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 11. Omaisuuksensuoja (PL 15 §).

<sup>89</sup> Länsineva 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 11. Omaisuuksensuoja (PL 15 §).

rajoituksista säättää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa oikeutta omaisuuden normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan vähäisempi puuttuminen omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä ja ankarammat sekä syvemmälle käyvät puuttumiset vaativat perustuslainsäätämisyjärjestystä. Rajoituksen taustalla oleva intressin tärkeys vaikuttaa asiaan. Voimakkaampi ja pakottavampi yleinen etu mahdollistaa pitemmälle menevän puuttumisen tavallisella lailla. Säättämisyjärjestykseen vaikuttavat omaisuuden käytön rajoituksen korvaaminen ja oikeusturvajärjestelyt.<sup>90</sup>

Kiinteistöjen omistajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden oikeuksien rajoittamista voidaan pitää hyväksyttävänä, koska kaivostoiminta edistää alue- ja paikallistaloutta, työllisyyttä sekä kaivostoiminta tuottaa raaka-aineita. Uusi kaivoslaki parantaa kiinteistön omistajan oikeusasemaa. Se on hyväksyttävä lähtökohta perusoikeuksien valossa. Geologiset, geokemialliset ja geofysikaaliset tutkimukset eivät vaikuta juuri kiinteistön omistajan oikeusasemaan toisin kuin laajat tutkimuskaivannot, kaivostoimintaa valmisteleva koelouhintaa sekä muut laadultaan ja laajuudeltaan näitä vastaavat toimenpiteet. Yksityisellä on vaikutusmahdollisuuksia malminetsintäprosessiin. Malminetsintäluvan voimassaolo ei ole ongelmallinen ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden suojamääräysten kannalta. Sekä maanomistaja että malminetsintäluvan haltija saavat perustuslaintasosta suojaa. Malminetsintälupaa koskevassa harkinnassa arvioidaan vain luvan mukaista toimintaa, ei mahdollista kaivostoimintaa. Malminetsintätutkimukset johtavat harvoin kaivostoimintaan.<sup>91</sup>

## 4.2 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUS

Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:n mukaan ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Siitä säädettiin ennen hallitusmuodon (969/1995) 14 a §:ssä. Hallituksen esityksen mukaan Suomen hallitusmuodon (969/1995) 14a.1 §:n säännöksellä pyritään korostamaan luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyvän myös sellaisia arvoja, joita ei voi palauttaa

---

<sup>90</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 12 §.

<sup>91</sup> HE 273/2009 vp, s. 185-188 ja 191.

ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Kyse on siis luonnon itseisarvosta tai ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tämä ihmisoikeus kuuluu myös tuleville ihmiskupolville. Säännös on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen hallituksen esityksen mukaan.<sup>92</sup>

Sillä, että vastuun on korostettu 20 §:ssä kuuluvan kaikille, on haluttu korostaa sitä, että laaja-alainen yhteistyö eri tahojen kesken on ympäristönsuojelun edellytys. 1 momentissa tarkoitettu vastuu tarkoittaa sekä elollista luontoa, elotonta luonnonympäristöä ja ihmisen luomaa kulttuuriympäristöä. Kyse on ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estämisestä ja aktiivisista toimista luontoa kohtaan. Säännöksellä suojellaan luonnon monimuotoisuutta. Sen osa-alueina suojellaan muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettistä rikkautta ja kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokasta suojelemista.<sup>93</sup>

Hallituksen esityksen mukaan 2 momentin säännös ympäristön terveellisyyden vaatimuksesta on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tila ei saa aiheuttaa välittömästi tai välillisesti sairastumisriskiä. Toisaalta pitemmälle meneviä vaatimuksiakin voidaan asettaa esimerkiksi ympäristön viihtyisyydelle. Kyse on ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien velvollisuudesta. Ympäristön säilyttäminen elinkelpoisena on muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytys.<sup>94</sup>

Ympäristöperusoikeuspykälän luonnon, ympäristön ja kulttuuriperinnön turvaamisen haastavuus tulee selkeästi ilmi kaivoslain (621/2011) 5.1 §:n 6 kohdassa, jossa todetaan, että *ympäristövaikutuksella* tarkoitetaan ”tässä laissa tarkoitetun luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön”. Vastaavasti lain 9.2 §:ssä kohdassa 1 todetaan, että malminetsintä edellyttää luvan, jos siitä ”voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai

<sup>92</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14a §. Historiasta löytyy Hollon mukaan projekteja, jossa mm. kokonaisia kaupunkeja on siirretty pois kaivoshankkeiden tieltä. Hollo 2009, s. 2. Kyse ei ole vain historiasta. Helsingin Sanomissa 28.4.2015 kerrotaan, kuinka Kiirunaa revitään kaivoksen tieltä. Lehtijutun mukaan yhteensä noin 3000 asuntoa puretaan, jotta kaivostoiminta voi jatkua.

<sup>93</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14a §.

<sup>94</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14a §.

luonnonsuojeluarvojen heikentymistä”. Hallituksen esityksessä uudeksi kaivoslaiksi todetaan, että ympäristövaikutuksia olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Esityksessä viitataan mm. ”tärkeään tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella” suoritettavaan näytteenottoon ja tutkimuskaivantojen ja -ojien tai koelouhinnan tekoon, yleiselle turvallisuudelle aiheutuvaan vaaraan sekä muulle elinkeinotoiminnalle aiheutuvaan haittaan. Maisemallisten arvojen heikentymisellä tarkoitetaan ”muita kuin väliaikaisesti maisemaa muuttavia toimenpiteitä”. Malminetsintäluvalla on tarkoitus myös suojata maiseman erityis- tai ominaispiirteiden säilyttämistä ja ylläpitoa sekä harvinaisia tai arvokkaita luonnonesiintymiä, rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja sekä ”muita luonnonsuojeluarvoja”.<sup>95</sup> Malminetsintäluvun sisältämistä rajoituksista on säädetty kaivoslain 11 §:ssä, jota on selostettu tarkemmin luvussa 5.3.3.

Vaikka ympäristöperusoikeussäännös on edellä mainituin tavoin julistuksenomainen, perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen tuonut esille että säännöksellä on ollut vaikutusta sen lausunnoissa. Tuomioistuimet käyttävät ympäristöperusoikeutta oikeuslähteenä vain vähän.<sup>96</sup> Toisaalta säännöksen merkitystä on korostanut mm. korkein hallinto-oikeus päätöksessään 18.12.2002/3339 KHO:2002:86 todeten, että ympäristöperusoikeussäännös ”sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa”. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus toteaa mm. että yksittäisissä lainsoveltamistilanteissa tulee ottaa huomioon myös muiden perusoikeussäännöksiä vaikuttukset. Samoin lainkäytön ennakoitavuus vaikuttaa tulkinnalliseen liikkumavaraan.<sup>97</sup>

#### 4.3 OIKEUSTURVA JA YHDENVERTAISUUS

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa

<sup>95</sup> HE 273/2009 vp, s. 78.

<sup>96</sup> Viljanen ja muut 2014, s. 15-18.

<sup>97</sup> KHO 18.12.2002 T 3339. (Finlex) Antaessaan kyseisessä ratkaisussa (Vuotos-hanke) hylkäävän päätöksen korkein hallinto-oikeus totesi mm. ”Päätösvaltaa säännöksen (vesilain 2 luvun 5 §) salliman harkintamarginaalin puitteissa käytettäessä on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, kuinka syvälekkäviä ja pysyviä taikka ohimeneviä hankkeen vaikutukset ovat. Merkitystä on myös vaikutusten kohteeksi joutuvien luontoarvojen ainutlaatuisuudella. Mitä arvokkaampia alueen luontoarvot ovat, sitä suuremmalla syyllä hankkeen luontoarvoihin vaikuttavia muutoksia voidaan pitää laissa tarkoitettulla tavalla huomattavina vahingollisina muutoksina. Huomattavuuteen vaikuttaa myös muun muassa muutoksen laaja-alaisuus.”

tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Ilman oikeusturvan luomaa oikeudellista turvallisuutta ei ole todellisia edellytyksiä osallistumiselle eikä yrittämiselle. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää peruseriaatteiden mukaan myös tarkempaa sääntelyä ja noudattamista julkisessa toiminnassa. Oikeusturvassa on kyse muiden perusoikeuksien toteutumisesta.<sup>98</sup> Mäenpään mukaan hallintopäätöksen on oltava mahdollisimman legitiimi<sup>99</sup>.

Oikeusturvasta säädettiin vanhassa hallitusmuodossa (969/1995) 16 §:ssä. Sen 1 momentin tarkoituksena oli turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kuten sopimuksessa oli kirjoitettu. Oikeussuojaelimen riippumattomuus on tarkoitettu suhteessa toimeenpanovaltaan ja suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin. 2 momentissa on säädetty lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeista. Se on yhteydessä 1 momenttiin.<sup>100</sup>

Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä 16 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta sekä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Siihen liittyy myös vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta ja palveluperiaate. Luettelo ei ole tyhjentävä. Se ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta. Poikkeukset eivät kuitenkaan yksittäisessä tapauksessa saa vaarantaa yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>101</sup>

Mäenpään mukaan hyvä hallinto koostuu Suomen perustuslain oikeusturvasäännöksestä ja muista takeista. Näitä ovat mm. tasapuolinen kohtelu, palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta, kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, virkatoiminnan puolueettomuus, asian käsittelyn objektiivisuus, esteellisyyden varmistaminen ja

<sup>98</sup> Hallberg 2011, III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET, 17. Oikeusturva (PL 21 §).

<sup>99</sup> Mäenpää 2011, s. 196.

<sup>100</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 16 §.

<sup>101</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 16 §.



julkisuus. Muita hyvää hallintoa tukevia elementtejä ovat myös virkamiesten vastuuta sääntelevä Suomen perustuslain (731/1999) 118 § ja rikoslain (39/1889) 40 luku virkarikoksista. Epävirallisempia ja pehmeämpiä elementtejä hyvään hallintoon luovat mm. hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, virkamiesten koulutustaso, virkamiesetiikka ja hallinnolliset käytännöt. Hyvälle hallinnolle voidaan asettaa myös edellytykseksi pyrkimys hyvään palveluun, toiminnallinen sujuvuus, menettelyn helppous ja ennakoitavuus, sisällöllinen asian- ja lainmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus. Mäenpää toteaa, että hyvää hallintoa on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti. Hallintolaki konkretisoi kokonaisuudessaan hyvää hallintoa.<sup>102</sup>

Mäenpään mukaan eurooppaoikeus vaikuttaa hallintomenettelyyn kahta kautta. Se vaikuttaa EU-oikeuden ja Euroopan neuvoston oikeuden kautta. Hallintolaki määrittelee hallintoasian asianmukaista käsittelyä ja hyvän hallinnon perusteita. Se määrittää menettelylliset puitteet ja laadulliset vähimmäisvaatimukset aineellisen lainsäädännön soveltamiselle hallinnossa ja julkisten hallintotehtävien sekä palvelujen toteuttamiselle. Hallintolain (434/2003) 5.1 §:n mukaan ”jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta”. Hallintolakia sovelletaan, kun erityissäännös on väljempi tai sisällöltään yleisempi kuin hallintolaki.<sup>103</sup>

Hallintomenettelyä koskevaa sääntelyvaltaa ei ole perussopimuksissa siirretty EU:lle. Se kuuluu siis kansallisen päätösvalan alaan. Hyvään hallintoon pyritään monesta syystä. Näitä ovat mm. ihmisten luottamuksen saavuttaminen ja yksilöiden oikeuksien täysimääräinen toteuttaminen. Hallinnon oikeusperiaatteet vastaavat yleisesti hyväksytyjä arvopäämääriä hallinnossa. Hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuuden -, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.<sup>104</sup> Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”.

---

<sup>102</sup> Mäenpää 2011, s. 2-3 ja 145.

<sup>103</sup> Mäenpää 2011, s. 7, 19 ja 21.

<sup>104</sup> Mäenpää 2011, s. 24, 63 ja 74-76.

Hallintolain (434/2003) 7:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Sen mukaan ”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti”. Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n ja 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat mm., että viranomaiset noudattavat lakia ja hoitavat velvollisuutensa. Esteellisyysäännökset turvaavat viranomaisen puolueettomuuden vaatimusta. Kyse on asianosaisen ja käsittelijän suhteesta tai käsittelijän suhteesta asiaan, joka antaa aihetta epäillä päätöksen asianmukaisuutta. Jääviys on jaettu seitsemään kohtaan: asianosaisjääviys, avustus- ja edustusjääviys, intressijääviys, palvelussuhde- ja toimeksiantojääviys, yhteisöjääviys, ohjaus- ja valvontajääviys sekä esteellisyyden yleislauseke.<sup>105</sup>

Hallintolain (434/2003) 31 §:ssä asetetaan viranomaiselle riittävä ja asianmukainen selvitysvelvollisuus. Viranomaisen on hankittava asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Virallisperiaatteen mukaan viranomaisen on velvollinen huolehtimaan asian selvittämisestä ennen päätöksen tekoa. Virallisperiaatetta sovelletaan hallintoasioiden käsittelyssä. Selvitysvastuu ei kuitenkaan ole rajaton. Viranomaisella on menettelynohjovalta. Sen on varmistettava, että asia tulee selvitettyksi ja että asianosainenkin pystyy toteuttamaan selvitysvastuunsa.<sup>106</sup>

Katselmuksen ja tarkastuksen suorittamisesta on säädetty hallintolain (434/2003) 38 § ja 39 §:ssä. Katselmuksen ideana on viranomaisen paikan päällä suorittama arviointi hallintopäätöksen tekemisen avuksi. Tarkastuksessa kyse on paikan päällä suoritettavasta tutkimuksesta, jolla selvitetään esimerkiksi pitävätkö viranomaiselle annetut tiedot paikkansa.

Oikeuskeinon tulee olla tehokas ja sen tulee taata tuomioistuimelle riittävän laaja toimivalta tutkia sekä ratkaista asia. Ylimääräinen muutoksenhaku ei ole yleensä pelkästään riittävä oikeuskeino ja oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös muihin seikkoihin. Näitä ovat kuulemisperiaate, oikeudenkäynnistä asianosaiselle aiheutuvat kustannukset ja niiden korvausjärjestelmä, mahdollisuus käyttää avustajaa

---

<sup>105</sup> Mäenpää 2011, s. 155-156.

<sup>106</sup> Mäenpää 2011, s. 200 ja 202.

sekä menettelyn yksinkertaisuus. Myös turvaamistoimenpiteet voivat olla oikeuskeinon tehokkuuden edellytys.<sup>107</sup>

Yhdenvertaisuudesta on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:ssä. Sen 1 ja 2 momentin mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan samanlaisia tilanteita on kohdeltava samalla tavalla<sup>108</sup>.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8.1 § sisältää syrjäntäkieltosäännöksen. Sen mukaan syrjäntä on kiellettyä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 10 §:ssä on säädetty välittömästä syrjäntästä ja välillisestä on säädetty lain 13 §:ssä. Lain 9 §:ssä on säädetty positiivisesta erityiskohtelusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli jo ennen perusoikeusuudistusta käytännössään korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla voi rajoittaa lainsäätäjän harkintaa liikaa pyrittäessä yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Välillinen syrjäntä voi ilmetä näennäisesti tai muodollisesti samanlaisena kohteluna. Se kuitenkin johtaa tosiasiallisiin syrjäntävaikutuksiin johtuen ihmisten erilaisuudesta.<sup>109</sup>

#### 4.4 KANSALAISVAIKUTTAMINEN JA OSALLISTUMINEN

Suomen perustuslain (731/1999) 14.4 §:n mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Siitä säädettiin ennen hallitusmuodon (969/1995) 11.3 §:ssä. Säännös ei täsmennä julkisen vallan keinoja tehtävänsä. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevaa lainsäädännön kehittämistä. Hallituksen esityksessä annetaan esimerkkinä yksilön vaikuttamismahdollisuuksista vapaa kansalaistoiminta ja tätä varten luotuja nimenomaisia mekanismeja. Säännöstä ei ole rajattu iän perusteella.<sup>110</sup> Demokratian toteutuminen riippuu kuitenkin kansalaisten

<sup>107</sup> Hallberg 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §).

<sup>108</sup> Ojanen ja Scheinin 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 2. Yhdenvertaisuus ja syrjäntän kieltäminen (PL 6 §).

<sup>109</sup> Ojanen ja Scheinin 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 2. Yhdenvertaisuus ja syrjäntän kieltäminen (PL 6 §).

<sup>110</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 11 §.

omasta aktiivisuudesta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman hankkeiden arvioinneissa on vahvistunut käsitys julkisen vallan mahdollisuudesta edistää osallistumista ja vaikuttamista. Yhtenä ohjelman tavoitteena on avata päätösten tekemisen sisällöllistä prosessia kansalaisille.<sup>111</sup>

Hallituksen esityksen mukaan yksityisen osallistumista koskevat säännökset on otettu turvaamaan Suomen perustuslain (731/1999) 20.2 §:n toteutuminen kaivoslaissa. Osallistumisoikeuksien vahvistamista on perusteltu esityksessä myös osallistumisen itseisarvolla sekä välineenä ratkaisujen aineellisen sisällön parantamiseen.<sup>112</sup> Tavoitteena ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamisen kannalta ovat paremmat ja oikeudenmukaisemmat ratkaisut sekä paikallisten tarpeiden huomioon ottaminen. Tavoitteisiin kuuluu myös osallistujien asiantuntijuuden ja heidän edustamiensa ympäristöarvojen välittäminen päätöksentekoon. Tällä tavoin osallistumismenettelyt tuottavat harkitumpia ja perustellumpia ratkaisuja.<sup>113</sup>

Århusissa 1998 allekirjoitettu yleissopimus tiedon saannista, kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (myöhemmin Århusin yleissopimus) asettaa yleisön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisen kannalta eurooppalaisen mittapuun<sup>114</sup>. Sopimus on saatettu voimaan Suomessa lailla tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (767/2004).

Kumpulan mukaan Suomen ”perustuslain (731/1999) 20.2 §:n ja Århusin yleissopimuksen sopimusvelvoitteet ovat vaikuttaneet merkittävästi kansallisen ympäristölainsäädännön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittymiseen”. Ensisijaisina tavoitteina osallistumisella on tarjota yleisölle mahdollisuus ilmaista

<sup>111</sup> Niemelä ja Wakeham 2007, s. 14 ja 16.

<sup>112</sup> HE 273/2009 vp, s. 202.

<sup>113</sup> Kumpula 2006, s. 12. Osallistumisoikeuden merkitys on nähty myös TEKES:in Green Mining –ohjelman Sustainable acceptable mining (SAM) -hankeessa, jossa todetaan mm. ”Sosiaalinen toimilupa on saavutettava eri tasoilla: paikallisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Paikallisyhteisöt joutuvat kuitenkin kantamaan mahdollisten riskien ympäristövaikutukset, ja siten myös konfliktiherkkyys on suurinta paikallistason sidosryhmissä. Toiminnan konkreettinen vaikuttavuus näkyy suurimpana paikallistasolla. Eriyishuomiota on annettava alkuperäiskansojen oikeuksille ja heidän kanssaan käytävälle dialogille. Tärkeäksi nähtiin paikallisyhteisöjen ja siellä eri toimijoiden sitoutuminen jo malminetsintävaiheessa.” Kohl, Wessberg, Kauppi, Myllyoja & Wessman-Jääskeläinen 2013, s. 33.

<sup>114</sup> Kumpula 2006, s. 12.

käsityksensä ratkaistavana olevasta asiasta, kasvattaa kansalaisten ympäristöä koskevaa tietoisuutta ja lisätä ratkaisujen ympäristövaikutuksia koskevaa tietämystä. Sillä vahvistetaan myös osallistujien vastuullisuutta ja luodaan edellytyksiä viranomaisten harjoittamalle valvonnalle.<sup>115</sup>

#### 4.5 ELINKEINOVAPAUS

Suomen perustuslain (731/1999) 18.1 §:n mukaan ”jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Hallitusmuotoon tuo 15 §:n elinkeinovapaussäännös tuli uutena. Kyse on yrittämisen vapauden periaatteesta.<sup>116</sup>

Säännös ei ole pelkästään ohjelmallinen tai muiden säännösten tulkintaan vaikuttava. Sillä on välittömästi yksilön oikeusasemaan koskevia vaikutuksia ja sitä koskevaa soveltamiskäytäntöä on syntynyt runsaasti perustuslakivaliokunnassa sekä tuomioistuimissa. Lainsäädäntöä uudistettaessa ei ole otettu aina elinkeinon harjoittamisen vapautta riittävästi huomioon, joskin EU –jäsenyyden myötä sitä on kuitenkin painotettu enemmän. Elinkeinovapaus on yksi itsemääräämisoikeuden ulottuvuuksista. Säännöksen välittömänä sisältönä ei ole kuitenkaan turvata tosiasiallista mahdollisuutta yksilön kykyyn hankkia toimeentulonsa työllä tai ammatilla. Valtio ei siten ole velvollinen järjestämään jokaiselle työpaikkaa.<sup>117</sup>

Saraviita toteaa, että perusoikeuksista elinkeinovapaus ja omaisuuden suoja muodostavat kokonaisuuden, jota voidaan kutsua yrittäjyyden perusoikeussuojaksi<sup>118</sup>. Kuten seuraavassa luvussa 4.6 todetaan, saamelaisien kohdalla elinkeinovapaus luetaan myös osaksi heidän kulttuuriaan.

#### 4.6 SAAMELAISTEN OIKEUDET

Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:n mukaan ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

<sup>115</sup> Kumpula 2006, s. 12 ja 18.

<sup>116</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 15 §.

<sup>117</sup> Karapuu ja Lavapuro 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 14. Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §).

<sup>118</sup> Saraviita 2001, s. 1.

Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla.” Suomen perustuslain (731/1999) 121.4 §:n mukaan ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat sekä Sodankylän kunnassa sijaitseva Lapin paliskunnan alue ovat saamelaisten kotiseutualueita. Saamen kielilain (1086/2003) 1.1 §:ssä todetaan lain tarkoituksiksi osaltaan turvata perustuslaissa säädetty saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lain 2 §:ssä on määritelty lain soveltamisala.

Perustuslain säännökset sisältävät siis myös alkuperäiskansojen kulttuurimuotojen turvaamisen. Saamelaisten osalta se tarkoittaa muun muassa heidän perinteisiä elinkeinojaan, joita ovat esimerkiksi poronhoito, kalastus ja metsästys. Säännökset ovat valtiosääntöinen perusta siinä tarkoitettujen ryhmien elinolosuhteiden kehittämiseksi niiden omaa kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Se ei merkitse kuitenkaan siinä tarkoitettujen ryhmien oikeutta omaan kulttuuriinsa niin ehdottomasti, että poikettaisiin suomalaisen oikeusjärjestyksen asettamista säännöistä.<sup>119</sup>

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslaissa on useita säännöksiä saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi ja ne ovat riittäviä sekä Suomen perustuslain että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen näkökulmasta<sup>120</sup>. Kansalaisia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (myöhemmin KP-sopimus) 27 artiklan mukaan ”niissä valtioissa, joissa on kansallisia, uskonnollisia tai kielellisiä vähemmistöjä, tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään.” Artikla kattaa saamelaisten oikeudet.<sup>121</sup> Sopimus on saatettu voimaan lailla kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (7/1976).

Braxin mukaan alun perin KP-sopimuksen 27 artiklaa tulkittiin vähemmistön oikeutena elää rauhassa ja suojattuna valtion taholta tulevilta hyökkäyksiltä. Nykyään vähemmistösuojaan kuuluu vähemmistön oikeus rauhassa eläminen ja oikeus omistautua

---

<sup>119</sup> HE 309/1993 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, 14.3 §.

<sup>120</sup> HE 273/2009, s. 204.

<sup>121</sup> HE 273/2009, s. 203.

omalle kulttuurilleen. Valtion velvollisuutena on myös tukea aktiivisesti vähemmistöä sen kulttuurin ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.<sup>122</sup> Saamelaisten kulttuurinen oikeus maan ja vesien käyttöön perinteisten elinkeinojen harjoittamisessa on omistusoikeuteen rinnastuva oikeus alueen käyttöön. Sen erityinen perusta on saamelaisen tapaoikeuden mukaisesti niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessa käytössä. ”Näkemyistä vahvistaa eri yhteyksissä saamelaisille myönnetty ylimuistoinen porolaidun tms. nautintaoikeus alueen luonnonvaroihin.”<sup>123</sup> Monelle saamelaiselle on oikeus hankkia toimeentulonsa perinteisillä elinkeinoillaan tärkeä<sup>124</sup>.

Suomi on ratifioinut myös Strasbourgissa 1995 solmitun kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen lailla 11/1998 ja asetuksella 12/1998. Puiteyleissopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa on suojattu muun muassa kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteet. Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusosapuolet sitoutuvat ”edistämään olosuhteita, jotka ovat tarpeellisia, jotta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt voivat ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä säilyttää identiteettinsä oleelliset perustekijät nimittäin heidän uskontonsa, kielensä, perinnäistapansa ja kulttuuriperintönsä”.

Saamelaiskäräjälain (974/1995) 9 §:ssä on säädetty viranomaisten neuvotteluelvoitteesta saamelaiskäräjien kanssa ”kaikista laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella: ... 3) kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsintää ja hyödyntämistä sekä valtion maa- ja vesialueilla tapahtuvaa kullanhuuhtontaa; 4) saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvan elinkeinon lainsäädännöllistä tai hallinnollista muutosta; ...”. Samassa pykälässä todetaan, että viranomaiset voivat jatkaa asian käsittelyä, vaikka saamelaiskäräjät eivät käyttäisikään heille varattua tilaisuutta tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Saamelaisille turvattu itsehallinto merkitsee oikeutta osallistua ja vaikuttaa heidän kieltä ja kulttuuria koskevaan lainvalmisteluun ja muuhun päätöksentekoon. Ojanen ja Scheinin toteavatkin, että eduskunnan perustuslakivaliokunta

---

<sup>122</sup> Brax 2010, s. 19-20.

<sup>123</sup> Kokko 2010, s. 266.

<sup>124</sup> Niemivuo 2010, s. 102-103.

on usein ”muistuttanut tarpeesta varmistaa saamelaiskäräjien edustus alusta lähtien lainvalmistelussa, joka liittyy kiinteästi saamelaisten kieleen ja kulttuuriin”.<sup>125</sup>

## 5 MALMINETSINTÄÄ KOSKEVAT SÄÄDÖKSET KAIVOSLAISSA

### 5.1 KAIVOSLAIN TARKOITUS

Aarnion mukaan oikeuden yhtenä tehtävänä on olla keino päästä johonkin päämäärään<sup>126</sup>. Malminetsintälupahakemuksen päämääränä voidaan pitää malminetsintäluvan myöntämistä ja myöhemmin mahdollisen kaivoksen perustamista<sup>127</sup>.

Kaivoslain (621/2011) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Sen edellytykseksi on asetettu yleisten ja yksityisten etujen turvaaminen. Yleisten ja yksityisten etujen turvaamisessa on otettava huomioon kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset sekä kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema ja toiminnan vaikutukset ympäristöön sekä maankäyttöön ja luonnonvarojen säästävää käyttöä. Erikseen mainitaan vielä ”kuntien vaikutusmahdollisuudet ja yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon”. Saamelaisten ja kolttaväestön oikeudet on myös mainittu erikseen samoin kaivosten haittojen ennaltaehkäisy ja turvaaminen. Kyse on erilaisten, keskenään jännitteisten etujen yhteensovittamisesta<sup>128</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 5 § sisältää käsitelmäärityksiä. *Malminetsinnällä* tarkoitetaan ”kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän paikallistamiseen ja tutkimiseen käytettäviä geologisia, geofysikaalisia ja geokemiallisia tutkimuksia sekä näytteenottoa esiintymän koon ja laadun selvittämiseksi”. *Esiintymällä* tarkoitetaan ”sellaista kallioperässä olevaa kaivosmineraalien rikastumaa, jolla on osoitettua tai mahdollista taloudellista arvoa kaivostoiminnan kohteena”. Ympäristövaikutuksen määrittely on esitetty aiemmin luvussa 4.2.

---

<sup>125</sup> Ojanen ja Scheinin 2011b, III Yksittäiset perusoikeudet, 13. Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §).

<sup>126</sup> Aarnio 2011, s. 19-20.

<sup>127</sup> Kokko 2013, s. 16.

<sup>128</sup> Pölönen 2012, s. 71.



Hallituksen esityksen mukaan ”malmiarvio” eli arvio esiintymän hyödyntämiskelpoisuudesta tehdään käyttäen taloudellisin perustein laskettua raja-arvoa. Siinä arvioidaan kaivoksen perustamisesta aiheutuvat tulot ja menot.<sup>129</sup> The JORC Code:n määritelmän mukaan malmiesiintymän määritelmässä otetaan huomioon mm. malmiesiintymän sijainti, malmin määrä ja laatu sekä muut geologiset ominaispiirteet<sup>130</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 4.1 §:n mukaan ”toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle”. Malminetsintään liittyviä valvonta- ja muita viranomaistehtäviä hoitavat pykälässä mainitun kaivosviranomaisen, Tukesin, lisäksi myös mm. alueelliset ympäristökeskukset ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla ja Säteilyturvakeskus säteilylain (592/1991) nojalla<sup>131</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 6 §:ssä on säädetty kaivoslain yleisistä periaatteista. Siinä painotetaan asiantuntemuksen ja riittävien edellytysten suhteuttamista toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Lisäksi edellytetään tietoisuutta toiminnan vaikutuksista ja mahdollisten vahinkojen ja haittojen ehkäisyä, vähentämistä ja toiminnan turvallisuudesta huolehtimista. Pykälään on otettu myös erillisenä kohtana toiminnasta aiheutuneiden haittojen ja vahinkojen korvaamisvaatimus. Pykälä täydentää muualla lainsäädännössä säädettyjä yleisiä velvollisuuksia<sup>132</sup>.

## 5.2 MALMINETSINTÄ ETSINTÄTYÖNÄ

Kaivoslain (621/2011) 7 §:n mukaan geologiset mittaukset ja havainnot sekä vähäisten näytteiden otto kaivosmineraalien löytämiseksi ovat luvallisia toisenkin alueella, ellei toimenpiteistä aiheudu vahinkoa tai vähäisempää suurempaa haittaa tai häiriötä. Etsintätyö voisi olla hieman jokamiehenoikeuksia laajempaa. Hallituksen esityksessä etsintätyöstä ja sen rajoituksista on annettu useita esimerkkejä. Etsintätyö soveltuisi sen mukaan malminetsinnän alkuvaiheeseen eikä se samalla alueella voisi olla kovin pitkäaikaista. Maaperästä ja kallioperästä tehtävä näytteen ottaminen tulee arvioida tapauskohtaisesti. Etsintätyö ei saa aiheuttaa taloudellista ja muuta vahinkoa esimerkiksi maaperälle, kallioperälle tai kasvillisuudelle eikä tarpeetonta haittaa tai häiriötä poronhoidolle ja muulle elinkeinolle tai maankäytölle. Etsintätyön ja

---

<sup>129</sup> HE 273/2009 vp, s. 74.

<sup>130</sup> The JORC Code 2012, s. 11.

<sup>131</sup> HE 273/2009 vp, s. 75.

<sup>132</sup> HE 273/2009 vp, s. 75.

jokamiehenoikeuksien liikkumis- ja muut yleiset rajoitukset ovat samat.<sup>133</sup> Sallittua on toisen alueella liikkuminen, oleskelu ja leiriytyminen tilapäisesti. Niihin ei tarvita maanomistajan lupaa.<sup>134</sup>

Hallituksen esityksessä viitataan myös rikoslain (39/1889) 28 luvun 11 §:ään, joka määrittää hallintaoikeuden rajat. Sen mukaan on kiellettyä ottaa luvattomasti haltuunsa, siirtää tai piilottaa toisen hallinnassa olevaa irtainta omaisuutta. Kiellettyä on myös käyttää toisen pihamaata kulkutienään tai toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla. Toisen hallinnassa olevaa maata, rakennusta tai sen osaa ei saa ottaa haltuunsa.<sup>135</sup> Maastoliikennelain (1710/1995) 2 luvun 4.1 §:n mukaan ”moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa”. Lain toisen momentin yhdeksässä kohdassa sallitaan kaivoslaissa (621/2011) tarkoitetulla malminetsintäalueella ja 30 metrin etäisyydellä sen rajasta sekä kaivoksen apualueella asianomaisessa malminetsintäluvassa tai kaivosluvassa tarkoitetun toiminnan kannalta välttämätön liikkuminen.

Kaivoslain (621/2011) 8 §:ssä on säädetty ilman malminetsintä lupaa suoritetusta malminetsintään liittyvän näytteenoton ilmoitusvelvollisuudesta kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Kiinteistön omistajan kanssa on mahdollista sopia malminetsinnästä siten, että etsintätyötä koskevia kaivoslain (621/2011) 7.1 §:n säädettyjä rajoituksia ei tarvitse noudattaa<sup>136</sup>. Kaivoslain (621/2011) 5.2 §:n mukaan kiinteistö ja kiinteistön omistaja on rinnastettavissa kaivoslain soveltamisen osalta myös määräalaa ja sen omistajaan, yhteiseen alueeseen sekä yhteismetsään ja niiden osakaskuntaan, erityiseen etuuteen ja sen omistajaan sekä yhteiseen erityiseen etuuteen ja sen osakaskuntaan.

Kaivoslain (621/2011) 7.2 §:n 1 kohdan mukaan etsintä on kielletty hautausoimilaisissa (457/2003) tarkoitetulla hautausmaalla sekä yksityiseen hautaan kuuluvalla alueella. Etäisyyden näistä alueista on oltava vähintään 50 metriä. Saman pykälän mukaan ilman alueella asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen

---

<sup>133</sup> HE 273/2009 vp, s. 75-76.

<sup>134</sup> Tuunanen 2012, s. 9.

<sup>135</sup> HE 273/2009 vp, s. 75-76.

<sup>136</sup> HE 273/2009 vp, s. 78.

oikeudenhaltijan suostumusta etsintätyötä ei saa tehdä seuraavilla alueilla tai muilla vastaavaan erityiseen käyttöön otetulla alueella:

- Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty. Sama koskee 100 metrin etäisyyttä tällaisesta alueesta.
- Alueella, jolla liikkumista on rajoitettu tai alueella, jolle sivullisilta on pääsy kielletty.
- Liikenne- ja kulkuväylällä, joka on yleisessä käytössä.
- 150 metriä lähempänä asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta näihin rinnastettavaa tilaa ja niihin liittyvää, yksityistä piha-aluetta. Sama koskee tällaisen rakennuksen paikkaa, jota varten on myönnetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu rakentamiseen tarvittava lupa ja rakentaminen on aloitettu.
- Alueella, joka on puutarhatalouden käytössä.
- 50 metriä lähempänä yleistä rakennusta tai laitosta taikka sähkölinjaa tai muuntoasemaa, joka on yli 35 000 voltin jännitteinen.

Puolustusvoimien alueena kyseeseen tulevat sekä kaavoihin että sellaisenaan käytössä olevat puolustusvoimien alueet. Esimerkkinä alueesta, jolla liikkumista on rajoitettu tai jolle sivullisilta on pääsy kielletty, käy työmaa-alue. Puutarhataloudella tarkoitetaan elinkeinotoimintana harjoitettavaa kasvihuonetuotantoa sekä puutarha- ja taimitarhaviiljelyä ja näihin rinnastettavaa toimintaa.<sup>137</sup> Lisäksi malminetsintää varten vaaditaan kaivoslain (621/2011) 9.4 §:n mukaan ”asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumus, kun kyseessä on maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettu katualue tai tori, maantielaisissa (503/2005) tarkoitettu maantien tiealue, ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettu lentopaikka ja muu ilmailua palveleva alue, ratalaisissa (110/2007) tarkoitettu rautatiealue, yleistä liikennettä varten käytetty kanava tai muu vastaava liikennealue taikka 30 metriä lähempänä mainittuja liikennealueita sijaitseva alue, jollei mainituksa tai muussa laissa säädetä tai sen nojalla määrätä tätä leveämpää suoja-aluetta”.

---

<sup>137</sup> HE 273/2009 vp, s. 76-77.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 20.2.2008/278 KHO:2008:10 kumonnut osittain kauppa- ja teollisuusministeriön valtauspäätöksen. Asia tuli palauttaa työ- ja elinkeinoministeriölle uudelleen käsiteltäväksi, koska tehty selvitys ei ollut riittävä mahdollisesta puutarhatalouden käytössä olevasta alueesta. Samalla päätöksellä korkein hallinto-oikeus pienensi valtauksen aluetta, koska haluttu valtaus oli 50 metriä lähempänä yleistä rakennusta, kunnan vesihuoltolaitos ja siihen liittyvä kaivo (nykyisen lain 7.2 §:n 7 kohta).<sup>138</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset liittyvät elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa koskeviin perusoikeuksiin ja ymmärtääkseni myös ympäristöperusoikeuteen, vaikka sitä ei päätöksessä olekaan mainittu.

### 5.3 LUVANVARAINEN MALMINETSINTÄ

#### 5.3.1 LUVANTARVE JA LUVAN MYÖNTÄMISEN ESTEET

##### 5.3.1.1 LUVANTARVE

Hallintoviranomaisen tai sen henkilöstöön kuuluvan toimintaa yksittäistapauksessa kutsutaan hallintotoimeksi. Hallintopäätös on hallintotoimen yksi muoto, jolla tarkoitetaan ”viranomaisen hallintoasiassa tekemää ratkaisua”. Kyse on julkisen vallan käytöstä. Hallintopäätös määrittelee yksityisen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. ”Hallintolupa on päätös, jolla viranomainen yksittäistapauksessa sallii muuten kielletyn tai julkisoikeudellisten rajoitusten alaisen toiminnan.” Se mahdollistaa myös toiminnan valvonnan. Ohjaavilla luvilla vaikutetaan jo etukäteen toiminnan sisältöön. Luvalla voi olla muun muassa ympäristöä suojaava tarkoitus.<sup>139</sup>

Ympäristöllisillä luvilla on useita tehtäviä. Kuusiniemen mukaan ne luokitellaan yleisesti suojaaviin lupiin, mutta ne voivat olla myös esimerkiksi kolmansien oikeuksia perustavia ja muotoavia tai valvonnallisia. Luvat ovat ennakkovalvontakeino sekä jälkivalvonnan perusta. Ne ovat ”aineellisten vaatimusten konkretisaatio.” Ympäristöllisten lupien lupaharkinta perustuu yleensä oikeusharkintaan. Ne ovat tulevaisuuteen suuntautuvia ja sitä muokkaavia tavoitteellisia ratkaisuja. Niillä tehdään lain joustavista käsitteistä ja alemmanasteisesta norminannosta yksilöity ja toimintakohtainen velvoite. Luvilla järjestellään oikeussuhteita.<sup>140</sup> Kokko ja Mähönen toteavat puolestaan ympäristön- ja

<sup>138</sup> KHO 20.02.2008 T 278. (Finlex)

<sup>139</sup> Mäenpää 2013, 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Hallintotoimi ja hallintopäätös.

<sup>140</sup> Kuusiniemi 2013a, 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana, Ympäristölupateoria.

terveydensuojelun olevan viranomaisvalvonnassa keskeinen seikka, jota tarkastellaan mm. hallinnollisessa päätöksenteossa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan yhteydessä.<sup>141</sup> Similä toteaa lupaehdolla olevan kaksinainen luonne. Se on ”kommunikatiivisen, vaikkakin oikeudellisesti säännellyn, prosessin tulos ja toisaalta siinä määritellään miten toiminnanharjoittajan tulee tulevaisuudessa toimia”.<sup>142</sup>

Malminetsintälupa on oikeusharkintaan perustuva hallintolupa<sup>143</sup>. Malminetsinnän ennakoivalvonta toteutuu oikeusharkintaisessa lupamenettelyssä. Pölösen mukaan käsitteiden tasolla tapahtunut muutos uutta kaivoslakia säädettäessä korosti ”hallintoluvan tarpeeseen perustuvaa ennakoivalvontaa, jossa arvioidaan toiminnan sallittavuutta sekä tarvittavia reunaehtoja erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamiseksi”<sup>144</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 9 §:n mukaan malminetsintään on oltava Tukesin lupa, jos malminetsintää ei voida toteuttaa lain 7 §:ssä mainittuna etsintänä tai kiinteistön omistajan lupaa ei ole saatu. Lupa on myös oltava, jos ”malminetsinnästä voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä”. Se tarvitaan myös, jos etsinnän kohteena on uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistaminen ja tutkiminen tai jos halutaan kaivoslaissa tarkoitettu etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen. Lisäksi on sovellettava mitä edellä luvussa 5.2 on sanottu alueista, joilla on kielletty etsintä ilman alueella asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumusta tai muilla vastaavaan erityiseen käyttöön otetulla alueilla. Kaivoslupa oikeuttaa malminetsintään, mutta etsintää koskevat kaivoslain (621/2011) 11 §:ssä esitetyt rajoitukset. Myös koelouhinta edellyttää malminetsintälupaa.<sup>145</sup>

### 5.3.1.2 LUPAHEKEMUKSEN SISÄLTÖ

Kaivoslain (621/2011) 31 §:n mukaan malminetsintälupaa saa hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1.1 §:n tai 1.2 §:n tarkoitettu

---

<sup>141</sup> Kokko ja Mähönen 2015, s. 56.

<sup>142</sup> Similä 2002, s. 187.

<sup>143</sup> HE 279/2009vp. s. 200.

<sup>144</sup> Pölönen 2013, s. 415.

<sup>145</sup> HE 273/2009 vp, s. 78.

luonnollinen henkilö, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla ole rajoitettu sekä oikeushenkilö. Lisäksi lupaa saa hakea kaivoslaissa säädetyin edellytyksin valtion laitos. Eurooppayhtiön säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o (2157/2001) 10. artiklan mukaan julkista eurooppaosakeyhtiötä on kohdeltava kuin kansallista julkista osakeyhtiötä asetuksen ja sen nojalla annettujen lakien lisäksi.

Kaivoslain (621/2011) 34 §:ssä on säädetty eri lupahakemuksista. Malminetsintälupaa koskeva hakemus on toimitettava Tukesille. Siinä on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys, jonka sisältö on pykälässä kuvattu. Sisältöä on täsmennetty kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 12 ja 13§:ssä.

Toiminnan edellytyksissä on kyse erityisesti alustavasta arviosta alueella olevista kaivosmineraaleista ja siitä mihin arvio perustuu<sup>146</sup>. Tarvittaessa on annettava selvitys luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus.<sup>147</sup> Luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:ssä on säädetty hankkeiden ja suunnitelmien vaikutuksesta Natura 2000 –verkostoon ehdotetuista alueista tai siihen sisältyvistä alueista. Ympäristövaikutusten menettelylain (468/1994) 4 §:ssä on säädetty kyseisen lain soveltamisalasta.<sup>148</sup>

Hallituksen esityksessä selvennetään malminetsintälupahakemuksen sisältöä. Sen mukaan vastuu tarpeellisen ja luotettavan selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu malminetsintäluvan hakijalle. Tukesin on huolehdittava siitä, että asia tulee

---

<sup>146</sup> HE 273/2009 vp, s. 92.

<sup>147</sup> HE 273/2009 vp, s. 92-93.

<sup>148</sup> Kaivoslain (621/2011) 3 §:ssä on säädetty, mitä muita lakeja kaivoslain soveltamisen ohella on sovellettava. Hallituksen esityksen sivujen mukaan luettelo on informatiivinen ja se ei ole tyhjentävä. Hallituksen esityksen 3 §:n ja 45 §:n (sivut 72 – 74 ja 99 - 101) yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan useita lakeja. Mainitsen tässä malminetsintää koskevat lait: luonnonsuojelulaki (1096/1996), ympäristönsuojelulaki (86/2000), erämaalaki (62/1991), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), vesilaki (264/1961), poronhoitolaki (848/1990), säteilylaki (592/1991), muinaismuistolaki (295/1963), maastoliikennelaki (1710/1995), laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920), metsälaki (1093/1996), jätelaki (646/2011), laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994), aluevalvontalaki (755/2000), laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004), rajavartiolaki (578/2005), ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki (737/1994) ja laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009).

selvitetyksi. Sen on mm. huolehdittava asianosaisten kuulemisesta ja selvitysten riittävyyden arvioinnista.<sup>149</sup>

Kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 24 § asettaa malminetsintäluvan hakijalle velvollisuuden toimittaa lupahakemuksen yhteydessä perustellun käsityksensä siitä, miltä osin lupahakemus tai sen liitteet sisältävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lainsäädännön mukaan salassa pidettäviä tietoja. Malminetsintäluvan hakijan tulee mahdollisuuksien mukaan toimittaa hakemuksen yhteydessä yleisluontoinen yhteenveto hakemuksen tiedoista, jotka voidaan esittää yleisölle.

Kaivoslain (621/2011) 45 § mukaan malminetsintälupa on myönnettävä, jos se täyttää kaivoslain vaatimukset. Lupamääräyksiin tai pienentämällä malminetsintäaluetta on mahdollista poistaa mahdollinen kaivoslain mukainen este. Hakijan velvollisuudeksi on asetettu malminetsinnän edellytysten osoittaminen. Tukes tutkii lupahakemuksen ja siitä annetut lausunnot sekä muistutukset ja mielipiteet. Sen velvollisuuksiin kuuluu myös tutkia luvan myöntämiselle säädetyt edellytykset ja luvan myöntämisen esteet.<sup>150</sup>

Vaikka kaivoslain (621/2011) 45 §:ssä on säädetty Tukesin velvollisuudesta myöntää malminetsintälupa edellytysten täyttäessä, asiaa on käsitelty myös Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 10.12.2013/3841 KHO:2013:192 vanhan kaivoslain (503/1965) ajalta. Päätöksessä todetaan, että mikäli valtauskirjaa annettaessa käy poikkeuksellisesti ilmi, että kaivoslupaa ei voi myöhemmin myöntää, voisi valtauskirjan antaminen olla ”tarkoituksetonta ja sen vuoksi kohtuutonta puuttumista maa-alueen omistajan oikeuksiin.” Silloin se olisi Suomen perustuslain (731/1999) 106 §:ssä mainitulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa ja tuomioistuimen tulisi antaa etusija perustuslain säännökselle. Kyseessä olevassa tapauksessa kuitenkin näin ei ollut ja kaivosluvan myöntämisen esteet eivät olisi olleet myöskään yksiselitteisiä.<sup>151</sup>

Samassa päätöksessä pohdittiin vanhan kaivoslain (503/1965) 10 §:n suhdetta Suomen perustuslain (731/1999) 15 §:n omaisuuden suojaan ja 18 §:n elinkeinovapauteen.

---

<sup>149</sup> HE 273/2009 vp, s. 91. Selvittämisvelvoitteen merkitystä korostaa myös mm. Jukarainen, joka toteaa, että riittämätön selvittäminen heijastuu päätöksen perustelujen puutteellisuutena ja aiheuttaa lisätyötä mahdollisessa päätöksen muutoksenhakuvaiheessa. Jukarainen 2014, s. 26.

<sup>150</sup> HE 273/2009 vp, s. 99-100.

<sup>151</sup> KHO 10.12.2013 T 3841. (Finlex)

Vanhan kaivoslain 10.1 §:n mukaan hakijalle on annettava valtauskirja, jos valtaushakemus täyttää laissa säädetyt edellytykset. Uuden kaivoslain (621/2011) 45 §:ssä on säädetty, millä edellytyksillä malminetsintälupa on myönnettävissä. Suomen perustuslain (731/1999) 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Korkein hallinto-oikeus pysytti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 11.01.2013. Vaasan hallinto-oikeus oli katsonut vanhan kaivoslain (503/1965) huomioineen riittävästi Suomen perustuslain (731/1999) 18 §:n omaisuudensuojan. Perusteluksi on mainittu lain 15.1 ja 15.2 §:n säännökset vahingonkorvausvelvollisuudesta kaikista vahingoista ja lain valtauskorvaussäännös maa- tai vesialueen omistajille. Uudessa kaivoslaissa (621/2011) vahingonkorvausvelvollisuudesta ja valtauskorvauksista on säädetty 103 §:ssä ja 99 §:ssä. Lisäksi hallinto-oikeus oli mainitussa tapauksessa vedonnut perustuslakivaliokunnan antamaan uuden kaivoslain hyväksyvään lausuntoon uuden kaivoslain yhteydessä. Laki hyväksyttiin siirtymäsäännöksineen perustuslain mukaisena.<sup>152</sup>

Vanhan kaivoslain (503/1965) osalta löytyy toinenkin yksilön omaisuudensuojan kannalta mielenkiintoinen Korkeimman hallinto-oikeuden päätös. Korkein hallinto-oikeus toteaa päätöksessään 29.11.2005/3155 KHO:2005:83, että mikäli valtaushakemus tehdään muussa tarkoituksessa kuin mihin valtaus on käytettävissä, ei valtausta voida myöntää. Hakijan valtaushakemuksessa esittämät seikat kaivoskivennäisten olemassaolon perusteluista olivat jääneet puutteellisiksi ja yleisluonteisiksi. Hän ei ollut ”esittänyt selvitystä mainitsemistaan, asiassa merkityksellisiksi katsomistaan geologisista tutkimuksista, havainnoista ja löydöksistä”.<sup>153</sup> Uudessa kaivoslaissa asiasta on säädetty lain 46.1 §:n kahdeksan kohdassa. Tapaus osoittaa, kuinka yksilön perusoikeuksien horisontaalisen suojan turvaaminen on lain ennustettavan soveltamisen kannalta tärkeää.

### 5.3.1.3 LUVAN ESTEET

Kaivoslain (621/2011) 46 §:n mukaan malminetsintälupaa ei saa myöntää:

- Edellä kappaleessa 5.2 mainituilla alueilla, joilla vaaditaan alueella asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka

<sup>152</sup> KHO 10.12.2013 T 3841. (Finlex)

<sup>153</sup> KHO 29.11.2005 T 3155. (Finlex)



asianomaisen oikeudenhaltijan suostumus etsintätyöhön tai muilla vastaavaan erityiseen käyttöön otetulla alueella (7 §:n 2 momentissa tarkoitettu alue).

- Edellä 5.2 kappaleessa mainitulle 9 §:n 4 momentin alueelle.
- Alueelle, jolle on ollut viimeisen kolmen vuoden aikana malminetsintälupa.
- Alueelle, jolla on ollut viimeisen kolmen vuoden aikana kaivoslupa.
- Alueelle, joka kuuluu malminetsintä-, kaivos- tai kullanhuuhdonta-alueeseen. Myös jo tehty varausilmoitus 44 §:ssä säädetyllä tavalla on este.
- Alueelle, jossa luvanvarainen malminetsintä voisi vaikeuttaa oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista.
- Alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä. Luvan myöntämiselle voi kuitenkin tällöin olla erityinen syy.
- 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. Syyksi käy myös hakijan aikaisempi olennainen laiminlyönti tähän lakiin perustuviin velvollisuuksiin. Laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti laiminlyöntien suunnitelmallisuus, kesto ja toistuvuus sekä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Kaivoslain (621/2011) 185.1 §:n säädetään, että vanhan kaivoslain mukaiset varaukset, valtaukset ja kaivosoikeudet ovat myös este malminetsintäluvan myöntämiselle. Kun kyse on valtausoikeudesta tai kaivosoikeudesta, oikeuden on tullut olla rauennut tai julistettu menetetyksi kolme vuotta sitten.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> HE 273/2009 vp, s. 177.

Pölösen mukaan kaivoslain mukaisten esteiden ansiosta paikallisten toimijoiden asema vahvistui vanhaan kaivoslakiin verrattuna<sup>155</sup>. Voitaneen myös katsoa, että yksityisten perusoikeudet tulivat aikaisempaa paremmin turvatuiksi.

Malminetsintälupa voidaan kuitenkin myöntää edellä 1—4 kohdassa tarkoitettulle alueelle asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Hautaustoimilaissa (457/2003) tarkoitettulle hautausmaalle, yksityiseen hautaan kuuluvalle alueelle tai 50 metriä näitä lähemmäksi lupaa ei kuitenkaan saa myöntää. Luvan myöntämisen esteenä ei pidetä sellaista asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta tilaa, joka on kaivostoimintaa tai kullanhuuhdonta varten. Rakennuksen tulee silloin myös sijaita kaivosalueella tai kullanhuuhdonta-alueella. Alueella on oltava perustellusti arvioiden kaivosmineraaleja, jotta malminetsintälupa saadaan myöntää.

Malminetsintäluvan mukainen malminetsintä ei yleensä vaikeuta oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista. Poikkeuksena ovat koelouhinta ja laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan sitä vastaavat toimenpiteet sekä asemakaava-alueella tapahtuva malminetsintä. Alueiden käyttöön liittyvillä pätevillä syillä tarkoitetaan vireillä olevaa kaavoitusta, jonka käyttötarkoitusta malminetsintä vaikeuttaisi. Kunta voi vastustaa malminetsintää esimerkiksi käynnistettäväksi suunnitellulla tai muulla maankäyttötärpeellä, joka ei sovi yhteen malminetsinnän kanssa taikka erityisillä luonto- ja kulttuuriarvoilla. Tällaiselle pätevälle syyille on annettava keskeinen merkitys päätöksenteossa. Kunnalla ei ole yleistä kiello-oikeutta malminetsintään. Lupahakemuksen hylkäämistä on harkittava silloin, kun haettu alue on poikkeuksellisen laaja tai hakijalla ei ole riittävästi aiempaa kokemusta malminetsinnästä. Lupakäsittelyn yhteydessä voi myös käydä ilmi, että hakemus on tehty yksinomaan tai pääasiassa tarkoituksena tuottaa toiselle vahinkoa tai haittaa taikka keinottelutarkoituksessa.<sup>156</sup>

Vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisessa Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 22.06.2005/1541 KHO:2005:42 Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös on kumottu ja palautettu Kauppa- ja teollisuusministeriöön uudelleen käsiteltäväksi vanhan kaivoslain (503/1965) 68 §:n ja hallintolainkäyttölain (586/1996) 7.1 §:n mukaisesti lain vastaisena. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ollut huomionnut päätöksessään vanhan kaivoslain

---

<sup>155</sup> Pölönen 2013, s. 416-419

<sup>156</sup> HE 273/2009 vp, s. 101-102.

(503/1965) 6.1 §:n 8 kohdassa tarkoitettua estettä vaan oli esteestä huolimatta hyväksynyt valtaushakemuksen. Vanhan kaivoslain (503/1965) 6.1 §:n 8 kohdan mukaan valtausta ei saa suorittaa ”ilman erityistä syytä asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella, jos kunta vastustaa sitä alueiden käyttöön liittyvästä pätevistä syistä”.

Kirkkonummen kunta oli vastustanut hakemusta kyseiseen pykälään vedoten. Lausunnossaan Kirkkonummen kunta on todennut Porkkalanniemen eteläkärjen lähialueineen olevan merkityksellisiä luonnonsuojelun ja muinaismuistojen suojelun alueena sekä virkistysalueena. Malminetsintä olisi ollut toiminta-alueella olevan oikeusvaikutteisen Kirkkonummen saaristo- ja rannikkoalueiden osayleiskaavan vastaista. Se olisi haitannut yleiskaavan toteuttamista. Koska X oy ei ollut esittänyt vanhan kaivoslain (503/1965) 6.1 §:n 8 kohdassa tarkoitettua erityistä syytä, oli valtuukselle korkeimman hallinto-oikeuden mukaan este. Uudessa kaivoslaissa (621/2011) on 46.1 §:n 6 kohdassa edellä mainituin tavoin säädetty, että malminetsintälupaa ei saa myöntää alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista.<sup>157</sup>

Kaivoslain (621/2011) 50 §:n mukaan malminetsintäluvalle saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella on asetettu esteitä. Ne ovat voimassa, jollei niitä saa poistetuksi lupamääräyksin. Lupaa ei saa myöntää, jos toiminta yksin tai yhdessä muiden malminetsintä-, kullanhuuhdonta- tai kaivoslupien tai alueiden muiden käyttömuotojen kanssa olennaisesti heikentäisi saamelaisten kotiseutualueella edellytyksiä harjoittaa perinteisiä saamelaiselinkeinoja taikka muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria. Lupaa ei saa myöntää myöskään, jos se heikentäisi olennaisesti kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja koltta-alueella tai aiheuttaisi erityisellä poronhoitoalueella huomattavaa haittaa poronhoidolle. Hallituksen esityksessä todetaan, että heikentämiskiellon tarkoituksena on ”osaltaan turvata saamelaisten oikeus alkuperäiskansana, koltta-alueella kolttien elinkeinot ja elinolosuhteet sekä poronhoidon edellytykset erityisellä poronhoitoalueella”. Lupamääräyksillä voidaan yleensä estää kaivoslain (621/2011) 50 §:n mukaiset haitat.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> KHO 22.6.2005 T 1541. (Finlex)

<sup>158</sup> HE 273/2009 vp, s. 107.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 25.6.2014/1988 KHO:2014:111 vahvistanut kaivoslain (621/2011) 50 §:n puutteellisen soveltamisen johtavan Tukesin päätöksen kumoamiseen. Korkein hallinto-oikeus pysytti Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöksen 26.6.2013 nro 13/0267/1. Rovaniemen hallinto-oikeus oli kumonnut Tukesin päätöksen 6.6.2012 ja palauttanut kullanhuuhdontalupahakemuksen takaisin Tukeisiin uudelleen käsiteltäväksi kaivoslain (621/2011) 50 §:ssä mainittujen velvollisuuksien puutteellisen soveltamisen vuoksi. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluista ilmenee, että saamelaiskäräjille on toimitettava selvityksen antamista varten ”kaikilta osin selkeä ja kattava aineisto päätöksen saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana mahdollisesti häiritsevästä alueiden käyttömuodoista hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä”. Lisäksi ei riitä, että päätöksessä vain yleispiirteisesti arvioidaan kullanhuuhdontaluvan, muiden lähialueen lupien ja alueiden muiden käyttömuotojen mukaisen toiminnan vaikutuksia saamelaiskulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Rovaniemen hallinto-oikeus arvioi, että Tukesin päätös ei sisältänyt konkreettisia määräyksiä kullanhuuhdontaluvan hakijalle vaan siinä vain toistettiin kaivoslain (621/2011) 50.1 §:n 1 kohdan sisältö.<sup>159</sup>

Tapauksessa saamelaiskäräjien mukaan sen resurssit eivät riittäneet sillä hetkellä uuden kaivoslain (621/2011) täysimääräiseen toteuttamiseen. Siksi se oli mm. kyseisessä tapauksessa pidättäytynyt selvityksen antamisesta. Valituksessaan Tukes kuvaa tapauksen saamelaisten perusoikeudellisen perinteisen elinkeinotoiminnan suojan ja elinkeinovapauden perusoikeudelliseen suojan yhteensovittamistilanteeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan muiden tahojen jäädessä passiiviseksi, asian viimekätinen selvitysvastuu jää Tukesille.<sup>160</sup>

Tapauksella on useita liittymiä perusoikeuksiin. Kuten Tukes kuvaa, kyse on saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan, jota vaarantaa malminetsijöiden elinkeinovapaus. Tukesin päätöksen liian yleispiirteinen kuvaus lähialueen lupien ja alueiden muiden käyttömuotojen mukaisen toiminnan vaikutuksista saamelaiskulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen vaaransi osaltaan myös saamelaisten mahdollisuutta saada oikeusturvaa.

---

<sup>159</sup> KHO 25.6.2014 T 1988. (Finlex)

<sup>160</sup> KHO 25.6.2014 T 1988. (Finlex)

### 5.3.2 LUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELY

Tukesin on pyydettävä hakemuksesta lausunto 37 §:ssä mainituilta tahoilta. Kaivoslain yhtenä tavoitteena on ollut hallituksen esityksen mukaan turvata kuntien vaikuttamismahdollisuudet, ”jotta malminetsintää ja erityisesti kaivostoimintaa koskevassa päätöksenteossa on mahdollista ottaa huomioon kunnan pitkän aikavälin kehittämisen kannalta tärkeitä näkökohtia”. Hallituksen perusteluissa viitataan erityisesti kaavoitukseen ja muuhun kunnan kehittämisen kannalta keskeisten alueiden käyttöön.<sup>161</sup> ELY-keskukset puolestaan voivat antaa lausunnon omalla toimialueellaan luvan mukaisen toiminnan mahdollisista ympäristövaikutuksista. Tukesin tulisi aina myös harkita lausunnon pyytämistä Säteilyturvakeskukselta, jos tutkimussuunnitelman mukaan hakemus koskee ”aluetta, jolla radonia esiintyy luonnollisia pitoisuuksia selvästi ylittävä määrä”.<sup>162</sup> Valtioneuvoston antaman asetuksen kaivostoiminnasta (391/2012) 25 §:ssä on annettu vielä tarkempia määräyksiä viranomaisista, joilta lausunto on tarvittaessa pyydettävä<sup>163</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 38 § on erityinen pykälä asian selvittämisestä saamelaisten kotiseutualueella, koltta-alueella ja erityisellä poronhoitoalueella. Sen mukaan Tukesin tulee saamelaisten kotiseutualueella selvittää yhteistyössä saamelaiskäräjien, alueen paliskuntien, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen ja hakijan kanssa malminetsintäluvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvat vaikutukset saamelaisten oikeudelle alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tukesin tulee myös harkita haittojen vähentämiseksi ja estämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Huomioon on otettava hakemuksessa tarkoitettun alueen läheisyydessä voimassa olevat malminetsintä-, kaivos- tai kullanhuuhdontaluvat, mitä saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana tärkeitä alueita hakemus koskee sekä muut saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana häiritsevät alueiden käyttömuodot hakemuksessa tarkoitettulla alueella ja sen läheisyydessä. Myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella toteutettavat

---

<sup>161</sup> HE 273/2009, s. 49.

<sup>162</sup> HE273/2009, s. 95.

<sup>163</sup> Vihervuori on ottanut kantaa valitusmenettelyyn yleisesti kustannus-hyötynäkökulmasta. Hän toteaa mm. ”You may think that a permit system like the one based on the Finnish Environmental Protection Act, or a permit system in general, must as such be unreasonably heavy or expensive. But all depends on what you take into account and what the system is compared with. One of its evident merits is that of stopping conflicts in local communities before they reach a critical point. ... In my judgment, the existing permit procedures for locally sensitive smaller-scale activities are, in many cases, also socially valuable and cannot be eliminated without serious negative side effects.” Vihervuori 2006, s. 648-649.

hankkeet, joilla on huomattava merkitys saamelaisten oikeuden kannalta alkuperäiskansana, kuuluu edellä säädetyn alaan. Arvioinnin kohteena olisivat erityisesti poronhoitoon koskevat vaikutukset<sup>164</sup>.

Samassa pykälässä on säädetty, että kolttala-alueella Tukesin tulee pyytää lausunto kolttien kyläkokoukselta siitä, mitä vaikutuksia malminetsintäluvan mukaisesta toiminnasta on kolttien elinkeinoille ja elinolosuhteille. Kolttalain (253/1995) 56 §:ssä on säädetty kyseisestä lausuntomenettelystä. Erityisellä poronhoitoalueella Tukesin on selvitettävä yhteistyössä alueella toimivien paliskuntien kanssa mitä haittoja luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuu poronhoidolle. Tukes voi tarvittaessa järjestää tilaisuuden, johon kutsutaan kuultavaksi saamelaiskäräjien, kolttien kyläkokouksen, kolttaneuvoston, asianomaisten paliskuntien, hakijan, alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen, kunnan, kalastusalueen ja yhteismetsien edustajat. Saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:ssä ja poronhoitolain (848/1990) 53 §:ssä on säädetty lisäksi neuvotteluelvoitteesta.

Kaivoslain (621/2011) 39 §:n mukaan asianosaisilla on oikeus tehdä muistutuksia ja muilla kuin asianosaisilla on oikeus antaa mielipide malminetsintälupahakemuksesta ennen hakemuksen ratkaisua. Muistutusten ja mielipiteiden antamiselle on annettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Muita kuin asianosaisia ovat esimerkiksi kansalaisjärjestöt ja kunnan asukkaat. Molemmille on varattava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Pykälän soveltamiskynnys on matalampi kuin hallintolain (434/2003) 41 §:n.<sup>165</sup> Kaivoslain 39 § turvaa osaltaan myös kansalaisten oikeusturvaa sekä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia koskevaa perusoikeutta.

Kaivoslain (621/2011) 42 §:ssä on säännökset hakijan ja muun asianosaisen tilaisuudesta selityksen antamiseen. Selityksen voi antaa sellaisista lausunnoissa ja muistutuksissa esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Selityksen johdosta on vielä asianosaisille varattava tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Tämä mahdollisuus on kuitenkin vain, jos selitys saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallituksen esityksen mukaan malminetsintäluvan hakijaa olisi kuultava esimerkiksi ”silloin, kun lausunnoissa tai muistutuksissa on vaadittu rajoituksia tai ehtoja

---

<sup>164</sup> HE 273/2009 vp, s. 96.

<sup>165</sup> HE 273/2009 vp, s. 97.

malminetsintäluvan mukaiselle toiminnalle sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu kaivoslaissa kiellettyä seurausta”<sup>166</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 40 §:ssä on lupaviranomaiselle asetettu tiedotusvelvollisuus ja ohjeet tiedottamisesta malminetsintälupaa koskevasta hakemuksesta. Asetuksen (391/2012) 26 §:ssä on säädetty kuulutuksen tarkemmasta sisällöstä. Tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain (434/2003) 59 §:ää, jos kyse on alle kolmestakymmenestä henkilöstä tai jos henkilöiden lukumäärää ei tiedetä<sup>167</sup>.

### 5.3.3 LUPA JA SEN OIKEUSVAIKUTUKSET

#### 5.3.3.1 LUPAPÄÄTÖKSEN SISÄLTÖ

Kaivoslain (621/2011) 56 § sisältää määräykset lupapäätöksen sisällöstä. Päätöksessä on mm. otettava kantaa lausunnoissa ja muistutuksissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Jos hankkeeseen on sovellettu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, päätöksestä on selvittävä, miten arviointi on lupaharkinnassa otettu huomioon. Hallituksen esityksen mukaan malminetsintäluvan osalta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia ei yleensä kuitenkaan sovelleta. Luvanvaraisesta malminetsinnästä harvoin aiheutuu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.<sup>168</sup>

Kaivoslain (621/2011) 51 §:ssä säädetään malminetsintäluvassa annettavista määräyksistä. Luvassa on määrättävä malminetsintäalueen sijainti ja rajat, minkä lisäksi siinä on annettava tarpeelliset määräykset yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi. Lupamääräyksiä ohjaa mm. kaivoslain (621/2011) 1 §:n tavoitesäännös. Malminetsintäluvassa annettavat määräykset voivat poiketa huomattavasti toisistaan johtuen malminetsinnän tapauskohtaisesta vaihtelusta.<sup>169</sup> Pölösen mukaan lupaharkinnan kannalta on olennaisempaa, mitkä lupamääräykset annetaan ja miten alue rajataan kuin myönnetäänkö lupaa ollenkaan. Erilaisten perusoikeusjärjestelmästä lähtevien intressien

---

<sup>166</sup> HE 273/2009 vp, s. 98.

<sup>167</sup> HE 273/2009 vp, s. 98.

<sup>168</sup> HE 273/2009 vp, s. 111-112.

<sup>169</sup> HE 273/2009 vp, s. 107-108.

huomioiminen jää lainsoveltajan tehtäväksi. Joustavat säännökset mahdollistavat intressien keskinäissuhteiden ratkaisemisen.<sup>170</sup>

Kaivoslain (621/2011) 57 §:n mukaan malminetsintälupaa koskeva päätös annetaan julkipanon jälkeen. Sen katsotaan tulevan valitukseen oikeutettujen tietoon silloin, kun se on annettu. Kaivoslain (621/2011) 58.1-3 §:n mukaan Tukesin tulee toimittaa malminetsintälupaa koskeva päätös hakijalle sekä toimitettava jäljennös päätöksestä useille eri tahoille. Saman pykälän 4, 5 ja 6 momentin mukaan päätöksen antamisesta on myös ilmoitettava niille, jotka ovat tehneet muistutuksen asiassa tai ovat ilmoitusta erikseen pyytäneet. Ilmoitus on tehtävä myös niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.

Kaivoslain (621/2011) 58.7 §:ssa on säädetty Tukesille velvollisuus huolehtia siitä, että malminetsintälupaa koskevasta päätöksestä tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) mukaiseen kiinteistötietojärjestelmään<sup>171</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 168 §:n mukaan malminetsintälupaan perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun toimenpiteisiin oikeuttava lupapäätös on saanut lainvoiman. Myös malminetsintäluvassa määrätty vakuus täytyy olla asetettu. Jos asianomaisen toimenpiteen suorittaminen edellyttää muualla lainsäädännössä vaadittua lupaa, on odotettava sen lupapäätöksen lainvoimaisuutta. Toiminnan saa kuitenkin aloittaa, jos sen aloittamiseen on saatu asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta oikeus.

### 5.3.3.2 LUVAN OIKEUSVAIKUTUKSET

Kaivoslain (621/2011) 10 §:ssä säädetään malminetsintäluvan oikeusvaikutuksista. Malminetsintälupa mahdollistaa oikeuden tutkia geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tehdä muita kaivostoimintaa valmistelevia tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi omalla ja toisen maalla luvassa tarkoitetulla alueella. Aluetta kutsutaan malminetsintäalueeksi. Toimet ovat mitoitettava sen laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään. Malminetsintäluvan nojalla saa rakentaa tai

---

<sup>170</sup> Pölönen 2013, s. 415 ja 434.

<sup>171</sup> HE 273/2009 vp, s. 112.



siirtää malminetsintäalueelle tutkimustoimintaa varten tarpeellisia väliaikaisia rakennelmia ja laitteita. Siitä määrätään tarkemmin malminetsintäluvassa. Malminetsintä lupa ei rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä muuten kuin mitä malminetsintä vaatii. Malminetsintäluvun haltijalla ei ole oikeutta esiintymän hyödyntämiseen.

Hallituksen esityksessä vielä täsmennetään, että malminetsintä lupa oikeuttaa kairaukseen, tutkimusojien ja -kaivantojen tekemiseen sekä vaikutuksiltaan tai laajuudeltaan näitä vastaaviin tai vähäisempiin toimenpiteisiin ja koelouhintaan. Väliaikaiset rakennelmat ja laitteet eivät vaatisi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla rakennuslupaa. Ne saattaisivat edellyttää kuitenkin kyseisen lain mukaista toimenpidelupaa tai ilmoitusta.<sup>172</sup>

Kaivoslain (621/2011) 32 § mukaan malminetsintä lupa antaa haltijalleen etuoikeuden kaivoslain mukaiseen kaivosluvan hakemiseen. Kaivoslupahakemus pitää tehdä ennen malminetsintäluvun raukeamista tai peruuttamista etuoikeuden saamiseksi. Hakemusta valmistellessaan hakija voi tehdä varausilmoituksen Tukesille. Varaus on tehtävä kaivoslain mukaisella tavalla eikä varaukselle saa olla laissa säädettyjä esteitä. Varauspäätös on voimassa, kunnes Tukesin tekemä päätös raukeaa tai se peruutetaan. Myös varauspäätös antaa etuoikeuden malminetsintä lupaan.<sup>173</sup> Kaivoslain (621/2011) 55 §:n mukaan varausilmoitus on hyväksyttävä, jos se täyttää laissa säädettyt edellytykset eikä sen hyväksymiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Varaus on hylättävä, jos on painavia perusteita epäillä varausalueen laajuuden johdosta tai muista syistä, että varaajalla ei ole edellytyksiä tai ilmeisesti tarkoitustakaan hakea malminetsintä lupaa. Varausilmoituksen tarkemmasta sisällöstä ja rajoituksista on annettu määräyksiä kaivoslain (621/2011) 44 §:ssä ja kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 14 ja 15 §:ssä.

### 5.3.3.3 LUVAN VOIMASSAOLO JA RAUKEAMINEN SEKÄ PERUUTTAMINEN

Kaivoslain (621/2011) 60 §:n mukaan malminetsintä lupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaisuuden alkamisesta. Voimassaoloajan pituuteen vaikuttavat tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika sekä yleiselle tai yksityiselle

---

<sup>172</sup> HE 273/2009 vp, s. 79.

<sup>173</sup> HE 273/2009 vp, s. 90.

edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen. 61 §:n mukaan malminetsintäluvan voimassaoloa on mahdollista myös jatkaa kuitenkin enintään kolme vuotta kerrallaan ja yhteensä 15 vuodeksi. Jatkamisen edellytyksenä on, että malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä. Esiintymän hyödyntämismahdollisuuksien selvittämisen täytyy edellyttää jatkotutkimuksia. Luvanhaltijan on täytynyt noudattaa kaivoslain mukaisia velvollisuuksia ja sen nojalla annettuja lupamääräyksiä, eikä voimassaolon jatkamisesta saa aiheutua kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Kaivoslain (621/2011) 66 §:ssä sekä kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 27 §:ssä on määräyksiä jatkolupaa koskevasta hakemuksesta. Kaivoslain (621/2011) 67.4 §:n mukaan haettaessa malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista kaivoslain säädetyllä tavalla jää lupapäätöksestä tehty merkintä kiinteistötietojärjestelmään ja malminetsintäluvasta asetettu vakuus ja panttaus voimaan kunnes hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu. Kaivoslain (621/2011) 73 §:n mukaan malminetsintälupa on myös siirrettävissä toiselle. Varauspäätöstä ei sen sijaan ole mahdollista siirtää<sup>174</sup>.

Tukesin on muutettava malminetsintälupaa kaivoslain (621/2011) 69.1 §:n mukaan, jos luvanhaltijan toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset poikkeavat olennaisesti siitä, mitä lupaharkinnassa on arvioitu. Näin on myös meneteltävä, jos toiminnasta aiheutuu kaivoslaissa kielletty seuraus. Muuttaminen voi tapahtua Tukesin omasta aloitteestaan tai asianomaisen toimialallaan yleistä etua valvovan viranomaisen taikka haittaa kärsivän asianosaisen hakemuksesta.

Kaivoslain (621/2011) 69.3 §:n mukaan jos tutkimussuunnitelmaa muutetaan tai sitä täydennetään siten, että lupamääräyksiä on tarpeen tarkistaa, malminetsintäluvan haltijan pitää hakea malminetsintäluvan muuttamista. Jos luvan mukaista toimintaa on muutettava, voi luvan haltija hakea malminetsintäluvan muuttamista lupamääräysten tarkistamiseksi.

Malminetsintälupa raukeaa sen määräajan päättyessä kaivoslain (621/2011) 67 §:n mukaan. Tukesilla on mahdollisuus päättää, että malminetsintälupa raukeavaa, jos toiminta on ollut keskeytyneenä luvanhaltijasta riippuvasta syystä yhtäjaksoisesti vähintään vuoden. Tukes voi panna asian vireille omasta aloitteestaan samoin kuin kunta

---

<sup>174</sup> HE 273/2009 vp, s. 120.

tai haittaa kärsivä asianosainen. Malminetsintälupa raukeaa aina, jos luvanhaltija tekee siitä hakemuksen. Luvanhaltijalla on erityinen velvollisuus raukeamisen hakemiseen, jos hänellä ei ole enää tarkoituksenaan harjoittaa lupaan perustuvaa toimintaa. Hallituksen esityksen mukaan vireillepano-oikeus voisi tapauskohtaisesti olla myös esimerkiksi toisella samasta alueesta kiinnostuneella malminetsintäyhtiöllä<sup>175</sup>.

Kaivoslain (621/2011) 152 § sisältää määräyksiä viranomaisten tiedonsaantioikeudesta. Kaivoslain (621/2011) 153 § puolestaan turvaa Tukesin tarkastusoikeuden alueella, jos valvonta katsotaan tarpeelliseksi. Kaivoslain (621/2011) 153 §:n mukaan Tukesilla on oikeus päästä malminetsintäalueelle tai aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle, jos se on kaivoslaissa tarkoitettun valvonnan kannalta tarpeen. Pykälässä on viittaus hallintolain (434/2003) 39 §:ään ja sen noudattamiseen, joka sisältää säännökset tarkastamismenettelystä. Kaivoslain (621/2011) 153 §:n mukaista tarkastusoikeutta on kuitenkin rajoitettu pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen osalta. Niitä voidaan tehdä vain tietynlaisten rikosten selvittämiseksi ja vain, jos tarkastus on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi.

Kaivoslain (621/2011) 155 §:n mukaan poliisi sekä tulliviranomaiset ja rajavartiolaitosviranomaiset toimialallaan ovat velvollisia antamaan virka-apua kaivoslain säännösten ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvomiseksi, mikäli se on tarpeen. Kaivoslain (621/2011) 156 §:n nojalla Tukes voi kieltää sitä, joka rikkoo kaivoslakia tai sen nojalla annettua määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä ja määrätä rikkojan täyttämään velvollisuutensa. Kaivoslain (621/2011) 159 §:ssä on lueteltu muut tahot, jotka voivat panna asian vireille.

Tukesin on oltava tarvittaessa yhteydessä mm. muihin toimialallaan yleistä etua valvoviin viranomaisiin, jotta asia tulee selvitettyksi. Ennen väliaikaista kieltoa, rajoitusta tai määräystä Tukesin tulee kuitenkin kuulla luvanhaltijaa hallintolain säädösten mukaisesti. Hallintolain (434/2003) 34.1 §:n mukaan asianosaisella on oikeus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaista ei tarvitse kuulla, jos esimerkiksi vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, taikka jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa

---

<sup>175</sup> HE 273/2009 vp, s. 116.

huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Väliaikaista kieltoa, rajoitusta tai määräystä koskevasta päätöksestä on tiedotettava hallintolain (434/2003) määräysten mukaisesti.<sup>176</sup>

Kaivoslain (621/2011) 157 §:n perusteella Tukes voi väliaikaisesti kieltää malminetsintälupaan perustuvan toiminnan tai asettaa toiminnalle väliaikaisia rajoituksia ellei malminetsintäluvan haltija ole oikaissut Tukesin päätöksestä huolimatta edellä kaivoslain (621/2011) 156 §:ssä tarkoitettua rikkomustaan tai laiminlyöntiään. Kielto tai rajoitus voi olla voimassa enintään luvan peruuttamista koskevan asian lainvoimaiseen ratkaisuun saakka. Tukesin on myös väliaikaisesti kiellettävä malminetsintälupaan perustuva toiminta, jos kaivoslain mukaiset malminetsintäkorvaus, vakuus tai vahingonkorvaukset on maksamatta. Kielto on voimassa siihen asti, kun laiminlyönti on korjattu tai, kun luvan peruuttamista koskeva asia on päätynyt lainvoimaiseen ratkaisuun saakka.

Tukesin rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta annettua päätöstä sekä väliaikaista toimintakieltoa on kaivoslain (621/2011) 170 §:n mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta ellei muutoksenhakutuomioistuin toisin määrää. Kaivoslain (621/2011) 158 §:n mukaan Tukes voi myös tehostaa kaivoslain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla. Menettelystä on säädetty uhkasakkolaissa (1113/1990).

Kaivoslain (621/2011) 160 §:n mukaan pykälässä mainittujen kaivossäännösten tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta rikkomisesta on tuomittava sakko. Kyse on erilaisista velvollisuuksista, kielloista tai rajoituksista. Osa mainituista rikkomuksista jätetään kuitenkin tuomitsematta, jos teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Rikoslain 48 luvussa on säädetty ympäristörikoksista. Kaivoslain (621/2011) 161 §:n mukaan 160 §:ssä tarkoitettu teosta ei saa nostaa syytettä, jos teolla on loukattu ainoastaan yksityisen etua tai oikeutta ja asianomistaja ei ilmoita tekoa syytteeseen pantavaksi.

Tukesilla on mahdollisuus kaivoslain (621/2011) 70 §:n mukaan peruuttaa malminetsintälupa, jos luvanhaltija ei täytä enää luvan myöntämisen edellytyksiä tai jos

---

<sup>176</sup> HE 273/2009 vp, s. 157.

hakemuksessa tai sen liitteissä on annettu virheellisiä tai puutteellisia tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet luvan myöntämisen edellytyksiin tai muutoin lupaharkintaan. Tukesin tulee kuitenkin asettaa määräaika vähäisten rikkomusten, puutteiden ja laiminlyöntien korjaamiselle.

Kaivoslain (621/2011) 75 §:n mukaan varauspäätöksen antamisessa on sovellettava, mitä edellä kappaleessa 5.3.2 on kerrottu malminetsintäluvan julkipanosta. Kaivoslain (621/2011) 76 §:n mukaan varauspäätös on voimassa enintään kaksikymmentäneljä kuukautta. Varauspäätöksen voimassaolon pituutta harkitessa on otettava huomioon erityisesti tutkimussuunnitelman laadintaan ja malminetsintälupahakemuksen mukaisiin valmisteleviin toimenpiteisiin tarvittava aika. Varauspäätös voi raueta joko kokonaan tai osittain, kun tarkoittamalla etuoikeudella on haettu malminetsintälupaa. Varaaja voi tehdä raukeamista koskevan ilmoituksen, jolloin Tukesin on määrättävä varaus rauenneeksi. Muussa tapauksessa varauspäätös raukeaa määräajan eli enintään 24 kuukauden kuluttua. Varauspäätös voidaan peruuttaa, jos varausilmoituksessa tai sen liitteissä on annettu virheellisiä tai puutteellisia tietoja. Tietojen on täytynyt vaikuttaa varauspäätökseen liittyvään harkintaan.

#### 5.4.3 MUUTOKSENHAKU

Muutoksenhausta Tukesin kaivoslain nojalla antamaan päätökseen on säädetty 162 §:ssä. Muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei kaivoslaissa ole muuta säädetty. Toimivaltainen hallinto-oikeus on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä pääosa päätöksessä tarkoitettusta malminetsintäalueesta sijaitsee. Päätöksestä perittävistä maksusta ”valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta”. Valtioneuvoston asetuksen kaivostoiminnasta (391/2012) 35 §:n mukaan asianomaisen hallinto-oikeuden tulee ilmoittaa sähköisesti välittömästi valitusajan päätyttyä Tukesille hallinto-oikeuteen jätetystä valituskirjelmästä, joka koskee varausta tai malminetsintälupaa. Kaivoslain (621/2011) 166 §:ssä on säädetty hallinto-oikeuden päätöksen antamisesta.

Kaivoslain (621/2011) 165 §:n mukaan Tukesilla on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Malminetsintälupaa koskevasta päätöksestä, sen jatkamisesta, raukeamisesta, muuttamisesta sekä peruuttamisesta muutoksenhakuoikeus on:

- asianosaisella;
- rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Ympäristövaikutusten tulee ilmetä rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön sääntöjen mukaisella toiminta-alueella;
- toiminnan sijaintikunnalla tai jos toiminnan haitalliset vaikutukset ilmenevät muun kunnan alueella, niin sillä kunnalla;
- elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja muulla viranomaisella, joka valvoo asiassa toimialallaan yleistä etua;
- saamelaiskäräjillä, jos luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä
- kolttien kyläkokouksella, jos malminetsintäluvassa tarkoitettu toiminta heikentää kolttia-alueella kolttien elinolosuhteita ja mahdollisuuksia harjoittaa elinkeinoja.

Valitusoikeus ei ole riippuvainen siitä, vaikuttaako päätös välittömästi valittajan etuun tai oikeuteen, myös välilliset ja ei-oikeudelliset vaikutukset voivat luoda asianosaisuuden.<sup>177</sup>

Suvantolan tekemä tutkimus tuomioistuinratkaisuista ympäristöasioissa v. 2001-2005 osoittaa ympäristöpäätösten hallinnollisen muutoksenhaun muodostavan valtaosan ympäristölainkäytöstä. Kaivoslakiin liittyvät muutoksenhaut on tutkimuksessa sisällytetty luonnonvaroja koskeviin hallinto-oikeuksien ratkaisuihin. Tilastosta voidaan todeta, että niiden määrä on erittäin pieni, koska luonnonvaroja koskevien ratkaisujen määrä tutkitun ajanjakson aikana oli kaikkiaan vain 4 %. Näistä tapauksista noin puolessa hallintoviranomaisen päätöstä ei muutettu.<sup>178</sup>

Kaivoslain (621/2011) 169.1 §:n ja 169.2 §:n mukaan Tukes voi hakijan perustellusta pyynnöstä malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista koskevassa päätöksessä määrätä, että luvassa yksilöityihin toimenpiteisiin voidaan valituksesta huolimatta ryhtyä. Täytäntöönpano ei saa tehdä muutoksenhakua hyödyttömäksi. Hakijan on asetettava Tukesin määräämä vakuus niiden edunmenetysten ja kustannusten korvaamiseksi, jotka

---

<sup>177</sup> HE 273/2009 vp, s. 160.

<sup>178</sup> Suvantola 2008, s. 366-367.

päätöksen kumoaminen tai lupamääräysten muuttaminen voi aiheuttaa. Vakuuteen sovelletaan, mitä kaivoslaissa on säädetty. Hallituksen esityksen mukaan Tukes ei voi antaa sellaista määräystä toimenpiteistä, joka merkitsisi muutoksenhakuoikeuden tosiasiallista kaventumista. Siten vain sellaiset toimenpiteet ovat mahdollisia, joiden jälkeen olot on palautettavissa aiempaa vastaaviksi.<sup>179</sup>

#### 5.4.4 LUVANHALTIJAN VELVOLLISUUDET

Kaivoslain (621/2011) 11 §:n mukaan ”malminetsintäluvan haltijan on rajoitettava malminetsintä ja malminetsintäalueen käyttö tutkimustyön kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua:

- haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa yleiselle turvallisuudelle;
- olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;
- merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa;
- harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista;
- merkittävää maisemallista haittaa.”

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslain (621/2011) 11.2 §:ssa mainitut rajoitukset eivät muodosta ongelmaa malminetsinnässä, vaan niiden soveltaminen tulee kyseeseen erityisesti ”tilanteissa, joissa luvan nojalla on tarkoitus tehdä suurehkoja tutkimuskaivantoja tai –ojia, koelouhintaa taikka vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan niitä vastaavia toimenpiteitä”. Lisäksi malminetsintälupaan voidaan sisällyttää tarvittaessa rajoituksia, joita 2 momentissa säädettyjen kieltojen noudattaminen edellyttää.<sup>180</sup>

Malminetsinnästä voi olla haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle hyvin poikkeuksellisesti. Kyseeseen tilanne voi tulla, kun tarkoituksena on uraanin koelouhintaa tai malminetsintä tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Kaivoslain (621/2011) 11.2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu olennainen haitta elinkeinotoiminnalle tarkoittaa lähinnä sellaisia elinkeinoja, jotka edellyttävät

---

<sup>179</sup> HE 273/2009 vp, s. 163.

<sup>180</sup> HE 273/2009 vp, s. 80.

alueiden käyttöä. Esimerkkeinä annetaan maa- ja metsätalous, matkailu ja poronhoito. Lupamääräyksin on käytännössä mahdollista sovittaa eri elinkeinojen harjoittaminen.<sup>181</sup>

Luonnonolosuhteilla tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan ”lähinnä alueen pohja- ja pintavesioloja, lämpö- ja kosteusoloja sekä kasvien kasvupaikkatekijöitä”. Luonnonolosuhteisiin luetaan myös eläinten lisääntymis- ja levähdyspaikat, jos kyseessä on merkittävät rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien keskittymät, joita voi koskea luonnonsuojelulain mukainen hävittämis- ja heikentämiskielto. Hallituksen esityksen mukaan harvinaiset ja arvokkaat luonnonesiintymät ovat esimerkiksi tieteellisesti sekä luonnon- ja maisemansuojelullisesti arvokkaat geologiset (geomorfologiset) muodostumat, joita pidetään keskeisimpänä ryhmänä. Lisäksi esityksessä mainitaan esimerkkeinä harvinaiset ja uhanalaiset harju- ja kalliokasvien esiintymät, muinaisrannat sekä tietyt hydrogeologiset kohteet kuten lähteiköt.<sup>182</sup>

Hallituksen esityksen mukaan merkittävää maisemallista haittaa koskevan kiellon tarkoituksena on estää merkittävät haitat, jotka olennaisesti muuttavat maisemaa. Väliaikaiset haitat eivät kuulu kiellon piiriin. Esityksessä mainitaan maisemayleissopimuksen toimeenpano. Sopimuksessa maisemansuojelulla tarkoitetaan maiseman erityis- tai ominaispiirteiden säilyttämistä ja ylläpitoa. Se on tehtävä toimenpiteillä, jotka ovat perusteltuja luonnonmuotojen tai ihmisen toiminnan perinnearvon vuoksi. Kieltoa arvioitaisiin myös muun muassa valtakunnallisiin alueiden käyttötavoitteisiin sisältyvien arvokkaiden maisema-alueiden kannalta. Samoin arviointi kohdistuisi sellaisiin oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettuihin alueisiin, joilla on erityistä maisemallista arvoa. Luonnonsuojelulain 5 luvussa tarkoitetut maisema-alueet on otettava myös huomioon. Hallituksen esityksessä on myös mainittu esimerkein, että muun lainsäädännön määräyksiä on lisäksi noudatettava.<sup>183</sup>

Kaivoslain (621/2011) 12 § sisältää malminetsintäluvan haltijalle asetettavan velvollisuuden ilmoittaa malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille etukäteen kaikista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa. Kaivoslain (621/2011) 13 §:ssä on asetettu malminetsintäluvan haltijalle velvollisuus maa- ja kiviainesjätteen synnyn ehkäisemisestä, sen haitallisuuden

---

<sup>181</sup> HE 273/2009 vp, s. 80-81.

<sup>182</sup> HE 273/2009 vp, s. 81.

<sup>183</sup> HE 273/2009 vp, s. 81.



vähentämisestä sekä jätteen hyödyntämisestä tai käsittelemisestä. Edellä mainituista velvollisuuksista on laadittava kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelma. Ympäristönsuojelulain mukainen jätehuoltosuunnitelma korvaa kaivoslain mukaisen jätehuoltosuunnitelman. Kaivoslain (621/2011) 13 § täydentää kaivannaisjätedirektiivin implementointia<sup>184</sup>. Kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (391/2012) 3 §:ssä on tarkempia määräyksiä kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman laadinnassa huomioon otettavista seikoista.

Kaivoslain (621/2011) 99 § sisältää määräykset malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille maksettavista korvauksista. Mikäli malminetsintäalueella on useita kiinteistöjen omistajia, malminetsintäkorvaus jaetaan kunkin omistajan osuutta vastaavaksi. Kiinteistön yhteisomistukseen sovelletaan lakia eräistä yhteisomistussuhteista (180/1958).<sup>185</sup>

Kaivoslain (621/2011) 107 §:ssä on asetettu malminetsintäluvan haltijalle velvollisuus vakuuden asettamiseen mahdollisen vahingon ja haitan korvaamiseen ja jälkitoimenpiteiden hoitamiseen. Velvollisuutta ei ole, jos sitä on pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu ja laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet ja toimintaa varten annettavat lupamääräykset huomioon ottaen. Velvollisuutta vakuuden asettamiseen ei ole myöskään, jos malminetsintäluvan hakija on tarpeeksi vakavarainen. Kaivoslain (621/2011) 109 §:n mukaan Tukes määrää malminetsintäluvassa vakuuden lajin ja määrän.

Kaivoslain (621/2011) 15.1 §:ssä on säädetty malminetsintäalueen jälkitoimenpiteistä.

”Kun malminetsintä lupa on rauennut tai peruutettu, malminetsintäluvan haltijan on:

- välittömästi saatettava malminetsintäalue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, poistettava väliaikaiset rakennelmat ja laitteet, huolehdittava alueen kunnostamisesta ja siistimisestä sekä saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan;
- kuuden kuukauden kuluessa luovutettava kaivosviranomaiselle tutkimustyöselostus, tutkimukseen liittyvä tietoaineisto ja edustava osa kairasydämistä.”

---

<sup>184</sup> HE 273/2009 vp, s. 82.

<sup>185</sup> HE 273/2009 vp, s. 128.

Valtioneuvoston asetuksen kaivostoiminnasta (391/2012) 6 §:ssä on annettu tarkempia määräyksiä tutkimustyöselostuksen sisällöstä. Kaivoslain 15.2-4 §:n mukaan malminetsintäluvan haltijan on tehtävä kirjallinen ilmoitus Tukesille, malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille, kun kaivoslain (621/2011) 15.1 §:n mukaiset jälkitoimenpiteet on tehty. Ilmoitus on tehtävä myös saamelaiskäräjille saamelaisten kotiseutualueella sekä erityisellä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille ja kolttala-alueella kolttien kyläkokoukselle. Kaivoslain (621/2011) 15 §:n jälkitoimenpiteitä ei tarvitse tehdä, jos malminetsintäluvan haltija hakee malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista tai kaivoslupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla eikä hakemusta hylätä kokonaan tai osittain.

Malminetsintäalueella tapahtuvasta kaivoslakiin perustuvasta toiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat tulee kaivoslain (621/2011) 103 §:n mukaan korvata. Jokamiehen oikeuteen perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista ei korvata<sup>186</sup>. Kaivoslain (621/2011) 104 §:n mukaan asianosaiset voivat sopia vahinkojen ja haittojen korvaamisen suorittamisesta ja määrästä sekä muistakin korvausta koskevista seikoista. Sopimuksen on oltava kirjallinen. Korvausvaatimus on esitettävä kaivoslain (621/2011) 77 §:ssä tarkoitettussa kaivostoimituksessa, jos korvauksesta ei ole sovittu. Kaivostoimitusta voi hakea tässä asiassa korvauksen vaatija, etsintätyöstä vastaava tai malminetsintäluvan haltija. Kaivoslain (621/2011) 105 §:ssä on viittaus ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) 12 §:ään vahingon ja haitan osalta, joka aiheutuu veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta taikka melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta taikka niitä vastaavasta häiriöstä.

## 6 VUODEN 2013 MALMINETSINTÄLUPAPÄÄTÖKSET PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA

### 6.1 LUPAPÄÄTÖKSET VUONNA 2013

Vuonna 2013 Tukes teki yhteensä 34 malminetsintälupapäätöstä ja 92 valtausoikeuspäätöstä. Hakemuksista hylättiin viisi. Tarkempi jaottelu hakemuksista käy ilmi alla olevasta taulukosta.

---

<sup>186</sup> HE 273/2009 vp, s. 133.

TAULUKKO 1

TUKESIN MALMINETSINTÄ- JA VALTAUSPÄÄTÖKSET VUONNA 2013					
	Uusi hake-mus	Jatko-hakemus	Oikeuden siirtohakemus	Raukeaminen	Hakemukset yhteensä
Malminetsintälupa	8	24	1	1	34
Valtauspäätös	79	1	5	7	92
Yhteensä	87	25	6	8	126

Valtauspäätökset olen rajannut tarkastelun ulkopuolelle, koska ne perustuvat vanhan kaivoslain (503/1965) 8 §:ään ja olen rajannut vanhan kaivoslain (503/1965) tutkielmani ulkopuolelle. Sen säännökset eroavat uuden kaivoslain (621/2011) säännöksistä. Kaivoslain (621/2011) 178 §:n siirtymäsäännöksen mukaan kumottavan lain nojalla työ- ja elinkeinoministeriössä vireillä olevat asiat siirtyivät lain voimaan tullessa Tukesiin ja asiat käsiteltiin noudattaen vanhan kaivoslain (503/1965) säännöksiä.

Lupa-asia käsitellään ja ratkaistaan uuden kaivoslain säännöksiä noudattaen, kun muutoksenhakutuomioistuin, uuden kaivoslain voimaan tultua, kumoaa ja palauttaa päätöksen kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi. Näin tapahtuu, vaikka asian käsittelyyn sovellettiinkin alun perin vanhan kaivoslain säännöksiä. Eli valtausoikeus jää voimaan valtauskirjassa mainituin ehdoin niin kuin mainitaan myös kaivoslain (621/2011) 179 §:ssä. Saman pykälän ja pykälien 180, 186, 187 ja 188 mukaan valtauksiin sovelletaan osin vanhaa ja osin uutta kaivoslakia. Vuodelta 2013 ratkaistuista hakemuksista suurin osa oli vielä vanhan lain mukaisia valtauspäätöksiä.

## 6.2 LUPAPÄÄTÖSTEN RAKENNE

Kaivoslain (621/2011) 51 § sisältää malminetsintäluvassa annettavat määräykset, 99 §:ssä on säädetty malminetsintäkorvauksista ja 103 §:ssä vahinkojen ja haittojen korvaamisesta malminetsintäalueella, etsintäalueella ja kullanhuhdonta-alueella. Tukesin antamat malminetsintälupapäätökset noudattavat rakenteeltaan kaavaa, jossa ensin kerrotaan lupahakemuksta koskevat tiedot (hakija, vireilletulopäivämäärä, etuoikeuspäivämäärä ja hakemuksen tarkoitus), varsinainen päätös (myöntäminen/hylkääminen perusteluineen, luvalla saadut oikeudet sekä huomautus siitä, että lupa ei oikeuta esiintymän hyödyntämiseen), päätöksen voimassaolo ja täytäntöönpano, malminetsintäaluetta

koskevat tiedot (pinta-ala, alueen nimi ja sijainti sekä aluetta koskevat tarkemmat tiedot) sekä otaksuma mineraaleista.

Edellä mainittujen tietojen jälkeen lupapäätöksessä annetaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset lupamääräykset, jotka sisältyvät 51.2 §:ään. Kunkin kohdan jälkeen määräyksen jälkeen on liitetty perustelut, joissa pääsääntöisesti viitataan säädökseen tai säädöksiin, joihin määräys perustuu. Säädöksen sisältö on pääosin selostettu asianomaisessa kohdassa.<sup>187</sup> Hakemuskohtaisesti 51.2 §:n lupamääräykseen on sisällytetty lisäksi tarvittavia muita määräyksiä. Yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annettuihin lupamääräykseen on sisällytetty myös edellä mainitut 99 §:stä ja 103 §:stä aiheutuvat määräykset.

Lupamääräysten jälkeen päätöksessä kerrotaan hakemuksen käsittelyvaiheista (hakemuksesta tiedottaminen, lausuntopyyntö ja lausunnot, mahdolliset muistutukset ja mielipiteet sekä hakijan mahdollinen vastine). Hakemuksen käsittelyvaiheiden esittelyn jälkeen päätöksessä esitetään Tukesin kannanotto lausunnoissa mahdollisesti esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Päätöksen lopussa annetaan vielä tietoja luvan haltijalle maastossa liikkumisesta sekä luvan muuttamisesta ja jatkamisesta. Lisäksi kerrotaan mille tahoille lupapäätöksestä on tiedotettu, päätöksestä perittävä maksu sekä muutoksenhausta (ml. valitusosoitus) sekä keneltä saa lisätietoja. Päätös sisältää yleensä liitteinä ainakin tarvittavat kartat, pinta-ali tiedot, tiedon asianosaisista sekä mahdolliset lausunnot, mielipiteet ja muistutukset.

### 6.3 KESKEISET PERUSOIKEUDET LUPAPÄÄTÖKSISSÄ

Kuten luvussa 4 todettiin, kaivoslain kannalta keskeisimpiä perusoikeuksia ovat omaisuudensuoja, elinkeinovapaus, ympäristöperusoikeus, kansalaisvaikuttaminen ja osallistuminen, oikeusturva sekä saamelaisia koskeva perustuslainsäädännös. Antaessaan lausuntoa hallituksen esityksestä kaivoslaiksi perustuslakivaliokunta totesi, että esitetty lupajärjestelmä oli kiinteistön omistajan näkökulmasta hyvin kattavaa. Malminetsintäluvan edellytykseksi tuli kuitenkin lisätä, että alueella voidaan perustellusti

---

<sup>187</sup> Tarkastellessaan hallintopäätöksen perusteluiden riittävyyttä muutoksenhaun näkökulmasta Jukarainen korostaa perusteluiden keskeistä merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää seikat, jotka ovat häntä koskevan ratkaisun perustana. Paitsi asianosaista, perusteluille on merkitystä myös hallintopäätöstä käsittelevälle tuomioistuimelle ja hallintotoimintaa seuraaville hallintoasian ulkopuolisille. Jukarainen 2014, s. 19.

otaksua olevan mineraaleja. Elinkeinovapauden osalta perustuslakivaliokunta totesi ehdotettujen toimintojen luvanvaraisuuden olevan epäilyksettä hyväksyttävää ja yhteiskunnallisesti painavan tarpeen vaatimaa kaivostoiminnan laajavaikutuksellisuuden ja erilaisten intressien yhteensovittamisen sekä toiminnan valvonnan näkökulmasta. Luvan peruuttamista valiokunta on pitänyt jyrkempänä yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta korosti kuitenkin, että viranomaisen toimivalta olla uudistamatta lupaa sidotaan laiminlyönnin vakavuuteen ja olennaisuuteen. Ympäristöperusoikeuden valiokunta totesi esityksessä otetun hyvin huomioon läpäisyperiaatteella. Myöskään oikeusturvaa koskeviin säännöksiin valiokunnalla ei ollut huomauttamista. Saamelaisten oikeuksien osalta valiokunta kiinnitti huomiota 50.1 §:n säännösten sisältämiin olennaisuusvaatimuksiin, jotka näyttäisivät asettavan ”melko korkean kynnyksen saamelaisten oikeuksien huomioon ottamiselle luvan myöntämisen esteitä arvioitaessa”. Sen mielestä olennaisuuskriteereitä tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisellä tavalla ottaen huomioon KP-sopimuksen 27 artiklaa koskeva käytäntö.<sup>188</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnon ja sen perusteella lakiehdotukseen tehtyjen pienten muutosten jälkeen lupapäätöksiä koskevien säännöksiin voidaan katsoa ottavan perusoikeudet huomioon. Säännösten määräysten realisoitumista perusoikeuksien näkökulmasta Tukesin malminetsintälupapäätöksissä vuonna 2013 selvitetään seuraavassa.

Ennen lupapäätöksen antamista Tukesin velvollisuutena on jo kaivoslain (621/2011) 34 §:n mukaan huolehtia siitä, että lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys saadaan. Vaikka vastuu on hakijalla, Tukesin tulee huolehtia mm. asianosaisten kuulemisesta ja selvitysten riittävyyden arvioinnista. Tiedottaessaan hakemuksesta Tukes pyytää asettamaansa määräaikaan mennessä lausunnot 37 §:n ja 38 §:n mukaisesti. Samassa yhteydessä se varaa asianosaisille tilaisuuden esittää muistutuksen ja muille kuin asianosaisille tilaisuuden esittää mielipiteensä malminetsintälupaa koskevassa asiassa 39 §:n mukaisesti. Kuulemisesta ja kuulluksi tulemisesta on oikeusperiaatteena säädetty perustuslain 21.1 §:ssä, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja

---

<sup>188</sup> PeVL 32/2010 vp. HE 273/2009 vp.

velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”.

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä on säädetty hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta ja 8.1 §:n mukaan ”viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.” Tukesin www-sivuilla sivuilla on selkeät ohjeet malminetsinnästä suojelualueilla sekä saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella samoin malminetsintäluvan myöntämisen esteistä. WWW-sivuilta löytyy myös tarvittavat lomakepohjat sekä kaivosasioista vastaavan henkilöstön yhteystiedot. Lisäksi Tukes antaa puhelinneuvontaa.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp. korostetaan pykälän merkitystä erityisesti silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Viranomaisen on ”erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivilla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyYTEEN lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan”.<sup>189</sup> Edellä mainitut hallinnon palveluperiaate ja neuvontavelvollisuus tukevat yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Kuten luvussa 6.2 on todettu, Tukesin malminetsintälupapäätökset on toteutettu varsin yhdenmukaisen kaavan mukaan. Kaivoslain (621/2011) 51.2 §:ssä yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi annetut tarpeelliset lupamääräykset sisältävät pääosin ympäristöperusoikeuteen ja ympäristöoikeuden oikeusperiaatteisiin liittyviä määräyksiä. Malminetsintätutkimusten sallituista ajankohdista ja menetelmistä, sekä malminetsintään liittyvistä laitteista ja rakennelmista koskevat määräykset toteuttavat ainakin ennaltaehkäisyn periaatetta. Esimerkkinä käy mm. malminetsintälupapäätös, jossa

---

<sup>189</sup> HE 72/2002 vp., s. 54.

malminetsintäalue sijaitsee melkein kokonaisuudessaan Natura-alueella. Lupapäätöksessä kairaukset on rajattu talviaikaan ja ne voidaan suorittaa vain Natura-arvioinnissa esitettyjen lieventävien toimenpiteiden mukaisesti. Koneellinen malminetsintätoiminta on lisäksi kielletty lintujen pesimäaikana.<sup>190</sup> Rajoituksia tutkimustoiminnan ja liikkumisen ajankohdasta malminetsintäalueella on annettu myös kohdassa, joissa annetaan määräyksiä yleisten ja yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista. Rajoitusten syynä voi olla esimerkiksi suuren petolinnun pesimäreviiri<sup>191</sup>.

Määräys tutkimustöitä ja –tuloksia koskevasta selvityselvällisyydestä turvaa viranomaisen mahdollisuutta valvoa ympäristöperusoikeuden toteutumista. Määräys jälkitoimenpiteiden ajankohdasta ja ilmoittamisesta kaivosviranomaiselle, malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille sekä erityisellä poronhoitoalueella asianomaiselle paliskunnalle turvaa paitsi viranomaisen, myös muiden asianosaisten mahdollisuutta valvoa ympäristöperusoikeuden toteutumista. Määräyksellä suojellaan myös saamelaisten oikeuksia.

Määräys kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelmasta ja sen noudattamisesta sisältää lausekkeen, jonka mukaan luvan haltija on velvollinen huolehtimaan maa- ja kiviainesjätteen synnyn ehkäisemisestä, sen haitallisuuden vähentämisestä sekä jätteen hyödyntämisestä tai käsittelemisestä. Määräys on ainakin ennaltaehkäisyn periaatteen mukainen suojellen ympäristön pilaantumista.

Luvan haltijan velvollisuus ilmoittaa malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille sekä näihin rinnastettaville ja muille oikeudenhaltijoille, joiden etuuksiin ja oikeuksiin maastotöistä ja rakennelmista voi olla haittaa tai vahinkoa, turvaa omaisuudensuojaa sekä saamelaisten oikeuksia. Toimenpiteistä on myös ilmoitettava toimialallaan yleistä etua valvoville viranomaisille ja näin sillä on myös ennaltaehkäisevä vaikutus luontoarvojen säilyttämiselle.

Määräystä malminetsintäalueen koon pienentämisen aikataulusta on vuonna 2013 käytetty vähän. Määräys toteuttaa ainakin ennaltaehkäisyn periaatetta.

---

<sup>190</sup> Tukes 06.06.2013, ML2012:0036, s. 2-4.

<sup>191</sup> Esimerkiksi Tukes 16.10.2013 ML2012:0106, s. 5-6.

Määräystä vakuuden asettamisesta ei lupapäätöksissä ole annettu, jos malminetsintää on pidettävä pienimuotoisena, eikä toimenpiteistä ennalta arvioiden ole katsottu aiheutuvan vähäistä suurempia vaikutuksia. Vakuuden asettaminen on aiheuttamisperiaatteen mukaista.

Määräykset malminetsintää ja malminetsintäalueen käyttöä koskevista seikoista kiellettyjen seurausten varmistamiseksi sisältää mm. velvollisuuden olla yhteydessä Museovirastoon, jos malminetsintäalueelta löydetään muinaismuistolain tarkoittamia suojelukohteita<sup>192</sup>. Samoin määräyksellä voidaan velvoittaa huolehtimaan esimerkiksi säteilyturvallisuuden edellyttämistä toimenpiteistä alueilla, joissa arvellaan olevan uraania<sup>193</sup>. Kyseinen määräyskohta liittyy ympäristöperusoikeuteen turvaamalla ainakin kulttuuriperintöä ja oikeutta terveelliseen ympäristöön. Samalla se toteuttaa ennaltaehkäisyn periaatetta.

Määräyksillä yksityisen edun kannalta välttämättömistä ja luvan edellytysten toteuttamiseen liittyvistä seikoista on myös turvattu ympäristöperusoikeutta. Ennaltaehkäisyn periaatetta on sovellettu sisällyttämällä määräykseen luvan haltijalle velvollisuus ennen tutkimustoimien aloittamista esittää tarkka tutkimussuunnitelma toimenpiteineen ja sijaintitietoineen Tukesille ja toimivaltaiselle ELY-keskukselle. Useissa luvissa määräyksellä on turvattu uhanalaisia eliölajeja, harvinaisia kasveja, pohjavesialueita, moottorikelkkareittejä sekä annettu ohjeita alueella liikkumisesta.<sup>194</sup> Määräykset suojaavat ympäristöperusoikeutta ja useisiin päätöksiin on sisällytetty kaivoslain (621/2011) 11 § auki kirjoitettuna. Pykälä sisältää myös määräyksen, jonka mukaan toiminnasta ei saa aiheutua olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Määräyksellä on suojeltu esimerkiksi peltoviljelyä<sup>195</sup>. Määräys toteuttaa ennaltaehkäisyn periaatetta.

Vuoden 2013 malminetsintäluvista 19 sisälsi määräyksiä poronhoidolle aiheutuvien haittojen vähentämiseksi erityisellä poronhoitoalueella. Huomiota kiinnitettiin siihen, että malminetsintätutkimukset tulee sovittaa kyseisten paliskuntien kanssa yhteistyössä siten,

---

<sup>192</sup> Esimerkiksi Tukes 27.05.2013 ML 2011:0029, s. 5 ja Tukes 04.09.2013 ML2011:0065, s. 5.

<sup>193</sup> Esimerkiksi Tukes 08.05.2013 ML2011:0027, s. 6.

<sup>194</sup> Esimerkiksi Tukes 08.05.2013 ML2011:0027, s. 6, Tukes 13.06.2013 ML2012:0047, s. 5-6, Tukes 05.07.2013 ML2012:0219, s. 5-6 ja Tukes 16.10.2013 ML 2012:0108, s. 6.

<sup>195</sup> Tukes 11.12.2013 ML2011:0003, s. 6.



ettei niistä aiheudu kohtuutonta haittaa poronhoidolle. Luvan haltijan on otettava huomioon mm. alueella mahdollisesti olevat poronhoidolle tärkeät rakenteet kuten esimerkiksi erotusaita. Lisäksi on käytettävä valmiita veräjiä kulkemiseen. Määräyksellä turvataan Suomen perustuslain (731/1999) 17.3 §:ssä turvattua saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan.<sup>196</sup> Määräys toteuttaa ennaltaehkäisyn periaatetta.

Määräys malminetsintäkorvauksen suuruudesta on hyvitys kiinteistön omistajan omaisuuteen kohdistuvasta rajoitetusta käyttöoikeudesta, joten sillä turvataan osaltaan omaisuudensuojaa. Omaisuudensuojasta on kysymys myös vahinkojen ja haittojen korvaamismääräyksessä. Kustannukset ovat luvan haltijan vastuulla, joten määräyksessä on kysymys myös aiheuttamisperiaatteesta.<sup>197</sup>

Oikeusturvaan liittyen päätös sisältää muutoksenhakua koskevat tiedot sekä liitteenä olevan valitusosoituksen. Päätöksissä on otettu huomioon myös hyvän hallinnon periaatteet. Palveluperiaatteen mukaisesti se sisältää tietoja ohjeiden löytymisestä Tukesin internet-sivuilla sekä tiedon henkilöstä, jolta saa lisätietoja. Hallintolain (434/2003) 9.1 §:n edellyttämän asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimus täyttyy ja päätöksen lukemista helpottaa tekstin jakaminen selkeisiin otsikoihin sekä perustelujen erottelu määräyksistä. Se, mihin kiinnitin huomiota, oli Tukesin kannanotto lausunnoissa esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Useissa päätöksissä kannanotto oli työstetty muotoon ”Lausunnoissa asiat on otettu lupapäätöksessä huomioon.” Vaikka lausunnot onkin otettu huomioon, lausunnon antaja joutuu tarkistamaan määräyksistä haluamansa kannanotot.

Yhteenvetona totean, että kaivoslain kannalta keskeiset perusoikeudet on mielestäni otettu hyvin huomioon Tukesin antamissa malminetsintälupapäätöksissä. Perusoikeudet on ”kirjoitettu sisään” kaivoslain pykäliin, joten perusoikeusnormin välitöntä soveltamista ei ole tarvittu. Yksittäisiä määräyksiä annettaessa on myös otettu mielestäni hyvin huomioon ympäristöoikeuden oikeusperiaatteet eli Tuorin ja Kokon mukaan alan oikeuskulttuuri.

---

<sup>196</sup> Esimerkiksi Tukes 16.10.2013 ML2012:0106, s. 7 ja Tukes 23.04.2013 ML2012:0096, s.7.

<sup>197</sup> HE 273/2009, s. 128 ja s. 132.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kaivostoiminta ja sen osana malminetsintä heijastelee osaltaan talousjärjestelmämme luonnetta. Talousjärjestelmämme asettaa sille omat tehtävänsä ja vaatimuksensa. Hallituksen esityksen mukaan kaivoslain uudistamiseen vaikuttivat yhteiskuntaelämän ja talouden muutokset. Kaivostoiminnan merkitys kansantaloudelle sekä malminetsinnän ja kaivostoiminnan yhteiskunnallinen ja poliittinen ohjaus olivat muuttuneet merkittäväällä tavalla verrattuna vanhan kaivoslain säätämisaikaan (1950 -lukuun).<sup>198</sup>

Tuorin kriittisen oikeuspositivismin yhtenä lähtökohtana on, että oikeusnormin ymmärtäminen vaatii tuekseen faktat ja arvojen ulottuvuuden<sup>199</sup>. Siitä lähtökohdasta yritän vastata, mihin kaikkiin asioihin malminetsinnän sääntelyssä perusoikeudet antavat vastauksen. Perusoikeuksien merkityksestä oikeusjärjestyksessä Tuori onkin aiheellisesti kysynyt seuraavasti teoksessaan Oikeuden ratio ja voluntas: ”ovatko perusoikeuksiin kytketyt periaatteet aina sisällöllisesti uusia, muuttavatko ne todella oikeudenalan normatiivista sisältöä. Voi olla, että oikeudenalan yleisille oikeusperiaatteille vain osoitetaan uusi positiivisoikeudellinen kiinne kohta, että niiden institutionaalinen tuki, Dworkinin ilmausta käyttäkseni, kiinnitetään perustuslain tasolle”.<sup>200</sup>

Ympäristöperusoikeus tuli uutena perusoikeutena hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Ympäristönäkökohtia oli toki aiemminkin otettu huomioon eri lakeja säädettäessä. Hyvään ympäristöön, sen kaikessa monimuotoisuudessa, liittyvien arvojen merkityksen – osin uhkien kautta – korostuminen ja yleensäkin ympäristötietoisuuden lisääntyminen niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin vaikuttivat siihen, että nämä arvot saivat perustuslaintasoisien suojan. Vaikka hallituksen esityksessä todettiin säännöksen olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen, kuten edellä kappaleessa 4.2 on kerrottu, ympäristön säilyminen elinkelpoisena nähtiin kuitenkin edellytyksenä muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

Perusoikeudet sijoittuvat Tuorin tasoerotellussa oikeuskulttuuriin ja syvärakenteeseen. Syvärakenteeseen kuuluvat mm. ihmisoikeudet<sup>201</sup>. Kuten edellä luvussa 4.2 todetaan, hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi todettiin, että

<sup>198</sup> HE 273/2009 vp, s. 42.

<sup>199</sup> Laakso 2012, s. 163.

<sup>200</sup> Tuori 2007, s. 270.

<sup>201</sup> Tuori 2000, s. 247.

ympäristöperusoikeudessa on kyse luonnon itseisarvosta tai ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta ja siltä osin se kytkeytyy siis oikeuskulttuurin lisäksi oikeuden syvärakenteeseen. Perusteluissaan hallitus totesi myös säännöksen sisällyttämisen perustuslakiin vastaavan ”kansainvälistä kehitystä ja ympäristökysymysten lisääntyntä merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa”. Lause kuvaa mielestäni hyvin Tuorin lainsäätämiskuvausta, jonka mukaan lainsäätäminen on oikeudellisten ja poliittisten käytäntöjen yhdistelmä, jossa poliittiset käytännöt ovat määrääviä<sup>202</sup>.

Perusoikeusuudistus pyrki määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä pyrki määrittämään suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilan ja näköpiirissä olevan tulevaisuuden huomioiden<sup>203</sup>. Perusoikeuksien kehittymisen merkitys uudelle kaivoslaille oli merkittävä. Perusoikeusjärjestelmä tuli ottaa huomioon kaivoslainsäädännössä, eri osapuolten perusoikeusoptiot tuli ottaa huomioon ja löytää punninnalla niiden välinen tasapaino. Se tarkoitti hallituksen esityksen mukaan käytännössä ainakin:

- perusoikeuksien laajentumisen huomioimista;
- ihmisten suoran suojan kehittymisen huomioimista verrattuna kansantalouteen tai taloudelliseen tehokkuuteen liittyviin intresseihin;
- perusoikeuksien rajoittamista ja punnintaa koskevien oppien huomioimista;
- perusoikeuksien sekä vertikaalisen että horisontaalisen vaikutusten huomioimista<sup>204</sup>.

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslaissa ja sen mukaisessa malminetsintäluvassa tuli ottaa säätämisvaiheessa lukuun tasavertaisesti mm. ympäristö, ihminen ja talous. Perusoikeusjärjestelmä asetti kaivoslaille sitovan oikeudellisen kehityksen, jonka sisällä erilaiset, ymmärtääkseni mm. ympäristöstä, ihmisestä ja taloudesta johtuvat, ristikkäiset intressit oli sovittava yhteen.<sup>205</sup> Kyse oli arvovalinnasta. Voidaan kuitenkin kysyä, mikä paino perusoikeuksilla on ollut suhteessa poliittiseen tavoitteenasetteluun eli Tuorin käyttämällä termillä, tavoiterationaalisesti painottuneella lainsäätämällä. On kuitenkin selvää, että perusoikeuksien asema yksilölle kuuluvina erityisinä oikeuksina ja oikeusjärjestyksen syvempiin tasoihin kerrostuneina moraalinormeina sekä eettisiä arvoja

---

<sup>202</sup> Tuori 2000, s. 200.

<sup>203</sup> HE 309/1993 vp, Yleisperustelut, 1. Johdanto ja 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.

<sup>204</sup> HE 273/2009 vp, s. 43.

<sup>205</sup> HE 273/2009 vp, s. 47-48

toteuttavina periaatteina, on huomioitu kaivoslakia säädettäessä. Tätä kautta perusoikeudet ovat asettaneet kaivoslaille ja malminetsinnälle paitsi laadulliset minimivaatimukset perusoikeuksien ytimen toteutumiseksi myös näkökulman, jonka puitteissa malminetsintähanketta voidaan yleisesti arvioida.

Perustuslakivaliokunta totesi jo lausunnossaan hallituksen esityksestä kaivoslaiksi, että perusoikeusnäkökulman huomioon ottaminen tuli perusteluissa hyvin esille. Lakiehdotukseen valiokunta ei ehdottanutkaan suuria muutoksia. Kaivoslainsäädännön valiokunta totesi muun ympäristöllisen sääntelyn tapaan olevan lähes kauttaaltaan varsin perusoikeusherkkä sääntelykohde, koska ”siinä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa”.<sup>206</sup>

Oikeusturva ja kansalaisvaikuttaminen sekä osallistuminen ovat vaikuttaneet malminetsintäprosessissa paitsi muiden perusoikeuksien toteutumiseen myös prosessin menettelylliseen muotoutumiseen. Ne ovat asettaneet vaatimuksia malminetsintäprosessille ja erityisesti malminetsintäluvan hakuprosessille. Kyse on monessa eri tapauksessa vaatimuksista, joilla varmistetaan muiden perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen, mutta myös malminetsintähankkeen koordinoiminen, jossa eri toimijoiden asiantuntijuutta hyödynnetään mahdollisimman hyväksyttävän lopputuloksen saamiseksi.

Malminetsintä on säädetty laissa erikseen määrätyissä tapauksissa luvanvaraiseksi ja tietyt alueet on kokonaan suojattu malminetsinnältä. Lupamääräyksiin ja viranomaisvalvonnan avulla jokaisesta etsintähankkeesta saadaan järjestettyä tapauskohtaisesti mahdollisimman perusoikeusmyönteinen. Viime kädessä toiminta voidaan keskeyttää ja saattaa rikosvastuun piiriin<sup>207</sup>.

Malminetsintätoiminnassa syntyy helposti kollisiotilanne malminetsintää harjoittavan ja muiden asianosaisten elinkeinovapauden välillä. Vastaava kollisiotilanne syntyy helposti myös muiden asianosaisten omaisuudensuojan, saamelaisien oikeuksien ja yleisen ympäristönsuojan kanssa. Kaivoslakiin onkin sisällytetty malminetsintätoimintaa

---

<sup>206</sup> PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 vp., sivua ei saatavilla.

<sup>207</sup> Kyse on ultima ratio –periaatteesta, josta enemmän Tapani ja Tolvanen, 2008, s. 106-110.

rajoittavia säännöksiä. Toisaalta jo perustuslakivaliokunnan lausunnossa tuotiin esille, että ”maaperän kaivosmineraalien erityisluonne vaikeasti hyödynnettävänä omaisuuslajina samoin kuin tarve turvata erityisosaamista ja huomattavia taloudellisia voimavaroja vaativien malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset puoltavat esityksessä omaksuttua lähestymistapaa, eikä sääntely siten muodostu perustuslain vastaiseksi”. Ympäristöperusoikeudet on laissa otettu huomioon läpäisyperiaatteella.<sup>208</sup>

Hallinnon yhtenä tehtävä on lainsäädännön täytäntöönpano, jonka tavoitteet koskevat oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa. Tukes toteuttaa tätä tehtävää ottaessaan kantaa malminetsintälupahakemuksiin kuten luvussa 6.3 on todettu. Kaivoslain kannalta keskeiset perusoikeudet on luvissa otettu hyvin mielestäni huomioon ja hyvän hallinnon periaatteita lupaprosessissa on noudatettu.

Perusoikeussäännösten oikeusvaikutuksista malminetsintään voidaan todeta ainakin seuraavaa. Ohjelmallinen vaikutus on toteutunut, kun uusi kaivoslaki säädettiin ja siinä perusoikeuksien asemaa vahvistettiin olennaisesti vanhaan kaivoslakiin verrattuna. Suojaamisvelvollisuus tulee esille useissa säännöksissä, joissa suojataan malminetsintäalueen omistajan oikeuksia mm. omaisuudensuojan, elinkeinovapauden, osallistumisoikeuden ja ympäristöperusoikeuksien osalta. Toteuttamisvelvollisuus malminetsintää koskevissa säännöksissä tulee esille erityisesti malminetsintälupaprosessissa kaivoslain kannalta keskeisten perusoikeuksien osalta. Tulkintavaikutus tulee esille erityisesti Tukesin toiminnassa. Lupapäätöksiä voidaan perustellusti pitää perusoikeusmyönteisinä ja Tukes on kaivosviranomaisena velvollinen huolehtimaan perusoikeuksien toteutumisesta malminetsintätoiminnassa (kompetenssivaikutus). Subjektiiivisen oikeuden perustava vaikutus tulee esille valitusoikeutta koskevissa säännöksissä.

---

<sup>208</sup> PeVL 32/2010 vp. HE 273/2009 vp.