

MAANOMISTAJAN ASEMA MALMINETSINNÄSSÄ
KAIVOSLAIN MUKAAN

Lapin Yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Pro Gradu-tutkielma
2017
Jouko Nikkinen
Opiskelijanumero: 13351

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| LÄHTEET..... | IV |
| LYHENNELUETTELO | X |
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymysten esittely..... | 1 |
| 1.2 Tutkimusmetodi..... | 5 |
| 1.3 Aiheen rajaaminen ja käytetty aineisto..... | 6 |
| 2 VARALLISUUSOIKEUDESTA JA ESINEOIKEUDESTA YLEENSÄ | 7 |
| 2.1 Rajoitetut esineoikeudet | 9 |
| 2.2 Kiinteät ja irtaimet esineet..... | 10 |
| 2.3 Kirjaamisjärjestelmä..... | 14 |
| 2.4 Sivullissuoja | 16 |
| 2.4.1 Kollisioiden ratkaisuperusteista | 17 |
| 3 PERUSOIKEUDET JA OMAISUUDENSUOJA | 19 |
| 3.1 Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala | 22 |
| 3.1.1 Omaisuudensuojalla turvattavat oikeushyvät..... | 24 |
| 3.2 Omistajan käyttöoikeuden ja määräämisvallan rajoituksia | 25 |
| 3.2 Maanomistajan sietämisvelvollisuus | 26 |
| 3.3 Omaisuuden pakkolunastus ja korvaukset..... | 28 |
| 3.3.1 Yleinen tarve | 30 |
| 3.3.2 Intressivertailu..... | 31 |
| 4 JOKAMIEHENOIKEUDET JA YLEISKÄYTTÖ | 34 |
| 4.1 Haitattomuus | 35 |
| 4.2 Vastikkeettomuus | 36 |
| 4.3 Jokamiehenoikeudet maa-alueilla | 36 |
| 4.4 Jokamiehenoikeuden haitattomuus rikosoikeudellisessa valossa..... | 38 |
| 5 KAIVOSLAIN KESKEISET SÄÄDÖKSET MALMINETSINTÄÄN MAANOMISTAJAN NÄKÖKULMASTA | 40 |
| 5.1 Kaivoslain tarkoitus, suhde muuhun lainsäädäntöön ja määritelmät | 40 |
| 5.2 Malminetsintä kaivoslain mukaan..... | 43 |
| 5.2.1 Sopimus malminetsinnästä ja vahinkojen korvaamisesta | 48 |

III

| | |
|---|----|
| 5.2.2 Malminetsintämenetelmät..... | 50 |
| 5.3. Kaivoslainmukaisen luvan hakeminen kaivosviranomaiselta..... | 52 |
| 5.3.1 Lupahakemuksen käsittely kaivosviranomaisessa..... | 54 |
| 5.3.2 Asianosaisen kuuleminen ja tiedottaminen..... | 57 |
| 5.4 Malminetsintäluvan oikeusvaikutukset | 61 |
| 5.5 Malminetsintäluvan erääntyminen | 65 |
| 5.6 Malminetsinnästä suoritettavat korvaukset | 67 |
| 5.7 Muutoksenhaku kaivosviranomaisen päätöksestä..... | 69 |
| 6 LOPUKSI..... | 70 |

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim): Minun metodini. Wsoy 1997, s. 35-56.
- Björne, Lars*: Esineoikeuden yleiset opit. Teoksessa Martti Kairinen - Tero Iire - Tuula Linna – Eva Tammi-Salminen - Seppo Koskinen: Varallisuudet, vakuudet ja velkojat: Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952-9/6-2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012, s. 1-10.
- Forss, Matias*: Kaivoslaki ja ympäristöoikeudellinen päätöksenteko. Ympäristöjuridiikka 4/2011, s. 33-74.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 29- 59. (*Hallberg ym. 2011*)
- Hakola, Arto*: Kaivostyön historia. Outokumpu 2009.
- Hollo, Erkki J.*:
- Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.
 - Ympäristönsuojelu- ja Luonnonsuojeluoikeus 2004.
 - Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.
 - Ajatuksia kaivostoiminnan oikeudellisesta positiosta. Teoksessa Richard Foley: Kielen ja oikeuden kohtaamisia: Heikki E. S. Mattilan Juhlakirja. Helsinki 2008.
 - Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009.
- Hovila, Ilari*: Jokamiehen oikeuden rajoista. 2015.
[<http://www.urn.fi/URN:NBN:fi:ula-201602021020>]
- Hovila, Maarit*: Alaikäisen omaisuudensuoja – oikeus velattomaan alkuun täysi-ikäisenä. Edilex 7.6.2016 [www.edilex.fi] (19.9.2016)
- Hyyönen, Veikko O.*: Kiinteistöjärjestelmä Ja Kiinteistönmuodostamisoikeus. Espoo 1982.
- Jokela, Marjut - Kartio, Leena - Ojanen, Ilmari*: Maakari. 4. uudistettu painos. Helsinki 2008.
- Kainlauri, Pekka*: Eräitä menettelyyn liittyviä kysymyksiä. 2003. Defensor Legis 4/2003, s. 608-619.
- Kangas, Urpo*: Minun metodini. Teoksessa Juha Häyhä (toim): Minun metodini. Wsoy 1997, s. 90 - 109.
- Karhu, Juha - Tolonen, Juha*: Siviilioikeuden yleiset periaatteet. Teoksessa Ari Saarnilehto

– Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu - Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen - Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen: Varallisuusosoikeus. 2. Uudistettu painos. Helsinki 2012, s. 71-166.

Kartio, Leena: Esineoikeuden perusteet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2001.

Kartio, Leena ja Tammi-Salminen, Eva: Esineoikeus. Teoksessa Ari Saarnilehto–

Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu - Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen - Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen: Varallisuusosoikeus. 2. Uudistettu painos. Helsinki 2012, s. 719-888.

Kauppara, Päivi - Räisänen, Marja Liisa - Myllyoja Sari (toim.):

Metallimalmikaivostoiminnan parhaat ympäristökäytännöt. Helsinki 2011.

Kokko, Kai: Luonnonvarojen hallinta sopimuksin. Lakimies 7-8/2012, s. 1124-1148.

Kokko, Kai - Oksanen, Anniina - Hast, Sanna - Heikkinen, Hannu I - Hentilä, Helka-Liisa - Jokinen, Mikko - Komu, Teresa - Kunnari, Marika - Lépy, Élise - Soudunsaari, Leena - Suikkanen, Asko - Suopajarvi, Leena: Hyvä kaivos pohjoisessa. Opaskirja ympäristönsääntelyyn ja sosiaalista kestävyyttä tukeviin parhaisiin käytäntöihin. Oulu 2013. (*Kokko ym. 2013*)

Koivurova, Timo - Kokko, Kai: Proposal for a new mining act – old or fresh wine in a new bottle? Teoksessa Timo Koivurova – Adam Stepien(toim): Reforming mining law in a changing world with special reference to Finland. Rovaniemi 2008.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016, s. 105-134.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 6. uudistettu painos. Helsinki 2003.

Kumpula, Anne: Kaivosalue-lunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Teoksessa Martti Kairinen - Tero Iire - Tuula Linna – Eva Tammi-Salminen - Seppo Koskinen: Varallisuudet, vakuudet ja velkojat: Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952-9/6-2012. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2012, s. 183 - 197.

Kuusiniemi, Kari - Peltomaa, Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.

Laaksonen Kalevi:

- Toisen maan yleiskäytöstä. Helsinki 1980
- Jokamiehen oikeudet, laki ja perustuslaki. Teoksessa Kalevi Laaksonen

Matti V. Repo - Erkki J. Hollo: *Veikko O. Hyvönen 1929-18/9-1999: Juhlajulkaisu*. Helsinki 1999, s. 163-183.

Lammi, Vilho: Maanpinnan ylä- ja alapuolisten hankkeiden lainsäädäntö ja 3 D kiinteistötietojärjestelmän tarve. Edilex 5.6.2013 [www.edilex.fi] (2.4.2017)

Lappi-Seppälä, Tapio: Varkaus, kavallus ja luvaton käyttö. Teoksessa Olavi Heinonen – Pekka Koskinen – Tapio Lappi-Seppälä – Kimmo Nuotio – Ari Matti Nuutila – Ilkka Rautio: Rikosoikeus. Helsinki 1999, s. 601-637.

Länsineva, Pekka:

- Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Helsinki 2002.
- Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede-Juris - prudentia XXXIX (2006), s. 99-150.
- Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Pekka Hallberg - Heikki Karapuu - Tuomas Ojanen - Martin Scheinin - Kaarlo Tuori - Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011, s. 549 - 604.

Myllykangas, Meeri: Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Rovaniemi 2007.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uudistettu painos. Helsinki 2016.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus: Tutkimus Omistusoikeusparadigmoista Maaomaisuuden Käytön Ympäristöoikeudellisen Sääntelyn Näkökulmasta. Helsinki 1999.

Niemi, Matti Ilmari: Maakaaren järjestelmä: Osa 2, Kirjaaminen Ja Lainhuudatus. Helsinki 2004.

Oksanen, Anniina: Ajankohtaista keskustelua uudesta kaivoslaista: Raportti yhdistyksen vuosikokouksesta. Lakimies 4/2013, s. 773-777.

Pölönen, Ismo:

- Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414-435.
- Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70-105.

Saarnilehto, Ari - Annola, Vesa: Sopimus. Teoksessa Ari Saarnilehto–Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu - Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen - Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen: Varallisuus oikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2012, s. 307-493.

Saraviita, Ilkka: Yrittäjyyden perusoikeussuoja. 2001.

Edilex 2.5.2016 [www.edilex.fi] (19.9.2016)

Tammi-Salminen, Eva: Vanha ja uusi esineoikeus. Lakimies 3/2009, s. 453-458.

Tepora, Jarno:

- Hallinnonjakosopimusten käyttöala ja kirjaaminen tyyppitapauksissa. Teoksessa Heikki Halila - Mika Hemmo - Lena Sisula-Tulokas: Juhlajulkaisu Esko Hoppu 1935-15/1-2005. Suomalainen lakimiesyhdistys 2005, s. 378 – 396.
- Johdatus esineoikeuteen. 2. Täydennetty painos. Helsinki 2006.
- Kiinteistön kolmiulotteisesta omistus- ja hallintajärjestelyn toteuttamisesta. Defensor Legis 3/2009, s. 364-377.

Tikkanen, Tuomas: Panttioikeus uuden kaivoslainsäädännön mukaan. Defensor Legis 5/2012, s. 666-690.

Työ- ja Elinkeinoministeriö: Malminetsintä suojelualueilla sekä saamelaisten kotiseutualueella ja poronhoitoalueella. Edita Prima 2014.

Vihervuori, Pekka - Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa: Maa-, vesi ja ympäristöoikeuden käsikirja. Helsinki 2000.

Vihervuori, Pekka:

- Luonnonvarojen hyödyntäminen. Teoksessa Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi - Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2010, s. 301-367.
- Lunastus ja Luonnon virkistyskäyttö. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos - Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Helsinki 2013, s. 353 – 384 ja 843 – 868.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Zitting, Simo ja Rautiala, Martti: Esineoikeuden oppikirja: Yleinen Osa. 4. tarkistettu ja täydennetty painos. Helsinki 1976.

VIRALLISLÄHTEET

Hallintolaki 434/2003

Kaivoslaki 621/2011

Kauppakaari 3/1743

Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995

Kiinteistörekisterilaki 392/1985

Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuottavasta tietopalvelusta 453/2002

Laki rahan, arvo-osuuksien, arvopaperin, arvo-osuuksien, tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapauttamiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annetusta laista 281/1931

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

Luonnonsuojelulaki 1096/1996

Maakaari 540/1995

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Metsästyslaki 615/1993

Poronhoitolaki 848/1990

Rikoslaki 39/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

Vesilaki 587/2011

Yhteisaluelaki 758/1989

HE 273/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 24/2012: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 32/2010: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2007: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 45/2002: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä vapaarahoitteiseksi asumisoikeusjärjestelmäksi ja asumisoikeusjärjestelmän muuksi kehittämiseksi.

PeVL 38/1998: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 244/1989: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Poronhoitolaiksi.

PeVM 25/1994: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

TaVM 49 /2010: Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

INTERNET-LÄHTEET

Geologian tutkimuskeskus: Suomen mineraalistrategia. [<http://www.mineraalistrategia.fi>]
(2.4.2017)

Turvallisuus ja kemikaalivirasto: Kaivoslain mukainen malminetsintä;

Kaivosviranomaisen käsikirja. Päivitetty 30.5.2016.

[http://www.tukes.fi/Tiedostot/lomakkeet/kullanhuuhd_kaivokset_malminets/Kaivoslain_mukainen_malminetsinta_kasikirja.pdf] (24.4.2017)

MUUT LÄHTEET

Sanomalehdet

Lapin Kansa 2.3.2017.

Helsingin Sanomat 18.4.2017.

Haastattelu

Ylitarkastaja Keskitalo Ilkka. Tukes 11.5.2017.

LYHENNELUETTELO

| | |
|--------------|---|
| DL | Defensor Legis. Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja |
| EIS | Euroopan ihmisoikeussopimus |
| EU | Euroopan unioni |
| HE | hallituksen esitys |
| KHO | korkein hallinto-oikeus |
| KK | kauppakaari |
| KP- sopimus | kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus |
| Lunastuslaki | Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettu laki |
| LM | Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja |
| PeVL | perustuslakivaliokunnan lausunto |
| PeVM | perustuslakivaliokunnan mietintö |
| TaVM | talousvaliokunnan mietintö |
| TEM | työ- ja elinkeinoministeriö |
| Tukes | turvallisuus- ja kemikaalivirasto |
| YJ | Ympäristöjuridiikka. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran aikakauslehti. |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymysten esittely

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tutkia maanomistajan asemaa malminetsinnässä. Tarkoituksena on systematisoida miten kaivosmineraalien etsiminen jokamiehen ns. yleiskäyttöoikeuksien nojalla tai kaivoslain mukaisilla malminetsintä luvilla vaikuttaa maanomistajan asemaan. Mitä maanomistajan on omaisuudensuojasta riippumatta siedettävä sekä miten vaikutusvalta omaan maaomaisuuteen kapenee yleiskäyttöoikeuksien, jokamiehen oikeuksien ja kaivoslain mukaisen toiminnan edetessä. Lisäksi tarkoituksenani on esitellä maanomistajalle kaivoslain mukaisten korvausten rakennetta sekä menettelyä.

Suomessa on merkittävä malmipotentiali joka käy ilmi useasta geologisesta tutkimuksesta ja siitä että Suomeen yksittäisenä maana perustettiin uusia kaivoksia 2000- luvulla suhteellisesti ehkä eniten koko maailmassa. Uusia merkittäviä esiintymiä on paikallistettu ja malminetsinnän kiinnostavuutta mittaava kansainvälinen vuosittain julkaistava Frazer – instituutin tekemä selvitys asetti Suomen kiinnostavimmaksi malminetsintään investoitavaksi maaksi vuonna 2014.¹ Toimivia kaivoksia vuonna 2016 Suomessa oli 42 kappaletta ja malminetsintälupahakemuksia 98 kappaletta, kairauskilometrejä kertyi 178, jossa 37 % lisäys edellisiin vuoteen verrattuna.²

Kaivosoikeus Suomessa syntyy kaivoslain mukaisten oikeuksien perusteella. Maanomistajalla on oikeus korvaukseen, mutta tällä ei kuitenkaan ole kielto-oikeutta, jonka myötä hänellä olisi mahdollisuus estää kaivostoiminnan aloittaminen omistamallaan maalla. Kaivosoikeus on ilmaisuna monimerkityksinen. Osaltaan se tarkoittaa oikeusala ja kaivoslain lakitekstissä haltijan oikeusasemia. Kaivostoiminnan eli vuorityön asema keskeisenä oikeudenalana on vakiintunut varhain. Vuorityöoikeus oli 1700 luvulla eräs neljästä elinkeino-oikeuden päähaarasta. Kaivosoikeus oikeusjärjestelmässä sijoittuu yksityisoikeuteen.³

¹ Tukes 2016, Kaivoslainmukainen malminetsintä; Kaivosviranomaisen käsikirja.

² Tukes 2016.

³ Hyvönen 1998, s. 12 ja Hollo 2006, s. 545. Hollo on tuonut esiin vaikeuden sijoittaa kaivosoikeutta johonkin tiettyyn oikeudenalaan, mutta toteaa painopisteen olevan luonnonvaraoikeudessa. Sillä on myös yhteyttä ympäristölupa- ja jätesäätelyyn, ja kaivosalueiden perustaminen pakkotoimin kuuluu kiinteistömuodostamis- ja lunastuslainsäädännön alaan.

Kaivostoiminnan tehtävänä on etsiä ja löytää sekä ottaa käyttöön maaperässä piilossa olevat arvokkaat kaivoskivennäiset hyödyntämään koko yhteiskuntaa. Kaivostoiminnalla on Suomessa pitkät perinteet. Ensimmäiset rautakaivokset aloittivat toimintansa Etelä-Suomessa jo 1560-luvulla. Kaivostoiminta on historiallisesti hyvin vanha ja varsin keskeinen elinkeino ja teollisuuden haara. Tähän historiaan perustuu kaivostoiminnan ja kaivoslainsäädännön vanhastaan ja muusta yhteiskunnasta monessa suhteessa vapaa ja riippumatonkin oikeusasema.⁴ Kaivostoiminta nykypäivän Suomessa on kasvava teollisuudenala, joka tuottaa tarpeellisia raaka-aineita mm. metalli-, kemian-, ja paperiteollisuudelle sekä lukuisille muille toimialoille. Yhteiskunnan kannalta kaivostoiminnalla on monia hyviä puolia. Se luo alueelle työpaikkoja sekä suoraan kaivostoiminnassa, että välillisesti. Ennusteiden mukaan metallikaivosten hyötykivien louhinta tulee kasvamaan aiemmasta 4 miljoonasta tonnista jopa 70 miljoonaan tonniin vuosikymmenen kuluessa. Kaivannaisala työllistää tällä hetkellä suoraan 6 000 – 10 000 henkeä ja koko kaivannaisala välillisesti yli 30 000 henkeä.⁵ Kaivoksen toiminnan aiheuttamat sosiaaliset haittavaikutukset ovat pääsääntöisesti seurausta luontoon ja ympäristöön kohdistuvista heikennyksistä ja ne painottuvat hankkeen lähialueelle.

Kaivostoiminta on luonteeltaan luontoa voimakkaasti muuttavaa ja malminetsintä edellyttää näytteiden ottoa, joka voi jättää jälkiä luontoon. Kielteisten ympäristövaikutusten ehkäiseminen edellyttää ympäristöasioiden hyvää hallintaa malminetsinnästä ja kaivoksen suunnittelusta alkaen, läpi kaikkien toimintojen elinkaaren – aina kaivoksen sulkemiseen ja jälkihoitoon asti.

Luonnonvarojen käytön tiedetään olevan välttämätöntä monille kansantalouden kannalta keskeisille toiminnoille, mutta samaan aikaan painotetaan, ettei luonnonvaroja saa käyttää hinnalla millä hyvänsä. Mineraalisten raaka-aineiden saatavuus on erittäin tärkeää Euroopan hyvinvoinnille. Rakennus-, kemian-, auto-, lentokone-, kone ja laitevalmistusteollisuuden yhteinen liikevaihto on noin 1 300 miljardia.⁶ Kaivostoiminta aiheuttaa aina muutoksia ympäristöönsä, jokaisen kaivoksen mineraalivarannot ehtyvät aina aikanaan.

⁴ Hyvönen 1998, s. 10.

⁵ Kauppila - Räisänen - Myllyoja 2011, s. 9.

⁶ Geologian tutkimuskeskus 2017.

Maankamaran aineksien ottamista maa-alueilla säännellään keskeisesti lähinnä kahdessa laissa. Kaivoskivennäisten hyödyntämistä koskeva kaivoslaki (621/2011) ja maa-ainesten ottamista sääntelevä maa-aineslaki (555/1981), lähtökohtaisesti lait poikkeavat paljon toisistaan. Maa-aineslain järjestelmässä lähtökohtana ovat maanomistajan (yksityisoikeudellinen) kanta sekä ympäristönsuojelulliset näkökohdat, kun taas kaivoslain järjestelmässä kaivostoiminnanharjoittajan yksityisen edun lisäksi on korostunut perinteisesti yleinen pyrkimys kaivoskivennäisten hyödyntämisen edistämiseen, minkä johdosta toiminta toisen omistamalla maalla ja alueiden pakkotoiminen lunastaminen mahdollistetaan.⁷ Kaivosteollisuutemme siirtyi nopeasti kilpailuympäristöön ulkomaalaisrajoitusten poistuessa 1992. Tämä liittyi Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa eli Rooman sopimuksessa omaksuttuun neljän vapauden periaatteeseen eli henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

Kaivoslaki Suomessa on verrattain uusi. Kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1. heinäkuuta 2011 kumoten vanhan vuodelta 1965 peräisin olevan kaivoslain (503/1965). Kaivoslain uudistus on eräitä harvoja ympäristöoikeuden alaan kuuluvia lainsäädäntöuudistuksia 2000-luvulla, jota ei ole tehty EU-direktiivin toimeenpanemiseksi.⁸ Kaivoslain keskeinen tavoite on kaivostoiminnan ja malminetsinnän edellytysten turvaaminen yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Tavoite on kunnianhimoinen.

Kaivostoiminnan elinkaari käsittää karkeasti neljä päävaihetta: malminetsinnän, kaivoksen rakentamisen, tuotannon ja jälkihoidon. Elinkaari on voimakkaasti sidoksissa taloudellisiin suhteisiin. Malminetsintävaihe hyödyntämiskelpoisen esiintymän löytämiseksi ennen varsinaisen kaivostoiminnan aloittamista voi kestää vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Samoin tuotantovaiheen pituus voi vaihdella voimakkaasti riippuen mm. malminesiintymän koosta, laadusta ja louhintatekniikasta sekä louhittavien arvoaineiden markkinahinnoista. Hyödyntämiskelpoisen esiintymän ehtyessä kaivosalue suljetaan ja saatetaan jälkihoidolla ympäristölle ja ihmisten terveydelle haitattomaan kuntoon. Kaivoksen sulkemisvaihe voi jatkua edelleen seurannan muodossa vuosia tai jopa vuosikymmeniä toiminnan päättymisen jälkeen.⁹

⁷ Myllykangas 2007, s. 8.

⁸ Forss YJ 2011, s. 33.

⁹ Kauppila – Räisänen - Myllyoja ym. 2011, s. 12.

Suurin osa Suomessa malminetsintää harjoittavista yrityksistä on riskirahoituksella toimivia etsintäyhtiöitä, jotka keskittyvät malminetsintään ja esiintymien kehittämiseen myyntiä varten. Näillä etsintäyhtiöillä ei ole kaivostoimintaa, ja niiden rahoitus tulee pääosin kansainvälisiltä markkinoilta. Varsinaista kaivostoimintaa harjoittavat Suomessa pääasiassa ulkomaisissa pörseissä noteerattujen yhtiöiden suomalaiset tytäryhtiöt tai sivuliikkeet. Kaivosalan yritykset toimivat globaalissa kilpailutilanteessa.¹⁰ Malminetsinnän alkuvaiheessa yritys voi hallituksen esityksen nojalla tehdä etsintätyötä jokamiehen oikeuksia hieman laajemmilla oikeuksilla, ilman kiinteistön omistajan suostumusta tai kaivosviranomaisen lupaa ja ilman kiinteistön omistajalle maksettavaa lakisääteistä korvausta.¹¹ Malminetsijä voi tehdä kaivoslain mukaisia varauksia alueilla millä arvelee olevan mielenkiintoisia kohteita jatkotutkimuksen kohteeksi. Varaus tehdään malminetsintälupahakemuksen valmistelemista varten. Mikäli kiinteistönomistaja ja malminetsijä eivät pääse vapaaehtoisin sopimuksin malminetsinnästä voi malminetsijä hakea kaivosviranomaiselta malminetsintälupaa. Malminetsintäluvalla saa myös etuoikeuden kaivosluvan hakemiseen. Etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen olisi kiinteistön omistuksesta riippumatta esiintyjän löytäjällä, eikä kiinteistön omistaja voi kieltää esiintymän hyödyntämistä.¹²

Uuden kaivoslain tuoma periaatteellinen uudistus on, että pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen kaivosalueeseen edellyttää kaivosaluelunastuslupaa, jonka valtioneuvosto voi myöntää (KaivosL 20 §). Sen sijaan rajoitettu käyttö- tai muu oikeus kaivoksen apualueeseen voidaan myöntää Kaivoslain 16 §:n mukaisen kaivosluvan myöntämisen yhteydessä (KaivosL 49.2 §). On syytä todeta, että edelleenkin kaivotoimintaa harjoittava taho voi hankkia itselleen kaivosalueen ja sen apualueen hallinta- tai omistusoikeuden vapaaehtoisin sopimuksin. Jollei tähän ole edellytyksiä, pysyvän käyttöoikeuden hankkiminen kaivosalueeseen edellyttää valtioneuvoston kaivosaluelunastuslupaa.¹³ Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Tukes toimii voimassa olevan kaivoslain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena – kaivosviranomaisena. Tukes ratkaisee kaivoslain mukaisia oikeuksia (malminetsintä, mineraalien hyödyntämisoikeudet, kullanhuuhdonta) koskevat hakemukset.¹⁴

¹⁰ HE 273/2009 vp, s. 6 ja 7.

¹¹ HE 273/2009, s. 59.

¹² HE 273/2009, s. 7.

¹³ Kumpula 2012, s. 187.

¹⁴ HE 273/2009 vp, s. 74.

Suomessa kaikki luonnonvarat kuuluvat lähtökohtaisesti yksityisen omistusoikeuden piiriin, koska maanomistus yltää maanpinnasta ylös ja alaspäin niin pitkälle, kuin alue teknis-taloudellisesti on hyödynnettävissä.¹⁵ Maanomistaja ei tosin itse voi päättää hänen alueellaan olevien kivennäisten hyödyntämisestä, eikä hän itse yleensä myöskään pyri kaivostoiminnan harjoittajaksi. Kaivosyritykset voivat toisaalta hankkia maan omistukseensa ja näin toimia alueella paitsi kaivosyrittäjinä myös maankäytöstä päättävänä tahona, mutta vain siinä laajuudessa kuin se lain mukaan kulloinkin on sallittua.¹⁶

1.2 Tutkimusmetodi

Vakavasti harjoitetulle oikeustieteelliselle tutkimukselle on aina ollut ominaista vilpitön pyrkimys oikeuden ymmärtämiseen.¹⁷ Niin myös tässäkin työssä, pyrin selvittämään mitä voimassa oleva oikeus on. Tutkimusmetodiksi olen valinnut oikeussäännösten systematisoinnin ja tulkinnan eli lainopin. Tutkimusmetodia voi toiselta nimeltä kutsua myös lähestymistavaksi tai tulokulmaksi opinnäytetyöhön. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on vanhin oikeustieteistä. Sen tehtäväksi on Aarnion mukaan perinteisesti määritelty oikeussääntöjen sisällön selvittäminen (tulkinta) ja oikeussäännösten systematisointi, lainoppi myös tuottaa perusteltuja kannanottoja oikeusjärjestyksen sisällöstä.¹⁸ Yleensä nämä kannanotot koskevat sitä, mikä on voimassa olevan oikeuden tietyn hetkinen sisältö vallitsevan lainopin mukaisesti.

Metodin avulla hankin tietoa ja perustelen hankitun tiedon merkityksen. Lainopissa pääpaino on juuri tiedeyhteisösidonnaisessa perustelemisessä, jossa kannanotto perustellaan oikeusyhteisön hyväksymän oikeuslähdeopin mukaisesti.¹⁹ Systematisointi on keino osoittaa oikeusjärjestyksen sisäiset jännitteet, mikäli niitä on ja tutkija onnistuu työssään. Mielestäni historialla on aina tutkimuksessa paikkansa, vaikka tutkimusote on voimassa olevassa oikeudessa. Tässä mielessä itselleni oikeushistoria auttaa ymmärtämään, miksi ja miten on päädytty nykyiseen vallitsevaan lainsäädäntöön.

¹⁵ Kaivoslakia koskevasta hallituksen esityksestä annetusta talousvaliokunnan mietinnössä todetaan, että yli puolet kaivospiireistä (64 %) sijaitsee valtion mailla. TaVM 49/2010 vp.

¹⁶ *Hollo* 2008, s. 72.

¹⁷ *Kangas* 1997, s. 99.

¹⁸ *Aarnio* 1997, s. 36.

¹⁹ *Kolehmainen* 2016, s. 114.

Urpo Kangas ei halua korottaa lainoppia muiden oikeutta koskevien tieteiden yläpuolelle, mutta kaikkien niiden rinnalla sen kuuluu olla. Hänen mukaan on monia tilanteita, joissa oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta on välttämätöntä yleisten periaatteiden hahmottamiseksi oikeudesta.²⁰ Lainoppi on vanhastaan jaettu vielä teoreettiseen ja käytännölliseen lainoppiin. Teoreettinen lainoppi on oikeussäännösten systematisointia. Siihen sisältyy käsitteiden analysointi, oikeudellinen teoriamuodostus ja systematisointi. Käytännöllinen lainoppi on oikeusjärjestyksen sisällön selvittämistä. Käytännöllisen lainopin perustehtävä on selvittää oikeustositseikka/oikeusseuraamussuhteita.²¹

1.3 Aiheen rajaaminen ja käytetty aineisto

Tutkimuksen aluksi tuon kuvauksen varallisuus-oikeudesta ja esineoikeudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Esittelen esineoikeudet yleensä, maanomistusoikeuden sekä tuo esiin kiinteistötietojärjestelmämme. Tämä luo pohjaa kolmanteen kappaleeseen jossa käsittelen valtiosääntöoikeudellista puolta perusoikeuksien ja omaisuudensuojan muodossa. Omaisuudensuoja on keskeisessä merkityksessä myös kaivoslaissa. Omaisuudensuojaa tarvitsee ja saa niin maanomistaja kuin kaivoslain mukaisen luvan omaava kaivostoiminnan harjoittaja. Tässä kappaleessa tuon esiin myös omaisuuden pakkolunastuksen yleiset periaatteet sekä mitä maanomistajan on siedettävä mm. jokamiehen oikeuksien/yleiskäyttöoikeuksien muodossa. Viidennessä kappaleessa esittelen kaivoslain säädökset, jotka ovat maanomistajan oikeuksien kannalta keskeiset malminetsintävaiheessa. Tutkimuksen lopuksi esittelen omat johtopäätökseni maanomistajan asemasta malminetsintävaiheessa kaivoslain mukaan.

Kaivoslainsäädäntöä koskeva suomalainen oikeuskirjallisuus on verrattain vähäistä. Kaivoslain mukaisella menettelyllä on kuitenkin voimakkaita liittymiä varallisuus-oikeuteen ja omaisuudensuojan kautta perusoikeuksiin ja pakkolunastukseen. Käytän hyväksi näiden oikeudenalojen oikeuskirjallisuutta ja sovellan niissä esiintyviä periaatteita myös kaivoslain mukaiseen menettelyyn. Kaivoslainsäädäntöön perustuvat lähteet ovat peräisin lähinnä virallislähteistä.

²⁰ Kangas 2008, s. 105.

²¹ Aarnio 2008, s. 40 – 44.

2 VARALLISUUSOIKEUDESTA JA ESINEOIKEUDESTA YLEENSÄ

Oikeusjärjestys on vakiintuneesti jaettu eri maissa julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen, näin myös Suomessa. Julkisoikeus on se osa oikeusjärjestystä, jossa säännellään julkisen vallan käyttöä. Yksityisoikeuden alaan kuuluvat sen sijaan ne normit, jotka sääntelevät yksityisten välisiä oikeudellisia suhteita.²² Yksityisoikeus on laaja kokonaisuus. Suomen yksityisoikeuden perinteisen jaottelun mukaan varallisuus oikeus on luettu yksityisoikeuden osaksi. Varallisuus oikeuden lisäksi yksityisoikeuteen on katsottu kuuluvan perhe- ja perintö sekä henkilöoikeus.²³

Varallisuus oikeus on merkittävä osa yksityisoikeutta. Vallitsevan käsityksen mukaan varallisuus oikeudella tarkoitetaan oikeusjärjestyksen osaa, joka sääntelee yksityisten välisiä taloudellisia suhteita ja heidän oikeusasemiaan näiden suhteiden osapuolina.²⁴ Varallisuus oikeuteen kuuluvat keskeisinä säännösteinä esineoikeuksia, esinekohtaisia oikeuksia koskeva *esineoikeus* ja saamisoikeuksia koskeva *velvoiteoikeus* ja kolmantena alana voidaan eräin rajoituksin lukea *immateriaalioikeus*. Varallisuus oikeuden eri aloja yhdistävänä tekijänä on varallisuuden eli omaisuuden käsite. Tällaisia oikeuksia ovat mm. omistusoikeus, vuokraoikeus, patenttioikeus ja immateriaalioikeus.²⁵ Omistus, sopimus ja vahingonkorvaus ovat varallisuus oikeuden keskeiset oikeusinstituutiot. Niillä on reaalitaloudellista merkitystä, koska ne määrittävät sen, kenelle varallisuus kuuluu (omistus), sen, miten varallisuus voi siirtyä ja mitä täsmällisiä oikeusseuraamuksia sopimuksista on ja vihdoin se, mitkä tahot ja millä tavoin kantavat vastuun toiminnan haitallisista seuraamuksista.²⁶ Varallisuus oikeudessa oikeusnormien perustaksi tunnistetaan säännöt ja oikeusperiaatteet. Sopimus oikeus on perinteisesti ollut vahvasti periaateohjautunut oikeuden alue normeja muodostettaessa. Siinä keskeinen asema on sopimusvapaudella ja sopimusten sitovuudella, joita valtio ja julkinen valta ei yksityiskohdissaan sääntelee. Sopimus oikeuden normeissa määritellään millä edellytyksillä pätevä sopimus syntyy ja mitkä ovat sen oikeusvaikutukset.²⁷

Tähän työhöni liittyviä kaivoslain toimintaympäristöön kuuluvia omaisuuden käsitteen alle meneviä varallisuusarvoisia etuja ovat mm. kiinteistö, rajoitetuista esineoikeuksista

²² Tepora 2006, s.10.

²³ Kartio - Tammi-Salminen 2012, s. 55.

²⁴ Kartio - Tammi-Salminen 2012, s. 57.

²⁵ Tepora 2006, s. 11.

²⁶ Karhu – Tolonen 2012, s. 75.

²⁷ Karhu – Tolonen 2012, s. 76.

voidaan mainita rasite, maankäyttöön tai vuokraoikeuteen tai maankäyttöön perustuva sopimus sekä varallisuusarvoista omaisuutta on myös kaivostoiminnanharjoittajalla oleva kaivoslupa. Hallituksen esityksessä todetaan, että malminetsintäluvat, kaivosluvut ja kullanhuuhtontaluvat ovat haltijoilleen varallisuus oikeudellisia etuuksia, joiden on tarpeen olla siirrettäviä.²⁸

Vähitellen on myös opittu ymmärtämään, että on mahdotonta löytää loogista periaatetta, jonka avulla voitaisiin erottaa esine- ja velvoiteoikeus toisistaan.²⁹

Esineoikeus on oikeudenalana vanha eikä se ole joutunut käymään uuden oikeudenalan syntymiseen johtavaa itsenäisyysajattelua. Se on siviilioikeuden kovaa ydintä, jonka juuret itsenäisenä oikeudenalana juontavat jo oikeudellisen ajattelumme alkulähteille antiikin Roomaan.³⁰

Oikeuskirjallisuudessamme esineoikeudesta oikeudenalana puhutaan nykyisin kahdessa eri merkityksessä. Esineoikeuden kaksi määritelmää ovat seuraavat:

1. Esineoikeus on oikeudenala, joka koskee esineoikeuksia subjektiivisessa merkityksessä, ja
2. Esineoikeus on se osa varallisuus oikeutta, joka koskee sivullissuojaongelmia vaihdannassa.

Esineoikeudet on vakiintuneesti jaoteltu *omistusoikeuteen* ja *rajoitettuihin esineoikeuksiin*. Jaon perusteena on se, että omistusoikeutta voidaan pitää tiettyssä mielessä yleisoikeutena muihin eli rajoitettuihin esineoikeuksiin verrattuna. Omistusoikeuden on nähty antavan täydellisen vallan esineeseen, mutta koska positiivisten oikeuksien luetteleminen tyhjentävästi on käytännössä mahdotonta, on omistusoikeus esineoikeudessa määritelty negatiivisesti: omistaja saa vallita esinettä kaikissa niissä suhteissa, jossa omistusoikeutta ei ole erityisesti rajoitettu.³¹ Omistajalle kuuluvat periaatteessa kaikki esinettä koskevat oikeudet, joita ei jollakin perusteella kuten lain, viranomaisen määräyksen tai oikeustoimen nojalla ole suljettu pois. Rajoitetut esineoikeudet taas ovat erityisoikeuksia siinä mielessä, että ne sisältävät vain haltijalle (sopimuksen, lain tai muulla perusteella)

²⁸ HE 273/2009 vp, s. 119.

²⁹ Björne 2012, s. 8.

³⁰ Tammi-Salminen LM 2009, s. 453.

³¹ Zitting – Rautiala 1976, s. 10.

nimenomaan osoitetut oikeutukset.³² Uuden kaivoslain (621/2010) mukaisella kaivostoiminnalla, kuten malminetsintäluvalla tai kaivosluvalla omistajalle kuuluvia oikeuksia voidaan lainsäädännön turvin rajoittaa korvausta vastaan.

Terminologisesti olisikin perusteltua, että rajoitettujen esineoikeuksien sijasta puhuttaisiin erityisistä oikeuksista vastakohtana omistusoikeudelle yleisoikeutena. Suomessa on pitäydytty rajoitettujen esineoikeuksien käsitteessä lähinnä sen vuoksi, että erityisen oikeuden käsitettä käytetään jo kiinteistöoikeudessa, (maakaassa 540/1995 ja lunastuslaissa 603/1977) suppeammassa merkityksessä kuin mitä sillä rajoitettujen esineoikeuksien synonyyminä tulisi olemaan, mistä saattaisi aiheutua sekaannusta rajoitetut esineoikeudet nimen sijasta puhutaan erityisistä oikeuksista.³³ Oikeuksien jaottelut ja niiden luettelointi tapahtuu tarkoituksenmukaisuusperiaatteella. Meidän esineoikeudessamme erilaisten esineoikeuksien määrä ja näitä koskevat luettelot eivät ole laissa rajattuja. Tämä tarkoittaa sitä, että meillä voidaan osapuolia sitovasti perustaa muitakin kuin lain tuntemia esineoikeuksia.³⁴ Laki eräistä yhteisomistussuhteista 180/1958 säätelee tapauksia, joissa samalla esineellä (kiinteällä tai irtaimella) on kaksi tai useampia omistajia. Lain säännökset ovat toissijaisia, niitä sovelletaan vain jos lainsäädännössä ei ole toisin sanottu tai omistajien kesken toisin sovittu.³⁵

2.1 Rajoitetut esineoikeudet

Rajoitetut esineoikeudet on puolestaan edelleen perinteisesti jaettu käyttöoikeuksiin ja arvo-oikeuksiin. Käyttöoikeuksille on tunnusomaista valta tavalla tai toisella tosiasiallisesti käyttää toiselle kuuluvaa esinettä. Kaivoslain 20 §:n mukainen käyttöoikeus kaivosalueeseen ja kaivoksen apualueeseen antaa oikeutetulle taholle oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa esinettä, maa-aluetta. Käyttöoikeus tarkoittaa esineen hallintaa edellyttäviä oikeuksia, että sellaisia oikeuksia, joiden nojalla oikeudenhaltijalla on oikeus esineen käyttöön vain tietyissä suhteissa. Oikeuskirjallisuudessa valtaus- ja kaivosoikeuksia on itsessään luonnehdittu rajoitetuksi esineoikeudeksi, joiden haltijalle kuuluvat (omistusoikeudesta poiketen) vain sellaiset oikeudet, jotka laissa, sopimuksella

³² *Kartio ja Tammi-Salminen* 2012, s. 723.

³³ *Tepora* 2006, s. 17.

³⁴ *Tepora* 2006, s. 15.

³⁵ *Lammi* 2013, s. 228.

tai muulla perusteella on hänelle nimenomaisesti osoitettu.³⁶ Tikkasen mukaan kaivoslain mukainen malminetsintälupa on luonteeltaan selvästi varallisuus oikeudellinen.³⁷ Hallituksen esityksessä todetaan, että malminetsintäluvut, kaivosluvut ja kullanhuuhtontaluvat ovat haltijoilleen varallisuus oikeudellisia etuuksia joiden on tarpeen olla siirrettäviä.³⁸

Hallintaa edellyttävistä merkittävin on vuokra. Vuokran määritelmälliseen käsitteeseen kuuluu, että se perustuu sopimukseen ja että se on vastikkeellista eli maksua vastaan. Muun tyyppisestä käyttöoikeudesta voidaan mainita esimerkiksi oikeus vene- tai autopaikan käyttöön toisen maalla.³⁹ Myös kaivostoiminnassa maanomistaja ja kaivostoiminnanharjoittaja voivat vapaaehtoisilla sopimuksilla sopia maanomistajalle kuuluvien oikeuksien siirtämisestä kaivostoiminnanharjoittajalle.

Arvo-oikeudet taas antavat oikeudenhaltijalle vallan saada esineen arvosta tietyn suorituksen, tyyppiesimerkkinä panttioikeus tai sitten niiden tarkoituksena on muulla tavoin turvata suorituksen saaminen, esimerkiksi pidätysoikeus on tyypillisesti tällainen oikeus⁴⁰. Nämä edellä mainitut muodostavat arvo-oikeuksien ehdottomasti tärkeimmän ryhmän eli esinevakuusoikeudet.

2.2 Kiinteät ja irtaimet esineet

Seuraava sitaatti Caloniuksen alkujaan latinankielisestä luentopaperista sisältää määritelmän esineestä 1800-luvun alussa:

”Yleisin esineitä koskeva jaotus on jako aineellisiin esineisiin, joita voidaan koskettaa tahi, mikä on samaa, havaita ulkonaisilla aisteilla, ja aineettomiin, jotka voidaan vain järjellä käsittää. Edelliset ovat fyysisiä esineitä, joista eri tavoin syntyy oikeuksia ja velvoituksia tai jotka eri tavoin muodostavat oikeuksien aineellisen kohteen. Jälkimmäiset taas ovat henkistä laatua eli oikeuksia ja velvoituksia, joita ihmiset saavat esineiden ja henkilöiden johdosta.”⁴¹

Nykypäivänä esineoikeudessa esineitä on perinteisesti jaoteltu monin eri perustein. Tärkeimpänä voidaan pitää esineiden jakoa pitää *kiinteisiin* ja *irtaimiin* esineisiin. Tämän

³⁶ Kartio 2001, s. 10 – 11.

³⁷ Tikkanen DL 2012, s. 671.

³⁸ HE 273/2009 vp, s. 119.

³⁹ Tepora 2006, s. 17.

⁴⁰ Kartio - Tammi-Salminen 2001, s. 723.

⁴¹ Edwin Linkomiehen suomennos 1998.

jaottelun huomattavan suuri merkitys selittyy sillä, että näitä esineiden lajeja koskevat oikeussäännöt poikkeavat monessa kohdin toisistaan.⁴² Kiinteiden ja irtainten esineiden ”oma luonne” on toisaalta se tekijä, joka on vaikuttanut sääntelyn eroihin. Jakoa tehtäessä esineen tosiasiallista siirrettävyyttä on pidetty ratkaisevana. Jaottelun toiselle puolen kuuluu perimältään vain maapohja, toiselle kuuluu kaikki muut aineelliset kappaleet. Maapohja sellaisenaan ei ole kiinteä esine, sen sijaan kiinteitä esineitä ovat maapohjaan tietyllä tavoin yksilöidyt osat kiinteistöt, kiinteään omaisuuteen luetaan myös omistusoikeutta lähellä olevat oikeudet kiinteistöön ja eräät muut maa- ja vesialueiden yksiköt. Kaikki muut esineet ovat irtaimia esineitä.⁴³ Kiinteistöt ovat kiinteistönmuodostamislain 2.1 § mukaan sellaista itsenäistä maanomistuksen yksikköä, jotka kiinteistörekisterilain⁴⁴ nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin.⁴⁵ Lunastuslaissa kiinteällä omaisuudella tarkoitetaan omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan (lunastuslaki 2.1 §).⁴⁶ Kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasitteet ja yksityiset etuudet.

Kiinteistöön kohdistuvia omistusoikeuden vertikaalisia rajoja ei ole kuitenkaan nimenomaisesti määritelty, vaan kiinteistöjärjestelmämme määrittää kiinteistön rajat ainoastaan maanpinnan tasossa. Kiinteistön ulottuvuutta maan sisälle on pohdittu jo vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa. Äärimmäiset kannanotot puolsivat kiinteistön ulottumista maan keskipisteestä taivaaseen asti tai vaihtoehtoisesti rajasivat maa- ja ilmakerrokset kokonaan omistusoikeuden ulkopuolelle.⁴⁷ Nykyään yleisesti on katsottu, että kiinteistön omistusoikeus ja sen tuoma käyttövalta ulottuvat korkeus- ja syvyysuunnassa enintään niin pitkälle kuin maanomistajan perustellut intressit ja maankäytön ohjaus mahdollistavat (nämä intressit voivat muuttua ajan myötä).⁴⁸ Oikeuskäytännössä kiinteistön ulottuvuutta on käsitelty korkeimman oikeuden päätöksessä KKO 1987:121, jossa kiinteistön vertikaalinen ulottuvuus rajattiin kiinteistön tosiasiallisten käyttömahdollisuuksien mukaan. Tapauksessa oli kysymys lunastuslain

⁴² *Tepora* 2006, s. 35.

⁴³ *Kartio - Tammi-Salminen* 2012., s. 748.

⁴⁴ *Kiinteistörekisterilaki 392/1985*.

⁴⁵ *Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995*.

⁴⁶ *Lunastuslaki 603/1977*.

⁴⁷ *Hyvönen* 1982, s. 8.

⁴⁸ *Tepora* 2005, s. 382.

mukaisesti asunto-osakeyhtiön alapuolella sijaitsevien tilojen lunastamisesta väestösuojaksi ja pysäköintitilaksi. Kyseisessä tapauksessa asunto-osakeyhtiö vaati kaupungilta korvauksia sen tontin alle rakennetun väestönsuoja- ja pysäköintitilan rakentamista seuranneesta rakennusoikeuden menetyksestä sekä rakennushankkeen yhteydessä louhitusta kiviaineksesta. Yhtiön vaatimukset hylättiin, koska se ei ollut näyttänyt, että sille olisi myönnetty poikkeuslupa maanalaisen tilan rakentamiseksi. Yhtiöllä ei myöskään ollut tosiasiallista käyttöä tai ostajaa louhitulle kiviainekselle. Näin ollen korkein oikeus katsoi, ettei asunto-osakeyhtiölle syntynyt korvattavaa taloudellista menetystä.

Myös kaivosyhtiöt ovat alkaneet etsiä uusia toimintatapoja säästävään luonnonkäyttöön ja täyttääkseen kaivos-, luonnonsuojelu- ja ympäristölainsäädännön vaatimukset. Kaivosyhtiö Anglo American selvittää ja ajaa Sodankylässä sijaitsevan Sakatin kaivoshanketta maanalaisena kaivoksena. Viiankiaapa on osa Natura 2000-verkostoa sekä myös soidensuojelulain alaisuudessa. Maanalaisen kaivoksen ajaminen tarkoittaa sitä, ettei Viiankiaavan suota revittäisi auki avokaivoksen takia, eikä suojelualueelle rakennettaisi maanpäällistä infrastruktuuria. Projektinjohtajan mukaan kaivos voisi alkaa 350 metrin syvyydestä. Käynnissä olevat malminetsintäkairaukset ulottuvat syvimmillään 1 200 metrin syvyyteen.⁴⁹ Kyseisessä tilanteessa joudutaan myös arvioimaan kiinteistön vertikaalisia rajoja.

Kaivoslain 173 § mukaan malminetsintäalueen, kaivosalueen ja kullanhuuhdonta-alueen rajat luetaan syvyyssuuntaan pystysuorasti. Hallituksen esityksessä vielä tarkennetaan, että tarkoituksena on estää malminetsintä, louhinta ja kullanhuuhdonta maan alla asianomaisessa luvassa rajatun alueen ulkopuolella. Yksinomaan maan alla tapahtuva louhinta ei kuitenkaan aina edellyttäisi samanlaisia rajoituksia kiinteistön omistajan käyttö- ja hallintaoikeuteen maan pinnalla kuin vastaava toiminta avolouhoksena.⁵⁰

Erityisellä oikeudella taas tarkoitetaan käyttö-, rasite-, irrottamis- ja näihin verrattavaa oikeutta toisen omistamaan kiinteistöön tai muuhun maa- tai vesialueeseen sekä rakennukseen tai rakennelmaan (lunastuslaki 2.2 §). Kiinteistönmuodostamislain 14 luvussa säädetään mahdollisuudesta perustaa rasite kiinteistön hyväksi (kiinteistörasite),

⁴⁹ *Lapin Kansa* 2.3.2017.

⁵⁰ *HE 273/2009 vp*, s. 165.

minkä lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään rakennusrasitteista. Kiinteistönmuodostamislain mukaiset rasitteet ovat tyyppipakkoperiaatteen alaisia, eli vain laissa mainittuja rasitteita voidaan perustaa. Rasitteet perustetaan toisen kiinteistön hyväksi, eivätkä ne ole sidoksissa tämän kiinteistön omistajaan. Rasite on kiinteistölle kuuluva eikä henkilökohtainen oikeus.

Maapohjalla on suuri merkitys yhteiskunnalliselle toiminnalle, ei vähiten asumiselle ja tuotantoelämälle. Kilpailu maankäytössä ja siihen liittyvät intressiristiriidat ja rajoitukset tuovat lisääntyviä haasteita kaikelle kaivannaistoiminnalle. Kaivokset joutuvat kilpailemaan muun muassa luonnonsuojelun ja matkailun kanssa.⁵¹ Maapohjan sanotunlainen merkitys edellyttää mahdollisimman täydellistä ja luotettavaa yksilöintiä. Yksilöinnin tarve on synnyttänyt kiinteistörekisterilaitoksen, johon liittyy karttalaitos.⁵² Kiinteistörekisteriä ylläpitää Suomessa Maanmittauslaitos.

Kiinteistöihin kohdistuvien oikeuksien kirjaamisjärjestelmän julkisuus ja luotettavuusvaatimuksineen selittyy sekin pitkälti maapohjan ominaisuuksista ja sen edustamista arvoista. Kiinteistöjen tosiasiallista hallintaa ei voi siirtää ”kädestä käteen” samalla tavoin kuin irtainten esineiden hallintaa. Kiinteistöoikeudessa kolmanteen ulottuvia oikeusvaikutuksia liitetäänkin ennen muuta oikeuksien kirjaamiseen, joka tässä yhteydessä luo julkisuutta hallintaa tehokkaammin.⁵³ Kiinteän esineen ja kiinteistön käsitelmääritykset ovat aikojen kuluessa vaihdelleet. Voimassa olevan oikeutemme kannalta kiinteiksi esineiksi voidaan määrittellä *a) kiinteistöt ja b) muut rekisteriyksiköt*.⁵⁴

Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995 2 § 1 kohta määrittää kiinteistön seuraavasti:

Kiinteistöllä tarkoitetaan sellaista itsenäistä maa- ja kiinteistöoikeuksien yksikköä, joka kiinteistörekisterilain (392/85) nojalla on merkittävä kiinteistönä kiinteistörekisteriin, ja *muulla rekisteriyksiköllä* muuta sanotun lain nojalla kiinteistörekisteriin merkittävää erillistä yksikköä. Kiinteistö käsittää siihen kuuluvan alueen, osuudet yhteisiin alueisiin ja yhteisiin erityisiin etuuksiin sekä kiinteistölle kuuluvat rasiteoikeudet ja yksityiset erityiset etuudet (*kiinteistön ulottuvuus*)

⁵¹ Geologian tutkimuskeskus 2017.

⁵² Tepora 2006 s. 36.

⁵³ Kartio - Tammi-Salminen 2012, s. 748.

⁵⁴ Kartio 2001, s. 669.

Irtain esine, joka on siirrettävissä, on puolestaan helposti saatavissa toisen hallintaan. Irtainten esineiden hallinta on myös ulkopuolisten havaittavissa ja luo julkisuutta.⁵⁵ Irtaimen omaisuuteen kuuluvat kaikki muut varallisuus oikeudet, joiden kohteena on joko reaali esine tai varallisuusarvoinen etu. Omaisuuden luokittelu irtaimiksi merkitsee sitä, ettei siihen sovelleta kiinteätä omaisuutta koskevia erityissäännöksiä.

Irtainta omaisuutta ovat:

- Omistusoikeus irtaimen esineeseen, esimerkiksi auto
- Rajoitetut esineoikeudet irtaimiin esineisiin, esimerkiksi vuokraoikeus veneeseen
- Rajoitetut esineoikeudet kiinteisiin esineisiin, esimerkiksi vuokraoikeus kiinteistöön
- Saamisoikeudet, esimerkiksi velkakirjaan perustuva saatava velalliselta
- Immateriaalioikeudet, esimerkiksi tekijänoikeudet
- Osuus oikeudet eri yhteisöihin⁵⁶

Tikkanen on kirjoittanut, että kaivospanttioikeudet eli kaivosmineraalien hyödyntämisoikeudet ovat selkeästi luonteeltaan irtainta omaisuutta.⁵⁷

2.3 Kirjaamisjärjestelmä

Kirjaaminen on yleisnimitys menettelylle, jossa kiinteistön omistajanvaihdos tai jokin kiinteistöön kuuluva oikeus merkitään *lainhuuto- ja kiinteistörekisteriin*. Maakaaren 5 luvun 1 pykälä määrittää kirjaamisasiat, näitä ovat lainhuudatusasiat, erityisen oikeuden kirjaamisasiat sekä kiinnitysasiat. Kirjaamisjärjestelmä luo perusteet kiinteistöjen turvalliselle vaihdannalle ja auttaa maankäytön suunnittelussa. Kirjattavan oikeuden pätevyys tutkitaan maanmittauslaitoksessa ennen oikeuden rekisteröintiä. Kirjauksilla kiinteistön oikeussuhteet tulevat julkisiksi. Lainhuuto – ja kiinteistörekisteri on perusrekisteri, joka palvelee muun muassa maankäytön suunnittelun, kiinteistötoimitusten sekä verotuksen tarpeita. Kirjaamisjärjestelmän ensisijainen tarkoitus on kuitenkin edistää kiinteistön vaihdantaa, erityisesti kiinteistön kauppaa ja kiinteän omaisuuden käyttöä vakuutena. Kirjaamisjärjestelmä luo edellytykset sille, että kiinteistöä koskevia

⁵⁵ Kartio 2001, s. 668.

⁵⁶ Tepora 2006, s. 49.

⁵⁷ Tikkanen DL 2012, s. 676.

oikeustoimia voidaan tehdä turvallisesti. Kirjaamiskelpoisten oikeuksien piiri on varsin laaja. Kirjaamisvelvollisuus koskee paitsi kiinteistön myös sen määräalan ja taloudellisesti merkittävien vuokraoikeuksien luovutuksia, ja muita saantoja. Lainhuuto- ja kiinteistörekisterin tiedoille annetaan niin sanottu *julkinen luotettavuus*. Se tarkoittaa sitä, että muut voivat luottaa lainhuudon saannon pätevyYTEEN, ettei joku aikaisempi kiinteistön omistaja voi saannonmoitteella saada myöhempiä oikeustoimia tehottomiksi. Lähtökohtana on, että niin kiinteistön ostaja, vuokramies kuin panttivelkojakin saa suojaa muiden tekemiä väitteitä vastaan, jos hän on toiminut luottaen lainhuuto- ja kiinteistörekisterin tietoihin ja on viipymättä myös itse hakenut oman oikeutensa kirjaamista.⁵⁸ Oikeuksien sivullisittomuuden vahvuus liitetään siis sen julkistamiseen eli oikeuden kirjaamisen rekisteriin. Maakaassa omaksuttujen sivullissuojasäännösten tarkoituksena on suojata vilpittömässä mielessä olevaa oikeudenhaltijaa aikaisempaa paremmin, tätä kutsutaan välittömän vilpittömän mielen periaatteeksi. Vilpittömän mielen suojalla on yhteys lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Maakaaren 7:3 §:ssä säädetään, että oikeutta koskevan kirjauksen katsotaan tulevan jokaisen tietoon kirjaamispäivää seuraavana arkipäivänä.

Kaivoslain 58 § lupapäätöksestä tiedottaminen, 7 momentin mukaan lupaviranomaisen on huolehdittava, että malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevasta päätöksestä tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuottavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettuun kiinteistötietojärjestelmään. Kyseisen lain 4 § nojalla kiinteistötietojärjestelmän tietosisältöön kuuluvan tiedon tuottamisesta vastaavan viranomaisen velvollisuus on huolehtia tällaisen tiedon tallentamisesta kiinteistötietojärjestelmään ja sen pitämisestä ajan tasalla.⁵⁹ Erityisen oikeuden osalta kirjaamisella on samanlainen tosiasiallinen *julkisuus-, ja luotettavuusvaikutus sekä todistamistehtävä* kuin lainhuudattamisella. Erityisen oikeuden kirjaamista ei ole kuitenkaan kytketty yhtä suoraan saantoon, vaan kysymys on tietynlaisen, olemassa olevan oikeuden kirjaamisesta.⁶⁰ Kaivoslain mukaiset oikeudet syntyvät viranomaisen myöntämällä kaivoslain (621/2010) mukaisilla kaivosluvilla. Esineoikeudelliselta kannalta kaivosoikeus on kiinteistöön kohdistuva subjektiivinen oikeus, joka on siirrettävissä kolmannelle ja panttavissa itsenäisenä varallisuusoikeutena. Kaivosoikeus on maanomistajan kannalta käyttörajoitus, joka kaventaa hänen määräysvaltaansa alueeseen.

⁵⁸ Jokela – Kartio - Ojanen 2008, s. 231 – 232.

⁵⁹ Laki kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuottavasta tietopalvelusta 453/2002.

⁶⁰ Niemi 2004, s. 295.

2.4 Sivullissuoja

Esineoikeuden toinen osa koskee sivullissuojaongelmia vaihdantatilanteessa. Kysymys on tapahtumasta, jolloin kaksi oikeutta joutuu vastakkain eli ”törmää”, eikä näitä oikeuksia voi samanaikaisesti toteuttaa. Hyvä esimerkki on saman esineen myynti kahdelle. Esineoikeudessa puhutaan tällöin oikeuksien kollisiosta, oikeus oikeutta vastaan. Jos oikeus kollisiotilanteessa jää pysyväksi sanotaan oikeudenhaltijan saavan dynaamista suojaa, toisen oikeuden on väistyttävä.⁶¹ Puhuminen sivullissuojasta on perusteltua siksi, että kollisiotilanteissa on säännöllisesti tavalla tai toisella mukana (ainakin) kolme eri henkilötahoa. Kollisio syntyy toisilleen sivullisten henkilötahojen välille.⁶² Usein kyseessä oleva ongelman ydin on - kummalla kahdesta kollision osapuolesta on tiettyyn yksilöityyn kohteeseen parempi oikeus. Esimerkiksi kahden velkojan välisessä suhteessa, jossa kysymys on paremmasta oikeudesta saatavaan, on riidan kohde esineoikeudellisten sääntöjen soveltamiseksi yksilöity vaadittavalla tavalla. Sopimuksen tulkintaan ja sopijapuolten väliset kollisiot kuuluvat varsinaisesti sopimusoikeuteen.

Ne normit, joiden perusteella sivullissuojaa vaihdannassa eri oikeustyyppien osalta eri henkilötahoihin nähden saadaan, perustuvat osin kirjoitettuun lakiin, eräin osin ne ovat oikeuskäytännön varassa. Jo esineoikeudellisen sivullissuojan perusteena olevat yleisen edun keskeiseen asemaan asettavat tekijät edellyttävät, etteivät nämä normit ole tahdonvaltaisia.⁶³

Maakaassa omaksuttujen sivullissuojasäännösten tarkoituksen on suojata vilpittömässä mielessä olevaa oikeudenhaltijaa aikaisempaa paremmin. Tämä käy ilmi etenkin kaksoisluovutustilanteissa sekä etenevissä sivullissuhteissa.

Sivullissuojakysymys tulee ajankohtaiseksi myös tilanteissa, jossa maanomistajaa myyjänä on kuultu kaivoslain 39 §:n mukaisesta malminetsintäluvasta. Myöhemmin myyjä myy kiinteistönsä, mutta kaivoslain mukaista toimilupaa ei ole vielä myönnetty, joten se ei tule esiin kiinteistörekisteriotteelta. Kuuluuko myyjän tuoda esiin ostajalle, että kiinteistöön kohdistuu uhka mahdollisesta malminetsinnästä tai kaivoksesta? Viranomaisen tekemä lupaharkinta voi kestää useita vuosia. Esimerkkinä kaivosviranomaisen eli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (myöhemmin Tukes) antama valtausoikeutta koskeva päätös vuodelta 2012(KaivNro 8816). Kyseessä olevassa päätöksessä maanomistajille on lähetetty

⁶¹ Kartio 2001, s. 761.

⁶² Kartio - Tammi-Salminen 2012, s. 721.

⁶³ Kartio - Tammi-Salminen 2012, s. 738.

ilmoitus asiaosaisten kuulemista varten 26.5.2010. Kaivoslain (503/1965) mukainen myönteinen valtauspäätös on tehty 20.7.2012. Kiinteistörekisteriin kyseinen kaivosviranomaisen päätös on rekisteröity 20.2.2013. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa asianosaiset (myyjä) saivat ilmoituksen kuulemista varten yli kaksi vuotta ennen virallista kaivoslain mukaista lupaa. Kiinteistörekisterimerkintä on tehty seitsemän kuukautta päätöksen antamisen jälkeen. Kyseinen valtausoikeutta koskeva päätös on annettu vanhan kaivoslain (503/1965) mukaan.

Maakaari sisältää kollisionratkaisunormin tilanteita varten jossa kiinteistö on luovutettu edelleen, mutta siihen on perustettu myös erityinen oikeus. Maakaaren 3:7 §:n mukaan kiinteistöön ennen kaupan tekemistä perustettu erityinen oikeus, joka voidaan 14 luvun 1 §:n mukaan kirjata, sitoo kiinteistön ostajaa. Maakaaren 14 luvun 1 § määrittää kirjattavat erityiset oikeudet. Kyseisen pykälän 4 kohdan mukaan oikeus ottaa maa-aineksia tai kaivoskivennäisiä kuuluu näihin kirjattaviin oikeuksiin. Edellä mainittu ei silti poista mahdollisuutta kaupan purkuun tai hinnanalennukseen Maakaaren 19 §:n mukaan.

Tirkkonen on tuonut esiin kysymyksen, että mikäli esimerkiksi maa-alueen omistaja irrottaa irtaimen esineen maaperästä ja pitää sen hallussaan esiintyy sen omistajana, kysymys kuuluu voiko tällaisen omaisuuden luovutuksensaaja saada sivullissuojaa tavanomaisten irtainten esineiden sivullissuojanormien (KK 11:4 ja 12:4 sekä niiden ilmentämien periaatteiden) nojalla. Vastaus Tirkkosen mielestä on epäilemättä kyllä, sillä maaperästä irrotetun esineen liitossuhde katkeaa yleensä irrottamisen myötä.⁶⁴

2.4.1 Kollisioiden ratkaisuperusteista

Yksilöllisesti määrättyihin kohteisiin kohdistuvissa kollisioissa on *aikaprioriteetti* lähtökohtaisesti ratkaisuperuste. Eli aikaisemmalle oikeudella on etusija myöhempään nähden. Roomalaisessa oikeudessa sääntö ilmaistaan *prior tempore, potior jure*. Aikaprioriteettisääntö on lähtökohtana monissa voimassa olevan oikeutemme normeissa. Se on kirjattu mm. Irtainten esineiden että kiinteän omaisuutta koskeviin säännöksiin.⁶⁵ Maakaaren 13:3 §:n jos kiinteistö on luovutettu kahdelle, myöhempi saanto saa etusijan, jos sille haetaan lainhuutoa ensiksi eikä luovutuksensaaja saannon tapahtuessa tiennyt eikä

⁶⁴ Tikkanen DL 2012, s. 681.

⁶⁵ Kartio 2001, s. 765.

hänen pitänyt tietää aikaisemmasta luovutuksesta. Jos usealle saannolle haetaan lainhuutoa saman päivänä, etusijan saa aikaisin luovutus. Kaivoslain 174 § säättää luvanhaltijan oikeudesta pantata kaivoslupaan perustuvan etuoikeuden. Tikkanen on katsonut kaivoslainsäädännön ja siihen perustuvan panttioikeuden ilmentävän esineoikeudessa lähtökohtaisesti sovellettavaa aikaprioriteettia, jonka mukaisesti lähtökohtaisesti jo osapuolten kesken sitovasti perustettu panttioikeus sitoo mahdollisesti myöhempiä luovutuksen- ja pantinsaajia.⁶⁶

Toinen kollisioiden ratkaisuperusteista on *sitomattomuussääntö*. *Aikaprioriteettisääntö ja sitomattomuussääntö* johtavat vastakkaisiin lopputuloksiin. Sitomattomuussääntö merkitsee, ettei aikaisempi oikeus sido myöhempään oikeuteen nähden. Oikeudessamme noudatetaan lähtökohtaisesti sitomattomuussääntöä esimerkiksi silloin, kun primuksena on jonkin esineeseen kohdistuvan käyttöoikeuden haltija ja sekunduksena esineen luovutuksensaaja tai oikeuden perustajan velkoja.⁶⁷ Edellä mainittu kiinteistörekisterin, *positiivinen julkinen* luotettavuus tarkoittaa sitä, että suojataan sivullisen luottamusta kiinteistökirjaan kirjoitetun oikeuden pätevyYTEEN. Vastaavasti lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin negatiivinen julkinen luotettavuus tarkoittaa, että suojataan sivullisen luottamusta siihen, ettei sellaista oikeutta ole olemassa, jota ei ole kirjattu.⁶⁸ Kaivoslaissa lupaviranomaisen tehtävä on huolehtia siitä, että lupapäätöksestä tehdään merkintä kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettuun kiinteistötietojärjestelmään.⁶⁹ Näin kaivoslain mukaiset kaivostoimitukset näkyvät kiinteistörekisteriotteella antaen sivullissuojaa luovutuksensaajalle, jolla on selonotto velvollisuus.

⁶⁶ Tikkanen 2012, s. 680.

⁶⁷ Kartio 2001, s. 765.

⁶⁸ HE 120/1994, s. 29.

⁶⁹ HE 273/2009 vp, s. 113.

3 PERUSOIKEUDET JA OMAISUUDENSUOJA

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilöille kuuluvia oikeuksia. Perustuslaki asettaa aineellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia myös uudelle kaivoslaille erityisesti omaisuuden suojaa, elinkeinonvapautta, ympäristöperusoikeutta, kansalaisvaikuttamista ja osallistumista sekä oikeusturvaa koskevien perusoikeussäännösten nojalla.⁷⁰ Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia.⁷¹ Perusoikeudet ovat myös olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä. Perusoikeus-termi on tullut Suomen perustuslakiin 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeusjärjestelmä muodostaa yhden tärkeän kiinnkohdan ja arvioinnin mittapuun, joka auttaa tunnistamaan ja punnitsemaan, miten erilaiset ristikkäiset ja jännitteiset intressit tulisi vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan sovittaa yhteen.⁷² Perusoikeusjärjestelmä on yksi niistä keskeisistä tekijöistä, jotka määrittävät ja luovat puitteet sille, minkälaisiksi yksilön varallisuusasema, hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä suhteet julkiseen valtaan ja toisiin yksityisiin toimijoihin voi muodostua.⁷³ EU:n perusoikeuskirjan hyväksyminen vuonna 2000 merkitsi perusoikeuksien läpimurtoa Euroopassa. Suomessa yksi perusoikeusuudistuksen jälkeisen kauden, (1.3.2000) merkittävimmistä muutoksista kansallisessa oikeuselämässä liittyy siihen, että perusoikeussäännösten soveltaminen on vähitellen yleistynyt lainkäyttötoiminnassa ja muussa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.⁷⁴ Perusoikeusjärjestelmä asettaa uudelle kaivoslaille sitovan oikeudellisen kehyksen, jonka sisällä erilaiset ristikkäiset intressit on sovittava yhteen. Intressit vaihtelevat eri tilanteissa, mutta käytännössä on aina kysymys toisaalta malminetsintää tai kaivostoimintaa harjoittavien intresseistä sekä toisaalta kiinteistöjen omistajien, muiden elinkeinonharjoittajien ja vastaavien haittaa kärsivien asianosaisten intresseistä.⁷⁵

Omaisuudensuojalla on perinteisesti vahva asema Suomen oikeusjärjestelmässä. Jo keskiaikaisissa maakuntalaeissa asetettiin velvoitteita hallita kenenkään ruumista ja henkeä

⁷⁰ HE 273/2009 vp, s. 184.

⁷¹ Hallberg 2011, s. 29.

⁷² Länsineva 2006, s. 104.

⁷³ Länsineva 2002, s. 7.

⁷⁴ Länsineva 2011, s. 552.

⁷⁵ HE 273/2009 vp, s. 48.

sekä omaisuutta ja onnea turmelematta.⁷⁶ Tärkeänä historiallisena lähtökohtana omaisuudensuojan erityisaseman muotoutumiselle voidaan pitää suomalaisessa oikeustieteessä 1800-luvun loppupuolella omaksuttua oppia ns. saavutettujen oikeuksien suojasta.⁷⁷

Perusoikeusuudistuksen jälkeisestä (1.3.2000) ajasta voidaan sanoa, että omaisuudensuojasäännöksen hallitseva asema muihin perusoikeuksiin on jäänyt historiaan. Yleisellä tasolla nykytilannetta voidaan luonnehtia niin, että omaisuudensuojasta on tullut yksi perusoikeus muiden joukossa, ei enempää eikä vähempää.⁷⁸

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna omaisuudensuojan tehtävät ja tavoitteet liittyvät erityisesti yksilöiden taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiseen ja edistämiseen.⁷⁹

Omaisuudensuoja on yksi perustuslailla (731/1999) säädettyjä yksilölle kuuluvia perusoikeuksia.

Perustuslain 15 §- Omaisuuden suoja.

Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös koostuu kahdesta osasta. Säännöksen ensimmäinen momenttia sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen. Sääntely liittyy kahteen kysymykseen eli a) lainsäätämisyjärjestykseen ja b) rajoitusten korvattavuuteen. Lainsäätämisyjärjestys merkitsee, että jos kielto tai rajoitus saatetaan voimaan muuta kuin yleistä tarvetta varten ja/tai korvaus ei muodostu lain nojalla ”täydeksi” eli vastaamaan menetetyt omaisuuden täyttä arvoa, asiasta tulee säätää vaikeutetussa eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁸⁰ Euroopan Unionin oikeudessa omaisuudensuojalle tunnustetaan perusoikeuden asema. (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS, SopS 18 – 19/1990.)

⁷⁶ Hallberg 2011, s. 50.

⁷⁷ Länsineva 2011, s. 549.

⁷⁸ Länsineva 2011, s. 551.

⁷⁹ Länsineva 2011, s. 556.

⁸⁰ Hollo 2009, s. 46.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 LP:n 1 artikla:

Jokaisella luonnollisella tai yksityishenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja lain määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Sen sijaan Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolla suhtautuminen omaisuudensuojan asemaan suojaa nauttivana ihmisoikeutena ei ole ollut aivan yksituumaista. Esimerkiksi YK:n yleissopimuksen kansalais- ja poliittisista oikeuksista (KP-sopimus) ei sisälly erityistä omaisuudensuojaa koskevaa artiklaa.⁸¹

Kaivostoiminnassa yksi keskeinen asiakokonaisuus perusoikeuksiin ja omaisuudensuojaan liittyen on kiinteistöjen omistajien oikeudet ja asema malminetsinnän ja kaivostoiminnan eri vaiheissa. Omaisuudensuojaa saa myös kaivostoimintaa harjoittava yksityinen yritys kaivoslain mukaisille toimiluvilleen. Kaivosviranomaisen tehtävänä on lupaharkinnan yhteydessä selvittää kaikkien asiaan kuuluvien osapuolten perusoikeuspositiot sekä huomioida ne täysipainoisesti yksittäistapauksessa.

Länsinevan mukaan omaisuudensuojaa on tulkittava 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.⁸² Kyseessä on taloudellisen itsemääräämisoikeuden ydinalue. Yksilöiden vapaus tehdä sopimuksia nauttii perustuslainsuojaa ja sopimusvapaus saakin suojaa omaisuudensuojan kautta. Sopimusvapaudella voidaan tarkoittaa kahta eri asiaa: yhtäältä tulevaisuuteen suuntaavaa sopimusvapautta sinänsä, eli omistajan vapautta tehdä vastaisuudessa varallisuusarvoisia sopimuksia omaisuudestaan, toisaalta menneisyyteen suuntautuvaa sopimusten loukkaamattomuuden suojaa.⁸³ Sopimusvapautta ei nimenomaisesti ole turvattu

⁸¹ Länsineva 2011, s. 552.

⁸² Länsineva 2011, s. 556.

⁸³ Hovila M Edilex 2016, s. 7.

perustuslaissa, mutta sekin saa tietyssä määrin suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta.⁸⁴

Perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna omaisuudensuojan tehtävät ja tavoitteet liittyvät erityisesti yksilöiden taloudellisen autonomian ja toimintavapauden sekä varallisuussuhteiden vakauden ja ennakoitavuuden turvaamiseen ja edistämiseen.⁸⁵ Omaisuudensuoja käsittää paitsi vallan hallita ja käyttää omaisuutta, myös vallan määrätä siitä.⁸⁶

Omaisuudensuojan taustalla on ajatus, jonka mukaan yksilöiden tulisi voida elää taloudellisessa suhteessa mahdollisimman omavastuisesti, riippumattomasti ja turvallisesti sekä voida päättää taloudellisista asioistaan ja suhteistaan kanssaihmiin.⁸⁷ Saraviita kirjoittaa yrittäjyyden perusoikeussuojasta. Hänen mukaansa yrittäjyyden perusoikeussuojaan kuuluu perustuslain 18.1§ ”jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla” sekä perustuslain 15 §:n jokaisen omaisuus on turvattu.⁸⁸ Omaisuudensuojaa saa siten myös kaivostoimintaa harjoittava yritys, joka omistaa esimerkiksi kaivoslain mukaisen malminetsintä tai kaivosluvan. Kaivoslaissa omaisuudensuojasäännöstä on arvioitava sellaisten kiinteistöjen omistajien, elinkeinonharjoittajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden kannalta, joiden vallisuusoikeuksiin ja asemaan malminetsintä tai kaivostoiminta välittömästi tai välillisesti vaikuttaa.⁸⁹ Länsinevan mukaan lainsäätäjän tehtävänä on varmistaa, että yksilöiden omaisuutta suojataan riittävän tehokkaasti paitsi julkista valtaa myös erilaisia yksityisestä toiminnasta aiheutuvia uhkatekijöitä vastaan.⁹⁰

3.1 Omaisuudensuojasäännöksen soveltamisala

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. ”Jokaisella” tarkoitetaan omaisuudensuojasäännöksessäkkin luonnollisia henkilöitä eli ihmisyksilöitä. Miten omaisuudensuoja suhteutuu yksityisiin oikeushenkilöihin, siitä on esitetty erilaisia

⁸⁴ Hallberg 2011, s. 51.

⁸⁵ Länsineva 2011 s. 556.

⁸⁶ PeVL 16/2007 vp, s. 4.

⁸⁷ Länsineva 2002 s. 157.

⁸⁸ Saraviita 2011 s. 1.

⁸⁹ HE 273/2009 vp, s. 185.

⁹⁰ Länsineva 2011, s. 560.

mielipiteitä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin⁹¹. Hallituksen esityksen mukaan perusoikeudet ja sitä kautta omaisuudensuoja kuuluu luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan. Ihminen tulee siten perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on niiden suojan piirissä kuolemaansa asti⁹². Omaisuudensuoja kattaa siis kaikki Suomen oikeusjärjestyksen piirissä olevat luonnolliset henkilöt, myös yksityisten oikeushenkilöiden katsotaan nauttivan perustuslain suojaa ainakin välillisesti. Puhtaasti julkiset oikeushenkilöt, kuten valtio ja sen laitokset, kunnat, kuntainliitot, Suomen Evankelisluterilainen kirkko seurakuntineen sekä Kansaneläkelaitos ja muut julkisoikeudelliset laitokset, jäävät perustuslain 15 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.⁹³

Perusoikeuksien sääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Yksi omaisuudensuojasäännökselle ominaisista piirteistä liittyy siihen, etteivät sen soveltavuustilanteet rajoitu vain julkisen vallan ja yksityishenkilöiden välisiin vertikaalisuhteisiin, vaan säännös voi tulla sovellettavaksi myös ns. Horisontaalisuhteissa erilaisten yksityisten toimijoiden välillä⁹⁴.

Näin myös kaivoshankkeiden yhteydessä tyypillisesti kohdattavista perusoikeuskysymyksistä, osa liittyy julkisen vallan ja kaivostoiminnan harjoittajien välisiin vertikaalisiin suhteisiin ja osa taas kaivostoiminnan harjoittajien ja muiden yksityisten toimijoiden välisiin horisontaalisiin suhteisiin ja niiden sääntelyyn.⁹⁵ Ympäristövastuusta säättävän perusoikeuden (PL 20 §) merkitys kaivostoiminnan ja sen sääntelyn kannalta ilmenee ehkä selkeimmin juuri vertikaalisuhteissa kaivostoiminnan harjoittajien ja julkisen vallan välillä. Lainsäätäjälle lankeaa merkittävä vastuu huolehtia siitä, ettei kaivostoimintaa voida harjoittaa luonnon monimuotoisuutta, ympäristöä tai kulttuuriperintöä vaarantavalla tavalla. Horisontaalisina puolestaan voidaan pitää esimerkiksi kysymyksiä, jotka liittyvät kaivostoiminnan harjoittajien ja erilaisten yksityisten haitankärsijätahojen välisten suhteiden järjestämiseen.⁹⁶ Oikeudellisesti relevantteja horisontaalisuhteita voi nousta esiin myös keskenään kilpailevien

⁹¹ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁹² HE 309/1993 vp, s. 25.

⁹³ Länsineva 2011, s. 566.

⁹⁴ Länsineva 2011, s. 560.

⁹⁵ Länsineva 2006, s. 121.

⁹⁶ Länsineva 2011, s. 121.

kaivostoiminnanharjoittajien välillä tai esimerkiksi eri elinkeinojen välillä, kuten kaivostoiminta suhteessa matkailuelinkeinoon.

3.1.1 Omaisuudensuojalla turvattavat oikeushyvät

Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin laajimpana kuuluu omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.⁹⁷ Omistusoikeuden määritelmä on pysynyt oppikirjoissamme jokseenkin entisellään periaatteellisesti täydellisenä valtana esineeseen. Yleisesti käytössä olevan määritelmän mukaan omistusoikeus on periaatteessa täydellinen ja yksinomainen eli muut poissulkeva valta esineeseen.

Perustuslakivaliokunnan pitkäaikainen käytäntö, perusoikeusuudistuksen esityöt kuin oikeuskirjallisuuskin ilmentävät näkemystä, jonka mukaan perustuslain omaisuudenturvasäännöksen tarkoituksena on suojata lähtökohtaisesti kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja.⁹⁸ Varsinaisen omistusoikeuden lisäksi omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet. Esimerkiksi asumisoikeuden on katsottu olevan omaisuudensuojan piiriin kuuluva varallisuusarvoinen oikeus, koska se voidaan periä, siitä voidaan määrätä testamentilla ja sen pääoma voidaan antaa pantiksi.⁹⁹ Lähtökohtana on sellaiset varallisuusarvoiset edut, joita yksilöllä jo on. Sen sijaan tulevaisuuden odotukset sekä muut oikeudet ja saamiset, joita yksilöllä ei vielä ole jäisivät suojan ulkopuolelle, esimerkiksi perhe-eläkeoikeus.¹⁰⁰ Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa.¹⁰¹ Länsinevan mukaan on silti erityisesti varottava ajattelemasta, että kaikki omaisuuskäsitteen piiriin kuuluvat edut ja oikeudet nauttisivat ehdotonta suojaa kaikenlaisia rajoittavia toimia vastaan. Omaisuudensuoja on aina luonteeltaan suhteellista, ei ehdotonta.¹⁰²

⁹⁷ Hallberg 2011, s. 50.

⁹⁸ Länsineva 2011, s. 568.

⁹⁹ PeVL 45/2002, s. 2.

¹⁰⁰ PeVL 13/1986.

¹⁰¹ PeVL 13/1986.

¹⁰² Länsineva 2011, s. 578.

3.2 Omistajan käyttöoikeuden ja määräämisvallan rajoituksia

Perusoikeudet ja siten myös omaisuudensuoja ei voi olla ainakaan yleisesti siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Perusoikeusturvan kannalta on toisaalta tärkeää, että rajoitukset kyetään pitämään mahdollisimman vähäisinä.¹⁰³

Ollakseen hyväksyttäviä perusoikeuksien rajoittamisten tulee läpäistä yleisten rajoitusedellytysten testissä asetetut vaatimukset. Testin mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee yleisesti ottaen olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksytyjä.¹⁰⁴ Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien erilaisiin kielloihin, rajoituksiin ja velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset. Perustusvaliokunnan (PeVM 25/1994) sisältää perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelon. Vaatimukset voidaan tiivistää seuraavasti: rajoitusten tulee perustua lakiin, rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, rajoitusten tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoitusta, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä laadultaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, perusoikeutta rajoittaessa on huolehdittava oikeusturvajärjestelyistä, rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeuksien rajoittaminen tarkoittaa perusoikeusäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeusäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö ei siten voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti siltä osin, kuin sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavoin rajoitettu.¹⁰⁵ Hyväksyttävyyysvaatimukseen kuuluu läheisesti myös suhteellisuusvaatimus. Viljasen mukaan perusoikeuksien rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimusta on tarkasteltava vaatimuksena perusoikeusjärjestelmän kannalta

¹⁰³ HE 309/1993 s. 63.

¹⁰⁴ Länsineva 2002 s. 222.

¹⁰⁵ Viljanen 2001, s.141.

hyväksyttävän rajoitusperusteen olemassaolosta. Tällöin vältetään siltä, että hyväksyttävyyden riippuisi vaatimuksen täyttymistä tarkastelevan henkilön arvoista.¹⁰⁶

Kaivoslain pitkäaikaisesta perinteestä johtuu, että oikeus kaivoskivennäisten hyödyntämiseen ei kuulu samalla tavalla maanomistajan omaisuudensuojaa nauttivan oikeusaseman piiriin, vaan oikeus perustuisi uudessa kaivoslaissa täsmällisesti säädettyihin, maanomistuksesta riippumattomiin edellytyksiin.¹⁰⁷ Kaivoslakia 621/2011 säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 32/2010, ettei edelleenkään ole perusteita katsoa oikeuden kaivosmineraaleihin ja niiden hyödyntämiseen olevan lähtökohtaisesti yksinomaan maanomistajalla. Maaperän kaivosmineraalien erityisluonne vaikeasti hyödynnettävänä omaisuuslajina samoin kuin tarve turvata erityisosaamista ja huomattavia taloudellisia voimaroja vaativien malminetsinnän ja kaivostoiminnan edellytykset puoltavat kaivoslakiesityksessä omaksuttua lähestymistapaa, eikä sääntely siten muodostu perustuslain vastaiseksi.¹⁰⁸ Omaisuudensuojan näkökulmasta kaivoslain tavoitteen toteuttamiseksi omaisuudelle on tarpeen asettaa käyttörajoituksia ja kohdistaa muita rajoituksia ja velvoitteita. Kiinteistöjen omistajien ja muiden haitan kärsijöiden kannalta omaisuudensuojan rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä on erikseen tarpeen tarkastella tarkemmin toisaalta kaivosmineraalien hyödyntämisoikeuden kannalta sekä toisaalta malminetsinnän ja kaivostoiminnan takia maa-alueeseen kohdistuvien käyttö- ja muiden rajoitusten kannalta.¹⁰⁹

Yleistä etua turvaavina rajoitteina omistajan vallintavapautta rajoittavat kuitenkin kaavat, kaavamääräykset ja rakennusjärjestys sekä yleisinä oikeudellisina periaatteina shikaanikielto ja immissiokiello.¹¹⁰

3.2 Maanomistajan sietämisvelvollisuus

Useat oikeusnormit velvoittavat kiinteän omaisuuden omistajan sallimaan tietynlaista ulkopuolisten tunkeutumista hänen etupiiriinsä. Kyse voi olla kertaluonteisesta tai pysyvästä sallimisvelvollisuudesta. Sallimisvelvoitteen ohella voitaisiin harkita esimerkiksi käsitettä sietämisvelvollisuus, jos halutaan korostaa normien merkitystä omistusoikeuden

¹⁰⁶ *Viljanen* 2001, s. 126 – 127.

¹⁰⁷ *HE 273/2009 vp*, s. 186.

¹⁰⁸ *PeVL 32/2010*.

¹⁰⁹ *HE 273/2009 vp* s. 185.

¹¹⁰ *Tepora DL 2009*, s. 366.

rajoitteena. Oikeusperiaatteena sallimisvelvollisuus ilmentää yhtä ympäristöoikeudellisen ajattelun lähtökohtaa: Suomen oikeusjärjestys perustuu ajatukseen, että erilaiset rasitukset, haitalliset muutokset ja vahingot voivat kohdistua omistusoikeuteen ja sen käyttöön ilman, että niitä kompensoidaan omistajalle. Joissakin tilanteissa omistaja voi olla velvollinen sietämään korvauksetta merkittäviäkin muutoksia ympäristössään. Tällaisia tilanteita voi seurata esimerkiksi taajama-asutuksen leviämisestä tai liikenneväylien rakentamisesta. Esimerkiksi kaavamuutoksista yksityisille koituvat taloudelliset menetykset jäävät kokonaan korvaamatta riippumatta siitä, kuinka merkittäviä menetykset ovat.¹¹¹

Poronhoitoalueella poronhoitoa saa poronhoitolain (14.9.1990/848) 3§:n mukaan harjoittaa maanomistus- ja hallinto-oikeudesta riippumatta. Tämä maanomistusoikeudesta irrallinen poronhoidon harjoittamisoikeus merkitsee, että porot saavat laiduntaa ja ottaa ravintonsa vapaasti luonnosta riippumatta siitä, kuka omistaa alueen¹¹² ja siten myös aiheuttaa maanomistajalle sietämisvelvollisuuden. Myös jokamiehenoikeudet eli yleiskäyttöoikeudet määrittävät omaisuudensuojan rajoja. Jokamiehen oikeuksista kerron edellä enemmän. Omaisuudensuojan suhteellisuus tarkoittaa, että tietyt yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti hyväksyttävät toimenpiteet ja instituutiot rajoittavat käytännössä omistajan absoluuttista määräämisvaltaansa kiinteistönsä. Jokamiehenoikeudet ovat yksi näistä absoluuttista omistusoikeutta rajoittavista instituutioista. Kun jokamiehenoikeuksia pidetään omaisuuden sosiaaliseen sidonnaisuuteen kuuluvina yleisinä rajoituksina, on niiden oltava hyväksyttäviä myös omaisuudensuojan näkökulmasta. Tämä puolestaan edellyttää haitattomuusvaatimuksen toteutumista. Haitattomuuskynnyksen kautta arvioidaan, milloin toiminta edellyttää maanomistajan suostumusta.¹¹³

Yleiskäyttö tarkoittaa toisen kiinteistön positiivista, mutta haitatonta hyväksikäyttöä. Periaatteessa yleiskäyttö kuitenkin aina rajoittaa maanomistajan omistusoikeutta ja omistajahallintaa¹¹⁴. Perustuslakiin jokamiehenoikeuksien asemaa ei ole nimenomaisesti kirjattu. Siinä mielessä niiden oikeudellisen statuksen voisi sanoa olevan tavallaan heikomman kuin omistusoikeuden, jonka suojana perustuslaissa on nimenomainen 15 §.¹¹⁵

¹¹¹ Määttä 1999, s. 320-324.

¹¹² HE 244/1989, s. 6.

¹¹³ Hovila I 2015, s. 62 ja 63.

¹¹⁴ Laaksonen 1999, s. 177.

¹¹⁵ Vihervuori 2013, s. 844.

3.3 Omaisuuden pakkolunastus ja korvaukset

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), lunastuslaki. Laki tuli voimaan 1.1. 1978. Lunastuslaki mahdollistaa omaisuuden hankkimisen, sen käytön rajoittamisen tai erityisen oikeuden perustamisen yleistä tai yksityistä tarvetta varten.¹¹⁶ Lunastuksella tarkoitetaan lunastuslaissa ensisijaisesti hallintotoimin laissa säädetyssä järjestyksessä ja lain nojalla määrättävää täyttä korvausta tapahtuvaa kiinteän omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen. Sääntely on syntynyt ja muokkautunut yhteiskunnallisen ja teknisen kehityksen sekä toisaalta hallinnon lainalaisuuden ja omistuksen perusoikeussuojan kehittymisen yhteisvaikutuksena.¹¹⁷ Lunastusperusteet voidaan jakaa yleisiin (LunastusL 4.1 §) ja erityisiin lunastusperusteisiin, joita sisältyy moniin muihin lakeihin, kuten mm. luonnonsuojelulakiin (1096/1996) ja vesilakiin (587/2011).

Pakkolunastuksen on sanottu perustuvan neliosaiseen rekvisiittaan. Lunastuksen perustana tulee ensinäkin olla *yleinen tarve*. Lunastuksesta aiheutuvista menetyksistä tulee maksaa *täysi korvaus*. Lunastuksen tulee perustua *lakiin*. Tällä tarkoitetaan tavallista, normaalissa säätämisyjärjestyksessä käsiteltyä eduskuntalaki. Neljäntenä kriteerinä mainittu *luvanvaraisuus* ei suorastaan johdu perustuslaista, mutta käytännössä yleisen tarpeen olemassaolo tutkitaan lunastuslupamenettelyssä.¹¹⁸ Lunastajana on useimmiten julkisyhteisö, lähinnä valtio tai kunta. Valtio voi hankkia alueita esimerkiksi tie- tai luonnonsuojelutarkoituksiin, kunta yhdyskuntarakentamista varten. Lunastuksen hakijana voi Lunastuslain 4.2 §:n nojalla olla myös yksityisoikeudellinen yhteisö, joka osoittaa yleisen tarpeen vaativan lunastusta ja esittää luotettavan selvityksen siitä, että lunastettava omaisuus käytetään aiottuun tarkoitukseen.¹¹⁹ Kaivoslaki uudistuksen hallituksen esityksessä yksityisen subjektin oikeutta lunastukseen on perusteltu vertaamalla sitä maa-alojen lunastamiseen voimajohtoja varten. Esityksen mukaan kyseisten lunastusten on yleisesti katsottu olevan hyväksytyjä myös yksityisten subjektien suorittamina.¹²⁰

Pakkolunastuksen edellytykset tulee arvioida jokaisessa tilanteessa tapauskohtaisesti. Asetettuja kriteerejä tulee tulkita suppeasti. Yleisen tarpeen ja täyden korvauksen

¹¹⁶ Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s.33.

¹¹⁷ Vihervuori 2013, s. 353.

¹¹⁸ Kuusiniemi - Peltomaa 2000, s. 31.

¹¹⁹ Kuusiniemi - Peltomaa 2000, s. 79.

¹²⁰ HE 273/2009 vp, s. 190.

vaatimukset tulee siis ehdottomasti täyttää. Nämä kriteerit turvaavat omistajan oikeudet omaisuudensuojaan loukkaustilanteessa.¹²¹

Omaisuuutta pakkolunastaessa tulee aina noudattaa suhteellisuusvaatimusta.¹²² Tämä tarkoittaa, että pakkolunastustoimenpiteet ovat oikeasuhteisia tarkoitukseen nähden. Kaivostoiminnassa suhteellisuutta ilmentää mielestäni hyvin kaivoslain 19 §, jonka mukaan ” kaivosalue ei saa olla suurempi kuin mitä kaivostoiminta välttämättä edellyttää ottaen huomioon kysymyksessä olevan esiintymän laatu ja laajuus”. Valvonta tapahtuu ennakkollisessa lupakontrollissa, jossa arvioidaan luvanhakijan perustelujen valossa, onko lunastettava alue kokonaisuudessaan tarpeellinen. Aluetta voidaan tarvittaessa myös pienentää.¹²³

Perustuslain 15 § Omaisuuden suoja.

Jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 15 § 1 momentin yleislausekkeesta ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvittäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu.¹²⁴ Malminetsintäkorvausta ja louhintakorvausta voidaan osin pitää hyvityksenä kiinteistönomistajille aiheutuvasta tosiasiallisesta tai mahdollisesta käytön rajoituksesta.¹²⁵ Päätöksentekijän harkintavalta on kohtalaisen tiukasti sidottu kyseisen säännöksen asettamiin erityiskriteereihin. Tilanteissa, joissa pakkolunastussäännös tulee sovellettavaksi, ei toimenpidettä voida pitää perustuslainmukaisena, elleivät lailla säätämisen, yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset täyty. Lunastuslain 29 §:n mukaan korvausjärjestelmä pohjautuu täyden korvauksen periaatteelle.¹²⁶

¹²¹ *PeVL 25/1994*, s. 4 – 5.

¹²² Viljanen 2001 s. 240 – 241.

¹²³ *HE 273/2009 vp*, s. 99 – 100.

¹²⁴ *PeVL 24/2012 vp*, s. 2.

¹²⁵ *HE 273/2009*, s. 191.

¹²⁶ Lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.

Pakkolunastuslainsäädäntöä on tyypillisimmin sovellettu kiinteisiin ja irtaimiin esineisiin liittyvien oikeuksien lunastustilanteissa.¹²⁷ Rajoitusluontoisista toimista omaisuuden pakkolunastus eroaa ensinäkin siinä suhteessa, että pakkolunastuksessa jokin varallisuusoikeudellinen etuus siirtyy tietyltä subjektilta toiselle, kun taas rajoitukset merkitsevät oikeudenhaltijan oikeuksien tai vapauksien kaventamista. Pakkolunastustoimen jälkeen lunastaja saa itselleen oikeuden käyttää lunastettua omaisuutta hyödykseen ja vastaavasti luovuttaja menettää oikeutensa omaisuuden tällaiseen hyödyntämiseen. Rajoitusluontoisissa toimissa sen sijaan ainoastaan kielletään esimerkiksi kiinteistön omistajalta jokin aiemmin sallittu kiinteistön käyttötapa, mutta kyseistä käyttötapa ei kuitenkaan sallita millekään muulle subjektille.¹²⁸ Kaivosaluelunastuslupaa, jossa päätetään kaivosalueen käyttöoikeuden lunastuksesta, on ensisijaisesti arvioitava perustuslain 15 § 2 momentin nojalla. Kaivostoiminnan vaatima käyttöoikeuden lunastus sulkee lähtökohtaisesti kiinteistön omistajan oikeudet pois. Käyttöoikeuden lunastusta on pidettävä pakkolunastuksen kaltaisena tilana, koska kiinteistönomistajan oikeuteen puututaan niin voimakkaasti, että sitä voidaan verrata pakkolunastukseen.¹²⁹ Lunastus voidaan tehdä joko määräaikaisena tai pysyvänä.

3.3.1 Yleinen tarve

Yleisen tarpeen määritelmä on ollut aktiivisen keskustelun aiheena pakkolunastus tilanteissa, sen on katsottu olevan varsin vaikeasti määriteltävissä. Kumpulan mukaan yleisen tarpeen konkretisointi on eräs ympäristöoikeudellisen keskustelun kestoteemoja.¹³⁰ Määritelmä arvioidaan aina uudelleen tapauskohtaisesti, alueelliset ja paikalliset olot huomioiden. Yleisen tarpeen käsitteen tulkintaan ei ole löydettävissä yleispäteviä kriteerejä. Yleisen tarpeen vaatimusten käsillä olo on ratkaistava tapauskohtaisesti. Yleinen tarve on kuitenkin jotakin enemmän kuin yleinen etu. Yhteiskunnallista hyötyä tai etua voi aiheutua sellaisistakin hankkeista, jotka eivät suorastaan ole yleiseltä kannalta tärkeitä.¹³¹ Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan pakkolunastusta ei voida sallia tilanteissa, joissa lunastus on ainoastaan yleisen tarpeen vuoksi *perusteltua*. Tämä asettaa yleisen tarpeen vaatimukselle varsin korkeat rajat.¹³²

¹²⁷ *Länsineva* 2011, s. 579.

¹²⁸ *Länsineva* 2002, s. 204-205.

¹²⁹ *HE 273/2009 vp*, s. 190.

¹³⁰ *Kumpula* 2012, s. 188.

¹³¹ *Kuusiniemi - Peltomaa* 2000, s. 108 – 115.

¹³² *PeVL 38/1998 vp*.

Vihervuori tuo hyvän ja kuvaavan esimerkin ”jos esimerkiksi kilpailevien johtolinjojen rakentaminen on sallittua periaatteessa kenelle hyvänsä, ei jokainen kilpaileva hanke enää mitenkään voi täyttää yleisen tarpeen edellytystä”.¹³³ Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki(132/1999) 161 § velvoittaa kiinteistön omistajaa.¹³⁴

Mineraalistrategian mukaan yksi tuhannesta malminetsintäluvasta johtaa toteutuneeseen kaivokseen, joten uuden kaivoksen avaaminen on verraten harvinaista ja kautta se voi olla yhteiskunta- ja elinkeinopoliittisesti yleisen edun mukaista. Vaikkakin Suomessa toimivista kaivoksista saadut mineraalit viedään kuitenkin suurilta osin ulkomaiseen käyttöön.¹³⁵ Tällä ei liene olevan suurtakaan merkitystä, koska kaivosteollisuuden tarjoamat työpaikat hyödyntävät usein paikallista ja lähialueiden väestöä.

3.3.2 Intressivertailu

Yleisen tarpeen vaatimusta arvioitaessa on otettava huomioon mahdollisen toimenpiteen aiheuttama haitta, puhutaan intressivertailusta. Konkreettisimmin intressivertailun periaate tunnustetaan selvimmän vesitaloushankkeita koskevassa sääntelyssä. Jos hankkeen tuottamat hyödyt ovat siitä aiheutuviin vahinkoihin, haittoihin ja muihin edunmenetyksiin verrattuna huomattavat, vesitalouslupa hankkeelle myönnetään.¹³⁶ Tätä kutsutaan yleisesti intressivertailuksi, hyöty – haitta – vertailuksi tai etuvertailuksi. Lunastamisesta ei Lunastuslain 4.1 §:n mukaan saa aiheutua luovuttajien yksityisille edulle suurempaa haittaa kuin lunastamisesta saadaan yleiselle edulle. Vihervuori tuo esiin, että intressivertailusäännöksessä ei sallittuja argumentteja ole lainkaan rajattu. Kun luonnon- ja maisemansuojelun sekä virkistyskäytön intressejä punnitaan hankkeen tuottamia (taloudellisia) hyötyjä vasten, harkintatilanne on käytännöllisesti katsoen täysin avoin.¹³⁷

Länsineva on tuonut esiin myös, että yksittäisen kaivoshankkeen konkreettisiin perusoikeuskytkentöihin vaikuttavat olennaisesti myös hankkeen mittasuhteet sekä se, kuinka laaja-alaisia, intensiivisiä ja pitkäkestoisia vaikutuksia kyseisestä hankkeesta ihmisille, yhteiskunnalle tai luonnolle aiheutuu. Esimerkiksi yhden henkilön harjoittama

¹³³ *Vihervuori* 2013, s. 355.

¹³⁴ *KML 161 §* ”kiinteistön omistaja ja haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle”.

¹³⁵ *Koivurova - Kokko* 2008, s. 209.

¹³⁶ *Vesilaki 587/2011*, 3:4.1.2 k.

¹³⁷ *Vihervuori* 2013, s. 229.

kullanhuuhtontatoimintaa erämaa-alueilla ei voitane arvioida aivan samoista lähtökohdista kuin vaikkapa suurisuuntaista uraanikaivoshanketta Uudenmaan asutuskeskusten tuntumassa. Kunkin kaivoshankkeen osalta on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota sekä kielteisiin että myönteisiin vaikutuksiin.¹³⁸ Kaivosteollisuus Ry on kritisoinut intressipunnintaa. Yhdistyksen mukaan se estää pienten kaivosten toiminnan, koska pienet ja lyhyet hankkeet eivät välttämättä täytä yleiselle edulle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi intressipunninta vaikeuttaa kaivosluvan saannin ennakoitavuutta. Tällä taas on huomattava vaikutus kaivosten rahoituksen saamiseen tulevaisuudessa. Yhdistyksen näkemyksen mukaan rahoituksen saaminen käytännössä hankaloituu huomattavasti, kun riskit kaivosluvan saamiseen nousevat.¹³⁹

Oman lukunsa tuovat vielä mahdolliset keskenään kilpailevat intressit. Suomen lapissa vilkkaassa matkailupitäjässä Kolarissa on vireillä Hannukaisen kaivoshanke. Lähellä, alle 10 kilometrin päässä on Ylläksen matkailukeskus. Suunniteltu kaivos näkyisi selvästi tunturin rinteeltä. Kyseinen kaivoshanke jakaa paikallisten mielipiteet. Matkailuväki vastustaa hanketta, peläten että kaivos vähentää matkailijoita, kunnanjohto ja osa paikallisista ja luottamusmiehistä puoltaa hanketta, sen positiivisilla ominaisuuksilla. Vielä tätä tutkimusta tehdessä ei tiedetä saako kaivoslupaa vai ei. Parhaassa tapauksessa eri elinkeinot pystyvät menestymään samalla alueella. Kaivoslain 48.2 § kaivosluvan myöntämisen esteenä voi olla, että kaivos aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa.

Yleisen tarpeen vaatimus on ympäristöä koskevissa hankkeissa tärkeä. Vaatimuksen täytyminen arvioidaan ennakolta lupaharkinnan yhteydessä. Yksittäistapauksessa lopullisen päätöksen asiasta tekee valtioneuvosto. Kaivoslain 49 §:n mukaan kaivosalueenastuslupa voidaan myöntää, jos kaivoshanke on yleisen tarpeen vaatima ja kaivosalue täyttää 19 §:ssä säädetyt edellytykset. Yleisen tarpeen vaatimusta arvioidaan erityisesti kaivoshankkeen paikallis- ja aluetaloudellisten sekä työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon tarpeen perusteella.

¹³⁸ *Länsineva* 2006, s. 118.

¹³⁹ *Kaivannaisteollisuus Ry:n lausunto.*

Vuoden 2011 kaivoslain periaatteellinen uudistus on, että pysyvän käyttöoikeuden myöntäminen edellyttää kaivosalue-lunastuslupaa, jonka valtioneuvosto voi myöntää (kaivosl 20 §). Näin ollen pakkolunastustilanteessa lailla säätämisen vaatimus täyttyy.

4 JOKAMIEHEN OIKEUDET JA YLEISKÄYTTÖ

Jokamiehen oikeudet tai toiselta nimeltä yleiskäyttöoikeudet liittyvät niin oleellisesti kaivoslakiin ja malminetsintään, että otan tuon ne esiin myös työssäni.

Omaisuuteen voidaan puuttua nykyisin vain lain tasoisella normilla. Tämä ratkaistiin lopullisesti perusoikeusuudistuksen yhteydessä.¹⁴⁰ Käytännössä kuitenkin omistusoikeutta rajoittaa de facto mm. yleiskäyttöoikeus eli jokamiehen oikeus. Jokamiehen oikeus ei oikeastaan ole mikään subjektiivinen oikeus. Koska sitä ei varsinaisesti ole koskaan kenellekään myönnetty tai luovutettu eikä sen toteuttamiseksi ole juurikaan saatavissa oikeussuojaa.¹⁴¹ Jokamiehen oikeuksilla tarkoitetaan yleiskäyttöoikeuksia, joiden nojalla jokaisella on mahdollisuus hyödyntää esimerkiksi ympäristön tarjoamia luonto- ja luonto- ja virkistysarvoja sekä luonnontuotteita. Jokamiehen oikeudet kuuluvat ympäristöoikeuden yleiseen käsitteistöön¹⁴². Yleiskäyttöoikeudet ovat eurooppalaisittain lähinnä Pohjoismaissa tunnettu käsite, joka perinteisessä mielessä käsittää mahdollisuuden liikkua ja oleskella toisen maa- ja vesialueella sekä mahdollisuuden ottaa sieltä eräitä luonnontuotteita. Muuallakin maailmassa tämäläiset oikeudet ovat jossain määrin tunnettuja, sillä monin paikoin mm. Kaakkois-Aasiassa ja Afrikassa näyttää olevan mahdollista liikkua vapaasti luonnossa.¹⁴³

Luonnon tai toisin ilmaistuna erityiskäytön ulkopuolella olevien maa- ja vesialueiden, virkistyskäyttö perustuu laajalti muuhun kuin alueiden omistamiseen tai hallintaan tai alueisiin perustettuihin erityisiin oikeuksiin. Kysymys on oikeusjärjestyksen tunnustamasta käyttövallasta tai -oikeudesta, jota yleensä kutsutaan jokamiehen oikeudeksi tai yleiskäyttöoikeudeksi. Näillä tarkoitetaan sellaista käyttövaltaa toiselle kuuluvaan kiinteään omaisuuteen, joka ei perustu omistusoikeuteen tai kiinteään omaisuuteen kohdistuviin erityisiin oikeuksiin, vaan kuuluu kaikille tai eräissä tapauksissa jonkin ihmisryhmän jäsenille yleensä.¹⁴⁴ Alun perin yleiskäyttö mahdollisti liikkumisen, metsästäjän ja kalastamisen sellaisilla alueilla, jotka eivät vielä olleet kenenkään omistuksessa. Sen jälkeen kun asumattomat erämaat olivat tosiasiallisesti siirtyneet

¹⁴⁰ HE 309/1993, s. 29.

¹⁴¹ Laaksonen 1999, s. 163.

¹⁴² Hovila I 2015, s. 59.

¹⁴³ Laaksonen 1999, s. 163.

¹⁴⁴ Vihervuori 2010 s. 353

kruunulle, yleiskäytön voidaan katsoa kohdistuneen toisen omistamaan alueeseen.¹⁴⁵ Aikaisemmin oli usein tapana puhua tässä yhteydessä kansalaisista, mutta Suomen kansalaisuus tai asuinpaikka ei pääsääntöisesti ole jokamiehen oikeuksien rinnalla käyttöalaa rajaava seikka.¹⁴⁶

Termit jokamiehen oikeus ja yleiskäyttöoikeus ovat suurin piirtein samamerkityksisiä, ja mahdolliset kielenkäytön erot perustuvat useimmiten lähinnä tottumukseen. Jokamiehen oikeus-sanaan saattaa liittyä tietynlainen ajatus yksityishenkilöstä käytön subjektina. Siten jokamiehen oikeus ei ole erityisen kuvaava käsite silloin, kun taloudellisesti merkittävät, usein yhteisöjen harjoittamat toiminnot (alusliikenne, uitto ja osin ammattikalastus) perustuvat ainakin osin yleisoikeuteen.¹⁴⁷ Suomessa sekä maan tapa että kirjoitettu laki tunnistavat jokamiehen oikeudet. Molemmat oikeuslähteet on otettava huomioon yleiskäytön rajoja pohdittaessa, eivätkä pelkät kirjoitetun lain säännökset riitä jokamiehen oikeuksien sisällön ja rajojen tulkitsemiseen.¹⁴⁸

4.1 Haitattomuus

Yleiskäyttöoikeuksilla tai jokamiehen oikeuksilla on eräitä yhteisiä tai ainakin tunnusomaisia piirteitä. Ensimmäinen käytön on yleensä oltava olennaisilta osin haitatonta. Silloin kun käyttö perustuu lakiin, on tämä seikka yleensä asetettu vaatimukseksi, vaikkakin yksityiskohdat vaihtelevatkin. Kun yleiskäytösuhde vallitsee käyttäjän ja alueen omistajan välillä, on luonnollista, että huomiota kiinnitetään nimenomaan omistajalle koituvaan haittaan, mutta tilanteen mukaan myös haitta muille on otettu huomioon.¹⁴⁹ Yleiskäytön rajojen pääpiirteisessä arvioinnissa voidaan tukeutua rikosoikeudellisiin kriminalisointeihin. Haitattomuuskynnystä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää kirjoitetun oikeuden säännöksiä muun muassa hallinnan loukkauksesta, kotirauhan rikkomisesta ja vahingonteosta. Harkinnassa on kuitenkin muistettava, että jokamiehen oikeudet ovat vahvasti ankkuroituneet maan tapaan, jonka kautta – yhdessä kirjoitettujen lainsäännösten kanssa – oikeuksien lopullinen sisältö määräytyy. Jo vanhastaan jokamiehen oikeuksien käytön edellytyksenä on ollut se, ettei toiminta ole

¹⁴⁵ Laaksonen 1999, s. 164.

¹⁴⁶ Vihervuori – Kuusiniemi- Majamaa 2000, s. 335.

¹⁴⁷ Vihervuori 2013, s. 843.

¹⁴⁸ Hovila I 2015, s. 60.

¹⁴⁹ Vihervuori 2013, s. 845.

aiheuttanut vähäistä suurempaa haittaa kenellekään yksityiselle, hänen omaisuudelleen eikä myöskään laajemmalle yleisölle. Jokamiehenoikeus ei saa estää muita henkilöitä käyttämästä omia laillisia oikeuksiaan.¹⁵⁰

4.2 Vastikkeettomuus

Jokamiehen- ja yleisoikeuksien tunnusmerkkeihin tai jopa käsitesisältöön on usein luettu se, että käytön tulee olla käyttäjälle maksutonta, tosin käsitetasolla asia on tietenkin sopimuksenvarainen.¹⁵¹ Kalevi Laaksonen on kysynyt voiko maanomistaja taloudellisesti hyötyä yleiskäytöstä? Kasvavan yleiskäytön voi maanomistaja kääntää hyödykseen järjestämällä alueelleen esim. Yleiskäyttöä helpottavia rakenteita ja palveluja. Tällöin maanomistajalla on mahdollisuus periä alueen käytöstä maksu Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi arvokalojen istuttaminen metsälampeen ja sen hyödyntämisestä perittävä käyttömaksu sekä maksu käytettävien palvelujen hyödyntämisestä. Tällöin ei kuitenkaan voida enää puhuta yleiskäytöstä vaan alueen erityiskäytöstä tai ylipäättänsä järjestetystä ja johdetusta ulkoilusta tai turismista.¹⁵²

4.3 Jokamiehenoikeudet maa-alueilla

Kulkeminen toisen maa-alueella ilman omistajan suostumusta on tärkein niistä perinteisistä jokamiehen käytön muodoista, jotka eivät perustu nimenomaiseen säännökseen. Tosin e contrario –päätelmä voidaan tehdä siitä, että hyväksyttävää kulkemista toisen alueella ei ole säädetty rangaistavaksi.¹⁵³ Kulkeminen toisen maa-alueella on sallittua jalkaisin, suksilla, polkupyörällä tai muilla näihin verrattavalla tavalla. Kulkeminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa haittaa viljelyksille tai istutuksille, kulkeminen toisen pihamaalla ei ole sallittua.

Luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) 36 §:n mukaan ”maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kulkemisen, mairinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävää taulua jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta.¹⁵⁴ Ulkoilulain (606/1973) 1 §:n mukaan ”jos yleisen ulkoilutoiminnan kannalta on tärkeää saada

¹⁵⁰ *Hovila I* 2015, s. 63.

¹⁵¹ *Vihervuori* 2013, s. 845.

¹⁵² *Laaksonen* 1999, s. 168.

¹⁵³ *Vihervuori* 2013, s. 846.

¹⁵⁴ *Luonnonsuojelulaki* 20.12.1996/1096.

ulkoilijoiden kulkeminen johdetuksi kiinteistön kautta eikä siitä aiheudu kiinteistölle huomattavaa haittaa, on kiinteistön luovutettava alue ulkoilureittinä käytettäväksi. Tämä edellä mainittu ei suoranaisesti liity päivittäiseen jokamiehen oikeuksien subjektiiviseen hyödyntämiseen, mutta osoittaa, että lainsäädäntö velvoittaa myös kiinteistön omistajaa ottamaan huomioon jokamiehen oikeudet ja yleiskäyttöoikeudet. Tietenkin ulkoilulain mukainen kiinteistön luovutus kuuluu kiinteistötoimituksen piiriin ja kiinteistön omistaja on oikeutettu korvauksiin.

Toisen maalla sallitusta vapaasta kulkemisesta johtuu myös retkeilyyn liittyvän tilapäisen retkeilyn ja telttailun sallittavuus. Yleiskäyttöön perustuvan leiriytymisen on tapahduttava etäällä asumuksista. Leiriytymisen ei tulisi tapahtua asumusten lähellä, vaikka liikkuminen näillä alueilla olisikin sallittua.¹⁵⁵ Pitempiaikaisen leiriytymisen on katsottu vaativan maanomistajan luvan. Kuitenkin yhden tai kahden yö leiriytyminen on sallittua jokamiehen oikeuksilla. Kulkeminen ja leiriytyminen eivät ole mahdollisia erityiseen käyttöön otetulla alueella. Erityisessä käytössä olevalla alueella tarkoitetaan piha-alueen ja tontin lisäksi esimerkiksi rakennuspaikkaa, puutarhaa, varastoaluetta laitoksen aluetta, liike- ja teollisuusaluetta sekä vastaistutettuja metsäalueita¹⁵⁶. Kirjoittajan huomiona voidaan tuoda esiin esimerkiksi kaivoslainmukainen malminetsintälupa, sulkeeko se jokamiehen oikeuksia kolmannelta taholta.

Leiriytyessä tai maastossa liikkeessä avotulta ei pelastuslain (379/2011) 6 §:n mukaan saa tehdä toisen maalle ilman erityistä lupaa, jollei siihen ole pakottavaa tarvetta. Asuntovaunuja jokamiehen leiriytymisoikeus ei lainkaan koske. Jo niiden lyhytaikainenkin sijoittaminen maastoon vaatii käytännössä omistajan suostumuksen.¹⁵⁷ Kiinteistön luonnonvaraisten luonnontuotteiden ottaminen on tietyissä rajoissa olennainen osa perinteisiä jokamiehen oikeuksia. Esimerkiksi luonnonvaraisten marjojen, sienten ja kukkien poimiminen ja kerääminen on pääsääntöisesti sallittua ilman alueen omistajan lupaa siellä, missä kulkeminenkin on sallittua.¹⁵⁸ Rikoslain 28 luvun 14 § jokamiehen oikeuksista rajaa varkauden, kavalluksen ja luvattoman käytön tunnusmerkistöjä. Mainitut kriminalisoinnit eivät koske Rikoslain 28:14 §:n mukaan maassa olevien kuivien risujen, maahan pudonneiden käpyjen tai pähkinöiden taikka

¹⁵⁵ *Hovila I* 2015, s. 65.

¹⁵⁶ *Laaksonen* 1999, s. 166.

¹⁵⁷ *Vihervuori* 2013, s. 850.

¹⁵⁸ *Vihervuori* 2013, s. 858.

luonnonvaraisten marjojen, sienten, kukkien tai, jäkälää ja sammalta lukuun ottamatta, muiden sellaisten luonnontuotteiden keräämistä toisen maalta.

Jokamiehenoikeudet eivät ensinkään ulotu maankamاران ainesten ottamiseen. Esimerkiksi maa-aineksen ottaminen ilman omistajan lupaa rangaistaan pääsääntöisesti varkautena tai näpistyksenä. Lainsäädäntö tuntee useita tapoja omistajan suostumuksen korvaamiseen viranomaispäätöksellä. Vastoin omistajan tahtoa voidaan oikeus maa-ainesten ottamiseen, kylläkin korvausta vastaan, määräedellytyksin saada sekä yksityisen että yleisen tien rakentamista varten näitä koskevien lakien mukaisesti. Kaivosmineraalien etsintä ja hyödyntäminen tapahtuu käytännössä valtaosaltaan muiden kuin alueen omistajan toimesta. Jo etsintävaiheessa on näytteiden vähäinen irrottaminen maa- tai kallioperästä sallittua, Kaivoslain 7 §:stä ilmenevin rajoituksin.¹⁵⁹

4.4 Jokamiehenoikeuden haitattomuus rikosoikeudellisessa valossa

Jokamiehen kulkemisoikeuden rajoja määrittää osaltaan myös kotirauhan suojaa koskeva rikosoikeudellinen sääntely. Kotirauhaa koskevat (Rikoslain 39/1889) 24 §:n säännökset. Rikoslain 24:1:ssä tarkoitettu kotirauhan rikkominen on tahallisenä rangaistavaa. Rikosoikeudellisesti suojattu kotirauha ulottuu muun ohella asuntoihin, loma-asuntoihin ja muihin asumiseen tarkoitettuihin tiloihin sekä asukkaiden yksityisaluetta oleviin pihoihin ja niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen. Rangaistavat teot ovat erilaisia tunkeutumisia asianomaiseen kohteeseen, minkä ohella metelöiminen yms. voi ulkoakin käsin rikkoa kotirauhaa.

Myös vahingontekoa koskevat Rikoslain 35 luvun säännökset rajaavat sallitun kulkemisvapauden alaa, vaikka vahingonteko onkin rangaistavaa vain tahallisenä. Vahingonteon tunnusmerkistö voi täytyä. Jos esimerkiksi puustoa tai muuta luontoympäristöä turmellaan. Erityisesti viljellyt pellot ja metsäistutukset sekä muut erityiseen käyttöön otetut alueet ovat herkkiä ja niiden turmeleminen tulee rangaistavaksi vahingontekona.¹⁶⁰ Vahingon vaara on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Aidankaan

¹⁵⁹ *Vihervuori* 2013, s. 860.

¹⁶⁰ *Hovila I* 2015, s. 64.

ylittäminen tätä vahingoittamatta ei itsessään ole kiellettyä, mutta aita on monesti osoitus toisella puolella olevasta vahingoittuvasta omaisuudesta.¹⁶¹

Hallinnan loukkauksesta säädetään Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä. Tunnuksmerkistön mukaan hallinnan loukkauksesta (kohta 2.) mukaan on tuomittava se, ”joka luvottomasti käyttää toisen pihamaata kulkutienään¹⁶² taikka toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla tai kohta 3. ottaa haltuunsa toisen hallussa olevaa maata taikka rakennuksen”. Hallinnan loukkauksena ei kuitenkaan pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Rikoksessa on samanaikaisesti piirteitä sekä kiinteän omaisuuden luvottomasta käytöstä, että kotirauhan rikkomisesta. Tullakseen rangaistavaksi säännöksen 2. Kohdan nojalla on maaperää käytettävä tavalla, joka tilapäisesti tai pysyvästi muuttaa sen ulkoisesti alkuperäisestä muodosta toiseksi. Kolmannessa kohdassa rangaistavuus edellyttää, että haltijaa estetään tosiasiallisesti käyttämästä omaisuuttaan esimerkiksi pitkäaikaisesti oleskelemalla toisen alueella.¹⁶³ Hovilan mukaan rangaistavan teon kynnys on hallinnan loukkauksen tunnuksmerkistössä niin korkealla, että rinnastusta jokamiehenoikeuksien haitattomuuskynnykseen voidaan perustellusti kritisoida. Maan tavan mukaan kielletyksi katsottavaa haittaa maanomistajalle saattaa syntyä, vaikka hallinnan loukkauksen rikostunnuksmerkistö ei täytyisi.¹⁶⁴

¹⁶¹ *Vihervuori* 2013, s. 847.

¹⁶² Vihervuoren mukaan lainkohdassa tarkoitettu käyttö kulkutienä viitanee niin ajoneuvoilla kuin jalan tai hiihtäenkin tapahtuvaan kulkemiseen. Tosin käytännössä jalan tai hiihtäen tapahtuvan pihamaan käytön on oltava tahallista ja toistuvaa, jotta siitä tällä perusteella voisi seurata rangaistus. Vihervuori tuo esiin toisen pihamaalle eksyneen, jota ei voida tuomita rangaistukseen hallinnan loukkauksen perusteella.

¹⁶³ *Lappi-Seppälä* 1999, s. 630.

¹⁶⁴ *Hovila I* 2015, s. 64.

5. KAIVOSLAIN KESKEISET SÄÄDÖKSET MALMINETSINTÄÄN MAANOMISTAJAN NÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa tuon esiin kaivoslain tarkoituksen sekä lain vaikutuksia maanomistajan asemaan. Tarkoitukseni on tuoda esiin kaivoslain mukaiset oikeudet malminetsijälle, sekä miten ulkopuolisen saamat kaivoslain mukaiset oikeudet vaikuttavat maanomistajan asemaan.

Kaivoslain keskeiset lupa- ja muut hallinnolliset menettelyt koostuvat 1) varauspäätöksestä, 2) malminetsintäluvasta, 3) kaivosluvasta, 4) kullanhuuhtontaluvasta, 5) kaivosalueenastusluvasta, 6) kaivostoimituksesta, 7) kaivosturvallisuusluvasta ja 8) kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä. Kaikki edellä mainitut menettelyt eivät kuitenkaan ole aina tarpeen.

5.1 Kaivoslain tarkoitus, suhde muuhun lainsäädäntöön ja määritelmät

Kaivoslain 1 § lain tarkoitus

Kaivoslain (621/2011) tarkoitus on sen 1 §:n mukaan edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. 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 säästävä käyttö. Lisäksi tuodaan esiin kuntien vaikutusmahdollisuudet ja yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lain tarkoituksena on myös edistää kaivosten turvallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja torjua laissa tarkoitettusta toiminnasta aiheutuvat haitat ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus. Laissa huomioidaan ja turvataan myös saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana sekä yhteensovittamisessa huomioidaan mitä kolttalaissa (947/1995) säädetään kolttäväestön ja alueen elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien edistämisestä sekä kolttakulttuurin ylläpitämisestä ja edistämisestä.

Hallituksen esityksessä todetaan ensimmäisestä momentista seuraavaa: ”erityisesti huomioon otettavaksi kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, kiinteistöjen omistajien

ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema, toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. *Luettelo ei ole tarkoitettu etusijajärjestykseksi*, vaan erilaisten etujen ja oikeuksien yhteensovittamisesta säädetään asianomaisessa pykälässä.¹⁶⁵ Pöllänen on tuonut esiin, että yhteensovittamisen tavoite on todella kunnianhimoinen, tavoite voi tuottaa maallikolle pettymyksen lain näennäisesti luvatussa liikaa. Tavoitesäännöksestä huolimatta laissa kuitenkin asetetaan etusijalle kaivosteollisuuden edellytysten turvaaminen.¹⁶⁶

Osana lupaharkintaa hankkeen vaikutukset erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kannalta arvioidaan etukäteen ja mahdollisia haitallisia vaikutuksia pyritään etukäteen rajoittamaan lupamääräyksin.¹⁶⁷

Kaivoslain 3 § lain suhde muuhun lainsäädäntöön

Kaivoslain 3 §:ssä on täsmennetty kaivoslain suhde muuhun lainsäädäntöön listaa lakeja, joita on myös sovellettava kaivoslakia sovellettaessa. Listassa on keskeisiä ympäristönkäyttöä koskevia lakeja sekä poronhoitolaki (848/1990) että maastoliikennelaki (1710/1995). Merkittävää maanomistajan oikeuksien kannalta on, että kun etsintätyössä tai kullanhuuhtonon takia liikutaan maastossa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, vaaditaan tähän maastoliikennelain 4 §:n mukainen alueen omistajan tai haltijan lupa. Maastoliikennelakiin ehdotetun muutoksen mukaisesti malminetsintäalueella ja sen välittömässä läheisyydessä saisi malminetsintäluvan nojalla liikkua moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, eikä alueen omistajan tai haltijan lupaa vaadittaisi. Kaivostoimituksen tultua lainvoimaiseksi kaivosluvan haltijalla on hallintaoikeus kaivosalueeseen, eikä maastoliikennelain 4 § tule sovellettavaksi.¹⁶⁸ Moottorikäyttöisen ajoneuvon käyttäminen toisen omistamalla alueella on siis sidottu ennakkolliseen kaivoslain mukaiseen malminetsintä- ja kaivosluvan yhteyteen.

Kaivoslain 4 § määrittää keskeiset viranomaiset ja niiden tehtävät. Tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Turvatekniikan keskus (Tukes) toimii tässä laissa tarkoitettuna kaivosviranomaisena. Kaivosviranomaisen valvoo tämän lain noudattamista sekä hoitaa muut tässä laissa

¹⁶⁵ HE 273/2009 vp, s. 70.

¹⁶⁶ Oksanen LM 2013, s. 775.

¹⁶⁷ HE 273/2009 vp, s. 52.

¹⁶⁸ HE 273/2009 vp, s. 73.

säädetyt tehtävät. Malminetsintään, kaivostoimintaan ja kullanhuuhdontaan liittyviä valvonta- ja muita viranomaistehtäviä hoitavat sen lisäksi, mitä kaivoslaissa säädetään, muun muassa alueelliset ympäristökeskukset ympäristölain nojalla, säteilyturvakeskus säteilylain nojalla sekä työturvallisuusviranomaiset työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelutoiminnasta annetun lain (44/2006) nojalla. Kyseisen lain kolmannessa pykälässä on olisi viittaus 33 §:n, jossa säädetään valtioneuvoston ja kaivosviranomaisen lupatoimivallasta.¹⁶⁹

Kaivoslain 5 § sisältää määritelmät.

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”. *Kaivoksella* tarkoitetaan ”avo- ja maanalaista louhosta, jossa louhitaan kaivosmineraaleja sekä louhintaan välittömästi liittyviä rakenteita, laitteistoja ja laitteita. *Kullanhuuhdonnalla* maaperässä esiintyvän kullan etsimistä, talteen ottamista ja hyödyntämistä huuhtomalla. Kullanhuuhdonta kuuluisi kaivoslain soveltamisalaan, kun toimintaan harjoitetaan valtion omistamalla alueella.¹⁷⁰ Ympäristövaikutuksella toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Pykälän toinen momentin nojalla määrää alaa ja sen omistajaan, yhteiseen alueeseen ja yhteismetsään ja niiden osakaskuntaan sekä erityiseen etuuteen ja sen omistajaan ja yhteiseen erityiseen etuuteen ja sen osakaskuntaan sovellettaisiin, mitä laissa säädetään kiinteistöstä ja sen omistajasta.

Ympäristöalankirjallisuudessa malminetsintä määritellään näin: ”Malminetsinnan tavoitteena on löytää ja paikantaa maankamaran mineraaliesiintymä, jonka voidaan osoittaa olevan taloudellisesti hyödynnettävissä kaivostoiminnan aloittamiseksi. Malminetsintä on pitkäjänteistä työtä, joka etenee vaiheittain alueellisesta aihehankinnasta kohteelliseen tutkimukseen.¹⁷¹

¹⁶⁹ HE 273/2009 vp, s. 74.

¹⁷⁰ HE 273/2009 vp, s. 75.

¹⁷¹ Kauppila – Räisänen - Myllyoja 2011, s. 13.

5.2 Malminetsintä kaivoslain mukaan

Kaivoslain 7 §:n mukainen etsintätyö

Kaivoslain 7 §:n mukaan jokaiselle on toisenkin alueella oikeus kaivosmineraalien löytämiseksi tehdä geologisia mittauksia ja havaintoja sekä ottaa vähäisiä näytteitä, jos toimenpiteistä ei aiheudu vahinkoa eikä vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä (*etsintätyö*). Etsintätyötä ei saa maan pinnalla tehdä:

- 1) Hautausoimilaissa (457/2003) tarkoitetulla hautausmaalla eikä yksityiseen hautaan kuuluvalla alueella eikä 50 metriä näitä lähempänä;
- 2) Puolustusvoimien käytössä olevalla alueella tai sellaisella Rajavartiolaitoksen hallitsemalla alueella, jossa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka 100 metriä lähempänä tällaista aluetta;
- 3) alueella, jolla liikkumista on rajoitettu tai jolle sivullisilta on pääsy kielletty;
- 4) yleisessä käytössä olevalla liikenne- ja kulkuväylällä;
- 5) 150 metriä lähempänä asumiseen tai työntekoon tarkoitettua rakennusta tai muuta näihin rinnastettua tilaa ja niihin liittyvää, yksityistä piha-aluetta taikka tällaisen rakennuksen paikkaa, jota varten on myönnetty maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu rakentamiseen tarvittavalupa ja rakentaminen on aloitettu;
- 6) puutarhatalouden käytössä olevalla alueella;
- 7) 50 metriä lähempänä yleistä rakennusta tai laitosta taikka yli 35 000 voltin jännitteistä sähkölinjaa tai muuntoasemaa;
- 8) muulla 1- 7 kohtaa vastaavalla erityiseen käyttöön otetulla alueella.

Esitöiden mukaan erityiseen käyttöön otetulla alueella tarkoitetaan myös alueita, joille pääsyä tai joilla liikkumista ei ole erikseen rajoitettu 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, esimerkiksi kaivosalue. Perustelujen mukaan kyseessä on samankaltainen rajoitus kuin yleensä jokamiehenoikeuksissa, ja esimerkiksi asemakaava-alueella saattaa kaavamääräysten perusteella olla esteitä etsintätyölle.¹⁷² Jokamiehenoikeuksia ja yleisiä oikeuksia koskevassa kirjallisuudessa todetaan, että erityiseen käyttöön otetun alueen

¹⁷² HE 273/2009 vp, s. 77.

käsitteeseen kuuluu esimerkiksi teollisuusalue, viljellyt pellot ja vastaistutetut metsät.¹⁷³ Etsintätyötä saa kuitenkin tehdä 2 momentin 2 – 8 kohdassa tarkoitetulla alueella asiassa toimivaltaisen viranomaisen tai laitoksen taikka asianomaisen oikeudenhaltijan suostumuksella. Lentomittauksessa tapahtuvaan etsintätyöhön ei sovelleta 2 momentissa säädettyjä rajoituksia.

Vahinkojen sekä vähäistä suuremman haitan tai häiriön aiheuttaminen on kuitenkin kiellettyä. Etsintätyötä koskeva säännös antaa hieman laajemmat oikeudet kuin jokamiehen oikeudet ja yleiset käyttöoikeudet, esimerkiksi jokamiehen oikeudet eivät ulotu maankamaran aineiden ottamiseen, mikä etsintätyössä olisi mahdollista. Koska etsintätyössä kiellettyä on vahinkojen sekä tarpeettomien haittojen tai häiriöiden aiheuttaminen ero olisi selkeä verrattuna ilman *malminetsintälupaa* edellyttävään malminetsintään. Etsintätyö ei olisi kiellettyä toisen hallitsemalla malminetsintäalueella.¹⁷⁴ Pölösen mukaan hallituksen esityksessä muotoiltu korkea ilmoituskynnys on kaivoslain systematiikan näkökulmasta ongelmallinen. Jos toimenpiteistä aiheutuvat jäljet ovat ennakoita arvioiden ennallistamisenkin jälkeen muita kuin vähäisiä ja harmittomia, tällöin näytteenotto ei ole ylipäättään sallittua ilman malminetsintälupaa lain 7 §:n mukaisen etsintäoikeuden koskiessa vain vähäistä näytteenottoa, josta ei aiheudu vähäistä suurempaa haittaa tai häiriötä.¹⁷⁵

Etsintätyötä koskevat samat liikkumis- ja muut yleiset rajoitukset kuin jokamiehenoikeuteen perustuvaa toimintaa. Etsintätyötä koskevat rajoitukset ovat yhteydessä rikoslakiin (39/1889) ja erityisesti sen hallinnanloukkaussykälään (28 luvun 11 §), joka määrittää hallintaoikeuden rajat. Kiellettyä on 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.

Etsintätyössä on noudatettava kaivoslain 3 §:ssä mainittuja lakeja ja mitä muualla laissa säädetään. Etsintätyössä on myös noudatettava maastoliikennelakia. Tieverkoston ulkopuolella ei saa liikkua moottoriajoneuvolla ilman alueen omistajan tai haltijan lupaa.

¹⁷³ Laaksonen 1980, s. 56.

¹⁷⁴ HE 273/2009 vp s. 75 – 76.

¹⁷⁵ Pölönen YJ 2012, s. 83.

Maastoliikennelain (1710/1995) 2 luvun 4.1 §:n mukaan ”moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maanomistajan tai haltijan lupaa”.

Etsintätyötä koskevaan säännökseen perustuva toiminta soveltuu alkuvaiheen malminetsintään. Geologisten muodostumien ja kallioperän rakenteiden kartoitus kartta-aineiston perusteella, kaukokartoitusmenetelmin, geofysikaalisin mittauksin ja geologisin maastohavainnoin on yleensä mahdollista tehdä aiheuttamatta vahinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä. Maaperästä ja kallioperästä tehtävän vähäisen näytteenoton sallittavuutta pykälän nojalla on sen sijaan arvioitava tapauskohtaisesti. Näytteenotto saattaa edellyttää maapeitteen poistamista tai kuopan kaivamista, mutta tällaiset tutkimuspaikat on mahdollista ennallistaa siten, että havaittavaa vahinkoa ei jää. Etsintätyötä koskevan säännöksen nojalla tehtävä näytteenotto voisi tapahtua vasaralla, lapiolla, käsin kannettavalla minikairalla tai sahaamalla timanttilaikalla, kun toimenpiteestä ei aiheudu vahinkoa taikka tarpeetonta haittaa tai häiriötä ja näytteenottoa ennallistetaan. Sen sijaan iskuporakalustolla tai kairauskoneella tehtävä näytteenotto taikka kaivinkoneella tehtävät tutkimuskaivannot ja -ojat eivät pykälän mukaan olisi mahdollisia. Kiellettyjä ovat toimenpiteet, joiden voidaan katsoa merkitsevän rikoslaissa tarkoitettua hallinnanloukkausta.¹⁷⁶

Kysymyksessä on niin kutsuttu kohdentava malminetsintä, joka käytännössä voi tarkoittaa maastohavaintojen tekemistä kalliopaljastumista. Kallion päältä käännetään turve noin neliömetrin suuruiselta alueelta käsin pois ja kallioperästä otetaan näytteitä esimerkiksi vasaralla tai käsin kannettavalla minikairalla. Kallioon jää näytteen kokoinen jälki ja turve palautetaan paikoilleen näytteenoton jälkeen. Näytteenotto voi kohdistua myös lohkariseen.¹⁷⁷ Hallituksen esityksen mukaan etsintätyötä koskee 1 momentin nojalla kieltö aiheuttaa taloudellista haittaa tai muuta vahinkoa esimerkiksi maaperälle, kallioperälle tai kasvillisuudelle sekä tarpeetonta haittaa tai häiriötä poronhoidolle tai muulle elinkeinolle taikka muulle maankäytölle.¹⁷⁸

¹⁷⁶ HE 273/2009 vp, s. 76.

¹⁷⁷ Kauppila- Räsänen - Myllyoja 2011 s. 13.

¹⁷⁸ HE 273/2009 vp, s. 75.

Kaivoslain 8 § Ilmoitus etsintätyöhön liittyvästä näytteenotosta

Etsintätyö on tietyiltä osin ilmoituksenvaraista, Kaivoslain 8 § määrittää ilmoituksen sisällön ja muodon.

Etsintätyöstä vastaavan on ennen 7 §:ssä tarkoitetun näytteenoton aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus etsintätyön kohteena olevaan alueeseen (*etsintäalue*) kuuluvan kiinteistön omistajalle ja haltijalle, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea. Ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaisia toimenpiteitä, joita on jokamiehenoikeuksien nojalla pidettävä sallittuina tai joista aiheutuu enintään vähäisiä harmittomia jälkiä. Yksittäisten kiviläynteiden kerääminen ei esimerkiksi vaatisi ilmoitusta. Muun muassa kansannäytekampanjat eivät siten edellyttäisi ilmoitusta.¹⁷⁹ Pölönen tuo esiin, että lähtökohtana ilmoitusvelvollisuudelle on pidettävä lain esitöistä poiketen ainakin silloin, kun alueelta etsitään ammattimaisesti kaivosmineraaleja ja tässä yhteydessä otetaan näytteitä. Tiedottamista puoltavana argumenttina voidaan tosin pitää valvonnallisia syitä. Maanomistajat voivat halutessaan valvoa ennakkotiedon saatuaan sitä, että heidän maillaan suoritettava näytteiden otto pysyy luonteeltaan ja vaikutuksiltaan lainsäädännössä asetetuissa rajoissa eikä hallinnan loukkausta tapahdu.¹⁸⁰

Sosiaalisen toimiluvan puitteissa ilmoitus malminetsinnästä ja näytteenotosta on tärkeää vaikka kaivoslain edellytykset ilmoitukselle eivät täytyisikään. Itse olisin sitä mieltä, että mieluummin ilmoitus kiinteistönomistajalle pienellä kynnyksellä kuin, että ei ilmoiteta ollenkaan. Malminetsijän kannalta ilmoittaminen kiinteistön omistajille kirjeillä voi olla työlästä ja aikaa vievää - varsinkin kun tilakoot ovat pienemään päin ja näin ollen ilmoitusten saajia voi olla lukuisia.

Ilmoituksessa on esitettävä etsintätyöstä vastaavan yhteystiedot, etsintäalueen tiedot ja näytteenottoa koskeva suunnitelma. Suunnitelman tulee sisältää tiedot käytettävistä välineistä ja menetelmistä, näytteenoton aikataulusta ja tutkimuksen kohteena olevasta kaivosmineraalista. Valtioneuvoston asetus kaivostoiminnasta (391/2012) 2 § tähdentää vielä, että kaivoslain 8 §:ssä tarkoitettu kirjallinen ilmoitus etsintätyöstä on tehtävä viimeistään kaksi viikkoa ennen näytteenoton aloittamista. Kaivoslain 8 §:n edellytysten johdosta etsintätyössä ei ole varsinaisesti kyse jokamiehenoikeudesta, vaikka tätä käsitettä

¹⁷⁹ HE 273/2009 vp, s. 77.

¹⁸⁰ Pölönen YJ 2012, s. 84.

yleisesti käytetäänkin.¹⁸¹ Ilmoituksen tarpeellisuutta on perusteltu kiinteistön omistajan oikeusturvan ja tiedonsaantitarpeen takia. Ilmoitusvelvollisuus koskee kuitenkin vain näytteenottoa, ei geologisten mittauksen ja havaintojen tekemistä. Lehti-ilmoitus on nykyään käytäntö jota lähes kaikki malminetsintäyhtiöt käyttävät, koska siten saavuttaa laajemman joukon. Hyvä tiedotus lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä malminetsintään ja siten poistaa osaltaan epätietoisuudesta johtuvia sekaannuksia tutkimushankkeen vaiheesta.¹⁸²

Malminetsintäluvalla, eli kaivoslain 9 § nojalla tapahtuva malminetsintä

Malminetsinnän luvanvaraisuus, malminetsintään on oltava Tukesin lupa, jos malminetsintää ei voida toteuttaa lain 7 §:ssä mainittuna etsintänä tai jos kiinteistön omistaja ei ole antanut suostumustaan malminetsinnälle. Lainkohdan toisessa momentissa säännellään tilanteita, joissa malminetsintä edellyttää aina malminetsintäluvan hakemista. Näitä ovat esimerkiksi malminetsinnästä aiheutuva haitta ihmisen terveydelle, muulle elinkeinotoiminnalle tai yleiselle turvallisuudelle, haittaa muulle elinkeinotoiminnalle taikka maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä tai malminetsinnän kohdistuminen uraania tai toriumia sisältävän esiintymän paikallistamiseen tai tutkimiseen. Lupa on tarpeen tässä laissa tarkoitetun *etuoikeuden saamiseksi esiintymän hyödyntämiseen*. Lisäksi 7 §:n alueelliset rajoitukset koskevat myös malminetsintäluvalla tapahtuvaa etsintätyötä. Säännöksen 4 momentin mukaisilla alueilla malminetsintä mm. tori- tai liikennealueilla edellyttää toimivaltaisen viranomaisen tai oikeudenhaltijan suostumuksen.

Haitalla ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi etsintätöiden suorittamista tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Haitta elinkeinotoiminnalle voi esimerkiksi haittaa matkailulle, maataloudelle tai poronhoidolle, merkityksellistä on alueella olevat muut elinkeinot. Maisemallisten arvojen heikentyminen viittaa muihin kuin vain väliaikaisesti maisemaa muuttaviin toimenpiteisiin. Asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti. Jos malminetsinnän yhteydessä tehdään koelouhintaa, malminetsintäluvan hakemista edellytetään, koska toiminnalla voi olla vaikutuksia yleiselle turvallisuudelle ja esimerkiksi rauhoitetuille ja uhanalaisille lajeille. Kyseisen pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla

¹⁸¹ *Hovila I* 2015, s. 67.

¹⁸² *Tukes* 2016. Kaivoslainmukainen malminetsintä; Kaivosviranomaisen käsikirja.

malminetsintäluvalla varmistetaan etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen. Jos malminetsinnässä paikallistettu hyödyntämiskelpoinen esiintymä sijaitsee malminetsintäluvassa tarkoitettulla alueella, malminetsintäluvalla on 32 §:n 2 momentissa tarkoitettu etuoikeus kaivoslupaan.¹⁸³

Kaivoslain 107 § säätelee vakuudesta malminetsintää ja kullanhuuhtontaa varten. Pykälän mukaan malminetsintäluvalla on asetettava vakuus mahdollisen vahingon ja haitan korvaamista sekä jälkihoitotoimenpiteiden suorittamista varten, jollei tämä ole pidettävä tarpeettomana toiminnan laatu, laajuus, toiminta-alueen erityispiirteet, toimintaa varten annettavat lupamääräykset ja luvan hakijan vakavaraisuus huomioon ottaen. Hallituksen esitys täydentää kyseistä pykälää. Malminetsintää varten vaadittaisiin vakuus, kun se perustuu 9 §:ssä tarkoitettuun malminetsintäluvaan. Vakuuden asettamista koskeva asia ratkaistaisiin asianomaisessa luvassa. Välttämätön se on etenkin silloin, jos malminetsintäalueella on tarkoitus tehdä suurehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia, koelouhintaa taikka vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä. Malminetsintäluvalla tapahtuvaa toimintaa varten vakuutta ei kuitenkaan olisi aina tarpeen vaatia, jos toiminta on pienimuotoista eikä maastossa liikuta moottoriajoneuvolla.¹⁸⁴

5.2.1 Sopimus malminetsinnästä ja vahinkojen korvaamisesta

Kaivoslain 9 § mahdollistaa, että kiinteistönomistaja ja malminetsijä voivat sopia, että 7 § 1 momentissa säädettyjä rajoituksia ei ole tarpeen noudattaa. Näitä sopimuksen alaisia asioita ovat mm. sopimus malminetsinnästä, vähäistä suurempi haitta tai häiriö, sopimus maastoliikenteestä, vahinkojen korvaaminen, ym.

Suomessa on sopimusvapaus, joka sisältää osapuolten mahdollisuuden päättää sopimuksen tekemisestä, sen sisällöstä, tyypistä ja muodosta sekä sopimuskumppanin hyväksymisestä. Sopimusvapautta voidaan pitää eräänlaisena kompetenssinormina, joka antaa sopimuspuolille itselleen oikeudellisen vallan päättää keskinäisistä suhteistaan (yksityisautonomia).¹⁸⁵ Sopimuksia on monenlaisia ja niitä tehdään erilaisissa tilanteissa. Siksi on vaikea määrittellä tarkasti mitä sopimuksella oikeustieteessä tarkoitetaan. Sopimukselle on tyypillistä, että se koskee kahta tai useampaa henkilöä. Sopimuksessa on oltava vähintään kaksi osapuolta, mutta siinä voi olla mukana paljon useampiakin osallisia.

¹⁸³ HE 273/2009 vp, s. 78 – 79.

¹⁸⁴ HE 273/2009 vp, s. 133-134.

¹⁸⁵ Karhu – Tolonen 2012 s. 75.

Sopijapuolten välille syntyy oikeussuhde, jonka sisältö selviää sopimuksesta ja sitä täydentävästä aineistosta.¹⁸⁶

Vaikka sopimusvapaudella on yhä varallisuus oikeudessa keskeinen merkitys. Sen rajoitusten perusteet ovat kaikkien varallisuus oikeuksien kohdalla samat. Muilla oikeudenoilla sääntely on useammin pakottavaa kuin ”puhtaassa” varallisuus oikeudessa. Sanottu koskee esimerkiksi useita erityisen yksityisoikeuden – kuten työ- ja ympäristöoikeuden – lohkoja.¹⁸⁷ Hollo on tuonut esiin toisenlaisen näkökannan, hänen mielestään Suomessa vallitsee rajoittamaton sopimusvapaus kun kyse on luonnonvaroista.¹⁸⁸

Maanomistaja ja malminetsijä voivat siis tehdä keskenään sopimuksen malminetsinnästä maanomistajan hallitsemalla alueella. Malminetsijälle tämä on usein nopeampi tapa edetä verrattuna kaivoslain mukaiseen malminetsintälupaan. Malminetsijän kannattaa kuitenkin suojata omat intressinsä ja hakea kyseiselle alueelle kaivoslain 44 § mukainen varausilmoitus. Varausta tehdään malminetsintä lupahakemuksen valmistelemista varten.

Kokko on tuonut esiin, että sopimusperusteinen oikeus on myös omistusoikeudesta johdettu ja näin ollen samojen yleisten rajoitusten alainen. Luonnonvarojen luovutus sopimuksella ei anna siten saajalle suurempaa oikeutta kuin on sen luovuttavalla omistajalla.¹⁸⁹ Perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Käytännössä ympäristölainsäädäntö esimerkiksi yleis- ja erityiskielloineen tai toiminnanharjoittajaa tai muuta toimijaa koskevine yleisine velvollisuuksineen konkretisoi ympäristöperusoikeudesta ilmenevää vastuuta paitsi suoranaisesti julkisen vallan ja yksityisen välisissä suhteissa myös epäsuorasti yksityistenvälisissä sopimussuhteissa. Ympäristöoikeuden yleiskiellot ovat sillä tavoin ehdottomia, että niistä ei voida sopimuksella eikä muutoinkaan poiketa. Niitä ovat esimerkiksi pohjaveden ja maaperän pilaamiskiellot, roskaamiskiello sekä imissiokiello.¹⁹⁰

Kaivoslain esitöissä todetaan, että vaikka maanomistajalla on katsottava periaatteellinen oikeus hyödyntää kaivosmineraaleihin, oikeus niiden hyödyntämiseen ei jatkossakaan olisi maanomistajan määräysvallassa. Sen sijaan etuoikeus esiintymän hyödyntämiseen olisi sen

¹⁸⁶ Saarnilehto – Annola 2012, s. 309.

¹⁸⁷ Kartio – Tammi-Salminen 2012 s. 759.

¹⁸⁸ Hollo 2004, s. 257.

¹⁸⁹ Kokko LM 2012, s. 1124.

¹⁹⁰ Kokko LM 2012, s. 1125.

löytäjällä.¹⁹¹ Edellä mainitun perusteella maanomistaja ei siis voi myöntää toiselle oikeutta kaivosmineraalien käyttöön, vaan antaa ainoastaan suostumuksensa mineraalien etsintään alueellaan. Maanomistajan kanssa solmittavalla sopimuksella malminetsijälle ei synny vielä etuoikeutta hyödyntää mineraaleja. Kaivoslain 14 § velvoittaa malminetsintäluvan haltijan antamaan vuosittain selvityksen kaivosviranomaiselle suoritetuista tutkimustöistä ja niiden tuloksista. Käsittääkseni tällaista selvitystä ei tarvitse tehdä, mikäli malminetsintä perustuu yksityisoikeudelliseen sopimukseen.

Kaivoslain 46 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan aiemmin malminetsintäalueena olleelle alueelle ei saa myöntää malminetsintälupaa ennen kuin 3 vuotta on kulunut luvan raukeamisesta tai peruuttamisesta. Tästä kuitenkin voidaan poiketa asianomaisen suostumuksella. Eli mikäli maanomistaja antaa suostumuksensa malminetsintälupa on mahdollista saada karensiajasta huolimatta.

Malminetsintäluvan haltijan velvollisuus on välttää vahingon ja haitan aiheuttamista. Siitä säädetään tarkemmin kaivoslain 11 §:ssä. Etsintätyössä ei kaivoslain 7 §:n 1 momentin nojalla edes saa aiheuttaa vahinkoa. Malminetsintäalueella tapahtuvasta toiminnasta aiheutuneet vahingot ja haitat on korvattava haitankärsijöille. Korvattavuuden edellytys on, että haitta on objektiivisesti todennettavissa ja taloudellisesti arvioitavissa, esimerkiksi omaisuuden vahingoittuminen ja käytön estyminen.¹⁹² Kaivoslain 104 § säätelee korvausta koskevasta menettelystä. Pykälän mukaan asianomaiset voivat *sopia* kaivoslain 103 §:ssä tarkoitettua vahingon ja haitan korvauksesta.

5.2.2 Malminetsintämenetelmät

Kohdentava malminetsintä perustuu geologisiin maastotutkimuksiin eli suoriin havaintoihin ja mittauksiin kalliopaljastumista, lohkar-etsintään, kallio- ja moreeninäytteenottoon sekä kerättyjen näytteiden analysointiin.

Kalliopaljastuman havainnointi ja näytteenotto kallion pinnasta

Geologinen malminetsintä perustuu ensisijaisesti kalliopaljastumista tehtäviin maastohavaintoihin (mm. kivilaji, rakenne ja viitteet malmiutumuksesta). Käytännössä kallion päältä käännetään havaintoja ja mittauksia varten turve noin neliömetrin suuruiselta alueelta käsin pois, ja havainnoin jälkeen turve palautetaan paikoilleen. Kiinnostavimmat

¹⁹¹ HE 273/2009 vp, s. 47.

¹⁹² HE 273/2009 vp s. 132

kivilajipaljastumat puhdistetaan veden ja harjan avulla ja pidetään avoimina alueella tapahtuvien tutkimusten ajan. Kallioperänäytteet otetaan mineralogisiin tutkimuksiin ja muihin määrittelyihin kallion pinnasta palanäytteenä vasaralla, käsikannettavalla minikairalla.

Lohkare-etsintä

Suurin osa, yli 90 % Suomen kallioperästä on irtaimien maalajien peitossa. Tämän vuoksi kohteellisessa malminetsinnässä tarvitaan suoran kallioperähavainnoin lisäksi myös muita menetelmiä, kuten lohkare-etsintää, jossa pyritään mannerjäätikön kuljettamien irtomalmilohkareiden avulla paikallistamaan malmipotentialinen kallio tarkempia tutkimuksia varten. Mielenkiintoisista lohkareista otetaan näytteet vasaralla ja minikairalla.

Geofysiikan maastotyöt

Geofysikaalisilla mittausmenetelmillä mitataan maankamaran fysikaalisia ominaisuuksia ja tehdään niistä geologisia ja malminetsintää palvelevia tulkintoja. Mittaustuloksista voidaan päätellä paksun maapeitteen alla olevan kallioperän laatu. Malminetsintään liittyvät geofysikaaliset mittaukset tehdään kesäisin jalkaisin ja talvella moottorikelkalla kulloinkin tarkoituksenmukaisella linjavälillä, yleensä esimerkiksi 50 -100 metrin välillä. Mittauksia tehdään myös mittalaitteilla varustetulla lentokoneella lentäen kohdealueen yli, lentogeofysiikka.

Tutkimuskaivannot

Paksumpien maaperäpeitteiden alueilla kallionpintaa tutkitaan aiemmin kuvatuin menetelmin kaivinkoneella tehdyistä tutkimuskaivannoista. Maaperä- ja moreenitutkimuksissa lapiolla tai kaivinkoneella kaivetuista tutkimuskaivannoista selvitetään maaperän koostumusta ja rakennetta, kerrostumisvaiheita, kuljetusmatkaa, moreenin raskasmineraaleja ja malmilohkareiden esiintymistä moreenissa.

Kallioperäkairaus

Kohteellisen malminetsinnän tärkein vaihe on kallioperäkairaus, jolla saadaan luotettavia yhtenäisiä ja jatkuvia näytesarjoja tutkimuskohteen kivilajeista ja kallioperän rakenteesta. Maataloustraktoreita ja raskaimmillaan metsänkorjuussa käytettäviä monitoimikoneita kooltaan vastaavaa kairasukalustoa kuljetetaan lavettiautolla tai kairauskalusto on rakennettu osaksi kuorma-autoa. Maastossa liikkumiseen hyödynnetään mahdollisuuksien

mukaan valmiita koneuria. Syväkairauksessa kalliosta kairataan timanteilla varustetulla porakruunulla lieriönmuotoinen näyte teräs- tai alumiinikairausputkeen. Kairareikään jätetään usein maanpinnalle ulottuva suojaputki ja korkki reiästä tehtäviä geofysikaalisia lisätutkimuksia varten. Malminetsinnässä timanttikairauksen reikien syvyys vaihtelee pääasiallisesti 50 – 200 metrin välillä.

Koelouhinta

Esiintymän hyödynnettävyyden tai kannattavuuden selvittäminen sekä rikastusmenetelmän testaaminen ja kehittäminen osana malminetsintää ja kaivos Hankkeen suunnittelua edellyttävät koelouhintaa ja rikastuskokeita. Koelouhinta tehdään vastaavilla menetelmillä kuin varsinainen louhinta, kun kaivostoiminnan suunnittelu on käynnistynyt malminetsinnän tulosten perusteella.¹⁹³

Edellä mainituista malminetsintä muodoista kallion paljastuma havainnointi, lohka-etsintä sekä geokemia ja geofysiikan maastotyöt eivät vaadi malminetsintälupaa vaan jokamiehen oikeudet riittävät. Mikäli alueella liikutaan moottoroidulla ajoneuvolla, tähän tarvitaan kuitenkin vähintään maanomistajan lupa. Tutkimuskaivantojen osalta toiminnan laajuus ratkaisee lupatarpeen. Kallioperäkairaus ja koelouhinta edellyttävät kaivoslain 9 §:n mukaisen luvan.

5.3. Kaivoslainmukaisen luvan hakeminen kaivosviranomaiselta

Luvan hakeminen 31 §

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdonta voi hakea elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu *luonnollinen henkilö*, joka on täysi-ikäinen, ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei holhoustoimesta annetun lain (442/1999) ole rajoitettu sekä *oikeushenkilö*. Lisäksi tässä laissa säädetyin edellytyksin malminetsintälupaa saa hakea *valtion laitos*.

Lupahakemus 34 § ja asiaosaisen asema

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhdontalupaa koskeva hakemus on toimitettava lupaviranomaiselle (Tukes). Lupahakemuksessa on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys, jonka sisältö on pykälässä kuvattu.

¹⁹³ Kauppila - Räisänen - Myllyoja 2011, s. 13 – 16.

Lupahakemus tulee vireille hakijan aloitteesta ja tämän edun toimittamiseksi. Tästä seuraa, että vastuu tarpeellisen ja luotettavan selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä kuuluu sille, jonka tavoitteiden ja etujen toteuttamiseksi asia on pantu vireille. Lupaviranomaisen (Tukes) tehtävä on huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi, mikä tarkoittaa muun muassa velvollisuutta huolehtia asianosaisten kuulemisesta ja selvitysten riittävyuden arvioinnista. Pykälän 2 momentin 3 kohdan nojalla malminetsintälupahakemuksessa olisi esitettävä tiedot henkilöiden tai yhteisöjen nimistä ja osoitteista, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia saattaa koskea (asianosainen). Asianosaisten käsite on hieman laajempi kuin hallintolain (434/2003) 11 §:ssä tarkoitettu vastaava käsite;

Hallintolain 11 § asianosainen

Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Oikeuskirjallisuudessa Kullan mukaan hallintolain asianosaisten määrittely on pidetty yleisluontoisena, jotta riittävä joustavuus ja tapauskohtainen arviovara kyettäisiin takaamaan. Asianosaisia ovat varsinaiset asianosaiset eli päätöksen kohteet ja hallintosopimuksen osapuolet. Muita asianosaisia ovat päätöksen tai hallintosopimuksen välittömässä vaikutuspiirissä olevat eli ne, joiden oikeudellisia intressejä päätös tai hallintosopimus välittömästi koskee. Asianosaiset voivat olla luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä. Myös viranomainen voi olla asianosainen määrättyjen edellytysten täytyessä. Välillisiä intressejä ei lähtökohtaisesti pidetä asianosaisuuden perusteena, mutta käytännössä – erityisesti lupa- ja kieltoasioissa – rajaus on kuitenkin tulkinnanvarainen.¹⁹⁴ Perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman lainkohdan 2 momentin käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Nämä on turvattu hallintolain 2 luvussa. Nämä edellä mainitut asiat korostavat asianmukaisen kuulemisen tärkeyttä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä.

¹⁹⁴ Kulla 2003, s. 99-101.

Käsitteiden ero perustuu siihen, että asianosaisuus määräytyy malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa sekä osin myös kullanhuuhdonnassa suunnitelman ja tulevaisuusarvion kautta. Malminetsintälupahakemuksen osalta asianosaisia olisivat etenkin malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistön omistajat ja näihin 5 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdalla nojalla rinnastettavat. Riippuen malminetsintäluvan nojalla suunniteltujen malminetsintätoimenpiteiden laadusta ja laajuudesta, asianosaisia voivat tapauskohtaisesti olla myös malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen haltijat sekä muut 5 §:n 2 momentissa mainitut.¹⁹⁵

Kaivoslain 5 § 2 momentti;

Mitä tässä laissa säädetään kiinteistöstä ja kiinteistön omistajasta, sovelletaan;

- 1) määräälaan ja sen omistajaan*
- 2) yhteiseen alueeseen ja yhteismetsään ja niiden osakaskuntaan,*
- 3) yhteiseen erityiseen etuuteen ja sen osakaskuntaan. Valtion omistaman kiinteistön osalta omistajan puhevaltaa käyttää alueen hallinnasta vastaava viranomainen tai laitos.*

5.3.1 Lupahakemuksen käsittely kaivosviranomaisessa

Kaivoslain 4 § määrittää kaivosviranomaisen tehtävät Turvatekniikan keskukselle (Tukes). Lupamenettely on ennakkovalvonnan muoto. Sillä pyritään varmistamaan, ettei luvan mukaisesta toiminnasta kyseisellä alueella aiheutuisi kaivoslaissa kiellettyä haittaa. Kaivoslain mukainen lupaharkinta on oikeusharkintaa. Lupa on myönnettävä, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä laissa säädettyä estettä ole. Jos este luvan myöntämiselle ilmenee, suunniteltua hanketta on pyrittävä muokkaamaan lupamääräyksin esteen poistamiseksi, esimerkiksi rajaamalla aluetta.¹⁹⁶

Kaivostoimintaan kuuluvaa lupamenettelyä määrittävät myös perusoikeudet, jotka ulottuvat hallintoviranomaisten toimintaan ja hallintoasian käsittelyyn.

Yleisen perustan muodostaa perustuslain oikeusturva 21 §:

¹⁹⁵ HE 273/2009 vp, s. 91-92.

¹⁹⁶ Pölonen LM 2013, s. 415.

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”

Kyseinen normi antaa suojaa niin kaivosluvan hakijalle kuin muulle asianomaisellekin. Eurooppaoikeus vaikuttaa myös hallintomenettelyyn kahdella tavalla, EU-oikeuden ja Euroopan neuvoston oikeuden kautta. Hallintoviranomaisen on ensinäkin noudatettava EU-oikeuteen sisältyviä menettelyllisiä vaatimuksia, kun se soveltaa ja toimeenpanee EU-oikeutta tai siihen perustuvaa kansallista lainsäädäntöä tai kun käsiteltävällä asialla voi olla vaikutusta EU-oikeuden toteuttamiseen. Toiseksi Euroopan neuvosto on esittänyt hallintomenettelyä koskevia suosituksia ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on eräiltä osin merkitystä myös hallintomenettelyn kannalta.¹⁹⁷

Hallintoasian vireillepano ja vireilletulo ovat asian käsittelyn kannalta keskeisiä ja myös välttämättömiä menettelyvaiheita. Hallintoasia tulee hallintoviranomaisessa käsittelyn kohteeksi vasta, kun se on tullut vireille. Vireillepanon edellytykset ovat hallintolaissa määritelty suhteellisen väljästi ja joustavasti. Tarkoituksena ei ole rajoittaa vireillepanoa tiukoilla muotovaatimuksilla, vaan hallinnon palveluperiaatteen mukaan esisijaisesti määritellä asianmukaisen käsittelyn edellyttämät vähimmäisvaatimukset.¹⁹⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon.

Oikeus hyvään hallintoon 41 artikla:

1. *Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.*
2. *Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti*
 - *Jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti*

¹⁹⁷ Mäenpää 2016, s. 8.

¹⁹⁸ Mäenpää 2016 s. 119.

- *Jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset*
 - *Hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.*
3. *Jokaisella on oikeus saada unionilta korvausta niistä vahingoista, joita unionin toimielimet tai sen henkilökuntaan kuuluvat ovat aiheuttaneet tehtäviään suorittaessaan, jäsenvaltioiden yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.*
 4. *Jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä, ja hänen on saatava vastaus samalla kielellä.*

Oikeus hyvään hallintoon kuuluu peruslähtökohtana eurooppalaiseen hallintomenettelyyn ja hallintoviranomaisia sitovaan menettelyoikeuteen. Se merkitsee, että myös kansallisten viranomaisten tulee ottaa hyvän hallinnon perusvaatimukset huomioon EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa.¹⁹⁹

Kaivoslain 37 §:n mukaan Tukesin on pyydettävä hakemuksesta lausunto pykälässä mainituilta tahoilta. Lausunto olisi pyydettävä muun muassa niiltä kunnilta, joiden alueilla toimintaa olisi hakemuksen perusteella tarkoitus harjoittaa sekä myös lausunto niiltä alueen ulkopuolisilta kunnilta, joiden alueilla toiminnan ympäristö- ja muut vaikutukset (toiminnan vaikutusalue) saattavat ilmetä.²⁰⁰

Kaivoslaki 39 §- Muistutukset ja mielipiteet

Lupaviranomaisen on ennen malminetsintälupaa, kaivoslupaa, kullanhuuhtontalupaa ja kaivosalueenastuslupaa koskevan asian ratkaisemista varattava *asianosaisille* tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. *Muille kuin asianosaisille* on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä malminetsintälupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevassa asiassa. Muistutusten ja mielipiteiden esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Muita kuin asianosaisia voivat olla esimerkiksi kansalaisjärjestöt ja kunnan asukkaat, joita ei ole pidettävä asianosaisina. Kysymyksessä olisi erityissäännös suhteessa hallintolain 41 §:ään ja sen soveltamiskynnys olisi jonkin verran alempi. Pykälässä ehdotetulla menettelyllä on mahdollista vähentää jälkikäteisen oikeussuojan tarvetta. Asianosaisen kuulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta olisi muutoin

¹⁹⁹ *Mäenpää* 2016, s. 9.

²⁰⁰ *HE 273/2009 vp*, s. 95.

voimassa, mitä hallintolaissa säädetään. Asia voitaisiin ratkaista, vaikka muistutuksia tai mielipiteitä ei olisi jätetty.²⁰¹

Hallintolain 41 § Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen 1 momentti

”Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta”.

5.3.2 Asianosaisten kuuleminen ja tiedottaminen

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolain 34 § sisältää yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ja kuulemisen alasta.

Hallintolain 34 § asianosaisten kuuleminen

Asianosaiselle on enne asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos;

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;*
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;*
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;*
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai*
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen muusta syystä on ilmeisen tarpeetonta.*

²⁰¹ HE 273/2009 vp, s. 97.

Asianosaisen kuulemisella on hallintoasiaa käsiteltäessä neljä perustehtävää, jotka tulevat esiin myös kuulemista koskevassa sääntelyssä. Asianosaisen *oikeusturvan* takaamiseksi viranomaisen ei yleensä voi tehdä asianosaista koskevaa päätöstä varaamatta tälle tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Päätöksenteon *tasapuolisuuden* turvaamiseksi asianosaisella on oikeus saada tietoonsa periaatteessa täysin sama informaatio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. *Selvityskeinona* asianosaisen kuuleminen toimii erityisesti silloin, kun asianosainen voi kuulemisen yhteydessä esittää selvitystä, joka muuten ei olisi viranomaisen tiedossa tai käytettävissä. Lisäksi koko kuulemisinstituutio tukee asian käsittelyn *vuorovaikutteisuutta*, koska myös asianosaisen mielipiteellä ja kannanotoilla on siinä merkitystä.²⁰² Kuulemisvelvollisuus toteuttaa myös yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan viranomaisen on ennen päätöksentekoa kuultava hallinto-oikeussuhteen toistakin osapuolta eli asianosaista (*audi alteram partem*-periaate).

Kuulemisperiaatteen mukaan viranomaisen on varattava asianosaiselle mahdollisuus kuulemiseen, jossa asianosainen voi esittää kantansa ja mahdollisen lisäselvityksensä. Tämä mahdollisuus on varattava aina, ennen kuin hallinnossa tehdään asianosaista koskeva päätös, jolla voi olla vaikutuksia tämän etuun, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Kuulemisen tärkeyden vuoksi on katsottu olevan parempi kuulla liian montaa asianosaista kuin jättää yksikin epävarma tapaus kuulematta niissä tapauksissa, joissa asianosaisten määrittely on vaikeata. Se, että asianosainen jää kuulematta, saattaa johtaa lupa-asian kumoamiseen ja asian palauttamiseen lupaviranomaiselle, ellei virhettä saada korjattua muutoksenhakuasteessa.²⁰³

Ympäristöllisellä lupamenettelyllä, johon myös kaivoslain mukaan myönnetty oikeudet voitaneen rinnastaa, on useita tehtäviä ja ulottuvuuksia. Ensimmäisen ulottuvuuden, *hakijaulottuvuuden*, tehtävä on tuottaa toiminnanharjoittajalle oikeutus toimintaan eli suojata sitä mm. poistamisvaatimuksilta. Toinen ulottuvuus on *viranomaisulottuvuus*, jonka tehtävänä on viranomaisen ennakkotarkastuksen suorittaminen toiminnan sisällön ja vaikutusten määrittämiseksi. Samalla kyse on yleisten etujen suojaamisesta. Kolmas ulottuvuus on *asianosaisulottuvuus*, jonka tehtävänä on hankkeen vaikutusten tarkastaminen yksityisten etujen suojaamiseksi. Yksityisiä etuja suojataan sekä viran

²⁰² Mäenpää 2016, s. 249.

²⁰³ Kainlauri 2003, s. 611.

puolesta tapahtuvilla selvityksillä, että osallisten itsenä esittämällä vaatimuksilla. Hankkeesta ja sen vaikutuksista tiedottaminen asianosaispiiristä riippumatta voidaan katsoa nykyisin uudeksi ulottuvuudekseen, erityiseksi *osallistumisulottuvuudeksi*. Menettelyn kannalta on erotettava toisistaan asianosaiset ja muut osalliset: osallistuminen tai oikeus tiedon saamiseen ei yksin synnytä asianosaisasemaa.²⁰⁴

Lupahakemuksesta tiedottaminen kaivoslaki 40 §

Lupaviranomaisen on tiedotettava malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevasta hakemuksesta kuuluttamalla siitä vähintään 30 päivän ajan ilmoitustaulullaan sekä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Kuuluttamisesta säädetään muutoin julkisista kuulutuksista annetussa laissa (34/1925).

Jos hakemuksesta on tiedotettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä, voidaan asiasta tiedottaa ilmoittamalla siitä sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle tiedotetaan hakemuksesta antamalla siitä tieto yhteisäluelain (758/1989) 26 §:n 4 momentissa tarkoitetulle edustajalle. Jollei tällaista edustajaa ole nimetty, tieto toimitetaan jollekin osakkaalle ja hakemuksesta tiedotetaan lisäksi 1 momentin mukaisesti kuulutuksella sanomalehdessä. Tarkempia säännöksiä kuulutuksen sisällytettävistä asioista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus on sisällöltään laaja ja yleisluontoinen. Julkisuuslain mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa (julkisuuslaki 20.2 §). Tiedottamisen sisältö, muodot ja ajoitus määräytyvät tiedottamistarpeen mukaan. Asianosaisen tiedonsaantioikeuta on pyritty turvaamaan myös häntä koskevista päätöksistä. Viranomaisen on mahdollisuuksiensa mukaan tarvittaessa huolehdittava siitä, että asianosainen voi saada tiedon asiakirjan sisällöstä jo ennen sen julkiseksi tuleamista (JulkL 6.3 §). Tämä tiedonantovelvollisuus ei suoranaisesti kuulu asianosaisjulkisuuden alaan.

²⁰⁴ *Hollo* 2001, s. 195.

Malminetsintälupahakemuksen jättäneellä yhtiöllä on mahdollisuus halutessaan täydentää asiasta tiedottamista. Usein näin tapahtuukin, joko yhtiön järjestämässä yleisötilaisuudessa kyseisellä paikkakunnalla tai kirjeitse. Edellä kuvattua yleisötapahtumaa voidaan pitää hyvänä vaihtoehtona, sillä kun yhtiö järjestää tilaisuuden, kiinnostuneet asianosaiset saavat vastauksia suoraan hakijalta ja näin myös yhtiön henkilöstö tulee tututuksi.²⁰⁵ Kyseinen tiedottaminen liittyy kiinteästi sosiaalisen toimilupaan.

Tukes kaivosviranomaisena ei tilastoi malminetsintälupahakemusten asianosasten kokonaismäärää, mutta heiltä saadun tiedon mukaan keskimäärin maanomistajia / malminetsintälupahakemus on noin 50 maanomistajaa. Tiedottaminen tapahtuu 60 % kirjeellä maanomistajalle kotiin ja 40 % yleistiedoksiäntona lehdessä.²⁰⁶

Kaivostoiminnalla on kaikissa sen toiminnan vaiheissa merkittäviä sosiaalisia vaikutuksia, jotka toisinaan aiheuttavat kiivasta keskustelua julkisuudessa. Ennen kaivoksen rakentamista tapahtuvan malminetsinnän ja kaivoksen suunnitteluvaiheen aikana korostuvat paikallisten asukkaiden epätietoisuus ja lähinnä taloudellisesta näkökulmasta ymmärrettävä ”Not in MyBackYard” eli NIMBY –ajattelu.²⁰⁷ Sosiaalisten vaikutusten arvioinnille on ilmeinen tarve, sillä ei kuitenkaan ole selkeästi omaa sääntelykehystä lainsäädännössämme.

Casper Herler on tuonut esiin sosiaalisen toimiluvan merkitystä malminetsinnässä ja kaivostoiminnassa. Herlerin mukaan sosiaalinen toimilupa osoittaa kaivoshankkeella olevaa yhteiskunnallista tukea ja sidosryhmien hyväksyntää hanketta kohtaan. Sosiaalinen toimilupa on yksi kansainvälisiltä kaivoskentiltä Suomeen rantautunut käsite. Sen tärkeyttä on ehkä helpompi kuvata negatiivisella määrittelyllä – sosiaalisen toimiluvan puutteen aiheuttamat seikat, kuten pitkittyneet lupaprosessit, kielteinen julkisuus, vaikeudet rahoituksen järjestämisessä sekä lisääntynyt paine sääntelyn lisäämiselle ja tiukentamiselle ovat asioita joita jokaisen vastuullisesti toimivan kaivosyhtiön on syytä välttää.²⁰⁸

Kaivoshanke sisältää elinkaarensa aikana tosiasiasa varsinaisen kaivostoiminnan rinnalla monia sosiaaliseen kestävyYTEEN liittyviä prosesseja, vaikka niiden paikkaa ei voida täsmällisesti määrittää. Virallisissa kaavoitus, YVA- ja SVA menettelyissä tapahtuva eri toimijoiden osallistuminen ja vuorovaikutus ovat tärkeässä asemassa kaivoshankkeen

²⁰⁵ Tukes 2016. Kaivoslainmukainen malminetsintä; Kaivosviranomaisen käsikirja.

²⁰⁶ Tukes, Ilkka Keskitalo 2017.

²⁰⁷ Kauppila- Räsänen- Myllyoja 2011, s. 90-91.

²⁰⁸ Oksanen LM 2013, s. 775 – 776.

alkuvaiheessa. Lakisääteisten osallistumis- ja vuorovaikutusprosessien lisäksi sosiaalisen toimiluvan hankina ja ylläpito itsesääntelyn keinoin edesauttavat paikallisen kestävän kehityksen saavuttamista.²⁰⁹ Kaivoslain 48.2 §:n nojalla kaivosluvan esteenä voi olla muun muassa se, että kaivos aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa.

Hakijan kuuleminen 42 §

Kuulemisperiaatteeseen liittyy kaivoslain 42 §.

Hakijalle ja muille asianosaisille on varattava tilaisuus selityksen antamiseen sellaisista lausunnoissa ja muistutuksissa esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Selityksen johdosta asianosaisille on varattava tilaisuus vastaselityksen antamiseen, jos selitys saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun. Kysymyksessä on hakijan ja muiden asianosaisten oikeudesta vastata hakemuksesta tehtyihin lausuntoihin ja muistutuksiin siltä osin kuin niissä on esitetty vaatimuksia tai selvityksiä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.²¹⁰ Mäenpään mukaan asianosaisen selityksellä tarkoitetaan mitä tahansa asianosaisen kuulemisen yhteydessä esittämää omaa selvitystä, vaatimusta sai asiassa esitetyn selvityksen arviointia.²¹¹

5.4 Malminetsintäluvan oikeusvaikutukset

Malminetsintäluvan oikeusvaikutukset 10 §

Hallintopäätös sisältää tavallisesti asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi koskevan ratkaisun. Malminetsintälupaan perustuvat luvanhaltijan oikeudet voidaan johtaa kaivoslain säännöksistä kuitenkin siten, että oikeuksien tarkempi sisältö määräytyy kunkin yksittäisen luvan ehtojen perusteella. On runsaasti hallintopäätöksiä, joiden käytännön toteuttaminen jää kokonaan yksityisen asianosaisen harkittavaksi. Esimerkiksi myönnetyn ajokortin käyttäminen tai rakennusluvan tarkoittama rakentaminen ovat luvansaajan itsensä päätettävissä. Näin mielestäni myös Kaivoslain mukaisissa luvissa. Tosin etenkin hallintovalvonnassa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että toiminta pysyy tällaisen lupapäätöksen sallimissa rajoissa ja että päätökseen mahdollisesti sisältyviä rajoittavia ehtoja noudatetaan. Erityissäännöksellä luvansaajallekin voidaan säätää

²⁰⁹ Kauppila – Räisänen - Myllyoja 2011, s. 37.

²¹⁰ HE 273/2009 vp, s. 98.

²¹¹ Mäenpää 2016, s. 251.

velvollisuus toteuttaa myönnetty lupa, esimerkiksi liikenneluvan haltijalla on velvollisuus harjoittaa liikennettä luvan mukaisesti ja muuten asianmukaisesti.²¹² Tällainen erityissäännöksenä voidaan pitää Kaivoslain 67 §:n 2 momentin määräystä, että kaivosviranomaisen voi päättää, että malminetsintälupa ja kullanhuuhtontalupa raukeavat, jos toiminta on ollut keskeytyneenä luvanhaltijasta riippuvasta syystä yhtäjaksoisesti vähintään vuoden. Asian voi panna vireille kaivosviranomaisen omasta aloitteestaan, kunta tai haittaa kärsivä asianosainen.

Kaivoslain 10.1 §:n mukaan luvanhaltijalla on oikeus omalla ja toisen maalla luvassa tarkoitetulla alueella (*malminetsintäalue*) tutkia geologisten muodostumien rakenteita ja koostumusta sekä tehdä muita kaivostoimintaa valmistelevia tutkimuksia ja muuta malminetsintää esiintymän paikallistamiseksi sekä laadun, laajuuden ja hyödyntämiskelpoisuuden selvittämiseksi sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määrätään.²¹³ Aluetta kutsutaan malminetsintäalueeksi. KaivosL 10.2 §:n mukaan malminetsintäluvan haltija saa rakentaa tai siirtää malminetsintäalueelle tutkimustoimintaa varten tarpeellisia väliaikaisia rakennelmia ja laitteita sen mukaan kuin malminetsintäluvassa tarkemmin määritellään.²¹⁴ Malminetsintälupa ei vielä oikeuta esiintymän hyödyntämiseen eikä rajoita kiinteistön omistajan oikeutta käyttää aluettaan tai määrätä siitä, ellei 1 tai 2 momentista muuta johdu Luvanhaltijan etuoikeudesta esiintymään säädetään kaivoslain 32 §:ssä. Kyseiset oikeudet voidaan yhdessä Kaivoslain 32.2 §:ssä tarkoitetun etuoikeuden kanssa siirtää kaivoslain 73 §:n mukaisin edellytyksin kolmannelle. Siirron saajan tulee täyttää vastaavat vaatimukset kuin luvanhaltijalta kaivoslaki edellyttää. Tikkasen mukaan ne kuuluvat myös luvanhaltijan mahdollisen konkurssipesän varallisuuteen, eikä kaivoslakiin tai muuhun lainsäädäntöön sisälly niiden ulosmittausta koskevaa kieltoa (ulosmittauskelpoisuus).²¹⁵

²¹² *Mäenpää* 2016, s. 340.

²¹³ *HE 273/2009 vp* sallitut malminetsintämenetelmät määritellään tapauskohtaisesti malminetsintäluvassa, mutta ne voivat yleisesti sisältää muun muassa kairausta, tutkimusojien ja –kaivantojen tekemistä sekä vaikutuksiltaan tai laajuudeltaan niitä vastaavia tai vähäisempiä toimenpiteitä. Esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden tarkempia tutkimuksia varten myös koelouhintaa voi olla mahdollinen.

²¹⁴ *HE 273/2009 vp s.* mukaan malminetsintälupa ei oikeuta varsinaisten rakennusten rakentamiseen, mutta luvassa voitaisiin myöntää oikeus kooltaan vähäisiin ja kevytrakenteisiin rakennelmiin sekä malminetsintän kannalta tarpeellisten laitteiden siirtämiseen alueelle. Säännöksen perusteella malminetsintäluvan haltija ei saa aluetta (rakennuspaikkaa) hallintaansa, eikä säännöksen tarkoituksena ole sivuuttaa muuta lainsäädäntöä.

²¹⁵ *Tikkanen DL* 2012, s. 671.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin malminetsintäluvan haltijan ja kiinteistön omistajan suhdetta ja pidetään selvänä, ettei luvan haltija ole rinnastettavissa kiinteistön haltijaan. Siten luvan haltijalla ei esimerkiksi olisi katsottava olevan maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla valitusoikeutta kiinteistön haltijan rakennushankkeesta, koska rakennuslupa ei välittömästi vaikuttaisi malminetsintäluvan nojalla tapahtuvan malminetsinnän edellytyksiin. Kyseisessä hallituksen esityksessä mainitaan vielä, että malminetsintälupa ei rajoita kiinteistön omistajan oikeutta vuokrata aluetta taikka ottaa ja myydä maa-aineksia.²¹⁶

Kaivoslain 32 § etuoikeusjärjestys

Etuoikeus malminetsintälupaan, kaivoslupaan ja kullanhuuhtontalupaan on sillä, joka on ajallisesti ensimmäisenä hakenut lupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla. Malminetsintälupahakemukselle kaivoslaissa asetetut vaatimukset edellyttävät, että hakijalla on ollut riittävä mahdollisuus valmistella hakemusta huolella.

Jos kaivoslupaa haetaan malminetsintäalueella olevaan esiintymään, on edellä 1 momentista poiketen etuoikeus kaivoslupaan malminetsintäluvan haltijalla, jos tämä tekee kaivoslupahakemuksen 34 §:ssä säädetyllä tavalla ennen malminetsintäluvan raukeamista tai peruuttamista.

Malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (varausilmoitus). Varausilmoitukseen perustuva etuoikeus on voimassa, kun varausilmoitus on tehty 44 §:ssä säädetyllä tavalla, eikä varauksen hyväksymiselle ole laissa säädetty estettä. Etuoikeuden voimassaolo päättyy, kun kaivosviranomaisen varausilmoituksen johdosta tekemä (varauspäätös) raukeaa tai peruutetaan.

Varauspäätös antaa etuoikeuden malminetsintälupaan.²¹⁷

Malminetsintä luvan nojalla 11 §

Malminetsintää ja malminetsintäalueen muuta käyttöä rajoittaa myös KaivosL 11 §, jonka mukaan malminetsintäluvan haltijan on rajoitettava malminetsintä ja muu malminetsintäalueen käyttö tutkimustyön kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin.

²¹⁶ HE 273/2009 vp, s. 80.

²¹⁷ HE 273/2009 vp, s. 90.

Toimenpiteet on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen ja yksityisen edun loukkausta.

Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua (2 momentti):

- 1) haittaa ihmisten terveydelle tai vaaraa leiselle turvallisuudelle;
- 2) olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle;
- 3) merkittäviä muutoksia luonnonsuhteissa;
- 4) harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista;
- 5) merkittävää maisemallista haittaa.

Hallituksen esityksen mukaan edellä mainitut kiellot eivät yleensä muodostuisi ongelmaksi. Hallituksen esityksen mukaan kieltoja on erityisesti arvioitava tilanteissa, joissa luvan nojalla on tarkoitus tehdä suurehkoja tutkimuskaivantoina tai -ojia, koelouhintaa taikka vaikutuksiltaan ja laajuudeltaan niitä vastaavia toimenpiteitä. Kielto olennaisen haitan aiheuttamisesta muulle elinkeinolle olisi kielletty. Kyseeseen tulisivat sellaiset elinkeinot, jotka edellyttävät alueiden käyttöä (esimerkiksi maa- ja metsätalous, matkailu ja poronhoito). Käytännössä on yleensä lupamääräyksiin mahdollista sovittaa malminetsintä ja muu malminetsintäalueen käyttö muuhun alueella tapahtuvaan toimintaan siten, ettei tarpeetonta haittaa muulle elinkeinotoiminnalle aiheudu.²¹⁸

Malminetsintäluvan 11 §:n mukaisilla oikeusvaikutuksilla on yhteys 9 §:n mukaisiin malminetsinnän luvanvaraisuus edellytyksiin. Lupaedellytykset käsittävät osittain samoja vaikutuksia, jotka ovat tietyssä laajuudessa kiellettyjä luvan oikeusvaikutuksissa. Esimerkiksi malminetsintälupaa vaadittaisiin jos malminetsinnästä voi aiheutua haittaa muulle elinkeinotoiminnalle tai jos malminetsintää olisi tarkoitus tehdä alueella, jolla on harvinaisia tai arvokkaita luonnonesiintymiä.²¹⁹

Ilmoitus malminetsintäalueen maastotöistä ja rakennelmista 12 §

Kaivoslain 12 §:n nojalla malminetsintäluvan haltijan on ilmoitettava kirjallisesti malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistön omistajille ja muille oikeuden haltijoille etukäteen sellaisista maastotöistä, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa tai haittaa sekä

²¹⁸ HE 273/2009 vp, s. 80 – 81.

²¹⁹ HE 273/2009 vp, s. 78.

väliaikaisista rakennelmista.²²⁰ Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, poronhoitolaissa säädetyllä erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella (erityinen poronhoitoalue) asianomaisille paliskunnille ja kolttalaissa tarkoitettulla kolttala-alueella kolttakyläkokoukselle.²²¹

Ilmoituksen sisällöstä säädetään kaivosasetuksessa 2§ (391/2011) Maastotöitä koskevassa ilmoituksessa annetaan selvitys vastaavasta henkilöstä, töiden aloitusajankohdasta, kestosta, luonteesta, määrästä, työmenetelmistä ja koneista sekä maastotöiden vaikutuksista ympäristöön. Väliaikaisista rakennelmia koskevasta ilmoituksesta on puolestaan käytävä ilmi tiedot vastuuhenkilöstä, rakennelman pinta-alasta ja käyttötarkoituksesta sekä arvio väliaikaisen rakennelman käyttö-ajasta sekä purkamisajankohdasta. Ilmoituksiin liitetään kartta alueesta ja tiedot toimintaa koskevista luvista.

5.5 Malminetsintäluvan eräntyminen

Malminetsintäalueen jälkitoimenpiteet 15 §

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

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

Edellä mainittujen jälkitoimenpiteiden loppuun saattamisesta on tehtävä kirjallinen ilmoitus kaivosviranomaiselle, malminetsintäalueeseen kuuluvien kiinteistöjen omistajille ja muille oikeudenhaltijoille, kun 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut toimenpiteet on saatettu loppuun. Ilmoitus on lisäksi tehtävä saamelaisten kotiseutualueella saamelaiskäräjille, erityisellä poronhoitoalueella asianomaisille paliskunnille ja kolttala-alueella kolttien kyläkokoukselle. Mitä 1 – 3 momenteissa säädetään ei sovelleta

²²⁰ HE 273/2009, s. 82. Vahingolla tai haitalla tulee olla merkitystä kiinteistön omistajien tai muiden oikeuden haltijoiden etuuksien tai oikeuksien kannalta.

²²¹ HE 273/2009, s. 82. Maastotöistä malminetsintäluvan haltijan on lisäksi tehtävä ilmoitus toimialallaan yleistä etua valvoville viranomaisille sen mukaan kuin malminetsintäluvassa määrätään. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi asiassa toimivaltainen ympäristökeskus, kun malmialueella on erityisiä luontoarvoja.

alueeseen, jolle malminetsintäluvan haltija hakee malminetsintäluvan voimassaolon jatkamista tai kaivoslupaa 34 §:ssä säädetyllä tavalla.

Hallituksen esityksen mukaan yleensä jälkitoimenpiteet eivät laajuudeltaan ja laadultaan ole merkittäviä. Poikkeuksena kuitenkin malminetsintäalueet, joilla on tehty suurehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia, koelouhintaa taikka laajuudeltaan tai vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä. Koska luvanhaltija ei vastaa muutoksista, jotka ovat seurausta muusta kuin malminetsintälupaan perustuvasta toiminnasta, on toiminnan laajuuteen nähden riittävä ympäristöselvitys tarpeen lupahakemuksessa. Selvityksellä voidaan rajata malminetsintäluvan haltijan ja kiinteistön omistajan vastuuta.²²² Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin tavoitteet ovat tärkeitä kiinteistön omistajien ja muiden haitankärsijöiden oikeuksien turvaamisessa.

Ympäristöselvitysten tavoitteena on arvioida toiminnan mahdollisia vaikutuksia ympäristöön sekä vähentää ja estää haitallisten vaikutusten muodostuminen ennen toiminnan aloittamista, toiminnan aikana ja toiminnan päätyttyä. Perustilaselvityksen tavoitteena on kartoittaa ja kuvata ympäristön hankkeen toteutumislle ja toteuttamistavoille asettamat edellytykset ja reunaehdot. Lisäksi selvityksen tavoitteena on kuvata alueen ympäristön lähtötila ennen kuin siihen kohdistuu toiminnasta merkittäviä muutoksia. Kaivos Hankkeissa perustilaselvitys tehdään viimeistään ennen kuin malminetsintä- tai kaivosalueelle tehdään suurempia maansiirto- tai louhintatöitä.²²³

Malminetsintäluvan määräaikaisuus 60 §

Malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Kaivosviranomaisen on malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti:

- 1) tutkimussuunnitelman toteuttamiseksi tarpeellinen aika;
- 2) yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Harkintaperusteita täydennettäisiin siten, että malminetsintäluvan voimassaolon pituuden määräytymisessä otettaisiin huomioon yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen. Merkitystä olisi muuhun

²²² HE 273/2009 vp, s. 83.

²²³ Kauppila – Räisänen - Myllyoja 2011, s. 92.

elinkeinotoimintaan tai saamelaisten oikeuden alkuperäiskansana kohdistuvien haittojen rajoittamistarpeella sekä kiinteistön omistajan alueen kehittämistä koskevien suunnitelmien toteutumisen vaikeutumisella.²²⁴

Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen 61 §

Malminetsintäluvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkamisen edellytyksenä on, että:

- 1) malminetsintä on ollut tehokasta ja järjestelmällistä;
- 2) esiintymän hyödyntämismahdollisuuksien selvittäminen edellyttää jatkotutkimuksia;
- 3) luvanhaltija on noudattanut tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia samoin kuin lupamääräyksiä;
- 4) voimassaolon jatkamisesta ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.

Pykälän 2 momentin ehdot ovat harkinnanvaraisia ja se tarjoaa luvanantajalle mahdollisuuden arvioida luvansaajan aiempaa toimintaa. Malminetsintälupa raukeaa määräajan päättyessä. Aiemmassa, vanhassa kaivoslaissa valtausoikeus oli voimassa enintään kahdeksan vuotta. Käytäntö kuitenkin osoitti, että esiintymän hyödyntämiskelpoisuuden selvittäminen ja kaivoslupahakemuksen huolellinen valmistelu vaativat enemmän aikaa. Luvan voimassaolon jatkaminen edellyttäisi myös, ettei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle, esimerkiksi kiinteistön omistajan tai kunnan alueen kehittämistä koskeville suunnitelmille.²²⁵

5.6 Malminetsinnästä suoritettavat korvaukset

Kaivoslain mukaisessa korvausjärjestelmässä voidaan erottaa ennen kaivostoiminnan aloittamista maksettavat korvaukset (malminetsintäkorvaukset) sekä kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen maksettavat korvaukset. Kaivoslaki mahdollistaa 75 §:n mukaan myös varauspäätöksen.

²²⁴ HE 273/2009 vp, s. 113.

²²⁵ HE 273/2009 vp, s. 113 – 114.

Malminetsintäkorvaus 99 §

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

Malminetsintäkorvauksen vuotuinen suuruus kiinteistöä kohti on:

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

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

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin peruste porrastetulle malminetsintäkorvauksella. Malminetsintän tehostamiseksi, sekä sen estämiseksi että alueita vallataan tai pidetään tarpeettomasti vallattuna, malminetsintäkorvaus nousisi porrastetusti. Korvauksen porrastamisessa on otettu huomioon selvästi pidempi malminetsintäluvan enimmäisvoimassaoloaika, mikä vastaavasti heikentää kiinteistöjen omistajien oikeusasemaa.

Malminetsintäkorvausta voidaan myös pitää hyvityksenä kiinteistön omistajan omaisuuden kohdistuvasta rajoitetusta käyttöoikeudesta. Jos malminetsintäalueella on useita kiinteistöjen omistajia, kunkin osuus malminetsintäkorvauksesta on jaettava siinä suhteessa kuin heillä on osuutta malminetsintäalueeseen. Jos kyseessä on yhteisomistus, sovelletaan lakia eräistä yhteisomistussuhteista (180/1958).²²⁶ Jos malminetsintäkorvausta ei ole mahdollista suorittaa esimerkiksi siitä syystä että kiinteistön omistaja ei suostu antamaan tilitietoa maksatusta varten, voidaan korvaus tallettaa sen mukaan kuin rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai

²²⁶ HE 273/2009 vp, s. 128 – 129.

vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annetussa laissa (281/1931) säädetään. Talletus voidaan tehdä aluehallintovirastoon (AVI) jos se, jonka lukuun talletus tehdään

- Kieltäytyy ottamasta maksua tai muuta suoritusta vastaan tai
- Ei voi ottaa sitä vastaan poissaolon, sairauden tai muun syyn vuoksi tai
- Tallettaja ei tiedä eikä ole velvollinen tietämään, kenelle maksu tai muu suoritus olisi toimitettava tai kenelle kahdesta tai useammasta maksun tai muun suorituksen vaatijasta siihen on oikeus.²²⁷

5.6 Muutoksenhaku kaivosviranomaisen päätöksestä

Kaivoslaki 162 §

Tämän lain nojalla annettuun kaivosviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään, jollei jäljempänä muuta säädetä. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen mukaan, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä pääosa päätöksessä tarkoitettusta malminetsintäalueesta, kaivosalueesta tai kullanhuhdonta-alueesta sijaitsee. Kaivosviranomaisen päätöksestä perittävästä maksusta valitetaan samassa järjestyksessä kuin pääasiasta. Vakuuden vapauttamista koskevaan kaivosviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valitusoikeus malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuhdontalupaa koskevasta päätöksestä sekä kaivostoiminnan lopettamispäätöksestä määräytyisi kuitenkin hallintolainkäyttölain 6 §:n sijasta kaivoslain 165 § perusteella. Muutoksen haku olisi kaksiportainen ensiasteena hallinto-oikeus ja lopullisena asteena Korkein hallinto-oikeus. Noudattamalla alueperiaatetta toteutuisi samalla läheisyysperiaate. Maankäyttöön liittyvien ratkaisujen osalta maastokatselmukset ja paikallistuntemus ovat usein tarpeen.²²⁸ Lapin osalta lähin alueperiaatteen mukainen toimivaltainen hallinto-oikeus sijaitsee Oulussa, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus.

²²⁷ Laki rahan, arvo-osuuksien, arvopaperien, arvo-osuuksien, arvopaperien tai asiakirjain tallettamisesta velan maksuna tai vapautumiseksi muusta suoritusvelvollisuudesta annetusta laista (1931/281) 1§

²²⁸ HE 273/2009 vp, s. 160.

6 LOPUKSI

Tämän tutkielmani tavoitteena on tuoda esiin kokonaiskuva maanomistajan asemasta malminetsinnässä jokamiehenoikeuksien ja yleiskäyttöoikeuksien nojalla, sekä kaivoslain mukaisella malminetsintäluvalla.

Kaivosala Suomessa omaa pitkät perinteet ja historiassa tulee esiin kruunun etuoikeus kaivoskivennäisiin. Tämä sama etusijajärjestys näkyy myös nykyisessä kaivoslaissa. Oikeudellisessa mielessä luonnonvarojen käyttöoikeuden lähtökohtana on usein alueen omistus ja hallinta. Käytännössä omistajan käyttövapautta rajoitetaan yhteiskunnassa ympäristönsuojelun perusteella tai muilla yleiseen etuun pohjautuvilla perusteilla. Myös kaivosmineraaleihin katsotaan kohdistuvan sellaista yleistä intressiä, että maanomistajalla on niihin vain periaatteellinen oikeus.²²⁹ Yleisen tarpeen määritelmä ohittaa maanomistajan aseman ja perustuslain suojaama omaisuudensuoja väistyy. Jokamiehen oikeudet antavat Suomessa oleskelevälle jo runsaasti eri oikeuksia toisen maalle. Puhutaan vuosisatoja vanhasta tapaoikeudesta. Sallittua on mm. liikkua, jalan hiihtäen ja pyöräillen sekä kerätä marjoja ja sieniä myös leiriytyminen tilapäisesti on mahdollista.

Kaivoslaki laajentaa entisestään jokamiehenoikeuksien ja yleiskäyttö oikeuksien rajoja. Kaivoslain 7 § mahdollistaa malminetsinnän ilman kaivoslain mukaista malminetsintä lupaa hieman jokamiehen oikeuksia *laajemmilla* oikeuksilla. Etsintätyötä koskeva säännös antaa hieman laajemmat oikeudet kuin jokamiehenoikeudet ja yleiset käyttöoikeudet, esimerkiksi jokamiehen oikeudet eivät ulotu maankamaran aineiden ottamiseen, mikä etsintätyössä olisi mahdollista. Kiellettyä on kuitenkin vahinkojen sekä tarpeettomien haittojen aiheuttaminen. Etsintätyössä tapahtuva näytteenotto ilman maanomistajan lupaa on sallittua ja voi tapahtua vasaralla, käsin kannettavalla minikairalla tai sahaamalla timanttilaikalla. Maa- ja kallioperästä tehtävän vähäisen näytteenoton sallittavuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.²³⁰ Nämä toimet eivät siis edellytä maanomistajan lupaa. Kyseessä oleva kannettava minikaira voi olla polttomoottorikäyttöinen Cobra tai timanttileikkuri.

Vertailun vuoksi tuon esiin metsästyslain. Metsästyslain 6 § säättää, että oikeus harjoittaa metsästystä ja määrätä siitä kuuluu alueen omistajalle, jollei muuta säädetä. Edelleen

²²⁹ Kokko ym. 2013, s. 12.

²³⁰ HE 273/2009 vp, s. 76.

metsästyslain 35 § pykälä määrittää aseiden kuljettamisesta ”metsästysasetta ei saa ilman luvallista tarkoitusta tai metsästysoikeuden haltijan suostumusta kuljettaa muutoin kuin lataamattomana suojuksessa sellaisella alueella, jolla henkilöllä ei ole metsästysoikeutta tai metsästyslupaa”.²³¹

Hyvään ja toimivan luottamussuhteen edellytys on vuorovaikutus ja tiedottaminen. Maanomistajan kannalta olisi tärkeää aina saada tietoon asiat jotka koskettavat hänen omaisuuttaan. Kaivolaki jättää kaivosviranomaisen harkittavaksi tiedottamismuodon jos asianosaisia on yli kolmekymmentä. Tiedottaminen voi tapahtua kirjeellä kotiin tai lehden välityksellä. Alussa maanomistaja voi saada kirjeen kotiin esimerkiksi malminetsintäluvasta. Mikäli lupaa myöhemmin muutettaisiin taikka lupa raukeaisi, tiedottaminen voidaan toteuttaa sanomalehdessä – vaikka asianosaisten lukumäärä pysyisi samana. Maanomistajan kannalta olisi suotavaa, että sama tiedottamiskäytäntö jatkuisi koko kaivoslain mukaisen menettelyn ajan, eikä tiedottamiskäytäntöä muutettaisi matkanvarrella mielivaltaisesti.

Nykyisin kaivosviranomaisen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston, Tukesin malminetsintäluvahakemusten käsittelyaika on noin 6 kuukautta. Käsittelyajat ovat selvästi lyhentyneet aiempiin vuosiin verrattuna. Tukesin alkuaikoina malminetsintäluvahakemuksen käsittelyaika saattoi venyä jopa 2 – 3 vuoden mittaiseksi. Kaivosviranomaisen tehtävänä on ilmoittaa kaivoslain mukaiset luvat myös kiinteistörekisteriin. Siitä kuinka kauan keskimääräisesti menee ennen kuin malminetsintäluvahakemus on rekisteröity kiinteistötietojärjestelmään ei ole tietoa. Tutkimuksessa tuomassani esimerkissä viive oli 7 kuukautta vuodelta 2012. Maanomistuksen vaihdanta on hyvinkin normaalia ja jokapäiväistä. Tästä johtuen malminetsintäluvahakemuksen käsittelyn ja viiveen kiinteistörekisteriin merkitsemisen välillä tulisi olla mahdollisimman lyhyt. Uusi maanomistaja kun luottaa kiinteistörekisteriotteeseen niin kuin pässi suuriin sarviin, aivan ansaitusti. Tässä tutkimuksen esimerkissä viive maanomistajan kuulemisen ja kiinteistörekisteriin merkitsemisen välillä oli 2 vuotta 8 kuukautta. Sitä voidaan pitää kohtuuttoman pitkänä. Myyjän velvollisuudesta informoida mahdollisesta kaivoslain mukaisesta menettelystä tulevalle uudelle omistajalle on maakaareissa säännelty. Kyseisen lain 19 § säättää

²³¹ *Metsästyslaki 615/1993.*

oikeudellisesta virheestä. 19 § 3 kohdan mukaan, mikäli myyjä on jättänyt ilmoittamatta 2 kohdan tarkoitetun tiedon ja laiminlyönnin, voidaan tämän olettaa vaikuttaneen kauppaan. 19 § 2 kohdan mukaan myyjä on ennen kaupan tekemistä antanut ostajalle virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon lainhuudon saajasta, kiinteistöön kohdistuvasta panttioikeudesta, vuokraoikeudesta tai *muusta toisen oikeudesta*, ja annetun tiedon voidaan olettaa vaikuttaa kauppaan. Tässä kiinteistön vaihdantaan liittyvä muu toisen oikeus voi olla kaivoslain mukainen lupa, jolloin ostajalla voi olla oikeus hinnanalennukseen tai kaupan purkuun.

Malminetsintälupaan liittyvä harkinta on pääosin oikeusharkintaa, mutta kaivoslain säännökset ovat suhteellisen joustavia. Yksittäisiin malminetsintäkohteisiin liittyvät erilaisten yleisten ja yksityisten etujen väliset ristiriidat ja alkuasetelmat voivat olla hyvin monitahoisia ja tapauskohtaiset olot vaihtelevia siinä määrin erilaisia, että tyhjentävä sääntely ei yksinkertaisesti ole mahdollinen.²³² Hallinnon oikeussuojakeinot muutoksenhakumahdollisuuksineen ovat sitten asianosaisten käytettävissä oikeussuojan loukkaus tilanteissa.

Malminetsinnän osalta ristikkäiset intressit ovat luultavimmin sovittavissa malminetsinnän lyhytaikaisuudesta johtuen, mutta kaivoslupien osalta tilanne voi olla toinen. Kaivoslain 48 § säättää kaivoslupan myöntämisen esteistä, toisen momentin kohta ”erittäin merkittävästi heikentää paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa”. Lappi elää voimakkaasti matkailusta. Matkailun ja kaivostoiminnan yhteensovittaminen vierekkäisillä alueilla voi olla haastavaa. Kaivosviranomaisella on todellinen harkinnan paikka selvittäessään ristikkäisten intressien mahdollisuuksia pärjätä lupaharkintaa tehdessään. Alueella liikkuvat kaivosyhtiön ajoneuvot nähdään toisaalta mahdollisuutena ja toisaalta uhkana. Tällaisissa tilanteissa avoin tiedottaminen ja sosiaalisen toimiluvan saaminen on ensiarvoisen tärkeää.

Kokko on tuonut esiin että yritystoiminta ja ympäristönsuojelu eivät ole vastakkain. Hän muistuttaa, että meillä kaikilla on kännykät: jostain niitä metalleja tarvitaan. Ekologisen kestävyuden kannalta kaivostoiminta on aina haastavaa. Kaikessa

²³²Tukes 2016. Kaivoslainmukainen malminetsintä; Kaivosviranomaisen käsikirja.

ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa tapahtuu pilaamista. On kyse sen arvioinnista, minkä verran pilaamista voidaan sallia: mistä luonto voi toipua ja mistä ei.²³³

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä kaivoslain uudistamishanke (TEM 005:00/2016). Lakimuutoshankkeen yhtenä kohtana ovat 46 § malminetsintäluvan myöntämisen esteet; Luvan myöntämisen esteenä on aiemmin malminetsintäalueena ollut alue, ennekuin malminetsintäluvan raukeamisesta tai peruttamisesta on kulunut kolme vuotta. Ministeriön tavoitteena on karenssiajan lyhentäminen kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Maanomistajan suostumuksella Tukes voi myöntää malminetsintäluvan ilman karenssi aikaa. Kyseinen karenssiajan lyhentäminen tavallaan heikentää maanomistajan asemaa, koska kaivoslaki mahdollistaa malminetsijän ja maanomistajan sopimuksen asiasta. Toki jatkossakin sopiminen on mahdollista, mutta mikäli sopimukseen ei päästä karenssiajan pituus on vain kaksi vuotta.

Hallituksen esityksen mukaan kaivoslainsäädännön tavoitteena on kaivostoiminnan turvaaminen yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla ja että samalla turvataan yleiset ja yksityiset edut ottaen huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan. Mielestäni tähän kaivoslaki antaa siihen mahdollisuuden. Kaivosviranomaisella on ”suuret saappaat” lupaharkintaa ja lupaehtoja määrittäessään. Perusoikeusjärjestelmä asettaa uudelle kaivoslaille sitovan oikeudellisen kehyksen, jonka sisällä erilaiset ristikkäiset intressit on sovittava yhteen.²³⁴ Kaivoslaki kulkee käsi kädessä perusoikeuksiemme kanssa. Maanomistajan omaisuudensuojan kaivoslaki kyllä huomio, mutta mahdollistaa kaivoslainmukaiset luvat, niiden edellytysten täytyessä. Malminetsintä katsotaan toisaalta verrattain lyhytaikaiseksi ja rajatulle alueelle suuntautuavaksi toiminnaksi, joka rajoittaa vain vähäisesti omistajan käyttöoikeutta. Maanomistajan on tämä hyväksyttävä ja siedettävä.

²³³ *Helsingin Sanomat* 18.4.2017.

²³⁴ *HE 273/2009 vp*, s. 46 – 48.