

Helsinki 30.7.2025

Asia Lausunto kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Lausunto Kaivosmineraalivero ja eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuus

Viite Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta (luonnos 23.6.2025)

1. Lähtökohtia

Kaivosmineraalivero otettiin Suomessa käyttöön vuoden 2024 alusta. Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuvasta verosta säädetään kaivosmineraaliverolaissa (314/2024).¹ Suomen kaivosmineraalivero on veromalliltaan yksinkertainen ja kaavamainen rojaltityyppinen suoritus, joka ei perustu toiminnan tulokseen.

Veron soveltamisalaan kuuluvat kaivoslaissa tarkoitetut kaivosmineraalit. Soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu kullanhuuhtonassa löydetty kaivosmineraalit. Kaivosten niin sanotut sivuvirrat suljettaisiin esityksen mukaan kaivosmineraaliveron ulkopuolelle tietyin edellytyksin, mistä johtuva kaivosmineraaliveron tuoton aleneminen tultaisiin esityksen mukaan korvaamaan korottamalla metallimalmeista maksettavan arvorojaltin verotaso. Kaivosmineraaliverolle ei sinänsä ole asetettu ympäristönsuojelullisia tavoitteita.

Kaivosmineraaliverotusta ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa (EU), ja jäsenvaltiot voivat kantaa alueeltaan otetuista mineraaleista kansallisia veroja, kunhan verotuksessa otetaan huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset. Merkittävimmät rajoitukset kansalliselle kaivosmineraaliverotukselle asettavat mainitun sopimuksen syrjimättömyysperiaate ja valtion tukimääräykset.

Kaivosyhtiöt Suomessa maksoivat kaivosmineraaliveroa ensimmäisen kerran maaliskuussa 2025, joten kaivosmineraaliveron tai nyt veron korotusten vaikutuksia Suomessa ei ole vielä voitu arvioida asianmukaisesti. Jäljempänä tarkastellaan

¹ Ks. kunnan oikeudesta kaivosveron tuottoon, Kari ym. 2021, s. 83.

kaivosmineraaliverolakiin liittyviä näkökohtia kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta.

Kaivosmineraalivero on Suomessa muun kaivosliiketoiminnan verotuksen lisäksi tuleva vero. Vero on rojaltityyppinen vero siten, että metallimalmien vero määräytyy arvoperusteisesti ja teollisuusmineraalien vero määräytyy määräperusteisesti. Rojaltiperusteista kaivosmineraaliveroa on Suomessa julkisessa keskustelussa kritisoitu siitä, että se tulee vaikuttamaan negatiivisesti yritysten investointihalukkuuteen. Sovellettu veromalli nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä ja lyhentää Suomen olosuhteissa kaivoksen elinkaarta. Näin ollen sillä on vaikutuksia kotimaisen tuotannon edellytyksiin (VaVM 29/2022 vp s. 4). Lisäksi kaivosmineraaliveron valmistelussa katsottiin, että se tulee vaarantamaan EU:n ja Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittisten materiaalien saannin sekä hidastamaan vihreää siirtymää.

Kaivosmineraaliverolaissa verovelvolliseksi on säädetty se, joka on louhinut kaivosmineraalin ja jolta edellytetään kaivoslainsäädännössä tarkoitettua lupaa kaivostoiminnan harjoittamiseen. Verovelvollinen olisi tyypillisesti kaivostoimintaa harjoittava yhtiö. Veron suorittamisvelvollisuus syntyy metallimalmien osalta, kun kaivosmineraali toimitetaan rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta, kun kaivosmineraali louhitaan.

Kaivosmineraaliverolain 9 §:n mukaan kaivosmineraaliveron veronsaajina ovat valtio (jonka jako-osuus verosta on 40 %) sekä kaivoksen sijaintikunnat (joiden jako-osuus on 60 % verosta). Jos kaivos sijoittuu useamman kuin yhden kunnan alueelle, jako-osuus jaetaan suhteessa sijaintikuntien osuuteen kaivoksen alueen pinta-alasta. Sijaintikunta ja pinta-ala määräytyvät kaivoslainsäädännössä tarkoitetussa lainvoimaisessa luvassa tarkoitetun sijaintikunnan ja kaivosalueen pinta-alan perusteella lukuun ottamatta kaivoksen apualueen pinta-alaa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa 23.6.2025 ehdotetaan muutettavaksi kaivosmineraaliveroa. Esityksessä on lähdetty siitä, että kaivosmineraaliveroa on pidettävä veromalliltaan yksinkertaisena ja kaavamaisena rojaltityyppisenä verona. Lainmuutos tulisi voimaan 1.1.2026.

Voimassa olevan kaivosmineraaliverolain valmistelussa (HE 281/2022 vp, s. 19–20) tunnistettiin verolakiin otetun rojaltityyppisen mallin vääristävä vaikutus yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin. Lain vääristävän vaikutuksen uskottiin tuolloin kuitenkin jäävän vähäiseksi, koska säädettävälle verolle asetettiin tuolloin pieni tuottotavoite. Hallituksen esityksen luonnoksessa ollaan säädettävän veron tuottotavoitetta kuitenkin korottamassa merkittävästi.

Voimassa olevassa laissa veron määrä on 0,60 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta (arvorojalti). Teollisuusmineraalien, kuten luonnonkivien, vero on 0,20 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä (määrärojalta). Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyvän lakiehdotukseen mukaan arvorojaltin verotaso olisi lainmuutoksen jälkeen 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin

verotusarvosta ja määrärojalta verotaso olisi jatkossa 0,60 euroa tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä.

2. Kaivosmineraaliverotuksen yhdenvertaisuus kuntien asukkaiden kannalta

Tässä jaksossa tarkastellaan sitä, onko hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu kaivosmineraaliverokannan korotus, jonka seurauksena kaivoskuntien taloudellinen asema saattaa vahvistua ja niillä voi olla mahdollisuus alentaa kunnallisveroprosenttiaan, perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa yhteensopiva erityisesti suhteessa muihin kuntiin ja niiden asukkaisiin.

2.1. Perustuslain yhdenvertaisuussäätely

Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen; sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa, joka kuvastaa muodollista yhdenvertaisuutta. Tämän lisäksi säännös ilmaisee myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ajatuksen, joka pyrkii poistamaan sellaista yhteiskunnassa esiintyvää tosiasiallista eriarvoisuutta, joka voi syntyä lainsäädännön ohella erilaisesta julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden toiminnasta. Yhdenvertaisuusperiaatteella on säännöksen sanamuodosta huolimatta merkitystä myös oikeushenkilöitä (kuten kuntia) koskevan sääntelyn arvioinnissa.²

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu lainsoveltajan lisäksi myös lainsäätäjään. Lainsäätäjälle on jätetty harkintavaltaa nimenomaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi, ja se voi aktiivisin toimin edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista, vaikka se samalla poikkeaisi muodollisesta yhdenvertaisuudesta. Olennaista on, että erilaiset olosuhteet voidaan ottaa huomioon ja ettei kansalaisia tai kansalaisryhmiä aseteta mielivaltaisesti toisiaan edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.³ Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan yhdenvertaisuusperiaate ei estä lainsäätäjää käyttämästä harkintavaltaansa silloin, kun sääntelyä kehitetään yhteiskunnallisten olosuhteiden ja muutostarpeiden mukaisesti.⁴

Perustuslain 6 §:n 2 momentti ilmaisee syrjintäkiellon, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun

² Anttila, Ojanen 2025, s. 10.

³ HE 309/1993 vp, s. 42–43.

⁴ Ks. PeVL 46/2024 vp, kappale 3, ks. myös esim. PeVL 102/2022 vp kappale 5, PeVL 53/2016 vp, PeVL 2/2011 vp s. 2/II ja PeVL 64/2010 vp s. 2.

henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjäntäkielto on kirjoitettu ehdottoman kiellon muotoon, mutta toisaalta se sallii ihmisten asettamisen eri asemaan, jos tällaiselle toiminnalle on hyväksyttävä syy. Olennaista on, voidaanko eri asemaan asettaminen perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tämä ilmenee myös pykälän sanamuodosta ”ilman *hyväksyttävää perustetta* asettaa eri asemaan”. Kynnys eri asemaan asettamisen hyväksyttävän perusteen täyttymiselle on korkea. Asuinpaikkaa ei ole mainittu säännöksessä erikseen, mutta sitä voitaneen pitää perustuslain tarkoittamana muuna henkilöön liittyvänä syynä. Verovelvollisuus kunnallisveron osalta perustuu asuinpaikkaan, minkä vuoksi kaivosveron vaikutuksia tulisi arvioida myös perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta.

Lisäksi yhdenvertaisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon, että lainsäätäjän harkintavaltaa yhdenvertaisuuden osalta rajaavat sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset että yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä säädetyn positiivisen erityiskohtelun tavoitteet (lainsäätäjän tarkoituksena on oltava tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen).⁵ Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset velvoittavat lainsäätäjää ottamaan huomioon, että yhdenvertaisuuden rajoitusten on aina perustuttava lakiin, oltava täsmällisiä ja tarkasti määriteltyjä. Rajoitusten taustalla on oltava hyväksyttävä, painava yhteiskunnallinen peruste, jota arvioidaan koko perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Lisäksi rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia: niiden on oltava välttämättömiä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja sellaisia, että ne todella edistävät kyseistä tarkoitusta. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁶

Pääsääntöisesti ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuutta koskevat määräykset eivät ainakaan vero-oikeudessa edellytä perustuslain 6 §:ää laajempaa yhdenvertaisuuden suojaa, joten tässä kirjoituksessa yhdenvertaisuuden arviointi rajataan kansallisiin säännöksiin.⁷

2.2. Hallituksen esitysluonnoksen suhde kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuteen ja kuntien itsehallintoon perustuslakivaliokunnan käytännössä

Lain säännösten lisäksi yhdenvertaisuutta arvioidessa tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö. Käytäntöä ilmentää muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 52/2016 vp, jossa valiokunta on arvioinut metsälahjavähennystä; soveltamisalaltaan rajattua elinkeinopoliittista veronhuojennusta. Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi suppealle verovelvollisryhmälle suunnattua merkittävää veroetua ja asetti kriteerit sen

⁵ Anttila, Ojanen 2025, s. 218.

⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷ Nykänen 2017, s. 229.

hyväksyttävyydelle perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Tilanne on rinnastettavissa kaivosmineraaliveron tuloutusmalliin, jossa verotuotto kohdistuu niille kunnille, joissa kaivostoimintaa harjoitetaan. Vaikka verotuotolla kunta kattaa kaivostoiminnan tuomia rasituksia, voi se osaltaan myös mahdollistaa pienemmän kunnallisveron kuntien jäsenille.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että yhdenvertaisesta kohtelusta poikkeamiselle on asetettava sitä vahvemmat perusteet, mitä pienemmälle verovelvollisryhmälle veroetu suunnataan ja mitä suuremmasta edusta on kysymys. Perustuslakivaliokunta piti merkittävänä ja voimakkaana yhden ryhmän suosimisena sitä, että tietyn joukon verokustannus saattaisi alentua jopa 56 prosentilla. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen metsälahjavähennystä koskevan esityksen vaikutukset ja soveltuvuus tavoitteiden saavuttamisen kannalta olivat epäselviä.

Näistä seikoista huolimatta perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksen elinkeinopoliittiset tavoitteet olivat lähtökohtaisesti lainsäätäjän harkintamarginaaliin kuuluvia, ja että tietyn henkilöryhmän suosiminen ei tällaisessa yhteydessä muodostuisi mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi, ja näin ollen lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Verohuojennuksen suuruudesta perustuslakivaliokunta totesi, että verotuksellisten kannusteiden tulee olla olosuhteiden niin vaatiessa suuruudeltaan riittäviä, jotta niiden avulla voidaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta huomautti, että kynnys todeta tietty verolaki perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi on korkea.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun kaivosmineraaliverokannan korotuksen vaikutus on mahdollisesti sidoksissa kunnallisverotuksen tasoon ja siten asuinpaikkaan, joten esityksen yhdenvertaisuudenmukaisuutta tulisi arvioida myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Kuten jo aiemmin on todettu, säännös ei sinällään kiellä eri asemaan asettamista asuinpaikan perusteella, mutta kaivuskuntien asema veronsaajina tulee perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien perustein. Perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksyttävän perusteen on edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.⁸ Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kaivosmineraaliveron tavoitteena on ”ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä”. Tähän nähden kaivosten sijaintikunnille esitysluonnoksessa turvattu korvaus kaivostoiminnan aiheuttamista haitoista voidaan katsoa olevan olennaisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Lisäksi henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.⁹

⁸ Ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6.

⁹ Ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4.

Arvioitaessa hallituksen esitysluonnoksen ehdottamaa kaivosmineraaliverokannan korotusta perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön asettamien kriteerien valossa, keskeistä on säännösten oikeasuhtaisuus sekä yhteys hyväksyttävään yhteiskunnalliseen tavoitteeseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että suppealle ja selkeästi rajautuvalle ryhmälle kohdistuva huomattava veroetu edellyttää painavia perusteita, mutta se ei muodostu perustuslain 6 §:n vastaiseksi, jos etu on sidottu lainsäätäjän harkintamarginaaliin kuuluvaan tavoitteeseen, sen mittakaava on oikeasuhtainen eikä erotteluperuste ole mielivaltainen ja se on kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan, muun muassa PeVL 40/2014 vp:ssä, katsonut, että lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on poistaa tosiasiallista eriarvoisuutta pyrkimällä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja turvata kunnille taloudelliset edellytykset selviytyä lisävelvoitteistaan, on perustuslain kannalta hyväksyttävää ja kuuluu lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Nyt käsillä oleva hallituksen esitysluonnos johtaa siihen, että kaivosmineraaliveron tuotto kohdistuu ensisijaisesti niille kunnille, joihin kaivostoiminnan välittömät kustannukset ja palveluvelvoitteet keskittyvät. Tällaisessa asetelmassa tuloutuksen voidaan nähdä kohdistuvan niihin olosuhteisiin, joissa tosiasiallista eriarvoisuutta syntyy: kaivosten sijaintikuntien asukkaat kohtaavat kaivostoiminnan vaikutuksia määrällisesti ja laadullisesti enemmän kuin muiden kuntien asukkaat, ja kunnat kantavat päävastuun maankäytöstä, infrastruktuurista, ympäristö- ja pelastustoimista sekä sosiaali- ja terveystalouden lisärasituksesta (näistä tarkemmin jaksossa 3.2.). Tämän seurauksena hallituksen esitysluonnoksella on vaikutus, joka pyrkii tasoittamaan eroja ja kohdentamaan verotuoton sinne, missä velvoitteet ja riskit ovat suurimmat.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että laissa täsmällisesti säädetty, verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu ei ole perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vastainen.¹⁰ Näin ollen hallituksen esitysluonnoksen arvioinnissa keskeistä on myös se, että kaivoksen sijainti verotulojen jakoperusteena on selkeä, objektiivinen ja hallinnollisesti todennettavissa oleva kriteeri, jonka avulla vastaavanlaisessa tilanteessa olevia kuntia kohdellaan samalla tavoin ja jonka soveltaminen ei riipu mielivaltaisista tekijöistä. Kaivoskuntien sijainti erotteluperusteena on myös kiinteässä yhteydessä ehdotetun lain tarkoitukseen (ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalien käytöstä). Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn mallin voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Sääntely perustuu lakiin, on täsmällistä ja tarkkarajaista, sen taustalla on hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen peruste (kaivosten haittojen kompensointi). Mallin voidaan myös todeta olevan oikeasuhtainen sikäli, että se ei tuota ylisuurta etua kenellekään osapuolelle, vaan jakaa hyödyt ja rasitteet kunnallisen ja valtiollisen tason välillä johdonmukaisesti.

¹⁰ PeVL 52/2016 vp, s. 4.

Yhdenvertaisuuden lisäksi asiassa tulee ottaa huomioon kuntien mahdollisuudet huolehtia lakisääteisistä tehtävistään niille PL 121 §:ssä turvatun itsehallinnon tarkoittamalla tavalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kuntien verotusoikeus ja siihen liittyen kuntien oikeus päättää omasta taloudestaan kuuluvat perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin¹¹, ja että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan.¹² Kunnille aiheutuvat vastuut kaivostoiminnasta eivät rajoitu pelkästään toiminnan aikaisiin ympäristö-, infrastruktuuri- ja palvelukuormiin, vaan ulottuvat usein myös pitkälle kaivoksen toiminnan alasajon jälkeiseen aikaan kattaen esimerkiksi jälkihoitovelvoitteet, seurannan ja maankäytön uudelleenjärjestelyt. Ilman riittävää kompensatiota nämä velvoitteet voisivat muodostaa kunnille merkittävän taloudellisen riskin ja vaarantaa niiden mahdollisuudet ylläpitää peruspalveluja tai kehittää elinvoimaa, vaarantaen samalla niiden asukkaille perusoikeutena turvatun itsehallinnon periaatteen.

3. Kaivoskunnan asema yhdenvertaisuuden kannalta

Suomen mineraalisstrategian pitkän aikavälin vision 2050 mukaista muun muassa on, että Suomessa mineraaliala olisi yksi kansantaloutemme tulipilareista. Kaivoksen sijaintikunnilla (myöhemmin ”Kaivoskunta”) Suomessa on yksi keskeisimmistä rooleista kaivosteollisuuden osalta vision toteuttamisessa kansantalouden ja aluetalouden kannalta.¹³

3.1. Kaivoskunnan asemaan vaikuttavat relevantit säännökset

Sen lisäksi, mitä yhdenvertaisuuteen liittyvistä säännöksistä on jo aiemmin todettu, on Kaivoskuntien asemaa verotulojen saajana tarkasteltaessa tärkeää ottaa huomioon paitsi perustuslain myös kotikuntalain säännökset. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kaivoskunnan tulee näin ollen varautua kaivoshankeen aikaisessa vaiheessa myös tämän perusoikeuden toteuttamiseen. Perustuslain 22 §:ssä säädetyllä turvaamisvelvollisuudella on merkitystä myös täsmennettäessä perusoikeuksien oikeusvaikutuksia esimerkiksi kunnan hallinnossa.¹⁴

Kotikuntalain (210/1994) mukaan henkilön kotikunta on eräin poikkeuksin se kunta, jossa hän asuu. Jos henkilöllä on käytössään useampia asuntoja, hänen kotikuntansa on

¹¹ HE 1/1998 vp, s. 157.

¹² PeVL 40/2014 vp, s. 6.

¹³ Ks. esimerkiksi Keski-Pohjanmaan liiton lausunto 1.7.2025.

¹⁴ Tuori ym. 2011, s. 809–810 ja 812.

se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen perusteella itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on mainituin perustein kiintein yhteys (1 §). Henkilön kotikunta ei muutu esimerkiksi silloin, kun hän asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä tai opiskelusta taikka muusta näihin rinnastettavasta syystä. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei käytetä kotikunnan käsitettä, vaan siinä puhutaan asuinpaikasta, mitä voidaan pitää ongelmallisena, koska asuinpaikan käsite ei selviä yksityiskohtaisesti esityksestä. Asuinpaikan käsite näyttää tältä kannalta olevan ongelmallisessa suhteessa verolain tarkkarajaisuuden kannalta.

3.2. Kaivoskunnan asema kaivoshankkeen elinkaaren aikana

Kaivoshankkeen elinkaari on pitkä ja kestää jopa kymmeniä vuosia ensimmäisten malmiviitteiden löytämisestä kaivoksen sulkemiseen ja suljetun kaivoksen jälkivalvontaan.¹⁵ Kaivoksen elinkaarena on kaivoskunnan velvoitteiden kannalta tarkasteltava myös hankkeen malminetsintävaihetta, koska kunnan tulee huolehtia kaivoshankkeeseen liittyvistä velvoitteista jo malminetsintävaiheessa. Malminetsintävaihetta seuraa kaivoksen elinkaariajattelussa tyypillisesti rahoitus- ja ympäristöselvitysten laadinta sekä kaivoksen suunnittelu. Kaivoksen elinkaareissa kaivoksen rakentamista seuraavat tuotantovaihe, sulkeminen ja jälkihoito, joilla kaikilla on merkitystä kaivoksen sijaintikunnan kannalta.¹⁶

Kaivoskunnan vastuulla on osallistua kaivoshankkeen valmisteluun muun muassa antamalla lausuntoja kaivoslaissa säädetyistä lupahakemuksista (mm. malminetsintälupahakemus ja kaivoslupahakemus) sekä kaavoittamalla kaivosalueita ja kaivoksen apualueita kaivoshankkeiden tarpeisiin. Kaivoslaissa (621/2011) säädetyssä malminetsinnässä on kysymys siitä, että jokaisella 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 (KaivosL 7 §). Kaivoskunta huolehtii esimerkiksi lausunnonantajana myös siitä, että kaivoshankkeen malminetsintätoimet eivät hankaloita kunnan kaavoittamista tai muuta alueiden käyttöä (KaivosL 46 §). Kaivoskunta voi myös vaatia aloiteoikeuttaan käyttämällä malminetsintäluvan tai kaivosluvan raukeamista, jos hanketta ei ole aloitettu määräajassa tai hanke on ollut keskeytyneenä tietyn laissa säädetyin määräajan (KaivosL 67 ja 68 §). Malminetsintään mahdollisesti liittyvillä kairauksilla voi olla kohdekohtaisia ympäristövaikutuksia. Vaikutukset ovat yleensä kuitenkin vähäiset, lähinnä malminetsintä vaikuttaa alueilla liikkumiseen.¹⁷

¹⁵ Ks. ympäristönäkökohdista kaivoksen elinkaaren aikana, Kari ym. 2021, s. 48–50.

¹⁶ HE-luonnos 23.6.2025, s. 7 sekä ibid., s. 17 ja 48–49.

¹⁷ Ibid., s. 17.

Kaivoksen perustamisvaiheeseen sisältyvässä kaivosluvassa on kysymys siitä, että kaivosviranomaisen (Tukes) myöntämä kaivoslupa oikeuttaa kaivosityhtiötä hyödyntämään kaivosluvassa määrättyllä alueella (kaivosalue) muun muassa tavatut kaivosmineraalit sekä kaivostoiminnan sivutuotteena syntyvän orgaanisen ja epäorgaanisen pintamateriaalin, ylijäämäkiven ja rikastushiekan (KaivosL 17 §). Kaivoslaissa säädetään kaivosluvan myöntämisen edellytyksiksi muun muassa se, että kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain (alueidenkäyttölaki) mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty (KaivosL 47 §), mistä huolehtiminen jää kaivoskunnan asiaksi. Kaivoskunnalla on tosiasiallinen merkittävä asiantuntijan rooli myös esimerkiksi siinä, että kaivoshanke ei voi heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa, mikä voi muodostaa kaivosluvan myöntämisen esteen (KaivosL 48 §).

Kaivoksen toimintavaiheessa ympäristövaikutukset (muun muassa vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan ja kaupunkikuvaan) riippuvat ratkaisevasti kaivoksen kokoluokasta. Myös sillä on vaikutusten kannalta merkitystä, onko kyse avolouhoksesta vai maanalaisesta kaivostoiminnasta ja onko louhoksen yhteydessä rikastuslaitos, altaita ja jätealueita.¹⁸ Kaivoskunta ja sen asukkaat voivat kohdata ja joutua sietämään tietyissä tilanteissa kaivoksen rakentamisesta ja kaivostoiminnasta johtuvaa melua ja pölyä eräissä olosuhteissa.

Kaivostoiminta päättyy, kun kaivoslupa raukeaa tai se peruutetaan (KaivosL 142 §). Kaivostoiminnan päättyttyä ja viimeistään kahden vuoden kuluessa toiminnan päättymisestä kaivosalue ja kaivoksen apualue on saatettava yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, huolehdittava niiden kunnostamisesta, siistimisestä ja maisemoinnista sekä suoritettava kaivosluvassa ja kaivosturvallisuusluvassa määrätty toimenpiteet siten, että suljetusta kaivoksesta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveydelle tai ympäristölle (KaivosL 143 §). Kaivoskunnan asiaksi jää osallistua asiantuntijana ja lausunnonantajana kaivostoiminnan päättävään menettelyyn.

Kaivosityhtiön tulee kaivostoiminnan päättymisen jälkeenkin vastata kaivosviranomaisen kaivostoiminnan lopettamispäätöksessä antamien määräysten mukaisesti kaivosalueen ja kaivoksen apualueen seurannasta sekä tarvittavista korjaavista toimenpiteistä ja niiden kustannuksista. Kaivoskunnalla on lakkautetusta ja suljetusta kaivoksesta johtuvia eräitä tehtäviä myös kaivoshankkeen päättymisen jälkeenkin.

Kuntalaissa (410/2015) säädetään kunnan tehtävistä. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti,

¹⁸ Ibid., s. 18.

sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla (KuntaL 1§). Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät (KuntaL 7 §). Perustuslaissa säädetään perusoikeudesta sosiaaliturvaan. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä (PL 19 §).¹⁹

Kaivostoiminta on paikkaan sidottua toimintaa, sitä harjoitetaan siellä, missä malmiesiintymät sijaitsevat. Sitä, että kaivoksen sijaintikunnalla olisi oikeus ainakin osaan mahdollisen kaivosveron tuotosta, voidaan perustella perustuslain 121 §:n säännöksillä kunnan itsehallinnosta ja verotusoikeudesta sekä sillä, että luonnonvarat, joiden käyttöä verotetaan, sijaitsevat kyseessä olevan kunnan alueella.²⁰

On perusteltua, että kaivoksen sijaintikunnalle maksetaan kaivomineraaliveron tuotosta 60 %. Kaivoksen välittömät, positiiviset ja negatiiviset vaikutukset²¹ kohdistuvat kaivosalueeseen ja sen välittömiin lähialueisiin kaivostuon alueella. Kaivostuonille aiheutuu edellä olevan mukaisesti hallinnollisia vastuita ja tehtäviä kaivoksen suunnitteluvaiheesta lähtien sekä kustannuksia muun muassa infran rakentamisesta kaivoshankkeen elinkaaren ajan.

Kansainvälisestä oikeudesta voi myös johtua Kaivostuonille kustannuksia lisääviä tehtäviä ja velvollisuuksia. Esimerkkinä kansainvälisen oikeuden uusista vaatimuksista kaivoshankkeille voidaan mainita asia, jossa Tukes on kuuluttanut vuonna 2024 erään kullanhuhdentalupahakemuksen. Paliskunta on tehnyt 23.12.2024 hanketta vastustavan muistutuksen kaivosviranomaiselle vedoten YK:n lapsen oikeuksien komitean 13.9.2024 kantaan sekä TSS-komitean 27.9.2024 kantaan lapsen oikeuksien ja TSS-oikeuksien selvittämisvelvollisuudesta kaivoslain mukaisessa hankkeessa. Mainitut YK:n elimien vaatimukset lapsen oikeuksien selvittämisestä ja TSS-oikeuksien selvittämisestä asettavat kaivostuonille monissa tapauksissa uusia hallinnollisia tehtäviä kaivoslain mukaisissa hankkeissa.

Kaivostuon tulee kaivoshankkeen varhaisessa vaiheessa ryhtyä varautumaan uusien asuinalueiden kaavoittamiseen sekä rakentamaan päiväkotia, asuntoja ja muita

¹⁹ Ks. kunnan vastuusta peruspalveluihin ja yhdenvertaisuuden vaatimuksesta, Heuru ym. 2008, s. 44–45.

²⁰ Kari ym. 2021, s. 16 ja 83.

²¹ Kaivoslain 5 §:ssä määritellään lain ympäristövaikutukset. Kaivoslaissa ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan kaivoksen toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön.

palveluja kuntaan mahdollisesti tulevien uusien asukkaiden ja työntekijöiden ja heidän perheidensä tarpeisiin.²²

Ei ole perusteltua olettaa, että kunta käyttäisi tehottomasti kaivosmineraaliverolain verotuottoina saamiaan varoja, koska pienten kuntien laajat tarpeet investointeihin sekä huomattavat velvollisuudet huolehtia kuntien eri laeissa säädettyjä tehtäviä eivät millään muotoa mahdollista julkisten varojen tuhlausta. Kaivosmineraaliverolaissa omaksuttu verotuottojen jako-osuus kaivoksen sijaintikunnalle (60 %) ei edellä olevan esityksen mukaan johda perustuslainvastaiseen tilanteeseen yhdenvertaisuuden vaatimuksen osalta kuntien tai kuntien asukkaiden kannalta. Tällä perusteella on myös katsottava, että esillä olevalla kaivosveron kuntaosuudella ei tule olla vaikutusta valtionosuusjärjestelmässä kunnille määriteltävään valtionosuuteen.

4. Lopuksi

Kaivosmineraaliveron tarkoituksena on ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus kaivosmineraalien käytöstä.

Voimassa olevassa kaivosmineraaliverolaissa on omaksuttu malli, jossa veronsaajina ovat valtio (jonka jako-osuus verosta on 40 %) sekä kaivoksen sijaintikunnat (joiden jako-osuus on 60 % verosta). Tämän on katsottu olevan linjassa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen kanssa kuntien ja asukkaiden kannalta. Tätä ei ole esitetty muutettavaksi.

Voimassa olevassa laissa kaivosveron määrä on 0,60 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta. Teollisuusmineraalien vero on 0,20 euroa tonnilta malmia tai hyötykiveä. Veron tasoa on esitetty muutettavaksi. Esityksen mukaan arvorajaltin verotaso olisi lainmuutoksen jälkeen 2,5 prosenttia kaivosmineraalin sisältämän metallin verotusarvosta ja määrärajoaltin verotaso olisi jatkossa 0,60 euroa tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä. Edellä on tutkittu sitä, täyttääkö esitetty verotason korotus kuntien tai eri kuntien asukkaiden kannalta perustuslain 6 §:ssä säädettyt yhdenvertaisuuden vaatimukset ottaen huomioon, että verotuotot jakautuvat edelleen 60 % kunnalle ja 40 % valtiolle.

Kun arvioidaan lain muutoksen perustuslain mukaisuutta 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden näkökulmasta, kysymys on kokonaisarvioinnista. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaivosmineraaliverolain tarkoitus, perustuslakivaliokunnan käytäntö ja siinä omaksuttu lainsäätäjän harkintamarginaalin taso sekä kunnan itsehallinto ja kunnille eri laeissa säädettyt velvoitteet ja tehtävät kaivoksen elinkaaren aikana ja sen jälkeen. Kaivoshanke aiheuttaa kaivoskunnalle kaivosoikeudesta johtuvia merkittäviä hallinnollisia lisätehtäviä ja monia muita velvoitteita. Nämä voivat muodostaa

²² Ks. esimerkiksi Sotkamon kunnan lausunto 24.10.2023.

kaivoskunnille merkittävän taloudellisen riskin, joka voi heikentää ja jopa vaarantaa niiden mahdollisuuksia ylläpitää peruspalveluja tai kehittää kuntien elinvoimaa.

Kaivosmineraaliverolaissa omaksutun mallin voidaan todeta olevan myös oikeasuhtainen, koska se ei tuota ylisuurta etua kenellekään, vaan malli jakaa hyödyt ja rasitteet kunnallisen ja valtiollisen tason välillä johdonmukaisesti. Edellä lausuttuun viitaten voidaan yhteenvedonomaaisesti todeta, että vaikka kuntien saamat verotuotot nousivat esitettyjen veronkorotusten mukaisesti, niin kuntien tai eri kuntien asukkaiden kannalta perustuslain 6 §:n vaatimukset yhdenvertaisuudesta täytyisivät edelleen.

Lexia Asianajotoimisto Oy

Reima Raappana
asianajaja, partner

Laativat:

Reima Raappana
asianajaja

Aimo Guttorm
varatuomari

Lähteet

Kirjallisuus

Anttila, Ojanen 2025: Anttila, Outi – Ojanen, Tuomas. Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma Insights 2025.

Heuru ym. 2008: Kauko - Mennola Heuru, Erkki - Ryynänen, Aimo, Kunta - Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.

Kari ym. 2021: Seppo - Kauppi Kari, Sari - Äimä, Kristiina - Huhtala, Anni - Ropponen, Olli - Silvo, Kimmo - Tuomainen, Jouko, Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44. Helsinki 2021.

Nykänen 2017: Nykänen, Pekka. Perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimus ja välitön verotus. Oikeus 2017.

Ojanen ym. 2011: Tuomas - Scheinin Ojanen, Martin, Liikkumisvapaus (PL 9 §), teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos, s. 317-388. Helsinki 2011.

Tuori ym. 2011: Kaarlo - Lavapuro Tuori, Juha, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §), teoksessa Hallberg, Pekka - Karapuu, Heikki - Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin - Tuori, Kaarlo - Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos, s. 809-820 Helsinki 2011.

Virallislähteet

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

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

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVL 60/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eläkelainsäädännön muuttamiseksi.

PeVM 11/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 44/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

PeVL 64/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain 4 luvun muuttamisesta.

PeVL 2/2011 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 13 luvun 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 40/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 52/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle metsälahjavähennystä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 53/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

PeVL 57/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle eläketukilaiksi ja laiksi tuloverolain 63 b §:n muuttamisesta.

PeVL 102/2022 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle takautuvasti maksettavaa sähköhyvitystä sekä sähköenergialaskujen maksuaikojen pidennystä koskevaksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi.

PeVL 46/2024 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.