

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 21/1996 vp
Hallituksen esitys 79/1996 vp

Ympäristövaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 21 päivänä toukokuuta 1996 hallituksen esityksen 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi ympäristövaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa ympäristövaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Pekka Kangas ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, vt. apulaisprofessori Pertti Eilavaara, professori Mikael Hidén, oikeustieteen tohtori, hallintoneuvos Erkki J. Hollo, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, apulaisprofessori Martin Scheinin ja oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen. Lisäksi valiokunta on saanut oikeustieteen lisensiaatti Jukka Pekka Tolvaselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain kokonaisuudistus korvaamalla vuodelta 1923 oleva laki uudella luonnonsuojelulaille. Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna täytäntöön Euroopan yhteisön kaksi luonnonsuojeludirektiiviä.

Lain luonnonsuojelusuunnittelua koskevassa luvussa säänneltäisiin valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien laatiminen. Luonnonsuojelualueiden perustamista valtion alueilla koskevia säännöksiä täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Yksityisten alueiden rauhoitusmenettely säilytettäisiin sitä koskevia säännöksiä tarkistaen. Uutta olisi säännöstö luontotyyppien suo-

jelusta. Rantojen kestävä käytön turvaamiseksi ehdotetaan rantavyöhykkeiden kaavoitusvelvollisuutta. Eliölaajien suojelusäännöksiä tarkistettaisiin. Lakiin otettaisiin säännökset luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajalla olisi oikeus vaatia luonnonsuojeluohjelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymisestä. Korvausvelvollisuus kytkettäisiin merkityksellisen haitan korvauskynnykseen. Sen täyttyessä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä. Läänioikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Valitusoikeus kuuluisi eräin osin yhteisöille. Lakiin otettaisiin säännökset EY:n Natura 2000 -verkostosta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin toisessa esityksessä ehdotettu metsälaki eli 1.1.1997.

Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että esitystä tulee arvioida hallitusmuodon 12 §:n omaisuuden suojausäännöksen ja 14 a §:n ympäristöä koskevan perusoikeussäännöksen kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi ehdotuksiksi todetaan luonnonsuojelulakiehdotuksen korvaussäännökset (53 ja 54 §) ja määräaikaiset maankäyttörajoitukset (51 ja 68 §) sekä rakennuslain muutosehdotukseen sisältyvä rantojen kaavoitusvelvollisuus (6 a §). Lakiehdotukset voidaan johtolauseidensa mukaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin esittänyt lakien säätämisyjärjestyksen saattamista perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

Valiokunnan kannanotot*Yleistä*

Keskeisimmin hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arvioimiseen vaikuttavat

perustuslain säännökset ovat hallitusmuodon 12 ja 14 a §. Useat ehdotetuista säännöksistä ovat merkittäviä maanomistajan oikeusaseman kannalta, joten sääntelyä tulee tarkastella omaisuuden perustuslainsuojasta käsin. Hallitusmuodon uuden 14 a §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin todettiin asianomaisessa hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp, s. 66/I). Tuossa esityksessä myös haluttiin korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Perustuslakivaliokunta katsoi säännöksen olevan tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I). Tämän taustalla oli valiokunnan mielestä ajatus siitä, että momenttiin liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus. Pykälän 2 momentin katsottiin mainitussa esityksessä (s. 66/II) vaikuttavan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Säännöksen myös sanottiin (s. 67/I) merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan hallitusmuodon 12 ja 14 a §:n välinen suhde on sellainen, että ensiksikään 14 a § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.

Hallitusmuodon 12 §

Omaisuuksensuojaa koskeva hallitusmuodon 12 § on säännöksenä kaksiosainen: 1 momenttiin ("Jokaisen omaisuus on turvattu.") sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta, ja 2

momentti ("Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.") koskee pakkolunastustilanteita.

Pykälän 2 momenttiin sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivara, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Sen sijaan omaisuuden käyttörajoitusten osalta ei ole vastaavanlaista lakivarausta. Tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Niitä valiokunta on käsitellyt kootusti mietinnössään perusoikeus uudistuksesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5).

Hallitusmuodon 12 §:n eri momenttien väliseen suhteeseen liittyy se, että tämä perustuslainkohta ei sanamuotonsa mukaan aseta korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Pykälän 1 momentista ei sen sijaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on täyden korvauksen vaatimus kuitenkin eräitä kertoja ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Tällöin käyttörajoitusta on pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitetäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.

Luonnonsuojelulain korvaussäännöstö

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 53 §:n 1 momentissa valtion korvausvelvollisuus liittyy siihen, että omistajalle aiheutuu haittaa 29 tai 47 §:ään perustuvasta päätöksestä. Viitatuista lainkohdista edellinen koskee suojeltujen luontotyyppien ja jälkimmäinen suojeltavien eliölajien alueita. Korvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä olisi, että alueen omistajalle aiheutuu alueellisen ympäristökeskuksen päättämästä kiellosta merkityksellistä haittaa. Menettelyllisenä edellytyksenä olisi lisäksi yleensä, että omistaja on hakenut lupaa poiketa kiellosta mutta hakemus on hylätty. Valiokunnan mielestä tulisi harkita pykälän 3 momentin muuttamista siten, että korko laskettaisiin siitä hetkestä alkaen, jolloin omistajalle on aiheutunut korvauksen mää-

räämistöimituksessa todettua korvattavaa haittaa.

Toinen valtion korvausvelvollisuuden perustava tilanne määritellään 53 §:n 2 momentissa. Jos alueellinen ympäristökeskus on maanomistajan suostumuksetta 24 §:n 3 momentin nojalla perustanut valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan sisältyvän yksityisen alueen luonnonsuojelualueeksi, on omistajalla oikeus korvaukseen hänelle päätöksestä aiheutuvasta merkityksellisestä haitasta.

Kummassakin tapauksessa omistajalla olisi korvauskynnyksen ylityessä oikeus täyteen korvaukseen. Jos sen suuruudesta ei sovitaisi, määrättäisiin korvaus lunastuslain mukaisesti.

Kolmas korvaussäännös on lakiehdotuksen 55 §:n 2 momentissa. Sen mukaan omistajalla on oikeus saada valtiolta korvaus, jos hänelle on aiheutunut merkityksellistä haittaa väliaikaisesta toimenpidekiellosta, johon perustuva suojelu sittemmin raukeaa. Tässäkin tapauksessa korvauksen on tarkoitettu olevan täysi korvaus, mikä on valiokunnan mielestä syytä täsmentää lakitekstissä.

Näissä tapauksissa, joihin lakiehdotus liittää valtion korvausvelvollisuuden, ei kysymys valiokunnan käsityksen mukaan ole sellaisesta omaisuuden käyttötavan kokonaan kieltämisestä, mikä joissain valiokunnan varhemmissa ratkaisuissa on rinnastettu kiinteistöön kuuluvan etuuden tai erityisen oikeuden pakkolunastukseen. Korvaussäännöstö muodostaa siten yhden osatekijän arvioitaessa perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavien yleisten edellytysten täyttymistä.

Tämän seikan osalta valiokunta toteaa yleisesti, että valtiosäännöstä sinänsä ei voi johtua estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle, kun hallitusmuodon 12 §:n 1 momentti ei ylipäätään aseta vaatimusta korvausvelvollisuuden liittämistä omaisuuden käyttörajoituksiin.

Merkityksellisen haitan korvauskynnys merkitsee perustelujen mukaan sitä, että omistajan olisi korvauksetta siedettävä vähäisenä pidettävää haittaa. Valtion korvausvelvollisuus syntyisi toisaalta helpommin kuin silloin, jos korvausvelvollisuus olisi eräiden muiden lakien tapaan liitetty huomattavan haitan aiheutumiseen. Merkityksellisen haitan korvauskynnys on suhteutettava kuhunkin rajoituksen kohteena olevaan alueeseen: pieneen alueeseen kohdistuva täysrajoitus on merkityksellisempi kuin suuren yksikön

osaan kohdistuva rajoitus. On lisäksi selvää, että objektiivisesti katsoen huomattavana pidettävä haitta aina ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen omistajan tilanteesta riippumatta.

Ympäristövaliokunnan olisi asianmukaista selvittää mahdollisuuksia korvaussäännöstön yleispiirteistämiseen ja yksinkertaistamiseen sellaiseksi, että valtion korvausvelvollisuus liitettäisiin kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa. Näin saataisiin varmuus säännöstön kattavuudesta.

Omaisuuksien käyttörajoitukset luonnonsuojelulain (HM 12,1 §)

Toimenpiderajoitukset ja väliaikainen toimenpidekielto

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 7 §:n mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia *luonnonsuojeluohjelmia*, joilla varataan alueita luonnonsuojelutarkoituksiin. Luonnonsuojeluohjelmaan voisi sisältyä sekä valtion että yksityisten omistamia alueita. Tällaiseen ohjelmaan liittyisi 9 §:n perusteella toimenpiderajoitus. Se tarkoittaa kieltoa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaisi alueen suojelun tarkoituksen. Toimenpiderajoitus olisi voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen määrää toisin.

Ympäristöministeriön on lakiehdotuksen 50 §:n mukaan viipymättä ryhdyttävä toteuttamaan hyväksyttyä luonnonsuojeluohjelmaa. Lain 51 §:stä johtuisi, että ohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus vaatia valtiolta alueensa lunastamista sen jälkeen, kun on kulunut neljä vuotta ohjelman hyväksymispäätöksestä ja päätös on tullut lainvoimaiseksi. Jos ympäristöministeriö luopuu ohjelman toteuttamisesta 50 §:n 3 momentin mukaisesti, alueen omistajalla olisi 55 §:n 2 momenttiin perustuva oikeus saada valtiolta korvaus ohjelmaan liittyneen toimenpiderajoituksen aiheuttamasta merkityksellisestä haitasta.

Lakiehdotuksen 55 § koskee sellaisen alueen suojelemista, joka ei kuulu mihinkään luonnonsuojeluohjelmaan. Tämä säännös voisi perustelujen mukaan tulla sovellettavaksi myös ennen lain voimaantuloa hyväksytyyn valtakunnalliseen suojeluohjelmaan sisältyvään alueeseen. Alueellinen ympäristökeskus voisi antaa

enintään kahdeksi vuodeksi *väliaikaisen toimenpidekiellon* sellaisella alueella, joka täyttää jonkin 10 §:n 2 momentissa luetelluista luonnonsuojelualueen perustamisen yleisistä edellytyksistä. Tämä toimenpiderajoitus ulottuisi alueen sellaiseen käyttämiseen, joka voi vaarantaa alueen suojelulla tavoiteltavat tarkoitukset. Jos väliaikainen toimenpidekielto ei johda alueen suojelemaan vaan suojeluhanke raukeaa, alueen omistajalla olisi pykälän 2 momentin nojalla oikeus saada valtiolta korvaus kiellosta hänelle aiheutuneesta merkityksellisestä haitasta.

Myös luonnonsuojelulakiehdotuksen 66 §:ään sisältyy toimenpiderajoitus. Sen mukaan hankkeeseen ei saa myöntää lupaa eikä suunnitelmaa hyväksyä tai vahvistaa, jos ne heikentäisivät valtioneuvoston *Natura 2000 -verkostoon* ehdottaman tai siihen sisällytetyn alueen luonnonarvoja. Sama koskisi 67 §:n perusteella aluetta, jonka sisällyttämisestä *Natura 2000 -verkostoon* komissio on ilmoittanut käynnistävänsä neuvottelut.

Toimenpiderajoitus on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä omaisuuden käyttörajoitus, jonka suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella. Ehdotetut toimenpiderajoitukset ovat luonnonsuojeluohjelmaan (9,1 §), väliaikaisen toimenpidekieltoon (55,1 §) ja *Natura 2000 -verkostoon* (66,1 §) suoraan lain nojalla liittyviä oikeusvaikutuksia. Siten niiden yhteydessä täytyy perusoikeuden rajoittamiselle asetettu *lailla säätämisen vaatimus*.

Kielletyt toimenpiteet on kyseisissä lainkohdissa määritelty alueen suojelun tarkoituksen (9 §) tai tarkoitukset (55 §) vaarantavina taikka alueen luonnonarvoja heikentävinä (66 §) toimina. Kriteerit ovat niin ollen varsin joustavia.

Luonnonsuojeluohjelmasta itsestään on 7 §:n 1 momentin mukaan käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Säännös täsmentää olennaisesti laissa suojeluohjelmaan liittyvän toimenpiderajoituksen sisältöä, joten sääntely valiokunnan käsityksen mukaan vastaa perusoikeusrajoitukseksi asetettavaa *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta*.

Kahden muun toimenpiderajoitustyyppin osalta kysymys on joko siitä, että viranomaisen väliaikaista toimenpidekieltoa koskevalla, laissa säädettävien edellytysten tehtävällä päätöksellä saa aikaan kyseisen rajoituksen, tai siitä, että viranomaisten yksittäistapauksia koskevaan päätöksentekoon kohdistuu lain perusteella Na-

tura-ohjelmasta johtuva rajoitus. Valiokunnan mielestä näistä kummastakaan tapauksesta ei ole huomauttamista sääntelyn täsmällisyyss- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Sääntelyn tavoitteena olevat ympäristön- ja luonnonsuojelun intressit täyttävät näissä tapauksissa perusoikeusrajoitukselle asetettavan *hyväksyttävän perusteen vaatimuksen*. Samaa ilmentää myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentti.

Omaisuuuden käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös *suhteellisuusvaatimuksen* mukaista. Tämä merkitsee (PeVL 8/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevan tarkastelun osalta on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

Tältä kannalta on ensiksikin olennaista, että toimenpiderajoitukset ovat väliaikaisia. Luonnonsuojeluohjelman johdosta omistajalla on 51 §:ään nojautuva oikeus vaatia alueen lunastamista neljän vuoden kuluttua ohjelman hyväksymisestä. Väliaikainen toimenpidekielto voidaan antaa 55 §:n nojalla enintään kahdeksi vuodeksi. *Natura 2000 -verkostoon* sisällytetyillä alueilla suojelu on 68 §:n perusteella toteutettava mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa komission tai neuvoston päätöksestä. Jos suojelu myöhemmin raukeaa, on omistaja oikeutettu korvaukseen merkityksellisestä haitasta (55,2 § sekä 50,3 § ja 67,2 §). Luonnonsuojeluohjelmaan ja *Natura-ohjelmaan* liittyviin toimenpiderajoituksiin nähden on olemassa lisäksi mahdollisuus myöntää poikkeuksia kielloista (9,2 § ja 66,2 §).

Tällaisin järjestelyin pehmentyvät toimenpiderajoitukset muodostavat valiokunnan käsityksen mukaan suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävän kokonaisuuden, kun etenkin otetaan huomioon luonnonsuojeluintressin painavuus ja ehdotettujen rajoitusten välttämättömyys kyseisiin alueisiin mahdollisesti kohdistuvien haitallisten toimenpiteiden estämiseksi.

Arvioitaessa kokonaisuutena käyttörajoituksen sallittavuutta omaisuuden perustuslainsuojan kannalta on huomioon otettava myös *maanomistajan oikeusturvaa* koskevat järjestelyt. Tältä kannalta on merkitystä edellä jo mainituilla sei-

koilla toimenpiderajoitusten väliaikaisuudesta, mukaan luettuna luonnonsuojeluohjelmaan liittyvä omistajan oikeus vaatia lunastusta, sekä suojelun raukeamiseen kytketystä korvausoikeudesta. Tämän lisäksi voidaan mainita luonnonsuojeluohjelman laatimisvaiheen aikaisen kuulemisvelvollisuuden sääntely lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa, josta ilmeneviä säännöksiä noudatettaisiin 64 §:n 2 momentin mukaan myös laadittaessa ehdotusta Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista. Muutoksenhaku valtioneuvoston ja alueellisen ympäristökeskuksen päätöksiin toimenpiderajoitusasioissa on järjestetty asianmukaisesti 61 §:ssä, joka asianomaisin kohdin olisi voimassa myös vastaaviin Natura 2000 -verkostoa koskeviin päätöksiin (64,3 §).

Esittämänsä perusteella perustuslakivaliokunta katsoo edellä mainittuja toimenpiderajoituksia sisältävän sääntelyn merkitsevän sitä, että toimenpiderajoitukset täyttävät omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja että luonnonsuojelulakiehdotus siten voidaan tältä kannalta arvioituna käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Luonnonsuojelualueen perustaminen yksityisen alueelle

Alueellinen ympäristökeskus voi lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin perusteella maanomistajan suostumuksetta perustaa luonnonsuojelualueeksi yksityisen alueen, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Tätäkin sääntelyä on valtiosäännön kannalta arvioitava omistajan käyttövapauden rajoituksena.

Ehdotus täyttää *laissa säätämisen* sekä *sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden* vaatimukset.

Arviotaessa omistajalle näin syntyvän rajoituksen laajuutta ja *suhteellisuusvaatimuksen* täyttymistä on huomattava, että luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuvien käyttörajoitusten vaikuttavuutta on ehdotuksessa pyritty pienentämään nimenomaisen säännöksen avulla. Sen mukaan alueen rauhoitusmääräykset eivät maanomistajan suostumuksetta saa rajoittaa maankäyttöä enemmälti kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu. Käyttövapautta ei siten ole sallittua rajoittaa enempää kuin suojelun tarkoitus vaatii. On kuitenkin mahdollista, että luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuu omistajalle merkittävää taloudellista haittaa. Lakiehdotukseen sisältyykin tällaisessa tilanteessa

sovellettavaksi tuleva korvaussäännös (53 §), jonka mukaan omistaja saa aiheutuneesta merkityksellisestä haitasta täyden korvauksen.

Korvauskysymyksen tällainen järjestäminen merkitsee valiokunnan mielestä sääntelyn taustalla olevan yhteiskunnallisen tarpeen ja sitä ilmentävän hallitusmuodon 14 a §:n säännökset yhtäältä sekä näin muotoutuvan omistajan oikeusaseman toisaalta huomioon ottaen sitä, että järjestely on suhteellisuusvaatimuksen mukainen.

Omistajan *oikeusturvajärjestelyt* luonnonsuojelualueen perustamisen yhteydessä ovat riittävät, sillä hänellä on oikeus tulla kuulluksi ennen päätöksentekoa ja hänen muutoksenhakumahdollisuutensa ulottuu alueen perustamispäätökseen ja korvauskysymyksen ratkaisemiseen.

Esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentti luonnonsuojelualueen perustamisesta vastoin omistajan suostumusta on sopusoinnussa hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kanssa.

Luontotyyppien ja eliölaajien suojeleminen

Lakiehdotuksen 29 ja 47 §:n mukaisessa luontotyyppien ja eliölaajien suojelussa on kysymys omistajan käyttövapauden rajoittamisesta, sillä omistusoikeus ei siirry subjektilta toiselle. Valtiosääntöoikeudellinen arviointi perustuu siten siihen, täyttävätkö rajoitukset perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavat yleiset edellytykset.

Luontotyyppien suojelussa varsinainen käyttörajoitusta merkitsevä muuttamiskielto perustuu lain 29 §:ään. Eliölaajien suojelun osalta tärkeän esiintymispaikan hävittämisen ja heikentämiskielto on vastaavasti säädetty lain 47 §:n 2 momentissa. Konkreettiset muuttamis- ja hävittämiskiellot tulevat voimaan alueellisen ympäristökeskuksen päätösten perusteella. Nämä järjestelyt täyttävät valiokunnan käsityksen mukaan vaatimuksen *omaisuuden käyttörajoitussääntelyn lakitasaisuudesta*.

Suojeltavat luontotyypit määritellään rajoituksen *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* kannalta riittävästi 29 §:ssä.

Eliölaajien suojeleminen tarkoittaa puolestaan 47 §:n 1 momentissa asetetaan yleisluonteinen kriteeri lajista, ”jonka häviämishuhtana on ilmeinen”. Erityisesti suojeltavat lajit säädettäisiin kuitenkin erikseen asetuksella.

Tällainen sääntely ei voi yleensä olla edellä mainitun perusoikeusrajoituksen täsmällisyys- ja

tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaista. Asian luonteesta kuitenkin johtuu, että laissa olevaa yleisluonteista, sinänsä yksiselitteistä kriteeriä tarkempi sääntely voi lähinnä koostua vain eliölajinimikkeistä. Tällainen sääntely olisi lain tasolla hyvin yksityiskohtaista ja mahdollisesti toistuvasti muutosten kohteena. Tähän nähden valiokunta pitää 47 §:n 1 momenttia riittävän täsmällisenä.

Valiokunta viittaa saamaansa selvitykseen, jonka mukaan eliölajien suojelutason määrittäminen 5 §:n 3 momentissa poikkeaa luontodirektiivistä. Direktiivissä ei viitata yksittäisiin esiintymispaikkoihin vaan yleisemmin lajin säilymiseen elinvoimaisena levinneisyysalueellaan. Ympäristövaliokunnan tulisi arvioida tarvetta 5 §:n 3 momentin täsmäntämiseen.

Luonnonsuojelutarkoitus muodostaa *hyväksyttävän perusteen* luontotyyppien ja eliölajien suojelua koskevalle sääntelylle.

Suhteellisuusvaatimukseen nähden on merkityksellistä, että suojelu ei näissä tapauksissa estä alueen muuta käyttöä. Alueellinen ympäristökeskus voi 31 §:n ja 48 §:n 2 momentin mukaan myöntää poikkeuksia lakiin perustuvista kielloista. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn johdosta ei ole aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin.

Omistajan *oikeusturvan* ja muun oikeusaseman kannalta on keskeistä, että hänellä olisi oikeus täyteen korvaukseen, jos luontotyyppiin tai eliölajin suojelupäätöksestä aiheutuu merkityksellistä haittaa eikä hänelle ole myönnetty lain tarkoittamaa poikkeuslupaa tai sellaisen myöntämättä jättäminen on ilmeistä. Kun lisäksi otetaan huomioon 61 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakumahdollisuus, ei lakiehdotus ole tästä näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Maisemansuojelu

Lakiehdotuksen 32 §:n nojalla voidaan perustaa maisema-alue luonnon- tai kulttuurimaisen kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Maisema-alueen perustamispäätökseen voidaan 34 §:n perusteella ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. On ilmeistä, että tällaiset määräykset voivat merkitä sellaisia omaisuuden käyttövapauden rajoituksia, joita on arvioitava hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen mukaiset maisema-alueen perustamisen edellytykset ovat sinänsä täsmällisiä. Perusoikeusrajoituksen *täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* valossa on kuitenkin ongelmallista, että laissa osoitettaisiin pelkästään se tarkoitus, jonka turvaamiseksi perustamis päätökseen saadaan sisällyttää tarpeellisia määräyksiä.

Vakiintuneesti ymmärretään, että viranomaisen määräykset voivat olla tyypiltään esimerkiksi käskyjä tai kieltoja. Jos myös omistajalle asetettavat positiiviset toimintavelvoitteet ovat ilman tarkempia valtuuttavia säännöksiä 34 §:n nojalla annettavien määräysten piirissä, jäävät omaisuuden mahdolliset käyttörajoitukset ehdotetun sääntelyn perusteella kaiken kaikkiaan niin epämääräisiksi, että ehdotus on tältä osin ristiriidassa hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kanssa.

Sääntelyn tarkkarajaisuuskriteeriin sekä käyttörajoitusten laajuuteen ja vastaavasti *suhhteellisuusvaatimukseen* liittyy säännös, jonka mukaan määräykset eivät saa olla omistajalle kohtuuttomia. Tämäkään raja ei ole kovin selkeä. Perusteluissa viitataan tältä osin siihen, ettei määräyksistä niiden lievyyden takia aiheutuisi korvausvelvollisuutta. Maininta on jossain määrin arvoituksellinen, koska ehdotuksessa ei näihin määräyksiin liity miltään osin korvaussäännöksiä. Lain sisäinen johdonmukaisuus ja tältä osin sääntelyn täsmällisyyskin lisääntyisivät valiokunnan mielestä, jos laissa säädetään, että kyseisistä määräyksistä ei saa aiheutua omistajalle merkityksellistä haittaa. Kyseinen korvauskynnyks on käytössä laissa eräissä muissa kohdissa.

Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentti on mahdollista säätää tavallisessa laissa, jos sen perusteella omistajaan voidaan kohdistaa pelkästään sellaisia maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia kieltoja, joista hänelle ei aiheudu merkityksellistä haittaa. Jos lainkohdan tulisi mahdollistaa toimintavelvoitteiden kohdistaminen omistajaan, niiden perustyyppit on kirjoitettava lakitekstissä.

Pakkolunastus luonnonsuojelulaissa (HM 12,2 §)

Lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentti koskee valtioneuvoston lunastusoikeutta. Lunastusedellytysten muotoilu ehdotuksessa on verraten välttävä siltä osin kuin lunastaminen tulisi kysymykseen ”muutoin tässä laissa tarkoitetun suojelun toteuttamiseksi”. Valiokunnan mielestä hallitus-

muodon mukainen kriteeri yleisestä tarpeesta kuitenkin täyttyy tältäkin osin. Täysi korvaus-edellytyksen puolestaan täyttää se, että lunastettaessa olisi noudatettava lunastuslakia.

Pykälän 2 momentin loppuosa on yleisen tarpeen edellytyksen kannalta ongelmallisempi, koska lakitekstissä ei osoiteta millään tavoin, että rajoiltaan vähäisesti luonnonsuojeluohjelmasta poikkeavan alueenkin lunastamisen tulee olla tarpeen juuri luonnonsuojelulain tavoitteiden vuoksi. Valiokunta pitää sääätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisistä selkeyssyistä välttämättömänä, että säännöstä täsmennetään tällä tavoin.

Rantojen kaavoitusvelvollisuus

Rakennuslakiehdotuksen 6 a §:n mukaan meren tai vesistön rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa uudisrakennusta eikä tällä vyöhykkeellä saa ottaa maa-aineksia ilman vahvistettua yleiskaavaa, asemakaavaa, rakennuskaavaa tai rantakaavaa. Tämän kiellon ulkopuolelle on pykälän 2 momentissa rajattu muun muassa maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellinen rakentaminen, ennen lain voimaantuloa olemassa olevaan asuinrakennukseen tai maatilaaan liittyvän saunarakennuksen rakentaminen ja maa-ainesten otto kotitarvekäyttöä varten.

Ehdotettu kaavoitusvelvollisuus sekä kieltorakentaa kaavoittamattomalle rantavyöhykkeelle ja ottaa sillä maa-aineksia ovat hallitusmuodon 12 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiä omaisuuden käyttörajoituksia. Niissä täyttyy laissa säättämisen vaatimus.

Rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta on olennaista, että rajoitukset liittyvät rantavyöhykkeen joustavaan käsitteeseen, jota ei ole määritelty itse lakitekstissä. Perustelujen mukaan rantavyöhykkeen laajuus riippuu muun muassa maaston muodosta, kasvillisuudesta ja muista olosuhteista. Normaalisti tuo vyöhyke ulottuu 100 metrin etäisyydelle, mutta ei koskaan pitemmälle kuin 200 metrin päähän keskivedenkorkeuden mukaisesta rantaviivasta. Tämän perusteella, ja kun otetaan huomioon asianosaisen mahdollisuus saattaa kysymys kaavoitusvelvollisuudesta valitusteitse tuomioistuimen ratkaistavaksi, valiokunta pitää kyseisen joustavan käsitteen käyttämistä lakitekstissä tässä tapauksessa valtiosääntöisesti riittävänä.

Kaavoitusvelvollisuudella pyritään turvaamaan ranta-alueiden kestävää käyttöä ja lisää-

mään ranta-alueiden rakentamisen suunnitelmallisuutta, joten velvollisuuden taustalla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Ehdotuksella on liittymäkohtia hallitusmuodon 14 a §:ään.

Rajoituksen laajuuden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on merkittävää, että ehdotuksella ei tavoitella rantarakentamisen tai maa-ainesten ottamisen estämistä. Niiden sallittavuuden edellytykseksi vain tulee vahvistetun kaavan olemassaolo. Kaavoitusvelvollisuus ei sinänsä ole uusi ilmiö rakennuslainsäädännössä. Ehdotuksen mukaan velvollisuus voidaan täyttää useanlaisella kaavalla, yleiskaavasta rantakaavaan. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta ovat tärkeitä myös 6 a §:n 2 momentin poikkeukset rakentamiskiellosta ja maa-ainesten ottamiskiellosta. Valiokunnan käsityksen mukaan näin syntyvästä perusoikeusrajoituksesta ei ole valtiosääntöoikeudellisin perustein huomauttamista suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta.

Omistajan oikeusturvaan ja yleisempäänkin oikeusasemaan vaikuttavat mahdollisuus saada poikkeuslupa kaavoitusvelvollisuudesta ja ennen muuta sekä poikkeuslupapäätöstä että kaavapäätöstä koskevat muutoksenhakumahdollisuudet. Oikeusturvajärjestelyt ovat valiokunnan mielestä asianmukaiset.

Esittämänsä viitaten valiokunta katsoo, että ehdotetuin tavoin rajatusta kaavoitusvelvollisuudesta rantavyöhykkeellä voidaan säätää tavallisella lailla.

Muita seikkoja

Valiokunta toteaa luonnonsuojelulakiehdotuksen 4 §:n 2 momentista, että sen näennäisen avoimesti kansainvälisiin sopimuksiin liittyvää kansallista säädösvaltaa delegeoivan säännöksen sovellettavuutta rajoittavat ainakin hallitusmuodon eri säännökset siitä, minkälaisista seikoista tulee säätää lain tasolla. Sama koskee myös luonnonsuojelulakiin sisältyviä säädöstorajauksia ja sen ilmentämiä periaatteita kulloinkin käytettävästä säädöstasosta.

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 51 §:n mukainen neljän vuoden odotusaika olisi ongelmallinen hallitusmuodon 16 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta, jos aikaa vievä lunastusprosessi olisi ainoa asiaan liittyvä keino. Kun maanomistajalla kuitenkin on oikeus valittaa luonnonsuojeluohjelman hyväksymisestä, ei odotusajasta ole huomauttamista.

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 77 §:n mukaan vanhoihin suojeluohjelmiin sovelletaan 24 §:n 3 momenttia ja 52 §:n 2 momenttia. Edelliseltä osalta voi aiheutua joitain oikeusturvaongelmia, koska vanhoja suojeluohjelmia laadittaessa ei ole noudatettu nyt säädettävää menettelyä eikä ohjelmilla ole tähän asti ollut suoranaisia oikeusvaikutuksia. Hallitusmuodon 16 §:n kannalta on kuitenkin riittävää, että 24 ja 61 §:n kuulemis- ja muutoksenhakusäännökset tulevat sovellettaviksi. Tosiasiallisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että korvaukset vanhojen suojeluohjelmien perusteella maksetaan viipymättä. Oikeusvaikutusten liittämiseen vanhoihin suojeluohjelmiin vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti myös hallitusmuodon 14 a §.

Rakennussuojelulakiehdotuksen siirtymäsäännöksessä asetetaan omistajan ja haltijan korvausoikeuden erääksi edellytykseksi se, että hän on ennen 1.1.1996 ryhtynyt erityisiä kustannuksia aiheuttaviin toimiin oikeutensa käyttämiseksi. Ehdotettu päivämäärä perustuu rantojen kaavoitusvelvollisuutta koskevan työryhmämietinnön julkaisemiseen. Päivämäärän valintaperuste ei ole valiokunnan mielestä asianmukainen. Perustellumpaa olisi liittää tarkoitettunlainen vaikutus aikaisintaan hallituksen esityksen antamisajankohtaan.

Ympäristövaliokunnan pitäisi selvittää sellaisten siirtymäsäännösten lisäämistä 8. ja 10. lakiehdotukseen, jotka rajoittaisivat lain sään-

nösten soveltamisen lain voimaantulon jälkeen vireille tuleviin hakemusasioihin. Tähän on syytä kiinnittää huomiota ennen kaikkea siksi, että kaivoslakiin perustuvien ja vesioikeudellisten lupa-asioiden käsittely kestää tavallisesti pitkän ajan eikä ole asianosaisille kohtuullista eikä ehkä viranomaistoiminnankaan kannalta tarkoituksenmukaista jälkikäteen lisätä aiempien asioiden käsittelytapaan ja päätösharkintaan vaikuttavia elementtejä. Myös ainakin 2. lakiehdotuksen 138 a §:ssä tarkoitettun valitusasteen muutoksen johdosta on arvioitava erityisten siirtymäsäännösten tarvetta.

Esityksessä ehdotetaan nykyisen luonnonpuisto-nimikkeen korvaamista luonnonsäästö-nimikkeellä. Tälle esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia, ja tulisikin vielä harkita, onko syytä ottaa käyttöön tällaista kielen kannalta erikoislaatuista käsitettä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin edellyttäen, että valiokunnan sen 34 §:n 1 momentista ja 52 §:n 2 momentista teke-mät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-
oja /kesk,

Heikki Koskinen /kok, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

Eriävä mielipide

Perustuslakivaliokunnan niukka enemmistö halusi lausunnossa tulkittavan hallitusmuodon uutta 14 a §:ää siten, että siitä ei voitaisi johtaa

tiettyyn omistajaryhmään ”ulottuvia sietämisvelvoitteita”. Valiokunnan enemmistökin toisaalta myöntää, että ympäristöä koskeva perus-

oikeussäännös vaikuttaa myös omistusoikeuden suojaa koskevaan hallitusmuodon 12 §:n tulkintaan.

Valiokunnan lausunto on tältä osin muodostunut ristiriitaiseksi ja epäselväksi. Asiantuntijakuulemisessa lausuttiin nimenomaan, että ”sietämisvelvollisuudesta voidaan varmasti puhua” ja että ”14 a §:n säännöksellä tarkoitettiin enemminkin — niin kuin silloisen esityksen perusteissa todettiin — julistuksenomaista säännöstä kaikkien kollektiivisesta vastuusta kuin yksilöittäin todennettavissa olevaa velvoitetta” (professori Hidén). Valiokunnan muotoilu menee selvästi pidemmälle uuden säännöksen merkitystä

rajoittavaan suuntaan kuin esimerkiksi tämä asiantuntijalausunto.

Mielestämme lausunnossa olisi tullut todeta, että 14 a §:n 1 momentin perusoikeussäännöstä toteutetaan käytännössä säätämällä luonnon ja sen monimuotoisuuden, ympäristön ja kulttuuriperinnön säilyttämistä suojelua koskevia lakeja. Tällöin säännös myös vaikuttaa hallitusmuodon 12 §:n tulkintaan siitä, minkälaisia rajoituksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voidaan asettaa omistusoikeuden sisällölle pyrittäessä ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1996

Johannes Koskinen /sd
Jorma Rantanen /sd

Ulla Juurola /sd
Esko Helle /vas
Veijo Puhjo /va-r

Riitta Prusti /sd
Paavo Nikula /vihr

