

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2004 vp**

Hallituksen esitys tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta (HE 165/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Päivi Kaukoranta, ulkoasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Jukka Kultalahti
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsineva
- professori Olli Mäenpää
- professori Tapio Määttä
- professori Ilkka Saraviita
- ympäristölakimies Kurt Hemnell, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Kuntaliitto
- Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2001. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan 90. päivänä hyväksymiskirjan tallettamisesta.

Esitys sisältää lakiehdotukset yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunnastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samaan aikaan kuin yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Esityksen käsittelyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 2 §:n 2 mo-

mentin, 20 §:n 2 momentin ja 14 §:n 3 momentin säännösten kannalta osallistumis- ja vaikuttamisoikeudesta. Perusteluissa kiinnitetään huomioita myös perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin viranomaisen hallussa olevien talenteiden julkisuudesta, perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustelujen mukaan yleissopimus voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä ja esitykseen sisältyvät lakiehdotukset käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esityksellä on liittymäkohtia Suomen perusoikeusjärjestelmään, on hallitus ehdottanut harkittavaksi perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Valiokunta on lähtenyt myös siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sopimusmääräyksiä koskevien sellaisten selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (PeVL 21/2003 vp, s. 2/I, PeVL 9/2003 vp, s. 2/I, PeVL 45/2000 vp, s. 4/I).

Yleissopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan

käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus yleissopimukseen on siksi tarpeen. Esityksessä pyydetään eduskunnan hyväksymistä myös kahdelle tulkintaselitykselle. Niissä on kysymys yleissopimuksen kannalta keskeisen 9 artiklan yksityiskohtaisesta sisällöstä. Selitykset vaikuttavat valiokunnan mielestä sillä tavalla Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön, että eduskunnan suostumus on tarpeen niiden antamiseen.

Yleissopimus on ns. sekasopimus. Euroopan unionin jäsenvaltioilla on esityksen perustelujen mukaan toimivaltaa yleissopimuksen kaikkien määräysten alalla, mutta toimivalta on joiltakin osin jaettua ja rinnakkaista yhteisön toimivallan kanssa. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa eduskunnan hyväksymispäätöksen muotoilusta sekasopimuksen hyväksymisestä päätettäessä (PeVL 31/2001 vp, s. 3/II).

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

Yleissopimus sisältää määräyksiä lähinnä nettelyllisistä oikeuksista ympäristöasioissa. Sopimuksen tavoitteena on 1 artiklan mukaan taata yleisölle oikeus saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon sekä käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Sopimusmääräykset ovat merkityksellisiä perustuslain säännösten kannalta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista samoin kuin julkisuudesta sekä oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta.

Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännös ilmaisee perustuslain esitöiden mukaan sen periaatteen, etteivät yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen voi kansanvaltaisessa yhteiskunnassa rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa (HE 1/1998 vp, s. 74/I). Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain muihin säännöksiin yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa on säädetty julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöasioiden näkökulmasta merkityksellinen on perustuslain 20 §:n 2 momentin erityissäännös. Sen mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä säännöksen todetaan merkitsevän myös perustuslailista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67/I). Näin ollen yleissopimus on tavoitteiltaan sopusoinnussa perustuslain säännösten kanssa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Yleissopimuksen määräykset ympäristöä koskevan tiedon saannista ovat ongelmattomia perustuslain 12 §:n 2 momentissa vahvistetun julkisuusperiaatteen kannalta (PeVL 1/2001 vp, s. 2). Määräykset muutoksenhaku- ja vireillepa-

no-oikeudesta ovat yhdensuuntaiset perustuslain 21 §:n kanssa, eivätkä nekään vaikuta yleissopimuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotukset

Muutoksenhakuoikeus. Esityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettuja, mittavia sähköjohtojen ja siirtoputkien sekä kaukoliikenteen rautateiden rakentamishankkeita eli ns. pitkittäishankkeita ei 4 §:n mukaan saa toteuttaa ilman lunastuslain mukaista lunastuslupaa. Kielto koskee hankkeita, joiden suunnittelua, sijoittamista tai rakentamista ei ratkaista missään muussa lupamenettelyssä. Lunastuslupavaatimuksen ulkopuolelle rajataan 3 §:ssä sellaiseen maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan perustuvat hankkeet, jossa hankkeen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Sääntelyn tarkoituksena on turvata pitkittäishankkeiden osalta Århusin yleissopimuksen 9 artiklan mukainen muutoksenhakuoikeus asianosaisille ja rekisteröidyille yhteisöille. Muutoksenhakuoikeudesta on siksi erityissäännös 5 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeus valittaa pitkittäishanketta varten annetusta lunastusluvasta on sen lisäksi, mitä hallintolainkäytölaissa säädetään, hankkeen tarkoittamalla alueella toimivalla sellaisella rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on edistää ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuinympäristön viihtyvyyttä.

Yleissopimuksen mukainen muutoksenhakuoikeus on Suomessa varsin kattavasti järjestetty muulla lainsäädännöllä. Yhdistysten ja säätiöiden muutoksenhakuoikeudesta on ympäristöoikeuden alalla säännöksiä esimerkiksi luonnonsuojelulaissa (61 §:n 3 mom.), maankäyttö- ja rakennuslaissa (191 §:n 2 mom. ja 193 §), vesilaissa (17 luvun 1 §:n 2 mom.), jäteläissa (66 §:n 2 mom.) ja ympäristönsuojelulaissa (97 §). Käsiteltävänä olevalla ehdotuksella täydennetään voimassa olevaa sääntelyä niin, että yleissopimuksen vaatimukset tulevat pitkittäishankkeiden osalta täytetyiksi sellaisissakin tilanteissa, joissa muutoksenhakuoikeus ei toteudu päätettäessä oikeusvaikutteisista kaavoista maankäyt-

tö- ja rakennuslain mukaan. Sääntely on lähtökohdiltaan sopusoinnussa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevien perustuslain säännösten kanssa. Sama koskee 3. lakiehdotuksen 75 a §:ää.

Muutoksenhakuoikeuden laajentaminen voi lisätä valitusten määrää. Oikeus- ja hallintokäytännössä on viitteitä siitä, että ympäristöasioiden käsittelyajat saattavat valitusmahdollisuuksien laajentumisen takia muodostua kohtuuttoman pitkiksi etenkin useita eri lupia edellyttävissä hankkeissa. Tämä ei ole ongelmatonta menettelyjen asianmukaisuuden eikä muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Asioiden käsittelyaikoihin voidaan ainakin osaksi vaikuttaa prosessinjohtollisilla ja muilla tuomioistuinten sisäisillä toimenpiteillä. Valiokunta kuitenkin korostaa sen tärkeyttä, että kehitettäessä sääntelyä muutoksenhakuoikeudesta myös lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Valtioneuvoston tulee sen vuoksi seurata muutoksenhakuoikeuden laajentamista koskevan sääntelyn vaikutuksia ympäristöasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen ja ryhtyä tarvittaessa toimiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Omaisuuksien suoja. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Ehdotetun lunastuslupamenettelyn piiriin kuuluvat hankkeet perustuvat epäilyksittä perustuslaissa tarkoitettulla tavalla yleiseen tarpeeseen. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yleisen tarpeen vaatimus välttämättä edellytä lunastuksen toteuttamista julkisyhteisön hyväksi, vaan lunastetun omaisuuden saajana voi olla muukin taho (PeVL 49/2002 vp, s. 4/I, PeVL 28/2000 vp, s. 4/I). Sääntämisyjärjestyksen kannalta ei sen vuoksi ole merkitystä sillä, että lunastuslupan hakijana voi ehdotuksen perusteella olla myös yksityinen toimija. Perustuslaissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on valiokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu täyttyvän, kun lunastuskor-

vauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 49/2002 vp, s. 4/II, PeVL 4/2000 vp, s. 4/I). Ehdotus täyttää tämän vaatimuksen.

Valiokunta ei yhdy esityksen perusteluissa lausuttuun näkemykseen, jonka mukaan esimerkiksi omaisuuden käyttö- tai vallintarajoituksen toteuttamista taikka erityisen oikeuden lakkauttamista ei tulisi arvioida perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastussäännöksen kannalta.¹ Arviointilähtökohdan valinnalla ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä merkitystä; ehdotuksella ei puututa voimassa olevan lunastuslain säädännön perusteisiin.

Ehdotus lunastuslupan pakollisuudesta puuttuu osapuolten vapauteen sopia esimerkiksi hankkeiden toteuttamiseksi tarpeellisista omistus- tai käyttöoikeuksien siirroista tai rajoituksista. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, mutta sekin saa tiettyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62/II). Siksi sääntelyä on tältä osin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, viime kädessä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseen liittyvät perusteet. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta sääntely vaikuttaa raskaalta tämän tarkoituksen saavuttamiseksi etenkin, kun ehdotus koskee esityksen perusteluista ja lakiehdotuksen nimikkeestä ilmenevän käsityksen mukaan koko lunastusmenettelyn pakollisuutta. Lakiehdotuksen 4 §:n säännös lunastuslupan pakollisuudesta ei valiokunnan mielestä kuitenkaan edellytä, että luvan saajan olisi välttämättä haettava toimitusmääräys lunastustoimituksen suorittamiseksi, vaan esimerkiksi lunastuskorvauksista on lunastuslupan myöntämisen jälkeenkin mahdollista sopia. Näin ymmärrettynä sääntelyä ei valiokunnan käsityksen mukaan voida pitää osapuolten kannalta kohtuuttomana ja lakiehdotus voidaan tältäkin kannalta käsitellä tavallisen lain säätä-

¹ Pakkolunastussäännöstä on valiokunnan käytännössä sovellettu ainakin lausunnossa PeVL 8/1986 vp.

misjärjestyksessä. Ehdotusta on kuitenkin asianmukaista täsmentää sen selkeyttämiseksi, että sääntelyssä on kysymys vain lunastusluvan — eikä koko lunastusmenettelyn — pakollisuudesta.

Hyväksymisestä ja lakiehdotuksista päättäminen

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänten enemmistöllä paitsi milloin velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, jolloin sen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan äänten enemmistö. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, lakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä.

Yleissopimuksen määräykset eivät edellä esitetyn perusteella koske perustuslakia sen 94 §:n

2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Yleissopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus yleissopimuksen voimaansaattamislainsäädännön tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Myös esityksen 2. ja 3. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja viireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehtyyn yleissopimukseen sekä yleissopimuksen 9 artiklaa koskevien selitysten antamiseen,

että niistä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Henrik Lax /r	Ilkka Taipale /sd
	Markus Mustajärvi /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.