

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 68/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi luonnonsuojelulain
muuttamisesta**

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä marraskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 251/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ympäristövaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Hannu Karjalainen, ympäristöministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- oikeustieteen tohtori Kalevi Laaksonen
- oikeustieteen tohtori Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen
- professori Ilkka Saraviita
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Vihervuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi luonnonsuojelulakiin eräitä kiireellisiksi katsottavia muutoksia. Ne johtuvat osaksi uudesta perustuslaista, osaksi Euroopan yhteisöjen komission Suomelle tekemästä huomautuksesta. Lisäksi päättävältä eräissä asioissa ehdotetaan siirrettä-

väksi valtioneuvoston yleisistunnolta ympäristöministeriölle.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksessä ei ole erillisiä säätämismenettelyperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin kohde. Valiokunta on arvioinut lakiehdotuksen 52 ja 64 §:ää. Edellisen pykälän 2 momentin muutoksen tarkoituksena on saattaa

lunastusmenettely luonnonsuojelualueen perustamiseksi Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden osalta samanlaiseksi kuin luonnonsuojeluohjelmaan sisältyvien alueiden osalta. Jälkimmäisen pykälän uusi 3 momentti merkitsee

sitä, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen tarkistamisesta päättää ympäristöministeriö.

Niin 52 kuin 64 §:ssäkin käytetään hiukan eri sanonnoin ilmaisua "Natura 2000 -verkostoon ehdotettu tai sisällytetty alue". Käsitteistö pohjautuu siihen, että Natura 2000 -verkosto koostuu *lintudirektiivin* perusteella komissiolle ilmoitetuista alueista ja komission tai neuvoston *luontodirektiivin* perusteella hyväksymistä alueista, mikä ilmenee sinänsä riittävän selkeästi 64 §:n 1 momentista, jota ei nyt ole ehdotettu muutettavaksi. Näistä jälkimmäisessä tapauksessa kansallinen ratkaisu, jonka tekeminen kuuluu valtioneuvostolle, muodostaa *ehdotuksen* komissiolle alueen sisällyttämisestä Natura-verkostoon. Esityksen jatkokäsittelyssä on syytä arvioida, voidaanko lakitekstissä käyttää esimerkiksi ilmaisua "Natura 2000 -verkostoon sisältyvä tai valtioneuvoston ehdotuksen mukaan kuuluva alue", jolloin poistuisivat ainakin ehdotuskäsitteeseen esityksessä liittyvät tulkinnanvaraisuudet.

Lakiehdotuksen 52 §. Ympäristöministeriön päätökseen perustuva valtion lunastusoikeus luonnonsuojelualueen perustamista varten ulottuu 52 §:n 2 momentin mukaan myös Natura 2000 -verkostoon kuuluvaan alueeseen ja tällaisen alueen käyttöoikeuteen. Tällainen lunastus täyttää valiokunnan mielestä perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti yleisen tarpeen ja lunastuslain soveltamisen johdosta myös täyden korvauksen vaatimuksen (PeVL 21/1996 vp, s. 6—7). — Valiokunta huomauttaa sääntelyn Natura-alueiden lunastusmenettelystä eroavan — väitetystä samanlaisuudesta huolimatta — luonnonsuojeluohjelmaan sisältyvän alueen lunastuksesta siinä, että Natura-alueita ei koske ehdotuksesta lainvoimaisuusedellytys.

Oikeuskäytännössä (KHO 1999:60, KHO 22.3.2001 T 534 ja KHO 2002:29) on katsottu, että lunastamiseen nykyisen 2 momentin tilanteissa vaaditaan lunastuslupa. Ehdotuksessa on siten kysymys lunastuslupatoimivallan osoitta-

misesta kyseisissä tapauksissa ministeriölle. Tällainen toimivaltaratkaisu ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys. Valiokunta on tarkastellut ehdotusta ennen muuta kysymyksenä omaisuudensuojaan vaikuttavan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Ehdotuksessa toistetaan 1 momentin keskeinen aineellinen lunastuslupaedellytys "luonnonsuojelualueen perustamista varten". Tämä on omiaan hämärtämään ehdotuksen merkitystä toimivallanjakosäännöksenä. Toisto myös voi saada aikaan sekaannusta toimivaltaisuudesta esimerkiksi silloin, kun kysymys on jo olemassa olevan suojelualueen laajentamista tarkoittavasta lunastuksesta tai suojelualueella olevan vanhan tieoikeuden lunastamisesta. Edellytyksen toistaminen johtaa lisäksi siihen, että ympäristöministeriön toimivalta ei kata 1 momentissa mainittua lunastusta "muutoin tässä laissa tarkoitettua suojelun toteuttamiseksi".

Muutettavan momentin toisena ongelmana on, että siinä rinnastetaan mikä hyvänsä Natura-kohde luonnonsuojeluohjelman alueeseen. Tämä ehdotus voi luoda mielikuvan uudesta itsenäisestä lunastuslupaperusteesta. Onkin syytä harkita, pitääkö tarkoitettunlainen rinnastus tehdä vain sellaisten Natura-kohteiden osalta, jotka on jo verkostopäätöksessä tarkoitettu toteuttaa luonnonsuojelulla.

Mainittunaiset epäselvyydet poistuvat, jos momentti muotoillaan esimerkiksi näin: "*Lunastusluvasta voi kuitenkin 1 momentin säännöksiä noudattaen päättää ympäristöministeriö, jos kysymys on alueesta, joka sisältyy lainvoimaiseen luonnonsuojeluohjelmaan taikka sisältyy tai lainvoimaisen valtioneuvoston ehdotuksen mukaan kuuluu Natura 2000 -verkostoon tämän lain nojalla toteutettavaksi tarkoitettuna kohteena, tai tällaisen alueen käyttöoikeudesta. Sama koskee aluetta, joka rajoiltaan vähäisessä määrin poikkeaa luonnonsuojeluohjelman alueesta tai edellä tarkoitettusta Natura 2000 -verkoston kohteesta, edellyttäen että luonnonsuojelu tai muu yleinen etu vaatii lunastamista.*"

Lakiehdotuksen 64 §. Ympäristöministeriön toimivaltaan kuuluu 64 §:n uuden 3 momentin perusteella päättää valtioneuvoston Natura 2000-verkoston ehdottamaa tai verkostoon sisällytettyä aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen tarkistamisesta. Tältäkin osin kysymyksessä on säännös, joka koskee toimivallanjakoa valtioneuvoston ja ympäristöministeriön välillä ja merkitsee poikkeusta valtioneuvoston toimivaltaisuutta tarkoittavasta 2 momentin ja 8 §:n pääsäännöstä. Tässäkin tapauksessa toimivaltaratkaisu ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys, kun etenkin otetaan huomioon lakiehdotuksen 4 momentin muutoksenhakusääntely. Erikoista kuitenkin on, että ministeriön tarkistamistoimivalta kohdistuu myös valtioneuvoston Euroopan yhteisölle tekemään ehdotukseen. Tämänkin sääntö käy ymmärrettäväksi, jos ehdotuksen tekemisestä on kulunut niin kauan, että alueen luonnontieteelliset tiedot ovat muuttuneet.

Toimivaltarajan selkeys on asiallisesti tärkeää tällaisessa omaisuudensuojan kannalta merkityksellisessä yhteydessä. Tietojen tarkistaminen merkitsee valiokunnan mielestä käsitteellisesti jotakin vähäisempää ja teknisluonteisempaa kuin tietojen muuttaminen. Esityksen perustelujen mukaan Natura-alueen luokkaa koskevan merkinnän (ns. SCI- ja SPA-alueet) lisäämi-

nen ja muuttaminen merkitseekin päätöstä uudesta alueesta, ja sellaisena tämä ratkaisu kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Lisäksi ministeriön tarkistamistoimivalta koskee perustelujen mukaisesti vain sellaisia Natura-alueita, joiden osalta valtioneuvoston päätös on lainvoimainen. Tämä rajoitus ei kuitenkaan näy itse säädöstekstistä. Valiokunta huomauttaa, että jos luonnontieteelliset tiedot on alun alkaen ilmoitettu tietolomakkeella kovin puutteellisesti, niiden ilmoittaminen myöhemmin asianmukaisella tavalla ei voi kuulua tietojen tarkistamisen piiriin vaan on 2 momentin ja 8 §:n nojalla valtioneuvoston asia.

Ehdotuksen 3 momenttia on syytä muuttaa edellä esitetyt seikat huomioon ottaen esimerkiksi seuraavasti: "(Poist.) Natura 2000-verkoston sisältyvää tai lainvoimaisen valtioneuvoston ehdotuksen mukaan kuuluvaa aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen tarkistamisesta päättää kuitenkin ympäristöministeriö."

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
vpj. Riitta Prusti /sd
jäs. Tuija Brax /vihr
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /kok
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.