

24.11.2022

EOAK/7099/2022

Eduskunta, Maa- ja metsätalousvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite:

Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt 24.11.2022 kirjallista lausuntoa erityisesti siitä, miten maanomistajan omaisuusdensuoja ja korvaukset toteutuvat.

Apulaisoikeusasiamies on antamassaan lausunnossa (6.9.2021 EOAK/6112/2021) luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta kiinnittänyt kriittistä huomiota muun ohella puutteisiin hyvän hallinnon toteutumisen edellytyksissä säädösvalmistelussa, varovaisuusperiaatteeseen, saamelaiskulttuurin suojaan, selvilläolovelvollisuuteen, uhanalaisten luontotyyppien määrittelyyn ja huomioon ottamiseen sekä ekologiseen kompensaatioon.

Lausuntopyynnön mukaisesti ja käytettävissä olevan lyhyen lausuntoajan vuoksi tässä lausunnossa on mahdollista tarkastella vain joitain luonnonsuojelulakiin ehdotetuista keskeisistä säännöksistä, jotka rajoittavat maa- ja vesialueiden käyttöä ja ovat näin ollen merkityksellisiä sekä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden että perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen osalta todennut, ettei säännös perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 67/2022).

Luonnonsuojelulakiehdotuksen säännökset uhanalaisten luontotyyppien sääntelystä (64 § ja 65 §) sekä säännös 67 §:n tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiellosta ovat keskeisiä ympäristöperusoi-
keuden toteuttamisen kannalta ja merkityksellisiä omaisuuden suojan toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä myöskään täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Perustuslaista ei toisaalta seuraa estettäkään siinä edellytettyä paremmalle korvaustasolle, ellei korvausten määrä tämän vuoksi nouse niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojeluvastuu joutuu väistymään suojelusta koituvan taloudellisen rasituksen kasvaessa (PeVL 6/2010 vp, s. 4/I, PeVL 20/2010 vp, s. 4).

Valtion korvausvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi luonnonsuojelulain 113—115 §:ssä. Sääntely perustuu ehdotuksen mukaan edelleen täyden korvauksen periaatteelle. Korvausjärjestelmän osalta lakiin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn. Korvauksen edellytyksenä voimassa olevassa laissa olevaa merkityksellisen haitan kynnystä ei ehdoteta muutettavaksi. Sääntely perustuu ehdotuksen mukaan edelleen täyden korvauksen periaatteelle.

Ehdotettu sääntely käyttörajoitusten korvauksista ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole ongelmallinen perustuslain omaisuudensuojan kannalta.

Ehdotuksen 67 §:ssä esitetään suoraan lakiin perustuvaa hävittämistä ja heikentämiskielloa. Perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyllä pyritään turvaamaan erityisen harvinaisia ja erityisen haavoittuvia luontotyyppisiä. Sääntelystä seuraavan omaisuuden suojan rajoituksen oikeasuhtaisuutta parantaa valiokunnan mukaan se, että laissa säädettävään kieltoon on mahdollista saada poikkeus lakiehdotuksen 68 §:ssä määritellyin edellytyksin ja että valtiolla on velvollisuus lain 113 §:n perusteella korvata kiellon aiheuttama merkityksellinen haitta. Perusoikeuksien rajoitusten kannalta riittävien oikeussuojakeinojen osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että 68 §:n mukaista poikkeusta ja 128 §:n mukaisia pakkokeinoja koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta. Ehdotettu sääntely 67 §:ssä ei siten muodostu perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 15 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on keskeistä se, miten kiinteistönomistajilla on mahdollista tunnistaa tiukasti suojeltujen luontotyyppien esiintymät omistamillaan alueilla. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä tiukasti suojeltujen luontotyyppien tehokasta inventointia ja

tietojen tallentamista. Ympäristövaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä vielä tarkastella sääntelyä tältä kannalta.

Lakiehdotuksen 64 §:ssä on säännös uhanalaisista luontotyypeistä. Ehdotetussa 65 §:ssä säädetään uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottamisesta. Uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen myös muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa on tärkeää ja jossain tilanteessa huomioon ottamisen merkityksen vahvistaminen sektorilainsäädännössäkin voi olla perusteltua. Perustuslakiin kytkeytyvien näkökohtien arvioinnissa on merkitystä myös sillä, miten ehdotettu sääntely on tarkoitettu toteutumaan osana muuta sääntely-ympäristöä.

Suunnittelu- ja lupajärjestelmän selkeyden ja ennustettavuuden kannalta olisi tärkeää, että luonnonsuojelulain säännökset noudattaisivat suojelulaille tunnusomaista sääntelytapaa, jossa säännösten oikeusvaikutukset ovat tarkkarajaisia ja ennakoitavia. Tästä syystä luonnonsuojelulaissa tulisi tukeutua muualla lainsäädännössä oleviin mekanismeihin luontoarvojen huomioon ottamisessa. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavojen sisältövaatimuksissa on olemassa olevat säännökset luonnonarvojen huomioon ottamisesta. Kun otetaan huomioon lisäksi, että luonnonsuojelulain erityissäännökset luontotyyppien- ja lajisuojeluun tulee huomioon otettavaksi maankäytön suunnittelussa luonnonsuojelulakia koskevan viittaus-säännöksen perusteella, ehdotettu sääntely ei selkeytä lakien välisiä suhteita.

Luonnonsuojelulain 67 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiellosta. Sen mukaan laissa tarkemmin määritellyjä serpentiinikallioita, -kivikkoja ja soraikkoja ja rannikon avoimia dyynejä ei saa hävittää eikä heikentää. Säännös sisältäisi siis suoraan lakiin perustuvan hävittämisen- ja heikentämiskiellon, joka poikkeaa voimassa olevan luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisesta sääntelystä. Niin kutsutun tiukan suojelun luontotyyppisiin liittyvä heikentämiskiello astuisi voimaan, kun viranomainen olisi tallentanut esiintymän tietojärjestelmään. Luontotyyppien tietojärjestelmään viemisestä ei tehtäisi esityksen mukaan muutoksenhakukelpoista päätöstä, mutta vaarantamiskiello rajaisi alueen käyttömahdollisuuksia voimakkaasti pelkästään viranomaisen tekemän yksipuolisen tietojärjestelmään tallentamisen perusteella. Ehdotus on maanomistajan oikeusturvan kannalta ongelmallinen.

Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu, että ”sääntely vastaa ehdotuksen 80 §:n 2 momentin mukaista Euroopan unionin tiukkaa suoje-lua edellyttävien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittä-mis- ja heikentämiskielloa. Tiukasti suojellun luontotyyppien hävittä-mis- ja heikentämiskiellosta voitaisiin kuitenkin hakea lain 68 §:n mukaista poikkeamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, ja siihen on kytketty myös 113 §:n mukainen korvausmahdollisuus.” Suojelun tavoitteiden ja toteuttamiskeinojen välisen tasapainon näkökulmasta

tulisi voida määritellä ne perusteet, joilla poikkeaminen on myönnettävissä. Poikkeamista koskevan säännösehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 66 §:n 2 momentissa tai 67 §:n 1 momentissa tarkoitusta kiellosta, jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen eikä hankkeelle tai suunnitelmalle ole teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevaa vaihtoehtoa.

Aiempien esimerkiksi luontodirektiivien soveltamistapausten perusteella on tiedossa, että kynnys omistajan kannalta myönteiselle poikkeamiselle on erittäin korkealla, eivätkä luvan myöntämisedellytykset ole luvanhakijan ennakoitavissa. Tuomioistuinratkaisujen viitoittamana on kuitenkin syntynyt käytäntöjä direktiivissä käytettyjen - lajikohtaisesti suotuisan suojelun tason, huomattavan vaarantumisen ja yleisen edun kannalta erittäin tärkeän - käsitteiden määrittelyn oikeudellisista kriteereistä. Nyt ehdotetun säännöksen perusteella suotuisan suojelun tason määrittely jää tapauskohtaisen harkinnan varaan, jossa ELY-keskus toimii lupaviranomaisena ja joka voi myöntää poikkeamisen. Huomionarvoista on, ettei poikkeamista ole ehdotuksen mukaan myönnettävä, vaikka oikeudelliset edellytykset täytyisivät, vaan viranomaiselle jää luvan myöntämistä tai myöntämättä jättämistä koskevaa harkintavaltaa.

Kuten perustuslakivaliokunta totesi, keskeistä on se, miten maanomistajien mahdollisuudet tiukan suojelun lajien ja luontotyyppien tunnistamiseen omistamillaan alueilla toteutuvat. Kansallisesti ei ole käytössä yhtenäistä inventointia tiukasti suojelluista luontotyypeistä, vaan tietoa vasta kerätään. Tämä merkitsee, ettei myöskään viranomaisilla ole lain tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavaa kattavaa tietoa käytössään. Suoraan lakiin perustuva suojeluvaatimus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan 1.6.2023. Pidän näin nopeaa voimaantuloa sekä omistajien oikeusturvan että lain suojelutavoitteiden toteutumisen kannalta ongelmallisena. Kun tarkoituksena on, että tutkimus- tai inventointitieto muodostaisi laissa suojeltavaksi säädetyn lajin tai luontotyypin suojeluperustaa kuvaavaksi tiedoksi, tulisi mm. inventointimenetelmien ja rajaustietojen olla ennalta määriteltäviä. Lisäksi menettelyssä tulisi turvata osallistumisoikeuksien toteutuminen inventointiehdotuksen vuorovaikutusmenettelyssä maanomistajien ja muiden intressitahojen kanssa. Lisäksi tiedon saatavuuteen ja julkisuuteen tulisi kiinnittää huomiota.

Ehdotuksen 67 §:ssä on esitetty poikkeamisluvan olevan määräaikaisten (enintään 10 vuotta). Määräaikaaisuuteen ja käytönrajoitukseen liittyy kysymyksiä, kuten toimenpiteeseen ryhtymisen ja toimenpiteen toteuttamisen määrittely, joita säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole esitetty, mutta jotka määrittelevät poikkeamispäätöksen raukeamista määräajan kuluttua loppuun.

Kiinnitän valiokunnan huomiota vielä siihen, että korvaussäätelyä ei lakiehdotuksessa esitetä merkittävästi muutettavaksi suhteessa voimassa olevaan säätelyyn. Korvauksen edellytyksenä voimassa olevassa laissa olevaa merkityksellisen haitan kynnystä ei ehdoteta muutettavaksi ja säätely perustuisi ehdotuksen mukaan edelleen täyden korvauksen periaatteelle. Lain 113–115 §:ssä säädetty korvausmekanismi voi nähdäkseni olla omiaan yhtäältä madaltamaan kielteisten poikkeamispäätösten kynnystä tai toisaalta voisi toimia kannustimena poikkeamispäätösten hakemiselle. Korvauksia koskevan säätelyn kehittämiseen tulisikin kiinnittää huomiota edellä esitettyjen poikkeamisen edellytyksistä (68 §) lainsäädännön ennakoitavuuden, harkintavallan käytön ja suojelun tavoitteiden turvaamiseen liittyvien näkökohtien valossa.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.