

LAKIVALIOKUNTA**Lausunto 12/1996 vp****Hallituksen esitys 79/1996 vp***Ympäristövaliokunnalle*

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

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Hannu Karjalainen ympäristöministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pekka Vihervuori oikeusministeriöstä, hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Erkki Hollo ja hallintoneuvos Timo Silenti korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä osastopäällikkö Heikki Lindroos Metsäteollisuus ry:stä.

Valiokunnalla on lisäksi ollut käytettävissään perustuslakivaliokunnan asiasta antama lausunto (PeVL 21/1996 vp).

Hallituksen esitys

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa luonnonsuojelulain kokonaisuudistus korvaamalla vuodelta 1923 oleva laki uudella luonnonsuojelullailla. Eräs uudistuksen keskeinen päämäärä on panna täytäntöön Euroopan yhteisön kaksi luonnonsuojeludirektiiviä, ns. luontodirektiivi (92/43/ETY) ja ns. lintudirektiivi (79/409/ETY).

Laissa 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 suojelusta. Rantojen kestävän käytön turvaamiseksi ehdotetaan meren ja vesistön rantavyöhykkeille kaavoitusvelvollisuutta. Eliölajien suojelusäännöksiä tarkistettaisiin. Lakiin otettaisiin säännökset luonnonsuojelun toteuttamisesta. Alueen omistajilla olisi oikeus vaatia luonnonsuojeluoh-

jelmaan sisällytetyn alueen lunastamista, kun neljä vuotta on kulunut ohjelman hyväksymisestä. Korvausvelvollisuus kytkettäisiin merkityksellisen haitan korvauskynnykseen. Sen täyttyessä valtion tulisi korvata suojelusta aiheutuvat haitat täysimääräisinä. Lääninoikeudesta tulisi yleinen väliportaan muutoksenhakuaste. Valitusoikeus luonnonsuojelupäätöksistä annettaisiin erälle yhteisöille. Lakiin otettaisiin säännökset EY:n Natura 2000 -verkostosta.

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

Valiokunnan kannanotot***Yleistä***

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistus saat-
taa kansallisen sääntelymme ajan tasalle täyttäen samalla Suomea velvoittavien kansainvälisten säädösten asettamat vaatimukset. Sääntelyssä on otettu huomioon oikeusturvanäkökohdat asianmukaisella tavalla niin hallintomenettelyn kuin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tarkasteltuna.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on perusteellisesti ja auktoritatiivisesti otettu kantaa maanomistajan oikeusasemaa koskevien säännösten perustuslainmukaisuuteen ja oikeussuojaa koskevien yleisten periaatteiden toteutumiseen säännösehdoituksissa. Tämän vuoksi lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan pääosin vain rikos- ja prosessioikeutta koskeviin säännöksiin.

Valiokunta ei ole suorittanut vertailua EU-direktiivien ja lakiehdotusten suojelunormien keskinäisestä vastaavuudesta vaan lähtee siitä, että tämä kuuluu ympäristövaliokunnalle.

Luonnonsuojelulain rangaistussäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 8 luku sisältää säännökset toimenpidekielloista, pakkokei-

noista ja rangaistuksista. Valiokunta pitää näitä säännöksiä asianmukaisina. Perustelujen osalta valiokunta esittää seuraavaa:

Lakiehdotuksen 59 §:n menettämisseuraamusäännöstö, kuten myös voimassa olevan lain vastaava säännös, eroaa tavanomaisista menettämisseuraamusta koskevista säännöksistä. Soveltamistilanteet voivat olla keskenään hyvin erilaatuisia mm. sen suhteen, onko itse kasvi tai eläin vielä rikoksentekijän hallussa ja onko sillä tällöin yksityistaloudellista arvoa vai ei. Tämän vuoksi valiokunta toteaa pykälän perustelujen täydennykseksi, että

— kasvin tai eläimen arvona on tuomittava menetettäväksi vähintään kasvin tai eläimen arvo lajinsa edustajana. Tämä arvo tuomitaan menetetyksi, jollei mikään seikka viittaa siihen, että kohteen arvo on todellisuudessa tätä suurempi.

Kasvin ja eläimen arvoista on olemassa ympäristöministeriön päätös (1209/1995). Arvot ovat päätöksessä kuitenkin ohjeellisia eivätkä siten sellaisinaan sido tuomioistuimia.

— Jos eläimellä tai kasvilla on käyty kauppaa tai muuten selviää, että sen käypä hinta on suurempi kuin sen arvo lajinsa edustajana, menetetyksi tuomitaan käypä hinta.

— Aina kun luonnonsuojelulain sisällöllisiä säännöksiä rikotaan, tekoon voidaan soveltaa luonnonsuojelulain konfiskaatiosäännöstä. Pykälän soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, tuomitaanko rangaistus luonnonsuojelulain 58 §:n nojalla vai siihen sisältyvän viittauksen perusteella rikoslain 48 luvun säännösten mukaan.

Muutoksenhakusäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 9 luku sisältää muutoksenhakua koskevat säännökset.

Ehdotetun 61 §:n mukaan lähtökohtana on, että keskushallinnon päätöksistä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, alueellisten ympäristökeskusten päätöksistä taas asianomaiseen lääninoikeuteen.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on hyväksytty ja vahvistettu uusi hallintolainkäyttölaki (586/1996), joka tulee voimaan 1.12.1996. Hallintolainkäyttölain pääperiaatteena on, että valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä lääninoikeuteen. Luonnonsuojelulain yh-

teydessä ei ole ilmennyt oikeudellista syytä eikä tarvetta poiketa tästä yleisperiaatteesta.

Lakiehdotuksen perusteluista käy ilmi, että valtion maiden luonnonsuojelualueita hallinnoivat ensisijaisesti Metsähallitus ja Metsäntutkimuslaitos. Näille kummallekin viranomaiselle kuuluu hallinnollista päätösvaltaa. Näin ollen myös Metsäntutkimuslaitoksen hallinnollisista päätöksistä on voitava valittaa.

Edellä sanotun perusteella valiokunta esittää 61 §:n 1 ja 2 momentin muuttamista siten, että 1 momentissa on hallintolainkäyttölain periaatteiden mukaiset säännökset valittamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja 2 momentissa vastaavat säännökset valittamisesta lääninoikeuteen.

Lisäksi valiokunta esittää 1 momentin täydentämistä informatiivisella säännöksellä siitä, että valituksen valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä voi tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Täydennys johtuu hallintolainkäyttölaista (7 §) sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta laista (5 §). Päätöksen lainvastaisuus voi perustua paitsi selvään ristiriitaan laissa olevan säännöksen kanssa myös esimerkiksi siihen, että päätös on vastoin asetusta tai rakentamisesta annettuja määräyksiä taikka vastoin säännöstä, joka velvoittaa Suomea Euroopan unionin jäsenyyden perusteella. Luonnonsuojelulaissa mainittu laillisuusharkinnan perusteet, kuten suotuisen suojelun tason saavuttaminen, ovat siten valitusperusteita.

Lakiehdotuksen 61 §:n 3 momentin mukaan valitusosoikeus eräin rajoituksin annettaisiin myös sellaisille rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Pykälän perustelujen mukaan valittamiseen oikeutettuja yhteisöjä ovat esimerkiksi Suomen Luonnonsuojeluliiton, Natur och Miljön ja Birdlife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä erilaiset kotiseutu- ja kaupunginosayhdistykset, asukas-yhdistykset ja kylätoimikunnat. Luonnonsuojeluohjelmaa koskevista päätöksistä olisi valitusosoikeus lisäksi myös maanomistajien etuja valvovilla valtakunnallisilla yhteisöillä.

Asukas-yhdistykset ja kylätoimikunnat ovat perinteisesti toimineet luonnon- tai ympäristönsuojelun edistämiseksi tai muuten olleet aktiivisia lähiympäristöä koskevissa asioissa. Säännös edellyttää, että myös näiden yhteisöjen on oltava rekisteröityjä voidakseen käyttää valitusosoikeut-

ta. Rekisteröityminen osoittaa niiden pysyvää luonnetta.

Pykälän 4 momentti tulee hallintolainkäyttölain ja tämän pykälän 2 momentin muuttamisen myötä tarpeettomaksi, joten se on poistettava. Sen sijaan pykälään on syytä lisätä yleisviittaus hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Lakiehdotuksen 62 §:ssä ei ole, toisin kuin ehdotetun metsälain (HE 63/1996 vp) vastaavassa säännöksessä, nimenomaista säännöstä siitä, että päätöksen tehnyt viranomainen saisi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutosta päätökseen, jolla sen itsensä tekemää päätöstä on lääninoikeudessa muutettu tai päätös on kumottu. Kun hallintolainkäyttölain on omaksuttu virallisperiaate eikä se rakennu kaksiasiansuhteeseen varaan, nimenomainen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös on tarpeen.

Valiokunta esittää, että 62 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jossa valituksen alaisen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus nimenomaisesti säädetään.

Lakiehdotuksen 63 §:ssä alueelliselle ympäristökeskukselle annetaan valitusoikeus muiden lakien mukaisessa päätöksenteossa, kun kysymys on luonnonsuojeluedun valvonnasta. Säännöksen on asiantuntijalausunnoissa suhtauduttu varsin ristiriitaisesti. Valiokunta toteaa, että säännösehdotus vastaa vallitsevaa oikeuskäytäntöä ja että vesilaissa ja ympäristölupamenettelylaissa on jo vastaava säännös. Valiokunta pitää ehdotettua säännöstä asianmukaisena tulkintavaikeuksien välttämiseksi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kysymyksessä on tuomioistuimeen tapahtuva muutoksenhaku, jossa ratkaisut valituksiin annetaan yksinomaan oikeudellisin perustein. Vähemmän aiheellista muutoksenhakua rajoittavat käytännössä myös hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta.

Yhteenveto. Valiokunta esittää tarkat säännösehdotuksensa jäljempänä. Niissä on puututtu myös säännösten kirjoitustapaan, jotta pykälät olisivat tältäkin osin sopusoinnussa hallintolainkäyttölain kanssa.

Läntännäislakien siirtymäsäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotusta lukuun ottamatta lakiehdotuksissa ei ole siirtymäsäännöksiä. Tämä on jossain määrin tavanmukaisesta poikkeava ratkaisu. Se on kuitenkin tietoinen

valinta, joka perustuu siihen, etteivät EU:n luonnonsuojeludirektiivit tunne lainkaan siirtymäaikoja ja että direktiivit ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäsäännösten puuttumisesta huolimatta vireillä olevat hakemusasiat on käsiteltävä koko maassa hyvää hallintotapaa noudattaen niin, että uusia säännöksiä sovelletaan joustavuutta osoittaen ja tarpeettomia lisäselvityksiä vaattamatta. Mikäli tässä suhteessa ilmenee käytännössä ongelmia, on hallintokäytäntöä ohjattava riittävän seikkaperäisin yleisohjein.

Erityisesti rantakaavoituksen osalta valiokunta toteaa, että rantarakentaminen olisi uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen mahdollista vain vahvistetun kaavan tai poikkeuslupan nojalla. Rantarakentamisen omaisuusmerkityksen vuoksi on tärkeää tulkita nyt muutettavaa rakennuslain 123 d §:ää siten, että maanomistajan intressissä oleva rantakaavoitus tapahtuu paitsi pykälän sanamuodon mukaisesti kiireellisesti myös tavalla, joka ottaa asianmukaisesti huomioon maanomistajan asianosaisaseman. Rakennuslain 123 d §:n radikaalilta näyttävästä muutoksesta huolimatta säännökset eivät siis anna oikeutta hylätä vireillä olevaa maanomistajan tekemää rantakaavahakemusta millä perusteella hyvänsä. Hakemuksen hylkääminen voi perustua ainoastaan siihen, ettei kaava täytä kaavalle rakennuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 1. lakiehdotuksen 9 luku hyväksytäisiin näin kuuluvana:

9 luku

Muutoksenhaku

61 §

Valitus

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen, Metsäntutkimuslaitoksen ja alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä sekä kunnan viranomaisen 26 ja 28 §:n nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen. Toimivaltainen

lääninnoikeus määräytyy *hallintokäyttölain* 12 §:n mukaan, kuitenkin niin, että valitettaessa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä toimivaltainen lääninoikeus on se, jonka tuomiopöytäkirjassa pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee.

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta koskeissa asioissa valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla. Muissa kuin korvausta sekä 31 §:ssä ja 48 §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa koskeissa asioissa on valitusoikeus myös sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on valitusoikeus myös mainitunlaisella valtakunnallisella yhteisöllä ja maanomistajien etua valvovalta valtakunnallisella yhteisöllä.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Henrik Lax /r, varapuheenjohtaja Matti Vähänäkki /sd, jäsenet Sulo Aittoniemi /kesk, Jouko Jääskeläinen /skl, Juha Karpio /kok, Anne Knaapi /kok, Irina

(4 mom. poist.)

Muuten muutoksenhaussa noudatetaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/96) säädetään. (uusi mom.)

62 §

Valitus lääninoikeuden päätöksestä

Lääninoikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusoikeudesta on voimassa, mitä 61 §:n 3 momentissa säädetään. Jos lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen, valitusoikeus on kuitenkin myös päätöksen tehneellä viranomaisella. (uusi mom.)

63 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Eriävä mielipide

Esitämme lakivaliokunnan lausunnon johdosta eriävänä mielipiteenämme seuraavaa.

1. Muutoksenhakusäännökset

Luonnonsuojelulakiehdotuksen muutoksenhakusäännökset ovat mielestämme liian laajalaisia. Olemme kiinnittäneet erityistä huomiota lakiehdotuksen 61 ja 63 §:ään.

1.1. Lakiehdotuksen 61 §:n 3 momentti ei riittävästi rajaa valittajia. Jos valitusoikeus myönnetään yleisesti sille, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, valitusoikeutta saattavat käyttää sellaiset tahot, joilla ei ole tosiasiallista valitusoikeutta. Mielestämme lakivaliokunnan olisi tullut

ehdottaa 61 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen muuttamista näin kuuluvaksi:

Valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia todennäköisesti koskee.

1.2. Samassa 61 §:n 3 momentissa valitusoikeus myönnetään eräin rajoituksin myös sellaiselle rekisteröidylle paikalliselle tai alueelliselle yhteisölle, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Emme hyväksy sitä, että yhdistys perustettaisiin vain yksittäistä asiaa koskevaa valitusmenettelyä varten. Sen vuoksi lakivaliokunnan olisi tullut lausuntonsa perusteluissa 61 §:n 3 momentin kohdalla esittää seuraavaa:

Säännös edellyttää, että näiden yhteisöjen on oltava rekisteröityjä ennen sen päätöksen antamista, jossa ne aikovat käyttää valitusoikeuttaan.

1.3. Lakiehdotuksen 63 § myöntää alueellisille ympäristökeskuksille valitusoikeuden, jota ei ole rajattu mihinkään muun lain nojalla tehdyn päätöksen valittamisen suhteen. Alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus on tarpeeton, koska erityislaeissa on yleensä säännelty, kuinka turvataan myös luonnonsuojelu suunnitelmaa vahvistettaessa tai lupaa myönnettäessä. Katsomme,

että lakivaliokunnan olisi pitänyt esittää pykälän poistamista kokonaan.

2. Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksistä tulee selvästi näkyä, että eri lakeihin ehdotetut muutokset eivät koske jo nyt vireillä olevia kohteita. Siirtymäsäännösten kirjaaminen siten, että ne täyttävät EU-säännösten edellytykset, on oltava mahdollista.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Kari Myllyniemi /kesk

Jukka Tarkka /nuors

Sulo Aittoniemi /kesk

Yhdyn edellä olevaan eriävään mielipiteeseen siltä osin kuin se koskee kohtia

- 1.1. Valittajien rajaaminen 61 §:n 3 momentin nojalla,
- 1.2. Valittajayhteisön rekisteröitymisen ajankohta,
- 2. Siirtymäsäännökset ja
- 3.1. Maanomistajan kuuleminen.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 1996

Jouko Jääskeläinen /skl

3. Muita näkökohtia

3.1. Maanomistajan kuuleminen. Lakivaliokunta ei ole lausunnossaan kiinnittänyt huomiota maanomistajan kuulemissäännöstöön, vaikka luonnonsuojelulain kohtaan "maisemansuojelu" ei liity säännöstä maanomistajan kuulemisesta. Hallintomenettelylaki ei turvaa kuulemistä, koska se ei aseta viranomaisille ehdotonta kuulemisvelvoitetta. Tämän vuoksi katsomme,

että lakivaliokunnan olisi tullut esittää kuulemissäännöksen lisäämistä lakiehdotukseen.

3.2. Laki rakennuslain muuttamisesta. Rantarakentamisen sääntely ei kuulu luonnonsuojelulain yhteydessä käsiteltäviin asioihin, koska siinä ei ole kyse luonnonsuojelusta, vaan alueiden käytön järjestämisestä. Katsomme,

että lausunnossa olisi pitänyt esittää kyseisten pykäliden poistamista lakiehdotuksesta ja rantarakentamisen siirtämistä rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsiteltäväksi.

