

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

22 päivänä tammikuuta 1991

Lausunto n:o 17

Laki- ja talousvaliokunnalle

Laki- ja talousvaliokunta on 28 päivänä marraskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 307 laiksi Kolin kansallispuistosta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimistopäällikkö Antti Haapanen ja hallitusneuvos Simo Mäkinen ympäristöministeriöstä, valtioneuvoston oikeuskansleri Jorma S. Aalto, puheenjohtaja Jukka Marmo Geologiliitto ry:stä, valtuuston puheenjohtaja Jussi Puhakka ja kaavoitusinsinööri Timo Lajunen Kontiolahden kunnan edustajina, kiinteistöpäällikkö Vesa Moisio Kymmene Oy:stä, kaupunginsihteeriksi Esko Lehto Lieksan kaupungin edustajana, lakimies Kurt Hemnell Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, työterveyshoitaja Ulla-Riitta Routto Arne Pelkosen perikunnan edustajana, toiminnanjohtaja Pekka Turunen Pohjois-Karjalan maakuntaliitosta, suunnittelupäällikkö Risto Poutiainen Pohjois-Karjalan seutukaavaliitosta, puheenjohtaja Sulo Eskelinen ja jäsen, majuri Esko Tavia Pohjois-Karjalan talous ja luonto ry:stä, puheenjohtaja Rauno Ruuhijärvi Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:stä, professori Mikael Hidén, professori Veikko O. Hyvönen, professori Antero Jyränki, professori Vesa Majamaa, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että Lieksan kaupunkiin perustetaan luonnonsuojelulain mukainen, pinta-alaltaan noin 1 135 hehtaarin

suuruinen Kolin kansallispuisto. Suojeltavan alueen omistaa valtio. Tarkoitus on laajentaa kansallispuisto myöhemmin pinta-alaltaan noin 2 500 hehtaarin suuruiseksi.

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

Valiokunnan kannanotot

Lakiehdotuksen tarkoituksena on perustaa luonnonsuojelulain mukaiseksi erityiseksi suojelualueeksi Kolin kansallispuisto. Se muodostuisi lain liitteeksi otettuun karttaan merkittyjen rajojen sisäpuolelle jäävistä valtion omistamista alueista.

Omaisuuksien käyttöön kohdistuu suojelualueella erinäisiä rajoituksia. Luonnonsuojelulain 2 §:n 2 momentin mukaan erityisen suojelualueen rauhoittamisesta säädetään tapauksittain asetuksella. Esityksen liitteeksi onkin otettu asetusluonnos.

Käsiteltävänä olevassa tapauksessa tällaiset omaisuuden käyttörajoitukset kohdistuvat valtioon. Koska se ei ole perusoikeuksien suojaa hallitusmuodon 2 luvun mukaisesti nauttiva oikeussubjekti, eivät käyttörajoitukset vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotusta on arvioitava omaisuuden suojan kannalta myös kahden muun seikan takia. Kolin kansallispuiston rajojen sisälle jää ensinnäkin joitain yksityisten omistamia maa-alueita, minkä lisäksi itse kansallispuistoalueeseen kohdistuu vuokrasopimuksia.

Lailla ei olisi välittömiä oikeusvaikutuksia kansallispuiston rajojen sisällä maata omistaville yksityisille. Kansallispuiston alueeseen kohdistuvat rajoitukset eivät koskisi heidän maitaan. Heillä saattaa toisaalta olla ennestään

esimerkiksi erilaisia rasiteoikeuksia kansallispuistoksi muodostettavaan alueeseen. Kansallispuiston perustaminen ei kuitenkaan rajoita tällaisia oikeuksia, mikä ilmenee luonnonsuojelulain 8 §:stä. Lakiehdotus ei näin ollen loukkaa niiden yksityisten omaisuudensuojaa, joiden maata jää kansallispuiston rajojen sisälle kuulumatta kuitenkaan kansallispuistoon. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita, olisiko asetukseen nimenomaisesti otettava selvä maininta tieyhteyden säilymisestä (vrt. esim. Torronsuon kansallispuistosta annetun asetuksen (170/90) 8 §:n 3 momentti).

Kansallispuiston alueeseen kohdistuvista vuokrasopimuksista säädettäisiin asetuksella. Siitä laaditun luonnoksen 8 §:n 2 momentin mukaan ne jäävät voimaan sovituksi ajaksi. Sopimusten mukainen maankäyttö olisi sallittua rauhoitussäännösten estämättä. Niin sanotusta vaaramaja-alueesta tehtyä vuokrasopimusta ei nimenomaisen säännöksen mukaisesti uusittaisi. Kaavailtu sääntely ei miltään osin puuttuisi taannehtivasti siihen, mitä sopimuksia tehtäessä on sovittu. Aihetta valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin ei ole, ei myöskään ajatellun säätämistason osalta.

Kolin kansallispuiston muodostamishanke on esityksen mukaan kaksivaiheinen. Kansallispuiston lailla perustamiseen liittyisi valtion puolelta suunnitelma laajentaa puistoa tulevaisuudessa hankkimalla valtiolle sellaisia yksityisten omistamia alueita, jotka sisältävät esityksen liitteeksi otettuun tavoiterajauskarttaan. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan näet Kolin kansallispuistoon rajoittuva alue, joka siirtyy valtion omistukseen, voidaan ympäristöministeriön päätöksellä liittää kansallispuistoon.

Mainitun säännöksen taustalla olevalla, tavoiterajauksesta ilmenevällä kansallispuiston laajentamissuunnitelmalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia (vrt. tosin rakennusasetuksen 52 §:n 3 momentti ja 124 §:n 3 momentti), sillä ei itse säännös eikä suunnitelmakaan perusta valtiolle sellaisia uusia maanomistajiin kohdistuvia oikeuksia, joita ei jo muutoin, lähinnä luonnonsuojelulain 18 §:n nojalla. Laajentamissuunnitelma on perustelujen mukaan tarkoitus saavuttaa vapaaehtoisin kaupoin tai aluevaihdoin suoritettavin hankinnoin. Sikäli kuin tässä ei onnistuta, on käytettävissä pakkolunastus luonnonsuojelulain 18 §:n nojalla. Pakkolunastusvaiksumyksen vuoksi lääninhallitus voi antaa enintään vuoden pituisen toimenpidekiellon lunastuksen tarkoitusta vaarantavan käytön es-

tämiseksi. Luonnonsuojelulain 18 § säädettiin tavallisena lakina perustuslakivaliokunnan antettua asiasta lausunnon n:o 7/1984 vp.

Tavoiterajauksesta voi tosiasiallisesti aiheutua erilaisia kielteisiksi koettavia seurauksia; esimerkiksi suunniteltu rakentaminen estyy, jos alueelle ei juuri siitä syystä hyväksyttyä tai vahvisteta rakennus- tai rantakaavoja, että alue kuuluu tavoiterajauksen piiriin. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan ole lain säätämisyjärjestyksen kannalta ratkaisevia, koska ne eivät oikeudellisella välttämättömyydellä johdu tästä laista. Asian havainnollistamiseksi voidaan todeta, että valtioneuvoston päättämä tavoiterajaus olisi saatettu kokonaan jättää liittämättä esitykseen.

Tavoiterajauksista luonnehditaan oikeudellista sitovuutta vailla olevaksi suunnitelmaksi tai periaatepäätökseksi. Esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskansleri on todennut (kertomus vuodelta 1988, s. 134) suojeluohjelmia koskevista valtioneuvoston periaatepäätöksistä, että päätöksen tehdessään "valtioneuvosto käyttää sille yleishallintoviranomaisena kuuluvaa toimivaltaa. Päätös ei ole lopullisesti sitova, vaan sitä voidaan tarvittaessa myöhemmin muuttaa. Valtioneuvoston periaatemuotoisilla luonnonsuojeluohjelmilla ei ole maanomistajiin kohdistuvia suoranaisia ja välittömiä oikeudellisia vaikutuksia."

Oikeudellisesta sitomattomuudestaan huolimatta päätöksellä voi kuitenkin olla kiistatoman huomattavaa tosiasiallista vaikutusta yksityisten asemaan. Erilaiset periaatepäätökset ovat lisääntyneet viime aikoina etenkin suunniteltaessa maan käyttöä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Periaatepäätösten käyttöedellytyksiä ja vaikutuksia sekä päätösten valmistelun yhteydessä noudatettavia menettelytapoja, esimerkiksi asianosaisten kuulemista ei nähtävästi kuitenkaan ole arvioitu riittävästi, eikä asianosaisia ole käytännössä aina kuultu asianmukaisesti. Tarpeeksi ei ehkä myöskään ole otettu huomioon menettelyyn kytkeytyviä tosiasiallisia oikeusturvaongelmia, jotka johtuvat esimerkiksi säännönmukaisen muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisesta ja siitä, että tavoiterajauksen kaltainen aluevaara voi todellisuudessa rajoittaa huomattavasti maanomistajan määräysvaltaa alueensa käyttöön nähden samoin kuin vähentää alueen vaihtoarvoa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valtioneuvostossa tulisikin esimerkiksi oikeuskanslerin toimesta tehdä kokonais-

valtainen selvitys tässä tarkoitetun periaatepää-
tösmenettelyn ja muunkinlaisten suunnitelma-
päättösten suotavuudesta.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivalio-
kunta esittää kunnioittavasti,

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokun-
nassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zysko-
wicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkä-
mies, Jansson, Jääteenmäki, Kekkonen, Laiti-

*että hallituksen esitykseen sisältyvä
lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäi-
väjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä jär-
jestyksessä.*

nen, Lamminen, Männistö, Pohjola, Pokka,
Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsenet Ant-
tila ja Kalima.

Eriävä mielipide

Hallituksen esityksen tarkoituksena on pe-
rustaa luonnonsuojelulaissa tarkoitettu kansal-
lispuisto.

Hallituksen esitys laiksi Kolin kansallispuis-
tosta sisältää ehdotuksen kansallispuiston pe-
rustamiseksi vain valtion maille. Kuitenkin la-
kiesityksen sisältämän kansallispuistoalueen
piiriin kuuluu myös yksityisten omistamia mai-
ta. Perustettavalla kansallispuistoalueella tai
siihen välittömästi rajoittuvalla alueella olevien
maanomistajien asema mm. kulkuyhteyksien
osalta on jäänyt järjestämättä. Asia vaatii
säännökset ainakin kansallispuistoa koskevassa
asetuksessa.

Lakiesitys jakautuu kahteen osaan. Ensim-
mäiseen osaan kuuluu asiallisesti perusteltu
laki, jonka osalta ei ole valtiosääntöoikeudelli-
sesti huomautettavaa. Tämän lisäksi lakiesitys
sisältää selvitystä, perusteluja ja kartan kansal-
lispuiston laajentamisesta. Tarkoituksena on
laajentaa kansallispuisto kaksinkertaiseksi sii-
tä, mikä on hyväksyttävänä olevan lain sisältö.
Tätä n. 1 500 hehtaarin laajennusosaa hallitus
nimittää *tavoiterajausalueeksi*. Tavoiterajaus-
alueen omistavat yksityiset ja yhteisöt.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan:
”Tarkoitus on myös huolehtia siitä, ettei han-
kinta-alueen sisäpuolella olevilla alueilla suori-
tettaisi alueiden luonnontilaa oleellisesti muut-
tavia toimenpiteitä. Tältä osin on tarkoitus
soveltaa *vastaavaa* käytäntöä kuin muidenkin
valtioneuvoston periaatepäättösten mukaisten

kansallispuistoalueiksi osoitettujen yksityismai-
den kohdalla on noudatettu. Niiden alueiden
hankinta, joilla ei tapahdu edellä mainittuja
toimia, jää tapahtuvaksi myöhemmässä vai-
heessa siinä aikataulussa ja sen mukaisesti kuin
luonnonsuojeluviranomaiset ja maanomistaja
erikseen sopivat.”

Kolin kansallispuistolakiehdotuksen 4 §:n 2
momentti on poikkeus luonnonsuojelulain
1 §:n 2 momentista. Mainittu luonnonsuojelu-
lain pykälä sisältää säännökset siitä, miten
perustetaan erityinen suojelualue valtion maal-
le. Kolin kansallispuistolakiehdotuksen 4 §:n 2
momentti perustuu olettamukseen, että valtio
aktiivisesti jollakin tavalla hankkii maata omis-
tukseensa Kolin kansallispuistoa varten. Lain
perustelujen mukaan valtion on hankittava
tällaista maata kaksi kertaa niin paljon kuin
sillä on omistuksessaan lain hyväksymishetkel-
lä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttia on käy-
tännössä jo nyt haluttu tulkita sikäli lainvastai-
sesti, että se oikeuttaa viranomaisen rajoitta-
maan tavoiterajauksen piiriin kuuluvien maan-
omistajien maankäyttöä ja antaa oikeuden täl-
laisen maan hankkimiseen pakkolunastuksella
valtiolle. Muodollisesti 4 §:n 2 momentin liittä-
mispäätös koskee paljon laajempaa aluetta
kuin ehdotettua 1 500 ha:n tavoiterajausaluet-
ta, koska viranomainen voi liittää kansallis-
puistoon muitakin alueita.

Lakiesityksen perustelujen sivulla 5 lausu-

taan mm.: ”Kolin kansallispuisto on tarkoitus laajentaa noin 2 500 hehtaarin suuriseksi alueeksi esityksen karttaliitteenä olevan alueen mukaisesti.”

Lakiesityksen perusteluihin sisältyvän tavoiterajauksen kaltaisia sääntelyjä ei sisälly mihinkään tähän asti hyväksyttyyn luonnonsuojelulakiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan, että laajennusalueen yksityismaiden hankkimiselle on syntynyt luonnonsuojelulain mukainen pakkolunastusperuste, koska näiden maa-alueiden katsotaan täyttävän ne edellytykset, joita pakkolunastukselle on asetettu luonnonsuojelulaissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että maanomistajien ryhtyessä esim. hakkaamaan metsää viranomainen voi kieltää tällaisen toimen määräämällä alueen luonnonsuojelulain 18 §:n mukaiseen toimenpidekieltoon.

Maanomistajan kannalta kielto käyttää normaalisti, kohtuullisella ja hyväksyttävällä tavalla maataan astui voimaan jo, kun hallitus teki periaatepäätöksen Kolin kansallispuiston perustamisesta. Eduskunnalle tosiasiallinen päätös tuodaan vain *tiedoksi* lain perusteluissa.

Henkilöllä, joka omistaa maata tavoiterajauksen piirissä, ei ole oikeusturvaa. Hänellä ei ole mahdollisuutta saattaa asiaansa puolueettoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Valtioneuvoston päätöstä ei ole aikanaan annettu tiedoksi kuten laki tiedoksiannosta hallintoasioissa edellyttää. Mikään ei takaa sitä, että viran-

omaiset voivat toteuttaa laajennusalueen tai sen osia sopimalla. Viranomainen sen sijaan voi harkintansa mukaan omistajan käyttäytymisestä riippuen määrätä toimenpidekiellon ja ryhtyä pakkolunastamaan.

Kolin kansallispuiston yksityismaita koskeva tavoiterajaus on saatettu vireille päätöksellä, josta maanomistaja ei ole voinut valittaa. Se on tarkoitus myös päättää hallintotoimella, johon maanomistaja ei mitenkään voi vaikuttaa.

Lain hyväksyminen tavoiterajauksineen johtaa maanomistajan oikeusturvan ja omaisuuden suojan loukkaamiseen sekä lakia sovellettaessa että täytäntöönpannassa. Tällainen hallinnollisten kieltojen linja on perustuslain vastainen.

Toisin kuin valiokunnan enemmistö katsoi, että edellä mainittu tavoiterajausalue liittyy käsiteltävä olevaan lakiin niin olennaisesti, ettei sitä voi sivuuttaa lain säätämisjärjestyksestä harkittaessa. Mielestämme lain 4 §:n 2 momenttia ja perustelujen 5. sivulla olevaa kappaletta ei voida hyväksyä säädettäväksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä olevan johdosta katsomme,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtioneuvoston päätöksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä tammikuuta 1991

Hannele Pokka
Sirkka-Liisa Anttila
Anneli Jäätteenmäki

Raimo Vistbacka
Juhani Laitinen
Kalevi Lamminen