

Olli Mäenpää
26.10.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Valiokunta on pyytänyt tarkastelemaan ehdotettua sääntelyä erityisesti omaisuuden suojan kannalta.

Omaisuuden suoja

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että momentin turvaamaan omaisuusdensuojaan kuuluu paitsi valta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla (hallintavaltalla) myös valta määrätä siitä (disponointivalta) esimerkiksi myymällä se (esim. PeVL 49/2005 vp, s. 2). Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Omaisuuden suojasta on määräyksiä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa. Sen 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut valtiolla olevan lisäpöytäkirjan 1 artiklan puitteissa myös oikeus valvoa omaisuuden käyttöä oikeutetun päämäärän toteuttamiseksi (Sporrong & Lönnroth v. Ruotsi, 23.9.1982, § 61). Julkisen edun toteuttamiseksi tällaiset valvonnalliset rajoitukset voivat perustua muun muassa luonnon ja ympäristön suojeluun (esim. Fredin v. Ruotsi (no. 1), 18.2.1991, 47–48 §). Tällaisen rajoituksen on perustuttava lakiin ja oltava oikeasuhtainen. Korvauksen maksaminen voi olla osa suhteellisuusarviota, mutta oikeutettuun intressiin perustuva valvonta ei sellaisenaan edellytä korvausta (Brosset-Triboulet ym. v. Ranska, 29.3.2010, 85-96 §).

Lisäksi omaisuuden suojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan määräyksen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa (taking) vastaan (Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (24.6.1993), 43-45 §, Vasilescu v. Romania (22.5.1998), 51-53 §). Vastaavasti myös perustuslakivaliokunta on joissakin

tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 8/2017 vp, s. 3-4, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonnemitys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksensa painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on ympäristövastuun toteutumisen edistämiseen liittyviä omaisuudensuojan rajoituksia tarkasteltaessa kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (esim. PeVL 30/2022 vp, s. 7-8). Yhtäältä valiokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2).

Omaisuuden suojan rajoitusten oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissa antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (esim. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 55/2018 vp, s. 4, PeVL 10/2014 vp, s. 4, PeVL 36/2013 vp, s. 2). Valiokunnan käytännössä luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, joka on luonnonsuojelulakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena, muodostaa lähtökohtaisesti hyväksyttävän perusteen omaisuuden suojan rajoittamiselle.

Omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämättömän huomioon ottaminen voi muodostua säätämisyjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5). Niin ikään velvoittavan sääntelyn suhde omaisuuden suojaan voi muodostua perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, jos sääntely puuttuu liian rajoittavasti yksityisten omistajien omaisuuden käyttöön (PeVL 30/2022, kohdat 6-8). Molemmilla näkökohdilla on merkitystä arvioitaessa lakiehdotusta omaisuuden suojan kannalta.

Luonnonsuojelulakiehdotuksen 5. luku sääntelee Euroopan unionin Natura 2000 -verkostoa. Sisällöltään se vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella

(PeVL 25/2014 vp) säädettyä laintasoista sääntelyä, eikä siihen ole tässä yhteydessä huomauttamista.

Lisäksi omaisuuden suojan kannalta arvioitavia rajoituksia sisältyy ehdotuksiin, joilla vahvistettaisiin luontotyyppien suojelua laajentamalla ja täsmentämällä voimassa olevan luonnonsuojelulain määrittelemää luontotyyppien suojelua. Ehdotetulle sääntelylle on perusteena arvio, jonka mukaan voimassa olevalla sääntelyllä ei ole kyetty pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenevää kehitystä. Ehdotuksessa on siksi tarkoitus vahvistaa ja monipuolistaa erityisesti uhanalaisten luontotyyppien suojelua. Laissa määriteltäisiin uhanalaiset luontotyypit (64 §), suojellut luontotyypit (66 §) ja tiukasti suojellut luontotyypit (67 §).

Suojelun laajentamiselle ja täsmentämiselle on yleisesti hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Sillä turvataan myös ympäristöperusoikeuden toteutumista. Suojelusäännöksiin sisällyttämien käyttörajoitusten voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia rajoituksia omaisuuden suojaan, kun myös otetaan huomioon, että ELY-keskus voisi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen luontotyyppin hävittämisen ja heikentämiskiellosta ja uhanalaisten luontotyyppien kunnostukseen ja hoitoon voitaisiin myöntää tukea. Laintasoista sääntelyä voidaan näiltä osin pitää myös riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Lakiehdotuksen 67 §:ssä esitetään uutta, tiukasti suojeltuja luontotyyppipejää koskevaa säännöstä, joka koskee serpentiinikallioita ja rannikon avoimia dyynejä. Tällaisen erityislaatuisten luontotyyppien esiintymän hävittäminen ja heikentäminen olisi kielletty suoraan lain nojalla. Kieltoa ei voida pitää omaisuuden suojan kannalta ongelmallisena, kun erityisesti otetaan huomioon tällaisten luontotyyppien harvinaisuus ja erityinen haavoittuvuus. Kiellon tarkoituksena on siten luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, joka kytkeytyy perustuslain 20 §:n mukaisiin painaviin perusteisiin. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että lakisääteeseen kieltoon olisi lisäksi mahdollista saada poikkeus lakiehdotuksen 68 §:ssä määritellyin edellytyksin ja valtiolla olisi velvollisuus 113 §:n perusteella korvata kiellon aiheuttama merkityksellinen haitta.

Omaisuuden suojaan kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta muutenkin merkittävänä voidaan pitää valtion korvausvelvollisuutta koskevaa sääntelyä lakiehdotuksen 113–115 §:ssä. Sen lähtökohtana on kiinteistön omistajan ja erityisen oikeuden haltijan oikeus saada täysi korvaus sellaisesta merkityksellisestä haitasta, joka aiheutuu omaisuuden käyttöön kohdistuvista rajoituksista. Korvaussääntelyä voidaan pitää omaisuuden suojan kannalta asianmukaisena.

28. lakiehdotuksessa esitetään muutoksia vesilain 2 luvun 11 §:ssä tarkoitettujen eräiden vesiluontotyyppien määrittelyyn. Perustelujen mukaan kysymys on pinta-alaltaan pääsääntöisesti varsin pienistä kohteista, ja niihin kohdistuvia vaikutuksia voidaan myös osin välttää hankkeen toteuttamistapaa muuttamalla suojeluun (s. 309) Ehdotettu sääntely ei muodostu ongelmalliseksi omaisuuden suojan kannalta.

Lailla säätämisen vaatimus

Omaisuuksien suojan rajoitusten lähtökohtaisen lakiperustaisuuden vaatimuksen kannalta on paikallaan arvioida erikseen lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan uhanalaisista luontotyypeistä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella voitaisiin säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka riski hävitä luonnosta on Suomen luontotyyppien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin mukaan vähintään korkea. Tällainen häviämiskirous arvioidaisiin säännöselähdotuksen mukaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon luontotyyppien määrän vähenemisen, levinneisyys tai esiintymisalueen suppeuden, elottoman ympäristön laadun heikennyksen, eliöyhteisön prosessien tai vuorovaikutussuhteiden häiriöiden tai häviämiskirousin kvantitatiivisen analyysin perusteella.

Ehdotettua uhanalaisen luontotyyppien sisällöllisten kriteerien ja niiden arvioinnin laintasoista määrittelyä voitaneen pitää riittävän täsmällisenä. Tähän arvioon vaikuttaa myös se, että uhanalaisuuden määrittely ei sellaisenaan saa aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Lisäksi uhanalaisten luontotyyppien määritelmät edellyttäisivät perustelujen mukaan melko laajaa, ja yksityiskohtaista kuvausta kunkin luontotyyppien ominaisuuspiirteistä (s. 305). Tällaiset laissa säädetyt perusteita konkretisoivat kuvaukset soveltuvat määriteltäviksi asetuksella.

Oikeusturva

Omaisuuksien perusoikeussuoja edellyttää tehokasta oikeusturvaa, jos lain nojalla puututaan omaisuuden käyttöön. Koska lakiehdotuksen useat säännökset mahdollistavat omaisuuden käyttöä eri tavoin rajoittavia tai velvoittavia viranomaispäätöksiä, toimivalla oikeusturvalla on lain soveltamisessa keskeinen merkitys. Oikeusturvaan keskeisesti kuuluvan muutoksenhakuoikeuden peruslähtökohdat määrittelevän perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tältä kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että valitusoikeus olisi lakiehdotuksen 136 §:n 4 momentin mukaan niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Säännös laajentaa valitusoikeuden myös niihin tahoihin, joita asia saattaa koskea, kun sen sijaan hallintoprosessilaki edellyttää valitusoikeuden perustaksi selvästi suppeammin, että päätös välittömästi vaikuttaa jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Valitusoikeuden laajennusta voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon lain nojalla tehtävien päätöstyyppien monitahoiset oikeusvaikutukset maanomistajaan ja mahdollisesti muihin alueella toimiviin tahoihin. Vastaavansisätöinen valitusoikeuden laajennus on myös vakiintunut ympäristösääntelyä koskevassa lainsäädännössä.

Subjektiiivista valitusoikeutta koskevaa säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että lakiehdotus sisältää useita toimivaltasäännöksiä, joiden nojalla viranomainen voi määrätä myös velvollisuuksia tai rajoituksia. Valitusoikeu-

den määrittelevää säännöstä olisi siksi tulkittava laajentavasti siten, että valitusoikeus on myös niillä, joiden velvollisuutta tällainen päätös koskee. Myös hallintoprosessilain mukainen valitusoikeus koskee velvollisuuden määrittäviä päätöksiä. Laajentavaa tulkintaa edellyttää viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeuttaan ja velvollisuuttaan koskeva päätös. Oikeusturvan perusoikeusliityntä huomioon ottaen sekä lainsäädännön yhtenäisyyden ja selvyyden vuoksi olisi kuitenkin perusteltua, että valitusoikeutta koskevaan erityissäännökseen nimenomaisesti lisätään oikeus valittaa myös velvollisuutta koskevasta päätöksestä esimerkiksi niin, että valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea.

Oikeusturvan kannalta on paikallaan arvioida myös sitä, että tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiello perustuu suoraan lakiin, joten kieltoon ei liity muutoksenhakuoikeutta. Tätä ei sellaisenaan voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta, sillä lailla voidaan säätää myös perusoikeuksia rajoittavia, välittömästi oikeusvaikutuksellisia kieltoja ja rajoituksia, joihin ei sellaisenaan voida hakea muutosta. Tällaisia ovat esimerkiksi syrjäntäkielto ja kilpailua rajoittavien toimien kiello. Valitus on lisäksi mahdollinen ELY-keskuksen 128 §:n nojalla tekemästä päätöksestä, jolla se kieltää heikentämiskiellon vastaisen toiminnan. Toisaalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi 68 §:n nojalla yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen heikentämiskiellosta, ja kiellon soveltamisen lainmukaisuus on saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi hakemalla valittamalla muutosta tällaiseen poikkeamispäätökseen. Näitä muutoksenhakukeinoja voidaan pitää maanomistajan oikeusturvan kannalta riittävinä lakiehdotuksen 68 §:n soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.