

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

27.10.2022

*HE 76/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi
ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi*

1. Esityksen sisältö ja tavoitteet

1. Lakiesityksen tarkoituksena on säätää voimaan uusi luonnonsuojelulaki ja kumota samalla voimassa oleva nykyinen luonnonsuojelulaki (1096/1996). Esityksen mukaan uudistuksella mm. ” - - ajantasaistettaisiin lain säännöksiä ja sen vaikuttavuutta parannettaisiin luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämiseksi tehostamalla lajien ja luontotyyppien suojelua, kehittämällä luontotiedon hallintaa, vahvistamalla luonnonsuojelun suunnittelua ja myös vapaaehtoisen suojelun edellytyksiä sekä edistämällä ilmastonmuutokseen sopeutumista.”.

2. Ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja omaisuudensuojan (PL 15 §) suhde

2. Tällaisessa maankäyttöön monella tavalla keskeisesti vaikuttavassa lainsäädännön kokonaisuudistuksessa olisi epäilyksittä useita valtiosääntöoikeudelliselta kannalta keskeisiä ja jännitteisiäkin kohtia. Voin kuitenkin tyytyä tässä yhteydessä vain korostamaan ympäristövastuun (PL 20 §) ja omaisuudensuojan (PL 15 §) välisen punninnan poikkeuksellista keskeisyyttä käsiteltävän lain osalta.
3. Ympäristövastuuta koskeva säännös on alun perin ollut luonteeltaan ensisijaisesti julistuksenomainen eli sillä ei ole ollut suoraa velvoittavuutta, eikä yksinomaan sen nojalla ole voitu asettaa esimerkiksi sietämisvelvoitteita maanomistajille. Nykyistä luonnonsuojelulakia säädettäessä perustuslakivaliokunta kuitenkin kehitti lausunnollaan ympäristövastuun oikeudellista velvoittavuutta suhteessa omaisuudensuojaan toteamalla siten, ettei ympäristövastuusäännös (ent. HM 14 a §)
4. ” - - perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita ja että se ei toiseksi muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.”¹

¹ PeVL 21/1996 vp s. 2.

5. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kuvataan perusteellisesti ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja omaisuudensuojan (PL 15 §) välisen suhteen myöhempi kehitys. Kuten esityksessä varsin perusteellisesti tuodaan esille, kehitys on viime vuosina kulkenut suuntaan, jossa ympäristöperusoikeudesta johtuvat näkökohdat ovat saaneet kasvavaa painoarvoa suhteessa omaisuudensuojaan. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että erilaisia pitkällekin meneviä omaisuuden käyttörajoituksia on voitu säätää voimaan perustuslain estämättä silloin, kun rajoitukset ovat tavoitteiltaan jotenkin kiinnittyneet ympäristöperusoikeuteen.²
6. Muodostuneen lausuntokäytännön valossa on ymmärrettävää ja jokseenkin selvää, että uudistettaessa nyt luonnonsuojelua koskevaa lakia luonnonsuojelun *edistämiseksi* uudistus jo *rakenteellisella tasolla* on myönteinen asia ympäristöperusoikeuden kannalta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tukeudutaankin voimakkaasti edellä kuvattuun ympäristöperusoikeuden kasvanutta merkitystä ilmentävään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. On kuitenkin huomattava, että ympäristöperusoikeutta taikka sen nojalla muodostunutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei tule lukea *säännönomaisesti*, vaan kyse on aina lakiesityksen kannalta keskeisten perusoikeuksien välisestä *punninnasta*.
7. Huomioitava on erityisesti se, että aiempi lausuntokäytäntö ei estä *ehdottomasti* sitä, etteikö perustuslakivaliokunta voisi *niin katsoessaan* arvioida lakiesityksen perustuslainmukaisuutta painottamalla omaisuudensuojasta johtuvia vaatimuksia *jossain määrin* toisin kuin se on aiemmassa lausuntokäytännössään tehnyt ympäristövastuun ja omaisuudensuojan välisen keskinäisen suhteen osalta.
3. **Luontotyyppi- ja eliölajisuojelua koskevista uusista ehdotuksista**
8. Lakiehdotuksessa säädetään eräistä uusista luonnonsuojelun muodoista ja sääntelyinstrumenteista. Ne sisältyvät erityisesti luonnonsuojelulain 7 lukuun (Luontotyyppien suojelu) ja 8 lukuun (Eliölajien suojelu). En voi tässä valitettavasti arvioida niitä kovinkaan seikkaperäisesti, vaan tyydyn toteamaan seuraavaa.

² Ks. HE 76/2022 vp s. 294-295 ja s. 300-302.

9. Ympäristövastuun ja omaisuudensuojan välisen suhteen kannalta jännitteistä sääntelyä ovat ainakin LSL 64 § ja 65 §:n säännökset uhanalaisten luontotyyppien sääntelystä sekä LSL 67 §:n säännös tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiellosta. Säännösten valtiosääntöoikeudellisen arvion perustan muodostaa se, miten ympäristövastuun ja omaisuudensuojan välistä suhdetta punnitaan, koska sääntelyssä tullaan rajoittamaan kiinteän omaisuuden käyttöä luonnonsuojelun edistämiseksi. Molempiin säännöksiin liittyy myös valtiosääntöoikeudellinen jännite sen suhteen, missä määrin säännöksissä luoduilla asetuksenantovaltuuksilla on hyväksyttävää mahdollistaa suojelun sisällön määrittäminen asetustasoisesti ilman, että sääntelytapa muodostuu ongelmalliseksi PL 80.1 §:n kannalta.
10. Luonnonsuojelulakiesityksen 64 §:ssä tuodaan uutena säännös uhanalaisista luontotyypeistä. Esityksen uudessa 65 §:ssä puolestaan säädetään uhanalaisten luontotyyppin huomioon ottamisesta. LSL 64 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että alueen kuulumisella uhanalaisten luontotyyppien joukkoon ei olisi ”- - kansalaisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia.”³. LSL 65 §:n perusteluissa puolestaan todetaan, että kyseessä olisi ”informatiivinen säännös”, joka ”- - ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä.”⁴ LSL 65 §:n sanamuodoissa kuitenkin todetaan, että ”- - viranomaisen on otettava uhanalaiset luontotyypit huomioon päätöksenteossaan noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä.”.
11. Nähdäkseni näihin kahteen säännökseen ja niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyy jotain epäselvyyttä erityisesti säännösten oikeusvaikutusten kannalta. Kun sääntelyllä on keskeinen perusoikeuskytkentä, olisi nähdäkseni sääntelyn oikeusvaikutusten kuvausta pyrittävä selkeyttämään ja konkretisoimaan perusteluissa tarkemmin siltä kannalta, **mitä** välittömiä, mutta myös **välillisiä oikeusvaikutuksia säännöksillä tavoitellaan (tai tulee olemaan) maanomistajan asemaan**. Perustelut ovat nyt keskittyneet säännösten merkitykseen viranomaistoiminnassa.

³ HE 76/2022 vp s. 198.

⁴ HE 76/2022 vp s. 199.

12. Uuden luonnonsuojelulain 67 §:ssä säädettäisiin tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiellosta. Kyse on suoraan ko. säännöksessä lueteltujen luontotyyppien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta. Tällaisten luontotyyppien osalta ei siis tehdä erillistä suojelupäätöstä (vrt. LSL 66 §:n mukaiset suojellut luontotyypit), vaan luontotyypit tulevat suojelluiksi *suoraan lain nojalla*. Nähdäkseni tällainen sääntely voi sisältää herkästi myös valtiosääntöoikeudellisia jännitteitä.
13. Verrattuna LSL 66 §:ssä säädettyyn ns. rajauspäätösmenettelyyn, jossa suojelu perustuu tiettyä aluetta koskevan hallinnollisen päätöksen tekemiseen, on ero *periaatteellisesti* olennainen. Rajauspäätösmenettelyssä alueen suojelu perustuu päätökseen, jonka yhteydessä voidaan arvioida sen vaikutukset myös alueen omistajan kannalta *tarkkarajaisemmin* kuin ns. automaattisuojelussa, jossa laissa määritellyt luontotyypit tulevat suojelluiksi *suoraan lain nojalla* ilman erillistä päätöstä.⁵ Viimeksi mainitussa suojelutavassa on yleisellä tasolla vaikea ennakkollisesti arvioida, millä tavoin suojelu kohdistuu yksittäisen maanomistajan asemaan. Automaattisuojelussa ei myöskään tehdä päätöstä, jota kautta suojelun lainmukaisuus olisi mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Lakitasoisessa suojelussa korostuukin lain perustuslainmukaisuuden *ennakollisen* kontrollin rooli.
14. Vaikka automaattisuojelulla olisikin sinänsä ympäristöperusoikeudesta johdettavat hyväksyttävät päämäärät, sääntelykeinona tällainen suoraan laista johtuva suojelu saattaa olla jännitteinen perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin kuuluvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kanssa. Suojelualueen rajojahan ei tällaisessa määrätä, vaan ne määräytyvät luontotyyppin mukaan. Jännite saattaa koskea myös rajoitusedellytyksiin kuuluvaa suhteellisuusvaatimusta erityisesti esitettäessä kysymys siitä, onko tällainen varsin laajamittainen puuttuminen omaisuuteen oikeassa suhteessa suojelulla tavoiteltuihin päämääriin nähden.
15. Kiinnitän huomiota myös siihen, että eräänlainen suoraan laista johtuva ”automaattinen” suojelu on kyseessä myös vesiluontotyyppien osalta. Lakiehdotukseen

⁵ Ks. ongelmallisuudesta samoin HE 76/200 vp s. 306.

sisältyy esitys vesilain 2 luvun 11 §:n muuttamiseksi tätä vastaavasti. Nähdäkseni tätä koskevat samat valtiosääntöoikeudelliset jännitteet kuin edellä kuvattiin.

16. Luontotyyppien suojelun ohella uudessa luonnonsuojelulaissa ehdotetaan uutena sääntelynä myös eräitä uhanalaisia eliölajeja koskevia säännöksiä (LSL 77 § ja LSL 78 §), joihin sisältyy nähdäkseni niin ikään samankaltainen valtiosääntöoikeudellinen jännite kuin edellä kuvattiin LSL 64 §:n ja LSL 65 §:n osalta.

4. Esityksen taloudelliset vaikutukset ja omaisuudensuoja

17. Hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioivassa jaksossa todetaan, että taloudellisten vaikutusten osalta lakiehdotuksen pääasiallisena ”kohteena” ovat kotitaloudet, yritykset, julkistalous ja kansantalous. Niin ikään todetaan, että vaikutukset kohdistuvat erityisesti maanomistajiin ja muihin oikeudenhaltijoihin, koska luonnonsuojelussa asetetaan usein rajoituksia, joilla voi olla vaikutuksia rakentamiseen, metsätalouden harjoittamiseen tai muiden hankkeiden toteuttamiseen. Samassa yhteydessä todetaan, että näiltä osin lakiesityksen taloudellisten vaikutusten **arviointi on** yleisellä tasolla **haastavaa**, koska rajoitukset ja kiellot kohdentuvat eri tavoin alueellisesti ja kohdekohtaisesti. Lisäksi niiden sisällön todetaan vaihtelevan olosuhteiden ja alueiden ominaispiirteiden mukaisesti.⁶
18. Arviointihaasteista huolimatta esityksen seuraavassa kappaleessa kuitenkin todetaan varsin suoraviivaisesti, että ”Esityksellä **ei ole arvioitu olevan** erityisen **merkittäviä vaikutuksia** kotitalouksien taloudelliseen asemaan.” ja että ”Maanomistajille aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista keskeisimmät liittyisivät käytännössä luontotyyppien ja lajien suojelusta aiheutuviin rajoituksiin sekä lunastustarvetta koskeviin tilanteisiin. Vaikutukset maanomistajien taloudelliseen asemaan jäisivät arvion mukaan pääsääntöisesti melko vähäisiksi, sillä **valtio olisi velvollinen korvaamaan** ehdotettavan lain mukaisista toimista aiheutuvan merkityksellisen haitan.”. (lihavointi MH) Lisäksi viitataan siihen, että lakiehdotuksessa myös eräänlaiset kumulatiiviset haitat tulevat suoritettavan korvauksen piiriin.⁷

⁶ Ks. HE 76/2022 vp s. 68.

⁷ Ks. HE 76/2022 vp s. 68.

19. Minulla ei ole mahdollisuuksia arvioida lakiehdotuksen vaikutuksia tai ottaa kantaa muutoinkaan arvion johtopäätösten oikeellisuuteen. Totean kuitenkin, että hallituksen esitystä lukiessa näiltä osin saattaa lukija jäädä miettimään, onko näiden arvioiden tueksi tehty joitain laajempia selvityksiä, joihin esityksen passiivimuotoisilla ilmaisuilla ”**ei ole arvioitu**” ja ”**jäisivät arvion mukaan**” viitataan.
20. Kiinnitän valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta erityistä huomiota siihen, että lakiesityksessä on todettu lakiesityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin olevan yleisellä tasolla haastavaa. Kun omaisuudensuojan kannalta juuri taloudelliset vaikutukset muodostuvat keskeisiksi, sääntelyn vaikutusta omaisuudensuojan kannalta on haasteellista arvioida. Lakiesityksessä kuitenkin todetaan, että omistajalla ja muulla oikeudenhaltijalla on oikeus saada valtiolta korvaus *merkityksellisestä* haitasta, jolloin taloudelliset vaikutukset ovat pienet. Näin varmaan on, mutta toisaalta tämä kohta (argumentti) on keskeinen arvioitaessa ympäristövastuun ja omaisuudensuojan välistä suhdetta. Nyt voimaan saatetaan lakia, jonka taloudellisia vaikutuksia nimenomaan omaisuudensuojaan piiriin kuuluvan omaisuuden osalta on osin vaikeaa tai jopa mahdotonta arvioida. Tällöin on nähdäkseni *perusoikeuksien tasapainon* kannalta syytä varmistaa, että lakiin sisällytetään riittävät korvaussäännökset tai muut ”varaventiilit” sellaisten taloudellisten vaikutusten osalta, joita ei ole voitu lakia säädettäessä ennakkollisesti ottaa huomioon.
21. Ympäristövastuun ja omaisuudensuojan tasapainon kannalta voidaan kiinnittää *periaatteellista* huomiota siihen, että nykyisen luonnonsuojelulain korvaussääntelyä ei uudessa luonnonsuojelulaissa ehdoteta muutettavaksi⁸, vaikka vaikutukset omaisuuteen uusien suojelumuotojen myötä epäilemättä laajentuvat.

⁸ Ks. valtion korvausvastuuta koskevat yksityiskohtaiset perustelut HE 76/2002 vp s. 240-241.

5. Johtopäätös

22. Nähdäkseni hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä riippuen kuitenkin siitä, mihin lopputulemiin valiokunnan esittämieni näkökohtien perusteella arvioissaan päätyy.

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 2022

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
oikeustieteen tohtori

Turun yliopisto
oikeustieteellinen tiedekunta