

Pekka Länsineva<sup>1</sup>

Selvitys ympäristöministeriölle

## **Luontoarvot, ympäristönsuojelulain uudistushanke ja perusoikeuskysymykset**

### 1. Toimeksianto ja esityksen jäsenys

Ympäristöministeriö on tilannut minulta selvityksen, joka koskee luontoarvojen paremmaksi huomioon ottamiseksi suunniteltujen sääntelyvaihtoehtojen pohdinnassa huomioitavia perusoikeuskysymyksiä erityisesti PL 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja siitä johtuvien korvauskysymysten valossa suhteessa PL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen.

Tehtäväkseni sovittiin sen selvittäminen:

- 1) Miten suunnitelluissa sääntelyvaihtoehdoissa tulisi ottaa huomioon perustuslaissa asetettu omaisuudensuojan vaatimus (15 §) suhteessa ympäristöperusoikeuteen (20 §).
- 2) Miten suunnitelluissa sääntelyvaihtoehdoissa tulisi ottaa huomioon perustuslaissa asetettu yhdenvertaisuuden (6 §) vaatimus.
- 3) Miten perustuslaissa asetetut omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden vaatimukset tulisi ottaa huomioon suunniteltujen uudistusten siirtymäsäännöksissä.

Tehtävänannon mukaan selvitykseen sisältyy yleisempi osuus, jossa selvitetään nykyistä valtiosääntöoikeudellista tulkintaa perustuslain omaisuudensuojan (15 §) ja toisaalta ympäristöperusoikeuden (20 §) vaatimuksista luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskevalle lainsäädännölle. Lisäksi selvityksessä tulee arvioida omaisuudensuojan edellyttämän korvausvelvollisuuden tarvetta valmisteilla olevissa konkreettisissa sääntelyvaihtoehdoissa, perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen (6 §) vaikutusta vaihtoehtoihin sekä mainittujen perusoikeuksien vaikutusta sääntelyvaihtoehtojen siirtymäsäännöksiin. Selvityksen toivotaan vastaavan myös mm. seuraaviin konkreettisiin kysymyksiin:

- 1) Onko perusoikeusnäkökulmasta vaikutusta sillä, mikä on suojeltavan luontoarvon merkityssisältö ja esimerkiksi sillä, sisältyykö luontoarvon käsitteeseen ns. ekosysteemipalveluihin liittyviä arvoja, kuten virkistyskäyttö tai viihtyisyys.
- 2) Kuinka suuri sietämisvelvoite maanomistajalle voidaan omaisuudensuojan rajoittamisessa luonnonarvojen huomioon ottamiseksi asettaa ja mitkä tekijät sietämisvelvoitteeseen

---

<sup>1</sup> Kirjoittaja on julkisoikeuden professori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa ja valtiosääntöoikeuden dosentti Turun yliopistossa, jossa hän johtaa Suomen akatemian rahoittamaa tutkimusprojektia ”How to Rule the Economy”.

vaikuttavat. Milloin ympäristöluvan lupamääräykset on katsottava niin ankariksi, että ne käytännössä voidaan rinnastaa pakkolunastukseen.

3) Miten omaisuudensuoja- sekä yhdenvertaisuustarkasteluun vaikuttaa se, tuleeko luontoarvojen huomioon ottamisen ratkaisumalli koskemaan pelkästään tiettyä luontotyyppiä (VL) tai kaikkia luontotyyppisiä yleisen lupaharkintasäännöksen kautta (YSL).

4) Voiko suunnitellun kaltaisesta luonnonarvojen huomioon ottamisesta johtuva omaisuudensuojan käyttörajoitus olla niin merkittävä, että se on rinnastettava pakkolunastukseen. Millainen merkitys on sillä, onko kysymys yksittäisen, tapauskohtaisen hankkeen estymisestä vai alueen pysyvästä käytönrajoituksesta.

5) Onko maanomistajalla oikeus saada omaisuudensuojan käyttörajoituksesta korvaus ja jos on, missä tapauksissa. Minkälainen kynnys (esim. haitan merkittävyys) sekä minkälaisia edellytyksiä (esim. se, että maata ei voi tyydyttävästi hyödyntää muulla tavalla) korvaukselle voidaan perustuslain näkökulmasta asettaa. Pitäisikö korvauksen taso olla yhtenevä tai muuten kytköksissä jonkin muun lain korvaukseen (esim. luonnonsuojelunlain mukainen korvaus). Miten omaisuudensuoja- ja yhdenvertaisuusnäkökulmat tulisi muuten ottaa korvausmenettelyssä huomioon.

6) Tulisiko uuden lain voimaan astumisen hetkellä vireillä olevat asiat ratkaista omaisuudensuoja- ja yhdenvertaisuusnäkökulmista uuden vai vanhan lain mukaisesti. Miten perustuslain näkökulmat tulisi ottaa siirtymäsäännöksissä muuten huomioon.

Selvitysraporttini yleinen osa lähtee liikkeelle ympäristöoikeuden systematiikasta ja sen arvioinnista perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Esityksen taustajaksossa esitellään myös eräitä sellaisia yleisiä lähtökohtia ympäristöperusoikeuden, omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden keskinäisyyksistä, joita ympäristölainsäädäntöä kehitettäessä nähdäkseni tulee ottaa huomioon.

## 2. Perusoikeuskysymysten arvioinnin taustalähtökohtia

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta arvioituna ympäristöoikeudelliselle lainsäädännölle näyttää olevan ominaista tietty systemaattinen hajanaisuus ja traditioon perustuva sektorijakoisuus, joka ei välttämättä parhaalla mahdollisella tavalla ole yhteensovittavissa sen paremmin ympäristöoikeuden modernien (mm. kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuvien) lähtökohtien kuin perus- ja ihmisoikeuksienkaan suunnasta määritettyjen normatiivisten vaatimusten kanssa. Myöskään jatkuvasti voimistunut EU-oikeudellinen vaikutus ympäristöoikeuteen ei liene ollut omiaan ainakaan selkeyttämään alan kotimaisen sääntelystruktuurin kokonaissystematiikkaa. Vaikka ympäristöoikeudellista lainsäädäntöä toki onkin koottu, virtaviivaistettu ja ajantasaistettu merkittävästi 1990- ja 2000-luvuilla, voitaneen perustellusti kysyä, vaivaako sääntelyä vieläkin tietty, muun muassa historiallisiin näkökohtiin palautuva sektorikohtaisuus, ja saattaako tästä seurata, ettei ympäristö- ja luontoarvoihin kohdistuvilta vaikutuksiltaan toisiinsa läheisesti rinnastuvia toimintoja ja hankkeita välttämättä arvioida keskenään yhteismitallisilla normatiivisilla perusteilla eri

lainsäädäntösektoreilla. Historialliselta kannalta on epäilemättä ymmärrettävissä, että esimerkiksi erilaisten luonnonvarojen (kuten vaikkapa metsien, kaivoskivennäisten, maa-ainesten, kalakannan, riistan) hyödyntämistä, ympäristöä muuttavia maa- ja vesirakennushankkeita, luonnon- ja kulttuurikohteiden suojelua, päästörajoituksia sekä ympäristövaikutusten arviointia koskevia normistoja on hajautettu lukuisiin eri aikakausilta periytyviin, soveltamisalaltaan enemmän tai vähemmän rajattuihin ja toimintalogiikaltaan toisistaan osin poikkeaviin säädöksiin. Nykyisessä oikeudellis-yhteiskunnallisessa kontekstissa lienee kuitenkin sääntelyn sisäisen johdonmukaisuuden, ajantasaisuuden ja toimivuuden ylläpitäminen näkökulmasta perusteltua kysyä, olisiko hajautettua sääntelyrakennetta aiheellista pyrkiä yhtenäistämään johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi niin, että ainakin tiettyjen perustuslaissakin tunnustettujen ympäristöllisten ydinvaatimusten suojaaminen ja niiden yhteensovittaminen erilaisten yksityisten toimijoiden perusoikeussuojan kannalta relevanttien intressien kanssa voisi tapahtua riittävän yhteismitallisten periaatteiden varassa kaikilla niillä inhimillisen toiminnan osa-alueilla, jotka olennaisella tavalla voivat luonto- ja ympäristöarvoihin vaikuttaa.<sup>2</sup>

Hajanaisen lainsäädännön oloissa on tyypillistä, että erilaiset tulkintaongelmat, ristiriitaisuudet, päällekkäisyydet ja aukollisuudet käyvät yleisiksi kun yksittäiseen hankkeeseen joudutaan usein soveltamaan lukuisten keskenään mahdollisesti eri logiikoilla toimivien säädösten mukaisia vaatimuksia. Myös säädösten väliset ja sisäiset viittaus- ja vuorovaikutussuhteet voivat muodostua komplisoiduiksi ja käytännön tulkinnan kannalta vaikeasti hallittaviksi ja ennakoitaviksi.<sup>3</sup> Perusoikeusnäkökulmasta on ongelmallista, jos vaikkapa korvauskynnyksiä ja sietämisvelvoitteita koskevat sääntelyperiaatteet ja tulkintakäytännöt perusteetta – tai ilman että niiden perusteita olisi ainakaan perusteellisesti uudelleenarvioitu ja testattu nykyisen perustuslain aikana – vaihtelevat olennaisesti sääntelysektorista riippuen. Tällainen lopputulos ei ole toivottava sen paremmin luonto- ja ympäristöarvojen turvaamisen kuin muidenkaan perustuslaissa taattujen oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen kannalta arvioituna.

Nyt käsillä olevaa sääntelyongelmaakin voitaneen perustellusti tarkastella ympäristölainlainsäädännön sektorirakenteen ilmentymänä, sillä kysymyksessä näyttäisi olevan eräänlainen soveltamisalaltaan varsin rajattujen säädösten katveeseen (ainakin ympäristönsuojelulaki, maa-ainelaki, vesilaki ja luonnonsuojelulaki) muodostuva väliinputoamiongelma tai sääntelyaukko, jota ei ilmeisesti ole kyetty/haluttu lainkäytön keinoin ratkaista. Lisäksi kysymys näyttäisi perimmältään olevan sääntelyvajeesta, jonka korjaaminen ei sinänsä vaatine uudenlaisia sääntelyinnovaatioita, vaan joka lienee ratkaistavissa jo olemassa olevien sääntelymallien pohjalta ja/tai säädösten välisiä soveltamisalarajoja hienosäätämällä. Vaikein haaste sääntelyongelman korjaamisessa näyttääkin liittyvän siihen, ettei tunnu olevan yksiselitteistä, mihin säädökseen korjaavat

---

<sup>2</sup> Sektoriongelman ratkaisemista tuskin on omiaan helpottamaan se, että ympäristölainsäädännön valmisteluvastuuta on traditioperustaisesti edelleen hajautettu lukuisten eri ministeriöiden vastuulle (esim. kaivoslaki TEM, vesilaki OM, metsälainsäädäntö MMM jne.).

<sup>3</sup> Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistuvasti viitannut ympäristönsuojelulain vaikeaselkoisuuteen ja edellyttänyt lain rakenteen ja systematiikan kokonaisuudistusta (PeVL 23/2009 vp ja 44/2010 vp)

toimet olisi tarkoituksenmukaisinta kohdistaa, sillä tulkintaympäristöinä ja seurannaisvaikutuksiltaan eri vaihtoehdot näyttävät jossain määrin poikkeavan toisistaan.<sup>4</sup>

Perusoikeuksien näkökulmasta ei lähtökohtaisesti ole erityisen merkityksellistä, mihin säädökseen suunnitellut tarkistustoimet kohdistetaan, vaan sääntelyn (kokonais)sisältö ja johdonmukaisuus ovat tältä kannalta ratkaisevammassa asemassa. On myös korostettava, ettei perusoikeusjärjestelmä sellaisenaan suojaa ympäristölainsäädännön perinteistä sektorijakoa esimerkiksi niin, että jollakin yksittäisellä sääntelysektorilla omaisuudensuojavaatimuksia tulisi – tai ilman painavia ja todennettavissa olevia perusteita olisi edes sallittua – tulkita lähtökohtaisesti kireämmin/lievemmin suhteessa ympäristötavoitteisiin kuin jollakin muulla vastaavalla sääntelylohkolla. Ilman lisäperusteluja aikaisempi sääntelytraditio ei siis yksinään riitä perusteeksi poiketa perusoikeustulkinnossa yleisesti noudatetulta linjalta. Päinvastoin perusoikeusjärjestelmän kannalta tavoitteeksi asettuu mahdollisimman johdonmukainen sääntelyjärjestelmä, jossa punninnat esimerkiksi omaisuudensuojanäkökohtien ja ympäristöarvojen suojaamisen välillä tulevat aina tehtäviksi mahdollisimman objektiivisin ja johdonmukaisin perustein eikä esimerkiksi uusintamalla voimassa olevan tavallisen lainsäädännön sisältämiä mahdollisia epäjohdonmukaisuuksia tässä suhteessa. Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta esimerkiksi omaisuuden käyttöä on lähtökohtaisesti sallittua rajoittaa tai sen käyttötapoja kieltää riittävän painavan ympäristöintressin suojaamiseksi riippumatta siitä, onko kysymys esimerkiksi maa-aineksiin, metsävaroihin, kaivoskivennäisiin, vesirakentamiseen, teollisuuteen tai maatalouteen liittyvistä toiminnoista. Luonnollisesti arviointi sen suhteen, oikeuttaako tietty ympäristöintressi tietyntylaiseen omaisuudensuojarajoitukseen, tulee tehdä kunkin lainsäädäntöhankkeen yhteydessä erikseen, mutta arviointikriteerien tulee olla objektiivisia ja tämän päivän perusoikeusjärjestelmän mukaisia.

Siinä suhteessa olemassa oleva sääntely luonnollisesti saattaa asettaa rajoja lainsäätäjän liikkumavaralle yksittäisessä säätämistilanteessa, että lainsäätäjän tulee ympäristöarvoja suojatessaankin pyrkiä kohtelemaan omaisuudensuojarajoitusten kohteina olevia toimijoita mahdollisimman johdonmukaisin, objektiivisin ja yhdenvertaisin kriteerein. Näin ollen esimerkiksi lainsäädännölliset ratkaisumallit sen suhteen, millaisista rajoituksista niiden kohdehenkilöt ovat oikeutettuja saamaan korvauksia ja millaisista eivät, eivät saisi mielivaltaisesti (edes sääntelytraditioon perustuen) poiketa toisistaan. Jos ja kun sääntelyn todellisuus kuitenkin saattaa joiltakin osin poikkeuta tästä ideaalista, tuottaisi lainsäädännön riittävän kokonaisvaltainen uudistaminen epäilemättä tasapainoisempia ja oikeudellisesti kestävämpiä tuloksia kuin tilkkutäkin paikkaaminen reikä kerrallaan. Silti lainsäädännön osittaistarkistusten yhteydessäkään olemassa olevan lainsäädännön sisältämien mahdollisten

---

<sup>4</sup> Kun tilkkutäkkimäiseksi muodostuneen sääntelyn yksittäisen puutteenkin korjaaminen muodostuu näin konstikkaaksi haasteeksi, ei voine välttyä kysymästä, kuinka pitkälle perinteistä sääntelystruktuuria on tarkoituksenmukaista ylipäänsä yrittää korjata ja milloin aika olisi kypsä laajemmalle kokonaisuudistukselle. Nykyoloissa tuskin voidaan pitää ympäristöarvojen suojaamisen ja ihmisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta tyydyttävänä sellaista sääntelyrakennelmaa, joka normeeraa vaikkapa vesitaloushankkeisiin, metsien ja maa-ainesten hyödyntämiseen tai asunto- ja yhdyskuntarakentamiseen liittyviä ympäristöön ja luonnonarvoihin vaikuttavia hankkeita kriteereillä, joita ei ole keskenään synkronoitu. Myöskään esimerkiksi perustuslain edellyttämiä yksilöiden osallistumismahdollisuuksia turvaavia menettelysäännöksiä ei ole kaikilla ympäristöoikeuden sääntelysektoreilla yhtenäistetty (esim. metsälainsäädäntö).

epäjohdonmukaisuuksien ei tulisi ainakaan antaa entisestään laajentua vaan päinvastoin. Ympäristöarvojen riittävän kattavaa ja johdonmukaista suojaamista tavoittelevat sääntelyn korjausliikkeet olisi toisin sanoen perusteltua pyrkiä yhteensovittamaan mahdollisimman tarkoin nykyisen perusoikeuksien tulkintalinjan mukaiseksi ja välttää siitä mahdollisesti poikkeavien sääntelytraditioiden ja – mallien uusintamista tai laajentamista entisestään.

Ongelmallisia voivat olla esimerkiksi sellaiset mahdollisesti voimassaolevat (ja voimaanjäävät) korvaussääntelyt, jotka kompensoivat omaisuuden suojarajoituksista aiheutuvia menetyksiä laajemmin kuin perustuslain omaisuuden suoja säännöksen nykytulkinnan mukaan olisi välttämätöntä. Tällöin saatetaan uusissa lainsäädäntötilanteissa joutua vähintäänkin huolellisesti perustelevaan, mikäli vastaavia ”ylikompensaatioita” ei myönnetä uusissa samankaltaisissa asetelemissä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on hiljattain rakennusperinnön suojelua koskevan lainsäädännön yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että lainsäätäjän harkintavallassa on sinänsä säätää korvattaviksi sellaisiakin menetyksiä, joita perustuslaki ei nimenomaisesti vaadi, edellyttäen kuitenkin, ettei korvausten määrä tällöin nouse niin korkeaksi, että PL 20.1 §:ssä tarkoitettu kulttuuriperinnön suojelevastuusta jouduttaisiin olennaisesti tinkimään (PeVL 6/2010 vp).

Perustuslaki toisin sanoen edellyttää valiokunnan mukaan tietynlaisen tasapainon luomista/ylläpitämistä omaisuuden suojaanäkökohtien ja PL 20 §:n ympäristötavoitteiden suojaamisen välillä, mutta jättää lainsäätäjälle kuitenkin liikkumatilaa punnintojen tekemisessä. Toisaalta nykyisissä valtionaloudellisesti niukoissa oloissa voinee olettaa, että kovin anteliaan korvauslinjan omaksumiseen tuskin on laajoja mahdollisuuksia ilman, että merkittäviä menetyksiä alkaa samalla syntyä PL 20 §:n mukaisten luonto- ja ympäristöarvojen suojelutavoitteiden toteutumismahdollisuuksien puolella. Lisäksi yhdenvertaisuusvaatimuksesta seuraa, ettei esimerkiksi ylikompensoivilla normeilla ole luvallista sattumanvaraisesti suosia ja/tai syrjiä joitakin ihmisryhmiä toisten kustannuksella, vaan sääntelyn tulee olla mahdollisimman johdonmukaista ja kohdella ihmisiä yhdenvertaisin perustein. Perustuslaillisesta näkökulmasta perustelluin ja turvallisin linja korvaussääntelyn osalta on niin ollen pitäytyä mahdollisimman johdonmukaisesti suunnilleen niissä puitteissa, joita perustuslain nykyinen tulkinta korvauskynnykselle ja korvausmäärille asettaa. Jos lainsäädäntö sisältää tästä merkittäviä poikkeuksia, olisi ne aiheellista pyrkiä eliminoimaan kohtalaisen ripeässä aikataulussa. Tällainen toimintalinja olisi parhaiten sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen kanssa eikä vaarantaisi perusteettomasti ympäristöarvojen suojaamistavoitteita ja olisi muutoinkin omiaan ylläpitämään perustuslain edellyttämää optimaalista tasapainoa omaisuuden suojan, yhdenvertaisuuden ja ympäristöperusoikeuden toteutumisen välillä.

Edellä sanottu ei luonnollisesti koske yksistään ylikompensaatio-ongelmia, vaan johdonmukaisuuden vaatimus edellyttää tietysti myös, että mahdolliset lainsäädännöstä johtuvat ”alikompensoitio”-tilanteet sekä muut mahdolliset poikkeamat nykyisistä perustuslaillisista vaatimuksista oikaistaan ja päivitetään vastaamaan perustuslain mukaisia vaatimuksia. Tärkeää siis kaiken kaikkiaan on, että jokaisessa lainsäädäntötilanteessa omaisuuden suojan ja ympäristöarvojen väliset punninnat tehdään mahdollisimman johdonmukaisin ja tämän päivän perusoikeusjärjestelmän mukaisin kriteerein ja että tästä

mahdollisesti poikkeavat sääntelyt mahdollisimman pikaisesti ajantasaistetaan. Toisaalta on selvää, että lainsäädäntötilanteessa ei ole mahdollista ennakoida ja kaavamaisesti ratkaista kaikenlaisia käytännössä mahdollisia perusoikeusintressien punnintaan liittyviä soveltamisasetelmia ja erilaisia kumulatiivisia seurannaisvaikutuksia, joten on tärkeää sisällyttää lainsäädäntöön sellaisia tarpeellisia aineellisia ”perälauta”säännöksiä ja menettelyllisiä oikeusturvatakeita, joilla varmistetaan, ettei yksilö epätyypillisissäkään yksittäistapauksissa joudu sattumanvaraisen kohtuuttomalla tavalla kärsimään painavien julkisten etujen toteuttamiseksi sinänsä perusteltujen sääntelyjen seurauksista. Vaikkei Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artikkelia perinteisesti olekaan kovin tiukasti tulkittu, edellyttää tuo säännös vakiintuneen tulkintalinjansa mukaan kuitenkin, ettei yksityisen ja julkisen edun tasapaino saa järkkäyä niin paljon, että yksityishenkilö joutuisi kantamaan julkisen edun toteuttamiseksi kohtuuttoman raskaan taakan. Tästä näkökulmasta hyvin kaavamaisesti toimivien korvausautomaattien sijasta/rinnalla onkin tarpeen varmistaa, että lainsäädännössä on mahdollisia kohtuuttomia yksittäistapauksia varten olemassa riittävän tehokkaat hätäventtiilit ”oikeusmurhien” estämiseksi.

Tulkinnan lähtökohtia koskevan jakson loppuksi on lisäksi syytä muistuttaa niistä vaatimuksista, joita PL 80 §:n on tulkittu asettavan sääntelyn hierarkiatason suhteen. Ympäristönsuojelulainsäädännön osaltahan eduskunnan perustuslakivaliokunta on toisinaan joutunut kiinnittämään huomiota siihen, ettei olemassa oleva sääntely kaikilta osiltaan ole sopusoinnussa (tai ainakin tässä suhteessa on epäilyksiä) sääntelyn lakitasoisuutta koskevien vaatimusten kanssa, vaan yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia sääntelyjä on sijoitettu asetustasoiisiin säädöksiin minkä ohella lakitasoiisiin delegointisäännöksiin on liittynyt ongelmia (ks. erit. PeVL 44/2010 vp). Tästäkin näkökulmasta sääntelyn kokonaisstruktuurin uudelleenarviointi olisi paikallaan.

### 3. Ehdotusten arviointia perusoikeusnäkökulmasta

#### 3.1. Soveltuvista perusoikeuksista

Perustuslaillisesta näkökulmasta arvioituna nyt käsillä oleva sääntelyn tarkistushanke (eri vaihtoehtoineen) asettuu normatiiviselle kentälle, jota useat eri perusoikeudet määrittävät ja rajaavat. Jonkinlainen tulkinnallinen peruskolmio tässä asiayhteydessä muodostuu omaisuudensuojan (PL 15 §), ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) ja yhdenvertaisuuden (PL 6 §) välille kuten edellä olevasta jaksosta ja selvityksen tehtävänannostakin käy ilmi.

Perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännös koostuu kahdesta osasta. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää omaisuudensuojan yleissäännöksen ja toinen momentti omaisuuden pakkolunastusta koskevan erityissäännöksen eli yksilöidyn lakivarauksen. Omaisuudensuojan yleissäännös on soveltamisalaltaan varsin laaja ja ilmaisee ajatuksen siitä, että kaikki mikä on luonnehdittavissa yksilön omaisuudeksi, kuuluu perustuslaillista suojaa nauttivien oikeushyvien joukkoon. Toisen momentin pakkolunastussäännös on soveltamisalaltaan merkittävästi kapeampi ja se asettaa omaisuuden pakkolunastuksen perustuslainmukaisuuden edellytykseksi vaatimukset lailla säätämisestä, yleisestä tarpeesta ja

täydestä korvauksesta. Omaisuudensuojaperusoikeutta tarkastellaan nykyisen perusoikeuskäsityksen mukaan elimellisenä osana perustuslain muodostamaa kokonaisjärjestelmää eikä siitä irrallisena ja omalakisesti määrittyvänä ilmiönä. Muiden perusoikeuksien tavoin myös omaisuudensuojasäännöksen tarkoituksena on suojata ensi sijassa ihmisyksilöitä. Sen perusajatuksena on turvata ja edistää yksilöiden taloudellista vapautta ja itsemääräämisoikeutta sekä suojata yksilöiden oikeuksia ja odotuksia varallisuus-oikeuksien ja -suhteiden riittävästä pysyvyydestä ja ennakoitavuudesta. Omaisuudensuojassakin on toisin sanoen kysymys pikemminkin persoonallisesta kuin taloudellisesta perusoikeudesta. Perustuslain 15 §:n suojan kohteena ei ole esimerkiksi materiaallinen omaisuus tai abstraktit sopimussuhteet vaan ihmisyksilöt ja heidän legitiimit oikeutensa ja odotuksensa. Siten esimerkiksi varallisuusmassan suuruudella ei sellaisenaan ole merkitystä omaisuudensuojan tehokkuuden näkökulmasta, vaan olennaisempaa on, kuinka perustavanlaatuinen merkitys tietyllä varallisuudella tietylle yksilölle on.

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden osalta keskeisiä elementtejä ovat säännöksen 1 momentin kaikille asettama sisällöllinen vastuu luonto- ja ympäristöarvoista sekä 2 momentin mukaiset oikeudet terveelliseen ympäristöön ja vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on säädöksen esityöaineistoon tukeutuen korostanut, että ympäristövastuusäännöksen ”piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Siten säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä” (PeVL 44/2010 vp). Samoin valiokunnan mukaan PL ”20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan” (PeVL 23/2009 vp).

Yhdenvertaisuusperusoikeuden osalta tässä asiayhteydessä lienee merkitystä lähinnä yleisellä yhdenvertaisuutta koskevalla säännöksellä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Toki myös syrjintäkieltosäännös säännöksen toisessa momentissa tulee ottaa huomioon. Sanamuodostaan (”lain edessä”) huolimatta yleinen yhdenvertaisuussäännös asettaa velvoitteita paitsi lain soveltajille myös lainsäätäjälle. Kovin tiukasti sen lainsäädäntöön kohdistuvia velvoitteita ei kuitenkaan ole ollut tapana tulkita kuten esimerkiksi seuraavasta perustuslakivaliokunnan lausumasta ilmenee (PeVL 11/2012 vp): ”Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mielestä kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”. Lausunnossaan 37/2010 vp valiokunta puolestaan johti aiempaan käytäntönsä

tukeutuen ”perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi”. Myös yhdenvertaisuuteen läheisesti liittyvään lainsäädännön yleiseen johdonmukaisuuden vaatimukseen perustuslakivaliokunta on toiminnassaan usein tukeutunut (esim. PeVL 10/2012 vp, 66/2010 vp ja 22/2010 vp).

Edellä mainittujen perusoikeuksien lisäksi ainakin ammatin- ja elinkeinon harjoittamisen vapautta (PL 18 §), oikeusturvaa ja hyvää hallintoa (PL 21 §), perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteita (PL 22 §) sekä säädöshierarkiaa (PL 80 §) koskevat perustuslainsäännökset tulee ottaa asiassa huomioon.

### 3.2. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitys

Suomalaista lainsäädäntökäytäntöä tuntien on perusteltua olettaa, että valittiinpa sääntelyvaihtoehdoista mikä tahansa tulee ehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtuvassa perustuslaillisuusarvioinnissa keskeisimmän huomion kohteena olemaan kysymys siitä, onko ehdotettu säännösmuutos sopusoinnussa omaisuuden perustuslainsuojan kanssa vai merkitseekö se liian pitkälle menevää rajoitusta omaisuudensuojaan. Vastauksia tähän kysymykseen on haettava ensisijassa omaisuudensuojan yleislausekkeen (PL 15.1 §) pohjalta ottaen samalla huomioon PL 20 §:n ja PL 6 §:n asettamat vaatimukset. Lisäksi on huomattava, että kotimaisen perustuslain ohella merkitystä voi olla niillä vaatimuksilla, jotka juontuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaisuudensuoja-artiklaa koskevasta tulkintakäytännöstä. Asian perustuslaillisuuden arvioinnissa saattaa nousta esille myös kysymys siitä, voivatko suunnitteilla olevat omaisuuden käyttörajoitukset joissakin oloissa muodostua siinä määrin pitkälle meneväksi, että pakkolunastusrinnastuksen tekeminen ja sitä kautta PL 15.2 §:n soveltaminen olisi aiheellista. Vaikka vastaus tähän kysymykseen olisikin kielteinen, saattaa kysymys korvausvelvollisuudesta aktualisoitua myös omaisuudensuojan yleislausekkeen perusteella tapahtuvassa arvioinnissa.

Perustuslain 15.1 §:n mukaista omaisuudensuojaa rajoittavien lainsäädäntöehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioidaan tavanomaisesti perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä soveltamalla.<sup>5</sup> Rajoitusten tulee toisin sanoen perustua lakitasoihin, riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin säännöksiin, niiden tulee palvella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä tarkoituksia, niiden tulee olla sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa sekä täyttää riittävän oikeusturvan vaatimukset. Rajoitusta pidetään perustuslainmukaisena, jos kaikki rajoitusedellytykset täyttyvät. Sääntelyn on oltava myös yleisten omaisuudensuojaperiaatteiden mukaista, toisin sanoen sääntelyn tulee olla riittävän johdonmukaista, se ei saa loukata yhdenvertaisuuden vaatimusta eikä johtaa omistajan kannalta kohtuuttomuuksiin. Myöskään tasapainoa yleisten ja yksityisten etujen välillä ei ole EIT:n noudattaman tulkintakäytännön mukaan sallittua räikeästi loukata.

---

<sup>5</sup> Omaisuudensuoja-asioissa takavuosina laajasti sovellettu normaalin, kohtuullisen ja järkevän omaisuudenkäytön kriteeri ei enää ole yleisesti käytössä.

Avainasemassa nyt käsillä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin<sup>6</sup> kannalta ovat kysymykset siitä, onko ehdotettu lakitasoinen rajoitussääntely riittävän täsmällisesti muotoiltua, palveleeko se hyväksyttävää tarkoituserää ja onko se sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Näitä kysymyksiä ei ole mahdollista arvioida toisistaan täysin irrallaan, vaan ne ovat riippuvuussuhteessa keskenään. Arvioinnissa tärkeä merkitys on paitsi itse lakitekstillä myös niillä perusteluilla, joita sen tueksi esitetään. Sellaiset rajoitusmallit, jotka ovat jo laajasti lainsäädännössä tunnustettuja, lienee helpompi hyväksyä omaisuudensuojan kanssa sopusoinnussa oleviksi kuin kokonaan uuden tyyppiset rajoitukset. Palapeli-metaforaan tukeutuen asiaa voisi luonnehtia niin, että ”puuttuvan” palan sijoittaminen (jatkuvasti toki rakenteilla olevaan ja kehittyvään) lainsäädäntöpalapeliin ei ole samalla tavalla ongelmallista kuin kokonaan uudenlaisten palojen tuominen peliin. Erityisesti uuden tyyppiset palat/omaisuudensuojarajoitukset on tästä syystä aiheellista muotoilla mahdollisimman yksiselitteisesti ja perustella hyvin kattavasti ja huolellisesti.

Pragmaattisena ohjeena voisi lisäksi suositella, että tällaisissa perusteluissa saattaa olla tarkoituksenmukaista valaista ehdotuksen suhdetta muuhun samankaltaiseen ympäristölainsäädäntöön samoin kuin tuoda esille muitakin sellaisia (pro & contra) seikkoja, jotka kenties ovat ympäristöoikeuden asiantuntijoille itsestäänselvyyksiä, mutta joista saattaa olla tarpeen informoida muita lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin osallistuvia tahoja, jotta voitaisiin varmistaa, että tällaiset arvioinnit perustetaan mahdollisimman oikealle asiapohjalle. Liian laajat ja seikkaperäiset perustelut tuskin koskaan muodostuvat ongelmaksi.

### 3.3. Esitysten arviointia perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden pohjalta

#### *Rajoitusperusteen hyväksyttävyyys*

Kuten tunnettua, omaisuudensuoja ei ole ehdotonta eikä omaisuus nauti suojaa kaikenlaisia rajoituksia vastaan, vaan omaisuuden käyttöä on PL 15.1 §:n estämättä sallittua rajoittaa varsin monenlaisten yleisten etujen toteuttamisen tarkoituksessa. Luonnollisesti PL 20.1 §:ssä mainitut ”luonto, sen monimuotoisuus, ympäristö ja kulttuuriperintö” sekä 20.2 §:n mukaiset ”terveellinen ympäristö” ja ”mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon” ainakin ovat kaikki sellaisia painavia perustuslain tunnustamia ja myös keskenään lähtökohtaisesti yhtä painavia yleisiä etuja, joiden vuoksi omaisuudensuojan rajoittaminen voi olla sallittua. Onhan mm. perustuslakivaliokunta toistuvasti todennut, että ympäristöperusoikeussäännöksellä ja omaisuudensuojaperusoikeudella on ”vaikutusta toistensa tulkintaan tilanteessa, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin” (ks. PeVL 20/2010 vp, PeVL 21/1996 vp ja 44/2010 vp, vaikkei PL 20 § valiokunnan toisen usein ilmaiseman ja hieman kryptiseksi jäävän näkemyksen mukaan muodostakaan ”erillistä perustetta kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita” (ks. esim. PeVL 21/1996 vp, 38/1998 vp, 6/2010 vp ja 44/2010 vp).

---

<sup>6</sup> Tässä yhteydessä on aiheellista huomauttaa siitä, että asian yksityiskohtainen ja vedenpitävä arviointi edellyttäisi sellaista perusteellista asiantuntemusta ehdotuksen suhteesta voimassaolevaan muuhun ympäristölainsäädäntöön, jota tämän selvityksen laatijalla ei ole.

Perustuslain 20 § ei tältäkkään osin tukeudu ympäristölainsäädännön perinteiseen systematiikkaan tekemällä merkityksellistä eroa esimerkiksi ”luonnonsuojeluun” ja ”ympäristönsuojeluun” liittyvien tavoitteiden välille, vaan esimerkiksi omaisuudensuojan rajoitusperusteina ne ovat tämän säännöksen perusteella keskenään yhtä legitiimejä. Myöskään yleistä etuja palvelevien tai toisten yksityisten oikeuksien suojaamiseen liittyvien intressien välillä ei ole mitään ennalta määrättyä kategorista eroa jommankumman perusteen hyväksi. Toki kaikki perustuslaissa turvatut oikeudet ovat rajoitusperusteina ”itseoikeutetussa” asemassa. Voidaan myös todeta, että perustuslain 20 §:ssä nimenomaisesti julkilausutut arvot eivät ole tarkoitettu mitenkään tyhjentyväksi luetteloksi omaisuudensuojan rajoitusperusteeksi kelvollisista ympäristöarvoista, vaan muunlaisetkin painavat yleiset edut voivat muodostaa omaisuudensuojan hyväksyttävän rajoitusperusteen. Esimerkiksi luonnon ”virkistyskäyttö” on perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksytty omaisuudensuojan sallituksi rajoitusperusteeksi (Ks. esim. PeVL PeVL 8/1996). On myös huomattava, että esimerkiksi perinteisten jokamiehenoikeuksien ja yleiskäyttöoikeuksien tunnustaminen merkitsee samalla, että muun ohella luonnon virkistyskäyttöintressin on mielletty voivan kaventaa omistajan oikeusasemaa legitiimillä tavalla. Myös esimerkiksi maisemakuvan kauneutta on maa-aineslain yhteydessä pidetty omaisuudensuojan hyväksyttävänä rajoitusperusteena.

Omaisuudensuojarajoitusten asettaminen niin sanottujen ekosysteemipalvelujen toteuttamiseksi ei edellä sanotun valossa ole poissuljettu vaihtoehto PL 15 §:n näkökulmasta arvioituna. Luonnollisesti tällaiset intressit tulee lakiehdotuksissa määritellä ja perustella mahdollisimman kattavasti ja täsmällisesti. Virkistyskäyttömäärittelyn epätasällisyyttä kotitarvekäytön rajoitusperusteena arvioitiin kriittisesti esimerkiksi eräässä perustuslakivaliokunnan maa-aineslain säätämisen liittyneessä lausunnossa (ks. PeVL 6/1981 vp). Tämän kauan ennen perustuslakiuudistusta annetun lausunnon perusteella ei tule kuitenkaan nykyoloissa tehdä sellaista päätelmää, etteivätkö virkistyskäyttöarvot sinänsä voisi olla omaisuudensuojan hyväksyttäviä rajoitusperusteita, vaan ainoastaan, että niiden täsmällinen määrittely on aiheellista.

Edellä esitetyn valossa esillä oleviin lainsäädäntöehdotuksiin ei liittyne merkittäviä ongelmia rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimuksen suhteen. Ainakaan ympäristönsuojelulakiin luonnosteltu uusi 6 a § eivätkä maa-aineslakiin ehdotetut muutokset näyttäisi tuovan sääntelyyn mitään sellaista kokonaan uuden tyyppistä rajoitusperustetta, jonka yhteensopivuutta PL 15 §:n kanssa olisi aiheutta sellaisenaan epäillä. Kysymys on sellaisista yleisistä eduista, jotka voivat oikeuttaa omaisuudensuojan rajoituksiin. Vesilakivaihtoehdonkaan osalta ongelmia tuskin on hyväksyttävän rajoitusperusteen osalta, vaikka yksityiskohtaista säännösehdotusta ei olekaan käytettävissäni. Hyväksyttävän rajoitusperusteen käsilläolo ei sellaisenaan luonnollisesti riitä, vaan myös muiden rajoitusedellytysten tulee täytyä.

### *Sääntelyn täsmällisyys*

Seuraavaksi on arvioitava kysymystä sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä. Tämän vaatimuksen mukaan omaisuudensuojaa rajoittavan lainsäädännön tulee olla sisällöltään niin

täsmällistä ja tarkkarajaista, että rajoituksen olennainen sisältö ilmenee siitä riittävän yksiselitteisesti. Tässä suhteessa ainakin eräissä YSL-ehdotuksen käsitteissä näyttää olevan kohtalaista väljyyttä, joten lisätäsmennyksiä lakitekstiin ja sen perusteluihin on syytä harkita. Toisaalta ympäristölainsäädännölle on pidetty ominaisena jossakin määrin avoimien käsitteiden ja joustavien normien käyttöä lakitekstissä, eikä tästä liene mahdollista päästä kokonaan eroon ilman että sääntelystä tulisi tarpeettoman kasuistista tai muuten liian kaavamaisesti toimivaa. Lakitekstin sanamuotojen avoimuutta saattaa joskus lieventää myös se, jos käytetyt käsitteet ovat esimerkiksi muussa lainsäädännössä, oikeuskäytännössä tai oikeustieteellisen doktriinin myötä saaneet sellaista vakiintunutta sisältöä, joka tekee niiden soveltamisesta riittävän ennakoitavaa. Näitäkin asioita on aiheellista valaista riittävän laajasti säädösehdotuksen perusteluissa. Tämänkaltaisista seikoista myös johtuu, että valtiosääntöasiantuntijan ei ole välttämättä mahdollista esittää kovin varmoja käsityksiä siinä suhteessa, täyttääkö ehdotettu sääntely riittävän täsmällisyyden vaatimuksen vai ei.

Ehdotetun YSL 6 a §:n ensimmäisenä muotoillut rajoitusperusteet (ei saa aiheutua ”toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai seudullisesti merkittävän luonnonarvon tai erityisen kauneus- ja maisema-arvon turmeltumista”) vaikuttavat kohtalaisen yksiselitteisiltä ja täsmällisiltä säännöksiltä, etenkin kun säännöksen toinen momentti vielä täsmentää luonnonarvojen merkittävyyden arvioinnissa huomioon otettavia kriteerejä. Sen sijaan kysymään jää, olisiko myös erityisen maisema-arvon turmeltumisen osalta mahdollista pyrkiä täsmentämään arviointikriteerejä itse lakitekstissä vastaavalla tavalla kuin luonnonarvon merkittävyyttäkin eli millaisilla kriteereillä maisema-arvojen erityisyys määritetään. Olisiko esimerkiksi tätä kriteeriä koskevassa perustelutekstissä joitakin sellaisia elementtejä, jotka olisi mahdollista ilmaista lakitekstissä?

Merkittävästi avoimemmalta ja ongelmallisemmalta vaikuttaa muotoilultaan ensimmäisen momentin viimeinen kieltoeruste (”yleiseltä kannalta tärkeän käyttömahdollisuuden vaarantuminen”). Ainakaan ympäristöoikeuteen erikoistumattoman henkilön näkökulmasta kyseinen peruste ei vaikuta mitenkään selkeältä tai yksiselitteiseltä, vaan näyttäisi voivan tarkoittaa jokseenkin millaisia tahansa käyttömahdollisuuksia. Perusteluissa viitataan tältä osin lyhyesti virkistyskäyttöön ja mainitaan marjastus ja metsästyskäyttö. Tältä osin säännösehdotus nähdäkseni vaatii täsmennyksiä. Niin lakitekstiä kuin sen perustelujakin olisi tässä suhteessa kyettävä olennaisesti kirkastamaan, jotta on mahdollista arvioida kyseisen rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ja erityisesti sen suhteellisuutta. Kuten edellä on todettu, asiallisesti virkistyskäyttöintressit toki voivat oikeuttaa monenlaisia omaisuuden suojarajoituksia. Sen sijaan ei ole itsestäänselvää, että ne välttämättä oikeuttavat yhtä pitkälle meneviin rajoituksiin kuin vaikkapa jonkin merkittävän luonnonarvon turmeltumisen ehkäiseminen. Jotta rationaalista punnintaa tässä suhteessa rajoitettavan omaisuuden suojaajaintressin ja suojaavan virkistyskäyttöintressin välillä olisi mahdollista tehdä, tulee kyseistä virkistyskäyttöintressiä ja sen suojaamisesta mahdollisesti aiheutuvia omaisuuden suojarajoituksia luonnehtia ja analysoida lakiesityksessä mahdollisimman avoimesti ja perusteellisesti ja antaa niiden painoarvojen välistä punnintaa varten kaikin puolin riittävästi informaatiota. ”Todistustaakka” asiassa on ensisijaisesti hallituksella, jonka on kyettävä esityksellään vakuuttamaan perustuslaillisuusarvioitsijat siitä, että kulloinkin

esillä olevan virkistyskäyttö- tai muun vastaavan intressin painoarvo riittää oikeuttamaan ehdotetun mittaluokan rajoitukset.

Ehdotetun YSL 6 a §:n kolmanteen momenttiin ei näyttäisi täsmällisyysvaatimuksen osalta liittyvän erityisen vakavia ongelmia. Ymmärtääkseni se kohtalaisen täsmällisesti ilmaisee ne tilanteet, jotka rajautuvat säännöksen 1 momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Sitä en kuitenkaan osaa luotettavasti arvioida, mitä ehdotuksesta seuraa laajemmin sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta arvioituna eli johtaako se eri toimintojen ja toimijoiden yhdenmukaiseen kohteluun, vai voiko siitä seurata jotenkin sattumanvaraista erilaista kohtelua tai epäjohdonmukaisuutta asetettujen ympäristönsuojaamistavoitteiden toteutumisen kannalta. Viimemainitun kaltaiset seuraukset olisivat perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmallisia, ellei niiden tueksi kyettäisi esittämään painavia perusteita.

Maa-aineslakivaihtoehtoon ei esitysluonnostelman perusteella sisältyne omaisuudensuojarajoituksen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta arvioiden erityisen merkittäviä ongelmia. Paljon jää toki riippumaan siitä, miten yksityiskohtaiset perustelut laadittaisiin (ks. edellä YSL 6 a §:ää koskevat näkökohdat).

Käsillä olevan vesilakivaihtoehdon suhteen täsmällisyysarvioinnin tekeminen lienee tässä vaiheessa ennenäikaista. Tämän vaihtoehdon mahdollisessa jatkokehittelyssä pätevät luonnollisesti edellä esitetyt vaatimukset mahdollisimman yksityiskohtaisesta säädöstekstistä ja sen kattavista ja avoimista perusteluista.

#### *Suhteellisuusvaatimus*

Suhteellisuusvaatimuksen osalta kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ja arvioita eri säännösvaihtoehdoista ei ole tässä vaiheessa mahdollista/mielekästä yrittää tehdä, sillä ehdotettujen säännösten sanamuodot ja niiden perustelut ovat vasta kehittyasteella eivätkä tarjoa jäsenyöneelle arvioinnille kovin vankkaa perustaa. Esimerkiksi YSL 6 a §:n luonnoksen perusteella (muiden kuin kenties ympäristölainsäädännön specialistien) lienee melko vaikea aukottomasti päätellä, mitä sääntelystä käytännössä seuraisi erilaisten perustuslainsuojaa nauttivien henkilöiden oikeusasemien kannalta. Perustelutekstitkään eivät tässä suhteessa paljoa lisävalaise asiaa. Niinpä tässä selvityksessä lienee tarkoituksenmukaisinta lähinnä hahmotella sellaisia yleisiä näkökohtia, joihin suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta olisi aiheellista kiinnittää huomiota esityksen jatkokehittelyssä. Ennakolta ei voida valtiosääntönäkökulmasta esimerkiksi määritellä omistajan sietämisvelvollisuudelle jotakin kiinteää rajaa, vaan se on ratkaistava punnitsemalla kussakin ratkaisutilanteessa käsillä olevia relevantteja näkökohtia vastakkain. Lisäksi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välinen suhde ei pysy välttämättä muuttumattomana, vaan sille on ominaista tietty dynaamisuus, joten ajan ja käsitysten muutosten myötä myös omistajan sietämisvelvollisuus suhteessa ympäristövaatimukseen voi kasvaa. Tässäkin suhteessa lainsäätäjän todistustaakan täyttäminen asettaa lakiehdotusten perusteluille kohtalaisen korkean vaatimustason.

Suhteellisuusvaatimus on kiinteässä yhteydessä hyväksyttävän rajoitusperusteen vaatimuksen kanssa. Kysymyshän on punninnasta perusoikeusrajoituksen ja rajoitusperusteena olevan intressin välillä. Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että omaisuudensuojarajoitus ei saa

laadultaan tai ankaruudeltaan mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Suhteellisuusvaatimuksen toteutumisen arviointi edellyttää ainakin seuraaviin osakysymyksiin vastaamista. Millaisesta varallisuusedusta tai sen käyttötavasta on kysymys, kuinka merkittävällä tavalla kyseistä etua tai sen käyttötapaa rajoitetaan ja kuinka painava peruste rajoituksen taustalla on. Omaisuuden suojarajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, olisiko kyseinen tarkoitusperä saavutettavissa jollakin vaihtoehtoisella ja omaisuuden suojaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä.

Myös monet muut näkökohdat voivat vaikuttaa suhteellisuusarviointiin ja samalla myös esimerkiksi siihen, millaisissa tilanteissa omaisuuden suojarajoituksista aiheutuvista menetyksistä on tarpeen maksaa korvauksia ja millaisissa tilanteissa ei. Ensinnäkin on muistettava, että yksilölle selkeästi kuuluvat varallisuus oikeudet ja konkreettiset varallisuusarvoiset odotukset nauttivat tehokkaampaa suoja kuin sisällöltään epämääräisemmät ja pidemmälle tulevaan aikaan kohdistuvat odotukset. Vastaavasti jokin jo käynnissä oleva omaisuuden hyödyntämistoiminta nauttii yleensä vahvempaa suoja kuin sellainen taloudellinen toiminta, joka on vasta suunnitteilla.

On myös pidettävä mielessä, että vain yksityishenkilöt nauttivat omaisuuden suoja ja julkiset subjektit jäävät suoja vaille. Yksityisen ja julkisen välimaastoon jäävien subjektien omaisuuden suojan tehokkuus puolestaan riippuu niiden asemaan liittyvien julkisten elementtien laajuudesta. Mitä olennaisempia julkisia ulottuvuuksia asetelmaan liittyy, sitä heikompi omaisuuden suoja kyseiselle subjektille voi olla perusteltua antaa. Esimerkiksi valtionyhtiöt eivät automaattisesti nauti yhtä tehokasta perustuslain suoja kuin luonnolliset henkilöt.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt muutoinkin omaisuuden suoja-arvioinnin kannalta merkittävänä näkökohtana sitä, millaisiin subjekteihin omaisuuden suojarajoitukset kohdistuvat. Valiokunta on usein todennut, että pörssiyhtiöihin ja varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin kohdistuvien rajoitusten osalta ”lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle” (ks. myös PeVL 34/2000 vp, 45/2005 vp, 10/2007 vp, 6/2009 vp).

Samoin merkitystä voi olla sillä, miten kyseisen subjektin varallisuus on alun perin karttunut. Esimerkiksi julkisen rahoituksen ja takausten varassa karttunut varallisuus ei välttämättä ansaitse yhtä tehokasta omaisuuden suoja kuin sellainen omaisuus, joka on kertynyt yksityisen toiminnan ja riskinoton tuloksena. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa 45/1996 vp olisi arvioitavana työeläkeyhtiöitä koskevan lainsäädännön perustuslain mukaisuus. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä perustuslain mukaisena muun muassa seuraavilla perusteilla: ”Työeläkevakuutusta hoitavat vakuutusyhtiöt poikkeavat... niin tehtäviltään ja oikeudelliselta asemaltaan kuin varojensa kertymistävän osalta hyvin merkittävästi tavallisista osakeyhtiöistä samoin kuin vapaaehtoista vakuutusta hoitavista vakuutusyhtiöistäkin. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaisia liiketoimintaa

harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan ne ovat alusta saakka olleet yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta hoitamassa niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Näiden yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa lakisääteistä eläketurvaa niin, että tulevien eläkkeensaajien eläkkeet voidaan turvata. Tällainen toiminta on luvanvaraista ja erityisen julkisen valvonnan alaista.” Näillä perusteilla valiokunta katsoi, että työeläkeyhtiöiden kohdalla omaisuudensuoja-arvioinnissa oli perusteltua poiketa tavanomaisista yhtiöoikeudellisista lähtökohdista. Samantyyppisiin näkökohtiin valiokunta tukeutui myös aravavuokrataloja omistaviin yhteisöihin kohdistettavien rajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioidessaan (PeVL 17/1997 vp ja 48/1998 vp).

Elinkeinotoiminnan ja muun ammattimaisen taloudellisen toiminnan harjoittajilta voidaan yleensä edellyttää pidemmälle menevää varautumista erilaisiin taloudellisen toimintaympäristön muutoksiin kuin ei-ammattimaisesti toimivilta luonnollisilta henkilöiltä. Myös elinkeinoala ja harjoitettavan liiketoiminnan mittasuhteet voivat vaikuttaa siihen, kuinka laajaksi tällainen varautumis- ja selonottovelvollisuus kulloinkin on perusteltua asettaa. Arvioidessaan esimerkiksi viestintämarkkinayrityksiin kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta perustuslakivaliokunta korosti, että asiassa tulee kiinnittää huomiota muun muassa sääntelykohteen erityispiirteisiin, teknologian monimutkaisuuteen sekä siihen kansainväliseen toimintaympäristöön, jossa huomattavan markkinavoiman teleyritykset toimivat. Valiokunnan mukaan tällaisten yritysten tulee varautua muun muassa EU:n taholta kansalliseen sääntelyjärjestelmään kohdistuviin muutosvaatimukseen (PeVL 10/2007 vp).

Tärkeä merkitys omaisuudensuojan tehokkuuden kannalta on myös sillä seikalla, kuinka laajakantoisia ja pitkäkestoisia ulkoisia vaikutuksia kysymyksessä olevaan omaisuuteen tai sen käyttöön liittyy. Tästä näkökulmasta vahvinta omaisuudensuojaa voidaan puoltaa sellaisen omaisuuden käytön kohdalla, johon ei liity sanottavia ulkoisia sosiaalisia tai ympäristöllisiä vaikutuksia tai riskejä. Vastaavasti sitä mukaa kun omaisuuden käytön ulkoiset vaikutukset muihin ihmisiin, ympäristöön tai yleisiin etuihin nähden voimistuvat, laajenee myös julkisen vallan sääntelykompetenssi asiassa. Harkinnassa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, kuinka vakavista ja pysyvistä sosiaalisista, ekologisista tai terveydellisistä haittavaikutuksista kussakin tilanteessa on kysymys sekä kuinka laajaan alueeseen tai ihmisryhmään kyseiset vaikutukset ulottuvat. Silloin kun haitat ja riskit esimerkiksi ihmisten terveyden tai korvaamattomien luonnonarvojen säilymisen kannalta ovat suuret, on julkisen vallan riittävän tehokkaalla sääntelyllä ja valvonnalla huolehdittava näiden riskien hallinnasta ja ennaltaehkäisystä.

Yksi arvioinnissa tärkeä näkökohta liittyy sääntelyn yleisyyteen/erityisyyteen. Jonkinlaisena yleisenä peukalosääntönä voidaan lähteä siitä, että yleisluonteiset omaisuuden käyttörajoitukset esimerkiksi luonto- ja kulttuuriarvojen suojelemiseksi voidaan melko tyypillisesti toteuttaa tavallisella lainsäädännöllä ja ilman korvausvelvollisuutta, mutta tilanne muuttuu omaisuudensuojan näkökulmasta kriittisemmäksi, jos tällaisesta toimenpiteestä aiheutuu merkittäviä taloudellisia menetyksiä vain joillekin sattumanvaraisesti valikoituville henkilötahoille. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vakiintuneesti korostanut,

että ihmisoikeussopimuksen omaisuudensuoja-artiklan edellyttämä oikeudenmukainen tasapaino yksilön oikeuksien ja yleisten etujen välillä jää toteutumatta sellaisissa tilanteissa, joissa jonkin yksittäisen henkilön kannettavaksi asetetaan julkisen edun vuoksi kohtuuttoman raskas yksilökohtainen rasitus (ks. esim. EIT:n tapaus Bäck v. Suomi, 20.7.2004).

Tästä näkökulmasta laajan soveltamisalan yleiset normit ovat selvästi suositeltavampia sääntelytapoja kuin jotakin tiettyä omistajaryhmää, omaisuuslajia, luontotyyppiä, omaisuuden käyttötapaa tms. erityisellä tavalla rajoittavat kapea-alaiset sääntelymallit.

Kaiken kaikkiaan omaisuudensuojarajoitusten suhteellisuusarviointi edellyttää siis tyypillisesti punnintaa hyvin moninaisten tekijöiden välillä. Kussakin ratkaisutilanteessa on tarpeen voida arvioida mahdollisimman perusteellisesti ja kokonaisvaltaisesti kaikkia asiassa relevantteja tekijöitä ja lainsäädännön seurauksia. Edellä esitetyt seikat asettavat luonnollisesti lakiesityksen perustelujen kattavuudelle pitkälle meneviä vaatimuksia. On myös syytä pitää mielessä, että huolellisesti valmistellut ja perustellut omaisuudensuojarajoituksia sisältävät lakiesitykset kohtalaisen harvoin jäävät kiinni perustuslakivaliokunnan suhteellisuustestissä. Sen sijaan kiinnijäämisriski olennaisesti kasvaa, jos perustelut ovat joiltakin osin vajaat.

#### *Omaisuudensuojarajoitusten korvattavuudesta*

Perustuslain 15 § kytkee korvausvaatimuksen nimenomaisesti vain omaisuuden pakkolunastustilanteisiin. Pakkolunastuksella tarkoitetaan säännöksessä sellaista omistusoikeuden tai muun varallisuusosoikeuden siirtoa oikeussubjektilta toiselle, joka voidaan toteuttaa alkuperäisen oikeudenhaltijan suostumuksesta riippumatta. Pakkolunastukselle on ominaista, että siinä on mukana kaksi eri henkilötahoa, joista toinen joutuu luopumaan jostakin määrätystä omaisuudensuojaa nauttivasta varallisuusedusta toisen henkilötahon hyväksi. Edun vastaanottajana voi olla joko yksityinen tai julkinen subjekti. Ollakseen säännöksessä tarkoitettua pakkolunastusta oikeuden poisottamisen ja siirron tulee olla luonteeltaan pysyvää ja lopullista, joten määräaikaista kiinteistön käyttöoikeuden siirtoja subjektilta toiselle ei pääsääntöisesti arvioida omaisuuden pakkolunastuksena, vaan niiden arviointiin sovelletaan omaisuudensuojan yleislauseketta. Myös pakkokriteerin on täytyttävä, jotta pakkolunastussäännöksen soveltaminen tulisi kysymykseen. Pakkolunastussäännös ei yleensä sovellu esimerkiksi omistajan omasta vaatimuksesta tapahtuviin lunastuksiin. Pakon ei kuitenkaan tarvitse olla luonteeltaan suoraan oikeussäännöksiin perustuvaa, vaan perustuslain pakkolunastuslauseke soveltuu myös sellaisiin tosiasiallisiin pakkoluovutustilanteisiin, joissa oikeudenhaltijalle ei käytännössä jää muita reaalisia toimintavaihtoehtoja kuin luopua jostakin varallisuusosoikeudestaan toisen subjektin hyväksi.

Rajoitusluonteisista toimista omaisuuden pakkolunastus eroaa erityisesti siinä suhteessa, että pakkolunastuksessa varallisuusosoikeuden subjekti vaihtuu pysyvästi, kun taas omaisuuden käyttörajoituksilla oikeudenhaltijan oikeuksia tai vapauksia kavennetaan ilman, että jokin toinen subjekti saa itselleen kavennusta vastaavan oikeuden tai edun. Erilaisia omistajan oikeusaseman rajoituksia ja kavennuksia ei niin ollen yleensä pidetä omaisuuden pakkolunastuksena, vaikka omistaja voikin niiden seurauksena menettää varallisuusarvoisia

oikeuksiaan ja ulkopuoliset tahot voivat hyötyä niistä taloudellisesti. Olennaista pakkolunastussäännöksen soveltamisen kannalta on se, että omistajan oikeusaseman lakkauttamista tai kavennusta vastaa toisen subjektin hyväksi tuleva, alkuperäiseen oikeuteen selkeässä ja välittömässä vastaavuussuhteessa oleva riittävän konkreettinen varallisuusarvoinen oikeus tai etu. Siten esimerkiksi useimmat rakentamisen suunnitteluun, luonnonvarojen hyödyntämiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät yleiset rajoitukset ja velvoitteet jäävät pakkolunastussäännöksen soveltamispiirin ulkopuolelle. Myöskään esimerkiksi yleisten kalastusoikeuksien laajentamista ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu omaisuuden pakkolunastuksena, vaan omaisuuden käyttörajoituksena, vaikka toimenpiteen katsottiinkin merkitsevän omistajan kalastusoikeuden ja eksklusiovallan rajoittamista samassa suhteessa kuin ulkopuolisten kalastusoikeutta laajennettiin (ks. PeVL 5/1981 vp ja 8/1996 vp). Kun hyödynsaajataho kuitenkin oli yksilöimätön ihmisryhmä, ei kysymys ollut PL 15.2 §:ssä tarkoitetusta omaisuuden siirtämisestä subjektilta toiselle.

Pakkolunastuksen ja omaisuuden käyttörajoituksen välillä on usein eroa myös siinä suhteessa, että pakkolunastus kohdistuu tyypillisesti yksittäisiin ja sattumanvaraisesti valikoituviin oikeudenhaltijoihin, kun taas omaisuuden käyttörajoituksille on tunnusomaista, että ne kohdistuvat kaikkiin tietyt kriteerit täyttäviin oikeudenhaltijoihin samalla tavalla. Tällainen pakkolunastukseen liittyvä sattumanvaraisuus ja erityinen yksilöllinen rasitus lieneekin yksi painavimmista perusteista sille, että perustuslaki sallii pakkolunastuksen ainoastaan täyttä korvausta vastaan.

Pakkolunastuksen ja rajoittamisen välinen rajanveto on siis tärkeä erityisesti siinä suhteessa, että toisin kuin perustuslain 15.2 §:n pakkolunastussäännös ei PL 15.1 §:n yleissäännös sisällä vaatimusta omaisuuden käyttörajoitusten korvaamisesta. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa tiivistänyt käsityksensä (PeVL 6/2010 vp) seuraavasti: ”Omaisuudensuoja sisältää muun muassa omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vapauden käyttää omaisuuttaan. Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut edellytykset mukaan lukien suhteellisuusvaatimuksen (PeVL 49/2002 vp, s. 2/II). Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei kuitenkaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitetäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3).”

Samoin valiokunta luonnonsuojelulain yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 21/1996 vp) korosti, että omaisuudensuojasäännöksen 1 momentista ei ”johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta”. Samassa lausunnossa valiokunta totesi myös: ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä on täyden korvauksen vaatimus kuitenkin eräitä kertoja ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Tällöin käyttörajoitusta on pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (esim. PeVL 8/1986 vp). Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitetäessä,

meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.”

Varsinkin pitkälle menevien tai jotenkin sattumanvaraisesti omistajia kohtelevien rajoitusten yhteydessä korvauskysymys voi siis nousta tärkeäksi kriteeriksi arvioitaessa rajoituksen suhteellisuutta omaisuudensuojan yleislausekkeen pohjalta. Korvausnäkökohdan merkitys riippuu luonnollisesti olennaisesti siitä, millainen balanssi asiassa on muiden suhteellisuusarvioinnissa relevanttien näkökohtien osalta saavutettavissa. Ainakin silloin jos vaakaa tuntuu hyvin vaikealta saada riittävään tasapainoon muiden punnusten avulla, voi korvausnäkökohdan merkitys asiassa muodostua keskeiseksi. Oman harkintansa arvoinen asia kuitenkin on, omaksutaanko hyvin kaavamaisia korvaussäntelyitä vai onko mahdollista tukeutua sellaisiin perälaumatyyppisiin viimesijaisiin korvaussäännöksiin, jotka yksittäistapauksissa varmistavat, ettei vaaka jää kohtuuttoman kenoon asentoon ja siten muodostu yksilön omaisuudensuojaa loukkaavaksi toimeksi.

Korvauskynnystä koskeva kysymys on ollut perustuslakivaliokunnassa esillä erityisesti luonnonsuojelulain muutoshankkeiden yhteydessä. Valiokunnan tulkinnat asiassa eivät kuitenkaan ole aivan yksiselitteisiä. Lausunnossaan 21/1996 vp valiokunta totesi: ”että valtiosäännöstä sinänsä ei voi johtua estettä asettaa esityksen tapaan merkityksellisen haitan korvauskynnystä täyden korvauksen määräämiselle, kun hallitusmuodon 12 §:n 1 momentti ei ylipäätään aseta vaatimusta korvausvelvollisuuden liittämistä omaisuuden käyttörajoituksiin. Merkityksellisen haitan korvauskynnys merkitsee perustelujen mukaan sitä, että omistajan olisi korvauksetta siedettävä vähäisenä pidettävää haittaa. Valtion korvausvelvollisuus syntyisi toisaalta helpommin kuin silloin, jos korvausvelvollisuus olisi eräiden muiden lakien tapaan liitetty huomattavan haitan aiheutumiseen. Merkityksellisen haitan korvauskynnys on suhteutettava kuhunkin rajoituksen kohteena olevaan alueeseen: pieneen alueeseen kohdistuva täysrajoitus on merkityksellisempi kuin suuren yksikön osaan kohdistuva rajoitus. On lisäksi selvää, että objektiivisesti katsoen huomattavana pidettävä haitta aina ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen omistajan tilanteesta riippumatta. Ympäristövaliokunnan olisi asianmukaista selvittää mahdollisuuksia korvaussäännösten yleispiirteistämiseen ja yksinkertaistamiseen sellaiseksi, että valtion korvausvelvollisuus liitettäisiin kaikkiin luonnonsuojelulakiin perustuviin menetyksiin, joista omistajalle on aiheutunut merkityksellistä haittaa. Näin saataisiin varmuus säännösten kattavuudesta.”

Tästä lausumasta ei voitane suoraan johtaa ainakaan sellaista tulkintaa, jonka mukaan nimenomaan ”merkityksellinen haitta” tulisi välttämättä omaksua kaavamaiseksi korvauskynnykseksi kyseisenkaltaisissa rajoitustilanteissa, kun valiokunnan mukaankin muussa lainsäädännössä kuitenkin käytetään korkeampaa ”huomattavan haitan” kynnystä, jossa valiokunta ei ilmeisesti näe mitään perustuslaillista ongelmaa. Toisaalta valiokunta ilmeisesti lähinnä johdonmukaisuussyistä edellyttää, että luonnonsuojelulain mukaisissa rajoituksissa korvauskynnys olisi yhdenmukainen, tässä tapauksessa siis merkityksellinen haitta. Myöhemmässä luonnonsuojelulakia koskevassa lausunnossaan (15/2003 vp) valiokunta kenties hivenen ylitulkitsi aiempaa lausuntoansa asettamalla ”merkityksellisen haitan” nyt ehdottamaksi säätämistäjärjestyskriteeriksi. Valiokunnan mukaan ehdotettu” sääntely tuo kuitenkin selvästi näkyville luonnonsuojelulain korvaussäntelyn aukollisuuden. Lain 53 §:n säännökset valtion korvausvelvollisuudesta eivät näet kata tapauksia, joissa 10 §:n mukaiset edellytykset luonnonsuojelun alueen perustamiselle eivät täyty mutta joissa 49 §:n mukaisesta kiellosta kuitenkin aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle merkityksellistä haittaa. Kysymys voi olla esimerkiksi rakennusluvan hylkäämisestä liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan löydyttyä rakennuspaikalta. Tällaisien tilanteiden jääminen valtion korvausvelvollisuuden ulkopuolelle on etenkin EY:n lajisuojelua

tarkoittavien direktiivien merkityksestä luonnonsuojelulain säätämisen jälkeen saatujen kokemusten valossa valiokunnan käsityksen mukaan seikka, jonka vuoksi perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuudelle asetettavat yleiset edellytykset eivät tässä tapauksessa täyty. Siksi valiokunta katsoo, että lain korvaussäännösten ulottaminen 49 §:ssä säädetystä kiellosta aiheutuvaan merkitykselliseen haittaan on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Näyttää siis siltä, että nykyisen luonnonsuojelulain osittaistarkistusten kontekstissa perustuslakivaliokunta edellyttää sääntelyn sisäisen johdonmukaisuuden nimissä, että omistaja saa korvausta kyseisen lain mukaisista rajoituksista aiheutuvasta ”merkityksellisestä haitasta”. Sen sijaan yleistä vaatimusta siitä, että nimenomaan merkityksellisen haitan tulisi olla kaikissa ympäristöperusteisissa rajoituksissa korvattavaa, ei näistä lausunnoista voitane PL 15.1 §:n soveltamisalueella johtaa.

Asia on luonnollisesti toisin, jos siirrytään PL 15.2 §:n soveltamisalueelle.

Varallisuusosoikeuksien siirtojen ohella pakkolunastussäännös voi nimittäin poikkeuksellisesti tulla sovellettavaksi myös sellaisten merkittävien rajoitustyyppisten toimenpiteiden yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen (ks. esim. PeVL 38/1998 vp). Yleisenä lähtökohtana kuitenkin on, että pakkolunastussäännöksen soveltamiseen muihin kuin varallisuusosoikeuksien varsinaisiin siirtoihin suhtaudutaan varsin pidättyvästi ja säännöksen soveltamista pidetään aiheellisena lähinnä vain sellaisten hyvin pitkälle menevien rajoitustyyppisten toimien yhteydessä, jotka tosiasiallisilta vaikutuksiltaan aidosti rinnastuvat omaisuuden poisottamiseen.

Merkittäviäkään omaisuuden yleisiä käyttörajoituksia ei siten normaalitilanteissa tulkita omaisuuden pakkolunastukseksi, jos omistaja rajoituksesta huolimatta voi hyödyntää omaisuuttaan jollakin taloudellisesti mielekkäällä tavalla. Omaisuuden pakkolunastussäännöstä tulee soveltaa rajoitustyyppisten toimien yhteydessä vain, jos ne vaikutuksiltaan todella rinnastuvat omaisuuden pakkolunastukseen. Tämä vastaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaa, jossa omaisuuden de facto -riistämisen kynnyksen on tulkittu ylittyneen vain sellaisissa hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi tietty alue on ollut vuosikymmeniä sotilaallisen valtauksen kohteena (EIT Papamichalopoulos 24.6.1993, kohdat 43–45, ks. Länsineva 2002, s. 216–217).

Nyt käsillä olevien lakiehdotusten osalta edellä sanottu merkitsee, että pakkolunastusrinnastuksen tekemiseen tuskin on olemassa perusteita. Näin ollen asian arviointi tapahtuu PL 15.1 §:n yleissäännöksen perusteella. Millaiseksi korvausnäkökohdan merkitys asiassa muodostuu, riippuu olennaisesti muista suhteellisuusarviointiin vaikuttavista (ks. edellä) seikoista. Jos tässä arvioissa – sitten kun parametrit ovat selvillä – alkaa näyttää ilmeiseltä, että ehdotetut rajoitukset jotenkin epätavallisen voimakkaasti tai sattumanvaraisesti kohtelevat joitakin omistajaryhmää, voi korvauskysymys muodostua ajankohtaiseksi. Jos taas kysymys on rajoituksista, jotka eivät ole mitenkään poikkeuksellisen syvällisiä tai kohdistu erityisen sattumanvaraisesti valikoituvaan ryhmään, tuskin korvausteemat saavat kovin suurta merkitystä suhteellisuusarvioinnin osana.

#### *Muut rajoituskriteerit*

Edellä sanotun perusteella lienee ilmeistä, että ehdotetut rajoitukset eivät merkitse kiellettyä puuttumista perusoikeuksien ydinalueeseen. Myöskään ihmisoikeusvaatimusten kanssa ehdotukset eivät voine olla ristiriidassa. Oikeusturvan kattavuus on syytä vielä erikseen varmistaa.

### 3.4. Siirtymäsäännöksistä

Myös siirtymäsäännöksiä koskevien yksityiskohtaisten kantojen esittäminen on valmistelun tässä vaiheessa jossain määrin enneaikaista. Jos yleisarvio siitä, että kysymyksessä ei ole mitenkään erityisen poikkeuksellisen pitkälle menevä tai sisällöltään yllätyksellinen omaisuudensuojarajoitus, pitää paikkansa, ei siirtymäsäännöksiinkään liittynyt erityisen isoja ongelmia. Yleisenä lähtökohdaksi voidaan pitää ajatusta siitä, että taannehtivia puuttumisia omaisuudensuojaa nauttiviin oikeuksiin tulee välttää. Vaikka taannehtivuuskielto ei olekaan voimassa ehdottomana kieltona, on yksityishenkilöiden perusteltujen odotusten kannalta ongelma, jos säännökset tulisivat koskemaan asiaintiloja ennen niiden voimaantuloa. Tästä lähtökohdasta normaalikäytäntönä on, että ennen lain voimaantuloa jätettyjä lupa- ja muita hakemuksia käsitellään yleensä hakemuksen jättöhetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Jos tästä lähtökohdasta poiketaan, tulee menettelylle osoittaa painavat perusteet.

Joskus merkittävien säädösmuutosten yhteydessä pidetään omaisuudensuojasyistä tarpeellisenä varata sääntelyn kohteille kohtuullinen siirtymäaika sopeutua lainsäädäntömuutoksen vaikutuksiin. Esimerkiksi jos jotakin omaisuutta käy hyödyttömäksi uuden lain myötä, annetaan riittävän pitkälle siirtymäajalle usein merkitystä arvioitaessa, onko rajoitus suhteellisuusvaatimuksen mukainen (ks. esim. kaivoslakia koskeva valiokunnan lausunto 32/2010 vp ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä koskeva 44/2010 vp, ks. myös lausunnot 21/2010 vp, 58/2010 vp ja PeVL 5/2012 vp). Jos nyt käsillä olevasta ehdotuksesta aiheutuu em. lausunnoissa tarkoitettua kaltaisia seurauksia, voivat sopeutumisaikaa koskevat sääntelyt olla tarpeen.

Selvityksen keskeisenä lähteenä on hyödynnetty kirjoitusta:

- Länsineva, P: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa: PERUSOIKEUDET: Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (WSOYpro 2011), s.549-604.