

**Lausunto**

13.5.2022

VN/23/2022  
VN/23/2022-OM-7

Työ- ja elinkeinoministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annetun lain ja kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

### Yleisiä näkökohtia

Lainsäädäntöhankkeen taustalla on Euroopan unionin vireille panema valvontamenettely koskien YVA-direktiivin täytäntöönpanoa. Suomi on komissiolle antamassaan vastauksessa ilmoittanut Suomen tulevan täydentämään lainsäädäntöään YVA-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon täsmentämiseksi. Oikeusministeriö pitää esitystä tärkeänä Suomea sitovien EU:n velvoitteiden asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta. Vireillä oleva valvontamenettely huomioon ottaen esitys tulee viimeistellä ja antaa eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman nopeasti.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettua lakia (jäljempänä lunastuslupalaki) sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettua lakia (jäljempänä lunastuslaki). Esityksen keskeisenä sisältönä ovat laissa tarkoitettuja sähköjohtoja ja kaasuputkia koskevat lupaharkintasäännökset, jotka esitetään sisällytettäväksi lunastuslupalakiin, mutta joita sovellettaisiin lunastuslupamenettelyssä. Ehdotetut luvan myöntämisen edellytykset täydentäisivät lunastuslain 4 §:n mukaista lupaharkintaa.

Esityksen kohdassa 5.1 on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja sääntelyn toteuttamiseksi. Kuten esityksessä on tuotu esille, lunastusmenettelyn tarkoituksena

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

on turvata yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden edellyttämien alueiden tai oikeuksien hankkiminen, ei hankkeiden yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden laaja-alaisempi punninta. Lupaharkinta poikkeaa tässä suhteessa merkittävästi esimerkiksi vesilain mukaisesta lupamenettelystä tai liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain sekä ratalain mukaisista maanteiden ja ratahankkeiden suunnittelumenettelyistä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan maanteiden ja ratahankkeiden suunnittelumenettelyiden kaltainen menettely olisi luontevin ratkaisu YVA-velvollisten sähkölinjojen ja kaasuputkien sijoittamisen ja rakentamisen ohjaamiseksi. Toisaalta lunastuslupaharkintaan on jo pidemmän aikaa sisällynyt hankelupamenettelyn kaltaisia elementtejä luonnonsuojelullisten intressien osalta. Ottaen huomioon erityisesti sähkölinjojen rakentamiseen liittyvät aikataululliset haasteet, oikeusministeriö pitää mahdollisena esityksen mukaista sääntelyratkaisua, vaikka lakien keskinäisen suhteen arviointi jää esityksessä yleiselle tasolle. Valitun sääntelyratkaisun toimivuutta tulee seurata ja tarvittaessa arvioida kertyneiden kokemusten ja havaintojen perusteella.

Yleisenä huomautuksena on vielä todettava, että ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi lähes jokaista lunastuslupalain pykälää. Menettely on mahdollinen, vaikka sääntelyteknisesti selkeämpää olisi säätää kokonaan uusi laki. Laki on jo verraten vanha (768/2004) ja ehdotettujen muutosten jälkeen alkuperäiseen muotoon jäisi aineellisista säännöksistä ainoastaan asetuksenantovaltuus (6 §), joka sekään ei nyky muodossaan enää täytä sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksia.

### **Valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia**

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tunnistetaan asianmukaisesti yksilöityjen ehdotusten yhteys yksityiselämän suojaa koskevaan perustuslain 10 §:ään, omaisuudensuojaa koskevaan perustuslain 15 §:ään, saamelaiden oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevaan perustuslain 17 §:ään, vastuuta ympäristöstä sekä kansalaisten osallistumista koskevaan perustuslain 20 §:ään ja oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään. Ympäristöperusoikeutta koskevassa jaksossa käsitellään myös viranomaisvalvonnan lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusvaatimuksia (perustuslain 2 §:n 3 momentti ja 119 §:n 2 momentti).

Yleisesti ottaen säätämisyjärjestysperusteluissa viittauksia perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön on kuitenkin melko vähän, joissakin alajaksoissa ei lainkaan. Hallituksen esityksen laatimisohejien mukaan ”Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset. Jos esitystä on aiheellista arvioida myös ihmisoikeusveloitteiden kannalta, on lisäksi tehtävä selkoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja muiden ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten sekä tarvittaessa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.” Valtiosääntöoikeudellista arviota tulisi edellä mainituilla perusteilla täydentää.

Lakia alemman asteista sääntelyä ei ole luonnoksen säätämisyjärjestysperustelujaksossa arvioitu, mutta asiaa on kuitenkin käsitelty luvussa 8 (s. 18). Epäselväksi jää, onko asetuksenantovaltuuksille tarkoitus tehdä tässä yhteydessä jotakin.

## Lunastuslupalakia koskevia säännöskohtaisia huomautuksia

**4 §.** Pykälän 1 momentin mukaan rakentamisesta ei saa aiheutua kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Esimerkiksi muotoilu ”Rakentamisesta ei saa aiheutua kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä [rakentamisen toteuttamiseksi]” voisi olla yksiselitteisempi. Edellytys ei todakaan saa olla saamelaisten kohdalla matalampi (seuraava virke).

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että 4 §:n 1 momenttiin on esitetty saamelaisten oikeuksia turvaava säännös, jonka mukaan sähköjohdon tai kaasun siirtoputken rakentaminen ei saisi vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jatkovalmistelussa huomioitaisiin myös kolttien oikeuksien turvaaminen, josta säädetään tarkemmin kolttalaissa (253/1995). Mahdollisella sähköjohdolla tai kaasun siirtoputkella voi olla vaikutuksia, jotka voivat vähäistä suuremmassa määrin heikentää kolttien elinolosuhteita tai mahdollisuuksia harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttaluodeella.

**4 b §.** Valvontatehtävää hoitava viranomaisena voisi ehdotetun lunastuslupalain 4 b §:n 1 momentin 2-5 kohtien nojalla kulkea toisen alueella; tehdä tarkastuksia ja tutkimuksia, suorittaa mittauksia ja ottaa näytteitä ja tallentaa ääntä tai kuvaa; päästä paikkaan, jossa toimintaa harjoitetaan; ja tarkkailla toiminnan vaikutuksia. Lain soveltamisalaan kuuluvat hankkeet sijoittuvat perusteluiden mukaan alueille, jotka eivät ole kotirauhan suojan piirissä. (s. 19) Esitys ei näin ollen vaikuta ongelmalliselta yksityiselämän eikä kotirauhan suojan kannalta. Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kotirauhan suojan piiriin kuuluvaa aluetta ei olisi säännösten rajattu ELY-keskuksen valvontatoimivallan ulkopuolelle (ks. LAKO 4.2.5 ja esim. PeVL 29/2013 vp ja PeVL 15/2008 vp). Esimerkiksi paikka, jossa toimintaa harjoitetaan (1 mom. 4 kohta), voinee tarkoittaa vaikkapa yrityksen tiloja – tämä ei perustelujen perusteella ole aivan yksiselitteistä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on tarkastusten yhteydessä melko vakiintuneesti pitänyt tarpeellisena lisätä tarkastussäännöksiin viittauksen hallintolain 39 §:ään (esim. PeVL 5/2013 vp).

Toisekseen äänen ja kuvan tallentamista koskien huomio kiinnittyy siihen, että ehdotusta ei ole luonnoksessa arvioitu luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan kannalta. Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä arvioida sitä, olisiko valvontatoimivalta syytä rajata säännösperusteisesti koskemaan muuta kuin luonnollisia henkilöitä. Jos tallentaminen voisi koskea myös luonnollisia henkilöitä, tätä tulisi arvioida jatkovalmistelussa henkilötietojen suojan ja siihen liittyvien vaatimusten toteutumisen kannalta.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskus voisi määrätä hänet oikaisemaan sen, mitä säännösten tai määräysten vastaisesti on tehty. Oikaisuvaatimuksen ollessa nykyisin osa muutoksenhakua oikeusministeriö ehdottaa, että oikaisun sijaan säännöksessä säädettäisiin esimerkiksi menettelyn korjaamisesta. Toisaalta 2 momentin ensimmäinen virke ja tämä mainittu 3 kohta vaikuttavat päällekkäisiltä eli molempien tarpeellisuutta ylipäätään olisi syytä vielä arvioida.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi antaa kohdetta velvoittavan päätöksen, jonka noudattamisen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko tai teettämis- tai keskeyttämismääräys. Sääntämisperusteluissa todetaan, että tällaista päätöstä koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (HOL). Säännöksessä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa sen sijaan viitataan uhkasakkolakiin, jossa on myös muutoksenhakua koskevat säännökset (USL 24 §). Viittaaminen uhkasakkolakiin ei ole tarpeen, mutta se on sallittua (ks.

LAKO 12.7). Jos uhkasakkolakiin viitataan, viittauksen tulisi olla informatiivinen eikä aineellinen (ks. USL 1 §). Myös perusteluja tulisi vielä tältä osin selkeyttää.

**5 §.** Muutoksenhakua koskevan 5 §:n 1 momentin täydentävän HOL-viittauksen vakiintunut ja suositeltu sanamuoto on ”Muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.” (ks. LAKO 12.13) Siten kuin -viittauksia tulisi välttää, koska sanamuodosta ei ilmene, onko viittaus aineellinen vai informatiivinen. Ehdotettua 2 momenttia voisi tästä syystä jatkovalmistelussa vielä korjata (ks. LAKO 12.2.6).

Viimeisen momentin tarpeellisuutta tulisi vielä arvioida jatkovalmistelussa ottaen huomioon edellä uhkasakkolaista lausuttu. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tältä osin nimenomaisesti 4 b §:n valvontaa koskeviin määräyksiin (s. 18). Lisäksi yleisluonteinen viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin olisi jo pykälän 1 momentissa. Informatiivisen viittauksen luonteva paikka pykälässä voisi olla 1 momentissa tai pykälän lopussa omana momenttinaan.

Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida sitä, tulisiko 5 §:n muutoksenhakua koskevaa valituksenoikeutettujen piiriä laajentaa kattamaan myös saamelaiskäräjät ja kolttien kyläkokous kuten esimerkiksi on säädetty muissa ympäristölaeissa (mm. kaivoslaki (621/2011) tai ympäristönsuojelulaki 527/2014).

Osastopäällikkö

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Jari Salila

Liitteet

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

**VN/23/2022-OM-7**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: