

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag och till ändring av vissa lagar som har samband med den

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag och till ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 76/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Johanna Korpi, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Pasi Kallio, miljöministeriet
- professor Martti Häkkänen
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Anne Kumpula
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny naturvårdslag. Det föreslås även ändringar i 54 andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juni 2023.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslagen särskilt mot grundlagens 15 § om egenomskydd, 20 § om ansvar för miljön och 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 67/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en naturvårdslag genom vilken den gällande lagen med samma namn upphävs. Den gällande lagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 21/1996 rd). Också många ändringar av lagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 25/2014 rd, GrUU 17/2010 rd, GrUU 29/2004 rd, GrUU 15/2003 rd, GrUU 68/2002 rd). Den reglering som nu föreslås baserar sig till många delar på den nuvarande naturvårdslagen.

(2) Naturvårdslagstiftningen bygger i stor utsträckning också på internationella förpliktelser som är bindande för Finland och på EU-rätten, som det redogörs för i motiveringen till lagförslaget (s. 35—37). Grundlagsutskottet har i sin praxis konstaterat att det inte ingår i dess konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (t.ex. GrUU 32/2021 rd, stycke 3). Å andra sidan är det enligt utskottet i och för sig klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i enlighet med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 20/2017 rd och GrUU 51/2014 rd, s. 2/II) och att det inte finns skäl att i Finlands nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen (t.ex. GrUU 19/2021 rd, stycke 14 och den utlåtan-depraxis som nämns där). Miljöutskottet bör granska regleringen närmare ur denna synvinkel.

Rätt att delta

(3) Naturvårdslagen syftar bland annat till att trygga naturens mångfald, främja anpassningen till klimatförändringen och stödja ett hållbart nyttjande av naturresurser och naturmiljöer. Den föreslagna regleringen har utan tvivel godtagbara motiv som anknyter till 20 § i grundlagen. Enligt 20 § 1 mom. ansvarar alla för naturen och dess mångfald, miljön och kulturarvet. Bestämmelsen omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Individens delaktighet kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring (RP 309/1993 rd, s. 70, GrUU 20/2010 rd, s. 2, GrUU 6/2010 rd, s. 2).

(4) Syftet med bestämmelsen är att betona att skyddet av naturen och den övriga miljön också har värden som inte relaterar till individens rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som subjekt för en sådan mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer (RP 309/1993 rd, s. 70/I).

(5) Det allmänna ska enligt grundlagens 20 § 2 mom. verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Bestämmelsen har nära samband med grundlagens 2 § 2 mom., där det sägs att det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling (RP 1/1998 rd, s. 75, GrUU 15/2004 rd, s. 3). Grundlagens 20 § 2 mom. anses innebära ett konstitutionellt uppdrag att utveckla miljölagstiftningen på ett sätt som ger människor större möjlighet att påverka beslut som gäller deras egen livsmiljö (RP 309/1993 rd, s. 71, GrUU 38/1998 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 67/2022 rd

(6) I fråga om den möjlighet att påverka som skyddas i 20 § 2 mom. i grundlagen fäster grundlagsutskottet uppmärksamhet vid 3 kap. om naturskyddsplanering i den föreslagna naturvårdslagen. Utskottet anser att 3 kap. inte ger allmänheten särskilt omfattande möjligheter att delta i planeringen. Miljöutskottet bör överväga om regleringen kan ändras till denna del.

Egendomsskyddet

(7) Naturvårdslagen innehåller bestämmelser om åtgärder som begränsar användningen av mark- och vattenområden. Regleringen är till denna del betydelsefull med avseende på egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

(8) Grundlagsutskottet har vid granskningen av de begränsningar av egendomsskyddet som hänför sig till främjandet av miljöansvaret särskilt uppmärksammat att den inbördes relationen mellan bestämmelsen om egendomsskyddet och bestämmelsen om ansvar för miljön bygger på en avvägning. Å ena sidan har utskottet konstaterat att bestämmelsen om miljöansvar i 20 § i grundlagen inte genererar individuellt verifierbara förpliktelser och att den inte heller utgör någon särskild grund för att belägga markägarna med toleransförpliktelser. Å andra sidan utgör båda bestämmelserna delar av samma regeluppsättning för de grundläggande fri- och rättigheterna och kan därmed inverka på tolkningen av varandra i ett sammanhang där målet bland annat är att lagstiftningsvägen främja en hållbar balans mellan människa och natur (t.ex. GrUU 26/2020 rd, s. 2, GrUU 55/2018 rd, s. 3, GrUU 10/2014 rd, s. 4/I—II, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II, GrUU 6/2010 rd, s. 2/II). I sin bedömning av huruvida inskränkningar i användningsrätten till egendom är godtagbara och proportionella har utskottet lagt särskild vikt vid de grunder som är förankrade i grundlagens 20 § (t.ex. GrUU 55/2018 rd, s. 4, GrUU 10/2014 rd, s. 4, GrUU 36/2013 rd, s. 2, och GrUU 6/2010 rd, s. 3). Ett otillräckligt beaktande av att uppnå balans mellan egendomsskyddet och de grundläggande miljö rättigheterna har också kunnat bli en omständighet som inverkar på lagstiftningsordningen (GrUU 69/2018 rd, s. 5).

(9) Bestämmelser om statens ersättningsskyldighet föreslås i 113—115 § i naturvårdslagen. Enligt propositionsmotiven (s. 310) föreslås inga betydande ändringar i fråga om ersättningssystemet jämfört med den gällande regleringen. Det föreslås inte att den tröskel för betydande olägenhet som i den gällande lagen utgör en förutsättning för ersättning ska ändras. Regleringen grundar sig enligt förslaget fortfarande på principen om full ersättning.

(10) Ersättning för inskränkning i användningen av egendom är enligt grundlagsutskottets praxis en delfaktor som inverkar på den samlade bedömningen och som tas i beaktande vid den konstitutionella bedömningen av om en begränsning i rätten att använda egendom är tillåten eller inte med avseende på grundlagsskyddet för egendom (t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU 24/2012 rd, GrUU 20/2010 rd och GrUU 6/2010 rd). Utskottets vedertagna syn har dock varit att det av 15 § 1 mom. i grundlagen inte följer något krav på att ersätta ägaren för vilken inskränkning av användningen som helst och inte heller något krav på full ersättning när ersättningar beviljas. Å andra sidan lägger grundlagen inte heller några hinder i vägen för att föreskriva om bättre ersättning, om inte ersättningsbeloppet blir så stort att man till följd av att den ekonomiska belastningen ökar på grund av skyddet tvingas till avsevärda begränsningar i det ansvar för naturen och dess mångfald som grundlagens 20 § 1 mom. ålägger (GrUU 6/2010 rd, s. 4, GrUU 20/2010 rd, s. 4). De nu fö-

Utlåtande GrUU 67/2022 rd

reslagna bestämmelserna om ersättning för inskränkningar i användningen av egendom är alltså inte problematiska med avseende på 15 § i grundlagen.

(11) I 67 § i naturvårdslagen föreslås ett förbud mot att försämra en strikt skyddad naturtyp. Enligt den får serpentenberg och block- och grusfält inom serpentinbergsområden samt öppna kustdynner inte förstöras eller försämrats. Naturtyperna definieras närmare i lagen. Enligt förslaget är det alltså direkt med stöd av lag förbjudet att förstöra eller försämra en sådan förekomst av en strikt skyddad naturtyp.

(12) I fråga om sättet att genomföra skyddet avviker bestämmelserna till exempel från bestämmelserna om skyddade naturtyper i 29 § i den gällande naturvårdslagen, där förbud som hänförs till skyddet träder i kraft genom ett myndighetsbeslut. Den gällande regleringen är tydligare med tanke på markägarens rättsliga ställning än den nu föreslagna regleringsmodellen. Förbud av det slag som nu föreslås och som baserar sig direkt på lag ingår dock i skogslagen (GrUU 22/1996 rd, GrUU 36/2013 rd) och vattenlagen (GrUU 61/2010 rd) som stiftats med grundlagsutskottets medverkan.

(13) Med tanke på bedömningen av det nu föreslagna förbudet mot förstöring och försämring är det av betydelse att regleringen syftar till att trygga särskilt sällsynta och särskilt sårbara naturtyper. Proportionaliteten i den inskränkning av egendomsskyddet som följer av regleringen förbättras av att det är möjligt att få undantag från förbudet i lagen under de förutsättningar som anges i 68 § i lagförslaget. Dessutom är staten med stöd av 113 § skyldig att ersätta betydelsefulla olägenheter som förbudet medför. Grundlagsutskottet fäster dessutom med tanke på kravet på tillräckliga rättsmedel vid inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppmärksamhet vid att beslut om undantag enligt 68 § och beslut om tvångsmedel enligt 128 § får överklagas. Den föreslagna 67 § är därför inte problematisk med avseende på 15 § i grundlagen.

(14) Grundlagsutskottet fäster dock med tanke på regleringens förutsägbarhet uppmärksamhet vid vilka möjligheter fastighetsägarna har att identifiera förekomsten av strikt skyddade naturtyper på sina ägor. Med tanke på detta anser utskottet att det är viktigt att fästa särskild vikt vid att de strikt skyddade naturtyperna inventeras effektivt och att uppgifterna sparas i datasystemet för naturvården, vilket också nämns i propositionen (s. 210). Grundlagsutskottet anser att miljöutskottet bör granska regleringen närmare ur denna synvinkel.

Grundlagsutskottet har när det gäller den nationella lagstiftningen i flera olika sammanhang konstaterat att den har blivit mycket oklar och svåröverskådlig (se t.ex. GrUU 47/2006 rd, s. 2/I, GrUU 41/2006 rd, s. 2/I, GrUU 25/2005 rd, s. 5). Därför har utskottet förutsatt att målgruppen för bestämmelserna utan svårigheter ska kunna tillämpa dem (se t.ex. GrUU 60/2014 rd, s. 3). Utskottet har också betonat att det är särskilt viktigt med tydlig reglering i fråga om denna typ av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 5, GrUU 45/2016 rd, s. 3).

Bemyndigande att utfärda förordning

(16) Grundlagsutskottet har konstaterat att det är typiskt för miljölagstiftningen att detaljerna till stor del lämpligen regleras i författningar på lägre nivå än lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd, GrUU

Utlåtande GrUU 67/2022 rd

58/2010 rd, s. 3/I, GrUU 11/1999 rd, s. 2/I). Det beror i stor utsträckning på att bestämmelserna behöver vara synnerligen detaljerade och av teknisk karaktär. Dessutom behövs det ofta bemyndiganden när Europeiska unionens omfattande och detaljerade lagstiftning ska genomföras. I miljölagstiftningen kan det vara motiverat att skyldigheter som varierar mellan olika branscher och verksamheter ingår i förordningar, eftersom lagbestämmelserna annars lätt blir onödigt detaljerade och fallspecifika (GrUU 10/2014 rd, GrUU 1/2013 rd, s. 2/II och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I). Utskottet har emellertid påpekat att bemyndigandena inte heller då kan vara helt öppna bland annat i fråga om grunderna för skyldigheterna (GrUU 58/2010 rd).

(17) Även den nu föreslagna naturvårdslagen innehåller ett stort antal bemyndiganden att utfärda förordning. Grundlagsutskottet anser att lagförslagets bestämmelser om delegering av lagstiftningsbehörighet i huvudsak är ändamålsenliga. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid 124 § 3 mom., enligt vilket närmare bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralens åtgärder för att trygga tillsynen får utfärdas genom förordning av statsrådet. Utifrån bestämmelsens ordalydelse och motiveringen till den förblir det oklart vilka omständigheter som avses bli reglerade med stöd av bemyndigandet. Av motiveringen framgår dock att avsikten inte är att 124 § ska leda till detaljerade skyldigheter för myndigheterna att vidta åtgärder.

(18) Enligt 119 § i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag om det ingår i uppgifterna att utöva offentlig makt. Med allmänna grunder avses bland annat de huvudsakliga uppgifterna samt behörigheten (RP 1/1998 rd, s. 174/II). Bestämmelser om grunderna för statens regional- och lokalförvaltning utfärdas likaså genom lag. Med tanke på detta verkar det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning inte ändamålsenligt. Miljöutskottet bör antingen precisera regleringen eller helt stryka bemyndigandet.

(19) Enligt 64 § i förslaget till naturvårdslag får det genom förordning av statsrådet föreskrivas att en naturtyp som enligt den nationella hotbedömningen av naturtyper i Finland är utsatt för minst en hög risk för att försvinna från naturen ska fastställas vara en hotad naturtyp. Risken för försvinnande bedöms utifrån bästa tillgängliga information på basis av naturtypens minskning i kvantitet, utbrednings- eller förekomstområdets obetydliga storlek, försämringen av den oorganiska miljöns kvalitet, störningar i organismsamhällets processer eller samspel eller en kvantitativ analys av risken för försvinnande. Myndigheterna ska enligt 65 § i lagförslaget beakta hotade naturtyper i sitt beslutsfattande med iakttagande av de särskilda bestämmelser om tryggnad av naturvärden som finns i annan lagstiftning. Att föreskriva att en naturtyp är hotad har enligt motiveringen till förslaget (s. 204, 313) inga direkta rättsverkningar för medborgarna eller för juridiska personer. I den gällande lagen föreskrivs det på motsvarande sätt, som alltså grundar sig på bemyndigande att utfärda förordning, om hotade arter.

(20) Den föreslagna definitionen på lagnivå av de innehållsmässiga kriterierna för en hotad naturtyp och bedömningen av dem kan anses vara tillräckligt exakt. Definitionerna av hotade naturtyper förutsätter utifrån motiveringen en relativt omfattande och detaljerad beskrivning av särdragen hos varje naturtyp. Vid bedömningen av bemyndigandet att utfärda förordning är det också av betydelse att definitionen av begreppet hot inte i sig har några direkta rättsverkningar. Grundlagsutskottet anser dock att miljöutskottet i sitt betänkande bör sträva efter att göra regleringen mer förutsägbar och konkretisera konsekvenserna av att en naturtyp betraktas som hotad.

Utlåtande GrUU 67/2022 rd

Rättskydd

(21) Bestämmelser om sökande av ändring föreslås i 136 § förslaget till naturvårdslag. Ett beslut enligt naturvårdslagen får överklagas genom besvär med iakttagande av vad som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, om inte något annat föreskrivs nedan. Besvärsrätt har enligt 136 § 4 mom. den vars rätt eller fördel saken kan beröra.

(22) Det föreslås alltså att besvärsrätten delvis är mer omfattande än i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I den föreslagna regleringen förblir det dock oklart varför inte också den vars skyldighet saken kan beröra har besvärsrätt. Med beaktande av bestämmelsernas kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och för tydlighets skull kan det vara motiverat att komplettera bestämmelsen om ändringssökande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsrad Liisa Vanhala.