

Lausunto

18.4.2023

VN/1660/2023

VN/1660/2023-OM-10

Ympäristöministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta luonnonsuojelulakiin liittyväksi valtioneuvoston asetukseksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi, joka annettaisiin uuden luonnonsuojelulain (9/2023) nojalla. Oikeusministeriö toteaa lausuntoon seuraavan.

Asetusluonnoksen 2 §

Asetusluonnoksen 2 §:n mukaan luonnonsuojeluohjelmassa olisi, sen lisäksi mitä luonnonsuojelulain 15 §:ssä säädetään, mainittava ohjelman tavoitteet ja suojelukohteiden valintaperusteet sekä määriteltävä siihen sisällytettävät alueet. Lisäksi suojelukohteiden sijainti ja rajaukset olisi osoitettava tarpeellisin kartoin ja ohjelmaan olisi liitettävä selvitys sen taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

Asetuksen 2 §:n säännökset annettaisiin luonnonsuojelulain 15 §:n 5 momentissa olevan asetuksen antovaltuuden nojalla, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä luonnonsuojeluohjelman laatimisesta ja sen sisällöstä. Laissa asetuksen antovaltuuteen liittyvät perussäännökset (mistä säädetään tarkemmin) vaikuttavat olevan lain 15 §:n 1 momentissa, jonka mukaan valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin; ja 15 §:n 2 momentissa, jonka mukaan luonnonsuojeluohjelmasta on käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen.

Oikeusministeriö haluaa kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, että asetus on tarkoitettu lakia *tarkentavan* sääntelyn antamiseen (asetuksen antovaltuuden mukaisesti), eikä asetusta ole tarkoitettu lakia *täydentävän* sääntelyn antamiseen (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 5). Näin ollen asetuksen 2 §:stä tulisi poistaa lause ”sen lisäksi mitä luonnonsuojelulain 15 §:ssä säädetään”. Oikeusministeriö toteaa myös, että luonnonsuojelulain 15 §:ssä oleva asetuksen antovaltuuteen liittyvä perussäännöstö on sisällöltään verraten niukkaa. Nyt asetuksen 2 §:ään luonnostellut säännökset olisivatkin perustellusti olleet sisältönsä puolesta lain tasollakin säädettäviä.

Asetusluonnoksen 3 §

Asetuksen 3 §:ssä olisi säännöksiä luonnonsuojelun seurannan järjestämisestä. Oikeusministeriö toteaa, ettei asetusluonnoksen perustelumuihistossa ole mainittu ollenkaan 3 §:n jälkimmäisessä virkkeessä olevaa säännöstä, jonka mukaan luonnonsuojelun seurannassa hyödynnettäisiin luonnonsuojelun tietojärjestelmää, jota tulee kehittää ja ylläpitää niin, että se palvelee luonnonsuojelulain tavoitteiden toteuttamista, mukaan lukien luonnonsuojelun suunnittelua ja seurantaa. Mainitulla luonnonsuojelun tietojärjestelmällä ilmeisesti tarkoitetaan luonnonsuojelulain 117 §:ssä tarkoitettua saman nimistä tietojärjestelmää. Epäselväksi jää, miksi myös ko. tietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpitämisestä (ei pelkästään hyödyntämisestä) säädettäisiin asetuksen 3 §:ssä, kehittämisen ja ylläpitämisen nähtävästi kuulumatta edes asetuksen antovaltuuden piiriin (luonnonsuojelulaki 18 § 5 mom.).

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

Asetusluonnoksen 12 §

Asetusluonnoksen 12 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriö päättäisi luonnonsuojelutarkoituksiin käytettävien alueiden hankkimisesta valtiolle. Pykälän 2 momentin mukaan valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin hankitut alueet olisivat ympäristöministeriön hallinnassa. Pykälän 3 momentin mukaan ympäristöministeriö voisi luovuttaa valtiolle hankitun alueen ennen sen suojelualueeksi muodostamista Metsähallituksen hallintaan.

Edellä mainittu sääntely ehdotettaisiin annettavaksi nähtävästi luonnonsuojelulain 108 §:n 2 momentin nojalla, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Metsähallitus hoitaisivat alueiden luonnonsuojelutarkoituksessa tapahtuvaan hankintaan liittyvät tehtävät. Alueiden hankintaan liittyvistä tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriö toteaa, että asetuksen 12 §:n 1 momentin säännös antaisi päätöstoimivaltaa ympäristöministeriölle. Samoin 12 §:n 2 momentti sääntelisi ympäristöministeriön toimivallasta siinä merkityksessä, että luonnonsuojelutarkoituksiin hankitut alueet olisivat ympäristöministeriön hallinnassa. Edelleen 12 §:n 3 momentti sääntelisi ympäristöministeriön toimivaltaa, kun säännös antaisi ministeriölle toimivallan luovuttaa valtiolle hankitun alueen ennen sen suojelualueeksi muodostamista Metsähallituksen hallintaan.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että toimivaltaisen viranomaisen tulee ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohtien samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytysten tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 2/2012 vp s. 3, PeVL 32/2012 vp s. 6, PeVL 39/2016 vp s. 6, PeVL 19/2021 vp s. 4).

Luonnonsuojelulain 108 §:ssä toimivalta alueiden hankintaan on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Metsähallitukselle, jolloin asetuksen 12 §:ään kaavailtu ympäristöministeriön toimivalta olisi ristiriidassa lain kanssa.

Oikeusministeriö huomauttaa edelliseen viitaten, että ympäristöministeriön toimivallasta asetusluonnoksen 12 §:n mukaisissa asioissa tulisi säätää lailla ja asetuksessa ei näin ollen tulisi olla säännöksiä, joissa säädetään toimivallasta.

Muita huomioita

1.

Asetusluonnos on otsikoitu ”Valtioneuvoston asetus” ja hakasulkeisiin alla ”luonnonsuojeluasetus”. Asetuksen nimike tulisi ilmaista ilman hakasulkeita ja pelkkä ”Valtioneuvoston asetus” ei riitä asetuksen nimikkeeksi. Kun kyseessä ei ole muutosasetus, asetuksen nimikkeessä ei tule käyttää asetus – sanaa enemmän kuin kerran. Asetuksen antajan on ilmentävä asetuksen nimikkeestä (LAKO 16.6.1). Asetuksen nimike ei voi olla yhdyssana, mutta sen tulee silti mahdollisuuksien mukaan vastata lain nimikettä (LAKO 16.6.5).

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että valmisteleva ministeriö konsultoi oikeusministeriön lain-tarkastusyksikköä asetuksen nimikkeen osalta.

2.

Asetusluonnoksen johtolauseessa viitataan 13 eri lainkohtaan. Ohjeistuksen mukaan, jos asetuksen johtolauseessa tulisi mainittavaksi yli kolme lainkohtaa, viitataan lakiin yleisesti (LAKO 17.2.4).

3.

Asetuksen 5 §:ssä annettaisiin luonnonsuojelulain 64 §:ssä olevan asetuksenantovaltuuden ja asetuksen 6 §:ssä luonnonsuojelulain 65 §:ssä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla tarkempia säännöksiä luontotyyppien määrittelyperusteista. Sekä 5 § että 6 § sisältäisivät melko pitkiä proosamaisia kuvauksia, jotka poikkeavat normatiivisen tekstin esitystavasta.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että valmisteleva ministeriö konsultoi oikeusministeriön lain-tarkastusyksikköä mainittujen pykälien osalta.

4.

Asetusluonnoksen 13 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojelulain 54 §:ssä tarkoitetun jaksotetun korvauksen ensimmäinen erä on maksettava siinä määräajassa, joka kiinteän omaisuuden ja erityisten

oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) 52 §:ssä säädetään korvauksen loppuosan maksamiselle. Muut erät on maksettava vuoden välein sanotun määräajan päättymisestä.

Nähtävästi viittaus 54 §:ään tarkoittaa 1.6.2023 kumoutuvaa luonnonsuojelulakia (1096/1996), kun uuden luonnonsuojelulain 54 §:ssä säädetään yksityisen luonnonsuojelun rauhoitusmääräyksistä poikkeamisesta, ei korvauksesta. Asetuksen perustelumuiotiossa 13 §:n perusteluissa viitataan luonnonsuojelulain 115 §:ään. Asetuksen 13 §:n säännös tulisi tarkistaa.

Kehotus toimittaa asetusluonnos laintarkastukseen

Oikeusministeriö kehottaa valmistelemaa ministeriötä toimittamaan asetusluonnoksen oikeusministeriön laintarkastusyksikön tarkastettavaksi hyvissä ajoin ennen sen suunniteltua esittelyajankohtaa valtioneuvostossa.

Osastopäällikkö, ylijohojaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/1660/2023-OM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: