



## **Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Ympäristöministeriö on pyytänyt sisäministeriötä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Sisäministeriö lausuu asiassa seuraavaa.

### **Yleistä**

Esityksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua luonnonsuojelulain toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi ja hidastamiseksi. Ehdotuksella pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostamaan hallinnollisia menettelyjä. Näiden ohella ehdotuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä.

Uudessa luonnonsuojelulakiehdotuksessa voimassa olevan luonnonsuojelulain yleinen rakenne ja sen useat pykälät, sekä myös eräät luvut, säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan. Luonnonsuojelulaki olisi jatkossakin luonnon ja maiseman suojelua koskeva erityislaki, ei luonnonvarojen käyttöä yleisesti sääntelevä laki.

Sisäministeriö pitää hallituksen esitysluonnosta yleisesti kannatettavana.

Sisäministeriö toteaa niin ikään yleisenä huomiona, että luonnonsuojelulakia ja siihen liittyviä lakeja uudistettaessa on varmistuttava siitä, että ministeriön hallinnonalaan kuuluvan Rajavartiolaitoksen ydintehtävien eli raja- ja meriturvallisuuden ylläpitämisen, alueellisen koskemattomuuden valvonnan ja sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaedellytykset ovat olemassa kaikissa oloissa.

### **Säädöskohtaiset huomiot**

#### **10 § Luonnonsuojelun valtion viranomaiset**

Voimassa olevan luonnonsuojelulain (1096/1996) 60 a §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen valvontatehtävistä. Sen mukaan Rajavartiolaitos osallistuu lain noudattamisen valvontaan luonnonsuojelualueilla. Esitysluonnoksen mukaisessa luonnonsuojelulaissa kyseinen säännös säilyisi sisällöllisesti entisellään, mutta se siirrettäisiin uuden viranomaisluvun 10 §:n 4 momenttiin. Kyseisessä 10 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojelun valtion viranomaisista.

Sisäministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, vaikuttaako kyseisen säännöksen siirtäminen Rajavartiolaitoksen tehtäviin tai johtaako se mahdollisesti uusiin Rajavartiolaitoksen vastuulle kuuluviin tehtäviin. Rajavartiolaitoksella on tärkeitä ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä, ja Rajavartiolaitos tuo esille jo nyt oman toimintansa puitteissa ympäristönsuojelullisia näkökulmia muun

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sisäministeriö

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

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

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

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

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

295 480 171  
358 295 480 171

916 044 635  
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi  
www.intermin.fi

muassa viestinnässään. Sisäministeriö toteaa, että jos tarkoituksena on säätää viranomaisille uusia velvoittavia tehtäviä, tulee niistä säätää nimenomaisesti.

## **16 ja 17 § Luonnonsuojeluohjelmat ja luonnonsuojeluohjelman oikeusvaikutukset**

Esitysluonnoksen 16 §:ssä säädettäisiin, että valtakunnallisesti merkittävien luonnon arvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin. Esitysluonnoksen 17 §:n mukaan valtion viranomaisen ja laitoksen on suunnitellissaan toimenpiteitään ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista.

Sisäministeriö esittää, että kyseisiä säännöksiä koskeviin perusteluihin kirjattaisiin, että luonnonsuojelun tarkoituksiin tehtävissä aluevarauksissa tulee turvata Rajavartiolaitoksen ydintehtävien toteuttaminen, niihin liittyvä koulutus- ja harjoitustoiminta sekä toiminnan kehittäminen kaikissa tilanteissa. Lisäksi perusteluihin tulisi kirjata, että Rajavartiolaitosta tulee kuulla aluevarauksia tehtäessä.

## **38 § Toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuus**

Esitysluonnoksen 38 §:ssä säädettäisiin toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuudesta. Säännöksen perusteluissa (s. 138) todetaan: ”Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet asianmukaisesti huomioon ottava hoito- ja käyttösuunnitelma voi esimerkiksi erämaa-alueilla, valtion retkeilyalueilla, puolustusvoimien käytössä olevilla alueilla tai muilla erityisalueilla toimia tässä tarkoituksessa.”

Sisäministeriö esittää, että edellä olevaan virkkeeseen lisättäisiin puolustusvoimien ohelle maininta Rajavartiolaitoksesta esimerkiksi seuraavasti: ”Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet asianmukaisesti huomioon ottava hoito- ja käyttösuunnitelma voi esimerkiksi erämaa-alueilla, valtion retkeilyalueilla, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytössä olevilla alueilla tai muilla erityisalueilla toimia tässä tarkoituksessa.”. Rajavartiolaitoksen käytössä olevat ampuma- ja harjoitusalueet ovat pääosin Metsähallituksen maita, joilla on hoito- ja käyttösuunnitelma. Puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi toteutettava harjoitustoiminta sekä raja- ja meriturvallisuustehtäviin liittyvä koulutus- ja harjoitustoiminta on turvattava kaikissa tilanteissa.

Edellä mainitun 38 §:n perustelut jatkuvat seuraavasti: ”Ilmoitus ei myöskään yleensä olisi tarpeen keskeisten turvallisuusviranomaisten, kuten poliisin, puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen, välttämättömien lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Suomessa Natura 2000 -verkostoon on liitetty muun muassa merkittävä osa puolustusvoimien käytössä olevista ampuma- ja harjoitusalueista, jotka pääsääntöisesti ovat olleet käytössä vuosikymmeniä, ja luontoarvot ovat kehittyneet tai säilyneet toiminnan ohella tai sen myötävaikutuksesta. Valtioneuvoston päätöksissä koskien Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotusta on otettu huomioon puolustusvoimien toiminnan vaikutukset verkostoon. Lisäksi päätöksissä on erikseen todettu, että puolustusvoimat voi käyttää alueita puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin.”

Kohta vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Sisäministeriö esittää, että 38 §:n perusteluihin lisättäisiin, että Rajavartiolaitos voi käyttää hallussaan olevia ja puolustusvoimien hallussa olevia alueitaan puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin. Lisäksi sisäministeriö toteaa teknisenä huomiona, että nykyisen käytännön mukaan Rajavartiolaitos kirjoitetaan isolla alkukirjaimella.

## **51 § Poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä**

Esityksen 51 §:n (Poikkeukset kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä) 3 momentin mukaan luonnonsuojelualueella saadaan tilanteen niin vaatiessa ryhtyä pelastustoiminnan, rajavalvonnan ja ihmisiin tai eläimiin tarttuvien tautien tai Euroopan unionin kasvinterveysasetuksessa ((EU)2016/2031) tarkoitettujen unionikaranteenituhoojien torjunnan taikka eläinsuojelun edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin sekä kaataa naapurikiinteistölle ilmeistä vaaraa aiheuttavan puun. Toimenpiteet tulee toteuttaa siten, ettei niillä aiheuteta alueen perustamistarkoitukselle suurempaa haittaa, kuin on välttämätöntä. Perusteluiden mukaan säännös mahdollistaisi edellä mainittuihin tehtäviin liittyvän toiminnan suoraan lain nojalla ilman erillistä poikkeuslupaa, mikä olisi mainittujen tehtävien kiireellisen luonteen vuoksi tarpeen.

Sisäministeriö pitää edellä mainitun säännöksen kirjaamista lakiin kannatettavana.

Sisäministeriö toteaa, että Rajavartiolaitoksella on tutka- ja kameramastoja, partiotukikohtia ja valvontatorneja kansallis- ja luonnonpuistojen alueella. Luonnostellun 51 §:n mukaisissa poikkeuksissa ei oteta huomioon raja- ja meriturvallisuuteen tai alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja torjuntaan apuna käytettävien rakennusten, rakenteiden ja teknisten laitteiden

sijoittamista, rakentamista tai kunnostamista eikä niiden edellyttämiä vähäisiä raivauksia. Sisäministeriö toteaa, ettei tarve tällaiseen toimintaan tule poistumaan tulevaisuudessa.

Sisäministeriö katsoo, että edellä mainittu kokonaisuus tulisi huomioida uudessa 51 §:ssä tai ainakin sitä koskevista perusteluissa. Luonnostellun 51 §:n 1 momentissa olevaan luetteloon voisi lisätä kohdan, jonka mukaan kansallispuistossa ja luonnonpuistossa saa *rakentaa, kunnostaa ja hoitaa raja- ja meriturvallisuuteen tai alueellisen koskemattomuuden valvontaan käytettäviä välttämättömiä rakennuksia, rakennelmia ja polkuja sekä tehdä näihin liittyviä vähäisiä turvalaitteiden edellyttämiä raivauksia.*

### **53 § Muun valtion luonnonsuojelun rauhoitussäännökset**

Esitysluonnoksen 53 §:ssä säädettäisiin muun valtion luonnonsuojelun rauhoitussäännöksistä. Sisäministeriö esittää, että säännöksen 5 momenttiin ja sen perusteluihin lisättäisiin puolustusvoimien ohelle maininta Rajavartiolaitoksesta.

Esitysluonnoksen 53 §:n 5 momentti kuuluisi siten näin: ”Perustamisasetuksella voidaan säätää puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen harjoitus- ja koulutustoiminnasta sellaisella muulla luonnonsuojelun alueella, johon puolustusvoimilla tai Rajavartiolaitoksella on käyttöoikeus, ja muutoinkin muuhun luonnonsuojelun alueeseen kuuluvalla vesialueella, jos toiminta ei vaaranna alueen perustamistarkoitusta.”

Luonnostellun 53 §:n 5 momentin perustelut olisivat puolestaan seuraavanlaiset: ”Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytössä on sellaisia alueita, joihin sisältyy luonnonsuojelullisesti hyvinkin arvokkaita osia. Mikäli tällaisia alueita perustetaan luonnonsuojelun alueiksi, on lähtökohtana se, että puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella säilyisi mahdollisuus käyttää aluetta edelleen myös omaan toimintaansa. Tämän vuoksi pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen koulutus- ja harjoitustoiminnan turvaamiseksi olisi mahdollista säätää poikkeus lain kielloista. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käyttö sovitettaisiin yhteen alueen suojelutavoitteiden kanssa. Valtuus koskisi lisäksi puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen harjoitustoiminnan turvaamista luonnonsuojelun alueeseen kuuluvilla merialueilla riippumatta siitä, onko puolustusvoimilla käyttöoikeutta näihin alueisiin.”

### **122 § Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus**

Pykälässä säädettäisiin viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista. Pykälän 1 momentin mukaan luonnonsuojelun valvontaa suorittavalla viranomaisella tai sen määräämällä virkamiehellä tai viranhaltijalla olisi oikeus tehtävänsä suorittamista varten saada tietoja ja tehdä tarkastuksia. Pykälässä tarkoitettuja viranomaisia olisivat tämän lain 10 §:ssä tarkoitetut luonnonsuojelun valtion viranomaiset eli elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Rajavartiolaitos ja Tulli. Käytännössä viranomaiset määräävät palveluksessaan olevan viranhaltijan tai virkamiehen suorittamaan pykälän mukaisia tehtäviä, joten sama oikeus olisi yksittäisellä virkamiehellä ja viranhaltijalla, mikäli näille on määrätty toimivaltaa valvonnan suorittamiseen.

Sisäministeriö nostaa harkittavaksi, että 122 §:ssä veloitetuille tahoille säädettäisiin myös oma-aloitteinen tiedonluovutus oikeus poliisille, jos heidän mielestään on syytä epäillä asiassa rikosta. Poliisi tutkii kuitenkin 129 §:ssä mainittuja rikoksia, joten oma-aloitteisella tiedonluovutuksella voitaisiin turvata tiedon kulku mahdollisimman aikaisessa vaiheessa myös poliisille.

Poliisista tulisi samalla yksi taho lisää arvioimaan mahdollisen rikostutkinnan tarve ja varmistamaan että tietyt esitutkinnan toimenpiteet tulisi tehtyä ajantasaisesti huomioiden myös, mitä 130 §:n osalta on myöhemmin tässä asiasta lausuttu.

### **123 § Luontovahingon ehkäiseminen ja korjaaminen**

Pykälässä säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin luontovahingon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi olisi ryhdyttävä. Jos luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa ammatillista toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää tästä toiminnasta (toiminnanharjoittaja), tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttaa tai uhkaa välittömästi aiheuttaa tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisella toimenpiteellä tai laiminlyönnillä luontovahingon, toiminnanharjoittajan on ilmoitettava luontovahingosta tai sen välittömästä uhasta viipymättä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisimman vähäisiksi.

Hallituksen esityksessä oleva säädös on tietyllä tapaa poikkeuksellinen. Toiminnanharjoittaja veloitetaan ilmoittamaan itsensä ilmi viranomaiselle, vastoin itsekriminalisointisuoja. Suomen lainsäädännössä tämä on varsin harvinainen velvoite. Tällainen poikkeus on kirjattu muun muassa

rikoslakiin, jossa moottoriajoneuvon kuljettaja syyllistyy rikoslain 23 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun liikennepakoon, mikäli hän on osallinen syystään tai syyttään liikennevahinkoon eikä pysähdy auttamaan vahingoittuneita. Jokaisen liikenneonnettomuuteen osallisen on tieliikennelain 58 §:n mukaan muutoinkin osallistuttava niihin toimenpiteisiin, joihin onnettomuus antaa aiheutta (KKO 1996:101)

Itsekriminalisoinnin mukaan ketään ei voida rangaista siitä, ettei ole aktiivisesti edesauttanut joutumistaan epäilyksi tai syytetyksi. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa asiasta on käytetty myös termejä myötävaikuttamattomuusperiaate ja itsensä syyllistämiskielto.

Hallituksen esityksen mukaan henkilön tai oikeushenkilön on ilmoitettava tahallaan tai huolimattomuudellaan aiheuttamansa vahingosta ELY-keskukselle, joka todennäköisesti tekee ilmoituksen poliisille. Ajatuskulku prosessissa johtaisi itsekriminalisointisuojaan purkamiseen. Esityksessä ei näyttäisi myöskään olevan minkäänlaista sanktiota ilmoittamatta jättämisestä.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2009:80 on todettu, että itsekriminalisointisuoja voi ulottaa vaikutuksensa myös muihin, ainakin rikosprosessin kanssa samanaikaisesti vireillä oleviin menettelyihin. Ilmoittamisvelvollisuuden säätämistä nykymuodossaan kannattaisi varmasti vielä pohtia, sillä itsekriminalisointisuoja vaikuttaa jo ennen kuin henkilö on virallisesti epäiltyä tai syytettynä.

Sisäministeriön näkökulmasta luontevampaa olisi tässä asettaa tehostetun valvonnan velvoite valvojille kohdistuen riskiperusteisesti toiminnanharjoittajiin, jotka toimivat luonnonsuojelualueilla, niiden välittömässä läheisyydessä tai joiden toiminta on sellaista, että sen vaikutukset ulottuvat em. alueille.

### **130 § Menettämisseuraamus**

Pykälässä säädettäisiin menettämisseuraamuksessa tilanteissa, joissa on toimittu vastoin tämän lain säännöksiä.

Hallituksen esitysluonnoksessa säädetään luonnonsuojelun valvonnasta, hallintopakosta ja rangaistuksista. Menettämisseuraamuksesta on säädetty 130 §:ssä, jossa on viitattu rikoslain 10 lukuun ja todettu, että rikos ei saa kannattaa. Vaikka rikoshyöty tuomittaisiinkin menetetyksi, tekijä on silti voinut saavuttaa tarkoituksensa ja tuhattu luontotila voi olla menetetty. Ympäristörikosasioita tutkittaessa on huomattu, että tekijän saama rikoshyöty voi olla toissijainen aiheutettuun vahinkoon nähden.

Epäilyissä ympäristörikosasioissa ympäristöviranomaisten tavoitteena on saada ennallistettua tapahtumapaikka siihen tilaan, jossa se oli ennen tapahtumaa. Ympäristöviranomaiset voivat tarvittaessa käyttää tavoitteen saavuttamiseksi hallinnollisia pakkokeinoja, kuten esimerkiksi uhkasakkoa. Tällaista hallinnollista pakkokeinoja ei pidetä rangaistuksena vaan sitä käytetään niskoittelevan toimijan kuriin saamiseksi. Uhkasakkomenettelyä voidaan käyttää samanaikaisesti käynnissä olevan esitutinnan kanssa. Uhkasakkomenettely ei kuitenkaan aina toimi. Epäilty toimija voi myös uhkasakkomenettelyn aikana hukata omaisuutensa tavoittamattomiin.

Esitutinnan aikana esitutkintaviranomainen voi käyttää turvaamistoimia, jolloin toimijan omaisuutta määrätään vakuustakavarikkoon sakon, rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen tai hyvityksen taikka valtiolle menetettäväksi tuomittavan rahamäärän maksamista varten.

Ympäristörikosasioiden yhteydessä rikoshyöty tulee saada tekijältä, mutta hänen tulisi lisäksi joutua korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Mikäli tekijä on tuhonnut maisemaa, kaatamalla luvatta puita tai ottamalla luvatta maata yms., tekijä tulisi rikoshyödyn menettämisen lisäksi voida velvoittaa myös vahingonkorvauksiin, joka määritettäisiin tapauskohtaisesti. Vahingonkorvauksilla voitaisiin tarpeen vaatiessa teettää ulkopuolisilla aiheutetun tilan korjaaminen. Säädetyn lain tarkoituksena on kuitenkin luonnon monimuotoisuuden suojeleminen, joka tällaisessa tapauksessa olisi mahdollista, ainakin tietyissä tapauksissa, toteuttaa vahinkojen ennallistamisen kautta.

Esitutkintaviranomaisilla ei ole osaamista tuhottujen luontoarvojen vahinkojen arviointiin. Tämän vuoksi sisäministeriö nostaa esiin, tulisiko hallituksen esityksessä ottaa kantaa ennallistamistoimien järjestelyihin siten, että vahingonkorvausten saanti tekijältä kyettäisiin turvaamaan mahdollisimman tehokkaasti. Voi olla, että asia vaatisi myöhemmin lisätyötä erilaisten luontoarvojen arvojen määrittämiseksi tai ainakin ennallistamisprosessin kehittämistä ympäristöviranomaisissa. Luonnonsuojelulaissa tämän kaltainen ajattelumaailman muutos voisi toimia vahvana preventiivisenä signaalina yhteiskuntaan ympäristönsuojelussa.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Erikoissuunnittelija

Aino Tuovinen

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi Ministeri Ohisalo  
Valtiosihteeri Koskela  
Ministerin erityisavustajat  
SM/RO  
SM/PO  
SM/PEO