

Asia: VN/12128/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku Yleiset säännökset

6 § Saamelaiskulttuurin suoja

Luonnonsuojelulakiin esitetään uutta pykälää saamelaiskulttuurin suojaamiseksi. Pykälässä asetettaisiin luonnonsuojeluviranomaisille huolehtimisvelvollisuus saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytyksiin liittyvän ns. heikentämiskiellon toteutumisesta. Luonnonsuojelulain nojalla annettavasta päätöksestä ei myöskään saisi aiheutua yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa vähäistä suurempaa heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa (253/1995) tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalailla.

Pidän tärkeänä saamelaisten perusoikeuksien toteuttamista koskevien säännösten kehittämistä luonnonsuojelulaissa. Viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan kehittämisen ja sujuvuuden näkökulmasta pidän olennaisena, että perusteluissa esitetään, millä tavalla ehdotetun 6 §:n ja eräiden oikeuksien turvaamista koskevan 56 §:n on tarkoitus muuttaa nykyisen lain mukaista viranomaistoimintaa ja menettelyjä. Ehdotettu 6 § kohdistuu kaikkeen luonnonsuojelulain mukaiseen päätöksentekoon, ei ainoastaan kansallis- ja luonnonpuistoihin, voimassa olevan 16 §:n tapaan. Lisäksi 6 §:n ja 56 §:n sisältöä tulisi selkeyttää niin, että säännökset eivät ole päällekkäisiä. Pykälän 1 momentin huolehtimisvelvollisuus tulisi kohdentaa alueellisesti saamelaisten kotiseutualueeseen.

Esityksen perustuslakia koskevassa kohdassa on katsottu, että sääntely turvaa myös perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta esimerkiksi laajentamalla saamelaisten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Totean, että ympäristölainsäädännössä osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ei ole ollut sidoksissa osallisten alkuperään voimassa olevan lain mukaankaan. Näin ollen myös saamelaisten on ollut mahdollista yhdenvertaisesti käyttää osallistumisoikeuksia yksilönä. Nyt esitetyt säännökset liittyvät pikemminkin saamelaisten kollektiivisiin oikeuksiin, jossa viranomaisten edellytetään hankkivan tietoa ja arvioivan vaikutuksia saamelaiskulttuuriin yleisemmin.

Pidän tärkeänä, että viranomaisten ja saamelaisten yhteistoiminnan edellytykset tietoon perustuvaan päätöksentekoon turvataan, ennen heikentämiskiellon ja sitä koskevien selvittämisvelvollisuuksien säätämistä.

7 § Varovaisuusperiaate

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan otettavaksi varovaisuusperiaatteen käsite. Esityksen mukaan varovaisuusperiaate edellyttäisi puuttumista epävarmoinhin ympäristöön kohdistuviin uhkiin, vaikka varmaa tieteellistä näyttöä haittojen syntymisestä ei vielä olisi. Periaate ohjaisi lain tulkintaa muttei olisi siten itsenäinen, että se olisi esimerkiksi viranomaispäätöksen tai poikkeamisluvan myöntämisen edellytys.

Esityksen perustuslakia koskevan kohdan mukaan varovaisuusperiaatetta koskeva 7 §:n muotoilu ”merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa” luo periaatteen soveltamiselle vaikutusten merkittävyyteen sidotun, suhteellisen korkealla olevan kynnyksen, ja tarkoittaa käytännössä eräänlaista riskiarviointia ennen periaatteen soveltamista.

Katson, että varovaisuusperiaatteen ottamiseen lakiin ehdotetussa muodossa liittyy epävarmuus, että periaatteen soveltaminen mielletään osaksi aineellista sääntelyä sen sijaan, että se toimisi viranomaisten harkintaa ohjaavana periaatteena nykyiseen tapaan.

8 § Selvilläölo

Esityksen mukaan lakiin säädettäisiin uusi selvilläölovelvollisuus. Ehdotetun 8 §:n mukaan jokaisen on riittävällä tavalla oltava selvillä toimintansa vaikutuksista luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle sekä toimintatavoista, joilla haitallisia vaikutuksia voidaan välttää ja vähentää, siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää.

Esityksen perusteluissa on todettu, että 8 §:n mukainen selvilläolo asettaa jokaiselle luonnon käyttäjälle yleisen velvollisuuden olla tietoinen toimintansa vaikutuksista, siinä määrin kuin kohtuudella voidaan edellyttää. Vastaavanlaisia säännöksiä selvilläolosta sisältyy voimassa olevaan ympäristölainsäädäntöön esimerkiksi YSL 6 §:ssä, KemikaaliturvL 7 §:ssä, Jätel 12.1 §:ssä ja YVAL 31 §:ssä. Esityksessä on katsottu, että ehdotettu selvilläoloa koskeva säännös ei ole ympäristölainsäädännössä uusi, vaikka se ei sellaisenaan sisälly voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin.

Pidän selvilläoloa koskevaa säännöstä ongelmallisena perusoikeuksien kannalta. Perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, miten säännös konkretisoituu eri toimijoiden tekemisissä, mitä vaikutuksia pitäisi tarkastella tai kenen niitä valvoa. Säännöksen tarkoitusta hämärtää esitetyt rinnastukset lupalakeihin, kuten ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin, joissa selvilläolovelvollisuus liittyy ympäristöluvanvaraisen toiminnan toiminnanharjoittajan velvollisuuteen olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja niiden hallinnasta sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Yleisen selvilläolovelvoitteen lisäksi voimassa olevissa säädöksissä selvilläolovelvollisuus konkretisoituu toiminnan vaikutusten tarkkailuna ja mm. lupamääräysten noudattamisen proaktiivisena valvontana.

Esityksen perustelujen mukaan perustuslain ympäristövastuuta koskeva säännös konkretisoituu muun ohella luonnonsuojelulaille, minkä johdosta varovaisuusperiaatteen ja selvilläoloa koskevan velvollisuuden hyväksyttävyyksivaatimukset myös täyttyisivät. Esityksen mukaan sekä varovaisuusperiaate että selvilläoloa koskeva säännös ohjaisivat yleisellä tasolla lain soveltamista, mutta toteutuisivat yksityiskohtaisemman sääntelyn kautta. Varovaisuusperiaate korostaisi osaltaan selvilläoloa laissa tarkemmin säädettyjen kieltojen, kuten luonnonsuojelualueiden tai eliölajien rauhoitussäännösten sisällöstä.

Katson, että luonnonsuojelulaki osaltaan kyllä toteuttaa perustuslain 20 §:n vaatimuksia, mutta ympäristövastuusäännös ei mahdollista perustuslain näkökulmasta rajoittamattomia mahdollisuuksia säännellä luonnosta ja sen monimuotoisuudesta esimerkiksi yksinomaan luonnontieteellisistä lähtökohdista ympäristöperusoikeuden toteuttamista tukevia säännöksiä ilman, että myös muut perusoikeudet otetaan huomioon. Ehdotettujen säännösten arviointia suhteessa omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen sekä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin olisi tarpeen täydentää.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

-

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

14 § Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ja toimintaohjelma

Lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi tarpeen mukaan alueelleen 1 momentissa tarkoitettua strategiaa ja toimintaohjelmaa koskevan luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelman. Toimeenpanosuunnitelman laatimisessa tulisi varmistaa riittävä vuorovaikutus alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Lisäksi ehdotuksen 15 §:ssä säädetään vapaaehtoisista luonnonsuojelun toimenpideohjelmista valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen edistämiseksi ja turvaamiseksi.

Esityksen mukaan luonnon monimuotoisuusstrategia, toimintaohjelma, alueellinen toimeenpanosuunnitelma ja vapaaehtoinen toimenpideohjelma muodostavat luonnonsuojelun suunnittelua koskevan kokonaisuuden. Esityksessä on katsottu, että ehdotetut säännökset alueellisen toimeenpanosuunnitelman valmistelusta ja seurannasta parantaisivat edellytyksiä reagoida alueellisiin olosuhteiden muutoksiin ja tarkistaa suojelun painopisteitä joustavammin vastaamaan niitä. Lisäksi alueellisella toimeenpanosuunnitelmalla olisi mahdollista lisätä luonnonsuojelun suunnittelun läpinäkyvyyttä ja sitouttaa alueellisia toimijoita ehdotettavan lain tavoitteisiin. Esityksen mukaan luonnonsuojelusuunnittelun vahvistaminen säädösten tasolla parantaa myös perustuslain tarkoittamaa ympäristövastuun toteutumista.

Pidän luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmän kehittämistä tavoiteltavana. Esityksen perusteella laintasoinen sääntely alueellisista luonnon monimuotoisuuden toimeenpanosuunnitelmista ehdotetussa muodossa vaikuttaa epäselvältä. Toimeenpanosuunnitelmien tarkoitus, laatimismenettely, vaadittavat ELY-keskusten voimavarat, suunnitelmien suhde valtakunnalliseen suunnitteluun sekä toimeenpanomekanismit ja suunnitelmien oikeusvaikutukset kaipaavat täsmentämistä. Esityksessä tulisi tarkastella myös kuntien ja ELY-keskusten tehtäviä luonnonsuojelun suunnittelussa nyt esitettyä yksityiskohtaisemmin.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

-

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

-

6 luku Luonnonsuojelualueet

62 § Yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttaminen ja rauhoitusmääräysten lieventäminen

Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain 27 §:ää vastaavasti yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitusmääräysten lieventämisestä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi maininta lakkauttamisen tai lieventämisen yhteydessä noudatettavasta mitigaatio- eli lievennyshierarkiasta.

Katson, että yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman tapauksessa vaatimus teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa olevan vaihtoehdon puuttumista yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisen ja rauhoitusmääräysten lieventämisen edellytyksenä kategorisesti vaatii nyt esitettyä syvällisempää perusoikeustarkastelua. Vaihtoehdottomuus yksityisen luonnonsuojelualueen kohdalla tarkoittaa poikkeamiskynnyksen nousemista erittäin korkealle, se voisi käytännössä jäädä myös teoreettiseksi mahdollisuudeksi.

65–69 § Uhanalaisen luontotyytit ja niiden huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä sekä poikkeaminen

Esityksessä ehdotetaan luontotyyppien suojeluun uusia säännöksiä. 65 §:ssä säädettäisiin asetuksessa erikseen luetteloitavien uhanalaisten luontotyyppien määrittelyn perusteista. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan annettavaksi asetuksenantovaltuus, joka mahdollistaisi luontotyyppien luetteloinnin ja määrittelyn perusteiden antamisen valtioneuvoston asetuksella vastaavalla tavalla kuin uhanalaiset lajit luetteloidaan voimassa olevan lain 46 §:n mukaan asetuksella. Ehdotetussa 65 §:ssä uutena säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka (luontainen) säilyminen Suomessa on vaarantunut. Lisäksi tietyt luontotyytit säädettäisiin ehdotuksen 68 §:ssä tiukasti suojelluiksi, ilman erillistä rajauspäätöstä.

66 §:ssä säädettäisiin uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä. Esityksen mukaan ehdotus selkeyttäisi uhanalaisten luontotyyppien oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan huomioonottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä.

Katson, että uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioon ottaminen muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa on tärkeää ja jossain tilanteessa merkityksen vahvistaminen perusteltua. Ns. tiukan suojelun piiriin kuulumisen suoraan lain perusteella, ilman rajauspäätöstä ei nähdäkseni olisi aivan ongelmattonta. Tiukan suojelun luontotyyppien liittyvä heikentämiskielto astuisi voimaan, kun viranomaisella olisi tallentanut esiintymän tietojärjestelmään. Ilman rajauspäätöstä luontotyyppien tietojärjestelmään viemisestä ei syntyisi myöskään muutoksenhakukelpoista päätöstä, mutta vaarantamiskielto rajaisi alueen käyttömahdollisuuksia voimakkaasti. Pidän tarpeellisenä tarkastella kriittisesti suojelusta poikkeamisen rinnastamisen tarpeellisuutta luonto- ja lintudirektiivien mukaiseen menettelyyn. Myös esitetty poikkeamisen määräaikaisuus (max 10 vuotta) kategorisena ratkaisuna voi muodostua kohtuuttomaksi ilman, että se kytketään esimerkiksi toimenpiteen toteutumattomuuteen määräajassa.

Pidän myös lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden kannalta keskeisenä, että luonnonsuojelulain säännöksissä tukeudutaan muualla lainsäädännössä oleviin mekanismeihin

luontoarvojen huomioon ottamisessa. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavojen sisältövaatimuksessa on säännökset luonnonarvojen huomioon ottamisesta. Kun otetaan huomioon lisäksi, että luonnonsuojelulain erityissäännökset luontotyyppien- ja lajisuojeluun tulee huomioon otettavaksi maankäytön suunnittelussa luonnonsuojelulakia koskevan viittaussäännöksen perusteella, ehdotettu sääntely ei selkeytä lakien välisiä suhteita.

7 luku Luontotyyppien suojelu

-

8 luku Eliölajien suojelu

-

9 luku Vaihdamta, maahantuonti ja maastavienti

-

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

-

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Esityksen mukaan lakiin lisättäisiin kokonaan uudenlaisena sääntelynä säännökset ekologisesta kompensaatiosta ja sen toteuttamisesta. Sääntely koskisi ekologisen kompensaation toteutusta sekä poikkeuslupiin liitettynä velvoitteena että vapaaehtoisena menettelynä.

Ehdotetun lain 101 §:ssä hyvittäviin toimenpiteisiin velvoittaminen kytkeytyisi ELY-keskuksen myöntämiin poikkeamisiin luontotyyppien suojelusäännöksistä, eliölajien suojelua koskevista säännöksistä sekä ELY-keskuksen päätökseen yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai rauhoitusmääräysten lieventämisestä. Esityksen mukaan ELY-keskuksella olisi mahdollisuus asettaa päätöksen ehdoksi hyvittävien toimenpiteiden toteuttaminen määräajassa hyvittämissuunnitelman mukaisesti tai vaihtoehtoisesti se voisi hyväksyä päätöksessä heikennyksen ennakkollisen hyvittämisen. ELY-keskukselle kuuluisi toimivalta päättää ekologisen kompensaation toteuttamisesta osana asiassa tehtävää valituskelpoista päätöstä.

Totean yleisesti, että ekologisen kompensaation menettely on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön estämättä toteuttaa, ja sitä on toteutettukin, vapaaehtoisena menettelynä. Hallitusohjelman mukaan lainsäädännön kehittämistarpeita tässä asiassa arvioidaan piloteista saatujen kokemusten jälkeen. Esityksestä ei ilmene, että nyt ehdotetut säännökset perustuisivat em. pilottihankkeisiin. Kiinnitän huomiota siihen, että ennen kokonaan uudentyyppisen sääntelymekanismin tuomista lakiin tulisi selvittää ja dokumentoida vaihtoehtoiset sääntelymekanismit. Onko lainsäädäntö paras tapa saavuttaa kompensaatiomenettelyssä tavoitellut

tavoitteet? Keskeistä olisi myös tarkastella kriittisesti tarvetta viranomaistoiminnalle vapaaehtoisen kompensatiomenettelyn osapuolena.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

-

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

-

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

-

15 luku Muutoksenhaku

-

16 luku Voimaantulosäännökset

-

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

-

Luonnonsuojelulain uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

-

Ilmastonmuutoksen hillintä

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

-

Ekologisen kompensaation eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittäminen

1) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat luonnonsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseen?

-

2) Miten ehdotettavat ekologisen kompensaation säännökset vaikuttavat toimialojen suunnittelemiin hankkeisiin?

-

Malminetsintä luonnonsuojelualueilla

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

1) ehdotetulla tavalla poistamalla viranomaisen mahdollisuus myöntää lupa malminetsintään valtion luonnonsuojelualueilla?

-

2) muulla tavalla (miten)?

-

Muut huomiot

Muita huomioita esityksestä

-

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija
Sakslin; Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä