

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

Ympäristöministeriö

kirjaamo@ym.fi

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta verkkosivuillaan luonnonsuojelulakiehdotuksesta

MAANMITTAUSLAITOKSEN LAUSUNTO EHDOTUKSESTA UUDEKSI LUONNON-SUOJELULAIKSI

Maanmittauslaitos lausuu ympäristöministeriön laatimasta luonnoksesta uudeksi luonnonsuojelulaiksi seuraavan.

Maanmittauslaitos on keskeinen toimija luonnonsuojelulakia toteutettaessa ja esimerkiksi kiinteistörekisterilain 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja suojelualuekiinteistöjä muodostettaessa ja niiden rajoja kansalaisille näkyvästi maastoon merkittäessä. Luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojelukohteiden merkitseminen kiinteistötietojärjestelmään (KTJ) palvelee, paitsi erityisesti laissa keskeistä suojelutarkoitusta, myös julkishallintoa yleisemmin, kiinteistöjen vaihdantaa ja kaupanvahvistajia. KTJ:n tiedot yleisesti ovat tärkeitä yhdyskuntasuunnittelussa, kiinteistönvälityksessä, kiinteistönarvioinnissa, luoton myöntämisessä ja valvonnassa taikka muissa tehtävissä, siten kuin ns. KTJ-lain, 453/2002, 6 §:n 3 momentissa yksiselitteisesti säännellään.

1 luku Yleiset säännökset

Maanmittauslaitos pitää asianmukaisena vielä tarkistaa eri lainsäädäntöjen kannalta nyt ehdotetun luonnonsuojelulain suhdetta mm. ilmastolakiin ja metsälakiin. Luonnon monimuotoisuuden kestävä käytön määritelmä ei vastaa aikaisempaa sääntelyä esimerkiksi luonnonvarojen käytöstä. Ekologisen kompensaation käsite on uusi eikä se tiettävästi ole hallitusohjelmassa. Saamelaiskulttuurin suoja ehdotetussa 6 §:ssä sisältää kokonaan uusia elementtejä, kuten ehdottoman heikentämiskiellon sekä luonnonsuojeluteeman ulkopuolisten toimintojen kumulatiivisen vaikutusarvioinnin kytkettynä luonnonsuojeluun.

Luonnonsuojelulakiin yhdistettynä varovaisuusperiaate on epämääräisyytensä ja epätäsmällisyytensä takia hyvin haasteellinen. Suojelun olisi perustuttava faktoihin eikä ”varovaisuuteen”. Maanomistajaan kohdistettuna pakkolunastus ei voi olla kuin siihen omaisuuteen kohdistuvaa, johon välttämätön lunastustarve kohdistuu. Pakkolunastuksen kohteen minimointi lunastustarpeen toteutumista ajatellen on periaatteena kansainvälinen. Ylimääräisiä alueita ”varmuuden vuoksi” ei pidä suojella eikä siten pakkolunastaa yksityiseltä.

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

Pykälässä 8 säädettäväksi ehdotettuun selvillä oloon liittyä taloudellisten vaikutusten arvioinnin haasteita. Lisäksi selvilläolovelvollisuus on maanomistajan näkökulmasta uusi velvoite.

Ympäristötietoisuudesta 9 §:ssä ehdotettu lakitasoinen sääntely ilman oikeusvaikutuksia ei perustuslain 20 §:n ympäristövastuusääntelyn lisänä kuulu luonnonsuojelulainsäädäntöön.

2 luku Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Luonnonsuojelun toteutuksessa luonnonsuojelulaki on keskeinen ”työkalu”. Suojelun toteuttaminen *de facto* kuntien laatimilla kaavoilla (maankäyttösuunnitelmissa, kuten asema- ja yleiskaavat) ei voi olla pääasiallinen toimintatapa. Monimuotoisuuden ohella §:ssä 12 olisi nähtävä asiaa laajemmin, jolloin luonnonvarojen kestäväällä käytöllä lisäksi on taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Suomen Luontopaneelia ja kuntia olisi säänneltävä edellä mainittu huomioon ottaen uudessa luonnonsuojelulaissa laaja-alaisemmin.

3 luku Luonnonsuojelusuunnittelu

Ei varsinaista lausuttavaa. Maanmittauslaitoksen lakisääteisten tehtäviin vain implisiittisesti liittyen Maanmittauslaitos pitää tärkeänä, että esim. riisitaloudessa ja kalastuksessa sekä ympäristöministeriön että maa- ja metsätalousministeriön toimialojen rajat säilyvät myös vastaisuudessa selvinä. Ns. siiloutumiseen voidaan myös vaikuttaa poikkihallinnollisella molemmat osapuolet huomioon ottavalla yhteistyöllä.

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Ei lausuttavaa.

5 luku Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto

Ei lausuttavaa.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Maanmittauslaitos kiinnittää kiinteistötietojärjestelmän (KTJ:n) ylläpitäjänä maaseutualueilla sekä pinta-alan perusteella myös valtaosissa kaupunkikuntia siihen, että ehdotetun lain 48, 49, 61 ja 62 §:ssä säännellään terminologisesti täysin *asianmukaisesti kiinteistötietojärjestelmästä*. Sitä vastoin luvussa 7 käytetään 68 §:ssä ja 8 luvussa 80 §:ssä nimitystä kiinteistörekisteri, joka on sitä laajemman KTJ:n osa. Maanmittauslaitos katsoo, että tältä osin terminologian on oltava yhdenmukaista ja merkinnät on tehtävä KTJ:n muina tietoina kiinteistötietojärjestelmään. KTJ:n tietosisällöstä on säädetty KTJ-lain, 453/2002, §:ssä 3.

Yleisellä tasolla olisi vältettävä sellaista sääntelyä, että sääntelyä voidaan tarvittaessa jopa tarkoitushakuisesti tulkita niin, että esim. ilmastomuutoksen vaikutusperustelulla luonnonsuojelualue voidaan perustaa lähes minne

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

tahansa. Kuten edellä on lausuttu, niin varovaisuusperiaatteeseen kytkeytyvää "varmuuden vuoksi" -suojelua ei tule ottaa lakiin lähtökohtaisesti. Kansallispuistojen minimalaa esim. ei ole nostettava 3000 hehtaariin, vaan pienemmätkin suojelualuekiinteistöt voivat vastedeskin tulla kysymykseen.

Lakiluonnoksen 48 §:n 3 momentin sääntely yksityisestä luonnonsuojelualueesta ELY:n hakemuksesta olisi korvattava ehdotetussa laissa 111 §:ssä säädetyllä lunastuksella maanomistajan vaatimuksesta.

Luonnonsuojelulaissa ei ole säänneltävä esimerkiksi kalastuslakiin kuuluvista asioista. Ks. esim. ehdotetut 54 ja 62 §.

Myös saamelaisalueilla, jossa kuitenkin saamelaiset lukumääräisesti ovat kotiseutualueellaankin vähemmistönä, kaikki alueella asuvat etnisestä alkuperästä riippumatta on kalastuksen, metsästyksen, metsänhoidon ja poronhoidon näkökulmasta asetettava lähtökohtaisesti yhdenvertaiseen asemaan perustuslain 17 § huomioon ottaen. (ks. ehdotettu 58 §)

7 luku Luontotyyppien suojelu

Suojeltavista luontotyypeistä on, kuten nykyisinkin, säänneltävä täsmällisesti laissa. Uhanalaisuus on oikeusvaikutusten näkökulmasta haasteellinen, kun tarkastellaan maanomistajan oikeusturvaa. Suojeltavista luontotyypeistä esim. katajakedot ja tervaleppäkorvet laajenevat, kun uutta, ehdotettua sääntelyä verrataan nykyiseen vuoden 1996 luonnonsuojelulakiin. Rannikon metsäisiin dyyneihin tai harjumetsien valorinteisiin liittyy vastavia haasteita maanomistajan oikeusturvan kannalta kuin ehdotetun 67 §:n kohtiin 4 ja 7.

Tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskielto ehdotetussa 68 §:ssä sisältää oikeusvaikutuksia pelkän kiinteistörekisterin (tai oikeammin KTJ:n) merkinnän kautta. Merkintöjä KTJ:ään ei pääsääntöisesti tehdä kuin kiinteistötoimituskäsittelyn jälkeen, jolloin kohteen rajaus on maanomistajallekin selvä. Kiinteistötoimituskäsittely Maanmittauslaitoksella sisältää kohteen rajauksen lisäksi korvauskysymysten käsittelyn. Kiinteistötoimituksesta on aina muutoksenhakumahdollisuus maa- ja metsätalouden ja valitusluvalla Korkeimpaan oikeuteen.

Poikkeamissääntelyyn 69 §:ssä liittyy "jännitteitä" ja haasteita oikeusturvan kannalta luvan saamisen edellytysten ilmeisesti kiristyessä ja kaiketi kokonaan uuden ekologisten kompensatioiden (ks. 98 §) kotimaisen sääntelyn kautta.

8 luku Eliölajien suojelu

Sikäli kuin esim. 71 §:n sääntely on päällekkäistä metsästyks- tai kalastuslain kanssa, Maanmittauslaitos näkee, että sääntelyä on vielä harkittava uudelleen.

9 luku Vaihdanta, maahantuonti ja maastavienti

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

Ei lausuttavaa.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Ei lausuttavaa.

11 luku Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Maanmittauslaitos pitää kyseenalaisena tätä sääntelyä, koska sitä muun ohella ei ole sisällytetty hallitusohjelmaan.

12 luku Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Maanmittauslaitos lausuu, että omistusoikeudella lunastettaessa korvausperusteena ns. lunastuslain, 603/1977, korvausperuste, joka perustuu täyteen menetyksen korvaamiseen, on asianmukainen ja perustuslakiin perustuva. Ehdotetussa 111 §:ssä säännelty laajennus maanomistajan oikeuteen vaatia lunastusta on kannatettavaa.

Ehdotetussa 112 §:ssä (2 momentti) on säädetty merkityksellisen haitan korvauskynnyksestä. Maanmittauslaitoksessa katsotaan, että korvauskynnyksestä ei tule lainkaan säätää tai se voidaan ilmaista vähäistä suurempana haittana.

13 luku Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksistä tiedottaminen

Maanmittauslaitos lausuu, että 117 §:ssä ehdotetuista asioista olisi säädettävä selkeästi niin, että eri ministeriöiden tehtävät ovat selvät ja luonnonsuojelun tietojärjestelmään tehtävät merkinnät uuteen LSL:iin liittyen jäävät YM:ön hallinnonalalle. Rekisterimerkinnot on tehtävä viranomaisvastuulla. Ns. crowd-sourcing tältä osin ei voi koskea Maanmittauslaitoksen perusrekistereitä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi (ks. s. 220–221) 128 §:n 3 momenttia on perusteltu seuraavasti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin yleisesti luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen päätösten julkaisemisesta viranomaisten internetsivuilla. Ehdotetavassa momentissa määrättäisiin, että ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen olisi julkaistava luonnonsuojelulain soveltamisessa antamansa päätökset internetsivuillaan. Lisäksi säädettäisiin, että internetissä julkaistava päätös saisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä sisältää sijaintitietoja. Sääntelyllä edistettäisiin päätöksenteon avoimuutta ja sähköisen toimintaympäristön hyödyntämistä. Sähköisen toimintaympäristön avulla on mahdollista tehostaa toimintaa ja lisätä viranomaistoiminnan avoimuutta ottaen huomioon hyvän tiedonhallinta- ja tietojenkäsittelytavan vaatimukset. Tässä luvussa aikaisemmin tarkemmin kuvattu ympäristötietodirektiivi edel-

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

lyttää viranomaisia aktiivisesti ja järjestelmällisesti levittämään yleisölle ympäristötietoa erityisesti tietoverkon ja/tai sähköisten välineiden avulla. Viranomaisen olisi vastuussa myös tietojen poistamisesta, mahdollisesta täydentämisestä tietoverkkoon sekä siitä, ettei tietoverkossa julkaista salassa pidettäviä tietoja.

Yleisön tiedonsaannin kannalta välttämättöminä henkilötietoina voitaisiin pitää esimerkiksi toiminnan sijaintipaikan tietoja. Sähköisesti julkaistavissa asiakirjoissa olisi tarpeen ilmoittaa kohteen sijainti, jotta asia tulisi riittävästi yksilöidyksi, ja jotta asianosaiset ja yleisö voisivat arvioida asian ympäristö- ja luontovaikutuksia. Tietoja julkaistaessa viranomaisen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei yleisessä tietoverkossa julkaista salassa pidettäviä tietoja. Säännös olisi tältä osin erityissäännös julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin nähden. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisen henkilörekisterin henkilötietoja sisältävän tiedon luovuttamisesta ja luovuttamisen edellytyksistä. Säännöksessä määrätään, että tiedon saa luovuttaa, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten kautta oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Kun tieto luovutetaan internetin kautta, viranomaisen ei voi varmistua luovutuksensaajan oikeudesta henkilötiedon käyttämiseen, koska tieto on kenen tahansa internetin käyttäjän saatavissa. Jotta kuulutus ja hakemusasiakirjat voisivat sisältää tiedottamisen kannalta olennaisen tiedon, asiasta on tarpeen säätää julkisuuslain edellä mainitusta säännöksestä poikkeavalla tavalla.

Tätä päätöksistä tiedottamista koskevaa säännöstä ei ole käsitelty lainkaan hallituksen esitysluonnoksen osiossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” (ks. s. 234–259). Maanmittauslaitoksessa nähdään, että varsinkin julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välistä yhteyttä ja niiden keskinäisiä painoarvoja olisi voitu käsitellä esimerkiksi osiossa ”Yksityiselämän suoja” (ks. s. 258). Kysymys on kuitenkin siitä, että säädetään laintasoisesti poikkeuksesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin säännökseen, jonka nojalla viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Viranomaisen ei voi varmistua tietojen luovutuksensaajan oikeudesta käsitellä henkilötietoja edellä mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla silloin, kun henkilötietoja luovutetaan yleisen tietoverkon kuten esimerkiksi internetin kautta. Tämän takia henkilötietojen asettamisesta saataville internetin kautta on tarpeen säätää erityissäännös, vaikka nämä henkilötiedot ovatkin perustuslain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain takaaman julkisuusperiaatteen kautta julkisia. Luonnonsuojelulakia valmisteltaessa on nähtävästi katsottu, että internetissä julkaistavat ”sijaintitiedot” ovat osa kysymyksessä olevan viranomaisen henkilörekisteriä, minkä takia

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

on katsottu tarpeelliseksi säätää säännös, jolla poiketaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin säännöksestä. Siltä osin kuin tietyn kohteen omistaa tai sitä hallitsee luonnollinen henkilö, viimeaikaisen oikeuskirjallisuuden (esim. Korpisaari 2018, ”Henkilötiedot ja paikkatiedot” YM:n julkaisu 2018) ja lainvalmisteluaineiston perusteella on mahdollista päätyä siihen, että ainakin kohteen kiinteistötunnus tai vuokraoikeustunnus on katsottava henkilötiedoksi, koska sen perusteella kohde on yhdistettävissä sitä omistavaan tai hallitsevaan luonnolliseen henkilöön.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 5 artiklassa (GDPR) säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Tämän artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään tietojen minimoinnin periaatteesta, joka sisältää sen, että henkilötietojen on oltava asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Edellä selostetussa osassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on vain kirjoitettu, että ”tiedonsaannin kannalta välttämättöminä henkilötietoina voitaisiin pitää esimerkiksi toiminnan sijaintipaikan tietoja”. Sitä vastoin luonnoksessa ei lainkaan ole käsitelty tietojen minimoinnin periaatteen merkitystä tällaisten tietojen julkaisemiseen internetissä. Maanmittauslaitoksessa nähdään, että hallituksen esityksessä olisi nykyistä laajemmin ja perusteellisemmin käsiteltävä nimenomaan tietojen minimoinnin periaatteen merkitystä asian kannalta, eli mikä on ns. lainsäätäjän arvio siitä, miksi ja missä määrin luonnoksessa mainittujen ”sijaintitietojen” julkaiseminen internetissä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Lisäksi on syytä havaita, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi kirjoitetaan sekä ”toiminnan sijaintipaikan tiedoista” että ”kohteen sijainnista”. Lisäksi säännöksen sanamuodossa säännellään yleisesti vain ”sijaintitiedoista”. Maanmittauslaitos katsoo, että säännöksessä, tai ainakin hallituksen esityksessä, olisi lisäksi tarkemmin määriteltävä, mitkä tarkat sijaintitietoihin katsottavat tiedot voitaisiin julkaista internetissä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin säännöksestä huolimatta.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Ei varsinaista lausuttavaa. Ehdotuksen 124 §:ssä säännellään väliaikaisesta toimenpidekiellosta. Kun luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksiä on edellä ehdotetussa 6 luvussa väljennetty, se merkitsee lisäksi lisääntyviä väliaikaisia kieltoja. Tässä on otettava huomioon suojelun toteuttamisen joustavuuden lisäksi maanomistajan oikeusturva, jotta sääntely on balanssissa.

15 luku Muutoksenhaku

Ei varsinaista lausuttavaa. Luonnonsuojelukohteiden muodostamistoimituksissa ja lunastustoimituksissa itse asia on valtion ja omaisuuden omistajan välinen, mitä tulee rajaukseen tai korvauksiin. Asianosaiksiin laajentamiseen tässä yhteydessä ei ole tarvetta eikä laajentaminen lisää yhdenkään tahon oikeusturvaa.

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

16 luku Voimaantulosäännökset

Ei lausuttavaa.

Huomiot muutoksista, joita on ehdotettu muihin lakeihin

Ei enempää lausuttavaa. Hallituksen esitysluonnoksessa on lausuttu, että muutokset esim. maankäyttö- ja rakennuslakiin, kaivoslakiin tai yksityistielaikiin olisivat ”teknisiä”.

Miten lakiehdotus kokonaisuutena vastaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

Maanmittauslaitokselle kuuluu keskeisiä luonnonsuojelualueiden ja niiden laajennusten toteuttamiseen sisältyvä lakisääteisiä tehtäviä ja jopa velvoitteita. Sen vuoksi Maanmittauslaitoksen jättäminen lain valmistelun ulkopuolelle ja lausunnon antajien ulkopuolelle ei ole kannatettava tai avoimeen hallintoon kuuluva tapa viedä globaalisti erittäin tärkeää suojeluasiaa eteenpäin.

Miten näette ilmastonmuutoksen hillinnän luonnonsuojelulain ehdotettuna tavoitteena?

Kestävä kehitys jo YK-tasolla asetettuine tavoitteineen (SDG:t) ja ilmastonmuutoksen etenemisen hillintään ovat tavoitteina yleisiä. Ne ovat mainittava myös luonnonsuojelulain perusteluissa, mutta esimerkiksi lain tavoitesäännökseen ilman oikeusvaikutuksia otettuna ilmastonmuutoksen hillinnän tavoite on korostunut.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

Pidättekö tarkoituksenmukaisena rajoittaa malminetsintää luonnonsuojelualueilla

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

Ei enempää lausuttavaa. Luvanvaraisuus malminetsintään valtion mailla on syytä säilyttää, jos lisäksi varovaisuusperiaate suojelussa alkaa korostua vastaisuudessa.

1.9.2021

MML 52331/00 08/2021

2) *muulla tavalla (miten)?*

Ei lausuttavaa.

Muita huomioita esityksestä

Maanmittauslaitos pyytää, että ympäristöministeriö ottaa huomioon sen esittämät näkökohdat, vaikka Maanmittauslaitoksen lausuntoa asiassa ei ministeriössä ole pidetty aiheellisena pyytää.

Pääjohtaja

Allekirjoitettu sähköisesti
Arvo Kokkonen

Maanmittausneuvos

Allekirjoitettu sähköisesti
Markku Markkula

Tiedoksi

Maa- ja metsätalousministeriö