

Lausunto

13.9.2021

VN/12128/2019
VN/12128/2019-OM-168

Ympäristöministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lausuntoluonnos on ollut lausuntopalvelussa 2.7.2021–6.9.2021. Lausuntoaika lomakauden ulkopuolelle on jäänyt vain noin kolme viikkoa. Tästä syystä oikeusministeriöllä ei ole ollut lausuntovaiheessa mahdollisuutta tarkastella esitystä esimerkiksi liitelaista lailla perustettujen luonnonsuojelualueiden perustamissäädösten muuttamista koskevien viittaussäännösten osalta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Luonnonsuojelulain lukukohtaiset kommentit

1 luku. Yleiset säännökset

Lakiehdotuksen tavoitteita koskevassa 1 §:ssä olisi lueteltu uuden luonnonsuojelulain tavoitteet. Uudeksi tavoitteeksi on pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan esitetty ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän edistämistä. Luonnonsuojelu ja erityisesti sen monimuotoisuuden turvaaminen vaikuttavat ilmastonmuutoksen torjuntaan osaltaan, mutta tavoitteet ja keinovalikoima luonnonsuojelun osalta ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ovat pitkälti yhteneväiset luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kanssa. Lisäksi lain muussa sisällössä tämä uusi tavoite ei ilmene sillä tavalla, että se toisi olennaisia

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

29 516 001
35 829 516 001

916 067 730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

muutoksia tai lisäyksiä lain sisällöllisesti velvoittaviin pykäliin. Vähintäänkin ilmastomuutokseen liittyvät tavoitteet tulisi kirjoittaa samaan yhteyteen kuin luonnon monimuotoisuuteen liittyvä tavoite tai sen välittömään läheisyyteen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän 2 momentin tavoitteeseen maamme luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Tarkoitetaanko tässä yhteydessä luontotyyppillä lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmän mukaista luontotyyppiä vai luonnonsuojelulain 7 luvun perusteella suojeltua luontotyyppiä?

Lakiehdotuksen 3 §:n koskee määritelmiä. Sen 6 kohdassa määriteltäisiin luontovahinko. Määritelmä vastaa voimassa olevan luonnonsuojelulain määritelmää. Se ei sisällä vahinkoa uhanalaiselle luontotyyppille (65 §), suojellulle luontotyyppille (67 §) eikä tiukasti suojellulle luontotyyppille (68 §). Kuitenkin määritelmä, samoin kuin ehdotettu 123 § luontovahingon korjaamisesta, viittaavat luontotyyppin tai eliölajin suojelutasoon. Tarkoitetaanko tässä yhteydessä luontotyyppillä lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmän mukaista luontotyyppiä vai luonnonsuojelulain 7 luvun perusteella suojeltua luontotyyppiä?

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin saamelaiskulttuurin suojasta. Pykälä olisi uusi. Oikeusministeriö kannattaa ehdotettua 6 §:ää saamelaiskulttuurin suojasta, joka sisältää selkeän ns. saamelaiskulttuurin heikentämiskiellon. Oikeusministeriössä on vireillä saamelaiskäräjistä annetun lain muutoshanke (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM002:00/2020>). Lain muutosta valmistelleen toimikunnan laatimassa esitysluonnoksessa esitetään neuvotteluelvoitetta koskevaa lain 9 §:ää muutettavaksi yhteistoiminta- ja suunnitteluelvoitteeksi. Lisäksi esitetään lisättäväksi lakiin uusi 9 a § saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta viranomaisien ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa sekä uusi 9 b § menettelystä yhteistoiminnassa ja neuvotteluissa.

Lakiehdotuksen 8 §:n koskee selvilläoloa. Pykälän tarkoitus ja itsenäinen käyttöala jäävät epäselväksi. Ilmeisesti pykälää ei olisi tarkoitettukaan sellaisenaan velvoittavaksi, eikä sitä oikein voikaan yleisesti velvoittavaksi säätää sen laajuus ja yleisyys huomioon ottaen. Pykälän luonne tavoitteellisena, muuta lainsäädäntöä ohjaavana periaatteellisena säännöksenä velvoittavuuden sijaan tulisi käydä selvemmin ilmi lakitekstistä. Pelkän ”velvollisuus” sanan käyttämättä jättäminen pykälän otsikossa ei ole riittävää, mikäli pykälä muutoin kirjoitetaan velvoittavaan muotoon.

2 luku. Luonnonsuojelun viranomaiset ja muut toimijat

Lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin kunnalle velvollisuus edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja sen kestäväää käyttöä sekä maisemansuojelua alueellaan. Pykälä tukee osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asetettua velvoitetta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Se jää kuitenkin hieman yleispiirteiseksi ja epämääräiseksi. Viranomaisilla on niitä koskevassa lainsäädännössä asetettu lakisääteisiä tehtäviä, jotka niiden on

pyrittävä täyttämään. Mikä konkreettinen merkitys on kunnan yleisellä luonnonsuojelun edistämismääräyksellä? Lainsäädännön ennakoitavuuden ja selkeyden kannalta luonnonsuojelulaissa ei välttämättä voida pitää tarkoituksenmukaisena säätää tällaista yleistä, muun erityislainsäädännön nojalla toteutettavaan viranomaistoimintaan ulottuvaa velvollisuutta, ottaen huomioon, että kyse on tavanomaiseen viranomaistoimintaan nähden varsin etäällä olevasta tavoitteesta. Viranomaisten harkintavalta on useimmiten rajattu tapauskohtaisesti sitä koskevassa lainsäädännössä. Joka tapauksessa olisi aiheellista tarkentaa perusteluissa edistämismääräyksen konkreettista sisältöä ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön.

3 luku. Luonnonsuojelusuunnittelu

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta ja toimintaohjelmasta. Pykälän osalta luonnoksesta puuttuvat säännöskohtaiset perustelut ainakin sen 4 momentin asetuksenantovaltuuden osalta.

Lakiehdotuksen 15 § koskee vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmaa. Pykälästä puuttuu sääntely siitä, mikä taho tai tahot laativat vapaaehtoisen luonnonsuojelun toimenpideohjelmaa. Pykälän 1 momentin mukaan toimenpideohjelmaa voidaan laatia koskien elinympäristöjen, luontotyyppien ja eliölajien suojelua ja niiden tilan parantamista. Tarkoitetaanko tässä yhteydessä luontotyyppillä lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmän mukaista luontotyyppiä vai luonnonsuojelulain 7 luvun perusteella suojeltua luontotyyppiä?

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojeluohjelmista. Pykälän 3 momentin mukainen asianosaisten oikeus tulla kuulluksi on voimassa jo hallintolain 34 §:n perusteella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tässä toistaa. Kuulemisvelvollisuus koskee yhtä lailla esimerkiksi lakiehdotuksen 15 §:n mukaista toimenpideohjelmaa, vaikka sitä ei olekaan sen yhteydessä erikseen mainittu.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojelun seurannasta. Sen 1 momentin mukaan ympäristöministeriön on yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa järjestettävä luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien seuranta ja arviointi. Onko tämä seurantavelvollisuus luontotyyppien osalta tarkoitus ulottaa koskemaan kaikkia lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdassa määriteltyjä luontotyyppijä vai mahdollisesti vain uhanalaisia tai suojeltuja ja tiukasti suojeltuja luontotyyppijä (65, 67 ja 68 §)?

4 luku. Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Oikeusministeriö toteaa, että 4 luvun luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemista koskevat säännökset olisi syytä yhteen sovittaa valtionavustuslain kanssa. Lähtökohtaisesti ilmeisesti kuten hallituksen esityksessä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 116/2020 vp) todetaan, tämän ehdotetun luvun nojalla myönnettävää tukea ei pidettäisi valtionavustuksena, koska valtionavustuslaki koskee vain rahallista tukea. Kuitenkin 4 luvun nojalla voidaan ehdotuksen mukaan myöntää myös rahallista avustusta. Sääntely on nyt pitkälti päällekkäistä valtionavustuslaissa säädetyn kanssa, ja osittain puutteellista esimerkiksi valtionavustuslain 27–30 §:n sääntelyyn verrattuna. Mikäli tämän luvun osalta ei voida viitata valtionavustuslain säännöksiin, tulisi sääntelyn olla kattavaa.

Lakiehdotuksen 20 § koskee tukemisen muotoja. Sen mukaan tässä luvussa tarkoitetut luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisen muodot ovat tavaroina tai palveluina myönnettävä tuki ja rahallinen avustus. Pykälän itsenäinen tarkoitus ja tarpeellisuus jäävät hieman epäselviksi. Pykälän sisältö ilmenee myös lakiehdotuksen 22 ja 31 §:stä, eikä tämä ehdotuksen 20 §:ssä oleva sääntely tuo näihin mainittuihin pykäliin nähden uutta sisältöä lakiin.

Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin tuesta. Sen 1 momentissa säädettäisiin tuesta muun ohella luontotyyppien ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa edistäviin toimenpiteisiin. Tässä lainkohdassa mainitaan vain luontotyyppi. Onko lainkohta tarkoitus ulottaa koskemaan kaikkia lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdassa määriteltyjä luontotyyppisiä vai mahdollisesti vain uhanalaisia tai suojeltuja ja tiukasti suojeltuja luontotyyppisiä (65, 67 ja 68 §)?

Lisäksi ehdotuksessa esitetään myös rahallista avustusta tukimuodoksi. Ehdotetun 31 §:n osalta, jossa kyse on rahallisena tukena myönnettävästä avustuksesta luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen, jää epäselväksi, onko kyseessä valtionavustus, johon sovelletaan valtionavustuslakia, ja millä perusteella valtionavustuslakia sovellettaisiin vain osittain.

Luvussa pitäisi selvemmin erotella, mitä säännöksiä sovelletaan, jos avustus myönnetään palveluna ja tavaroina tai rahana.

5 luku. Euroopan yhteisön Natura 2000 –verkosto

Lakiehdotuksen 34 § koskee Natura 2000 –verkostoa. Pykälän 4 momentissa on viittaus lain 132 §:ään päätöksestä valittamisesta. Tämä viittaus tulisi tarpeettomana poistaa. Kaikkien muidenkaan tämän lain nojalla valituskelpoisten päätösten osalta ei viitata erikseen valitussäännöksiin, ja tarpeetonta lain sisäistäkin viittaamista on syytä välttää.

6 luku. Luonnonsuojelualueet

Lakiehdotuksen 54 §:ssä säädettäisiin yksityisen luonnonsuojelualan rauhoitusmääräyksistä. Pykälän 2 momentin mukainen maanomistajan

kuulemisvelvollisuus on voimassa jo hallintolain 34 §:n perusteella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tässä toistaa. Mikäli kuntaan kohdistuvan kuulemisvelvollisuuden ei katsota olevan tässä kohtaa voimassa jo hallintolain nojalla, tulisi tämä lainkohta muotoilla siten, että tuotaisiin selvästi esiin kunta ylimääräisenä kuultavana tahona, esimerkiksi, että asianosaisten lisäksi myös kunnalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Lakiehdotuksen 55 §:ssä säädettäisiin poikkeamisesta yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä. Kun pykälässä on jo otsikonkin mukaan kysymys poikkeamisesta rauhoitusmääräyksistä, on selvää, että niistä voidaan poiketa vain siltä osin, kun rauhoitusmääräykset eivät sallisi ko. toimintaa. Tähän nähden on tarpeetonta lisätä lakiin maininta, ettei lupaa tarvita, mikäli toimintaa ei ole alueen rauhoitusmääräyksissä kielletty.

Lakiehdotuksen 58 § koskee luonnonsuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa. Sen 1 momentin viimeinen virke valmistelussa varmistettavasta riittävästä vuorovaikutuksesta kuuluisi asiallisesti pykälän 2 momenttiin, jossa muutoin säännellään hoito- ja käyttösuunnitelman antamiseen liittyvää menettelyä. Vastaavasti pykälän 4 momentin asiasisältö vuorovaikutuksesta saamelaiden kotiseutualueella hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisessa olisi syytä sijoittaa ennen ehdotettua 3 momenttia, joka koskee yksityisten alueiden hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä. Kuten perusteluissa todetaan, ehdotetun 3 momentin yhteydessä ei säädetä erillisestä vuorovaikutuksesta tai lausuntomenettelystä.

Pykälän 2 momentin sanamuoto tulisi muuttaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että ympäristöministeriön lausunto olisi pyydettyä valmisteluvaiheessa. Nyt luonnoksen mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmasta on pyydettyä lausunto. Hoito- ja käyttösuunnitelma on ELY-keskuksen hallintopäätöksellä tekemä suunnitelma, eikä lausunnon pyytäminen valmiista suunnitelmasta varmaankaan vastaa tarkoitusta, vaan lausunto olisi aiheellista pyytää suunnitelmaa valmisteltaessa. Mikäli tarkoitus on ollut pyytää lausunto vasta valmiista suunnitelmasta, olisi laissa säädettävä, mihin toimenpiteisiin lausunnon antamisen johdosta voidaan tai on syytä ryhtyä.

Lakiehdotuksen 60 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojelualueen määrittämisestä ja merkitsemisestä. Pykälän 3 momentin mukaan merkinnän tekeminen maastossa voidaan sopimuksella antaa tehtäväksi yksityiselle asiantuntijalle. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kysymyksessä on julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle. Lakiehdotuksen säätämisperusteluissa ei ole kuitenkaan perusteltu tätä pykälää ja arvioitu sen suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lakiehdotuksesta puuttuvat perustelut sille, että julkinen hallintotehtävä on tältä osin tarpeen antaa muulle kuin viranomaiselle tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, ja että tämä ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 5/2014 vp, PeVL 23/2013 vp, PeVL 10/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp).

Lakiehdotuksen 62 § koskee yksityisen luonnonsuojelualueen lakkauttamista ja rauhoitusmääräysten lieventämistä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin alueen omistajalle varattavasta tilaisuudesta tulla kuulluksi, jos asia on tullut vireille ympäristöministeriön esityksestä tai sen hakemuksesta, jolla on asiassa intressi. Asianosaisten oikeus tulla kuulluksi on voimassa jo hallintolain 34 §:n perusteella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tässä toistaa.

Lakiehdotuksen 64 §:ssä säädettäisiin Itämeren rannikko- ja merialueiden suojelualueverkostoa koskevasta erityissäännöksestä. Pykälä sisältäisi viittauksen lain 132 §:n 4 momenttiin valitusoikeudesta. Tämä viittaus tulisi tarpeettomana poistaa. Kaikkien muidenkaan tämän lain nojalla valituskelpoisten päätösten osalta ei viitata erikseen valitussäännöksiin, ja tarpeetonta lain sisäistäkin viittaamista on syytä välttää.

7 luku. Luontotyyppien suojelu

Lakiehdotuksen 66 §:ssä säädettäisiin uhanalaisen luontotyyppin huomioon ottamisesta lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Pykälä olisi uusi. Pykälän tarkoitusta ja tavoitteita olisi syytä avata perusteluissa tarkemmin esimerkiksi seuraavasti: Mitä uhanalaisten luontotyyppien ”huomioon ottaminen” konkreettisesti tarkoittaa? Miten tämän on tarkoitus erota näissä muissa ympäristönkäyttöä sääntelevissä erityislaeissa jo ennestään olevista luonnonsuojelun huomioonottamisvelvoitteista? Toisin sanoen, mitä konkreettista lisäarvoa tämä sääntely tuo ympäristölainsäädännön sääntelykenttään? Miten tämä ehdotettu uusi sääntely soveltuu kaiken kaikkiaan luonnonsuojelulain systematiikkaan, kun luonnonsuojelulailla pitäisi jo muutoinkin olla läpäisyvaikutus muuhun lainsäädäntöön? Lainsäädännön systematiikassa on ongelmallista myös, jos muiden ympäristönkäyttöä koskevien erityislakien mukaisten lupien lupaharkintaan tai suunnitelmien laadintaan liittyvää aineellista lainsäädäntöä on otettava huomioon siten, että sääntely on sijoitettu toiseen erityislakiin eli luonnonsuojelulakiin. Ehdotetun 66 §:n säätämisen yhteydessä ei esitetä muutoksia pykälässä viitattaviin muihin erityislakeihin.

Luonnonsuojelulaissa ei ilmeisesti ehdoteta säädettävän mitään muuta oikeusvaikutusta uhanalaiselle luontotyyppille kuin ehdotuksen 66 §:ssä säädetty huomioon ottamisvelvollisuus, joten sen sisällön konkreettinen avaaminen ja vaikutukset viranomaisarkinnassa olisi syytä tuoda tarkemmin esiin. Perustelujen mukaan (s. 169) sääntely ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä. Tämä tarkoittaisi siten käytännössä vain perusteluvelvollisuutta. Miltä osin kyseessä olisi edes aito harkintatilanne, jos sääntely ei muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä? Olisiko viranomaisella muun lain nojalla lupaa myöntäessään edes mahdollisuutta hylätä hakemusta uhanalaisen luontotyyppin esiintymän perusteella? Toisiko sääntely tältä osin mitään konkreettista lisäarvoa viranomaisarkintaan, kun jo voimassa olevan ympäristönkäytön erityislakien perusteella luontoarvot on säädetty otettavaksi huomioon? Perusteluissa todetaan myös, että kyse ei olisi uudesta tai itsenäisestä hyväksymistä koskevasta edellytyksestä, vaan uhanalaisen luontotyyppin huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun lainsäädäntöön. Tähän nähden ehdotetun sääntelyn tavoite ja tarkoitus jäävät hieman epäselviksi.

Lisäksi tältä osin ei ole esitetty perusteluja sille, miksi uhanlaisten luontotyyppien huomioon ottamisvelvollisuus ei koskisi ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä. Luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta uhanlaisten luontotyyppien huomioon ottamisen ei pitäisi olla riippuvainen ympäristönkäytön ennakkollisen kontrollin hallinnollisesta muodosta.

Lakiehdotuksen 67 §:ssä säädettäisiin suojellun luontotyyppien rajauspäätöksestä. Pykälästä puuttuu suojellun luontotyyppien täsmällisempi määrittely ja mahdollinen asetuksenantovaltuus suojellun luontotyyppien tarkemmalle määrittelylle.

Oikeusministeriö huomauttaa pykälän kirjoitusasuun liittyen seuraavaa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin suojellun luontotyyppien säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen kielletyksi. Tämä kieltö ei kuitenkaan ole suoraan lain nojalla voimassa oleva kieltö, vaan edellyttää ELY-keskuksen hallinnollista päätöstä suojellun luontotyyppien esiintymän rajojen määrittelystä. Sen vuoksi kokonaisuus tulisi kirjoittaa sellaiseen muotoon, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi kiellon luonne eli hallinnollisen päätöksen tarve. Lainkohdan voisi esimerkiksi kirjoittaa siten, että ”ELY-keskus määrittelee päätöksellään suojellun luontotyyppien rajat... Suojellun luontotyyppien säilymiselle tärkeän esiintymän hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.” Kun kyseessä on viranomaisaloitteinen kieltöpäätös, on ensin selostettava päätöksenteko ja sen jälkeen päätöksen vaikutukset. Mikäli ensin todetaan päätöksen vaikutukset (hävittämis- ja heikentämiskieltö), ja vasta sen jälkeen todetaan kiellon voimaantuloa edeltävän viranomaispäätöksen tarve, on kirjoitustapa hieman harhaanjohtava ja luonnonsuojelulain systematiikassa sekoittuu helposti suoraan lain nojalla voimassa oleviin kieltöihin, kuten luonnoksen 73, 74, 75 ja 78 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin kieltöihin.

Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan päätös olisi voimassa mahdollisesta valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä. Momentista olisi syytä poistaa sana ”mahdollisesta” tarpeettomana.

Lakiehdotuksen 68 §:ssä säädettäisiin tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskiellosta. Pykälä olisi uusi. Pykälästä puuttuu tiukasti suojeltujen luontotyyppien täsmällisempi määrittely ja mahdollinen asetuksenantovaltuus tiukasti suojeltujen luontotyyppien tarkemmalle määrittelylle.

Oikeusministeriö huomauttaa pykälään liittyen seuraavaa. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen ja säätämisyjärjestysperustelujen mukaan pykälässä säädettävä tiukasti suojellun luontotyyppien heikentämiskieltö olisi voimassa suoraan lain nojalla. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä kieltö ei kuitenkaan olisi suoraan lain nojalla voimassa oleva kieltö, koska se edellyttäisi tullakseen voimaan pykälän 3 momentin mukaisesti tiukasti suojellun luontotyyppien esiintymän rajojen tallentamista viranomaisrekisteriin. Sen vuoksi kokonaisuus tulisi kirjoittaa sellaiseen muotoon, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi kiellon luonne eli hallinnollisen päätöksen tarve. Lisäksi lainkohdassa tulisi määritellä toimivaltainen viranomainen. Pelkästään se, että tarkemmin määrittelemätön ”viranomainen” voi tallentaa tiedon rekisteriin on täsmentymätöntä eikä sellaisenaan perusta toimivaltaa tähän millekään tai vastaavasti mille tahansa viranomaiselle. Lainkohdan voisi esimerkiksi kirjoittaa siten, että ”ELY-keskus määrittelee päätöksellään tiukasti suojellun luontotyyppien rajat... Tiukasti suojellun luontotyyppien tilan vaarantaminen on kielletty.” Kun kyseessä on viranomaisaloitteinen kieltöpäätös, on ensin selostettava päätöksenteko ja sen jälkeen päätöksen vaikutukset. Mikäli ensin todetaan päätöksen vaikutukset (vaarantamiskieltö), ja

vasta sen jälkeen todetaan kiellon voimaantuloa edeltävän viranomaispäätöksen tarve, on kirjoitustapa hieman harhaanjohtava ja luonnonsuojelulain systematiikassa sekoittuu helposti suoraan lain nojalla voimassa oleviin kieltoihin, kuten luonnoksen 73, 74, 75 ja 78 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin kieltoihin.

Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn ja pykälän 3 momenttiin myös siltä kannalta, että tiukasti suojellun luontotyypin esiintymän rajauspäätöksen tulee olla hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen tehty valituskelpoinen päätös. Viranomaisrekisteriin tallentamista edeltää väistämättä viranomaisen päätös siitä, mitä tietoja rekisteriin tallennetaan, vaikkei sitä nimenomaisesti lainkohdassa mainittaisikaan. Viranomaisen päätös on tehtävä hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen siten, että perustuslain 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan muun muassa asianosaisten kuulemisella, päätöksen perustelemisella ja valitusmahdollisuudella. Se, että pykälässä jätetään nimenomaisesti sääntelemättä hallintopäätökseen liittyvä menettely, ei poista tosiasiallista tarvetta tehdä asiasta hallintopäätös, kun vaarantamiskiellon voimaan tuleminen edellyttää viranomaistoimia. Viranomaispäätöksen tekemistä ei voi ”häivyttää” lain sanamuodoilla. Toisin kuin säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ei kielto oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole vastaava kuin ehdotuksen 78 §:n 2 momentin Euroopan unionin tärkeinä pitämien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskiello. Viimeksi mainittu ei luonnonsuojelulakiehdotuksen mukaan edellytä viranomaistoimia tullakseen voimaan.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että hallintovalituksen osalta muutoksenhaulla on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, eli tältä osin vastaava sääntely kuin lain 67 §:n 4 momentin osalta päätöksen noudattamisesta ennen sen lainvoimaiseksi tulemistä voisi olla tarpeen. Kun lain 68 §:n mukainen rajausta edellyttää viranomaistoimia, siitä on tehtävä myös hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen muutoksenhakukelpoinen perusteltu päätös. Mikäli sen osalta säädettäisiin muutoksenhakukiellosta, kielto olisi säädettävä täsmällisesti laissa ja perusteltava hallituksen esityksessä. Ei ole mahdollista konstruoida viranomaisen toimivaltaa tallentaa rekisteriin merkintöjä, jotka rajoittavat esimerkiksi alueen haltijan oikeuksia alueen käyttöön ilman, että tällaista merkintää edeltäisi hallintolain menettelysäännöksiä noudattaen tehty hallintopäätös.

Edellä lausuttu huomioon ottaen lain 68 §:n tarpeellisuus jää hieman epäselväksi verrattuna lain 67 §:ään. Suoraan lain nojalla voimassa oleva heikentämiskiello luontotyyppien osalta luonnonsuojelulaissa voisi olla mahdollinen, mikäli luontotyypin rajojen määrittely olisi niin yksiselitteistä, että kielto tosiaan olisi voimassa suoraan lain nojalla. Tällöin tiukasti suojellut luontotyypit tulisi määrittellä kattavasti lain tasolla. Tällainen kielto on voimassa olevassa lainsäädännössä vesilain 2 luvun 11 §:ssä ja metsälain 10 §:ssä.

Lakiehdotuksen 69 §:ssä säädetään poikkeamisesta luontotyypin suojelusäännöksistä. Pykälän 5 momentissa on ehdotettu säädettäväksi seuraannosta siinä tapauksessa, että poikkeuksen kohteena oleva kiinteistö luovutetaan toiselle. Lainkohdan perustelujen mukaan kysymys voisi kuitenkin olla myös toimenpiteen toteuttajan vaihtumisesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että poikkeamispäätöstä ei ole kytketty kiinteistön omistajuuteen, joten lainkohta ei ole looginen. Loogisempaa olisi säätää poikkeamisluvan haltijasta ja siihen liittyvästä seuraannosta eikä kiinteistön omistajuuteen liittyvästä seuraannosta.

Kuitenkin 5 momentissa säädetyn siirtohakemuksen tekemisvelvollisuuden tarpeellisuutta ylipäätään tulisi vielä jatkovalmistelussa harkita. Lähtökohtaisesti tällainen hakijaan tai hänen henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa liittymätön päätös on siirtokelpoinen ilman erillistä hakemustakin. Esimerkiksi vesilain 17 luvun 7 §:n 3 momentissa säädetään oikeuden siirtymiseen liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta valtion valvontaviranomaiselle, samoin kuin ympäristönsuojelulain 170 §:n 3 momentissa toiminnanharjoittajan vaihtumisen ilmoittamisvelvollisuudesta. Ilmoittamisvelvollisuutta on perusteltu vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 227/2009 vp) siten, että ”näihin päätöksiin sisältyy tyypillisesti hankkeesta vastaavaan kohdistuvia toimintavelvollisuuksia, minkä vuoksi valvontaviranomaisen tulee tietää, kuka hankkeesta vastaa.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastaavanlainen myönnetyn poikkeuksen siirronsaajaan kohdistuva ilmoittamisvelvollisuus valvontaviranomaiselle olisi myös luonnonsuojelulain kontekstissa riittävä.

Mikäli kuitenkin sääntely rakennetaan esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla, tulee siinä lisäksi säännellä, millä edellytyksillä siirronsaajan hakemus voidaan hyväksyä ja hylätä, ja mitä siitä seuraa myönnetyn poikkeuksen voimassaololle, jos tällainen hakemus hylätään.

Lakiehdotuksen 70 § koskee uhanalaisten luontotyyppien hoitoa. Onko pykälän 1 momentin rajausta metsälain 10 §:n elinympäristöistä tämän pykälän soveltamisalan ulkopuolelle tarpeen, erityisesti kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti, jossa metsien hoitaminen ja käyttäminen on rajattu luonnonsuojelulain ulkopuolelle niiltä osin kuin siitä säädetään metsälaissa, lukuun ottamatta tiettyjä metsälain pykäläitä? Aiemmin tässä luonnonsuojelulain 7 luvussa luontotyyppien sääntelystä ei ole viitattu metsälain 10 §:ään, eivätkä metsälain 10 §:n tarkoittamat monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt liene näitä luonnonsuojelulain tarkoittamia suojeltuja luontotyyppisiä itsessään, vaikka saattavatkin olla päällekkäisiä näiden kanssa. Mikäli luonnonsuojelulain mukaisilla uhanalaisilla luontotyypeillä ja metsälain 10 §:n järjestelmällä on joku keskinäinen, rinnakkainen tai päällekkäinen suhde, tulisi niiden välinen suhde selostaa tarkemmin jo uhanalaisia luontotyyppisiä määrittelevässä luonnonsuojelulakiehdotuksen 65 §:ssä.

Metsälain 10 §:ää ei ole myöskään erikseen rajattu pois soveltamisalasta 4 luvussa luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukemisesta eikä sen 22 §:n 1 momentista. Oikeusministeriö ei pidä tällaista rajausta edes tarpeellisena ottaen huomioon lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista edellä sanottu. Mikäli rajausta kuitenkin katsottaisiin tarpeelliseksi, tulisi se oikeusministeriön näkemyksen mukaan sijoittaa ensisijaisesti lakiehdotuksen 22 §:ään, eikä 70 §:ään. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämän lain tukijärjestelmissä ei kuitenkaan ole muutoinkaan tarvetta rajata yksittäisiä toisten lakien suojelupäätöstyyppisiä ulkopuolelle.

8 luku. Eliölajien suojelu

Lakiehdotuksen 71 §:ssä säädettäisiin eliölajien suojelua koskevan luvun soveltamisalasta. Pykälän 1 momentissa mainitaan erikseen sienilajit, vaikka saman pykälän 3 momentissa todetaan, että mitä kasveista ja kasvilajeista säädetään, on vastaavasti sovellettava sieniin ja sienilajeihin. Jompikumpi maininta sienistä on ylimääräisenä poistettava. Lakiluonnoksen jäljempään logiikkaan

nähdyn 1 momentin maininta vaikuttaa ylimääräiseltä, koska esimerkiksi lain 72 §:ssä säädetään eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä ja vastaavasti esimerkiksi vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevassa 9 luvussa viitataan kasvi- ja eläinlajeihin, samoin kuin lain 130 §:ssä, jossa säädetään menettämisseuraamuksesta rauhoitusmääräyksen rikkomisen johdosta. Mikäli lain 71 §:n 1 momentissa mainitaan erikseen sienilajit eläin- ja kasvilajien rinnalla, saattaa joissakin tapauksissa jäljempänä jäädä epäselväksi, tulisiko sienilajit jälleen mainita lainkohdassa, vai sovelletaanko niihin lain 71 §:n 3 momentin mukaisesti sitä, mitä kasveista ja kasvilajeista säädetään.

Lakiehdotuksen 73 § koskee eläinlajien rauhoitussäännöksiä. Pykälän 3 ja 4 momenttia koskevat asetuksenantovaltuudet ovat epäselvät ja ne tulisi selkeästi erottaa toisistaan kirjoittamalla ne erikseen ko. momentteihin. Pykälän 3 momentissa kielletään 1 momentissa tarkoitettujen pesien vahingoittaminen pesintäkauden ulkopuolella vain silloin, kun kyse on eläinten itse tekemästä pesästä, jota se käyttää toistuvasti. Pykälän 3 momenttia koskevan asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset 3 momentissa tarkoitetuista eläinlajeista. Kun pykälän 3 momentissa ei viitata eläinlajeihin, vaikuttaa asetuksenantovaltuus epäselvältä siltä osin, että mitä sen on tarkoitus koskea.

Lakiehdotuksen 75 § koskee kasvilajien rauhoitussäännöksiä. Kielto on ulotettu koskemaan rauhoitetun kasvin siemeniä soveltuvin osin. Ilmaisua ”soveltuvin osin” ei tule lakitekstissä käyttää, koska sillä ei ole sisällön kannalta merkitystä. Kenenkään ei voitane olettaa ilmaisun puuttuessa soveltavan lakeja epäsoveltuvin osin.

Lakiehdotuksen 76 § koskee uhanalaisten lajien huomioon ottamista lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä. Pykälän 1 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden uhanalaiseksi lajiksi säätämisestä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa tarkempia säännöksiä yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista, mikäli laissa on säädetty asetuksenantovaltuudesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että uhanalaisuuden peruskriteerit tulisi säätää tarkemmin lain tasolla. Sen jälkeen olisi mahdollista säätää asetuksenantovaltuus nimetyistä lajeista valtioneuvostolle.

Pykälä olisi uusi. Pykälän tarkoitusta ja tavoitteita olisi syytä avata perusteluissa tarkemmin esimerkiksi seuraavasti: Mitä uhanalaisten lajien ”huomioon ottaminen” konkreettisesti tarkoittaa? Miten tämän on tarkoitus erota näissä muissa ympäristönkäyttöä sääntelevissä erityislakeissa jo ennestään olevista luonnonsuojelun huomioonottamisvelvoitteista? Toisin sanoen, mitä konkreettista lisäarvoa tämä sääntely tuo ympäristölainsäädännön sääntelykenttään? Miten tämä ehdotettu uusi sääntely soveltuu kaiken kaikkiaan luonnonsuojelulain systematiikkaan, kun luonnonsuojelulailla pitäisi jo muutoinkin olla läpäisyvaikutus muuhun lainsäädäntöön? Lainsäädännön systematiikassa on ongelmallista myös, jos muiden ympäristönkäyttöä koskevien erityislakien mukaisten lupien lupaharkintaan tai suunnitelmien laadintaan liittyvää aineellista lainsäädäntöä on otettava huomioon siten, että sääntely on sijoitettu toiseen erityislakiin eli luonnonsuojelulakiin. Ehdotetun 76 §:n säätämisen yhteydessä ei esitetä muutoksia pykälässä viitattaviin muihin erityislakeihin.

Luonnonsuojelulaissa ei ilmeisesti ehdoteta säädettävän mitään muuta oikeusvaikutusta uhanalaiselle lajille kuin lain 76 §:ssä säädettävä huomioon ottamisvelvollisuus, joten sen sisällön konkreettinen avaaminen ja vaikutukset viranomaisarkinnassa olisi syytä tuoda tarkemmin esiin. Perustelujen mukaan (s. 180) sääntely ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan myöntämisen edellytyksiä. Tämä tarkoittaisi siten käytännössä vain perusteluvelvollisuutta. Miltä osin kyseessä olisi edes aito harkintatilanne, jos sääntely ei muuttaisi luvan myöntämisen edellytyksiä? Olisiko viranomaisella muun lain nojalla lupaa myöntäessään edes mahdollisuutta hylätä hakemusta uhanalaisen lajin esiintymän perusteella? Toisiko sääntely tältä osin mitään konkreettista lisäarvoa viranomaisarkintaan, kun jo voimassa olevan ympäristönkäytön erityislakien perusteella luontoarvot on säädetty otettavaksi huomioon? Perusteluissa todetaan myös, että kyse ei olisi uudesta tai itsenäisestä hyväksymistä koskevasta edellytyksestä, vaan uhanalaisen lajin huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun lainsäädäntöön. Tähän nähden ehdotetun sääntelyn tavoite ja tarkoitus jäävät hieman epäselviksi.

Lisäksi tältä osin ei ole esitetty perusteluja sille, miksi uhanlaisten lajien huomioon ottamisvelvollisuus ei koskisi ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyjä. Luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta uhanlaisten lajien huomioon ottamisen ei pitäisi olla riippuvainen ympäristönkäytön ennakkollisen kontrollin hallinnollisesta muodosta.

Lakiehdotuksen 77 §:ssä säädettäisiin erityisesti suojeltavien eliölaajien esiintymispaikkojen suojelusta. Pykälän 1 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden erityiseksi suojeltavaksi lajiksi säätämisestä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksión oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa tarkempia säännöksiä yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien vähäisistä yksityiskohdista, mikäli laissa on säädetty asetuksenantovaltuudesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että erityisesti suojeltavan lajin peruskriteerit tulisi säätää tarkemmin lain tasolla. Sen jälkeen olisi mahdollista säätää asetuksenantovaltuus nimetyistä lajeista valtioneuvostolle.

Oikeusministeriö huomauttaa pykälän kirjoitusasuun liittyen seuraavaa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen kielletyksi. Tämä kieltö ei kuitenkaan ole suoraan lain nojalla voimassa oleva kieltö, vaan edellyttää ELY-keskuksen hallinnollista päätöstä erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittelystä. Sen vuoksi kokonaisuus tulisi kirjoittaa sellaiseen muotoon, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi kiellon luonne eli hallinnollisen päätöksen tarve. Lainkohdan voisi esimerkiksi kirjoittaa siten, että ”ELY-keskus määrittelee päätöksellään erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat... Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.” Kun kyseessä on viranomaisaloitteinen kieltöpäätös, on ensin selostettava päätöksenteko ja sen jälkeen päätöksen vaikutukset. Mikäli ensin todetaan päätöksen vaikutukset (hävittämis- ja heikentämiskielto), ja vasta sen jälkeen todetaan kiellon voimaantuloa edeltävän viranomaispäätöksen tarve, on kirjoitustapa hieman harhaanjohtava ja luonnonsuojelulain systematiikassa sekoittuu helposti suoraan lain nojalla voimassa oleviin kieltöihin, kuten luonnoksen 73, 74, 75 ja 78 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin kieltöihin.

Lakiehdotuksen 78 §:ssä säädettäisiin Euroopan unionin tärkeinä pitämistä eliölajeista. Oikeusministeriö huomauttaa pykälän kirjoitusasuun liittyen seuraavaa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin sekä

lain 71 §:ssä mainittuihin riistalajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen kielletyksi. Tämä kieltö ei kuitenkaan ole suoraan lain nojalla voimassa oleva kieltö, vaan edellyttää ELY-keskuksen hallinnollista päätöstä esiintymispaikan rajojen määrittelystä. Sen vuoksi kokonaisuus tulisi kirjoittaa sellaiseen muotoon, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi kiellon luonne eli hallinnollisen päätöksen tarve. Lainkohdan voisi esimerkiksi kirjoittaa siten, että ”ELY-keskus määrittelee päätöksellään tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin sekä lain 71 §:ssä mainittuihin riistalajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen rajat... Lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.” Kun kyseessä on viranomaisaloitteinen kieltöpäätös, on ensin selostettava päätöksenteko ja sen jälkeen päätöksen vaikutukset. Mikäli ensin todetaan päätöksen vaikutukset (hävittämis- ja heikentämiskielto), ja vasta sen jälkeen todetaan kiellon voimaantuloa edeltävän viranomaispäätöksen tarve, on kirjoitustapa hieman harhaanjohtava ja luonnonsuojelulain systematiikassa sekoittuu helposti suoraan lain nojalla voimassa oleviin kieltöihin, kuten luonnoksen 73, 74, 75 ja 78 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin kieltöihin.

Lakiehdotuksen 80 §:ssä säädettäisiin uusina tavattujen eliölajien suojelusta. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentin mukaan ELY-keskus voi kieltää Suomessa uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölajin esiintymispaikan heikentämisen, mikäli se on kyseisen lajin tutkimisen ja säilymisen kannalta välttämätöntä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lainkohdan sanamuotoon ja sen viranomaista koskevaan velvoittavuuteen. ELY-keskukselle ei tulisi jättää harkintavaltaa (”voi kieltää”), koska kyse ei olisi viranomaisen harkinnasta, vaan kriteerien täytyessä kieltöpäätös olisi tehtävä. On epäloogista, että viranomainen voi kieltää ko. eliölajin esiintymispaikan heikentämisen, mikäli kieltäminen on ko. lajin tutkimuksen ja säilymisen kannalta välttämätöntä. Vaihtoehtoisesti säännöksestä tulisi käydä ilmi seikat, joiden vallitessa ELY-keskus voi päätyä jättämään päätöksen tekemättä.

Lakiehdotuksen 81 § koskee erityisesti suojeltavan eliölajin avustettua leviämistä. Pykälä olisi uusi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän rakenteeseen. Sen 1 momentissa säädetään ELY-keskuksen päätöksestä avustetusta leviämisestä valtion alueella, ja 2 momentissa muulla kuin valtion alueella tehtävään päätökseen tarvittavasta maanomistajan suostumuksesta ja toimenpiteiden toteuttamisen yksityiskohdista sopimisesta. Pykälän loogisuus ja luettavuus paranisi, jos 1 momentista otettaisiin pois edellytys ”valtion alueilla”. Pykälän 2 momentissa säädetyt lisäedellytykset avustetusta leviämisestä muulla kuin valtion alueella säilyisivät ennallaan, mutta näin 1 momentin edellytykset koskisivat sekä valtion alueita että muun maanomistajan alueita.

Lakiehdotuksen 82 §:ssä säädettäisiin avuttomassa tilassa tavatusta rauhoitetusta eläimestä. Pykälässä viitataan eläinsuojelulain soveltamiseen. Käytettyä ”siten kuin” viittausta ei suositella käytettäväksi lainsäädännössä, koska viittauksesta ei voida päätellä, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainoa tehtävä.

Lakiehdotuksen 85 §:ssä säädettäisiin poikkeamisesta eliölajin suojelua koskevista säännöksistä. Sekä pykälän 4 että 5 momentissa säädetään poikkeamispäätöksen määräaikaaisuudesta. Yksi maininta tästä määräaikaaisuudesta olisi riittävä, eli esimerkiksi pykälän 4 momentista tulisi poistaa termi ”määräaikaisesti”.

Lisäksi pykälän 7 momentissa on ehdotettu säädettäväksi seuraannosta siinä tapauksessa, että poikkeuksen kohteena oleva kiinteistö luovutetaan toiselle. Lainkohdan perustelujen mukaan kysymys voisi kuitenkin olla myös toimenpiteen toteuttajan vaihtumisesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että poikkeamispäätöstä ei ole kytketty kiinteistön omistajuuteen, joten lainkohta ei ole looginen. Loogisempaa olisi säätää poikkeamisluvan haltijasta ja siihen liittyvästä seuraannosta eikä kiinteistön omistajuuteen liittyvästä seuraannosta.

Kuitenkin pykälän 7 momentissa säädettävän siirtohakemuksen tekemisvelvollisuuden tarpeellisuutta ylipäätään tulisi vielä jatkovalmistelussa harkita. Lähtökohtaisesti tällainen hakijaan tai hänen henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa liittymätön päätös on siirtokeelpoinen ilman erillistä hakemustakin. Esimerkiksi vesilain 17 luvun 7 §:n 3 momentissa säädetään oikeuden siirtymiseen liittyvästä ilmoittamisvelvollisuudesta valtion valvontaviranomaiselle, samoin kuin ympäristönsuojelulain 170 §:n 3 momentissa toiminnanharjoittajan vaihtumisen ilmoittamisvelvollisuudesta. Ilmoittamisvelvollisuutta on perusteltu vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 227/2009 vp) siten, että ”näihin päätöksiin sisältyy tyypillisesti hankkeesta vastaavaan kohdistuvia toimintavelvollisuuksia, minkä vuoksi valvontaviranomaisen tulee tietää, kuka hankkeesta vastaa.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastaavanlainen myönnetyn poikkeuksen siirronsaajaan kohdistuva ilmoittamisvelvollisuus valvontaviranomaiselle olisi myös luonnonsuojelulain kontekstissa riittävä.

Mikäli kuitenkin sääntely rakennetaan esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla, tulee siinä lisäksi säännellä, millä edellytyksillä siirronsaajan hakemus voidaan hyväksyä ja hylätä, ja mitä siitä seuraa myönnetyn poikkeuksen voimassaololle, jos tällainen hakemus hylätään.

Pykälän 8 momentissa säädettäisiin heikennyksen aiheuttajan velvollisuudesta hyvittäviin toimenpiteisiin. Lainkohdan edellytys poikkeuksen vaikutuksesta eliölajin esiintymispaikkaa heikentävästi lienee tarpeeton. Poikkeukset rauhoitussäännöksistä väistämättä heikentävät eliölajin esiintymispaikkaa (vrt rauhoitussäännösten sisältö), koska muutoinhan poikkeusta ei tarvittaisi. Vai tarkoitetaanko tässä kohtaa eliölajin esiintymispaikan heikentämisellä jotain muuta kuin rauhoitussäännöksissä kiellettyä heikentämistä, mistä syntyisi vielä erillinen velvollisuus hyvittäviin toimenpiteisiin?

9 luku. Vaihdamta, maahantuonti ja maastavienti

Lakiehdotuksen 86 §:ssä säädettäisiin vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevan 9 luvun soveltamisalasta. Olisi selvempää sääntelyä kirjoittaa tämän luvun soveltamisala soveltamisalapykälään itsenäisesti auki ilman viittausta eliölajien suojelua koskevaan 8 lukuun.

Lakiehdotuksen 89 §:ssä säädettäisiin poikkeuksista eliölajien hallussapidon, vaihdannan, maahantuonnin ja maastaviennin kiellosta. Pykälän 1 momentissa on säädetty ELY-keskuksen toimivallasta poikkeuksen myöntämiseen lain 87 §:n

eliölajien hallussapitoa, vaihdantaa ja kaupallista hyödyntämistä ja lain 88 §:n eliölajien maahantuonnin ja maastaviennin kielloista. Poikkeuksen myöntämisen edellytykset on jätetty sääntelemättä. Muun muassa sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus edellyttävät poikkeuksen myöntämisen edellytyksistä sääntelemistä. Asian jättäminen ELY-keskuksen harkintaan muutoin kuin pykälän 2 momentissa säännellyn kiellon osalta ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan täytä lainsäädännölle yleisesti asetettavaa täsmällisyysvaatimusta siten, että sääntelyllä annettaisiin riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta (PeVL 15/1996 vp).

10 luku. Maiseman suojelu ja hoito

Lakiehdotuksen 92 §:ssä säädettäisiin maisemanhoitoalueen perustamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan muusta maisemahoitoalueesta päättää ELY-keskus. Lainkohdan kirjoitusmuodon voisi yhtenäistää pykälän 1 momentin kanssa siten, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muun maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta päättää ELY-keskus.

Pykälän 3 momentin sanamuotoa tulisi täsmentää siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että ympäristöministeriön lausunto olisi pyydettyä valmisteluvaiheessa. Nyt luonnoksen mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmasta on pyydettyä lausunto. Hoito- ja käyttösuunnitelma on ELY-keskuksen hallintopäätöksellä tekemä suunnitelma, eikä lausunnon pyytäminen valmiista suunnitelmasta varmaankaan vastaa tarkoitusta, vaan lausunto olisi aiheellista pyytää suunnitelmaa valmisteltaessa. Mikäli tarkoitus on ollut pyytää lausunto vasta valmiista suunnitelmasta, olisi laissa säädettävä, mihin toimenpiteisiin lausunnon antamisen johdosta voidaan tai on syytä ryhtyä.

Lakiehdotuksen 94 §:ssä säädettäisiin maisemanhoitoalueen lakkauttamisesta. Maisemanhoitoalueen perustamisesta säädetty koskee pykälän 1 momentin mukaan soveltuvien osien myös sen lakkauttamista tai sitä koskevan päätöksen muuttamista. Ilmaisua ”soveltuvien osien” ei tule lakitekstissä käyttää, koska sillä ei ole sisällön kannalta merkitystä. Kenenkään ei voitane olettaa ilmaisun puuttuessa soveltavan lakeja epäsoveltuvien osien.

Lakiehdotuksen 96 § koskee luonnonmuistomerkin rauhoituksen lakkauttamista. Sen säännöskohtaisten perustelujen mukaan sääntely vastaisi voimassa olevan lain 23 ja 26 §:n sääntelyä, mutta todellisuudessa pykälä vastaa lähinnä voimassa olevan lain 28 §:ää. Pykälän 3 momentin mukainen alueen omistajan kuulemisvelvollisuus on voimassa jo hallintolain 34 §:n perusteella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tässä toistaa.

Lakiehdotuksen 97 §:ssä säädettäisiin kieltotauluista. Pykälän mukaan maa- tai vesialueelle ei saa pystyttää sellaista kuulemisen, maihinnousun tai muun jokamiehen oikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta. Esimerkiksi ”laillista perustetta” olisi sujuvampi ilmaus kuin ”lakiin nojautuvaa perustetta”.

11 luku. Ekologisen kompensaation toteuttaminen

Luvussa säädettäisiin ekologisen kompensaation toteuttamisesta. Luku olisi uusi. Sääntely siihen sisältyvien hyvittämissuhteiden valvonnasta ja seurannasta vaikuttaa jääneen jossain määrin puutteelliseksi. Jatkovalmistelussa tähän tulisi vielä kiinnittää huomiota.

Lakiehdotuksen 99 §:ssä säädettäisiin hyvittämisen kriteereistä. Pykälän 3 momentissa on luettelo hyvittävien toimenpiteiden toteuttamisesta. Luettelosta tulisi käydä ilmi, onko kriteerit tarkoitettu vaihtoehtoisiksi vai yhtä aikaa noudatettaviksi (tai/ja). Saamelaisyhteisön alueella tapahtuva hyvittäminen olisi lakiteknisesti syytä sijoittaa omaksi momentikseen, saamelaisyhteisön aluetta koskevaksi lisäkriteeriksi, koska oletettavasti sen ei ole tarkoitus olla kriteerinä kaikilla alueilla.

Pykälän 4 momentin mukaan suojeluhyvytys on kuitenkin toteutettava ennen heikennystä. Momentista ei käy ilmi, mihin siinä oleva sana ”kuitenkin” viittaa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän 5 momentin asetuksenantovaltuuteen. Sen mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hyvittävästä toimenpiteistä. Sen säännöskohtaisten perustelujen mukaan asetuksenantovaltuus koskisi hyvittävien toimenpiteiden luonnonarvoihin liittyvää ajallista ja alueellista vastaavuutta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetuksenantovaltuutta tulisi lakitekstin tasolla täsmentää sen perusteluissa esitetyillä täsmennyksillä, jotta valtuussäännös ei jäisi väljäksi ja jotta olisi selvää, että se ei koske niin merkityksellisiä seikkoja, että se tulisi osoittaa ministeriön sijasta valtioneuvostolle.

Lakiehdotuksen 105 §:ssä säädettäisiin hyvitysalueen rajauspäätöksestä. Oikeusministeriö huomauttaa pykälän kirjoitusasuun liittyen seuraavaa. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen kielletyksi. Tämä kieltä ei kuitenkaan ole suoraan lain nojalla voimassa oleva kieltä, vaan edellyttää ELY-keskuksen hallinnollista päätöstä hyvitysalueen rajojen määrittelystä. Sen vuoksi kokonaisuus tulisi kirjoittaa sellaiseen muotoon, että siitä kävisi yksiselitteisesti ilmi kiellon luonne eli hallinnollisen päätöksen tarve. Lainkohdan voisi esimerkiksi kirjoittaa siten, että ”ELY-keskus määrittelee päätöksellään hyvitysalueen rajat... Heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.” Kun kyseessä on viranomaisaloitteinen kieltopäätös, on ensin selostettava päätöksenteko ja sen jälkeen päätöksen vaikutukset. Mikäli ensin todetaan päätöksen vaikutukset (hävittämis- ja heikentämiskielto), ja vasta sen jälkeen todetaan kiellon voimaantuloa edeltävän viranomaispäätöksen tarve, on kirjoitustapa hieman harhaanjohtava ja luonnonsuojelulain systematiikassa sekoittuu helposti suoraan lain nojalla voimassa oleviin kieltöihin, kuten luonnoksen 73, 74, 75 ja 78 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin kieltöihin.

12 luku. Alueiden hankinta luonnonsuojelutarkoitukseen ja korvaukset

Lakiehdotuksen 110 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan ympäristöministeriö voi tietyin edellytyksin päättää luopua luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta joiltakin osin. Pykälässä ei säädetä tähän liittyvästä menettelystä. Olisiko tässä yhteydessä syytä säätää esimerkiksi tiettyjen viranomaistahojen, kuten vaikka ELY-keskuksen tai Metsähallituksen kuulemisvelvollisuudesta ennen luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luopumisesta päättämistä?

Luku 13. Luonnonsuojelun tiedonhallinta ja päätöksen teko

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 luku, jossa säädettäisiin luonnonsuojelun tiedonhallinnasta. Luonnonsuojelun tietojärjestelmästä on tällä hetkellä säädetty luonnonsuojeluasetuksen 3 §:ssä ja esitysluonnoksella sääntelyä ajantasaistettaisiin sekä siirrettäisiin lain tasolle. Oikeusministeriö pitää kannatettavana, että sääntelyä täydennetään vastaamaan tietosuojasääntelyä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että tietovarannossa käsiteltäisiin myös henkilötietoja, joiden käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta.

Kansallinen liikkumavara

Oikeusministeriö toteaa, että kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksen perusteluista tulisi käydä säännöskohtaisesti ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse, miltä osin kansallista liikkumavaraa on tarkoitus käyttää esityksessä.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 2 kohdan mukaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitusta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tehty selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Liikkumavara tulisi kuvata esitysluonnoksessa säännöskohtaisesti ja perusteluista tulisi selvästi ilmetä, millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Perusteluista tulee käydä myös ilmi, että ehdotettava sääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin, tekemällä kansallisen liikkumavaran käytöstä selkoa ehdotetun uuden 13 luvun osalta (116–120 §).

Lakiehdotuksen 116 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojelun tietojärjestelmästä. Sen 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ympäristöministeriön, ELY-keskuksen, Metsähallituksen, Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnontieteellinen keskusmuseon rekisterinpitäjyydestä.

Rekisterinpitäjistä säätäminen on tietosuoja-asetuksen nojalla mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Vastaavasti yhteisrekisterinpitäjyydestä on mahdollista säätää asetuksen 26 artiklan nojalla. Rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Viranomaisen käsittelyn oikeusperusteena on tavanomaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/1).

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ole tarkempia perusteluita lain 116 §:n 3 momentin osalta. Säännösehdotuksen mukaan rekisterinpitäjät vastaisivat omassa toiminnassaan tietosuoja-asetuksen III luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta sekä 5 artiklan 2 kohdassa, 24 ja 25 artiklassa ja 31–34 artiklassa säädetyistä rekisterinpitäjän tai 26 artiklassa säädetyistä yhteisrekisterinpitäjien velvollisuuksista ja vastuista. Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksesta tai säännösehdotuksesta käy selkeästi ilmi, toimisivatko momentissa tarkoitetut rekisterinpitäjät kukin oman toimintansa osalta erillisinä rekisterinpitäjinä vai yhteisrekisterinpitäjinä. Rekisterinpitäjien välinen vastuunjako jää tältä osin epäselväksi. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Esitysluonnosta ja säännösehdotusta on tältä osin arvioitava uudelleen ja muokattava. Jatkovalmistelussa tulee huomioida, mitä tietosuoja-asetuksessa säädetään rekisterinpitäjistä. Apuna voidaan käyttää lisäksi, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut yhteisrekisterinpitäjyyden osalta (Ks. esim. PeVL 7/2019 vp, ks. myös HaVM 10/2020 vp).

Esitysluonnoksessa on todettu, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan rekisterinpitäjä ja käsittelijä saa käsitellä henkilötietoja ainoastaan tietosuoja-asetuksessa säädetyllä perusteella sekä tunnistettu, että tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelyperusteena voidaan luonnonsuojelun tietojärjestelmän osalta pitää 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa (rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen) tai e alakohtaa (käsittely on tarpeen

yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi). Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen käsittelyn oikeusperusteena on tavanomaisesti tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tehdä selkoa, mihin käsittelyperusteeseen henkilötietojen käsittely perustuu kunkin esitysluonnoksessa tarkoitetun rekisterinpitäjän osalta. Kullakin rekisterinpitäjällä tulee olla tietosuojasetuksen 6 artiklan mukainen käsittelyperuste. Esitysluonnosta on jatkovalmistelussa syytä täydentää tältä osin.

Lakiehdotuksen 119 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta. Pykälän 3 momentin mukaan tietyillä viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada luonnonsuojelun tietojärjestelmästä tiedot, jotka ovat välttämättömiä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tätä tiedonsaantioikeutta pitäisi täsmentää, koska siitä ei käy ilmi, mitä henkilötietoja viranomaisilla on oikeus saada, ja minkä vuoksi niiden saaminen on välttämätöntä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös pykälässä ja sen säännöskohtaisissa perusteluissa käytettyihin sanamuotoihin. Pykälän 1 momentissa viitataan luonnonsuojelun tietojärjestelmään talletettuihin tietoihin. Tietojärjestelmien yhteydessä pitäisi käyttää sanaa ”tallennetut”. Pykälän 2 momentissa viitataan tietojärjestelmän tietoihin. Tässä yhteydessä pitäisi käyttää termiä ”tietojärjestelmään tallennetut tiedot”.

Lakiehdotuksen 120 § koskee otsikkonsa mukaan päätöksistä tiedottamista. Pykälän otsikko on harhaanjohtava, koska kysymys ei ole vain päätöksistä tiedottamisesta, vaan myös niiden tiedoksi antamisen sääntelystä.

Pykälän 1 ja 2 momentin nojalla tietyt päätökset säädettäisiin tiedoksi annettaviksi julkisella kuulutuksella. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tilanteissa, joissa julkista kuulutusta koskevalle menettelylle katsotaan olevan perusteltu tarve, nojaututaan mahdollisimman kattavasti hallintolain kuulutussäännöksiin. Jotta hallintolain 62 a §:n säännökset julkisesta kuulutuksesta tulisivat sovellettaviksi, pitää erityislaissa viitata nimenomaisesti hallintolain soveltamiseen julkisen kuulutuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että etenkin ympäristölainsäädännön alalla julkista kuulutusta koskevalle menettelylle on katsottu olevan perusteltu tarve silloin, kun päätökset koskevat suurta määrää ihmisiä tai oikeushenkilöitä. Ehdotetun luonnonsuojelulain 132 §:n 3 momentin mukaan kaikkien luonnonsuojelulain nojalla tehtävien päätösten osalta valitukseen oikeutettujen tahojen piiri on verraten laaja. Kun valitusoikeus ehdotetaan annettavaksi muun muassa rekisteröidyille yhteisöille, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen, ei päätöstä tekevän viranomaisen todennäköisesti ole mahdollista selvittää kaikkia valitukseen oikeutettuja tahoja ja antaa päätöstä tiedoksi näille tahoille hallintolain 59–60 §:ssä tarkoitettuna tavallisena tai todisteellisena tiedoksiannona. Tämän vuoksi päätösten tiedoksiannon pitäisi todennäköisesti käyttää hallintolain 62 §:ssä säänneltyä yleistiedoksiannosta hallintolain 55 §:n 2 momentissa säädetyn perusteella, jollei laissa säädetä muusta tiedoksiannotavasta, kuten julkisesta kuulutuksesta.

Hallituksen esityksessä pitäisi vähintäänkin perustella se, millä perusteella osa päätöksistä on valikoitunut siten, että julkinen kuulutus säädettäisiin tiedoksiannotavaksi ja osa ei, erityisesti kun otetaan huomioon valitukseen oikeutettujen tahojen piiri ja se, että sen vuoksi tavallinen tai todisteellinen

tiedoksianto eivät todennäköisesti käytännössä sovellu minkään luonnonsuojelulain nojalla tehtyjen päätösten tiedoksi antamiseen.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita, olisiko kaikissa tämän lain nojalla tehtyjen päätösten tiedoksiannossa syytä noudattaa samaa menettelyä, erityisesti kun valitusoikeus ehdotetaan laajennettavaksi järjestöihin ja muihin tahoihin kaikkien luonnonsuojelulain nojalla tehtävien päätösten osalta.

Lisäksi ehdotetun 120 §:n 3 momentin nojalla ympäristöministeriön, ELY-keskusten ja Metsähallituksen päätökset joka tapauksessa julkaistaisiin internetissä. Tosin tältä osin oikeusministeriö toteaa, ettei pykälän 3 momentin osalta käy ilmi, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on otettu huomioon koskien tietojen julkaisemista ja internetiin sijoitettavan henkilörekisterin tietojen hakemisesta erilaisina massahakuina (ks. esim. PeVL 17/2018 vp ja siinä viitattut lausunnot).

Tässä ehdotetun 120 §:n 3 momentissa on kysymys vain päätöksestä tiedottamisesta, eikä tiedoksi antamisesta, kuten muissa pykälän momenteissa. Momenttien sijaintia voisi vielä johdonmukaisuussyistä ryhmitellä siten, että tiedoksi antamista sisältävää sääntelyä koskevat momentit olisivat pykälässä peräkkäin.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin luontotyyppin suojelusta poikkeamisen ja lajisuojelusta poikkeamisen osalta, että tiedottamiseen, ilmeisesti oikeastaan tiedoksi antamiseen ja tiedottamiseen, sovelletaan eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annettua lakia, mikäli poikkeamislupa myönnetään ko. lain mukaisessa menettelyssä. Tämän momentin tarpeellisuus on kyseenalainen, koska mikäli poikkeamislupa kuuluu mainitun lain 3 §:n mukaisesti yhteensovittaviin lupamenettelyihin, on selvää, että siihen sovelletaan myös mainitun lain 14 §:ää lupapäätösten antamisesta ja tiedoksiannosta ja 15 §:ää lupapäätöksistä tiedottamisesta. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa tätä pykälän 4 momenttia ei ole lainkaan perusteltu.

Muut huomiot tiedonhallinnasta

Yleisenä huomiona jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että ehdotettu sääntely vastaa, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki) annetussa laissa on säädetty. Esimerkkinä luonnonsuojelulakiin ehdotettavassa 116 §:n 2 momentissa säädettäisiin tietojen tallettamisesta konekielisenä tiedonsiirtona teknisen rajapinnan kautta. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 16 §:n 4 momentin mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään tiedonhallintalaissa. Tiedonhallintalain 22–24 § sisältävät säännökset tietojen sähköisen luovuttamisen tavoista teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla. Tiedonhallintalain yhtenä tarkoituksena oli vähentää tarvetta säätää erityislainsäädännössä teknisluonteisesta tietojen luovutustavasta. Yhteenvetona oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluissa voitaisiin todeta, että tiedonhallintalaki sisältää sähköisiä luovutustapoja koskevat säännökset, minkä vuoksi erityislainsäädännössä niistä ei ole enää tarpeen säätää erikseen. Tiedonhallintalaki ei sisällä tiedonsaantiin oikeuttavia säännöksiä, vaan tiedonsaantioikeuksista säädetään edelleen muualla lainsäädännössä. Vastaavasti olisi syytä arvioida, tarkoitettaisiinko luonnonsuojelun tietojärjestelmällä tiedonhallintalain 2 §:n 3 kohdan tarkoittamaa tietojärjestelmää vai 7 kohdan tarkoittamaa tietovarantoa.

14 luku. Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Lakiehdotuksen 121 §:ssä säädettäisiin valvonnan järjestämisestä. Sen 1 momenttiin ELY-keskusten valvonnan järjestämisvastuusta olisi mahdollisesti tarpeellista lisätä myös luonnonsuojelulain nojalla annetut päätökset luonnonsuojelulain ja sen nojalla annettujen ja täytäntöön pantujen Euroopan unionin säännösten ja määräysten lisäksi. Luonnonsuojelulain nojalla tehdyt hallintopäätökset ovat kuitenkin keskeinen luonnonsuojelulain suojelumekanismi ja ne ovat keskeisesti viranomaisten jälkivalvonnan kohteena.

Lakiehdotuksen 122 § koskee tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan luonnonsuojelun valvontaa suorittavilla viranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta. Tätä tiedonsaantioikeutta pitäisi täsmentää, koska siitä ei käy ilmi, mitä henkilötietoja valvontaviranomaisilla on oikeus saada, mitä tietoja valvontaviranomaiset tarvitsevat, ja miltä viranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta tietoja on oikeus saada. Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusta toimittavalla virkamiehellä tai viranhaltijalla on oikeus saada jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista. Tarkoitetaanko tulosteilla tietojärjestelmästä edellä 1 momentin 1 kohdan mukaisia tietoja vai mistä tulosteista tässä lainkohdassa täsmällisesti on kysymys?

Lakiehdotuksen 123 § koskee luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ELY-keskuksen määräyksestä luontovahingon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Momentissa olisi tarpeen määritellä tarkemmin, missä tarkoituksessa siinä viitataan lakiehdotuksen 126 §:ään. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 224) mukaan ELY-keskus määräisi lain 126 §:n hallintopakkoasian yhteydessä luontovahingon aiheuttaneen toiminnanharjoittajan ryhtymään lain 123 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin. Perustelujen mukaan vahinkojen korjaamista varten ei luotaisi erillistä menettelyä, vaan asian käsittelyssä noudatettaisiin lain 126 §:n mukaista hallintopakkomennettelyä. Tarkoitus olisi, että hallintopakkoasian yhteydessä tutkittaisiin myös, onko luonnonsuojelulain vastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä aiheutunut luontovahinko. Tällaisessa tapauksessa ELY-keskuksen olisi määrättävä lain 126 §:n nojalla mahdollisesti annettavien muiden määräysten lisäksi luontovahingon aiheuttaja ryhtymään luontovahingon ehkäisemis-, rajoittamis- ja korjaamistoimenpiteisiin.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli menettelyn osalta on tarkoitus noudattaa lain 126 §:ssä säädettyä menettelyä käsiteltäessä lain 123 §:n mukaisia asioita, ei lain 123 §:n 2 momentissa siinä tapauksessa tule erikseen säätää uhkasakkolain mukaisten uhkien käyttämisestä tai vireillepano-oikeudesta, vaan viittaus lain 126 §:ään riittää tältä osin.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että lain perusteluja ja mahdollisesti myös lain sanamuotoja voisi olla aiheellista täsmentää, koska ehdotettu 123 § luontovahingon korjaamisen osalta kohdistuu menneisyydessä tapahtuneen toiminnan eli vahingon oikaisemiseen, kun taas ehdotetun 126 §:n mukaiset pakkokeinot ovat käytettävissä tilanteessa, jossa henkilö edelleen laiminlyö säännösten ja määräysten noudattamista, ja hänet yritetään pakkokeinon avulla saada lopettamaan laiminlyönti tulevaisuudessa. Näin ollen on mahdollista, että toiminnanharjoittaja on velvoitettava lain 123 §:n nojalla luontovahingon

korjaamiseen, mutta asiassa ei ole laiminlyönnin loputtua syytä velvoittaa häntä toiminnan oikaisemiseen hallinnollisella pakkokeinolla. Sen vuoksi lain 123 §:n viittaus lain 126 §:ään olisi kirjoitettava ja perusteltava siten, että olisi yksiselitteistä, että lain 123 §:ssä säädetystä luontovahingon ehkäisemisestä ja korjaamisesta voidaan antaa viranomais määräys myös ilman lain 126 §:ssä säädettyä hallintopakkoa. Lisäksi, jos lain 123 §:n osalta viitataan lain 126 §:n menettelyyn, tulisi myös lain 123 §:n osalta perustella tarpeellisuus määrätä päätöksen täytäntöönpanosta ennen sen lainvoimaisuutta.

Lakiehdotuksen 126 §:ssä säädettäisiin pakkokeinoista. Pykälän 1 momenttiin olisi mahdollisesti tarpeen lisätä myös luonnonsuojelulain nojalla annetut päätökset, joiden vastaisten toimien tai laiminlyöntien osalta ELY-keskus voi ryhtyä hallintopakotoimiin luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten lisäksi. Luonnonsuojelulain nojalla tehdyt hallintopäätökset ovat kuitenkin keskeinen luonnonsuojelulain suojelumekanismi ja ne ovat keskeisesti viranomaisten jälkivalvonnan kohteena.

Lakiehdotuksen 129 §:ssä säädettäisiin rangaistuksista, erityisesti luonnonsuojelurikkomuksesta. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä on rangaistussäännösten säätämiseksi asetettu yleisiä kriminalisointiperiaatteita. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä vakiintuneita kriminalisointiperiaatteita ovat *ultima ratio* -periaate, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, oikeushyvien suojelun periaate, hyöty-haitta punninnan periaate ja ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate (esim. LaVL 17/2017 vp, s. 5). Eesityksen perusteluissa olisi aiheellista esimerkiksi sen jaksossa suhde perustuslakiin käsitellä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksia ja edes lyhyesti edellä mainittuja yleisiä kriminalisointiperiaatteita.

Nyt ehdotettu luonnonsuojelurikkomussäännös 129 §:ssä vastaa voimassa olevan luonnonsuojelulain rikkomussäännöstä. Pykälän 2 momentin 1 kohtaan sisältyy kuitenkin avoin blankorangaistussäännös. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota blankorangaistussäännöksiin ja niiden kirjoittamisen peruseriaatteisiin. Ohjeita on sisällytetty myös Lainkirjoittajan oppaaseen (ks. jakso 4.2.3 Blankorangaistussäännös ja 12.9.6 Tunnusmerkistö).

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan lain rangaistussäännöksessä yleisluonteisesti viitataan kyseisen lain kaikkiin säännöksiin taikka rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemman asteisten säännösten ja määräysten taikka Euroopan unionin oikeuden perusteella. Blankorangaistussäännöksiin suhtaudutaan siten perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä torjuvasti, vaikka ne ovatkin tietyin lain täsmällisyyteen liittyvin edellytyksin sinänsä mahdollisia.

Blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Rangaistussäännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että säännösten, joihin viitataan, on sisällettävä selkeä kielto, jota voidaan rikkoa.

Tuoreemmassa käytännössään perustusvaliokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8—9, PeVL 53/2018 vp, s. 3-4). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkitötekijöitä tarkentamalla (PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 53/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 21–22, PeVL 9/2018 vp, s. 9 ja niissä viitatut lausunnot).

Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan edellä viitattujen linjausten mukaisesti uudessa luonnonsuojelulaissa ei enää voida säätää ehdotetun 129 §:n 2 momentin 1 kohdan kaltaista täysin avointa blankorangaistussäännöstä. Luonnonsuojelurikkomussäännöksessä tulee kyseisen kohdan sijaan säätää pykäläkohtaiset viittaukset kiellon tai rajoituksen sisältäviin luonnonsuojelulain säännöksiin sekä lyhyt luonnehdinta rangaistavan käyttäytymisen tekotavasta.

Esityksen perusteluissa ei selosteta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta¹, tulevatko uudessa luonnonsuojelulaissa säädetyt velvoitteet tai rajoituksen rikkominen rangaistavaksi. Perusteluja tulee siten selkeyttää maininnalla kunkin kiellon tai rajoituksen rikkomisesta mahdollisesti seuraavasta sanktiosta ja sen luonteesta. Selkeä kiello tai rajoitus tai ehto, jonka rikkomisesta voi sanktio tulla kyseeseen, sisältyy ainakin alla lueteltuihin lakiehdotuksen pykäliin (luettelo ei ole kattava):

17 § Luonnonsuojeluohjelman toimenpiderajoitus

35 § Natura-alueen heikentämiskiello

38 § Toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuus

50 § Kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännökset

52 § Poikkeusluvan ehtojen rikkominen

53 § Muun valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset

54 § Yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräykset

57 § Liikkumisen rajoittaminen luonnonsuojelualueella

67 § Suojellun luontotyyppin tärkeän esiintymän hävittäminen

68 § Tiukasti suojellun luontotyyppin heikentämiskiello

73 § Eläinlajin rauhoitussäännökset

74 § Pesäpuiden suojelu

75 § Kasvilajin rauhoitussäännökset

77 § Erityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen

80 § Uusina tavattavien eliölajien suojelun rikkominen

¹ Poikkeuksellisesti lakiehdotuksen 7 §:n uuden varovaisuusperiaatteen perusteluissa (s. 114) todetaan, että sen rikkomiseen ei liity sanktiouhkaa ja toisaalta lakiehdotuksen 35 §:n heikentämiskiellon perusteluissa (s. 135) todetaan, että ehdotetun 129 §:n 2 momentin 1 kohta luonnonsuojelurikkomuksesta soveltuu kiellon rikkomiseen.

93 § Maisemanhoitoaluetta koskevat määräykset

95 § Luonnonmuistomerkin vahingoittaminen tai turmeleminen

97 § Kielletyn kieltotaulun pystyttäminen

105 § Heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittäminen tai heikentäminen

Oikeusministeriö huomauttaa, että vaikka edellä oleva luettelo on pitkä, niin viitatus säännökset olisi mahdollista yhdistää teon kuvauksen perusteella rikkomussäännökseen sen eri kohdiksi, jolloin säännöksen kohtien määrä pysyisi rajallisena.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi edellä viitattuihin säännöksiin liittyen, että rangaistavaksi säätäminen on vain yksi keino ohjata tiettyä toimintaa. Esittelevä ministeriö voi perustellusti päätyä siihen, ettei tiettyä lain tai sen nojalla annetun säännöksen, määräyksen tai lupaehdon rikkomista ole tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi, vaan että toiminnan ohjaus tapahtuu ilman sanktiointia tai sanktiona käytetään muita kuin rikosoikeudellisia keinoja (hallinnollisia pakkokeinoja, tukien/avustusten takaisinperintää yms.). Oikeusministeriöllä ei lähtökohtaisesti ole huomauttamista ko. ohjaustavan muutokseen, vaan se voi rikosoikeuden viimesijaisuuden eli periaatteen kannalta olla perusteltua. Sanktion mahdollisuuteen ja sen laatuun ja tehokkuuteen tulisi kuitenkin esityksen perusteluissa eri kielto- ja rajoitussäännösten yhteydessä ottaa kantaa, erityisesti kun kyseisen alan sääntely säädetään kokonaan uudella lailla ja lakiehdotukseen sisältyy myös uusia tai uudelleen muotoiltuja kielto- tai rajoitussäännöksiä. Eduskuntaa tulee aina informoida asianmukaisesti, jos rangaistavuuden alassa tapahtuu muutoksia.

Lakiehdotuksen eräitä säännöksiä suhteessa tekojen rangaistavuuteen on alla tarkasteltu yksityiskohtaisemmin luvuittain:

4 luku Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen

Luvussa säädetään luonnonsuojelun tuista ja avustuksista. Koska tukia ja avustuksia on mahdollista väärinkäyttää, sovellettaviksi voisivat tulla rikoslain 30 luvun 5-10 § niiden edellytysten täytyessä. Lakiehdotuksen 129 §:n viittauksiin rikoslakiin voisi siten olla perusteltua lisätä informatiiviset viittaukset ko. rikoslain säännöksiin.

Ehdotettu 129 §:n 2 momentin 1 kohta kattaisi avoimena blankorangaistussäännöksenä myös ehdotetun 4 luvun vastaiset teot. Ehdotetussa 128 §:ssä säädetään ELY:lle velvollisuus tehdä rikosilmoitus 129 §:ssä tarkoitettua teosta. Rikosilmoitus olisi 128 §:n ehdottoman sanamuodon mukaisesti (muussa kuin vähäisen teon yhteydessä) tehtävä, vaikka tuki lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin tai 31 §:n 2 momentin nojalla perittäisiin takaisin. Maataloustukien yhteydessä rikosoikeudellista seuraamusta ja toisaalta tuen takaisin perintää ei ole pidetty *ne bis in idem* -periaatteen vastaisena silloin, kun tuen takaisinperintään on katsottu johtuvan tuen antamisen ehtojen rikkomisesta. Eri keinojen mahdollista päällekkäisyyttä olisi esityksen jatkovalmistelussa syytä arvioida.

5 luku Euroopan yhteisön Natura-verkosto

Lakiehdotuksen 38 § koskee toimenpiteestä vastaavan ilmoitusvelvollisuutta toimenpiteestä seuraavasta kielletystä seurauksesta. Pykälän perusteluissa todetaan (s. 139), että jos lain 39 §:n mukaista ilmoitusta ei ole tehty ja tästä aiheutuu Natura-alueen merkittävää heikennystä, viranomaisen käytettävissä olisivat lain 123 §:n ja 126 §:n mukaiset pakkotoimet oikeudenvastaisen tilan

poistamiseksi. Koska perusteluissa ei mainita mahdollisuutta rikosoikeudelliseen seuraamukseen, jää avoimeksi, onko tarkoitus, että ilmoitusvelvollisuuden rikkomista ei näiden toimien lisäksi rangaistaisi luonnonsuojelurikkomuksena. Rangaistavuus vaikuttaa kuitenkin perustellulta, koska ilmoitusvelvollisuus on ainoa tapa, jolla Natura-alueen mahdollinen heikennys lain 38 §:n tapauksissa tulee viranomaisten tietoon. Tämän lisäksi saattaisi olla aiheellista todeta, että ainakin merkittävä Natura-alueen heikentyminen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena voi tulla rangaistavaksi rikoslain 48 luvun 5 §:n mukaisena luonnonsuojelurikkomuksena.

6 luku Luonnonsuojelualueet

Lakiehdotuksen 50 §:ssä säädetään kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä. Eläin- ja kasvilajien osalta säännös vaikuttaa olevan päällekkäinen 8 luvun eliölajien suojelua koskevien rauhoitussäännösten kanssa. Vaikka säännökset eräiltä, mahdollisesti suurelta osin vastaavat voimassa olevia säännöksiä, säännösten suhdetta toisiinsa samoin kuin ko. rauhoitussäännösten rikkomisen eroja saattaisi olla perusteluissa syytä selventää.

Tarkoitus lienee, että 8 luvun yleisiä eliölajien rauhoitussäännöksiä sovelletaan myös kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa, minkä lisäksi niissä sovelletaan 6 luvun eräiltä osin tiukempia säännöksiä. Esimerkiksi 8 luvun 73 §:n 1 momentin 1 kohta koskee vain rauhoitetun eläinlajin yksilön tahallista tappamista, mitä taas 6 luvun 50 §:n 1 momentin 5 kohta ei edellytä. Tällöin selkärangaisen eläimen pyydystäminen tai tappaminen kansallispuistossa tai luonnonpuistossa tulisi oletettavasti lakiehdotuksen 129 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla rangaistavaksi myös huolimattomuudesta tehtynä. Sama ero syyksiluettavuudessa on myös eläinlajin häiritsemisen/hätyyttämisen kohdalla ko. säännöksissä.

Lain 51 §:ssä säädettäisiin uutena asiana (suoraan) lakiin perustuvasta luvasta ajaa hirveä tai valkohäntäkaurista kansallispuistossa tai luonnonpuistossa. Perustelujen mukaan (s. 150) kohta koskee hirven tai valkohäntäkauriin metsästystä sekä luonnonsuojelualueella että ajoa luonnonsuojelualueen ulkopuolella tapahtuvan metsästyksen yhteydessä. Ajo käsittää ajometsästyksen ilman koiraa tai koiran kanssa sen mukaan kuin metsästyslaissa ja sen nojalla säädetään. Tekstistä saa siten vaikutelman, että metsästyslakia sovellettaisiin ajoon vain koiran käytön osalta. Tarkoitus lienee, että kansallispuistossa/luonnonpuistossakin saa ylipäänsä metsästää vain metsästyslain säännösten puitteissa esimerkiksi hirven tai valkohäntäkauriin metsästysaikoina ja metsästyslain mukaisella pyyntiluvalla. Tältä osin viittaus metsästyslain säännöksiin olisi syytä lisätä myös itse säännökseen sen uuteen 10 kohtaan (vrt. pykälän 1 momentin 5 kohta, jossa viitataan kalastusoikeuden osalta kalastuslakiin).

Vastaava täsmennys saattaisi olla perusteltua tehdä myös lain 53 §:ään muun valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiin sen metsästyksen sallivan 2 momentin osalta.

Kummastakaan säännöksestä (51 ja 53 §) ei perusteluista selviä, mitkä pykälissä annetut määräykset on suunnattu tavalliselle kansalaiselle tai esimerkiksi metsästyslupia myöntävälle viranomaiselle tai rauhoitussäännöksiä tekeville viranomaisille. Tällä on merkitystä sanktioinnin kannalta.

Lakiehdotuksen 57 § valtuuttaa rajoittamaan kulkemista, liikkumista, leiriytymistä, mairinnousua, tai veneen yms. pitämistä alueen perustamissäännöllä tai lain 59 §:n (voimassa olevan lain 20 §) nojalla annettavalla järjestyssäännöllä. Mainittujen 57 ja 59 §:n perusteluissa ei ole mainintaa kyseisten rajoitusten rikkomisen sanktioista.

Lakiehdotuksen 60 §:ssä säädetään kuitenkin luonnonsuojelun alueen rajojen merkitsemisestä ja määrittämisestä, missä yhteydessä perusteluissa (s. 164) selostetaan luonnonsuojelun alueen rauhoitussääntöjen rikkomista. Perustelujen mukaan yksityisen suojelun alueen omistaja, käyttöoikeuden haltija taikka hänen edustajansa tai lukuunsa toimiva ei voisi yleensä vedota rikoslain 4 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun kieltoerehdykseen, vaikka suojelun aluetta ei olisikaan merkitty maastoon. Koska lain 57 ja 59 §:ssä mainittujen kieltojen rikkomiseen voinee syyllistyä kuka tahansa luonnonsuojelun alueella liikkuva, kieltoerehdystä koskevat maininnat soveltunevat kehen tahansa kieltoja rikkoneisiin. Rikoslaisissa säädettyyn kieltoerehdykseen viittaaminen tarkoittanee, että kyseisten sääntöjen rikkomisen on tarkoitus olla rangaistavaa luonnonsuojelurikkomuksena. Tästä olisi perusteltua selkeästi säätää ko. rikkomussääntönsä. Tältä osin viitataan siihen, mitä aikaisemmin on lausuttu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämästä viittaus- ja valtuutusketjun täsmällisyydestä ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Tämä on erityisen tärkeää, kun aineellinen kieltonormi asetetaan järjestyssääntöjen kaltaisella varsin alhaisella normitasolla.

7 Luku Luontotyyppien suojelu

Lakiehdotuksen 66 §:ssä säädetään uhanalaisen luontotyyppien huomioon ottamisesta siinä lueteltujen erityislakien nojalla lupaa tai suunnitelmaa hyväksyessä. Huomioon ottamisvelvollisuutta luonnehditaan esityksessä viranomaiselle säädetyksi velvollisuudeksi ja 1 momentissa säädetään tarkemmin, että lupapäätöksessä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu ko. luontotyypit huomioon. Käytännössä huomioon ottaminen lupaprosessissa voinee tarkoittaa, että ko. lakien nojalla annettaviin lupiin voidaan – ja voi olla jopa velvollisuus – sisällyttää myös luvan haltijaan kohdistuvia uhanalaisten luontotyyppien ja lajien suojelua koskevia määräyksiä ja ehtoja.

Huomattavaa on, että luonnonsuojelurikosta koskeva rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohta luonnonsuojelurikoksesta samoin kuin ehdotettu luonnonsuojelurikkomusta koskeva lakiehdotuksen 129 §:n 2 momentin 1 kohta koskee vain luonnonsuojelulain tai sen nojalla annetuilla sääntöillä suojeltavia luontotyyppijä. Niitä ei siten voida soveltaa edellä mainittujen muiden lakien nojalla annettujen lupien ko. suojelukohteita koskevien ehtojen rikkomiseen. Tällöin ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida, ovatko kaikkien sääntönsä mainittujen lakien nojalla annettuihin lupiin mahdollisesti sisältyvien luontotyyppien suojelua koskevien ehtojen rikkomisen kyseisten lakien nojalla rangaistavaa.

Lakiehdotuksen 68 §:n 2 momentissa ehdotetaan uutena tiukasti suojellun luontotyyppien suojelukeinona säädettäväksi tiukasti suojellun luontotyyppien tilan vaarantamiskiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla, kun viranomaisen on tallentanut luontotyyppien esiintymätiedon luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Esityksessä ei oteta kantaa vaarantamiskiellon rikkomisen mahdolliseen seuraamukseen rikosoikeudellisesti. On huomattava, että rikoslain 48 luvun 5 §:n luonnonsuojelurikos ei ole vaarantamisrikos, vaan se edellyttää luonnonsuojelulain nojalla suojellun luonnonalueen hävittämistä tai turmelemista eikä se siten sovellu vaarantamiseen tekona. Kyseisen vaarantamiskiellon rikkomisen rangaistavuudesta luonnonsuojelurikkomuksena tulisi puolestaan ehdotettavassa 129 §:ssä selkeästi säätää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla, jos rangaistavuus on tarkoitus ulottaa ko. vaarantamistekoon.

8 luku Eliölajien suojelu

Ehdotetussa 73 §:n 1 momentin 1 kohdassa kielletään rauhoitetun eläinlajin tahallinen tappaminen. Kyseinen tekotapa on syytä säätää ehdotetussa rikkomussääntönsä rangaistavaksi omana kohtanaan, jos

luonnonsuojelurikkomus muilta osin säädettäisiin rangaistavaksi sekä tahallisenä että tuottamuksellisenä.

Eläinlajien rauhoitussäännöksiä koskevan 73 §:n perusteluissa selostetaan tahallisuuden käsitettä rauhoitettujen eläinlajien tappamisessa tai pyydystämisessä. Perusteluissa (s. 177) viitataan siihen, miten tahallisuutta ja sen tulkintaa on tarkasteltu luontodirektiivin tulkintaohjeissa, EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. On huomattava, että osassa viitatuissa lähteissä ei varsinaisesti määritellä tahallisuutta, vaan häiritsemisen tekotapoja. Näin esim. EUT C-103/00 tai osin myös KHO 2015:124. Jos perusteluissa on tarkoitus selventää lain 73 §:n tahallisen tappamisen kieltoa tavallisen kansalaisen kannalta, rikosoikeudellinen tahallisuuskäsite on keskeinen asia. Eläinlajien rauhoitussääntöjen kieltojen rikkominen on säädetty nykyisin ja vastaisuudessa rangaistavaksi rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa (sekä törkeänä luonnonsuojelurikoksena ja luonnonsuojelurikkomuksena), jolloin rikosoikeudellinen tahallisuuden käsite määräytyy rikoslain 3 luvun 5 ja 6 §:n nojalla. Perusteluihin on syytä ottaa tästä maininta ja viittaus myös rikoslain 3 luvun säännöksiin.

Lakiehdotuksen 78 §:n 2 momentissa säädettäisiin rangaistavaksi Euroopan unionin tärkeinä pitämien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen kiellosta (vastaa voimassa olevan luonnonsuojelulain 49 §). Pykälän perusteluissa todetaan, että kiello ei edellytä tahallisuutta, ja ulottuu siten myös piittaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta johtuvaan ko. paikkojen hävittämiseen tai heikentämiseen (s. 183). Kyseisten kieltojen rikkominen on kuitenkin ehdotettu rangaistavaksi lakiehdotuksen 129 §:n 3 momentissa tahallaan tai törkeän huolimattomuudesta tehtynä. Perusteluissa (s. 227-228) todetaan, että koska ko. paikkojen tunnistaminen on vaikeaa, ja tekoon voi luonnossa liikkuva helposti syyllistyä huolimattomuuttaan, syyksiluettavuuden astetta ko. teoista on syytä nostaa tavallisesta tuottamuksesta törkeään tuottamukseen. Esitys on siten ristiriitainen ja perusteluja tulisi ko. kieltojen syyksiluettavuuden osalta yhdenmukaistaa.

Lakiehdotuksen 78 §:n 3 momentissa säädettäisiin uutena kieltona Euroopan unionin tärkeinä pitämien eliölajien esiintymispaikkojen heikentämisen- ja hävittämiskiellosta. Lakiehdotuksen 129 §:n 3 momentissa ei mainita lain 78 §:n 3 momentin mukaisia esiintymispaikkoja. Avoimeksi jää, onko sen sijaan tarkoitus, että ko. esiintymispaikkoja koskeva kiellon rikkominen tulisi rangaistavaksi lain 129 §:n 2 momentin 1 kohdan avoimen blankosäännöksen nojalla, jolloin syyksiluettavuuden aste olisi eri kuin edellä mainitun 3 momentin nojalla lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta.

Lakiehdotuksen 74 §:n osalta ei säännöksestä tai perusteluista ilmene, mitä tarkoittaa, että suuren petolinnun pesäpuu on rauhoitettu. Säännös vastaa perustelujen mukaan voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:ää, mutta silti jää avoimeksi, mitkä teot olisivat ehdotetun avoimen blankorangaistuksen säännöksen nojalla rauhoituksen rikkomisena rangaistavia; puun kaatamisen lisäksi mahdollisesti puuhun kiipeäminen tms.

9 luku Vaihanta, maahantuonti ja maasta vienti

Lain 87 §:ssä kielletään mm. 8 luvun soveltamisalaan kuuluvan eläin- tai kasvilajin hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi. Perustelujen mukaan se perustuisi asiallisesti voimassa olevan lain 44, 45 ja 49 §:ssä säädettyyn. Voimassa olevan lain 44 §:ssä (uhanalaisten eläinlajien kansainvälinen kauppa) kielletään kuitenkin hallussapito vain kaupallisessa tarkoituksessa, ja vastaavasti voimassa olevan lain 45 § koskee

rauhoitettun lajin kauppaa. Voimassa olevan lain luonnonsuojelurikkomusta koskevassa 58 §:n 2 momentin 2 kohdassa samoin kuin luonnonsuojelurikosta koskevassa rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa rangaistavaa on hallussapito vain kaupallisessa tarkoituksessa. Jos hallussapidon rangaistavuus on tarkoitus laajentaa esityksessä nykyisestä yleiseksi hallussa pidon kielloksi, tämä olisi selkeästi mainittava perusteluissa ja asiallisesti perusteltava.

Lisäksi herää kysymys, eikö silloin rauhoitetun eläinlajin hallussapidon kiellosta tulisi säätää eläinlajin rauhoitusta koskevassa 73 §:ssä ehdotetun 87 §:n sijasta. Asian arviointia vaikeuttaa se, että ehdotetun luonnonsuojelurikkomusta koskevan 129 §:n 2 momentin 2–5 kohdissa viittaukset lain 88 §:n eri momentteihin ovat virheelliset. Asiaa tulisi esityksen jatkovalmistelussa selvittää.

Luonnonsuojelurikkomusta koskevassa 129 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettäisiin rangaistus myös sille, joka ostaa tai ottaa vastaan jotakin, mitä on saatu luonnonsuojelulakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä rikkomalla. Säännös vastaa voimassa olevan lain rikkomussäännöstä, mutta ehdotetussa 9 luvussa systematisoitaisiin eliölajien vaihdantaa, maahantuontia ja maastavientiä koskevat aineelliset säännökset uudella tavalla. Ostamisen tai vastaan ottamisen rangaistavuus voi olla perusteltua, mutta kyseistä tekotapaa ei mainita ehdotetussa kielto-säännöksessä 87 §:n 1 momentissa, ja osto mainitaan ainoastaan lain 87 §:n 3 momentissa CITES-asetuksessa tarkoitettujen eläin- ja kasvilajien osalta. Kyseiset pykälät tulisi jatkovalmistelussa tarkistaa ja samalla olisi syytä arvioida, tulisiko ko. tekotapa sisällyttää lain 129 §:n 2 momentin 2–5 kohtiin.

10 luku Maiseman suojelu ja hoito sekä luonnonmuistomerkit

Lakiehdotuksen 93 §:n mukaan maisemanhoitoalueen perustamispäätökseen voidaan ottaa tarpeellisia määräyksiä ja suosituksia. Suositusten mainitseminen on uutta verrattuna voimassa olevan lain 34 §:ään. Perusteluissa voisi olla aiheellista mainita, että perustamismääräysten rikkomisen rangaistavuus luonnonsuojelurikkomuksena tai –rikoksena voi koskea vain sitovia määräyksiä. Pykälän 3 momentista voi päätellä, että maisemanhoitoaluetta voi koskea myös rakennuslainsäädäntöön kuuluvat määräykset. Niiden rikkomiseen ei voi tulla sovellettaviksi luonnonsuojelurikos (joka koskee vain luonnonsuojelulain nojalla annettuja määräyksiä) eikä luonnonsuojelurikkomus (joka koskee ehdotetussa muodossa luonnonsuojelulain nojalla luonnon suojelemiseksi annettavia määräyksiä).

Lakiehdotuksen 97 §:ssä säädettäisiin kiellosta pystyttää jokamiehen oikeuden käyttöä (kulkemisen, mairinnousun yms.) kieltäviä kieltotauluja, joiden asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa oikeutta. Kielto vastaisi voimassa olevan lain 36 §:ää. Perusteluissa ei oteta kantaa siihen, onko tarkoitus, että kieltotaulun luvottomasti pystyttävälle tulisi voida määrätä teosta sanktio. Ehdotettu 129 §:n 2 momentin 1 kohdan avoin blankorikkomussäännös ei vaikuttaisi soveltuvan tekoon, koska se edellyttää kiellon tai määräyksen annetuksi ”luonnon suojelemiseksi”, mistä jokamiehen oikeutta turvaavassa kiellossa ei liene kyse.

11 luku ekologisen kompensaation toteuttaminen

Lain 105 §:ssä säädettäisiin heikennyksen hyvittämiseen käytetyn hyvitysalueen hävittämisen tai heikentämisen kiellosta. 11 luvun sääntely on kokonaisuudessaan uutta. Esityksessä olisi aiheellista arvioida ja selostaa hyvittämiseen liittyvien kieltojen rikkomisen mahdollista sanktiointia.

14 luku Luonnonsuojelun valvonta, hallintopakko ja rangaistukset

Lakiehdotuksen 128 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että luonnonsuojelun valvontaviranomaisen tulee tehdä ilmoitus lain 129 §:ssä tarkoitettusta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä. Säännös olisi luonnonsuojelulaissa uusi.

Rikoslain 48 luvun 5 §:n 4 momentissa säädetään, että luonnonsuojelurikoksena ei pidetä tekoa, jonka merkitys luonnonsuojelun kannalta on vähäinen. Säännöksen perusteluissa aikanaan todettiin, että siitä huolimatta, että teko ei olisi luonnonsuojelurikoksena rangaistava, siihen yleensä soveltuisi luonnonsuojelulain sakonuhkainen rangaistussäännös. Säännös muodostaa siis rajan luonnonsuojelurikoksen ja luonnonsuojelurikkomuksen välille (HE 94/1993 vp, s. 197/II). Nyt ehdotetaan, että jos teko on vähäinen, viranomaisen saisi jättää siitä rikosilmoituksen tekemättä. Vähäisyyttä teon kriteerinä käytettäisiin siten sääntelykokonaisuudessa kahdessa eri säännöksessä ja prosessin eri portaassa. Teon vähäisyyttä eri säännöksissä ja niiden suhdetta toisiinsa tulisi esityksen jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin ja selvittää perusteluissa.

Ympäristönsuojelulain 188 §:n ja jätelain 136 §:n (voimaan 15.7.2021) mukaan valvontaviranomainen saa jättää rikosilmoituksen tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Ko. lakien mukaan rikosilmoituksen tekemättä jättämisen tulee siis täyttää molemmat edellytykset; eli rikosilmoitus olisi tehtävä, vaikka teko olisi vähäinen, jos yleinen etu sitä vaatii. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen perusteluissa olisi aiheellista selvittää, miksi ehdotetussa laissa on päädytty edellä mainituista laeista poikkeavaan ratkaisuun (etenkin äskettäin voimaan tulleeseen jätelain säännökseen nähden) eli että luonnonsuojelulain nojalla valvontaviranomainen voisi jättää rikosilmoituksen tekemättä vähäisestä teosta harkitsematta yleistä etua.

On huomattava, että yleisen edun huomioon ottaminen teon vähäisyyden ohella ratkaisisi myös edellä mainitun ongelman siitä, että teon vähäisyys (yksinomaisena perusteena) mainittaisiin oikeusprosessin eri portaissa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että ELY-keskus on rikosasiassa asianomistaja. Perustelujen mukaan ympäristönsuojelulaissa ja jätelaissa on säännös valvontaviranomaisen asianomistaja-asemasta, jos yleistä etua on loukattu. Maininta yleisen edun loukkauksesta kuitenkin puuttuu ehdotetusta 128 §:n 2 momentista, vaikka perustelut (s. 227) viittaavat siihen, että valvontaviranomaisen asianomistaja-asema olisi tarkoitus lakiehdotuksessakin rajoittaa näihin tilanteisiin. Valvontaviranomaisen asianomistaja-asema olisi perusteltua luonnonsuojelurikoksissakin rajoittaa koskemaan yleisen edun valvontaa.

Lakiehdotuksen 129 §:n luonnonsuojelurikkomusta koskevat yleiset huomiot on esitetty rikosoikeudellista arviointia koskevan jakson alussa sekä yksityiskohtaiset huomiot edellä aineellisten kieltoäännösten yhteydessä. Lakiteknisesti viittaukset rikoslakiin olisi suotavaa sijoittaa omaksi pykäläkseen otsikolla ”Viittaukset rikoslakiin”. Tällöin rikkomussäännöstä koskeva pykälä voitaisiin otsikoida rikosnimikkeellä ”Luonnonsuojelurikkomus”. Rangaistussäännöksen tekstissä rikosnimike vakiintuneesti kursivoidaan (ks. tarkemmat ohjeet Lainkirjoittajan opas).

Vaikutusarviointia rikosoikeudesta

Esityksen kokonaisuudessa rikosoikeudellisten säännösten muutosten vaikutukset eivät todennäköisesti ole merkittäviä. Esityksen vaikutusarvioinneissa jaksossa 4.2 ei ole kuitenkaan lainkaan mainittu muutosehdotusten vaikutuksia rangaistavuuden alaan ja/tai muutosten vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida lisääntyvätkö esitutkintaan tulevat tapaukset, kun valvontaviranomaiselle säädetään velvollisuus ilmoittaa muista kuin vähäisistä lain rikkomisista poliisille. Jos vaikutus arvioitaisiin merkittäväksi, tulisi arvioida tapausmäärien kasvun kustannusvaikutukset esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja mahdollisesti myös tuomioistuimille.

Rangaistussäännösten jatkovalmistelu

Oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 48 luvun 5 § luonnonsuojelurikoksesta on säädetty eräitä tarkennuksia lukuun ottamatta vuonna 1995 osana rikoslain toisen vaiheen kokonaisuudistusta. Törkeä luonnonsuojelurikos rikoslain 48 luvun 5 a § on sen sijaan säädetty vuonna 2015. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinon koskee myös luonnonvaraisia luonnonsuojelulailalla suojeltavia eläin- ja kasvilajeja. Komission suunnitelmissa on, että se tulisi antamaan loppuvuodesta 2021 ehdotuksen, jolla joko annetaan uusi aihealuetta koskeva direktiivi tai ainakin kyseistä direktiiviä päivitetään. Uudistettua direktiiviä neuvoteltaessa ja kansallisesti täytäntöön pantaessa myös rikoslain luonnonsuojelurikosta ja törkeää luonnonsuojelurikosta koskevat säännökset tulevat arvioitaviksi. Tästä voisi olla aiheellista ottaa maininta esityksen perusteluihin.

Tätä ennen rikoslain luonnonsuojelurikosäännöksiin on perusteltua tehdä vain välttämättömiksi arvioitavat muutokset. Jos esityksen jatkovalmistelussa kuitenkin arvioidaan tarpeita muuttaa rikoslain säännöksiä, oikeusministeriöön tulee olla yhteydessä ja ministeriö avustaa muutosten tekemisessä. Oikeusministeriöön tulee myös olla yhteydessä hyvissä ajoin ennen rikoslain muuttamista koskevan esittelyluvan pyytämistä. Oikeusministeriö voi tarvittaessa avustaa myös luonnonsuojelurikkomusta koskevan avoimen blankorangaistussäännöksen uudelleen kirjoittamisessa.

15 luku. Muutoksenhaku

Lakiehdotuksen 132 § koskee valitusta tämän lain mukaisesta päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan ympäristöministeriön luonnonsuojeluohjelmasta luopumista ja lunastusta koskevaan päätökseen sekä valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ympäristöministeriön päätösten keskittäminen ei vastaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain sääntelyä. Hallintoprosessia ohjaavan yleislain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen ja vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksessä valittu yleislain pääsäännön vastainen ratkaisu ympäristöministeriön tekemien tiettyjen päätösten muutoksenhakutiestä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltu riittämättömällä tavalla. Ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain voimaan tuloa voimassa olleen hallintolainkäyttölain mukainen muutoksenhakutie mm. ministeriöiden tekemistä hallintopäätöksistä

muutettiin pääsäännön mukaiseksi eli korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuksiin jo lailla 891/2015. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkastamisesta (HE 230/2014 vp) todetaan, että ministeriöiden tekemät hallintopäätökset rinnastuvat asiasisällöltään tavallisesi muiden viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joten muutoksenhakutien tulisi olla niiden kanssa yhdenmukainen. Näin on oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös tässä tapauksessa.

Lisäksi oikeusministeriöllä on vireillä hanke eräiden lakien muutoksenhakutien muuttamisesta korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen, johon liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2021. Hankkeen toteutuessa suora valitustie korkeimpaan hallinto-oikeuteen on myös ministeriöiden päätösten osalta äärimmäisen harvinaista ja siihen tulisi siksi suhtautua jopa aiempaa pidättyvämmiin. Nyt tarkasteltavana olevassa esitysluonnoksessa esitetty perustelu ympäristöministeriön päätösten erityisestä merkittävydestä ja laaja-alaisuudesta ei ole riittävä syy pääsäännöstä poikkeamiselle. Näihin luonnonsuojelulain mukaisiin päätöksiin ei esimerkiksi liity poikkeuksellisen laajaa harkintavaltaa, joka lähenisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja siten osaltaan puoltaisi poikkeuksellista muutoksenhakutietä.

Pykälän 2 momentissa hallinto-oikeuden toimivaltaisuudesta on säädetty, että valitettaessa ELY-keskuksen päätöksestä toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirissä pääosa kysymyksessä olevasta alueesta sijaitsee. Oikeusministeriö toteaa, että hallintoprosessia ohjaavassa yleislain eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n 1 momentin mukaan alueellisesti toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä on hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimialue. Saman pykälän 2 momentin mukaan, jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialue on useammassa kuin yhdessä tuomiopiirissä, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee. Jollei tätä perustetta voida käyttää, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi hallinto-oikeuden toimivalta on määritelty tässä erityislaissa yleislaista poikkeavalla tavalla. Mikäli luonnonsuojelulaissa on tarpeen poiketa hallinto-oikeuksien toimivallan jakoa koskevista yleislain sääntelyistä, tulisi hallituksen esityksessä perustella poikkeamisen tarpeellisuus.

Jos valmisteleva ministeriö edelleen katsoo, että pykälän 2 momentin erityissääntely toimivaltaisuudesta on luonnonsuojelulaissa tarpeen, tulisi sääntelyä kuitenkin täydentää siltä varalta, ettei esityksessä mainittua perustetta voida jostain syystä käyttää.

Pykälän 3 momentti valitukseen oikeutetuista tahoista on yleislainsäädäntöä laajempi, kuten se ympäristönkäyttöön liittyvässä lainsäädännössä yleensä onkin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin valmistelevan ministeriön huomiota siihen, onko valitusoikeus syytä pitää näin laajana kaikkien luonnonsuojelulain mukaisten päätösten osalta. Luonnonsuojelulain nojalla tehdään esimerkiksi myös korvausta koskevia päätöksiä, kuten lain 124 §:n mukaisesta väliaikaisesta toimenpidekiellosta aiheutuneista korvauksista määrääminen. Onko tällaisissa asioissa syytä ulottaa valitusoikeus esimerkiksi rekisteröityneille yhteisöille, vai voisiko osa luonnonsuojelulain nojalla tehtävistä päätöksistä soveltua tiukemmin asianosaispiiriin rajattuun muutoksenhakuun?

Pykälän kirjoitustekniikasta oikeusministeriö huomauttaa, että viittausta sovellettavaan yleislakiin ei ole tarpeen toistaa pykälässä useita kertoja. Yksi asianmukaisesti kirjoitettu viittaus sovellettavaan yleislakiin kattaa koko pykälän.

Viittauksen tulisi olla aineellinen, koska myös kunta tekee joitakin päätöksiä luonnonsuojelulain nojalla.

Lakiehdotuksen 133 § koskee muutoksenhakua tukea tai avustusta koskevaan päätökseen. Sääntelyä olisi täsmennettävä, koska nyt sanamuotojen perusteella jää epäselväksi, sovelletaanko esimerkiksi 132 §:n 3 momenttia valitusoikeudesta 133 §:n tarkoittamiin päätöksiin. 132 §:n otsikko on ”Valitus tämän lain mukaisesta päätöksestä”. Mikäli tukea ja avustusta koskevat päätökset on tarkoitus rajata tämän säännöksen ulkopuolelle, voisi 133 §:n alkuun todeta, että kyseessä on poikkeus edellisessä pykälässä muutoksenhausta säänneltyyn.

Lakiehdotuksen 134 § koskee valitusta hallinto-oikeuden päätökseen. Tämä pykälä ei ole tarpeen, koska viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin 132 (ja 133) §:ssä riittää kattamaan myös jatkomuutoksenhaun sääntelyn.

Lakiehdotuksen 135 §:ssä säädettäisiin valituksesta muun lain nojalla tehdystä päätöksestä. Oikeusministeriö suhtautuu pidättyvästi siihen, että erityislaissa säädettäisiin säännös, jota sovellettaisiin muihin erityislakeihin perustuvassa päätöksenteossa. Lainsäädännön selvyuden vuoksi toisen erityislain muutoksenhakua koskevat erityissäännökset pitäisi sisällyttää kyseiseen lakiin, tai vähintäänkin tällaisessa erityislaissa pitäisi olla viittaussäännös tähän luonnonsuojelulain pykälään, jotta se tulisi sovellettavaksi tämän toisen erityislain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaessa.

Säännöksen tarpeellisuutta muutoinkin pitäisi vielä jatkovalmistelussa harkita. Ainakin ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, kaivoslaissa, maa-aineslaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa ELY-keskukselle on säädetty nimenomaisesti muutoksenhakuoikeus valtion valvontaviranomaisen roolissa. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Luonnonsuojelulakiehdotuksen 10 §:ssä on säädetty ELY-keskuksen valvovan luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttävän luonnonsuojelulain osalta yleisen edun puhevaltaa.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että muutoksenhakua koskeva luku ei sisällä vastaavaa sääntelyä valituksen ja hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksi antamisesta kuin esimerkiksi ympäristönsuojelulain 196 ja 197 §. Esityksen jatkovalmistelussa voisi harkita, onko tästä asiasta tarpeen säännellä ottaen huomioon valitusoikeudesta 132 §:n 3 momentissa säädetyn.

16 luku. Voimaantulosäännökset

Lakiehdotuksen 136 § on siirtymäsäännös. Säännöksellä kumottaisiin voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996). Siirtymäsäännöksen mukaan kumottuun lakiin kohdistuva viittaus muussa laissa tarkoittaisi vastedes ehdotettua lakia (s.

232). Esityksen mukaan rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan viittauksessa luonnonsuojelulakiin muuttunutta säädöskokoelman numeroa ei siten olisi tarpeen muuttaa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen vuoksi rikoslain viittauksiin on kuitenkin yleensä päivitetty kokonaan uusina annettavien lakien säädöskokoelmanumerot. Lisäksi myös muuta lainsäädäntöä koskevan täsmällisyys- ja selkeysvaatimuksen vuoksi oikeusministeriö kehottaa valmistelevaa ministeriötä ajantasaistamaan kaikki muun lainsäädännön viittaukset voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin viittauksiksi uuteen luonnonsuojelulakiin. Oikeusministeriö on koonnut lausunnon loppuun lainsäädäntöä, joka ainakin pitäisi ajantasaistaa lakiviittauksen osalta tässä yhteydessä.

Huomiot muihin lakeihin ehdotettuihin muutoksiin

Oikeusministeriö toteaa esitykseen sisältyvien liitelakien osalta, että ainakin eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamista koskevan lain (LE 4) 2 §:ssä, arktisten valaiden ja hylkeiden suojelusta annetun lain (LE 5) 3 §:n 1 momentissa, vesilain (LE 12) 1 luvun 2 §:n 2 momentissa, kaivoslain (LE 13) 3 §:n 1 momentissa, yksityistielain (LE 14) 19 §:n 3 momentissa ja elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (LE 16) 6 §:n 5 momentissa on myös viittaus voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin, joka tulisi tässä yhteydessä päivittää viittaukseksi uuteen luonnonsuojelulakiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain (LE 6) 207 §:n osalta oikeusministeriö toteaa, että tässä aiemmin voimaan tulleen lain voimaantulosäännöksessä on varmaan tarkoitus viitata edelleen luonnonsuojelulakiin (1096/1996) eikä uuteen luonnonsuojelulakiin. Maankäyttö- ja rakennuslain 207 §:n voimaantulosäännös on koskenut sitä tilannetta, jossa maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Viittauksen päivittämättä jättäminen tosin katkaisisi yhteyden maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 2 momenttiin, johon sillä viitataan, mutta tämä viittaus koskee ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuloa tehtyjä hakemuksia, joten yhteyden katkeamisella ei liene merkitystä. Selvyyden vuoksi tähän voisi päivittää luonnonsuojelulain (1096/1996) säädösnumeron, jottei viittaus sekoittuisi jatkossa uuteen luonnonsuojelulakiin.

Vesilain (LE 12) 2 luvun 11 §:ää eräiden vesiluontotyyppien suojelusta ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota pykälän 2 momentin viittaukseen vesilain 3, 11 ja 15 luvun soveltamiseen lupa-asiasta erilliseen poikkeamisasiaan. Viittaus lain 3 lukuun lienee tarpeen, koska poikkeamisasia ei ole vesilain 3 luvun tarkoittama luvanvarainen vesitaloushanke. Kuitenkin lain 11 luvun hakemusasian käsittelystä ja päätöksen antamisesta sekä 15 luku päätöksen täytäntöönpanosta ja muutoksenhausta tulisivat joka tapauksessa sovellettaviksi lupa-asiasta erillisen poikkeamisasian käsittelyyn, joten niihin ei ole tarpeen nimenomaisesti viitata tässä yhteydessä.

Kaivoslain (LE 13) 34 §:n 5 momenttiin ehdotettu muutos on jäänyt pois lakitekstistä.

Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (LE 16) nimessä ja johtolauseessa ei ole syytä viitata lukuun, koska lain kaikki pykälät on läpi koko lain numeroitu juoksevasti.

Lisäksi, mikäli tässä yhteydessä muutetaan arktisten valaiden ja hylkeiden suojelusta annetun lain (LE 5) 3 §:n 1 momenttia ja Metsähallituksen erävalvonnasta annetun lain (LE 11) 9 §:n 4 momenttia, tulisi lainkohtien muotoilussa ottaa huomioon, että ”siten kuin” viittausta ei suositella käytettäväksi lainsäädännössä, koska viittauksesta ei voida päätellä, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainoa tehtävä.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota lainsäädännön ajantasaisena pitämiseen. Uusi luonnonsuojelulaki edellyttää myös muun lainsäädännön kuin esitykseen mukaan otettujen liitelakien osalta luonnonsuojelulakiin kohdistuvien viittausten päivittämistä, mahdollisesta siirtymäsäännöksiin otettavasta viittaussäännöksestä huolimatta. Muuta lainsäädäntöä, jota tulisi tämän esityksen vuoksi ja tässä yhteydessä päivittää, ovat muun muassa seuraavat, 19 eri lakiin sisältyvät säännökset:

- rikoslain (39/1889) 48 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohta,
- maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 4 §:n 5 momentti,
- maa-ainelain (555/1981) 1 §:n 2 momentti,
- kiinteistörekisterilain (392/1985) 2 §:n 1 momentin 5 kohta,
- erämaalain (62/1991) 2 §,
- kiinteistöverolain (654/1992) 3 §:n 1 momentin 4 kohta,
- metsästyslain (615/1993) 1 §:n 2 momentti,
- maastoliikennelain (1710/1995) 13 §:n 3 momentti,
- liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 17 §:n 4 momentti,
- ratalain (110/2007) 10 §:n 5 momentti,
- eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annetun lain (383/2009) 11 §:n 1 momentin 1 kohta ja 3 §:n 2 a alakohta,
- maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (192/2013) 25 §:n 1 momentti,
- Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain (193/2013) 2 §:n 18 kohta,
- tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annetun lain (479/2013) 4 §:n 2 momentti,
- kalastuslain (379/2015) 59 §:n 1 momentti,

- vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain (1709/2015) 16 §:n 2 momentti,
- valtion metsätalousohjauslaista annetun lain (235/2016) 4 §:n 1 momentin 2 kohta,
- uusiutuvan energian tuotantolaitoksen lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain (1145/2020) 2 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentin 3 kohta, 6 §:n 1 momentin 3 kohta, 9 §:n 1 momentin 3 kohta ja 13 §:n 1 momentin 1 kohta sekä
- eläintautilain (76/2021) 32 §:n 2 momentti.

Mikäli näitä päivityksiä ei tämän esityksen yhteydessä tehdä, on esityksessä esitettävä perustelut sille, miksi tietyt lait esitetään tässä yhteydessä päivitettäviksi ja miksi tietyt lait, joissa myös on tästä esityksestä johtuva päivitystarve, jätetään esityksen ulkopuolelle. Tässä lueteltujen lakien osalta ainakin maatalouden tuloverolakiin, kiinteistöverolakiin, eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta annettuun lakiin, Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annettuun lakiin ja uusiutuvan energian tuotantolaitoksen lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettuun lakiin sisältyy myös vanhentuvia viittauksia voimassa olevan luonnonsuojelulain tiettyihin lainkohtiin.

Oikeusministeriön kokoama luettelo säännöksistä, joissa viitataan voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin, ei tietenkään ole tarkoitettu kattavaksi. Ympäristöministeriön tulisi esityksen jatkovalmistelussa käydä huolellisesti voimassa oleva lainsäädäntö läpi, jotta tähän uudistukseen liittyvät ajantasaistamistarpeet tulisivat kokonaisvaltaisesti kartoitettua.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu

YM Ympäristöministeriö