OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

6.9.2022

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm

Lakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja rangaistussäännöksiin, sekä muutoksenhakuun ja oikeusturvaan liittyvien kysymysten osalta. Oikeusministeriö on rajannut lausuntonsa tämän mukaisesti ja toteaa lausuntonaan seuraavan.

Luonnonsuojelulain rikosoikeudelliset seuraamukset ja rangaistussäännökset

131 § Toiminta rikosasiassa

Luonnonsuojelulain 131 §:n 1 momentissa säädettäisiin eräiden viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoitus poliisille saadaan säännöksen mukaan jättää tekemättä, jos teolla tai laiminlyönnillä ei ole ollut olennaista vaikutusta suojeltuihin luonnonarvoihin, sillä ei ole tavoiteltu vähäistä suurempaa taloudellista hyötyä ja sitä on muutoinkin pidettävä olosuhteet huomioon ottaen erittäin vähäisenä. Kyseinen säännös poikkeaa esimerkiksi jätelaissa (646/2011) ja ympäristönsuojelulaissa (527/2014) säädetyistä säännöksistä, joissa on kyse viranomaisen toiminnasta rikosasiassa. Näiden säännösten mukaan ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

vaativan syytteen nostamista (jätelain 136 §, ympäristönsuojelulain 188 §). Ehdotetussa 131 §:ssä ilmoituksen tekemättä jättämisen edellytyksiä on siten enemmän, ja ne poikkeavat sisällöllisesti viitatuista ympäristölainsäädäntöön sisältyvistä vastaavista säännöksistä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan olisi perusteltua, että ympäristölainsäädäntöön sisältyvissä säädöksissä sääntely, joka koskee toimintaa rikosasioissa, olisi lähtökohtaisesti yhdenmukaista, ellei poikkeavalle ratkaisulle ole erityistä syytä.

Saman pykälän 2 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on rikosasiassa asianomistaja. Oikeusministeriö on lausunnossaan (VN/12128/2019) tuonut esiin, että viranomaisen asianomistaja-asema olisi perusteltua rajoittaa koskemaan yleisen edun valvontaa. 131 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan ympäristönsuojelulakiin ja jätelakiin, joiden mukaan valtion valvontaviranomainen on rikosasiassa asianomistaja, *jos teolla on loukattu yleistä etua*. 131 §:ssä asianomistaja-asemaa ei ole kuitenkaan vastaavalla tavalla rajoitettu, eikä säännöskohtaisissa perusteluissa tuoda esiin perusteluja asialle.

133 § Luonnonsuojelurikkomus

Yleiset huomiot

133 §:n johdantolauseessa on tunnusmerkki ”oikeudettomasti” (”Joka tahallaan tai huolimattomuudesta *oikeudettomasti*…”). Vastaavaa tunnusmerkkiä ei sisälly voimassa olevan luonnonsuojelulain (1096/1996) 58 §:ään, jossa säädetään rangaistuksista. 133 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esiin, mikä on kyseisen tunnusmerkin merkitys ja miten se mahdollisesti vaikuttaa rangaistavuuden alaan.

133 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädettävät teot olisivat rangaistavia tahallaan tai huolimattomuudesta tehtyinä. Pykälän 2 momentin mukaisesti puolestaan tietyt teot olisivat rangaistavia tahallisina ja tietyt teot tahallisina tai törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä. On otettava huomioon, että rikoslain 48 luvun 5 §:n mukaiseen luonnonsuojelurikokseen voi syyllistyä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta. 133 §:n osalta syyksiluettavuutta koskevat ratkaisut ja säännösten keskinäinen loogisuus herättävät tietyiltä osin kysymyksiä. Kaikilta osin ei ole selvää, miksi valittu syyksiluettavuuden aste olisi perusteltu kunkin teon kohdalla ja

millaisiksi käytännön soveltamistilanteet muodostuisivat syyksiluettavuutta koskevien erojen johdosta.

Esimerkiksi 133 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi *tahallaan tai huolimattomuudesta* ottaa haltuun rauhoitetun eläinlajin pesä, muna tai yksilön muu kehitysaste tai siirtää se toiseen paikkaan lain 72 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn vastaisesti. Edelleen 133 §:n 2 momentin mukaisesti rangaistavaa olisi *tahallaan* vahingoittaa tällaisen lajin yksilön pesää, munia tai yksilöiden muita kehitysasteita. Esimerkiksi säännöksessä tarkoitetun pesän vahingoittaminen olisi siis rangaistavaa vain tahallisena, kun taas pesän haltuun ottaminen olisi rangaistavaa jo huolimattomuudesta tehtynä.

133 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan suuren petolinnun pesäpuun vahingoittaminen tai hävittäminen lain 75 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti olisi rangaistavaa *huolimattomuudesta* tehtynä, kun taas ilmeisesti esimerkiksi pesässä olevankin linnun pyydystäminen tai tappaminen olisi 133 §:n 2 momentin mukaisesti rangaistavaa vain *tahallisena*, samoin kuin esim. pesän tai munien vahingoittaminen.

Edelleen 133 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti olisi rangaistavaa *tahallaan tai huolimattomuudesta* oikeudettomasti pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti. Hallussapito olisi siis rangaistavaa jo huolimattomuudesta tehtynä, eikä rangaistavuudelle aseteta säännöksessä muita edellytyksiä. 133 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi esimerkiksi tahallaan tai huolimattomuudesta oikeudettomasti pitää hallussa *myyntiä varten* CITES-asetuksen liitteessä A tai B mainitun eläin- tai kasvilajin yksilön taikka sen osan tai johdannaisen asetuksen 8 artiklassa säädetyn vastaisesti. Myös rikoslain 48 luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään rangaistavaksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 vastainen asetuksen mukaisen kohteen hallussapito *myyntitarkoituksessa* ja teolta edellytetään vähintään törkeää huolimattomuutta. On otettava huomioon, että hallussapidon kriminalisointi on yleisesti ottaen poikkeuksellista (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I sekä PeVL 26/2004 vp, s. 4/II ja PeVL 13/2004 vp, s. 2/II), ja tarve kriminalisoida hallussapito on siten perusteltava erityisen huolella.

Säännöskohtaiset huomiot

133 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rangaistavaa olisi tahallaan tai huolimattomuudesta oikeudettomasti vähäistä vakavammin rikkoa valtion

luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksiä tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksiä taikka lain 56 §:n 2 momentin ja 58 §:n nojalla järjestyssäännössä määrättyä liikkumis-, leiriytymis-, maihinnousukieltoa tai -rajoitusta tai veneen, laivan tai muun kulkuneuvon pitämiskieltoa tai -rajoitusta.

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota niin sanottuja blankorangaistussäännöksiä koskeviin edellytyksiin, jotka perustuvat perustuslakivaliokunnan käytäntöön (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 9) ja joihin oikeusministeriö on aiemmassa lausunnossaan (VN/12128/2019) viitannut. 133 §:n 1 momentin 3 kohdasta ei käy ilmi, missä kyseisessä kohdassa tarkoitetuista valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksistä tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä säädetään. Blankorangaistussäännöksiä koskeviin edellytyksiin kuuluu, että viittausketjut ovat täsmällisiä.

133 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan lain 83 §:n 1 momenttiin ja 106 §:n 2 momenttiin. Kyseiset lainkohdat eivät sisällä kieltoa tai velvollisuutta, joka voitaisiin rikkoa, jolloin jää epäselväksi, mikä menettely on kriminalisoitu 133 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti näiltä osin.

134 § Menettämisseuraamus

Ehdotetussa 134 §:ssä rajoitettaisiin mahdollisuutta tuomita menetetyksi arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Jatkossa tällainen menettämisseuraamus voitaisiin kohdistaa siihen, joka on rikkonut 72 ja 76 §:n rauhoitussäännöksiä, mikä tarkoittaisi eläimen tai kasvin alun perin luonnosta erottanutta henkilöä. Ehdotus sulkisi kyseisen menettämisseuraamuksen soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi luonnosta laillisesti ennen rauhoittamista erotetut kokoelmat ja rauhoitettujen lajien maahantuonnin. Menettämisseuraamusta kuvaillaan säännöskohtaisissa perusteluissa vahingonkorvausluonteiseksi (s. 267).

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin yleisellä tasolla, että menettämisseuraamusten tarkoituksena ei ole vahingon korvaaminen. Kyse on laajemmin turvaamistoimenpiteestä, jonka tarkoituksena on vähentää tapahtuneiden rikosten vaikutuksia ja estää tulevien rikosten tapahtumista. Luonnonsuojelulain esitöistä ei suoraan ilmene, että lain 59 §:n rauhoitetun eläimen tai kasvin arvoa lajinsa

edustajana koskevan menettämisseuraamuksen tarkoitus olisi nimenomaisesti vahingonkorvausoikeudellinen.

Menettämisseuraamuksen rajoittamista perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 267) sillä, että laillisesti luonnosta erotetun yksilön oikeudettomalla myymisellä ei aiheuteta lisävahinkoa luonnonarvoille, kuten ei myöskään toisessa maassa luonnosta erotetun yksilön tuonnilla maahan. Perustelut ovat varsinkin maahantuonnin osalta lyhyehköt ja jättävät osin epäselväksi, miksi nykytilan muuttaminen katsotaan tarpeelliseksi. Huomiota voidaan kiinnittää muun ohella siihen, että rauhoitettujen lajien maahantuonti luo itsessään kannustimen niiden erottamiselle luonnosta. Jos eläimen tai kasvin arvoa lajinsa edustajana koskeva menettämisseuraamus johtaisi yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomaan lopputulokseen, tuomioistuin voisi kohtuullistaa menettämisseuraamusta rikoslain 10 luvun 11 §:n nojalla.

Puhtaasti säädösteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 134 §:n 1 momentin ensimmäinen virke on kieliopillisesti virheellinen (”rikoksen kohteen”) ja siinä on 132 §:n osalta tarpeeton pykälämerkki. Toisesta virkkeestä jää epäselväksi, liittyykö 72 tai 76 §:n rikkominen 132 tai 133 §:ään. Jos ehdotetusta perusratkaisusta eli menettämisseuraamuksen rajoittamisesta pidetään kiinni, momenttia tulisi tältä osin selventää esimerkiksi seuraavasti:

”Joka on syyllistynyt 132 tai 133 §:ssä tarkoitettuun tekoon, on tuomittava menettämään valtiolle rikoksen kohde. Joka on syyllistynyt kyseiseen tekoon 72 tai 76 §:ää rikkomalla, on lisäksi tuomittava menettämään valtiolle arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana.”

Vaihtoehtoisesti ensimmäisessä virkkeessä voitaisiin rikoksen kohteen sijasta käyttää nykyisen lain 59 §:n sanamuotoa ”se, mikä on ollut rikoksen kohteena”.

Momentin loppuun tai omaksi momentikseen tulisi myös lisätä (nykyisen 59 §:n tapaan) viittaus rikoslain 10 lukuun, esimerkiksi seuraavasti:

”Menettämisseuraamuksista säädetään lisäksi rikoslain 10 luvussa.”

Vastaava virke on esimerkiksi kalastuslain (379/2015) 119 §:n 1 momentissa ja esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 267 neljäs kappale) valossa (”siinä viitattujen rikoslain 10 luvun säännösten nojalla”) se lienee ollut tarkoitus ottaa myös ehdotettuun 134 §:ään.

Säännöskohtaisissa perusteluissa oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että säilytysvälineen menettäminen rikoslain 10 luvun 5 a §:n nojalla on harkinnanvarainen menettämisseuraamus, joka edellyttää, että menettämisseuraamusta ei muuten ole hankaluuksitta mahdollista panna täytäntöön. Perusteluista (s. 266 toiseksi viimeisen kappaleen toinen virke) saa kuitenkin sen virheellisen käsityksen, että kyse olisi pakollisesta menettämisseuraamuksesta. Lisäksi ehdotetun sääntelyn sisältöä koskeva esimerkki (s. 267 neljäs kappale) on oikeusministeriön käsityksen mukaan puutteellinen, koska siinä ei mainita rikoksen kohteen eli rauhoitetun eläimen menettämisestä.

Luonnonsuojelulain muutoksenhakusäännökset

Oikeusministeriö huomauttaa, että luonnonsuojelulain 136 §:n 3 momentti olisi valituskielto valtioneuvoston päätökseen kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta. Valituskieltoa ei ole kuitenkaan yksityiskohtaisissa perusteluissa avattu sen enempää, kuin todettu sen sisältö. Valituskieltoa ei myöskään käsitellä tarkemmin esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –osiossa. Lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto on perustuslakivaliokunnan lausuntokannanottojen perusteella aina perusteltava hallituksen esityksessä (PeVL 10/2012 vp, s. 7). Sinänsä valituskiellolle strategiapäätökseen on varmasti löydettävissä asianmukaiset perusteet, mikäli tämän tyyppinen strategiapäätös ylipäätään katsottaisiin muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi ilman erillistä valituskieltoakaan. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut myös, että tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee välttää (PeVL 52/2005 vp, s. 2; PeVL 40/2002 vp, s. 7).

Luonnonsuojelulain 137 §:ssä säädettäisiin valituksesta muun lain nojalla tehtyyn päätökseen. Oikeusministeriö on lausunnossaan (VN/12128/2019) tuonut esiin, että se suhtautuu pidättyvästi siihen, että erityislaissa säädettäisiin säännös, jota sovellettaisiin muihin erityislakeihin perustuvassa päätöksenteossa. Lainsäädännön selvyyden vuoksi toisen erityislain muutoksenhakua koskevat erityissäännökset pitäisi sisällyttää kyseiseen lakiin, tai vähintäänkin tällaisessa erityislaissa pitäisi olla viittaussäännös tähän luonnonsuojelulain pykälän, jotta se tulisi sovellettavaksi tämän toisen erityislain nojalla tehdyistä päätöksistä valitettaessa.

Säännöksen tarpeellisuutta voisi vielä harkita. Ainakin ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, kaivoslaissa, maa-aineslaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty nimenomaisesti muutoksenhakuoikeus ELY-keskukselle valtion valvontaviranomaisen roolissa. Lisäksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa säädetään, että viranomainen saa hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Lisäksi tässä esityksessä luonnonsuojelulaiksi 9 §:n 2 momentissa on säädetty ELY-keskuksen valvovan luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttävän luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa.

Muut oikeusturvaan liittyvät huomiot luonnonsuojelulaista

Luonnonsuojelulain 15 §:ssä säädettäisiin luonnonsuojeluohjelmista. Pykälän 3 momentin mukainen asianosaisten oikeus tulla kuulluksi on voimassa jo hallintolain 34 §:n perustella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tai suositeltavaa tässä toistaa.

Luonnonsuojelulain 62 §:ssä säädettäisiin valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä. Oikeusministeriö huomauttaa, että pykälästä ei käy ilmi, kuka tekee päätöksen valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta tai rauhoitussäännösten lieventämisestä. Pykälässä ei säädetä myöskään asian vireillepanoon oikeutetuista tahoista.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistun hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista (PeVL 67/2010 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan

siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5).

Perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen luonnonsuojelulain 62 §:ää valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä voisi olla syytä täydentää toimivaltaisen viranomaisen osalta.