Prof. Sakari Melander
9.9.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 76/2022 vp** eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki (1096/1996) kumottaisiin. Kysymys on näin luonnonsuojelulain kokonaisvaltaisesta uudistamisesta, jonka tavoitteena (HE, s. 57–58) on ennen muuta edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua parantamalla luonnonsuojelulain toimivuutta ja vaikuttavuutta. Kokonaisuudistuksen tavoitteena on myös tehostaa luonnonsuojelua koskevia hallinnollisia menettelyitä sekä uudistaa sääntely vastaamaan perustuslain (731/1999) asettamia vaatimuksia.

Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijapyynnön mukaan lausuntoa pyydetään lakivaliokunnan toimialaan liittyen, erityisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja rangaistussäännöksiin, muutoksenhakuun ja oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä. Keskityn lausunnossani erityisesti ehdotettuun rikosoikeudellisesti merkitykselliseen sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotettu luonnonsuojelurikkomusta koskeva sääntely

Arvioinnin lähtökohdat. – Voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 § sisältää rangaistuksia koskevan säännöksen, jonka 1 momentissa viitataan rikoslain (39/1889) ympäristörikoksia koskevan

48 luvun tiettyihin rangaistussäännöksiin ja jonka 2 momentti sisältää luonnonsuojelurikkomusta koskevan sakonuhkaisen rangaistussäännöksen. Voimassa olevan luonnonsuojelulain 58 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan luonnonsuojelurikkomuksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo luonnonsuojelulaissa tai sen nojalla luonnon suojelemiseksi annettua säännöstä tai määräystä tai ottaa vastaan jotakin, mikä on saatu sellaista säännöstä tai määräystä rikkomalla.

Voimassa oleva luonnonsuojelurikkomusta koskeva säännös on etenkin edellä mainittua 1 kohtaa koskevin osin niin sanottu avoin rangaistussäännös eli blankorangaistussäännös. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 1/2021 vp, 5 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate näin edellyttää rangaistavan käyttäytymisen täsmällistä määrittämistä eduskuntalaissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (esim. PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta onkin käytännössään asettanut edellytyksiä blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka tällaista sääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 12/2021 vp, 58 kohta, PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta on korostanut, että tällaisen blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavauus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellä mainitut edellytykset täyttäväksi edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 21–22).

Esityksessä ehdotetaan luonnonsuojelurikkomusta koskevan säännöksen uudistamista siten, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa säädettäisiin yksilöidysti luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta. Esityksen perustelujen (s. 63 ja 318) mukaan tavoitteena on saattaa luonnonsuojelulain rangaistussääntely vastaamaan perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Selvää on, että tavoite on kannatettava ja että luonnonsuojelurikosta koskevan säännöksen uudistaminen mainitulla tavalla on välttämätöntä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten toteuttamiseksi. Tältä osin on huomattava, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa myös niihin ehdotettuihin luonnonsuojelulain aineellisiin säännöksiin, joiden rikkominen olisi luonnonsuojelurikkomuksena rangaistavaa. Myös nämä säännökset on muotoiltava rikossäännöksiltä vaaditulla

tarkkuudella. Jäljempänä ehdotetusta rangaistussääntelystä esitetään tiettyjä ennen muuta ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä huomiota. Lisäksi on otettava huomioon, että ehdotetun rikosoikeudellisen sääntelyn on täytettävä myös muut rikoslainsäädännön hyväksyttävyyteen suhteutettujen perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I).

Rangaistussääntelyn hyväksyttävyys. – Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; ks. myös etenkin PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8). Esityksen säätämisjärjestystä koskevien perustelujen (s. 318) mukaan nämä lähtökohdat on otettu lakiehdotuksessa huomioon ja sääntelyä on täsmennetty ja tarkennettu voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Edelleen esityksen perustelujen (s. 63, 265 ja 318) mukaan säännöksessä yksilöidään lähes kaikki laissa kielletyt teot rangaistaviksi sekä toiminnan että sen kieltävän säännöksen kautta. Esityksen perustelut eivät kuitenkaan sisällä tarkempaa arviointia siitä, miksi juuri tietyt luonnonsuojelulain vastaiset teot on perusteltua säätää rangaistavaksi. Esityksen perusteluissa (s. 97) tosin todetaan, että rangaistuksia koskevat säännökset ovat keskeinen osa luonnonsuojelulain asettamien velvoitteiden toimeenpanoa ja rangaistussääntely siten toimii osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelun tukena.

Esityksestä kuitenkin pääsääntöisesti puuttuvat perustelut sille, minkä vuoksi juuri tiettyjen luonnonsuojelulain aineellisten säännösten rikkominen on perusteltua ja hyväksyttävää säätää rangaistavaksi. Aitoja tällaisia perusteluita esityksessä ei esitetä yleisperusteluissa, aineellisten säännösten tai rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa tai säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa. Vaikuttaa näin siltä, että esityksessä on pyritty toteuttamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä, mitä on sinänsä pidettävä perusteltuna. Samalla esityksessä on kuitenkin laiminlyöty todellinen ja perusteellinen arviointi siitä, mitkä luonnonsuojelulain sisältämien aineellisten säännösten rikkomistilanteet ovat moitittavuudeltaan sellaisia, että rikosoikeudellinen sanktiointi on perusteltua ja hyväksyttävää.

Edellä esitetyistä syistä 1. lakiehdotuksen rikosoikeudellista sääntelyä olisi nähdäkseni syytä pyrkiä yksinkertaistamaan siten, että rikosoikeudellisesti sanktioitaisiin vain sellainen toiminta, joka katsotaan niin moitittavaksi, että rikosoikeudellinen sanktiointi on hyväksyttävää ja perusteltua. Kun esityksen perustelujen (s. 63, 265 ja 318) mukaan 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa yksilöidään lähes kaikki luonnonsuojelulaissa kielletyt teot rangaistaviksi, 1. lakiehdotuksen sisältämä ehdotettu rikosoikeudellinen sääntely, jossa rangaistavan käyttäytymisen ala on pyritty säilyttämään aiemman kaltaisena, ei ainakaan esityksen perustelujen tasolla vaikuta toteuttavan sitä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan korostamaa periaatteellista ja tärkeää näkemystä, jonka mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin vain vähän haittaa yhteiskunnalle tuottavia tekoja (PeVL 9/2018 vp, s. 4 ja LaVL 9/2018 vp, s. 3). Sinänsä selvää nähdäkseni on, että luonnonsuojeluun liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia suojaamisen arvoisia intressejä, minkä vuoksi rangaistavaksi säätämistä voidaan ainakin osin perustella, mutta sääntelyä olisi syytä kehittää tavalla, jossa rangaistavuus kytkettäisiin vain ja nimenomaan luonnonsuojelulain tavoitteiden kannalta moitittavimpaan käyttäytymiseen. Jos lähes kaikkia luonnonsuojelulain sisältämiä kieltoja pidetään niin merkittävinä ja niiden vastaista toimintaa niin moitittavana, että kieltojen vastaisen toiminnan rangaistavaksi säätäminen on perusteltua, tälle tulisi esittää asianmukaiset perusteet. Vaikuttaa kuitenkin edellä esitetyn

mukaisesti siltä, että voimassa olevaa luonnonsuojelulain blankorangaistussäännöstä aukikirjoitettaessa ei ole toteutettu sitä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyysvaatimuksen edellyttämää arviointia, jonka mukaisesti kunkin rangaistavaksi säädettävän teon moitittavuus suhteessa sääntelyn taustalla olevaan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen olisi perusteellisesti arvioitu.

Huomionarvoista on, että uudistettavassa luonnonsuojelulaissa säädettäisiin vain rikosoikeudellisesta seuraamussääntelystä. Esityksessä ei ole vaihtoehtoisena sääntelyratkaisuna arvioitu luonnonsuojelulain sisältämän rikkomusluonteisen rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn korvaamista kokonaan tai osittain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla sääntelyllä. Ottaen huomioon, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 ja 2 momentti vaikuttavat kattavan lähes kaiken 1. lakiehdotuksen sisältämän aineellisen sääntelyn vastaisen toiminnan ilman, että rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä olisi esityksen perusteluissa perusteellisesti ja asianmukaisesti arvioitu, tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto olisi saattanut olla rikkomusluonteisten tekojen sanktiointi hallinnollisin seuraamusmaksuin, joskin myös tällöin tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnin olisi luonnollisesti tullut perustua hyväksyttäviin perusteisiin ja tekojen tai laiminlyöntien luonnonsuojelulain tavoitteita loukkaavaan luonteeseen.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. – Edellä esitetyn mukaisesti perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 1/2021 vp, 5 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan, jos rangaistussäännös saa asiallisen sisältönsä muusta aineellisesta sääntelystä, tämän sääntelyn tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Lisäksi kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa on kysymys viittaustekniikkaan perustusvasta rikosoikeudellisesta sääntelystä, jossa rangaistava käyttäytyminen saa tosiasiallisen sisältönsä lakiehdotuksen aineellisista säännöksistä, joihin 133 §:n 1 momentissa viitataan. Sääntelyä on näin arvioitava edellä mainittujen reunaehtojen mukaisesti.

Esityksen perustelujen (s. 63 ja 318) mukaan tavoitteena on saattaa luonnonsuojelulain rangaistussääntely vastaamaan perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Edellä todetun mukaisesti tavoite on itsestään selvästi kannatettava ja perusteltu. Ehdotettu sääntely ei nähdäkseni kuitenkaan kokonaisuutena kaikilta osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen lainsäädännön täsmällisyydelle asettamia vaatimuksia. Tämä on seurausta ennen muuta siitä, että 1. lakiehdotuksen aineelliset säännökset, joihin 133 §:n 1 momentissa viitataan, eivät kaikilta osin täytä rikossäännöksiltä vaadittavaa täsmällisyyttä.

Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rangaistavaa on luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella toteutettu alueen suojelun tarkoituksen vaarantavan 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin vastaisen toimenpiteen suorittaminen. Kohdassa ei tarkemmin määritellä, mitä tällaisella toimenpiteellä tarkoitetaan. Myöskään 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa ei näitä toimenpiteitä tarkemmin määritellä, vaan säännöksen mukaan

luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen. 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 150) ei myöskään tarkemmin selosteta, mitä säännöksen sisältämä kielto käytännössä merkitsee. Lisäksi on huomattava, että säännöksen 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) voi myöntää luvan poiketa 1 momentissa säädetystä rajoituksesta, jos suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 150) mukaan luonnonsuojeluohjelmien erilaiset tavoitteet huomioon ottaen poikkeamisen myöntämisen edellytyksiä ei voida tarkemmin määritellä, minkä vuoksi harkinta olisi tapauskohtaista. Sääntelyn ja sen sisältämien poikkeusmahdollisuuksien tavoite on sinänsä ymmärrettävä, mutta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta rangaistavuuden rajat muodostuvat kohdan suhteen ongelmallisiksi.

1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan rangaistavaa on Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävä heikentäminen 1. lakiehdotuksen 34 §:n vastaisesti. 1. lakiehdotuksen 34 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Säännökset eivät muodosta kokonaisuutena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällistä sääntelyä, jonka perusteella voitaisiin ennakoida, mikä toiminta on kiellettyä ja mikä sallittua. Jo säännösten sisältämä ilmaisu ”luonnonarvojen merkittävä heikentäminen” on arvostuksenvarainen ja vaikuttaa jättävän lainsoveltajalle merkittävästi tapauskohtaista harkinnanvaraa. Lisäksi on huomattava, että alueen suojelun perusteisiin eivät 1. lakiehdotuksen 34 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 162) mukaan kuulu merkittävyydeltään luokkaan D luokitellut luontotyypit tai lajit ja että perustelujen mukaan heikentämiskiellon käsitteen piiriin kuuluvat myös lajeihin kohdistuvat merkittävät häiriöt. Rangaistavuuden alan selvittämiseksi on perehdyttävä lisäksi laajemmin Natura 2000 -verkostoa koskevaan 1. lakiehdotuksen 5 lukuun samoin kuin asiaa koskevaan alemmanasteiseen sääntelyyn. Vaikka tällainen on ympäristörikosoikeudellisessa sääntelykontekstissa suhteellisen tavanomaista, sääntely ei nähdäkseni kokonaisuudessaan täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asettamia vaatimuksia.

1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3 kohdassa taas käytetään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta varsin tulkinnanvaraista ilmaisua ”vähäistä vakavammin rikkoo”. Kohtaa voidaan pitää ongelmallisena myös siksi, että 1. lakiehdotuksen 131 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojelun valvontaviranomainen voi jättää lakiehdotuksen 132 ja 133 §:ssä tarkoitettua tekoa tai laiminlyöntiä koskevan ilmoituksen tekemättä poliisille, jos teolla tai laiminlyönnillä ei ole tavoiteltu vähäistä suurempaa taloudellista hyötyä ja sitä on muutoinkin pidettävä olosuhteet huomioon ottaen erittäin vähäisenä. Lisäksi on huomattava, että rikoslain luonnonsuojelurikosta koskevan 48 luvun 5 §:n 4 momentin mukaan luonnonsuojelurikoksena ei pidetä tekoa, jonka merkitys luonnonsuojelun kannalta on vähäinen. Luonnonsuojeluun liittyvän rikosoikeudellisen sääntelyn kokonaisuudessa teon vähäisyyttä säännellään näin sisällöltään ja ilmaisultaan vaihtelevasti, minkä vuoksi sääntelyä olisi tältä osin syytä pyrkiä täsmentämään.

1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistaisiin sitä, joka pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 1. lakiehdotuksen 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti. Ehdotetun kohdan suhteen on ensinnäkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisena (PeVL 3/1997 vp, s. 4/I, PeVL 26/2004 vp, s. 4/II, PeVL 13/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Tämän vuoksi

hallussapitokriminalisointeihin on yleisesti suhtauduttava pidättyväisesti. Toiseksi on huomattava, että kohdan mukaan rangaistavaa olisi vain sellaisen rauhoitetun eläinlajin yksilön, osan, johdannaisen tai munan hallussapito, joka on erotettu luonnosta voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen. Tämä johtunee siitä, että kohdan kattama toiminta ei ollut rangaistavaa ennen voimassa olevan luonnonsuojelulain voimaantuloa. On kuitenkin huomattava, että kohdan kattamasta kielletystä hallussapidosta on voimassa olevassa laissa säädetty lain 39 §:ssä, 40 §:ssä ja 44 §:ssä. Tältä osin tietynlaisia soveltamisongelmia sääntelyn täsmällisyyden suhteen voi ajankohtaistua.

Esimerkkinä ehdotetun rangaistussääntelyn haasteellisuudesta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta arvioituna voidaan vielä mainita 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 16 kohta, jonka mukaan rangaistavaa on 1. lakiehdotuksen 95 §:n 2 momentin vastainen maisemanhoitoaluetta koskevien määräysten rikkominen. Viitatussa lainkohdassa todetaan vain, että maisemanhoitoaluetta koskevia määräyksiä ei saa rikkoa. 1. lakiehdotuksen 95 §:n 1 momentin mukaan maisemanhoitoalueen perustamista koskevaan päätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden suojaamiseksi tarpeellisia määräyksiä ja suosituksia. Rangaistavan käyttäytymisen tosiasiallinen ala määräytyisi näin yksittäistapauksellisten määräysten perusteella, mikä on sinänsä ympäristörikosoikeuden hallintoaksessorisen luonteen kannalta tavanomaista. Jotta laillisuusperiaatteen edellyttämät sääntelyn väliset viittausketjut olisivat asianmukaisia, 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 16 kohdassa olisi syytä ilmaista, että rangaistavuuden tosiasiallinen ala ilmenee 1. lakiehdotuksen 95 §:n 1 momentin nojalla annettavista maisemanhoitoaluetta koskevista määräyksistä.

Rangaistussäännösten syyksiluettavuutta koskevat vaatimukset

1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnonsuojelurikkomus on rangaistava tahallaan tai huolimattomuudesta tehtynä. Säännöksen 2 momentissa tarkoitettu rahoitetun eläinlajin yksilön tappamista tai pyydystämistä taikka tällaisen lajin pesän, munan tai yksiköiden muiden kehitysasteiden vahingoittamista tai yksilöiden häiritsemistä koskeva luonnonsuojelurikkomus on sen sijaan vain tahallisena rangaistava. Sanottuun momenttiin sisältyvä suojellun luontotyypin esiintymän tai tiukkaa suojelua edellyttävän eläinlajin yksilön lisääntymis- tai levähdyspaikan oikeudetonta hävittämistä tai heikentämistä koskeva luonnonsuojelurikkomus taas on tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta tehtynä rangaistava. Rikoslain 48 luvun 5 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojelurikos on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tehtynä rangaistava. Ehdotetun rikosoikeudellisen sääntelyn syyksiluettavuutta koskevat vaatimukset sinänsä suhteellisen pitkälti vastaavat voimassa olevaa luonnonsuojelulakia, jonka 58 §:n 2 momentissa säädetään tahallisista tai tuottamuksesta tehdyistä luonnonsuojelurikkomuksista ja jonka 3 momentissa tarkoitetun luonnonsuojelurikkomuksen syyksiluettavuusvaatimuksena on tahallisuus tai törkeä tuottamus.

Esityksen perusteluissa (s. 265) eroja rikkomusten osalta vaadittavan syyksiluettavuuden asteen suhteen eri erityisemmin perustella. Tältä osin on huomattava, että erityisesti 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin kattama rangaistavan käyttäytymisen ala muodostuu huomattavan laajaksi, koska momentissa tarkoitetut teot ovat rangaistavia myös huolimattomuudesta eli niin sanotusta tavallisesta tuottamuksesta tehtyinä. Kysymys on merkityksellinen rangaistavan käyttäytymisen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (ks. esim. PeVL 56/2014 vp, s. 3–4). Vaikka erityislainsäädäntöön sisältyvät rikkomusluonteiset teot melko usein ovat myös tuottamuksellisesti

tehtyinä rangaistavia, rangaistavan käyttäytymisen alan oikeasuhtaisuuden turvaamiseksi ja rangaistavuuden alan perusteettoman laajenemisen estämiseksi tuottamuksellisten tekojen rangaistavuutta olisi aina erikseen perusteltava. Esityksestä tällaiset perustelut puuttuvat. Voitaneen kuitenkin arvioida, että kaikkien 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tekojen tuottamuksellinen rangaistavuus ei ole oikeasuhtaista tai perusteltua. Erityisesti on nähdäkseni kiinnitettävä huomiota siihen, että momentissa rangaistavaksi säädetyt teot vaikuttavat edellyttävän melko pitkälle menevää tietoa aineellisen ympäristölainsäädännön sisällöstä. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, onko teon kohteena esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettu CITES-asetuksessa mainitun kasvilajin yksilön johdannainen. Voitaneen hyvin perustein kysyä, onko tällaisen johdannaisen tuottamuksellinen maastavienti tosiasiallisesti mahdollinen.

Leiriytyminen maastoon ja moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttäminen tai pysäköinti maastoon

1. lakiehdotuksen 133 §:n 3 momentin mukaan luonnonsuojelurikkomuksena ei pidetä leiriytymistä maastossa eikä moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämistä tai pysäköintiä maastossa tien välittömään läheisyyteen 53 tai 56 §:n nojalla määrätyn kiellon tai rajoituksen vastaisesti, jos kieltoa tai rajoitusta ei ole merkitty maastoon selvästi havaittavalla tavalla. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan luonnonsuojelulain rangaistuksia koskevan 58 §:n 4 momenttiin. Esityksen säännöstä koskevien säännöskohtaisten perustelujen (s. 266) mukaan rankaisemista luonnonsuojelurikkomuksesta ei voida pitää perusteltuna, jos henkilö rikkoo luonnonsuojelualueella voimassa olevia maastoliikenteen kieltäviä rauhoitussäännöksiä tai -määräyksiä ilman, että aluetta koskevat rajoitukset olisi merkitty maastoon.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä kieltoerehdystä koskevan rikoslain 4 luvun 2 §:n kannalta. Mainitun rikoslain säännöksen 2 kohdan mukaan tekijä on rangaistusvastuusta vapaa, jos tekijä erehtyy pitämään tekoaan sallittuna lain puutteellisen tai virheellisen julkistamisen vuoksi ja jos erehtymistä on edellä mainitusta syystä pidettävä ilmeisen anteeksiannettavana. Mainitun kohdan on katsottu kattavan esimerkiksi tilanteet, jossa rangaistavuuden rajat ilmaistaan luontoon sijoitettavin merkein tai opastein (HE 44/2002 vp, s. 106/II). Lähtökohtaisesti vaikuttaisi siltä, että 1. lakiehdotuksen 133 §:n 3 momentin sisältämää erityissäännöstä ei tämän vuoksi tarvittaisi, koska jo kieltoerehdyssäännöksen perusteella pitäisi olla selvää, että tekijään ei voida kohdistaa rikosoikeudellista vastuuta, jos hän ei ole voinut havaita tekonsa kiellettyisyyttä luontoon sijoitetun merkin tai opasteen puuttumisen tai epäselvyyden vuoksi. Koska kuitenkin jo voimassa oleva luonnonsuojelulaki sisältää vastaavan säännöksen, säännöksen sisällyttämistä myös uuteen luonnonsuojelulakiin voitaneen pitää perusteltuna, vaikka sellaisia erityissäännöksiä, jotka tapauskohtaisesti sääntelevät rikosoikeuden yleisten oppien alaan kuuluvia kysymyksiä, tulisi lähtökohtaisesti välttää.

Toiminta rikosasiassa

1. lakiehdotuksen 131 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisi luonnonsuojelurikosta koskevassa rikosasiassa asianomistaja. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki ei sisällä vastaavaa säännöstä. Vastaava säännös sen sijaan sisältyy vesilain (587/2011) 16 luvun 5 §:ään, jätelain (646/2011) 136 §:n 2 momenttiin ja ympäristönsuojelulain (527/2014) 188 §:n 2

momenttiin. Asiaa koskeva säännös on sisältynyt jo vuoden 1961 vesilakiin (264/1961), jonka 16 luvun 43 §:n 2 momentin mukaan milloin yleistä etua oli loukattu, oli sitä valvovalle, mainitun lain 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulle yleiselle valvontaviranomaiselle annettava tilaisuus käyttää asiassa puhevaltaa. Säännöstä ei tuolloin erityisemmin perusteltu (HE 64/1959 vp, s. 34/II), mutta asiaa koskevan sääntelyn tarve liittynee ennen muuta ympäristörikosten luonteeseen yleistä etua loukkaavina rikoksina sekä ympäristölupaviranomaisten toimintaan yleistä etua valvovina viranomaisina.

Lähtökohdaksi tulisi nähdäkseni asettaa, että erityislainsäädäntöön ei sisällytettäisi säännöksiä, jotka vaikuttavat rikosprosessin asianosaissuhteisiin keinotekoisesti tai tavalla, joka ei tosiasiallisesti heijasta rikosprosessiin osallisen rikosprosessuaalista asemaa asianmukaisella tavalla. Kuten tunnettua, Suomen lainsäädäntö ei sisällä asianomistajan määritelmää, vaan se on vakiintunut oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä. Asianomistaja-asemaa on pyritty määrittelemään niin rikos- kuin prosessioikeudellisesti. Oikeuskirjallisuudessa vakiintuneiden käsitysten mukaan rikosoikeudellisesti värittyneen niin sanotun aineellisoikeudellisen asianomistajakäsitteen mukaan asianomistajaksi katsotaan rikoksen kautta välittömästi loukatun tai vaarannetun oikeushyvän haltija (esim. Mikko Vuorenpää, Asianomistajan oikeudet rikosprosessissa. 2. painos. Talentum 2014, s. 17–16, ja Antti Jokela, Rikosprosessioikeus. AlmaTalent 2018, s. 74). Prosessioikeudellisen eli niin sanotun muodollisen asianomistajakäsitteen mukaan asianomistajaksi sen sijaan katsotaan henkilö, johon rikos on kohdistunut ja jolla tämän vuoksi on oikeus vaatia rikoksesta rangaistusta (Vuorenpää 2014, s 30 ja Jokela 2018, s. 74–75). Oikeuskirjallisuudessa vakiintuneempana tapana asianomistaja-aseman määrittelyssä pidetään kuitenkin aineellisoikeudellista rikoksella loukatun tai vaarannetun oikeushyvän kautta toteutettua asianomistaja-aseman määrittelyä (Frände ym., Prosessioikeus. AlmaTalent 2016, s. 433). Tämänkaltainen näkemys on omaksuttu myös KKO:n ratkaisukäytännössä (esim. KKO 1992:173 ja KKO 2007:46). Erikseen voidaan todeta, että ratkaisussa KKO 2014:71 on nimenomaisesti todettu, että ”Asianomistajana on yleensä pidettävä sellaista rikoksen kohdetta, jonka etua tai oikeutta syytteessä rangaistussäännöksen tunnusmerkistöön nojautuen kuvattu teko on välittömästi loukannut tai vaarantanut tai jolle on sen perusteella välittömästi aiheutunut vahinkoa” (21 kohta).

Korkein oikeus on ratkaisussaan KKO 2006:74 (ään.) arvioinut kysymystä siitä, oliko alueellisella ympäristökeskuksella oikeus käyttää asianomistajan puhevaltaa luonnonsuojelurikosta koskevassa asiassa. KKO:n enemmistö päätyi asiassa siihen, että alueellista ympäristökeskusta ei ollut pidettävä luonnonsuojelurikosta koskevan asian asianomistajana ilman nimenomaista lain säännöstä vaan se katsoi, että yleisen edun valvominen rikosasiassa kuuluu virallisen syyttäjän tehtäväksi.

On huomattava, että työrikosten osalta on omaksuttu järjestely, jossa työsuojeluviranomaiselle on työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 50 §:n 2 momentin mukaan varattava esitutkinnassa tilaisuus tulla kuulluksi, syyttäjän on syyteharkinnassa varattava työsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausunnon antamiseen ennen syyteharkinnan päättymistä ja jossa asiaa tuomioistuimessa käsiteltäessä työsuojeluviranomaisella on läsnäolo- ja puheoikeus.

Ei ole nähdäkseni aivan selvää, miksi työrikosten ja ympäristörikosten suhteen valvontaviranomaisen rikosprosessuaalisesta asemasta on säädetty eri tavoin. Perusteltua saattaisi olla, että ympäristörikosten suhteen omaksuttaisiin vastaavanlainen sääntelymalli kuin mitä työrikosten suhteen työsuojeluviranomaisten asemasta on säädetty. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota

siihen, että aineellisessa ympäristölainsäädännössä valvontaviranomaisen rikosprosessuaalisesta asemasta on säädetty eri tavoin. Edellä esitetyn mukaisesti vesilain 16 luvun 5 §:n, jätelain 136 §:n 2 momentin ja ympäristönsuojelulain 188 §:n 2 momentin säännösten mukaan valvontaviranomaiselle on annettu asianomistajan asema ympäristörikosta tai -rikkomusta koskevassa rikosprosessissa. Sen sijaan rakennusperinnön suojelemisesta annetussa laissa (498/2010) valvontaviranomaiselle ei ole annettu asianomistajan asemaa vaan valvontaviranomaista on lain 23 a §:n (1085/2020) 3 momentin mukaan kuultava esitutkinnassa, syyteharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä (sääntelyratkaisun perusteluista ks. HE 182/2020 vp, s. 26 ja 38). Lisäksi on huomattava, että esimerkiksi muinaismuistolaki (295/1063) ei sisällä lainkaan sääntelyä valvontaviranomaisen rikosprosessuaalisesta asemasta.

Asiallisesti saattaisi vaikuttaa perustellulta, että ELY-keskuksella olisi luonnonsuojelurikosta ja -rikkomusta koskevassa rikosprosessissa asianomistajan asema. Luonnonsuojelurikoksessa on kysymys julkisen edun loukkaamista koskevasta rikoksesta ja teolla mahdollisesti aiheutetun ympäristöllisen ja luonnonsuojelullisen vahingon arvioimiseen liittyy sellaista erityisasiantuntemusta, jota ELY-keskustella on. Kysymys voi myös olla esimerkiksi kansallisomaisuuteen kohdistuvasta teosta, jolloin valvontaviranomaisen rikosprosessuaalisen aseman turvaaminen on perusteltua. Toisaalta sellaista oikeustilaa, jossa aineellisessa ympäristölainsäädännössä valvontaviranomaisen rikosprosessuaalisesta asemasta säädetään epäsymmetrisesti, ei voi pitää optimaalisena. Huomionarvoisena voidaan pitää myös sitä seikkaa, että yleisen edun valvominen rikosasiassa kuuluu syyttäjälle (näin myös KKO 2006:74, 8 ja 14 kohta). Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluista myös puuttuu perusteellinen valvontaviranomaisen asianomistaja-asemaa puoltava oikeudellinen arviointi. Nähdäkseni valvontaviranomaisen rikosprosessuaalista asemaa aineellisen ympäristölainsäädännön muodostamassa kokonaisuudessa olisi tarkoituksenmukaista arvioida kokonaisuutena ja ryhtyä jatkossa tarvittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin oikeustilan yhtenäistämiseksi tai esittää asianmukaiset asialliset perusteet sille, minkä vuoksi valvontaviranomaisen rikosprosessuaalinen asema vaihtelee.

1. lakiehdotuksen 131 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 265) mukaan ELY-keskus tai valtion valvontaviranomainen olisi rikosasiassa asianomistaja, jos yleistä etua on loukattu. Yleisen edun loukkaamista koskeva vaatimus ei kuitenkaan käy ilmi 1. lakiehdotuksen 131 §:n sanamuodosta. Yleisen edun loukkaamista koskeva vaatimus sen sijaan sisältyy valvontaviranomaisen asianomistaja-asemaa koskevaan vesilain 16 luvun 5 §:ään, jätelain 136 §:n 2 momenttiin ja ympäristönsuojelulain 188 §:n 2 momenttiin. Vähintään 1. lakiehdotuksen 131 §:n 2 momenttia olisi muutettava niin, että se sisältäisi edellä mainittuja säännöksiä ja säännöksen perustelulausumaa vastaavasti vaatimuksen siitä, että asianomistaja-aseman edellytyksenä on teon yleistä etua loukkaava luonne.

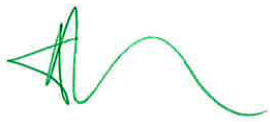
Menettämisseuraamus

1. lakiehdotuksen 134 §:n 1 momentin mukaan joka on syyllistynyt 132 §:ssä tai 133 §:ssä tarkoitettuun tekoon, on tuomittava menettämään rikoksen kohteen valtiolle. Lisäksi on tuomittava 72 tai 76 §:n säännöksiä rikkonut menettämään valtiolle se arvo, joka rauhoitetulla eläimellä tai kasvilla on lajinsa edustajana. Säännöksen 2 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella säädetään rauhoitettujen eläinten ja kasvien arvoista. Ehdotettu sääntely vastaa voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:ää.

Ehdotettu ja voimassa oleva sääntely on erityissääntelyä suhteessa yleiseen rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevaan sääntelyyn. Esityksen perustelujen (s. 267) mukaan rauhoitetun eläimen tai kasvin arvon menettämistä koskevan säännös on luonteeltaan vahingonkorvausluonteinen. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että menettämisseuraamus on luonteeltaan turvaamistoimi eikä sillä ole rankaisullisia tai vahingonkorvausoikeudellisia tavoitteita (HE 80/2000 vp, s. 4/I). Lienee pikemmin niin, että rauhoitetun eläimen tai kasvin arvon menettämistä koskevassa menettämisseuraamussääntelyssä on kysymys arvokonfiskaatiota koskevasta erityissääntelystä, jolla on ennen muuta preventiiviset tavoitteet (ks. myös HE 309/2018 vp, s. 4–5). Lakivaliokunnan lausunnossa saattaisi olla perusteltua korostaa menettämisseuraamuksen turvaamistoimiluonnetta myös luonnonsuojelulain asiaa koskevan erityissäännöksen yhteydessä.

Voimassa olevan luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskeva 59 § sisältää viittauksen menettämisseuraamuksia koskevaan rikoslain 10 lukuun. Viittauksen mukaan muutoin on soveltuvin osin voimassa, mitä rikoslain (39/1889) 10 luvun 1–4 ja 6–11 §:ssä säädetään. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 134 § ei sisältäisi edellä mainitun kaltaista viittausta rikoslain menettämisseuraamuksia koskevaan lukuun. Esityksen perusteluissa (s. 266 ja 267) mukaisesti rikoslain 10 luvun menettämisseuraamuksia koskevat yleissäännökset tulevat sovellettaviksi niin rikoslain kuin sen ulkopuolisten rangaistussäännösten yhteydessä (HE 80/2000 vp, s. 16/I ja HE 4/2016 vp, s. 3). Tämän vuoksi rikoslain ulkopuolisiin lakeihin ei pääsääntöisesti ole tarpeen sisällyttää erityistä viittaussäännöstä rikoslain 10 lukuun, ellei sellainen ole tarpeellinen asianomaisen sääntelyn yleissäännöksistä poikkeavan sääntelymallin vuoksi (HE 80/2000 vp, s. 16/I). Menettämisseuraamuksia koskevaa sääntelyä vuonna 2000 uudistettaessa on katsottu, että luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskevaan säännökseen on tarpeellista lisätä viittaus rikoslain 10 lukuun, koska tiettyjä rikoslain 10 luvun säännöksiä ei luonnonsuojelulain menettämisseuraamusta koskevan säännöksen erityisluonteen vuoksi sovelleta luonnonsuojelulaissa tarkoitettua menettämisseuraamusta määrättäessä (HE 80/2000 vp, s. 43/II). Viittauksella on ollut tarkoitus ilmaista, että rikoslain 10 luvun 6 ja 8 §:n säännöksiä menettämisen rajoituksista ja arvokonfiskaatiosta ei sovelleta rikoksen kohteen eli rauhoitetun eläimen tai kasvin osalta, koska asiasta on omat määräyksensä voimassa olevan luonnonsuojelulain 59 §:ssä, ja että rikoksen kohteen ja tuotteen menettämisestä säädetään luonnonsuojelulain erityissäännöksessä. 1. lakiehdotuksen sääntely olisi asiallisesti samansisältöistä, minkä vuoksi menettämisseuraamusta koskevaan 1. lakiehdotuksen 134 §:ään vaikuttaisi nähdäkseni olevan edelleen tarpeen sisällyttää viittaus rikoslain 10 luvun säännöksiin.

Helsingissä 9.9.2022



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori