Olli Mäenpää
13.9.2022

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa valiokunnan toimialaan liittyen erityisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja rangaistussäännöksiin, muutoksenhakuun ja oikeusturvaan liittyvien kysymysten osalta.

Seuraamukset

Rangaistusseuraamukset

Lakiehdotuksen mukaan rangaistussääntely perustuu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, mitä voidaan pitää perusteltuna sääntelyn suojaintressien liittyessä keskeisesti yleiseen etuun. Lakiehdotukseen ei sen sijaan sisälly säännöksiä hallinnollisista rangaistusseuraamuksista kuten esimerkiksi seuraamusmaksuista. Tämä vastaa voimassa olevan luonnonsuojelulain lähtökohtia.

Hallinnolliset seuraamukset

Hallinnollisista seuraamuksista keskeisiä olisivat ehdotuksen mukaan hallinnolliset pakkokeinot. Niitä määrittelevän 128 §:n nojalla ELY-keskus voisi kieltää luonnonsuojelulain vastaisen toiminnan jatkamisen, toistamisen tai laiminlyönnin ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan. Näiden pakkokeinojen soveltamisesta säädetään uhkasakkolaissa. Sääntely on sisällöltään asianmukaista ja tavanomaista pakkokeinosääntelyä vastaava.

Hallinnollisia pakkokeinoja voitaisiin käyttää myös luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista koskevassa erityisessä menettelyssä. Siinä ELY-keskuksen olisi lakiehdotuksen 129 §:n mukaan määrättävä haitan aiheuttanut toiminnanharjoittaja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi ja määrättävä toiminnanharjoittaja ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin. Sääntely soveltuu hyvin lakiehdotuksen määrittelemien velvoitteiden toteuttamiseen.

Hallinnollisista pakkokeinoista päättäisi ELY-keskus omasta aloitteestaan ja oman valvontatehtävänsä perusteella. Oikeus panna ELY-keskuksessa vireille hallinnollisten pakkokeinojen määräämistä koskeva menettely olisi lakiehdotuksen 130 §:n mukaan kuitenkin myös haittaa kärsivällä henkilöllä ja valittamaan oikeutetulla yh-

teisöllä. Tällainen laajennettu ja hajautettu vireillepano-oikeus on vakiintunut erityisesti ympäristöä koskevassa sääntelyssä, ja sitä voidaan pitää hyvin perusteltuna myös tässä sääntely-yhteydessä.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät luonnonsuojelulakiehdotuksen 136-137 §:ään. Lähtökohtana on, että kaikista lain nojalla tehdyistä päätöksistä saa valittaa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaissa) säädetään. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin hallintoprosessilaista poikkeavia säännöksiä valitusoikeudesta ja valitusmenettelystä. Ehdotettu sääntely sisältää joiltain osin myös muutoksia voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaiseen muutoksenhakusääntelyyn.

Valitusmenettely

Valituksen tekemistä ja käsittelyä koskeva yleissääntely perustuisi edelleen hallintoprosessilakiin. Valitus luonnonsuojelulain nojalla tehdystä hallintopäätöksestä tehtäisiin hallinto-oikeuteen, mikä vastaa hallintoprosessilain mukaista normaalia valitustietä. Voimassa olevasta luonnonsuojelulaista poiketen myös ministeriön päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Vain valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotukset ovat luonteeltaan prosessuaalisesti yhtenäistäviä ja sääntelyä ajantasaistavia.

Lakiin ei sisältyisi enää erityissäännöstä valittamisesta hallinto-oikeuden päätöksestä. Tällainen säännös on tarpeeton, koska asia määräytyy kattavasti ja yhtenäisesti hallintoprosessilain mukaan.

Viranomaisen 4. luvun nojalla tekemiin tukipäätöksiin haettaisiin ensin muutosta oikaisuvaatimuksella, johon annetusta päätöksestä saa valittaa edelleen hallinto-oikeuteen. Voimassa oleva laki ei määrittele oikaisuvaatimusta. Oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan katsoa ensi vaiheessa soveltuvan hyvin tukia koskevaan päätöksentekoon.

Asianosaisen valitusoikeus

Asianosaisen valitusoikeus olisi hallintoprosessilaista poikkeavan 136 §:n 4 momentin mukaan niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Tämä vastaa voimassa olevan lain samoin kuin ympäristönsuojelulain mukaista valitusoikeuden määrittelyä. Ehdotukseen ei tätä taustaa vasten ole sinänsä huomauttamista.

Valitusoikeutta koskevaa säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että lakiehdotus sisältää useita toimivaltasäännöksiä, joiden nojalla viranomainen voi määrätä myös velvollisuuksia tai rajoituksia. Valitusoikeuden määrittelevää säännöstä on siksi tulkittava laajentavasti siten, että valitusoikeus on myös niillä, joiden velvollisuutta tällainen päätös koskee. Myös hallintoprosessilain mukainen valitusoikeus koskee velvollisuuden määrittäviä päätöksiä. Laajentavaa tulkintaa edellyttää viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeuttaan ja velvollisuuttaan

koskeva päätös. Estettä ei ole sillekään, että valitusoikeutta koskevaan erityissäännökseen lisätään selvyyden vuoksi oikeus valittaa velvollisuutta koskevasta päätöksestä esimerkiksi niin, että valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta, etua *tai velvollisuutta* asia saattaa koskea.

Yhdistyksen valitusoikeus

Yhdistysten valitusoikeus laajenisi sisällöllisesti jonkin verran nykyisestä, sillä se koskisi myös luontotyyppien ja eliölajien suojelusta myönnettäviä poikkeuksia ja muita vastaavia päätöksiä. Laajennusta voidaan pitää perusteltuna. Valitusoikeus olisi rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen. Maanomistajien etua valvovalla valtakunnallisella yhteisöllä olisi edelleen valitusoikeus luonnonsuojeluohjelman hyväksymisestä.

Viranomaisen valitusoikeus

Viranomainen saisi sovellettavaksi tulevan hallintoprosessilain mukaan hakea muutosta valittamalla, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Voimassa oleva laki mainitsee erikseen vain kunnan valitusoikeuden, joskin hallintoprosessilain soveltaminen sisältää kyseisen viranomaisen valitusoikeuden. Ennallaan säilyisi lakiehdotuksen 147 §:n mukaan myös ELY-keskuksen valitusoikeus, joka koskee muun lain nojalla tehtyjä päätöksiä, joilla on myönnetty lupa tai hyväksytty suunnitelma. Sääntelyyn ei ole huomauttamista.

Saamelaiskäräjien valitusoikeus

Saamelaiskäräjillä olisi oikeus valittaa, jos päätös heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Voimassa oleva laki ei määrittele erikseen Saamelaiskäräjille valitusoikeutta. Saamelaiskäräjien valitusoikeuden säädännäistä määrittelyä voidaan sinänsä pitää perusteltuna ja välttämättömänäkin, kun myös otetaan huomioon perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattu saamelaisten kulttuuri-itsehallinto.

Saamelaiskäräjien valitusoikeus koskisi kuitenkin ehdotuksen mukaan vain päätöksiä, jotka heikentävät saamelaisten oikeuksia. Näin muotoiltu säännös rajoittaisi valitusoikeutta sisällöllisesti ja varsin tulkinnanvaraisella tavalla. Oikeuksien heikentäminen tulisi ensin todentaa, jotta valitusoikeutta voidaan käyttää, mikä on myös prosessuaalisesti keinotekoinen ja hankalasti toteutettava vaatimus. Saamelaiskäräjien valitusoikeuden olisi perusteltua ehdotetun muotoilun sijasta määräytyä samoin perustein kuin yleinen valitusoikeus. Se voitaisiin muotoilla esimerkiksi niin, että Saamelaiskäräjillä on valitusoikeus päätöksestä, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Saamelaiskäräjien valitusoikeutta määrittelevä säännös on sijoitettu niin, että sen kohteena voitaisiin ymmärtää olevan ainoastaan luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskeva valtioneuvoston päätös. Tämä ei liene kuitenkaan tarkoitus. Myös

tältä osin sääntelyä on aiheellista täsmentää esimerkiksi poistamalla 136 §:n viimeisestä virkkeestä Lisäksi-sana.

Valituskelpoisuuden sääntely

Valituskelpoisia päätöksiä ei määriteltäisi erikseen luonnonsuojelulaissa, vaan lähtökohtaisesti kaikki lain nojalla tehdyt viranomaisen päätökset ovat hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentin mukaisesti valituskelpoisia, jos niillä on ratkaistu hallintoasia tai jätetty se tutkimatta. Valituskelpoisuutta määritellään tarkemmin oikeuskäytännössä, kuten tähänkin saakka. Hallintoprosessilain mukainen yleissääntely on myös tässä yhteydessä perusteltu.

Päätöksen nimike ei tältä kannalta ole ratkaiseva, vaan valitus voidaan kohdistaa myös esimerkiksi suunnitelmaan tai ohjelmaan. Koska lähtökohtana on siten edelleen laaja valituskelpoisuus, jonka mukaan kaikki viranomaisen päätökset ovat yleensä valituskelpoisia, säädettävässä laissa ei myöskään ole aiheellista erikseen määritellä eri päätöstyyppien valituskelpoisuutta. Ainoastaan valtioneuvoston päätös, joka koskee kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa, on erikseen valituskiellon kohteena, mille on esitetty aiheelliset perusteet.

Menettelyllinen oikeusturva

Hyvän hallinnon perusteet

Ehdotetun luonnonsuojelulain soveltamisessa ja toimeenpanossa noudatettaisiin hallintolakia, minkä lähtökohdan voidaan katsoa riittävästi turvaavan hyvän hallinnon menettelylliset perusteet. Hallintolain mukaan määräytyvät siten muun muassa velvollisuus asian selvittämiseen, selvitysvastuun jakautuminen viranomaisen ja yksityisen välillä, oikeus tulla kuulluksi, päätöksenteon perusteet ja päätöksen perusteluille asetettavat vaatimukset. Sääntelyä voidaan pitää ennakoitavana ja toimivana.

Hallintolain 6 §:ssä määritellyistä hallinnon oikeusperiaatteista keskeisiä luonnonsuojelulain soveltamisessa olisivat etenkin yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaate. Niiden lisäksi tulisi sovellettavaksi lakiehdotuksen 7 §:ssä määritelty varovaisuusperiaate, jonka mukaan vakavan vahingon uhatessa pitää pyrkiä vahingon estämiseen tai sen minimointiin tiedollisesta epävarmuudesta huolimatta. Oikeusperiaatteet ohjaisivat lain osittain melko väljien säännösten soveltamista, mitä voidaan pitää perusteltuna.

Osallistuminen ja vuorovaikutus

Osallistumisen ja vuorovaikutuksen turvaaminen, joista säädetään lakiehdotuksen 7 §:ssä, kuuluu keskeisiin hyvän hallinnon elementteihin myös luonnonsuojelun toteuttamisessa ja luonnonsuojelulain toimeenpanossa. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että niiden soveltaminen ainakin säännöstasolla rajoittuisi vain suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun. Hyvän hallinnon voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän osallistumisen ja vuorovaikutuksen turvaamista myös lain

muussa toimeenpanossa, jossa voidaan tehdä oikeuksia perustavia sekä velvoittavia ja rajoittavia päätöksiä.

Koko lain toimeenpanoa ohjaavan 7 §:n yleissäännöksen soveltamisalan säädännäinen laajentaminen olisi edellä mainituista syistä perusteltua esimerkiksi sen suuntaisesti, että osallistumisen ja vuorovaikutuksen turvaamisvelvollisuus kohdistuisi tämän lain mukaisten suunnitelmien, ohjelmien ja muiden päätösten valmisteluun. Osallistumisen ja vuorovaikutuksen laajentamista myös lain nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon ja sen valmisteluun voidaan katsoa edellyttävän myös sen, että vastuu luonnosta ja sen monipuolisuudesta kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.