Janne Salminen 22.9.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki. Nykyinen vuoden 1997 luonnonsuojelulaki myöhemmin tehtyine muutoksineen kumottaisiin. Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin verrattuna uuden lain rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti ennallaan. Lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin monilta osin. Kokonaan uusissa luvuissa säädettäisiin luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdannasta, maahantuonnista ja maastaviennistä, luontotiedon hallinnasta sekä luonnonarvojen heikentymisen hyvittämistä koskevasta vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2023.

3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

4. Uudella luonnonsuojelulaki on tarkoitus ajanmukaistaa luonnonsuojelua koskevaa lainsäädäntöä. Hallituksen esityksen mukaan lain uudistaminen on tarpeen, koska ”luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä, luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta on saatu runsaasti uutta tietoa ja myös ilmastonmuutos nopeuttaa ja voimistaa entisestään monia luonnossa tapahtuvia muutoksia. Lisäksi muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana”.

5. Lakiehdotuksen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua luonnonsuojelulain toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamisen myötä luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi ja hidastamiseksi. Ehdotuksella pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä tehostamaan hallinnollisia menettelyjä. Näiden ohella ehdotuksen tavoitteena on osaltaan selkeyttää luonnonsuojelulain roolia osana muuta ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä (HE 76/2022 vp, s. 57). Perustuslain kannalta uudistuksessa on keskeistä pyrkimys tarkastella lainsäädäntöä erityisesti siltä kannalta, miten perustuslain tulkinta

lain ja asetuksen suhteesta on kehittynyt sekä lisäksi arvioida luonnonsuojelulakia ympäristöperusoikeuden merkityksen muuttumisen näkökulmasta otaen huomioon niin ikään siltä osin perustuslain tulkinnan muutokset voimassa olevan luonnonsuojelulain säätämisen jälkeen. Perustuslain kannalta julkilausuttuna tavoitteena on lisäksi kiinnittää huomiota kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuteen ja oikeusturvaan sekä siihen, että turvataan saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytykset (HE 76/2022 vp, s. 57-58).

6. Luonnonsuojelulaki on yksi keskeisistä ympäristöä koskevista säädöksistä. Eräin poikkeuksin sitä sovelletaan myös ehdotetun soveltamisalansa mukaisesti luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon (ehdotus luonnonsuojelulaiksi 2.1 §). Luonnonsuojelussa maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen (ehdotus luonnonsuojeluiksi 1.1 §)

7. Suomen perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

8. Perusoikeuksien kannalta luonnonsuojelulain sääntelyn voidaan yleisesti katsoa toteuttavan perustuslain 20 §:ssä säädettyä kaikille kuuluvaa vastuuta ympäristöstä sekä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 20.1 §:n kannalta on selvää, että julkisella vallalla, lainsäätäjä mukaan lukien on eräänlainen velvollisuus huolehtia siitä, että on olemassa jokin nyt ehdotetun lain kanssa samaan pyrkivä säädöstö, jonka tarkoitus on oikeusjärjestyksen puitteissa varmistaa luonnonsuojelulle puitteet ja sovittaa sitä yhteen muiden säänneltävine yhteiskunnallisten tarpeiden kanssa. Lisäksi perustuslain 20.2 §:n velvoitteen on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan (HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 38/1998 vp, s. 2).

9. Kaikkein selvimmin perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (PeVL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaki (PeVL 21/1996 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 25/2014 vp), vesilaki (PeVL 61/2010 vp, PeVL 8/2017 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö) ja kaivoslaki (PeVL 32/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 8/2017 vp).

10. Perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden ohella perusoikeuksien kannalta luonnonsuojelulakiehdotusta on tarkasteltava lisäksi etenkin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan sekä perustuslain 18.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti omaisuuden käytön sääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 4). Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöstön osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks.

esim. PeVL 36/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen luonnon- ja ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp).

11. Tämän ohella perustuu nykyisessä luonnonsuojelulaissa ja myös nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on runsaasti muun ympäristöä koskevan sääntelyn tapaan laajasti lainsäädäntövallan delegointia, joten se on merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n säännösten kannalta asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

12. Samoin kuten esityksestä (HE 76/2022 vp, s. 291) käy ilmi, yksittäisillä luonnonsuosuojelulain säännöksillä on liityntöjä myös useisiin muihin perustuslain säännöksiin.

> Esityksen mukaisesti ”keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja. Esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisella yksilön oikeudella osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristön kehittämiseen, 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 9 §:n liikkumisvapauden, 17 §:n 3 momentissa turvatun saamelaisten oikeutta oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen koskevan säännöksen, 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan, 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen, 121 §:n kunnallisen itsehallinnon, 123 §:n yliopistojen tehtävien sekä 124 §:ssä säädettyä julkisen hallintotehtävän luovuttamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi ehdotettuihin säännöksiin sisältyy huomattavan paljon asetuksenantovaltuuksia, joten esitystä on käsiteltävä myös perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen valossa.”

13. Voimassa oleva luonnonsuojelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 21/1996 vp).

14. Valiokunta on sittemmin käsitellyt useita luonnonsuojelulain muutosehdotuksia (PeVL 25/2014 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 29/2004 vp, PeVL 15/2003 vp, PeVL 68/2002 vp). Lisäksi varsinaisten luonnonsuojelulakiin liittyvien uudistusten yhteydessä siihen ja nyt muutettavina oleviin lakeihin on muiden hankkeiden yhteydessä tehty muutoksia, joissa yhteyksissä myös perustuslakivaliokunta on tarkastellut muutoksia.

15. Vaikka kysymyksessä onkin luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, on kuitenkin todettavissa, että lakiehdotus ei sisällöllisesti juurikaan poikkea perustuslaillisen tarkastelun osalta voimassa olevasta laista ja siinä omaksutuista perusinstituutioista. Erityisesti 2000-luvulla tehtyjen muutosten yhteydessä esitetyt perustuslakivaliokunnan arviot ovat omasta mielestäni ajankohtaisia edelleen. Näin ollen esimerkiksi omaisuudensuojan tai elinkeinovapauden rajoitusten tulkinnan puolesta ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden johdosta nyt esitettyä lakiehdotusta olisi perustuslain jotenkin erityisesti tarkasteltava uudessa valossa. Perustuslain kannalta luonnonsuojelulain perusinstituutioissa ei nyt käsillä olevassa ehdotuksessa suhteessa aikaisempiin perustuslakivaliokunnan luonnonsuojelulain osalta esittämiin arvioihin tapahdu havaintojeni mukaan sellaista kehitystä tai irtiottoja, joiden osalta perustuslakivaliokunnan jo aikaisemmin omaksuman linjan osalta olisi tehtävä uudelleentarkasteluja.

16. Esitykseen sisältyy lisäksi varsin laajat ja itse asiassa perusteelliset säätämisjärjestysperustelut, joissa esitetyistä käsityksistä olen pääosin samaa mieltä.

17. Sääntelyn peruslähtökohdan osalta on todettava, että ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on perustuslain säätämisajankohdan jälkeen oikeastaan vahvistunut. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä PeVL 21/1996 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Tämän vuoksi ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä.

18. Viimeisimpiin kuuluva perustuslakivaliokunnan ympäristöperusoikeutta koskeva lausunto on PeVL 69/2018 vp. Se on annettu HE 221/2018 vp johdosta, joka koski ehdotusta laiksi konkurssilain muuttamisesta. Luonnonsuojelulakiehdotuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa nyt mahdollistaa siinä omaksutun tulkintalinjan tuomisen nimenomaiseen ympäristölainsäädäntöyhteyteen. Siihen nähden, miten kyseisessä lausunnossa on käsitelty ympäristöperusoikeutta, voidaan todeta, että myös luonnonsuojelulain uudet ehdotukset varovaisuusperiaatteesta, luonnonsuojelusuunnittelusta, avustuksesta monimuotoisuuden hoitoon, luontotyyppi- ja lajisuojelun vahvistamista koskevista lakitasoisista säännöksistä, luontotietoa koskevasta tietojärjestelmästä, vapaaehtoisesta ekologisesta ja kompensaatioista eivät aiheuta käsitykseni mukaan erityisiä perustuslaillisia huomiotarpeita.

19. Käsillä oleviin lakiehdotuksiin sisältyy joitakin suhteellisen laajoja asetuksenantovaltuuksia. Ehdotuksen yhtenä julkilausuttuna tavoitteena on ollut asetuksenantovaltuuksien tarkastelu suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyyn. Jo nykyisellään luonnonsuojelulain voimassa olevat asetuksenantovaltuudet ovat osin lähellä perustuslain nykytulkintaa muun muassa siitä syystä, että niitä on tarkistettu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 29/2004 vp esiinnostaman avoimeen asetuksenantovaltuuteen liittyvien huomioiden ansiosta (ks. myös PeVL 17/2010 vp).

20. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on kylläkin todennut nimenomaan ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Osin tätä tarvetta seuraa Euroopan unionin oikeuden implementoinnista. Tämän lisäksi luonnonsuojelulain osalta joitakin päätöksiä tehdään nimenomaan asetusmuodossa ilman, että niissä on varsinaisesti kysymys lainsäädäntövallan delegoinnista. Luonnonsuojelulaissa on verraten useita tällaisia säännöksiä.

21. Perustuslain 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

22. Havaintojeni mukaan luonnonsuojelulakiehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat pääosin perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintalinjan mukaisia. Kiinnitän kuitenkin

huomiota luonnonsuojelulakiehdotuksen 10 §:n säännökseen asiantuntijaviranomaisista, jossa asetuksenantovaltuudesta siitä syystä, että 10 §:ssä ei nimenomaisesti säädetä, että ”luonnonsuojelulain tarkoittamia asiantuntijaviranomaisia ovat - - -” vaan se ilmenee vain pykälän otsikosta, itse asetuksenantovaltuudesta tulee avoin. Lisäksi luonnonsuojelulain 12 §:n ehdotus asetuksenantovaltuudesta Luontopaneelin jäsenten valinnasta on verraten avoin siihen nähden, mitä itse perussäännöksestä on säädetty itse valinnasta. Vielä luonnonsuojelulakiehdotuksen 124 §:ään sisältyvä asetuksenantovaltuus, joka koskee valvonnan turvaamista on itse perussäännökseen nähden mielestäni avoin. Samoin luonnonsuojelulakiehdotuksen 134 §:ssä oleva asetuksenantovaltuus menettämisseuraamuksen arvon asetuksessa tapahtuvan määrityksen osalta on mielestäni avoin. Säännöksen perusteella herää kysymys, olisiko laissa jotenkin osoitettava puitteet sille, millaisessa harkinnassa asetukseen otettava arvo olisi määritettävä ja mitä seikkoja lähemmin arvonmäärityksessä otetaan huomioon.

23. Kriittisin huomioni koskee luonnonsuojelulain tarkoittamia osallistumismahdollisuuksia.

24. Esitykseen sisältyy useita osallistumista eri tavoin sinänsä asianmukaisesti edistäviä ehdotuksia, esimerkiksi 6 §:n saamelaisten oikeuksia ja 8 §:n ympäristötietoisuutta koskevat säännökset, luonnonsuojelusuunnittelua koskeva 17 §:n säännös osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta, 57 §:n luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia koskeva säännös, 13 luvun säännökset luonnonsuojelun tiedonhallinnasta ja päätöksistä tiedottamisesta sekä 94 §:n maisemanhoitoalueen perustamista ja sitä koskevaa aloiteoikeutta koskeva säännös, vireillepanoa koskevan sääntelyn siirtäminen omaksi pykäläksi (129 §). Lisäksi useat säännökset edistävät osallistumisen edellytyksiä. Myös oikeussuojan osalta valitusoikeudessa tehtävät (maltilliset) laajennukset ovat osallistumisen kannalta keskeisiä - ja erittäin kannatettavia.

25. Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Osallistumismahdollisuuksista on kysymys laajemmastakin perustuslaillisesta kokonaisuudesta, jossa ovat kaiken kaikkiaan ainakin perustuslain 2.2 §, 14.3 § ja mainittu 20.2 §, jotka ilmaisevat demokratiaperiaatetta ja jokaisen oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja oman elinympäristönsä kehittämiseen.

26. Luonnonsuojelulakiehdotuksen 17 §:ään esimerkiksi sisältyy ehdotus osallistumista ja vuorovaikutuksesta luonnonsuojelusuunnittelussa. Ehdotuksen mukaan luonnonsuojelusuunnittelussa on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja sivistykselliset näkökohdat sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa on varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Lisäksi ehdotuksen mukaan luonnonsuojeluohjelman laatimisen käynnistyessä ympäristöministeriön on tiedotettava asiasta sillä tavoin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle. Jos tätä vertaa esimerkiksi PeVL 43/2014 vp yhteydessä arvioituun ilmastolakiehdotukseen, ehdotus ei säädösperustaisesti varaa yleisölle erityisen keskeistä roolia osallistua suunnitteluun. Tätä ulottuvuutta olisi ollut mahdollisuus tässä yhteydessä kehittää vielä paremmin perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.

27. Nyt voimassaolevaan lakiin sisältyy niin sanottu avoin blankorangaistussäännös, jonka mukaisesti lain rangaistussäännöksessä vain yleisluonteisesti viitataan kyseisen lain kaikkiin säännöksiin. Perustuslain 8 §:ssä on säädetty rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Pidän perustuslain näkökulmasta asianmukaisena, että tästä rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmallisesta lähtökohdasta on nyt pyritty luopumaan.

28. Samoin on erikseen syytä nostaa käsillä olevasta ehdotuksesta saamelaisten oikeuksiin liittyvät muutokset, erityisesti luonnonsuojelulakiehdotuksen 6 §:ssä, jossa säädettäisiin saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta. Perustuslain 17.3 §:n mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä turvataan vähemmistöjen kielellisten oikeuksien ohella muun muassa sellaisten saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien perinteisten elinkeinojen kuin poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 17.3 §:n tarkoittama kulttuuri on ymmärretty laajasti. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Myös paikalliset asukkaat ovat perinteisesti voineet myös harjoittaa poronhoitoa, metsästää, kalastaa ja ottaa kotitarvepuuta alueelta samoin perustein kuin saamelaiset.

29. Luonnonsuojelulakiin ehdotettu 6 § ja eräät muut lakiehdotukseen sisältyvät saamelaisten asemaan vaikuttavat ehdotukset vahvistavat asianmukaisesti. Samalla on selvää, että saamelaisten oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan voi johtua muille elinkeinoille rajoituksia. Luonnonsuojelulakiin ehdotettu 6 § asettaa viranomaiselle velvoitteen huolehtia siitä, ettei lain toimeenpanolla tai sen mukaisilla päätöksillä yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa aiheuteta vähäistä suurempaa heikennystä saamelaiskulttuurin harjoittamisen edellytyksiin, ja että saamelaiskulttuurin harjoittamisedellytykset voidaan turvata ja niiden kehittymistä mahdollisuuksien mukaan edistää. Kuitenkaan ei ole myöskään aihetta ylitulkita tämän säännöksen merkitystä, koska esimerkiksi kaivostoimintaan ja metsänkäyttöön liittyvistä elinkeinon edellytyksistä säädetään tyypillisesti pääasiassa muun lainsäädännön mukaisesti. Näin ollen jatkossakin niitä muun muassa muutettaessa tulee kiinnittää huomiota vastaavalla tavalla huomiota myös perustuslain 17.3 §:n asettamiin vaatimuksiin. Sanotulla perusteella myöskään en pidä kyseistä säännöstä ongelmallisena perustuslain omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta koskevan sääntelyn kannalta.