26.9.2022

Lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio, ympäristöministeriö
Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola, ympäristöministeriö
Lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
Lainsäädäntöneuvos Leena Mäkipää, oikeusministeriö
Lainsäädäntöneuvos Sampo Brander, oikeusministeriö

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

Vastine lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

1. Vastine kannanottoihin ja lausuntoihin

1.1. Yleistä

Vastine on jaoteltu asiakokonaisuuksittain rangaistussäännöksiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, muutoksenhakuun sekä muihin yleisesti oikeusturvaan liittyviin huomioihin. Lisäksi vastineessa on omana lukunaan lisäselvitys muutoksenhakumenettelyn mahdollisesta nopeuttamisesta luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa.

Vastinetta valmisteltaessa on otettu huomioon kaikki lausunnoissa esitetyt yleiset ja yksityiskohtaiset huomiot. Vastineessa on kuitenkin otettu kantaa vain sellaisiin seikkoihin, jotka edellyttävät vastausta.

Mahdolliset säännöksiin esitetyt vastineen laatijoiden korjaus- tai muutosehdotukset on esitetty sisennettynä kunkin asiakohdan yhteydessä.

1.2. Rangaistussäännökset ja rikosoikeudelliset seuraamukset

1.2.1. Kriminalisointien hyväksyttävyys

Asiantuntijalausunnot

Professori *Melanderin* mukaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Hän katsoo, että esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 318) nämä lähtökohdat on otettu huomioon ja sääntelyä on täsmennetty ja tarkennettu voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Hän katsoo, että esityksen perustelut eivät kuitenkaan sisällä tarkempaa arviointia siitä, miksi juuri tietyt luonnonsuojelulain vastaiset teot on perusteltua säätää rangaistavaksi, vaikkakin perusteluissa (s. 97) todetaan, että rangaistuksia koskevat säännökset ovat keskeinen osa luonnonsuojelulain asettamien velvoitteiden toimeenpanoa ja rangaistussääntely siten toimii osaltaan luonnon monimuotoisuuden suojelun tukena. Melanderista vaikuttaa näin siltä, että esityksessä on pyritty toteuttamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydestä, mutta 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. Melander pitää sinänsä selvänä, että luonnonsuojeluun liittyy merkittäviä yhteiskunnallisia suojaamisen arvoisia intressejä, minkä vuoksi rangaistavaksi säätämistä voidaan ainakin osin perustella, mutta hän mukaansa sääntelyä olisi syytä kehittää tavalla, jossa rangaistavuus kytkettäisiin vain ja nimenomaan luonnonsuojelulain tavoitteiden kannalta moitittavimpaan käyttäytymiseen. Lakiehdotuksen rikosoikeudellista sääntelyä olisi Melanderin mukaan syytä pyrkiä yksinkertaistamaan siten, että rikosoikeudellisesti sanktioitaisiin vain sellainen toiminta, joka katsotaan niin moitittavaksi, että rikosoikeudellinen sanktiointi on hyväksyttävää ja perusteltua.

Professori *Pirjatanniemi* toteaa lausunnossaan yleisesti, että ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi on mahdollista ja joissain tapauksissa jopa välttämätöntä säätää rangaistussäännöksiä ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Luonnonsuojelulain tehostaminen rangaistussäännöksin ja rikosoikeudellisin seuraamuksin on näin ollen ympäristöperusoikeuden valossa lähtökohtaisesti perusteltua ja hyväksyttävää. Pirjatanniemi toteaa perustuslakivaliokunnan lähtevän siitä, että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, mitä hän pitää suhteellisen hankalana vaatimuksena ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännössä, jonka logiikka on täysin rikoslainsäädännöstä poikkeava. Pirjatanniemi toteaa, ettei löytänyt tältä osin ehdotuksesta kovin paljon huomautettavaa, mutta esittää joitakin tarkentavia huomioita mahdollisista epäselvyyksistä, joihin on vastattu jäljempänä.

Vastine

Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä on asetettu rangaistussäännösten säätämiselle tiettyjä yleisiä kriminalisointiperiaatteita, jotka on otettava huomioon (mm. ultima ratio -periaate, oikeushyvien suojelun periaate, hyöty-haitta punninnan periaate ja ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate). Rikosoikeutta on ultima ratio -periaatteen mukaisesti käytettävä vasta viimesijaisena keinona ja kriminalisoinnista on oltava enemmän hyötyä kuin haittaa. Oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Ehdotetulle kriminalisoinnille tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve. Nämä lähtökohdat on pyritty ottamaan lakiehdotuksessa kattavasti huomioon ja sääntelyä on voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna täsmennetty ja tarkennettu.

Yleisen hyväksyttävyyden osalta professori Melanderin kriittiset huomiot ovat sinänsä asianmukaisia. Esityksessä on perusteltu melko suppeasti kunkin rangaistavaksi säädettävän teon moitittavuutta suhteessa sääntelyn taustalla olevaan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, mutta kriminalisoinnilla tehostettujen suojelusäännösten yhteiskunnallinen merkitys on tuotu esiin sekä esityksen yleisperusteluissa että yksittäisten säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Rangaistussäännöksiä koskevien ehdotusten taustalla on tarve perustuslain edellyttämällä tavalla säätää nykyistä huomattavasti tarkemmin ja yksilöidymmin

luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole ollut varsinaisesti muuttaa nykyistä oikeustilaa, vaan saattaa rangaistuksia koskeva sääntely vastaamaan sille asetettuja tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimuksia. Voimassa olevaa lakia säädettäessä on katsottu olevan perusteltua, että rikosoikeudelliset seuraamukset ovat laajalti käytössä, eikä tätä ole ollut syytä arvioida toisin. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että säännöksessä (133 §) yksilöitäisiin lähes kaikki laissa kielletyt teot rangaistaviksi sekä toiminnan että sen kieltävän säännöksen kautta. Ehdotuksen 133 §:ssä yksilöityjen tekojen osalta on arvioitu niiden edellyttävän rangaistavuutta voimassa olevan lain tapaan.

Monimuotoisuuden turvaamisen edistämistä koskevaa yhteiskunnallista intressiä on pidettävä painoarvoltaan erittäin merkittävänä, mikä osaltaan tukee laissa kielletyn toiminnan laajaa rangaistavuutta. Perustuslain 20 §:n 1 momentin edellyttämän ympäristövastuun mukaisesti ehdotusten tarkoituksena on edistää sääntelyn avulla ympäristön tilaa ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kokonaisuutena lakiehdotusten tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä sääntelyn kokonaisvaltaisen toiminnallisuuden kehittämisen, että suojelukeinojen laajentamisen ja vahvistamisen kautta. Tässä kokonaisuudessa rikosoikeudellisilla sanktioilla on oma tärkeä rooli.

Tältä osin on lisäksi huomioitava, että luonnonsuojelulaki kohdentuu selkeästi luonnon monimuotoisuuden ja siten kattavan yleisen edun turvaamiseen, kuten korkein oikeus on ratkaisussaan 2006:74 todennut. Yleinen etu ilmenee luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta ja luonnonsuojeluasioissa on aina kyse monimuotoisuuden ja yleisen edun turvaamista. Luonnonsuojelulle ja sitä koskevalle sääntelylle on leimallista toiminnan tai kieltojen vaikutusten moninaiset vaikutusketjut, minkä vuoksi kattavaa rangaistusääntelyä on pidetty tarpeellisena.

1.2.2. Rikosoikeudellinen vai hallinnollinen sanktiointi?

Asiantuntijalausunnot

Professori *Mäenpää* toteaa lausunnossaan lakiehdotuksen rangaistussääntelyn perustuvan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, ja pitää sitä perusteltuna sääntelyn suojaintressien liittyessä keskeisesti yleiseen etuun. Mäenpää toteaa myös, ettei ehdotukseen sisälly säännöksiä hallinnollisista rangaistusseuraamuksista kuten esimerkiksi seuraamusmaksuista. Hän toteaa tämän vastaavan voimassa olevan luonnonsuojelulain lähtökohtia. Kriminalisointien yleiseen hyväksyttävyyteen osin liittyen professori *Melander* on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä ei ole vaihtoehtoisena sääntelyratkaisuna arvioitu luonnonsuojelulain sisältämän rikkomusluonteisen rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn korvaamista kokonaan tai osittain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla sääntelyllä. Samansuuntaisesti esittää myös *Poliisihallitus*, joka toteaa lausunnossaan, että kiellettyjen tekojen säätämistä rangaistavaksi tulisi tarkastella sen osalta, onko joidenkin tekojen ennalta estäminen ja selvittäminen määrääminen tehokkaampaa hallinnollisen menettelyn kuin rikosoikeudellisen menettelyn kautta.

Vastine

Suomessa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on viime vuosina lisääntynyt hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä. Tällainen kehitys johtuu erityisesti EU-lainsäädännöstä, mutta myös kansallisista tarpeista käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktioita

erinäisten laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisesta. Oikeusministeriön vuosille 2013–2025 laatiman oikeudenhoidon uudistamisohjelman keskipitkän aikavälin tavoitteena on selvittää edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle. Ohjelman lähtökohtana on, että Suomessa sanktiojärjestelmä perustuu epätarkoituksenmukaisen laajasti rikosoikeudellisten seuraamusten käyttöön. Sama ajatus toistuu harmaan talouden torjuntaohjelmassa 2016-2020. Yhdenmukaisesti ohjelmissa todetaan, että lievemmissä teoissa hallinnolliseen sanktiojärjestelmään siirtyminen voisi tuottaa kustannussäästöjä ilman, että rikosoikeusjärjestelmän uskottavuus tästä kärsisi. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitetään, että hallinnollisten sanktioiden piiriin voitaisiin siirtää nykyisten kriminalisointien piiristä esimerkiksi tekoja, joilla ei ole asianomistajaa ja etenkin tekoja, joissa on kyse pelkästään julkista etua loukkaavasta teosta.

Hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönotto edellyttäisi sen arviointia, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä. Jos laiminlyönnin tai rikkomuksen kohteena on merkittävä oikeushyvä, rikkomus on erityisen moitittava ja teon selvittäminen edellyttää rikostutkintaan rinnastuvia tutkintavaltuuksia, tulee harkinnassa arvioida hallinnollisten sanktioiden riittävyyttä suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.

Hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä ja joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Tällaisissa tilanteissa menettelyyn ei tyypillisesti liity muita asianosaisia, ja seuraamuksen määrääminen ei edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia. Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste.

Ympäristöoikeudessa on toistaiseksi hallinnollisia sanktioita vain erittäin poikkeuksellisesti, esimerkiksi unionisääntelyyn perustuva öljypäästömaksu ja jätelain mukainen laiminlyöntimaksu. Luonnonsuojelulain uudistuksessa ei ollut tavoitteena muuttaa seuraamusjärjestelmää, eikä tarvetta tällaiseen nostettu myöskään esiin missään valmistelun vaiheessa. Näin ollen muutoksen edellyttämää yhteiskunnallista keskustelua hallinnollisen sanktioinnin soveltuvuudesta luonnonsuojelulain vastaiseen toimintaan, seuraamustason riittävyydestä ja suhteesta menettämisseuraamuksiin ei ole käyty.

Hallinnollisia sanktioita on ensisijaisesti suositeltu käytettävän tekoihin, joissa vastuullinen henkilö on yksiselitteisesti todettavissa, ja joiden selvittäminen ei edellytä poliisin suorittamaa esitutkintaa. Tällaisia ovat sellaiset laiminlyönnit, jolla ei ole suoranaisia ympäristöllisiä vaikutuksia, kuten pelkästään asiakirjoihin liittyvät rikkeet ja merenkulun ympäristönsuojeluun liittyvät rikkeet ja esimerkiksi rakentamisrikkomukset (Suvantola Ympäristörikosten ilmoituskynnykset ja lievien ympäristörikkomusten sanktiointi, Ympäristöministeriön raportteja 1/2018, s. 83). Luonnonsuojelulain vastaiset teot eivät ole mainitun kaltaisia, ilman esitutkintaa selvitettäviä tekoja, ja lain vastaisen menettelyn moitittavuuden arviointi edellyttää myös sen arviointia, miten menettely vaikuttaa suojeluarvoihin.

1.2.3. Syyksiluettavuus

Asiantuntijalausunnot

Asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota syyksiluettavuuden asteeseen ja todettu niihin liittyvän epäselvyyttä, ja mahdollisesti myös joitakin ristiriitoja. Oikeusministeriö toteaa lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan, että 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. Ministeriön mukaan syyksiluettavuutta koskevat ratkaisut ja säännösten keskinäinen loogisuus herättävät tietyiltä osin kysymyksiä, eikä kaikilta osin ei ole selvää, miksi valittu syyksiluettavuuden aste olisi perusteltu kunkin teon kohdalla ja millaisiksi käytännön soveltamistilanteet muodostuisivat syyksiluettavuutta koskevien erojen johdosta. Samansuuntaisesti ovat lausunnoissaan todenneet myös Professori Melander ja Syyttäjälaitos. Melander toteaa, että esityksen perusteluissa (s. 265) eroja rikkomusten osalta vaadittavan syyksiluettavuuden asteen suhteen eri erityisemmin perustella ja hän huomauttaa, 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 siten merkityksellinen rangaistavan käyttäytymisen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Melander toteaa, että voitaneen arvioida, ettei kaikkien 1. lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tekojen tuottamuksellinen rangaistavuus ole oikeasuhtaista tai perusteltua. Lausunnoissa on yleisen lähtökohdan lisäksi esitetty myös yksityiskohtaisia huomioita syyksiluettavuuden eri asteiden mahdollisista ristiriidoista.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa on viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun C-221/04, jossa tuomioistuin on arvioinut luontodirektiivin mukaista tahallisuutta. Lausunnossa on pidetty ristiriitaisina eri rauhoitusäännösten rikkomiselta vaadittua syyksiluettavuuden astetta rangaistussäännöksen ensimmäisessä ja toisessa momentissa kriminalisoitujen tekojen välillä usein esimerkein, kuten että rauhoitetun eläinlajin tappaminen olisi rangaistavaa vasta tahallisena, mutta 75 §:ssä tarkoitetun suuren petolinnun pesäpuun hävittäminen tai vahingoittaminen, rauhoitetun linnun pesän tai munien haltuun ottaminen ja rauhoitetun eläinlajin yksilön vaihdanta ja kaupallinen hyödyntäminen olisi rangaistavaa jo huolimattomuudesta tehtynä.

Vastine

Tunnusmerkistöissä on pääosin noudatettu syyksiluettavuuden asteen osalta voimassa olevan luonnonsuojelulain sääntelyä. Kuten edellä kriminalisointien hyväksyttävyyden kohdalla on jo todettu, tarkoituksena ei ole ollut muuttaa nykyistä oikeustilaa, vaan saattaa rangaistuksia koskeva sääntely vastaamaan sille asetettuja tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimuksia. Sama koskee syyksiluettavuuden asteen määrittelyä. Ehdotetun 133 §:n 1 momentissa on siten noudatettu voimassa olevan lain lähtökohtaa siitä, että myös huolimattomuudesta tehty teko on rangaistavaa. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädettäisiin niiden tekojen rangaistavuudesta, joiden osalta rangaistavuus edellyttäisi korkeampaa tahallisuusastetta kuin huolimattomuutta.

Säännöksessä on ilmaistu syyksiluettavuuden aste täsmällisesti, ja siltä osin kuin syyksiluettavuuden astetta koskevassa edellytyksessä on eroa eri tekojen välillä, teot on ryhmitelty säännöksessä selvästi. Syyksiluettavuuden aste vastaa laissa kielletyksi säädetyn teon tai toiminnan määritelmää. Sääntelyn osalta on otettu huomioon EU:n lintu- ja luontodirektiivien implementointi, minkä vuoksi esimerkiksi ehdotetussa 72 §:ssä säädetään eläinlajien tappamisen, vahingoittamisen ja häirinnän edellyttävän tahallisuutta, kuten mainituissa

direktiiveissä. Rauhoitussäännökset on tältä osin kirjattu voimassa olevan luonnonsuojelulain ja myös lintu- ja luontodirektiivin mukaisesti mahdollisimman tarkasti, kuten direktiivien osalta edellytetään. Luontodirektiivin 12 artiklan tehokas täytäntöönpano edellyttää, että jäsenvaltiot saattavat artiklan kokonaisuudessaan selkeästi ja täsmällisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on kiinnittänyt implementoinnin tarkkuuteen huomioita lukuisissa ratkaisuissaan. Unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan (esim. asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta sekä ja asia C-98/03, komissio v. Saksa) todennut, että ”tarkka täytäntöönpano on näin ollen erityisen tärkeää käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa yhteisen luonnonperinnön hoito on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella”. Tästä seuraa, että kun on kyse luontodirektiivistä, jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin täytäntöönpano, on selkeä ja täsmällinen. Tämän vuoksi ehdotuksessa on pyritty noudattamaan direktiivin muotoilua myös ehdotuksen 72 §:n sisältämän tahallisuuden käsitteen osalta, koska asia liittyy osaltaan direktiivin implementointiin.

Lakiin ehdotettu tarkennus eläinlajin yksilöiden tappamiselta edellytetyltä syyksiluettavuudelta korjaisi voimassa olevassa laissa olevan ristiriidan, joka liittyy siihen, että voimassa olevan luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 1 kohdassa on kielletty ehdotetun lain mukaisesti rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen, mutta voimassa olevassa rangaistussäännöksessä (58 §) edellytetään tahallisuutta tai huolimattomuutta. Rangaistussäännös ei kuitenkaan voi olla syyksiluettavuuden kannalta ankarampi kuin sen perusteena oleva aineellinen kielto. Koska ehdotetussa 72 §:ssä on kielletty tahallinen tappaminen, syyksiluettavuuden asteen on oltava vastaava. Tältä osin törkeä huolimattomuus ei tulisi kyseeseen, koska rangaistavuuden perusteena oleva kielto ei siihen ulotu.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa viitatussa EUTIn ratkaisussa C-221/04 on tulkittu luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevaa tahallisuuden edellytystä ja todettu viitatulla tavalla: ”Jotta direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esiintyvä tahallisuuden edellytys täyttyy, on osoitettava, että tekijä on tavoitellut suojellun eläinlajin yksilön pyydystämistä tai tappamista tai ainakin hyväksynyt tällaisen pyydystämisen tai tappamisen mahdollisuuden.” Tuomioistuin on kuitenkin arvioinut asiaa luontodirektiivin aineellisen sisällön kannalta. Suomen rikoslain 3 luvun 6 §:n mukaan tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallaan myös, jos tekijä on pitänyt sitä tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä. Näin ollen tahallisuusvaatimus täyttyy rauhoitetun eläinlajin yksilön osalta, vaikka hän ei olisi tarkoittanut tappaa rauhoitetun lajin yksilöä, mutta on pitänyt sitä vähintään varsin todennäköisenä toimintansa seurauksena.

Tahallisuusedellytys on jo nykyisessä oikeuskäytännössä kattanut ja edelleen kattaisi esimerkiksi rauhoitetun yksilön tappamisen metsästyksen yhteydessä, koska tappaminen on tahallinen teko, vaikka lajin tunnistaminen olisi ollut virheellinen, mikäli rikoslain edellä mainittu edellytys kuitenkin täyttyy. Syyksiluettavuuden astetta koskeva arviointi kuuluu tuomioistuimen toimivaltaan.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa viitatut teot, jotka Syyttäjälaitoksen näkemyksen mukaan tulisi säätää rangaistavaksi huolimattomuudesta tehtyinä, ovat luonteeltaan sellaisia, että niihin liittyvä toiminta sinänsä ei pääsääntöisesti ole tuottamuksellista. Esimerkiksi 75 §:ssä tarkoitetun suuren petolinnun pesäpuun hävittäminen tai vahingoittaminen vaatii puun kaatamista, mikä on lähtökohtaisesti tahallinen teko. Huolimattomuuselementti voi liittyä lähinnä siihen, että säännöksessä viitattua selvästi havaittavaa pesää ei ole havainnoitu. Samoin rauhoitetun linnun pesän tai munien haltuun ottaminen edellyttää tietoista toimintaa ja

huolimattomuus voi liittyä vain esimerkiksi lajin tunnistukseen. Myös rauhoitetun eläinlajin yksilön vaihdanta tai kaupallinen hyödyntäminen on tietoista ja tarkoituksellista toimintaa, jossa huolimattomuus voi lähinnä koskea edellä todetusti lajin tunnistamista. Sen sijaan lajin yksilön tappaminen voi tapahtua täysin tuottamuksellisesti, kuten ajamalla autolla liikenteessä siilin päälle tai kaatamalla metsätalouden yhteydessä puun, jossa on linnunpesintä meneillään, äärimmilleen vietynä jopa astumalla rauhoitetun eläinyksilön päälle. Tällaisten tekojen rangaistavuus huolimattomuudesta tehtyinä lähestyy ankaraa vastuuta.

Ehdotetussa 133 §:n 2 momentissa on säädetty niiden tekojen rangaistavuudesta, joiden osalta rangaistavuus edellyttäisi korkeampaa syyksiluettavuuden astetta kuin huolimattomuutta. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, ehdotetussa 80 §:ssä tarkoitetun luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettujen eläinlajien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikan sekä 67 §:ssä tarkoitetun tiukasti suojellun luontotyypin esiintymän hävittämis- ja heikentämiskiellon vastainen teko olisi rangaistava vain tahallisena tai törkeänä huolimattomuutena. Näiden havaitseminen ja tunnistaminen on usein varsin vaikeaa, ja luonnossa liikkuva voisi helposti huolimattomuudesta syyllistyä tekoon, josta hänelle pitäisi määrätä rangaistus. Tämän vuoksi rangaistavuuden kynnystä on tällaisissa tapauksissa tarpeen nostaa. Siten mainitun kiellon rikkomisen rangaistavuus edellyttäisi törkeää huolimattomuutta 1 momentin huolimattomuudesta poiketen.

1.2.4. Laillisuusperiaate / sääntelyn tarkkarajaisuus

Asiantuntijalausunnot

Melander toteaa, että 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 hänen mukaansa kaikilta osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen lainsäädännön täsmällisyydelle asettamia vaatimuksia, koska hänestä lakiehdotuksen aineelliset säännökset, joihin 133 §:n 1 momentissa viitataan, eivät kaikilta osin täytä rangaistussäännöksiltä vaadittavaa täsmällisyyttä. Melander nostaa esiin myös sen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa myös niihin ehdotettuihin luonnonsuojelulain aineellisiin säännöksiin, joiden rikkominen olisi luonnonsuojelurikkomuksena rangaistavaa. Myös nämä säännökset on muotoiltava rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

Pirjatanniemi katsoo, että lakiehdotukseen sisältyvät valtuutusketjut ovat pääosin täsmällisiä ja että kriminalisoinnin sisältävissä säännöksissä on asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetuista teoista. Kuten edellä sääntelyn hyväksyttävyyden yhteydessä on todettu, hän toteaa perustuslakivaliokunnan lähtevän siitä, että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Pirjatanniemi toteaa tämä olevan suhteellisen hankala vaatimus ympäristön- ja luonnonsuojelulainsäädännössä, jonka logiikka on täysin rikoslainsäädännöstä poikkeava. Hän tulkitsee edellytystä siten, että sillä viitataan lähinnä niihin aineellisiin säännöksiin, jotka kuvaavat jollakin tavoin säännösten vastaista toimintaa. Pirjatanniemi toteaa, ettei hänellä ole tältä osin kovin paljon huomautettavaa, mutta esittää joitakin yksityiskohtaisia tarkennuksia.

Vastine

Ehdotetussa luonnonsuojelulain 133 §:ssä säädettäisiin nykyisestä laista poiketen yksilöidysti luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai

muiden toimien rangaistavuudesta. Koska sääntelyn tarkkuus kytkeytyy erityisesti säännösehdotusten sisältöön, on jäljempänä käyty läpi yksittäiset kommentit kriminalisointien tarkkarajaisuudesta.

1.2.5. LSL 133 §:n yksityiskohtaiset huomiot

Asiantuntijalausunnot

- Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun 133 §:n johdantolauseessa on käytetty tunnusmerkkiä ”oikeudettomasti”, mitä ei sisälly voimassa olevan luonnonsuojelulain (1096/1996) 58 §:ään, jossa säädetään rangaistuksista. Myöskään säännöskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esiin, mikä on kyseisen tunnusmerkin merkitys ja miten se mahdollisesti vaikuttaa rangaistavuuden alaan.
- Professori Melander on kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtiin. Niissä säädetään rangaistavaksi luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella toteutettu alueen suojelun tarkoituksen vaarantavan 16 §:n 1 momentin vastaisen toimenpiteen suorittaminen ilman, että tarkemmin määritellään, mitä tällaisella toimenpiteellä tarkoitetaan ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevien luonnonarvojen merkittävä heikentäminen 34 §:n vastaisesti, vaikka kieltosäännöksissä ei näitä toimenpiteitä tarkemmin määritellä.
- Professori Pirjatanniemi on kiinnittänyt huomiota siihen, että LSL 133 §:n 1 momentin 3 kohdassa rangaistavuus ei kattaisi luonnonpuistojen liikkumisrajoitusten rikkomista. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota saman säännöksen kohdan avoimeen muotoiluun, koska siitä ei käy ilmi, missä kyseisessä kohdassa tarkoitetuista valtion luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksistä tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä säädetään ja katsonut, että viittausketjua olisi täsmennettävä.
- Professori Melander ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että ehdotuksen 133 §:n 1 momentin 3) kohdassa luonnonsuojelualueen rauhoitussäännöksen rikkominen olisi kriminalisoitua vain, jos se olisi vähäistä vakavampaa.
- Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että 133 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan lain 83 §:n 1 momenttiin ja 106 §:n 2 momenttiin. Kyseiset lainkohdat eivät kuitenkaan sisällä kieltoa tai velvollisuutta, joka voitaisiin rikkoa, jolloin jää epäselväksi, mikä menettely on kriminalisoitu 133 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti näiltä osin.
- Pirjatanniemi on huomauttanut, että LSL 133 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan rangaistavaa olisi pitää hallussaan rauhoitetun eläinlajin yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti, vaikka hallituksen esityksen perusteluista saa sen kuvan, että tarkoituksena on saattaa rangaistavaksi lain 89 §:ssä kielletty rauhoitetun eläin- ja kasvilajin yksilön oikeudeton hallussapito (eliölajit).
- Professorit Pirjatanniemi ja Melander kiinnittävät huomiota kyseiseen hallussapitokiellon kriminalisointiin. Pirjatanniemi toteaa, että voimassa olevan luonnonsuojelulain rangaistussäännöksen avoin luonne (58 §:n 1 momentti) puhuisi sen puolesta, että kriminalisoinnilla on haettu laajaa kattavuutta, mutta kyseinen säännös on avoimen luonteensa takia laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen ja hän katsoo, että tulisi tarkistaa, että kyse ei ole taannehtivasta sääntelystä. Poliisihallitus puolestaan toteaa, että esitutkinnassa sen osoittaminen, että jonkun kasvilajin

kerääminen on tapahtunut 1.1.1997 jälkeen voi olla hankalaa tai joissain tapauksissa mahdotonta ja tästä syystä poikkeuksellinen säätely ei kaikilta osin ole tarkoituksenmukainen rikosprosessin kannalta.

- Professori Melander on kiinnittänyt huomiota LSL 133 §:n 1 momentin 16 kohtaan, jossa olisi syytä ilmaista, että rangaistavuuden tosiasiallinen ala ilmenee ehdotetun lain 95 §:n 1 momentin nojalla annettavista maisemanhoitoaluetta koskevista määräyksistä.
- Professori Pirjatanniemi esittää lausuntonsa liitteessä että 133 §:n 1 momentin 10, 14 ja 15 kohtiin lisätään viittaus EU-säädökseen. Kohdissa viitataan EU-asetukseen, joten Pirjatanniemi tarkoittanee, että tulisi tarkemmin yksilöidä viittausketjussa artikla, jonka kriminalisoinnista on kyse.

Vastine

Tunnusmerkistön oikeudettomasti -käsitteellä on tarkoitettu painottaa sitä, että sinänsä luonnonsuojelulaissa kielletylle teolle tai toiminnalle voi olla olemassa oikeutusperuste eli viranomaisen myöntämä poikkeuslupa, joka poistaa teon lainvastaisuuden. Tällaisista poikkeuksista on säädetty esimerkiksi ehdotetun lain 51 §, 54 §, 68 § ja 85 §:ssä.

Lakiehdotuksen 133 §:n 1 momentin 2 kohdan perustana olevat luonnonarvot on yksilöity kunkin Natura 2000 -alueen osalta internetissä avoimesti saatavilla olevassa tietokannassa. Ennalta on mahdotonta listata toimenpiteitä, joilla näitä luonnonarvoja voidaan heikentää, mutta sama koskee kaikkia rauhoitettujen luonnonarvojen suojaa. Säännös myös edellyttää merkittävää heikentämistä, mikä kaventaa rangaistussäännöksen soveltamisalaa. Suomessa ei ole vielä hyväksytty yhtään luonnonsuojeluohjelmaa, jota 1 kohdan säännös koskisi (lakiehdotuksessa viitatut, ennen vuotta 1996 hyväksytyt luonnonsuojeluohjelmat eivät ole lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuja suojeluohjelmia). Mikäli tällaisia ohjelmia hyväksytään, kunkin alueen osalta on lakiehdotuksen 15 § 2 momentin mukaisesti käytävä ilmi, millaisten toimenpiteiden on katsottava vaarantavan ohjelman tarkoituksen. Näin ollen hyväksymispäätöksen kautta selviää myös kriminalisoinnin tarkempi sisältö kunkin alueen osalta. Tämä ei poikkea jäljempänä tarkasteltavista suojelualueiden rikkomisen kriminalisoinnista, joiden osalta myös perustamissäädös tai päätös tarkemmin määrittelee menettelyn, jota kriminalisointi koskee.

Lakiehdotuksen 133 § 1 momentin 3 kohdassa kriminalisoidun valtion luonnonsuojelualueen tai yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräysten rikkomista tarkentavan ”vähäistä vakavammin” -määritelmän perusteena on se, että rauhoitussäännöksissä kielletään kaikenlainen, myös rauhoittamattomien kasvien poimiminen ja eläinten tappaminen riippumatta niiden suojelutilasta ja uhanalaisuudesta.

> *Mikäli katsotaan, että tämä tarkennus on 131 §:ssä (Toiminta rikosasiassa) säädetyn ilmoituskynnyksen kanssa päällekkäinen, sitä ei ole välttämätöntä sisällyttää 133 § 1 momentin 3 kohdan säännökseen.*

LSL 133 §:n 1 momentin 4 kohdassa 83 §:n osalta kriminalisointisäännöksessä on erheellisesti viittaus 1 momenttiin, kun sen pitäisi olla 2 momenttiin, jossa kielletään Suomessa uutena löydetyn tai tieteelle ennestään tuntemattoman eliölajin esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen.

> Kohta tulisikin korjata muotoon:
>
> *”hävittää tai heikentää rajauspäätöksellä määritetyn suojellun luontotyypin esiintymän, erityisesti suojeltavan eliölajin esiintymispaikan, Euroopan unionin tärkeänä pitämän eliölajin esiintymispaikan, uutena tavatun eliölajin esiintymispaikan tai hyvitysalueen 66 §:n 2*

momentissa, 79 §:n 2 momentissa, 81 §:n 2 momentissa, ***83 §:n 2 momentissa*** *tai 106 §:n 2 momentissa säädetyn vastaisesti,"*

Sen sijaan 106 §:n 2 momentin osalta viittaus on oikea, mutta viitatun säännöksen muotoilu poikkeaa muista kriminalisointisäännöksessä tarkoitetuista säännöksistä.

Puutteellinen valtuutusketju voitaisiin tarkentaa muuttamalla 106 § 2 momentin säännöstä samaan muotoon kuin esimerkiksi luontotyypin rajauspäätöstä koskeva säännös seuraavasti:

"Jos hakijan esittämä hyvitys täyttää 101–103 §:ssä säädetyt edellytykset, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on hyväksyttävä hakemus. ***Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on päätöksessä määriteltävä hyvitysalueen rajat. Hyvitysaluetta ei saa hävittää eikä heikentää****. Kielto tulee voimaan, kun päätös on annettu tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille."*

Vaihtoehtoisesti edellä mainitun säännöksen kohdan viimeinen viittaus voitaisiin muuttaa muotoon:

"… 106 §:n 2 momentissa ***tarkoitetussa päätöksessä määrätyn*** *vastaisesti*;"

Luonnonpuistojen liikkumisrajoituksen rikkominen on ollut tarkoitus kriminalisoida. Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräykset asetetaan kunkin valtion luonnonsuojelualueen osalta perustamissäädöksessä eli joko laissa tai valtioneuvoston tahi ympäristöministeriön asetuksessa ja yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitussäännökset asetetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksessä. Lailla jätetään voimaan sekä vuoden 1923 luonnonsuojelulain että vuoden 1996 luonnonsuojelulain nojalla perustetut luonnonsuojelualueet.

Rauhoitussäännösten rikkomisen kriminalisoinnin viittausketjua voitaisiin tarkentaa LSL 133 §:n 1 momentin 3 kohdassa seuraavasti:

"vähäistä vakavammin rikkoo valtion luonnonsuojelualueen ***perustamissäädöksessä säädettyjä*** *rauhoitussäännöksiä tai yksityisen luonnonsuojelualueen* ***perustamispäätöksessä annettuja*** *rauhoitusmääräyksiä taikka lain 56 §:n* ***1 momentissa säädettyä tai sen*** *2 momentin ja 58 §:n nojalla järjestyssäännössä määrättyä liikkumis-, leiriytymis-, maihinnousukieltoa tai -rajoitusta tai veneen, laivan tai muun kulkuneuvon pitämiskieltoa tai -rajoitusta,"*

Maisemanhoitoaluetta koskevien määräysten osalta 95 §:n 2 momentissa on säädetty, että maisemanhoitoaluetta koskevia määräyksiä ei saa rikkoa.

Kohdan 16 viittausketjua voitaisiin täsmentää seuraavasti:

"..rikkoo maisemanhoitoaluetta koskevassa päätöksessä annettuja määräyksiä 95 §:n 2 momentissa säädetyn vastaisesti,"

Voimassa olevissa maisemanhoitopäätöksissä ei kuitenkaan ole annettu sitovia määräyksiä, vaan suosituksia. Suositusten rikkominen ei ole säännöksen nojalla kriminalisoitua. Luonteeltaan päätökset säilynevät pääasiassa suosituksellisina, joten tämän kohdan osalta kriminalisointi on vähämerkityksinen. Voimassa olevassa laissa myöskään määräysten rikkominen ei ole kiellettyä, eikä siten ole rangaistavaa, joten ehdotuksessa on tältä osin kyse uudesta kriminalisoinnista.

Hallussapitoa koskevan sääntelyn osalta ehdotuksen 89 §:n 1 momentissa säädetty hallussapitokielto on luontodirektiivin artiklan 12 implementoiva säännös. Voimassa olevan lain 49 § 2 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin, lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja

riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä, ja liitteessä IV (b) tarkoitettuihin kasvilajeihin kuuluvan yksilön, sen osan tai johdannaisen hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi ja vaihdettavaksi on kielletty. Sama koskee lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettuja lintuja sanotun direktiivin artiklasta 6 (2) ja (3) johtuvin poikkeuksin.

Kielto ja rangaistavuus sisältyy jo voimassa olevaan lakiin. Kyse ei ole taannehtivasta sääntelystä. Säännöksellä on haluttu selventää, että luontodirektiivin artiklan 12 kohdan 2 mukaisesti kielto ei ulotu laillisesti haltuun saatuihin yksilöihin. Kyse on rangaistavuuden alan rajaamisesta direktiivin mukaiseksi ja siten mahdollisesti virheellisesti taannehtivaksi tulkitun kriminalisointisäännöksen korjaamisesta.

Hallussapidon rangaistavuus on riidattomasti poikkeuksellista lainsäädännössämme. On aiheellista tuoda esiin, että rauhoitetun eliölajin yksilön ottaminen haltuun ehdotetaan edelleen kriminalisoitavan, samoin sen saaminen haltuun tuomalla maahan. Näin ollen hallussapidon rangaistavuudelle jää soveltamisalaksi vain ne tilanteet, joissa yksilö on päätynyt henkilön haltuun muutoin kuin luonnosta erottamalla tai maahantuonnilla eli saamalla sen vastikkeettomasti toiselta henkilöltä tai ostamalla, ellei kyse ole CITES-asetuksessa tarkoitetusta, vaihdantakielloin alaisesta lajista. Vastikkeellisesti tai vastikkeettomasti haltuun saatuihin yksilöihin saattaa joissain tilanteissa liittyä tahattomuutta ja Poliisihallituksen lausunnossa viitattuja näyttöön liittyviä haasteita.

Hallussapidon kriminalisointia koskien LSL 133 §:n 1 momentin 8 kohdassa on kyse kirjoitusvirheestä: ”eläinlaji” p.o. ”eliölaji”.

> Mikäli hallussapito jää kriminalisoiduksi, säännöstä tulisi korjata siten, että
>
> *”pitää hallussaan rauhoitetun **eliölajin** yksilöä, osaa, johdannaista tai munaa, joka on erotettu* luonnosta 31 joulukuuta 1996 jälkeen, 89 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti,”

Hallituksen esityksen 133 §:n 1 momentin 10 kohdassa on viitattu EU-asetuksen niihin artikloihin, joiden kriminalisoinnista on kyse.

> Sen sijaan kohdat 14 ja 15 voitaisiin tarkentaa seuraavasti:
>
> *14) tuo maahan, vie maasta tai kuljettaa Suomen alueen kautta CITES- asetuksessa mainitun eläin- tai kasvilajin yksilön tai sen osan taikka johdannaisen ilman **mainitun asetuksen 4, 5 ja 9 artiklassa** edellytettyä lupaa tai todistusta, tai jättää noudattamatta mainitussa luvassa tai todistuksessa asetettuja ehtoja;*
>
> *15) tuo maahan kolmannesta maasta tai vie maasta kolmanteen maahan CITES-asetuksessa mainitun eläin- tai kasvilajin yksilön tai sen osan taikka johdannaisen muun kuin 92 §:n 2 momentissa mainitun rajanylityspaikan kautta taikka jättää tekemättä **mainitun asetuksen 4 artiklassa** edellytetyn tuonti-ilmoituksen,*

1.2.6. LSL 131 § Toiminta rikosasiassa

Asiantuntijalausunnot

Ehdotetun 131 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden osalta *oikeusministeriö, professori Melander, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä Poliisihallitus* ovat kiinnittäneet huomiota lausunnoissaan ilmoituskynnyksen määrittelyyn. Ehdotuksen mukaan viranomaisen on tehtävä ilmoitus 132 ja 133 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus saadaan kuitenkin

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. Pirjatanniemi, ELY-keskus ja Poliisihallitus pitävät kynnystä pitkälti kannatettavana, mutta Poliisihallitus on nostanut esiin, että ilmoituskynnys voisi muodostua varsin matalaksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että 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 vaativan syytteen nostamista.

ELY-keskuksen asianomistajuuden osalta Professori Melander katsoo asiallisesti vaikuttavan perustellulta, että ELY-keskuksella olisi luonnonsuojelurikosta ja -rikkomusta koskevassa rikosprosessissa asianomistajan asema, koska luonnonsuojelurikoksessa on kysymys julkisen edun loukkaamista koskevasta rikoksesta ja teolla mahdollisesti aiheutetun ympäristöllisen ja luonnonsuojelullisen vahingon arvioimiseen liittyy sellaista erityisasiantuntemusta, jota ELY-keskuksella on. Hän ei kuitenkaan pidä optimaalisena, että rikosprosessuaalisesta asemasta säädetään epäsymmetrisesti. Hän on pitänyt tarpeellisena, että lakiehdotuksen 131 §:n 2 momentti sisältäisi vaatimuksen siitä, että asianomistaja-aseman edellytyksenä on teon yleistä etua loukkaava luonne. Saman sisältöisesti toteaa myös oikeusministeriö.

Vastine

Kuten Pirjatanniemi lausunnossaan toteaa, ympäristörikollisuudesta suuri osa on ns. piilorikollisuutta, jonka ilmitulo edellyttää viranomaisten aktiivisia toimia. Ilmoitusvelvollisuudella tehostetaan sanktiovarmuutta eli sitä, millä todennäköisyydellä jostakin kielletystä teosta tai laiminlyönnistä jää kiinni.

Lisäksi on tarpeen todeta, että luonnonsuojelun vastaisissa teoissa rikotaan aina yleistä etua, koska teko kohdistuu oikeushyvänä luontoon, ei yksittäiseen asianomistajaan. Sekä voimassa olevassa että ehdotetussa luonnonsuojelulaissa yleinen etu on sisäänrakennettu lain tavoitteisiin, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun, ja se ilmenee luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta. Tässä suhteessa luonnonsuojelurikokset poikkeavat luonteeltaan merkittävästi esimerkiksi ympäristönsuojelulain vastaisista teoista, joilla saatetaan aiheuttaa haittaa vain yksittäisen kiinteistön omistajalle vaikkapa hajun tai melun aiheuttamisella taikka roskaamisella tahi vesilain vastaisin toimin muuttamalla vedenkorkeutta tai rakentamalla toisen omistamalle vesialueelle luvattomasti rakennelman.

Koska millään luonnonsuojelulain säännöksillä ei turvata vain yksittäisen oikeudenhaltijan oikeuksia, säännöksessä ei katsota olevan tarpeen kytkeä ilmoitusvelvollisuutta erikseen yleiseen etuun, vaan muotoilla kynnys siten, että se sisältäisi perusteet, milloin ilmoitus voidaan jättää tekemättä. Ehdotettu säännös poikkeaa muista ympäristölainsäädännön vastaavista säännöksistä edellisen lisäksi siten, että siinä on pyritty avaamaan vähäisyyden tekijöitä, joita voimassa olevissa säännöksissä ei tarkemmin yksilöidä. Tavoitteena on selkeyttää valvontaviranomaiselle uutena säädettävää velvollisuutta ja siten tukea viranomaisen ratkaisutoimintaa. Niistä keskeinen on taloudellisen hyödyn huomioiminen rikoksen moitittavuutta arvioitaessa. Esimerkiksi suojelluilla lajeilla käytävän laittoman kaupan arvioidaan olevan vuositasolla 20 miljardia Yhdysvaltain dollaria (UNEP-INTERPOL Report: The Rise of Environmental Crime). Silti tutkimuksen mukaan ympäristörikollisuuteen liittyvän taloudellisen hyödyn merkittävyyttä ei välttämättä tunnisteta esitutkintaan ilmoitettaessa tai esitutkinnassa riittävästi (VNTEAS 2020:56 Koskela ym: Ympäristörikoshyötyjen tilannekuva).

ELY-keskuksen asianomistajuuden osalta sekä voimassa olevassa että ehdotetussa luonnonsuojelulaissa yleinen etu on sisäänrakennettu lain tavoitteisiin, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun, ja se ilmenee

luonnonsuojelulain pykälien (kieltojen, menettelysääntöjen yms.) kautta. Yleisen edun valvonta luonnonsuojeluasioissa koskee siten luonnonsuojelua koskevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden turvaamista. Edellä todetusti muista ympäristölainsäädännön vastaisista teoista poiketen luonnonsuojelulain säännösten rikkomisessa ja siten niitä koskevissa rikosasioissa on aina lähtökohtaisesti kyse yleisestä edusta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianosaisasema varmistaa, että luonnonsuojelulain vastaisia tekoja tutkittaessa sitä kuullaan esitutkinnassa ja mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyssä. Näin sekä esitutkinnassa että tuomioistuinkäsittelyssä saadaan asiantuntijanäkemys lainvastaisen teon merkityksestä luonnonsuojelun kannalta.

1.2.7. 134 § Menettämisseuraamus

Asiantuntijalausunnot

Syyttäjälaitoksen lausunnossa katsotaan, että 134 §:n rauhoitetun eläimen tai kasvin arvoa lajinsa edustajana koskevan menettämisseuraamuksen ei tulisi koskea ainoastaan 72 tai 76 §:n rauhoitussäännöksiä rikkomalla tehtyjä rikoksia vaan myös 89 ja 90 §:ien perusteella rangaistavaksi säädettävään menettelyyn syyllistyneitä henkilöitä. Tämä vastaisi nykyisen luonnonsuojelulain 59 §:ää, jonka nojalla luonnonsuojelullista arvoa koskeva menettämisseuraamus on voitu tuomita aina, kun kyse on ollut luonnonsuojelurikoksesta tai -rikkomuksesta. Voimassa olevan sääntelyn voidaan arvioida tehokkaasti ehkäisseen rauhoitetuilla lajeilla käytävää vaihdantaa eikä Suomen lievä rangaistuskäytäntö yksinään toimi riittävänä pelotteena ehkäisemään rauhoitetuilla ja uhanalaisilla lajeilla käytävää kauppaa.

Syyttäjälaitoksen lausunnon mukaan Suomessa ollaan supistamassa menettämisseuraamuksen soveltamisalaa, kun muualla Euroopassa on havahduttu luonnonsuojelullisia korvausarvoja koskevien menettämisseuraamusten tarpeellisuuteen luonnonsuojelurikosten torjunnassa. Lausunnon mukaan käytännössä vain kasvin alkuperäinen luonnosta erottaja voitaisiin tuomita korvaamaan kasviyksilön luonnonsuojelullinen arvo – ei sen sijaan kasvin mahdollinen ostaja ja kaupallinen hyödyntäjä. Lausunnossa pidetään epäselvänä, kattaako esityksen 72 §:ssä tarkoitettu myös vaihdannan yhteydessä tehdyn haltuun ottamisen ja siten menettämisseuraamuksen määräämisen.

Oikeusministeriö ja Melander kiinnittävät lausunnoissaan huomiota siihen, että menettämisseuraamukset ovat yleisesti luonteeltaan turvaamistoimia eikä niillä ole rankaisullisia tai vahingonkorvausoikeudellisia tavoitteita. Lausunnoissa pidetään epäselvänä, onko rauhoitetun eläimen tai kasvin arvoa lajinsa edustajana koskevalla menettämisseuraamuksella vahingonkorvauksellinen luonne. Lausunnoissa esitetään myös, että menettämisseuraamussäännökseen lisättäisiin viittaus rikoslain 10 lukuun.

Vastine

Luonnonsuojelulain uudistuksessa vuonna 1996 säädettiin silloin voimassa olleen lain mukaisesti, että rikoksen kohteen ohella aina olisi tuomittava menetetyksi vähintään se arvo, joka rauhoitetulla kasvilla tai eläimellä on lajinsa edustajana. Tällainen esine- ja arvokonfiskaation yhdistelmä poikkeaa rikoslain 10 luvun pääsäännöstä, jonka mukaan arvokonfiskaation edellytyksenä on, että rikoksen kohteen menetetyksi tuomitseminen ei ole mahdollista (RL 10:8). Luonnonsuojelulaissa säädetty rauhoitetun kasvin tai eläimen arvon ”ylimääräinen” konfiskaatio voidaan rinnastaa vahingonkorvaukseen, kuten jäljempänä mainitusta tuomioistuinratkaisusta ilmenee. Luonnonsuojeluarvot ovat oikeudellisesti isännättömiä ja niille rikoksella aiheutetut vahingot jäävät valtion luonnonsuojelutoimin korvattaviksi. Yksilön arvo lajinsa edustajana osittain ilmentää sitä, miten

uhanalainen kyseinen laji on, mutta se ei täysin vastaa sitä vahinkoa, joka valtiolle luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta vastaavana aiheutuu lajin suojelutason heikentymisestä.

Luonnonsuojelulain arvon menettämisen kaltainen säännös sisällytettiin myös kalastuslakiin (379/2015) lailla 427/2019. Perusteluna oli, se, että uhanalaisen kalalajin elävän yksilön kuten arvokkaan emokalan suojelullinen arvo voi olla hyvin suuri eikä kuolleen kalan menettäminen vastaa tätä arvoa (HE 309/2018 vp).

Vaasan hovioikeus on tuomiossaan 1.7.2016 (16/128195) todennut, että luonnonsuojelulain menettämisseuraamus on vahingonkorvaukseen rinnastuva, vaikka se on luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamus ja sillä vastaaja velvoitetaan korvaamaan valtiolle ja yhteiskunnalle se haitta, jonka hän on teollaan aiheuttanut (”Naturvårdslagens bestämmelse om värdekonfiskation kan istället likställas med en skadeståndstättslig följd fastän den till sin natur är straffsrättslig. Svaranden är skyldig att ersätta staten och det allmänna den skada till naturen som han / hon gjort”). Hovioikeus edelleen tuomiossaan korosti, että menettämisseuraamuksen tarkoitus on lain noudattamisen tehostamisen ohella tuoda esiin luonnonsuojelurikoksista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia (”Syftet med värdekonfiskation är att effektivera följande av lagen och uppmärksamma de samhälleliga kostnaderna i samband med naturskyddsbrott”).

Säännökseen uutena lisätyllä eläinlajin tai kasvilajin rauhoitussäännösten rikkomista koskevalla rajauksella suljettaisiin arvon menettämisseuraamuksen ulkopuolelle esimerkiksi sellaiset munakokoelmat, jotka on erotettu luonnosta laillisesti ennen kyseisen lajin rauhoittamista sekä lain säännöksiä rikkoen maahantuodut yksilöt, koska säännös olisi vahingonkorvaukseen rinnastuva. Laillisesti luonnosta erotetun yksilön oikeudettomalla myymisellä ei aiheuteta lisävahinkoa luonnonarvoille, kuten ei myöskään toisessa maassa luonnosta erotetun yksilön tuonnilla maahan. Koska rikoksen kohteen ja arvon menettäminen samalla kertaa on edellä selostetusti poikkeus rikoslain pääsäännöstä, se on perusteltua rajata koskemaan tekoja, joissa rauhoitettu eläin tai kasvi on erotettu luonnosta. Edellä mainitussa hovioikeuden tuomiossa katsottiin, että nykyisen lainsäädännön mukainen menettämisseuraamus on ehdoton, eikä erottele sitä, onko kohde erotettu luonnosta Suomessa vai tuotu ulkomailta tai peräisin vanhasta eli laillisesta kokoelmasta. Kyseisessä tuomiossa katsottiin menettämisseuraamus perustelluksi kaikista linnunmunista ja menetettäväksi tuomittavien arvoksi todettiin 561.180 euroa. Hovioikeus piti tämän suuruista menettämisseuraamusta kuitenkin kohtuuttomana ja kohtuullisti sen 250.000 euroon.

Ulkomailla laittomasti haltuun saatujen lajien yksilöiden maahantuonnissa vahinko ei kohdistu Suomessa esiintyviin luonnonarvoihin, koska se tapahtuu erottamalla yksilö alkuperäisestä ympäristöstään. Suomessa määrättävät menettämisseuraamukset eivät myöskään todennäköisesti tehokkaasti estä toisessa maassa tehtäviä rikoksia, joissa yksilö erotetaan alkuperäisestä ympäristöstään, koska seuraamus harvoin kohdistuu alkuperäisen rikoksen tekijään. Suomessa vain poikkeuksellisesti syytetään Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta. Pääsääntöisesti rikokset tutkitaan ja tuomitaan tekovaltiossa, jossa myös määrätään mahdolliset menettämisseuraamukset. Tämä voi käsittää myös luonnonsuojelullisen arvon korvaamista koskevan menettämisseuraamuksen sikäli kuin sellainen on Syyttäjälaitoksen lausunnossa viitatusti otettu käyttöön kyseisessä valtiossa.

Menettämisseuraamuksilla on tärkeä merkitys rikollisuuden torjunnassa ja rikosten vaikutusten vähentämisessä. Menettämisseuraamus ei kuitenkaan saa muodostua rangaistukseksi.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa esitettyyn kysymykseen liittyen on syytä selventää, että haltuunotto -käsitteellä on ehdotetussa laissa tarkoitettu voimassa olevan lain ja luontodirektiivin mukaisesti luonnosta erottamista,

mukaan lukien kuolleena löydetyn yksilön haltuunotto. Vaihdantaan liittyväistä kielloista säädetään ehdotettavassa lain 9 luvussa.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa esitetyssä kanahaukka -esimerkissä voi olla rikoslain yleisten oppien kannalta pikemminkin kyse henkilöiden A, B ja D rikoskumppanuudesta ja C:n osalta mahdollisesti yllyttämisestä rikokseen, jolloin tekijät vastaavat myös menettämisseuraamuksesta yhdessä. Ratkaisevaa kuitenkin on, onko A:n osalta riittävää lannistinta rikokseen, koska ilman häntä rikosta ei tapahdu, eikä silloin myöskään vahinkoa luonnonsuojeluarvoille.

Lähtökohtaisesti rikoslain 10 luvun säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, viitataanko siihen aineellisessa lainsäädännössä vai ei, ellei tarkoitus ole nimenomaisesti sulkea sen sovellettavuutta pois.

> Jos viittaussäännös katsotaan selkeyttämisen kannalta tarpeelliseksi, voidaan 134 §:ään lisätä seuraava lause:
>
> ”Menettämisseuraamuksista säädetään lisäksi rikoslain 10 luvussa.”

1.2.8. Itsekriminointisuoja

Asiantuntijalausunnot

Professori Pirjatanniemi kyseenalaistaa lausunnossaan sen, että luonnonsuojelulakiin lisättäisiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n 2 momentissa ja jätelain (646/2011) 129 §:n 2 momentissa säädetyn kaltainen itsekriminointisuoja. Hän katsoo, että tällaiset yleiset rikosoikeudelliset periaatteet olisi parempi kirjata prosessilainsäädäntöön, jotta tulkinnat eivät eriytyisi. Hän kuitenkin toteaa, että koska muissakin ympäristölaeissa on hiljattain omaksuttu sama linjaus, ratkaisu on perusteltu ympäristö- ja luonnonsuojelulainsäädännön yhtenäisyyden kannalta.

Ministeriöiden vastine

Ei lisättävää tähän kohtaan.

1.3. Muutoksenhaku

Lausunnoissa on kiinnitetty muutoksenhaun osalta huomiota erityisesti luonnonsuojelulakiin ehdotettuihin valituskieltoihin, liittyen 13 §:n kansalliseen luonnon monimuotoisuusstrategiaan sekä 57 §:n luonnonsuojelualueiden ja 94 §:n maisemanhoitoalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmiin. Tämän ohella on nostettu esiin yleisellä tasolla kysymys valitusoikeuden määrittelystä.

1.3.1. Valitusoikeuden määrittely

Asiantuntijalausunnot

Suomen luonnonsuojeluliitto (SLL) ja Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) ovat lausunnoissaan nostaneet esiin kysymyksen valitusoikeuden laajuudesta ja määrittelystä. Luonnonsuojeluliitto toteaa, että ehdotuksen 136 §:ssä muutoksenhakuoikeus on lausuntokierroksen jälkeen poistettu eräin osin valtakunnallisilta järjestöiltä, mikä tulee korjata (PL 20 §). Lisäksi ympäristöjärjestöjen tulisi voida valvoa myös biodiversiteettistrategian sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien laillisuutta kuten myös muun lain nojalla tehtyjä päätöksiä (137 §). EK suhtautuu

varauksellisesti lainsäädäntöratkaisuun, jossa yhdistysten valitusoikeus laajenee poikkeuslupiin. EK katsoo, että sääntelyn johdonmukaisuutta tulee tarkastella laajemmin kuin vain yksittäisen lain sisällön näkökulmasta. Kun valitusoikeutettujen piiriä laajennetaan asiallisesti, tällä on väistämättä vaikutuksia investointihankkeiden käsittelyyn eri lupaviranomaisissa. Professori Mäenpää ja ELY-keskus pitävät lausunnoissaan valitusoikeuden laajentamista perusteltuna ratkaisuna.

Lisäksi professori Mäenpää pitää lausunnossaan Saamelaiskäräjien valitusoikeuden määrittelyä ongelmallisena. Hänen mukaansa säännös rajoittaisi valitusoikeutta sisällöllisesti ja varsin tulkinnanvaraisella tavalla, koska oikeuksien heikentäminen tulisi ensin todentaa, jotta valitusoikeutta voidaan käyttää. Saamelaiskäräjien valitusoikeuden olisi perusteltua ehdotetun muotoilun sijasta määräytyä samoin perustein kuin yleinen valitusoikeus. Mäenpää ehdottaa, että se voitaisiin muotoilla esimerkiksi niin, että Saamelaiskäräjillä on valitusoikeus päätöksestä, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Lisäksi hän toteaa, että Saamelaiskäräjien valitusoikeutta määrittelevä säännös on sijoitettu niin, että sen kohteena voitaisiin ymmärtää olevan ainoastaan luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskeva valtioneuvoston päätös. Tältä osin sääntelyä olisi Mäenpään mukaan aiheellista täsmentää esimerkiksi poistamalla 136 §:n viimeisestä virkkeestä lisäksi -sana.

Vastine

Ympäristöasioiden kannalta keskeinen kansainvälinen yleissopimus, ns. Århusin sopimus, määrittää yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa. Sopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla (767/2004) ja tasavallan presidentin asetuksella (866/2004). Århusin sopimus ja myös unionioikeus velvoittavat antamaan tietyille paikallisille ja alueellisille järjestöille valitusoikeuden ympäristöasioihin liittyvistä päätöksistä. Unionin tuomioistuimen useissa ratkaisuissa on tulkittu Århusin sopimuksen vastaiseksi sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka ei anna ympäristöjärjestöille mahdollisuutta saattaa unionin ympäristölainsäädännön loukkauksia kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävien yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan osin sisällöllisesti hieman laajennettavaksi vähentämällä muutoksenhaun ulkopuolelle jäävien, suojelun kannalta olennaisten päätösten määrää. Muutoksella edistettäisiin perustuslain 20 §:n mukaista osallistumisoikeutta. Muutoksella tuettaisiin lain luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteiden saavuttamista sekä ympäristöperusoikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti em. Århusin sopimuksen toimeenpanoa ja toteutumista. Yhteisöjen alueellisen ulottuvuuden osalta on pitäydytty voimassa olevan lain mukaisessa määrittelyssä, jolloin yhdistysten tulee olla alueellisia tai paikallisia. Tämä rajaus vastaa myös Århusin sopimuksen rajausta. Valitusoikeuden määräytymisen perusteet ehdotetaan siten tältä osin säilytettäväksi ennallaan.

Saamelaiskäräjien valitusoikeudesta ei ole voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa erikseen säädetty. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tulkintaongelmien välttämiseksi siitä säädettäisiin 136 §:ssä erikseen. Valitusoikeus on määritelty vastaavalla tavalla kuin ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ja kaivoslain 165 §:ssä, joiden mukaan Saamelaiskäräjillä on valitusoikeus, jos ”luvassa tarkoitettu toiminta heikentää saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan”. Määrittely, jonka mukaan ”Saamelaiskäräjillä olisi valitusoikeus päätöksestä, joka koskee saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan” saattaisi johtaa tosiasiallisesti kapeampaan valitusoikeuteen saamelaisten kannalta kuin lakiehdotuksessa ja ympäristönsuojelulaissa ja kaivoslaissa käytetty muotoilu, koska luonnonsuojelulain nojalla tehdyt päätökset eivät välttämättä suoraan koske saamelaisten kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia, mutta saattavat kuitenkin sisältää sellaisia määräyksiä, jotka tosiasiallisesti heikentävät näitä oikeuksia. Saamelaiskäräjien valitusoikeutta ei ole tarkoitus asiallisesti rajata vain

luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevaan valtioneuvoston päätökseen, vaan kaikkiin luonnonsuojelulain mukaisiin päätöksiin. Jos ”lisäksi” sanan poistamisen katsotaan selkeyttävän tätä lainkohtaa, se olisi sinänsä mahdollista tehdä.

1.3.2. Valituskielto eräistä päätöksistä

Asiantuntijalausunnot

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota ehdotettuihin valituskieltoihin kansallisen monimuotoisuusstrategian (136 §:n 3 momentti) sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien (57 § ja 94 §) osalta. Ehdotetun 57 §:n hoito- ja käyttösuunnitelman osalta *korkein hallinto-oikeus* toteaa, että hoito- ja käyttösuunnitelman tosiasiallisista vaikutuksista käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin saattaa aiheutua epäselvyyksiä ja hankalia rajanvetotilanteita. Tämä kysymys voisi koskea Metsähallituksen hallinnoimia luonnonpuistoja ja valtion muita luonnonsuojelualueita sekä myös esimerkiksi kuntien yksityisiä luonnonsuojelualueita. Luonnonsuojelualueen perustamispäätöksen määräysten ja hoito- ja käyttösuunnitelman rajoitusten välistä suhdetta on käsitelty tuoreessa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2021:94, jossa oli kysymys pyöräilyä koskevista rajoituksista. Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi luonnonsuojelunlain 57 §:n tarkistamista siten, että valituskielto poistettaisiin kokonaan tai se vaihtoehtoisesti supistettaisiin koskemaan ainoastaan kansallispuistoja, joita varten Metsähallitus laatii joka tapauksessa valituskelpoisen järjestyssäännön. Jos valituskielto hoito- ja käyttösuunnitelmia koskien sisällytetään supistetussa muodossa luonnonsuojelulakiin, tulisi selvyyden vuoksi pohtia sen sisällyttämistä 57 §:n sijaan muutoksenhakua koskevaan 136 §:ään.

Myös professori *Mäenpää* pitää valituskieltoa ongelmallisena. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan valittamalla saa hakea muutosta vain päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Vain asian valmistelua koskevaan päätökseen ei saman pykälän 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskeva päätös on vain ohjeellinen eikä sillä ole oikeusvaikutuksia. Mäenpään mukaan tällainen päätös ei ole valituskelpoinen, eikä erillisellä valituskiellolla ei näin ollen ole merkitystä. Valituskielto olisi siten tarpeetonta erityis- ja ylisääntelyä, ja se olisi aiheellista poistaa.

Kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa koskevaksi ehdotetun valituskiellon osalta (136 §) *oikeusministeriö* huomautti lausunnossaan, että luonnonsuojelulain 136 §:n 3 momentin valituskieltoa valtioneuvoston päätökseen kansallisesta luonnon monimuotoisuusstrategiasta ei ole perusteltu lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa eikä käsitelty esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -osiossa. Lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto on perustuslakivaliokunnan lausuntokannanottojen perusteella aina perusteltava hallituksen esityksessä (PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että ympäristöjärjestöjen tulee voida valvoa myös biodiversiteettistrategian sekä hoito- ja käyttösuunnitelmien laillisuutta kuten myös muun lain nojalla tehtyjä päätöksiä (137 §).

Vastine

Lakiehdotuksen 57 §:n hoito- ja käyttösuunnitelmaa koskevan muutoksenhakukiellon osalta lain 4 momentin perusteluissa valituskieltoa perustellaan sillä, että hoito- ja käyttösuunnitelma olisi ohjeena luonnonsuojelualueen hoidon ja käytön tavoitteiden toteuttamisessa, eikä sillä valtion luonnonsuojelualueilla luotaisi muita kuin sellaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, joita Metsähallituksella ei jo maanhaltijana olisi. Siten suunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen ei olisi tarpeen kohdistaa muutoksenhakumahdollisuutta.

Luonnonsuojelualueiden käyttäjien oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvat tarkemmat säännökset annettaisiin valtion luonnonsuojelualueilla järjestyssäännöllä, johon olisi mahdollista hakea muutosta. Vastaavasti yksityisillä luonnonsuojelualueilla hoito- ja käyttösuunnitelmalla ei voitaisi luoda muita kuin sellaisia oikeuksia tai velvollisuuksia, jotka maanomistajalla jo entuudestaan olisi tai joista olisi määrätty alueen perustamispäätöksessä. Lisäksi perusteluissa todetaan, ettei suunnitelman hyväksyminen edellyttäisi hallintopäätöstä. Tällä viittauksella hallintopäätöksen puuttumiseen on tarkoitettu yksityisiä luonnonsuojelualueita koskevia hoito- ja käyttösuunnitelmia, joiden osalta 57 §:n 3 momentissa on todettu, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hyväksyntä edellyttää maanomistajan suostumusta ja voidaan antaa esimerkiksi lausunnolla. Kuten Mäenpää toteaa, on katsottu, ettei kyse tällöin ole sellaisesta päätöksestä, johon olisi haettavissa muutosta.

Lausunnoissa on esitetty perusteltuja näkemyksiä valituskiellon haasteista hoito- ja käyttösuunnitelmien osalta. Hoito- ja käyttösuunnitelmat ohjaavat mm. Metsähallituksen toimintaa luonnonsuojelualueen hoidon- ja käytön osalta perustamispäätöksessä asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen mukaisesti. Sama koskee käytännössä yksityisiä luonnonsuojelualueita sekä maisemahoitoalueita. Niillä ei kuitenkaan ole välittömiä, sitovia oikeusvaikutuksia alueiden mahdollisiin käyttäjiin tai lähialueen maanomistajiin. Luonnonsuojelualueilla sallituista ja kielletyistä toimenpiteistä säädetään ehdotetun lain 49–53 §:ssä, eikä hoito- ja käyttösuunnitelmalla voi näistä toisin määrätä. Valituskiellolla ei siten puututtaisi kenenkään yksilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen siten, että se olisi vastoin perustuslain 21 §:n 1 momentissa taattua muutoksenhakuoikeutta. Tämän vuoksi lakiesityksessä on lähdetty siitä, että hoito- ja käyttösuunnitelmat eivät olisi valituskelpoisia ratkaisuja.

Selkeyden vuoksi pykälän 4 momentissa tämä on erikseen todettu säätämällä, ettei hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen saisi valittamalla hakea muutosta. Myös KHO:n lausunnon ja vuosikirjaratkaisusta KHO 2021:94 ilmenevän problematiikan perusteella voidaan katsoa, että oikeustilan selkeys edellyttää lainsäätäjän nimenomaista kannanottoa siihen, ovatko hoito- ja käyttösuunnitelmat valituskelpoisia ratkaisuja vai eivät. Jos valituskielto halutaan selkeyden vuoksi siirtää lain 136 §:n 3 momenttiin, siihen ei lähtökohtaisesti liene estettä.

Kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa koskevaksi ehdotetun valituskiellon osalta (136 §) on otettava huomioon, että kyseinen valtioneuvoston päätös on luonteeltaan hyvin yleinen ja tavoitteellinen, eikä sillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Yksityiskohtaisten perusteluiden (13 §:n 1 momentti) mukaan strategialla asetettaisiin valtakunnalliset toiminnalliset, määrälliset ja ajalliset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiselle ja tilan parantamiselle. Strategian tehtävänä on osaltaan ohjata siitä johtuvien toimenpiteiden valmistelua. Laissa ei myöskään ole asetettu monimuotoisuudelle sitovaa tavoitetta tai velvoitetta, jonka saavuttamista vasten strategiaa voisi arvioida, vaan kyse on ennemmin yleisluontoisesta ohjausvälineestä. Strategiaa toteutetaan käytännössä erilaisten toimenpiteiden avulla, joihin luonnonsuojelulain toimenpiteiden osalta liittyy usein myös valitusoikeus, mikäli ne rajoittavat maankäyttöä, elinkeinotoimintaa tms.

Valituskiellon perusteluita voidaan 136 §:n 3 momentin osalta pitää osin vaillinaisena. Perusteluiden mukaan muutoksenhakuoikeutta ei olisi tämän lain 13 §:ssä tarkoitetusta valtioneuvoston päätöksestä, joka koskee kansallista luonnon monimuotoisuusstrategiaa. Kuten edellä monimuotoisuusstrategian tarkoituksen osalta on todettu, se on luonteeltaan yleinen, eikä sillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia ei siten ole velvoittavuudeltaan kovin sitova, vaan toteutuu käytännössä muiden hallintopäätösten kautta. Tämän vuoksi valituskiellolla ei puututa kenenkään yksilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen siten, että se olisi vastoin perustuslain 21 §:n 1 momentissa taattua muutoksenhakuoikeutta.

Kuitenkin erillinen valituskielto on luonnonsuojelulain kontekstissa tarpeellista säätää, koska kyse on selkeästä poikkeuksesta muutoin erityisen laajasta valituskelpoisuudesta.

Parhaillaan valmisteltavana olevassa ilmastolain täydentämistä koskevassa ehdotuksessa lakiin lisättäisiin nimenomainen säännös valtioneuvoston päätöksiä koskevasta muutoksenhausta. Keskeisiä ilmastolain mukaisia valtioneuvoston päätöksiä ovat neljä ilmastopolitiikan suunnitelmaa: pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma. Vaikka ilmastolain ilmastosuunnitelmat ovat luonteeltaan osin erilaisia kuin nyt ehdotettava kansallinen luonnon monimuotoisuusstrategia, on mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tarpeellisena sisällyttää luonnonsuojelulakiin nimenomainen säännös valituskiellosta.

Hallituksen esitysluonnoksesta (lausuntokierros 2.7.–6.9.2022) antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus kiinnitti tähän seikkaan myös huomiota todeten, että esitystä ja sen perusteluja täsmennetään ohjelmien ja hoito- ja käyttösuunnitelmien oikeusvaikutusten osalta, jotta niitä koskevien päätösten valituskelpoisuuden arviointiin ei liittyisi tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta. Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen täsmennettiin nyt puheena olevat valituskiellot.

1.3.3. Viranomaisen valitusoikeus muun lainsäädännön perusteella

Asiantuntijalausunnot

Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että se suhtautuu pidättyvästi siihen, että erityislaissa säädettäisiin säännös (137 § Valitus muun lain nojalla tehdystä päätöksestä), jota sovellettaisiin muihin erityislakeihin perustuvassa päätöksenteossa.

Vastine

Lakiehdotuksen 137 §:ssä säädettävä valitus muun lain nojalla tehtyyn päätökseen täydentää muussa lainsäädännössä olevaa sääntelyä. Vastaava säännös on myös voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa. Luonnonsuojelulakia sovelletaan läpäisevästi monien lakien yhteydessä, ja säännöksellä halutaan varmistaa ELY-keskukselle yleisen edun puhevalta näihin liittyvissä asioissa.

1.4. Oikeusturva

Asiantuntijalausunnot

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa olevan selvää, että lakiuudistus tuo mukanaan uudenlaista sääntelyä, jonka oikeusvaikutukset eivät ole täysin selvät. Näin on esimerkiksi uhanalaisia luontotyyppejä ja lajeja koskevan sääntelyn osalta, jossa uhanalaisia luontotyyppejä koskeva asetus ei ole ollut nähtävillä eikä sen vuoksi ole ollut mahdollista arvioida sääntelyn vaikutuksia toiminnanharjoittajiin. EK pitää tärkeänä, että luonnonsuojelulakia kuten mitä tahansa muutakin lainsäädäntöä uudistettaessa kunnioitetaan lakien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia ja ymmärretään niiden merkitys oikeusturvan näkökulmasta.

Vastine

Ehdotuksissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp) asettamat yleiset edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle mm. sääntelyn laintasoisuudesta, tarkkarajaisuudesta, täsmällisyydestä,

hyväksyttävyydestä, painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta, oikeasuhtaisuudesta sekä oikeusturvasta. Rajoitusedellytysten ohella luonnonsuojelua koskevan sääntelyn osalta on ollut tarpeen kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön yleiseen hyväksyttävyyteen eri tavoitteiden ja eri tahojen näkökulmasta. Uhanalaisten luontotyyppien osalta asetusvalmistelu on luontotyyppien osalta kesken, mutta asetukseen sisältyviä luontotyyppejä koskeva 65 §:n mukainen huomioon ottaminen toteutuisi eri lakien mukaisissa viranomaispäätöksissä, siten kuin kyseisessä lainsäädännössä siitä on erikseen säädetty. Pykälässä tarkoitettu huomioon ottaminen ei siten vaikuttaisi itsenäisesti ja välittömästi muun lainsäädännön nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan olisi luonteeltaan informatiivinen. Siten sääntelyn katsotaan olevan riittävän tarkkarajaista ja oikeusturvan näkökulmasta hyväksyttävää.

1.5. Muita huomiota

Asiantuntijalausunnot

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan luonnonsuojelulain 15 §:n (Luonnonsuojeluohjelmat) 3 momentin osalta, että siinä erikseen todettu asianosaisten oikeus tulla kuulluksi on voimassa jo hallintolain 34 §:n perustella, eikä tätä yleislain kanssa asiasisällöltään päällekkäistä säännöstä ole tarpeen tai suositeltavaa tässä toistaa.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan myös, että ehdotetun lain 62 §:ssä säädettäisiin valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä, ja huomauttaa, ettei pykälästä 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. Oikeusministeriön mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioon ottaen luonnonsuojelulain 62 §:ää valtion luonnonsuojelualueen lakkauttamisesta ja rauhoitussäännösten lieventämisestä voisi olla syytä täydentää toimivaltaisen viranomaisen osalta.

Elinkeinoelämän keskusliitto katsoo luontotyyppien suojelun osalta, että olisi tärkeää tarkastella tarkemmin, olisiko 67 §:n mukaisen tiukan suojelun alle kuuluvien serpentiinikallioiden suojelu toteutettavissa esiintymäkohtaisesti eli ehdotetun 66 §:n rajauspäätösmenettelyn mukaisesti, eikä kokonaisuudessaan suoraan lain nojalla. Ehdotetun 65 §:n eli uhanalaisten luontotyyppien huomioon ottoa koskevan sääntelykokonaisuuden osalta EK pitäisi selvempänä, että luontotyyppien ja lajien huomioonottamisesta säädettäisiin ensisijaisesti lupalaeissa erillisten viittaussäännösten sijaan.

Luonnonsuojeluliitto toteaa huomioon ottoa koskevan sääntelyn osalta sen oleva varsin julistuksenomainen, ja katsoo, että aiemmissa luonnoksissa tämä oli selvemmin sidottu lupamenettelyihin. Luonnonsuojeluliitto toteaa myös, että selvilläolovelvollisuus, joka poistettiin valmistelun aikana, tulisi palauttaa lakiin. Luonnonsuojeluliitto toteaa myös, että ekologisen kompensaation velvoite oli vielä työryhmässä poikkeusluville pakollinen, mutta hallituksen esityksessä se on vaihtunut vapaaehtoiseksi. Myös kaikki valtion ja yksityisten luonnonsuojelualueet tulisi turvata malminetsinnältä luonnonsuojelulailla, koska asia ei etene riittävästi kaivoslaissa. Suojelualueen lakkauttamisen kynnyksen tuli yleisen edun sijaan olla yleinen tarve, kuten esimerkiksi kaivoslaissa.

Vastine

Vaikka asianosaisten kuulemisesta säädetään hallintolaissa, on luonnonsuojeluohjelmien yleisen merkityksellisyyden ja oikeusvaikutusten, sääntelyn hyväksyttävyyden ja omaisuudensuojan turvaamisen näkökulmasta pidetty tarpeellisena sisällyttää kuulemista koskeva säännös myös luonnonsuojelulain 15 §:ään.

Valtion luonnonsuojelualueet perustetaan ja niiden rauhoitusmääräykset asetetaan kunkin valtion perustamissäädöksessä eli joko laissa tai valtioneuvoston tai ympäristöministeriön asetuksessa. Näin ollen myös niiden lakkauttamiseen ja rauhoitussäännösten lieventämiseen sovelletaan samaa menettelyä, eikä siitä ole katsottu olevan tarpeen säätää tässä yhteydessä erikseen. Tämä on kuitenkin jäänyt toteamatta luonnonsuojelulakiehdotuksen perusteluissa, joten epäselvyyksien välttämiseksi tämän toteaminen lausunnossa voisi olla aiheellista.

Luonnonsuojelulain luontotyyppien uhanalaisuutta ja tiukkaa suojelua koskevien ehdotusten osalta on pyritty tarkkarajaisuuteen suhteessa muuhun sääntelyyn, jotta päätöksenteko ja siihen kulloinkin sovellettava sääntely olisi mahdollisimman selkeää. Tiukan suojelun (67 §) osalta kyse on rajallisesta sääntelystä, koska tiukka suojelu koskee vain kahta luontotyyppiä. Nämä luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita kohteita, minkä vuoksi on suoraan lain nojalla olevan suojelun on katsottu olevan tarpeen. Uhanalaisten luontotyyppien osalta niitä koskeva 65 §:n mukainen huomioon ottaminen toteutuisi eri lakien mukaisissa viranomaispäätöksissä, siten kuin kyseisessä lainsäädännössä siitä on erikseen säädetty. Pykälässä tarkoitettu huomioon ottaminen ei siten vaikuttaisi itsenäisesti ja välittömästi muun lainsäädännön nojalla tapahtuvaan päätöksentekoon, vaan olisi luonteeltaan informatiivinen.

Selvilläolovelvollisuuden ja pakollisen ekologisen kompensaation osalta valmistelussa päädyttiin lausuntokierroksen perusteella luopumaan ehdotuksista, koska sääntely olisi saattanut aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä ja olla vaikutuksiltaan ennakoimaton. Luonnonsuojelualueiden malminetsintää on ehdotuksilla rajoitettu ja muilta osin asiasta säädetään kaivoslaissa, joka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Kaivoslain muuttamista koskeva hallituksen esitys on hiljattain annettu eduskunnalle. Suojelualueen lakkauttamisen kynnyksen osalta ehdotuksissa on pyritty sisäiseen yhdenmukaisuuteen, minkä vuoksi edellytyksenä on yleinen etu yleisen tarpeen sijaan.

2. Lisäselvitys muutoksenhakumenettelyn mahdollisesta nopeuttamisesta

2.1. Lakivaliokunnan selvityspyyntö

Lakivaliokunta on pyytänyt lisäselvitystä ns. Ruotsin mallista liittyen muutoksenhakuprosessin mahdolliseen nopeuttamiseen. Valiokunta viittaa esimerkkinä suurpetojen kaatolupien käsittelyyn niin, että mahdollinen valitus saisi tuomioistuimessa eräänlaisen etusijan niin, että ne ehdittäisiin käsitellä ennen kyseisen metsästyskauden loppua, eikä valituksilla voisi estää kaatolupien tosiasiallista käyttämistä kokonaan. Lisäselvitystä on pyydetty vastaavanlaisen menettelyn soveltuvuudesta luonnonsuojelulain osalta ja myös siitä, miten muutoksenhakuprosessia voisi yleisemminkin nopeuttaa.

Tältä osin on syytä huomauttaa, että kansallisesti ns. suurpetojen, kuten suden, karhun ja ilveksen metsästysluvista säädetään metsästyslaissa, joka kuuluu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan.

2.2. Ns. Ruotsin malli ja metsästyslain mukaisten poikkeuslupien muutoksenhakuprosessin nopeuttamisen tarve

Ruotsin hallitus on vuonna 2016 päättänyt eräistä muutoksista metsästysasetukseen ja hallintotuomioistuimia koskevaan asetukseen (Beslutet om ändringar i jaktförordningen (1987:905) och förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet). Päätöksen mukaisesti suuria petoeläimiä koskevat valitukset käsitellään keskitetysti yhdessä tuomioistuimessa ja susia koskevat kaatoluvat päätetään hyvissä ajoin ennen metsästyskautta. Tavoitteena oli nopeuttaa, tehostaa ja yhdenmukaistaa valitusprosessia. (https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/05/regeringen-mojliggor-snabbare-beslutsprocess-genom-andringar-i-jaktforordningen/).

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on vastikään antanut metsästyslain mukaisiin poikkeuslupiin liittyvän mietinnön, jossa käsitellään muun ohella myös valitusprosessiin liittyvä asioita MmVM 7/2022 vp (KAA 4/2020 vp Suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittaminen ja susivahinkojen estäminen). Kyseisessä mietinnössä todetaan muun ohella seuraavaa:

> *Valiokunnan lausumaehdotus 4: Eduskunta edellyttää, että kannanhoidollista metsästystä koskevat luvat myönnetään niin hyvissä ajoin, että ne ovat mahdollinen muutoksenhaku huomioon ottaen käytettävissä metsästysaikana ja että vahinkoperusteisten poikkeuslupien myöntämistä sujuvoitetaan ja niitä koskevat valitukset käsitellään kiireellisinä.*

Metsästyslain mukaiset poikkeusluvat ovat ymmärrettävästi riippuvaisia lajikannoista ja niihin liittyvistä hoitosuunnitelmista. Nämä myönnetyt poikkeusluvat ovat voimassa vain kyseisenä metsästysvuotena tiettyihin kalenterikuukausiin rajattuna metsästysaikana tai lyhyemmän ajan, kuten esimerkiksi metsästyslain 41 a §:n 1 momentin nojalla myönnetty poikkeuslupa ahman, ilveksen, karhun, saukon tai suden tappamiseen on voimassa enintään 21 vuorokautta (metsästyslaissa säädetyistä poikkeusluvista annetun valtioneuvoston asetuksen (452/2013) 5 §:n 1 momentti).

Tällöin kun metsästyslain mukaisesta poikkeusluvasta valitetaan, on mahdollista, että valitus ja erityisesti siihen mahdollisesti liittyvä täytäntöönpanokielto lykkäävät päätöksen lainvoimaiseksi tulemista siten, ettei luvan mukaisia metsästyksiä ole mahdollista muutoksenhakuprosessin vuoksi ollenkaan toteuttaa niiden voimassaoloaikana.

2.3. Muutoksenhakuprosessin nopeuttamisen tarve erityisesti luonnonsuojelulain osalta

Luonnonsuojelulain nojalla tehtäviä päätöksiä ovat ensinnäkin erilaiset laji- ja aluesuojelupäätökset. Näiden päätösten osalta päätöstä on lähtökohtaisesti noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei hallintotuomioistuin toisin määrää. Näin ollen päätöksen tavoitteena olevat suojelutarpeet eivät edellytä näiden asioiden käsittelemistä erityisen nopeasti verrattuna muihin hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin asiaryhmiin.

Luonnonsuojelulain nojalla tehdään myös muita erilaisia hallinnollisia päätöksiä, kuten tukipäätöksiä ja hallintopakkopäätöksiä, mutta nämä päätökset ovat muutoksenhaussa kiireellisyysasteeltaan rinnastettavissa muihin ympäristölainsäädännössä tehtäviin vastaavanlaatuisiin päätöksiin.

Luonnonsuojelulain nojalla tehtäviä päätöksiä ovat myös laji- ja aluesuojelusta myönnettävät poikkeusluvat. Näiden osalta poikkeusluvan saaminen todennäköisesti viivästyy, jos päätöksestä valitetaan. Tietyntyyppiset poikkeusluvat on mahdollista määrätä täytäntöön pantaviksi muutoksenhausta huolimatta. Osa poikkeusluvista

on kuitenkin sellaisia, että muutoksenhaku kävisi hyödyttömäksi, jos luvan mukainen toiminta voitaisiin sallia ennen luvan lainvoimaiseksi tulemista. Kuitenkin ehdotetun luonnonsuojelulain 51 §:n 3 momentin mukaan poikkeus kansallispuistojen ja luonnonpuistojen rauhoitussäännöksistä ja 85 §:n 4 momentin mukaan poikkeus eliölajin suojelua koskevista säännöksistä annetaan määräaikaisena ja enintään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Tilanne on siten luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien muutoksenhakuprosessiin liittyvän aikapaineen osalta merkittävästi erilainen kuin metsästyslain mukaisten lupien osalta. Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvat on siten mahdollista myöntää olemaan voimassa niin pitkän ajan, ettei niiden toteuttaminen käy mahdottomaksi pelkästään muutoksenhakuun kuluvan ajan vuoksi.

2.4. Muutoksenhakuprosessin nopeuttamisen mahdollisuuksista yleisemmin

Ympäristöllisten menettelyjen kehittäminen ja sujuvoittaminen on ollut yli 10 vuoden ajan yksi keskeisimpiä painopisteitä ympäristöministeriön hallinnonalalla. Ympäristölainsäädäntökokonaisuutta on aiemmilla hallituskausilla muutettu merkittävästi tämän tavoitteen edistämiseksi, ja myös parhaillaan käynnissä oleva säädösvalmistelu palvelee osaltaan samoja tavoitteita. Lähtökohtaisesti kyse on lupaprosessien kokonaisuudesta, jossa merkitystä on sekä luvan hakemiseen että muutoksenhakuun liittyvillä reunaehdoilla.

Mahdollisimman sujuva ja ilman aiheetonta viivästystä toteutuva muutoksenhakuprosessi on olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Muun muassa valituslupajärjestelmän käyttöönoton on arvioitu lyhentävän käsittelyaikoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muilta osin keinomahdollisuudet muutoksenhakuprosessin nopeuttamiseen liittyvät esimerkiksi lupahakemusten jättämisen ajankohtaan, valitusoikeuden määrittelyyn, hallintoprosessin kehittämiseen, muutoksenhaun kustannuksiin sekä tuomioistuinten resursseihin ja kokoonpanosääntelyn tarkasteluun.

Hallinto-oikeuksien osalta aikaisemmilla sääntelyratkaisuilla tehtyjä keskittämisiä on pyritty purkamaan, ja tavoitteena on, ettei hallinto-oikeuksien toiminnassa ole suuria alueellisia eroja ja että kaikki hallinto-oikeudet kehittyvät tasapuolisesti tasavahvoina tuomioistuimina. Sen vuoksi keskittämiseen edellytetään erityisen painavia syitä, kuten vaikka tietty erityisasiantuntemus, joka olisi vaikeasti saavutettavissa kaikissa hallinto-oikeuksissa ilman keskittämisratkaisuja. Suurin osa hallintotuomioistuimien ratkaisemista asioista edellyttää kuitenkin kyseisen erityislainsäädännön tuntemusta. Asioiden keskittäminen tietylle hallinto-oikeudelle ei sellaisenaan takaa asioiden käsittelemistä nopeammin kuin nykytilanteessa, jossa nämä asiat käsitellään alueellisesti toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeusprosessin kestoa ei ole säännelty. Tietyt asiaryhmät on käsiteltävä kiireellisenä. Kiireellisenä käsittelemisestä säädetään erityislainsäädännössä. Hallinto-oikeuksissa on huomattavan paljon kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjä asiaryhmiä. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 22.12.2020 päättänyt selvittää kiireellisinä käsiteltävien asioiden osuutta kaikista hallinto-oikeuksissa käsitellyistä asioita vuosina 2019 ja 2020 (EOAK/8164/2020). Tuomioistuinviraston 14.5.2021 apulaisoikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan ”lakisääteisesti kiireelliset asiat muodostavat keskimäärin 50 prosenttia hallinto-oikeuksille saapuvista asioista.” Kaikkien hallinto-oikeuksien osalta kiireellisten asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2020 6,4 kuukautta ja muiden asioiden käsittelyaika 11,4 kuukautta. Vuonna 2019 luvut olivat 6,9 kuukautta ja 11,4 kuukautta. Jos sääntely kiireellisenä käsittelemisestä runsastuu entisestään, se saattaa vaikeuttaa niiden asioiden kiireellisenä käsittelyä, joissa siihen on suurin tarve. Tämän vuoksi uusien asiaryhmien kiireelliseksi säätämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi. Kiireelliseksi säätämiselle pitäisi olla osoitettavissa erityisen painavat perusteet.

Oikeudenkäynnin hallintotuomioistuimessa ei tule muodostua kohtuuttoman kalliiksi asianosaiselle. Oikeudenkäyntimaksuja on kuitenkin nostettu tuntuvasti vuoden 2016 alussa voimaan tulleella tuomioistuinmaksulailla. Oikeusministeriö on käynnistämässä tänä syksynä selvityshanketta tuomioistuinmaksulain uudistamisen vaikutuksista, jonka yhteydessä oikeudenkäyntimaksujen suuruuden ja muun maksuihin liittyvän sääntelyn vaikutuksia selvitetään kaikkien tuomioistuinmaksujen osalta yhteisesti.