27.9.2022

Ympäristöministeriö
lainsäädäntöneuvos Pasi Kallio
lainsäädäntöjohtaja Johanna Korpi

Eduskunnan hallintovaliokunnalle,

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

1. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen tausta ja valmistelu

1.1. Uudistuksen tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi luonnonsuojelulaki ja samalla nykyinen, vuodelta 1997 oleva luonnonsuojelulaki kumottaisiin. Lisäksi useisiin muihin lakeihin tehtäisiin ehdotettavasta laista johtuvia, pääasiassa teknisiä korjauksia ja muutoksia. Uudistuksella toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitetta pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.

Suomen luonnon tilasta, kuten luontotyyppien ja lajien uhanalaisuudesta, on saatu runsaasti uutta tietoa, ymmärrys ilmastonmuutoksen merkityksestä luonnon monimuotoisuudelle on lisääntynyt, ja muu lainsäädäntö, ohjauskeinot ja hallinto ovat muuttuneet nykyisen luonnonsuojelulain voimassaoloaikana. Luonnonsuojelulain toimivuutta ja vaikuttavuutta on tarpeen vahvistaa sekä ajantasaistaa ja selkeyttää lain säännöksiä.

1.2. Valmistelu

Ympäristöministeriö asetti 16.12.2019 hankkeen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi toimikaudelle 1.1.2020 – 30.9.2021 ja sitä pidennettiin 30.11.2021 asti, jolloin hankkeen loppuraportti valmistui. Tämän jälkeen hallituksen esitysluonnos viimeisteltiin virkatyönä. Hallituksen esitys luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta annettiin eduskunnalle 12.5.2022.

Projektiryhmien ja ohjausryhmän kokousten pöytäkirjat sekä muu valmisteluaineisto ovat saatavilla Hankeikkunassa https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM012:00/2020).

2. Uudistuksen pääkohdat

2.1. Luonnonsuojelulain uudistamisen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Lakiin esitettävillä muutoksilla parannettaisiin ensivaiheessa edellytyksiä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja elvyttää epäsuotuisalla suojelutasolla olevien eliölajien ja luontotyyppien tilaa. Ehdotettavassa laissa säädettäisiin luonnonsuojelun tavoitteeksi voimassa olevan lain mukaisesti Suomessa luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen.

Ehdotusten tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista sekä sääntelyn kokonaisvaltaisen toiminnallisuuden kehittämisen, että suojelukeinojen laajentamisen ja vahvistamisen kautta. Tähän pyritään esimerkiksi vahvistamalla luonnonsuojelusuunnittelun vaikuttavuutta ja sen säädöspohjaa, lisäämällä valmistelun vuorovaikutteisuutta, laajentamalla suojelun tarpeessa olevien luontotyyppien ja eliölajien oikeudellista suojaa, edistämällä luontoarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämistä, kehittämällä suojelutoimenpiteiden arvioinnissa tarvittavan luontotiedon hallintaa, tarkentamalla viranomaisten tehtäviä, sekä täsmentämällä valvontaa ja rangaistuksia koskevaa sääntelyä. Näiden ohella ehdotuksilla edistettäisiin vapaaehtoisen luonnonsuojelun toteuttamista, esimerkiksi mahdollistamalla tavaroiden ja palveluiden lisäksi myös rahallisen avustuksen myöntäminen monimuotoisuuden suojelun toteuttamiseksi. Ehdotetut uudet suojelukeinot vahvistaisivat merkittävällä tavalla Suomen luonnon monimuotoisuuden turvaamista.

Voimassa olevaan luonnonsuojelulakiin verrattuna uuden lain rakenne ja sen useat pykälät säilyisivät sisällöllisesti pitkälti ennallaan, mutta lakia täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Osa nykyisen lain luvuista säilyisi pääosin nykyisessä muodossaan, mutta niiden järjestystä paikoin muutettaisiin. Lisäksi lakiin sisältyisi kokonaan uusia lukuja luonnonsuojelun hallinnosta, eliölajien vaihdannasta, maahantuonnista ja maastaviennistä, luontotiedon hallinnasta sekä luonnonarvojen heikentymisen hyvittämistä koskevasta vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta. Lakiin ehdotetaan myös nykyistä kattavampaa sääntelyä saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta, minkä tarkoituksena on varmistaa saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksien huomioon ottaminen luonnonsuojelulain toimeenpanossa ja päätöksenteossa.

Seuraavassa avataan eräiden lakiin ehdotettavien keskeisten muutosten merkitystä laajemmin. Tämän jälkeen muistion jaksossa 3 käydään läpi ehdotuksen sisältöä viranomaisten ja hallinnollisten prosessien näkökulmasta.

2.2. Lain yleiset säännökset

Luonnonsuojelulain 1 lukuun sisältyviä yleisiä säännöksiä selkeytettäisiin lain tavoitteiden ja ymmärrettävyyden edistämiseksi. Luonnonsuojelulain tavoitesäännöstä ajantasaistettaisiin, minkä lisäksi luvussa säädettäisiin eräistä luonnonsuojelulain kannalta keskeisistä määritelmistä, luonnonsuojelussa sovellettavasta varovaisuusperiaatteesta, ympäristötietoisuuden edistämisestä sekä saamelaiskulttuurin suojasta.

2.3. Luonnonsuojelun viranomaiset ja hallinto

Viranomaisten osalta ehdotuksen luvussa 2 säädettäisiin nykyistä selkeämmin luonnonsuojelun viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä. Voimassa olevan lain 6 §:ssä säädetään varsin suppeasti luonnonsuojelun hallinnosta. Nykyisessä säännöksessä todetaan tiiviisti ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan tehtävät.

Ehdotuksessa luonnonsuojelun viranomaisten ja muiden toimijoiden tehtävistä säädettäisiin kokonaan uudessa luvussa. Samalla viranomaisten tehtävien määrittelyä ajantasaistettaisiin, selkeytettäisiin ja yhtenäistettäisiin suhteessa muuhun ympäristölainsäädäntöön. Luvussa säädettäisiin luonnonsuojelun valtion viranomaisista, luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisista sekä kunnan ja Suomen Luontopaneelin tehtävistä.

2.4. Luontotyyppien suojelu

Luontotyypit ovat luonnon monimuotoisuuden keskeinen osatekijä, ja niiden suojelu turvaa samalla useita, osin toisistaan riippuvaisia saman elinympäristön eliölajeja. Ehdotettavalla lailla vahvistettaisiin uhanalaisten luontotyyppien merkitystä yksilöimällä valtioneuvoston asetuksessa uhanalaiset luontotyypit. Nämä tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa sen mukaisesti, mitä muussa lainsäädännössä luontoarvojen huomioimisesta erikseen säädetään. Säännös olisi siten luonteeltaan informatiivinen, korostaen uhanalaisten luontotyyppien asemaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä.

Nykyiseen tapaan laissa säädettäisiin myös tiettyjen, laissa erikseen lueteltujen luontotyyppien säilymiselle tärkeiden esiintymien hävittämis- ja heikentämiskiellosta, joka tulisi voimaan viranomaisen erillisellä päätöksellä. Tätä ns. rajauspäätösmenettelyä tarkennettaisiin ja eräiltä osin laajennettaisiin uusimman luontotyyppitiedon perusteella.

Uutena luontotyyppien suojelukeinona laissa säädettäisiin tiukasti suojeltavien luontotyyppien esiintymien hävittämisen ja heikentämisen kiellosta, joka olisi voimassa suoraan lain nojalla, ilman viranomaispäätöstä. Näitä luontotyyppejä olisi kaksi: serpentiinikalliot ja rannikon avoimet dyynit.

Luontotyyppien suojelua koskevista kielloista voi hakea viranomaiselta poikkeusta ja lisäksi valtio olisi velvollinen korvaamaan ehdotettavan lain mukaisista toimista aiheutuvan merkityksellisen haitan.

Lisäksi ehdotetaan vesilain vahvistamista lisäämällä vesilain 2 luvun 11 §:n nojalla suojeltuihin luontotyyppeihin kalkkilammet ja purot. Tämän ohella suojelu laajenisi lähteistä kattamaan lähteiköt.

2.5. Eliölajien suojelu

Eliölajien suojelun tehostamiseksi selkiytettäisiin nykyistä eliölajien suojelua koskevaa lukua, vahvistettaisiin uhanalaisten lajien suojaa sekä eriytettäisiin eliölajien kauppaa ja vaihdantaa koskevat säännökset omaksi luvukseen. Pyrkimyksenä on samalla lähentää eliölajien suojelua koskevaa sääntelyä luontotyyppejä koskevan luvun säännöksiin, jotta eliölajien ja luontotyyppien suojelukeinot tukisivat paremmin toisiaan monimuotoisuuden turvaamisen tehostamiseksi. Lisäksi luonto- ja lintudirektiivilajien suojelusta myönnettävien poikkeusten edellytysten soveltamista täsmennettäisiin. Voimassa olevassa laissa (49 §) poikkeusedellytykset sisältyvät tosiasiassa vain direktiiveihin, joihin luonnonsuojelulaissa erikseen viitataan. Tämänkaltainen lainsäädäntötekniikka ei enää vastaa hyvälle lainsäädännölle

asetettuja vaatimuksia. Näin ollen näiden lajien suojeluvelvoitteista myönnettävien poikkeusten edellytyksistä säädettäisiin jatkossa suoraan luonnonsuojelulaissa (85 §).

2.6. Luonnonsuojelusuunnittelu, tiedonhallinta sekä suojelun ja hoidon tukeminen

Luonnonsuojelusuunnittelua koskevaa lukua täydennettäisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä. Luonnonsuojeluohjelmien ohella laissa säädettäisiin kansallisesta luonnon monimuotoisuus-strategiasta, toimintaohjelmasta sekä luonnon monimuotoisuuden alueellisesta toimeenpanosuunnitelmasta. Lisäksi kansalaisten osallistumista koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin ja lakiin lisättäisiin myös säännösperusta vapaaehtoisille luonnonsuojelun toimenpideohjelmille, jotka nykyisin perustuvat valtion periaatepäätöksiin.

Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin ehdotuksessa uusi luku luonnonsuojelun tiedonhallinnasta (luku 13). Voimassa olevan luonnonsuojeluasetuksen suppeat säännökset luonnonsuojelun tietojärjestelmästä siirrettäisiin lain tasolle ja sääntelyä kauttaaltaan ajantasaistettaisiin. Samalla sääntelyä täydennettäisiin vastaamaan muun muassa tietosuojalainsäädännön ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain vaatimuksia sekä yhtenäistettäisiin erityisesti suhteessa ympäristönsuojeluasioissa käytössä olevaan ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Luonnonsuojelulain muutoksella 732/2020 lakiin sisällytettiin säännökset, jotka koskevat tavaroina tai palveluina myönnettävää luonnon monimuotoisuuden ennallistamisen ja hoidon edistämisen tukea. Näihin ehdotettaisiin nyt vain vähäisiä tarkennuksia sekä lisättäisiin säännös rahallisesta avustuksesta.

2.7. Vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio

Lakiin lisättäisiin säännökset useissa muissa maissa jo käytössä olevasta ekologisesta kompensaatiosta eli luonnonarvoille aiheutuvien heikennysten hyvittämisestä. Kyse ei kuitenkaan olisi velvoittavasta sääntelystä, vaan perustuisi vapaaehtoisuudelle. Säännökset olisivat mahdollistavat ja suppeat, jotta toimijoille jäisi väljyyttä hyvittämistoimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen järjestämiseen ja osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön. Heikennysten hyvittämisen tueksi säädettäisiin luonnonarvojen tuottamisesta. Yksityinen maanomistaja, yritys, kunta tai valtion liikelaitos voisi taloudellisena toimintana tuottaa luonnonarvoja, joilla taloudellisesta toiminnasta johtuva heikennys suojelluille luonnonarvoille voitaisiin hyvittää toisessa paikassa kuin missä heikennys tapahtuu.

Kompensointi on sinänsä mahdollista myös ilman lakiin kirjattuja säännöksiä, mutta viranomaisella ei ole mahdollisuutta osallistua toimintaan ilman toimivallan ja vastaavasti velvollisuuden perustavia säännöksiä. Viranomaisvarmennetussa kompensaatiossa pyrittäisiin samalla varmistamaan, ettei luontotyyppien tai lajien esiintymispaikkojen tai elinympäristöjen pinta-ala tai laatu heikkenisi taloudellisen toiminnan seurauksena vaan säilyisi vähintään saman tasoisena. Hyvityksenä käytettävä luontotyypin tai lajin elinympäristön esiintymä rajattaisiin viranomaispäätöksellä ja sen hävittäminen tai heikentäminen olisi kiellettyä.

3. Vaikutukset luonnonsuojelun hallintoon ja viranomaisiin

3.1. Yleistä luonnonsuojelun hallinnosta

Luonnonsuojelulakia koskevan ehdotuksen kokonaisvaltaisena tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua lain vaikuttavuuden parantamisen myötä sekä tehostaa hallinnollisia menettelyjä. Näihin tavoitteisiin liittyen ehdotukseen sisältyy säännöksiä viranomaisten tehtävien selventämiseksi sekä myös uusia viranomaistehtäviä. Valtaosa uusista tehtävistä on kohdennettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, joiden osalta on otettava huomioon valtion ympäristöhallinnon rakenteelliset muutokset sekä luonnonsuojelulain toteuttamiseen jo aiemmin liittyvien tehtävien huomattava lisääntyminen. Muiden viranomaisten osalta ehdotukset perustuvat pääasiassa voimassa olevaan sääntelyyn sekä vallitsevaan käytäntöön.

Ehdotettavaan lakiin ehdotetaan useita muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa viranomaisten, yksityisten henkilöiden ja kolmannen sektorin osallistumismahdollisuuksia sekä kehittää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa luonnonsuojelulain mukaisissa menettelyissä. Ehdotuksilla pyritään myös lisäämään luonnonsuojelun ja sitä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet vahvistaisivat yhtäältä kansalaisten ja toisaalta maanomistajien tiedonsaantia, lisäisivät tietämystä luonnon monimuotoisuudesta sekä vahvistaisivat osallistujien vastuullisuutta elinympäristöstään. Muutosten positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia olisivat kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistaminen ja toimijoiden välisen yhteistyön ja suhteiden lisääntyminen ja paraneminen.

3.2. Valtion viranomaisten tehtävät

Ehdotus ei muuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteita tai valtion ja kuntien työnjakoa. Ehdotetun lain 2 luvussa säädettäisiin voimassa olevaa lakia tarkemmin viranomaisten tehtävistä. Säännöksiin sisältyisi säännökset luonnonsuojelun valtion viranomaisista (9 §), luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisista (10 §), kunnan tehtävistä (11 §) sekä lisäksi uutena luontopaneelista (12 §).

Valtion viranomaisia olisivat ympäristöministeriö, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Metsähallitus, Suomen ympäristökeskus, Rajavartiolaitos ja Tulli. Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisia puolestaan olisivat Suomen ympäristökeskus ja Luonnontieteellinen keskusmuseo.

Luonnon- ja maisemansuojelun yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisi ympäristöministeriölle. Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan, mitä ehdotuksella tarkennettaisiin ja ajantasaistettaisiin. Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistäisi luonnon monimuotoisuuden ja maiseman suojelua, vastaisi sille luonnonsuojelulaissa säädetyistä viranomaistehtävistä, valvoisi luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttäisi luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa. Lisäksi se huolehtisi tarvittavasta yhteistyöstä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa ja tukisi mahdollisuuksien mukaan kuntia niiden luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävässä. Metsähallitus vastaisi valtion luonnonsuojelualueverkoston hallintaan, käyttöön ja hoitoon liittyvistä tehtävistä sekä muista sille tässä laissa osoitetuista viranomaistehtävistä. Näitä tehtäviä Metsähallitukselle asetetaan erityisesti lain suojelualueita ja valvontaa koskevissa luvuissa. Rajavartiolaitos osallistuisi luonnonsuojelulain noudattamisen valvontaan luonnonsuojelualueilla sen

mukaan kuin Rajavartiolaitoksen tehtävistä muussa lainsäädännössä säädetään. Rajavartiolaitoksen tehtävästä on aiemmin säädetty voimassa olevan lain 60 a §:ssä, jota koskeva säännös siirrettäisiin nyt sellaisenaan viranomaislukuun. Tulli valvoisi luonnonsuojelulain ja CITES-asetuksen noudattamista maahantuonnissa, maastaviennissä, jälleenviennissä ja kautta kuljetuksessa.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka tukee kestävän kehityksen tavoitteiden ja keinojen arviointia ja valintaa sekä ympäristöpolitiikan toimeenpanoa. Luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena Suomen ympäristökeskus hoitaisi osaltaan luonnon monimuotoisuutta koskevan tiedon tuottamiseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Suomen ympäristökeskus olisi lisäksi jatkossakin CITES-asetuksessa tarkoitettu lupien ja todistusten myöntämiseen toimivaltainen viranomainen. Luonnontieteellinen keskusmuseo Luomus on opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva Helsingin yliopiston erillislaitos, joka säilyttää ja ylläpitää luonnontieteellisiä kansalliskokoelmia sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimusta. Ehdotuksessa säädettäisiin Luonnontieteellisen keskusmuseon asemasta luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisena. Keskusmuseon tehtävät liittyisivät eliölajien suojeluun ja seurantaan sekä luonnonsuojelun tiedonhallintaan. Lisäksi Luonnontieteellinen keskusmuseo toimisi CITES-asetuksessa tarkoitettuna tieteellisenä viranomaisena. Lisäksi on huomioitava, että Suomen ympäristökeskuksella ja Luonnontieteellisellä keskusmuseolla on lisäksi merkittäviä luonnonsuojelun tiedonhallintaan liittyviä tehtäviä, sillä ne ylläpitävät eräitä keskeisiä luonnonsuojelun tietojärjestelmiä, kuten kehitettävänä oleva luontotyyppitiedon tietojärjestelmä ja Suomen Lajitietokeskus.

Uutena lakiin sisältyvä Luontopaneeli olisi tieteellinen ja riippumaton asiantuntijaelin, ei siis viranomainen. Sen tarkoituksena olisi vahvistaa tieteellisen tiedon roolia luonnon monimuotoisuutta koskevan politiikan suunnittelun ja päätöksenteon tukena. Pykälä vastaisi keskeisiltä osiltaan ilmastolaissa (609/2015) Suomen ilmastopaneelin osalta säädettyä. Vastaavanlaiset säännökset sisältyvät uuteen ilmastolakiin, joka tulee voimaan heinäkuussa 2022.

3.3. Kuntien asema luonnonsuojelulaissa

Kunnalla olisi ehdotusten mukaan luonnon monimuotoisuuden edistämistehtävä. Ehdotetun 11 §:n mukaan kunta edistäisi luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä maisemansuojelua alueellaan. Pykälä säilyisi sisällöllisesti pitkälti ennallaan. Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on perustuslain 121 §:n mukainen laaja itsehallinto. Kunnan toimialan laajuus mahdollistaa luonnon monimuotoisuuden suojelun valtavirtaistamisen kunnan päätösvallassa olevissa tehtävissä. Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia, minkä vuoksi säädetty kunnan edistämistehtävä on perusteltua pitää yleistasoisena. Tällöin kunnilla säilyy mahdollisuus valita olosuhteisiinsa parhaiten sopivia ja myös paikallisesti hyväksyttäviä edistämisen keinoja. Erot kuntien taloudellisissa voimavaroissa voivat vaikuttaa siihen, missä määrin eri kunnat kykenevät edistämään luonnon monimuotoisuutta.

Kuntien edistämistehtävän osalta yhteistyö eri toimijoiden kanssa on tarpeen ja ehdotuksissa on pyritty lisäämään eri tahojen, kuten viranomaisten, kuntien, sidosryhmien ja kansalaisten välisen yhteistyön edellytyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita ehdotuksen 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

3.4. Hallinnon toimivalta ja resurssit

Ympäristöhallinnon erilaisten lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten menettelyjen voimavarat on kaikkiaan jaettu neljään aluehallintovirastoon ja kolmeentoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, jotka toimivat alueellisen toimivallan nojalla. Selvitysten perusteella näiden virastojen alueellisesti rajattu toimivalta ja työmäärään nähden riittämätön henkilöstömäärä aiheuttaa ympäristöhallinnon lupa- ja valvontatehtäväkokonaisuudelle selkeitä haasteita. Ympäristöhallinnon resurssit ovat viime aikoina myös merkittävästi vähentyneet. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten voimavarat Ympäristö –vastuualueella ovat vähentyneet yli 250 henkilötyövuotta 10 vuoden aikana (noin 30% vähennys, 927 henkilötyövuodesta 672 henkilötyövuoteen). Voimavarojen lisääminen on merkittävä keino tulevaisuuden lupakäsittelyjen ja muiden menettelyjen sujuvoittamiseksi. Riittävien voimavarojen ohella tarvitaan kuitenkin myös laajempaa osaamista ja asiantuntijuutta. Luonnonsuojelulakiin ehdotettujen uusien luonnonsuojelutehtävien osalta erityisesti luontotyyppien suojelun laajentaminen ja vapaaehtoiseen ekologiseen kompensaatioon liittyvät tehtävät edellyttävät viranomaisilta osin aiemmasta poikkeavaa osaamista.

Vaikka uusi laki ei toisi muutoksia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten luonnonsuojelutehtävien toimivaltaan, esitys lisäisi merkittävästi niiden tehtäviä ja aiheuttaisi henkilöstöresursseihin pysyvän voimavaratarpeen, jonka arvioidaan olevan 22,5 henkilötyövuotta ja 1,575 miljoonaa euroa. Lisärahoitus sisältyy vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan.

Metsähallituksen, rajavartiolaitoksen ja tullin osalta kyse olisi pitkälti voimassa olevan sääntelyn mukaisista tehtävistä, jotka olisi tarkoitus hoitaa olemassa olevilla resursseilla.

Suomen ympäristökeskuksen osalta luonnonsuojelulain ehdotukset vastaavat niiden nykyisiä tehtäviä, mutta tehtäviä on kohdennettu luonnonsuojelulain mukaisiin tarpeisiin, pitkälti vallitsevan käytännön mukaisesti. Tehtävät voidaan hoitaa olemassa olevien resurssien puitteissa. Myös luonnontieteellisellä keskusmuseolla on käytännössä jo pidempään ollut eräitä kiinteästi luonnonsuojeluun ja sen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Tehtävät eivät ole kuitenkaan riittävällä tavalla näkyneet lain tasolla, minkä vuoksi niistä on syytä säätää laissa nykyistä selkeämmin.

3.5. Vaikutukset luonnonsuojelun valvontaan ja rangaistuksiin

Luonnonsuojelulakiin ehdotetaan nykyistä käytäntöä selkeyttäviä säännöksiä lain noudattamisen valvonnasta sekä viranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Toimivalla ja tehokkaalla valvonnalla voitaisiin tehostaa luonnon monimuotoisuuden suojelua. Tältä osin ehdotukset vaikuttaisivat luonnonsuojeluviranomaisten ohella osin myös esimerkiksi tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen ja poliisin tehtäviin.

Suurin muutos nykyiseen lakiin olisi, että luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vastaisten tekojen, laiminlyöntien tai muiden toimien rangaistavuudesta säädettäisiin yksilöidysti nykyisen ns. blanko-säännöksen sijasta. Tällä täytettäisiin perustuslain edellyttämät tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset. Lisäksi laissa säädettäisiin uutena luonnonsuojelun valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille tilanteessa, jossa lain säännöksiä epäillään rikotun. Ympäristörikosten torjuntastrategian mukaisesti säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asianomistaja-

asemasta luonnonsuojelulain vastaisissa teoissa. Muutoksilla pyritään tehostamaan ja selkeyttämään luonnonsuojelun valvontaa.

Rikosoikeudellisten seuraamusten tarkentuminen sekä laissa lueteltujen viranomaisten velvollisuus ilmoittaa luonnonsuojelulain vastaisista teoista lisäisivät jossain määrin poliisin tehtäviä. On kuitenkin epätodennäköistä, että ilmoitukset esitutkintaviranomaiselle lainsäädännön uudistamisen vuoksi lisääntyisivät niin merkittäväksi, että niillä olisi kustannusvaikutuksia esitutkintaviranomaisille, syyttäjille ja tuomioistuimille. Lisääntyneet tehtävät edellyttävät kuitenkin ammattitaidon lisäämistä ja poliisin resurssien kohdentamista luonnonsuojelulaissa rangaistavaksi säädettyjen rikosten esitutkintaan ja henkilöstön kouluttamiseksi.

3.6. Hallinnolliset menettelyt ja muutoksenhaku

Voimassa oleva luonnonsuojelulaki sisältää varsin vähän osallistumisen edistämiseen tai menettelyihin liittyvää sääntelyä, vaan menettelyt pohjautuvat hallintolakiin. Luonnonsuojelulaki perustuukin pitkälti viranomaismenettelyyn ja hallinto-oikeudelliseen asianosaisten kuulemiseen. Käytännössä osallisuutta on edistetty kuitenkin laajemmin kuin laista voisi päätellä. Esimerkiksi luonnonsuojeluohjelmien laatimisessa ja luonnonsuojelualueiden, kuten myös maisema-alueiden, perustamisessa on pyritty laajaan aluetasoiseen osallistamiseen.

Nyt lakiin ehdotetulla säännöksillä on pyritty tuomaan nykyistä käytäntöä vahvemmin mukaan säännöksiin sekä entisestään vahvistamaan menettelyllistä sääntelyä. Esimerkiksi osallistumista ja vuorovaikutusta koskevan säännösehdotuksen (17 §) tarkoituksena olisi perinteisen hallinnollisen kuulemismenettelyn ohella tukea osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia luonnonsuojelun suunnittelussa. Suunnitelmia ja ohjelmia, samoin kuin luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia valmisteltaessa olisi lisäksi varmistettava riittävä julkinen viestintä sekä yhteistyö ja vuorovaikutus eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa. Suunnittelun kokonaisjärjestelmän kehittäminen vaikuttaisi positiivisesti eri toimijoiden mahdollisuuksiin vaikuttaa ja osallistua luonnonsuojelusuunnitteluun ja ennakoida suunnittelun vaikutuksia. Säännökset lisäisivät samalla viranomaisten ja muiden toimijoiden vuorovaikutusta. Ehdotuksissa on säädetty menettelyn edellytyksistä ja siinä noudatettavista toimintatavoista varsin kattavasti, joten esityksen on katsottava edistävän oikeusturvaa ja hyvää hallintoa.

Voimassa olevan lain muutoksenhakua koskeviin pykäliin ehdotetaan eräitä tarkennuksia sekä vähäisiä sisällöllisiä muutoksia. Muutoksenhaun menettelyä on pyritty yhdenmukaistamaan muun lainsäädännön, erityisesti oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain (808/2019) kanssa. Esimerkiksi ministeriöiden tekemät hallintopäätökset rinnastuvat asiasisällöltään tavallisesti muiden viranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joten muutoksenhakutien tulisi olla niiden kanssa yhdenmukainen. Jatkossa ainoastaan valtioneuvoston päätöksestä haettaisiin ehdotuksen mukaan muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lisäksi luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävien yhteisöjen valitusoikeutta ehdotetaan johdonmukaisuussyistä osin laajennettavan poistamalla voimassa olevassa laissa olevat, tiettyjä poikkeuslupia koskevat valitusoikeuden rajoitukset.